

AVIS n° 1463

Avis sur l'avant-projet de décret relatif aux Agences-conseil
en économie sociale

Avis adopté le 14 avril 2021

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	p.3
EXPOSÉ DU DOSSIER	p.3
AVIS	p.4
SYNTHÈSE	p.4
1. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES	p.5
1.1. Méthodologie de la réforme	p.5
1.2. Modes de subventionnement des acteurs en matière d'accompagnement des entreprises	p.5
1.3. Aspects budgétaires	p.5
2. CONSIDÉRATIONS PARTICULIÈRES	p.6
2.1. Définitions (art.1 ^{er})	p.6
2.2. Limitation de l'activité aux seules agences agréées (art.2, §1 ^{er} , al.1 ^{er})	p.6
2.3. Subvention à W.Alter (art.21-23)	p.7
2.4. Mise en place d'un incubateur en économie sociale (art.24)	p.7
2.5. Evaluation	p.8
2.5.1. Lien entre financement et objectifs à atteindre	p.8
2.5.2. Evaluation du rapport d'activités et du plan d'actions des agences (art.16)	p.8
2.5.3. Evaluation globale du dispositif (art.26)	p.8
2.6. Autres remarques de forme	p.9

INTRODUCTION

Le 14 janvier 2021, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture l'avant-projet de décret relatif aux Agences-conseil en économie sociale. Il a décidé de solliciter l'avis du Conseil wallon de l'Economie sociale et de la Cellule d'informations financières.

Le 10 mars 2021, le Conseil économique, social et environnemental de Wallonie a adressé un courrier à la Ministre, s'étonnant de ne pas avoir été sollicité et insistant sur la nécessité d'être consulté sur les avant-projets de décret ou d'arrêté relevant de l'économie sociale, cette matière ayant, de manière évidente, une incidence sur la vie économique et sociale de la Région et s'inscrivant dès lors dans le champ de compétence de la mission consultative du Conseil.

Le 15 mars 2021, la Ministre C. MORREALE a sollicité l'avis du CESE Wallonie sur cet avant-projet.

EXPOSÉ DU DOSSIER

La réforme des agences-conseil en économie sociale s'inscrit dans le contexte plus large de la stratégie « Alternativ'ES Wallonia », feuille de route de l'économie sociale pour la législature, dont le Gouvernement wallon a pris acte le 26 novembre 2020, visant notamment à soutenir le développement des entreprises d'économie sociale.

L'avant-projet de décret relatif aux agences-conseil en économie sociale abroge le décret du 27 mai 2004 et prévoit notamment les éléments suivants :

- un renforcement et une rationalisation des missions des agences, qui passent de 8 à 4, à savoir la promotion de l'économie sociale (1), l'information et l'orientation des porteurs de projets (2), l'accompagnement pluridisciplinaire (3) et la consultance ponctuelle (4),
- l'actualisation des textes en tenant compte du nouveau Code des Sociétés et des Associations et des réglementations européennes (notamment par l'octroi d'un mandat de SIEG aux agences),
- l'octroi de l'agrément pour une durée de 6 ans (et non plus de 3 ans),
- l'élaboration d'un plan d'actions triennal par les agences, identifiant des objectifs mesurables et temporellement définis, des projets à mener et des résultats à atteindre sur 3 ans,
- la révision des subventions à la hausse, notamment l'augmentation de la subvention de base de 32.000 € à 90.000 €, destinée à couvrir partiellement les frais de 3 équivalents temps plein,
- la possibilité de solliciter une subvention complémentaire sur base de la réalisation du plan d'actions triennal de l'agence,
- la création d'un espace physique sous la forme d'un incubateur en économie sociale doté d'une plateforme numérique,
- la détermination des conditions d'octroi de la subvention annuelle à W.Alter.

La réforme s'accompagne d'une augmentation du budget global dédié aux agences (hors APE) de 292.000 € en 2020 à 622.000 € en 2021. Le budget en faveur de W.Alter est de 558.000 € en 2021 (soit une augmentation de 2,2 % par rapport à 2020).

La Wallonie compte actuellement 6 agences-conseil en économie sociale agréées et subventionnées : Propage-s, SAW-B, Crédal Conseil SYNECO, FEBECOOP et Step Conseil.

SYNTHÈSE

Dans son avis, le Conseil économique, social et environnemental de Wallonie s'interroge tout d'abord sur la méthodologie et les fondements de la réforme des agences-conseil en économie sociale :

- Une logique partant prioritairement des besoins des porteurs de projet dans le secteur de l'économie sociale et s'appuyant sur une évaluation globale et neutre du dispositif aurait semblé plus pertinente que la méthodologie de travail privilégiée, fortement centrée sur les opérateurs.
- Comme lors des consultations précédentes sur ce dossier, il s'interroge sur les justifications d'un mode de subventionnement différencié pour les agences par rapport à d'autres opérateurs aux missions équivalentes. Une réflexion globale sur l'harmonisation des modes de subventionnement des différents opérateurs d'animation économique devrait être menée.
- Il demande à être informé des analyses ayant conduit à l'octroi d'un mandat de SIEG aux agences-conseil, ainsi qu'au choix de l'encadrement de l'aide par la « Décision SIEG ».

Sur l'avant-projet de décret lui-même, le CESE Wallonie fait notamment part des positions suivantes :

- Il s'oppose à la réservation des activités d'agences-conseil aux seuls opérateurs agréés dans le cadre du décret. Il ne perçoit pas quels motifs d'intérêt général ou quelles dérives constatées justifieraient d'exclure la possibilité pour d'autres opérateurs en matière d'animation économique, de conseiller des porteurs de projet dans le secteur de l'économie sociale. Il insiste pour que cette disposition soit modifiée.
- Il n'est pas favorable à la mise en place d'un nouvel incubateur spécifique à l'économie sociale. Il apparaît préférable de s'appuyer sur l'existant, qu'il s'agisse des incubateurs déjà en développement en Wallonie, reliant de multiples partenaires d'animation économique, ou des points de contacts numériques ou guichets déjà disponibles (ex. 1890). L'économie sociale doit pouvoir y trouver une place structurelle, de manière à lui assurer une visibilité plus transversale auprès des porteurs de projet d'entreprises.
- Il s'interroge sur la pertinence d'introduire un chapitre relatif à W.Alter dans ce décret dédié aux agences-conseil. Si cette option était maintenue, il conviendrait de définir les missions pour lesquelles la subvention est octroyée ou, à tout le moins, de se référer aux décisions du Gouvernement wallon confiant à W.Alter des missions déléguées.
- Il soutient le lien établi entre le financement des agences et la définition d'exigences en termes de qualité, de rigueur et de professionnalisation des activités. Tout en encourageant l'utilisation d'indicateurs de suivi, tant quantitatifs que qualitatifs, à déterminer dans l'arrêté d'exécution, il invite, lors de l'évaluation de l'atteinte des résultats, à tenir compte des aléas liés à la réalité du terrain, à la variabilité des projets accompagnés et à la vie des entrepreneurs.
- Il accueille positivement les missions confiées, d'une part, à la Commission consultative et d'agrément des entreprises d'économie sociale concernant l'évaluation du rapport d'activités et du plan d'action des agences, d'autre part, au Conseil wallon de l'économie sociale concernant la réalisation du rapport annuel d'évaluation sur l'exécution du décret.
- Par contre, il invite à confier la réalisation de l'évaluation triennale à l'administration, plutôt qu'à un prestataire externe. Celle-ci devrait être en capacité de réaliser cette mission de manière neutre et indépendante, notamment sur base des informations dont elle dispose et des données de l'Observatoire de l'économie sociale.

1. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

1.1. MÉTHODOLOGIE DE LA RÉFORME

Le Conseil économique, social et environnemental de Wallonie note que la réforme proposée est principalement basée sur le travail d'analyse et de diagnostic du dispositif réalisé par les 6 agences-conseil existantes, sur des concertations entre le cabinet et le secteur, ainsi que sur le travail d'un consultant mandaté par les agences elles-mêmes (cf. Note au Gouvernement wallon, p.3).

Sans mettre en cause la nécessité d'un appui sur les réalités des agences et leur connaissance du terrain, le CESE Wallonie s'interroge sur le bien-fondé de la méthodologie suivie pour élaborer la réforme. En effet, l'approche privilégiée semble davantage répondre aux difficultés de financement rencontrées par les agences-conseil et à leur propre travail de diagnostic, que s'appuyer sur une analyse de la demande et une évaluation du dispositif. Le CESE estime qu'une logique partant prioritairement des besoins des porteurs de projet dans le secteur de l'économie sociale aurait semblé plus pertinente.

Ainsi qu'il l'a déjà signifié dans ses avis antérieurs sur ce dispositif¹, le Conseil relève aussi qu'à sa connaissance, en dehors du suivi régulier des agences par la Commission consultative et d'agrément des entreprises d'économie sociale (audition d'opérateurs, examen des demandes de renouvellement d'agrément, analyse des rapports d'activités des agences), aucune évaluation globale et neutre du dispositif des agences-conseil n'a été réalisée. A ses yeux, une telle évaluation devrait constituer un préalable à la réforme des modalités de fonctionnement, d'agrément et de subventionnement.

1.2. MODES DE SUBVENTIONNEMENT DES ACTEURS EN MATIÈRE D'ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRISES

Comme lors des consultations précédentes sur ce dossier, le CESE Wallonie s'interroge sur les justifications d'un mode de subventionnement différencié pour les agences-conseil en économie sociale, comprenant par exemple un montant forfaitaire par structure (subvention de base de 90.000 €) dont ne bénéficient pas d'autres opérateurs aux missions équivalentes.

Le Conseil recommande ainsi une réflexion globale sur l'harmonisation des modes de subventionnement des différents opérateurs d'animation économique.

Parallèlement, il demande à être informé des analyses et argumentations qui ont conclu à la compatibilité de l'avant-projet de décret avec les réglementations européennes en matière d'aides d'Etat et ont conduit à l'octroi d'un mandat de Service d'intérêt économique général (SIEG) aux agences-conseil, ainsi qu'au choix d'encadrer l'aide par la « Décision SIEG ».

1.3. ASPECTS BUDGÉTAIRES

Le CESE Wallonie s'interroge quant aux projections budgétaires relatives à la réforme. Il se demande si le budget global des agences (passé de 292.000 € en 2020 à 622.000 € en 2021, soit une augmentation de 330.000 €) serait suffisant en année pleine pour couvrir à la fois les subventions de base (passée de 32.000 € à 90.000 €, soit une hausse de 58.000 € par agence ou 348.000 € pour le total des 6 agences), l'octroi éventuel de subventions complémentaires, ainsi que le financement de la création d'un incubateur en économie sociale, tel qu'envisagé dans l'avant-projet de décret.

¹ Avis A.1294 du 18 juillet 2016 sur l'avant-projet de décret relatif aux agences-conseil en économie sociale.
Avis A.1195 du 16 juin 2014 sur l'avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon modifiant l'arrêté du 26 janvier 2006 portant exécution du décret du 27 mai 2004 relatif aux agences-conseil en économie sociale.

2. CONSIDÉRATIONS PARTICULIÈRES

2.1. DÉFINITIONS (ART.1^{ER})

Définition de l'entreprise d'économie sociale (art.1^{er}, 2^o)

D'un point de vue purement légistique, le Conseil préconise de se référer au Décret du 20 novembre 2008 relatif à l'économie sociale, plutôt que d'en reprendre des extraits. Il ajoute que l'habilitation donnée au Gouvernement wallon (art.1^{er}, 2^o, al.2 de l'avant-projet) de préciser les principes de l'économie sociale énoncés dans le Décret de 2008 n'a pas sa place dans le Décret relatif aux Agences-conseil. Cette habilitation figure d'ailleurs déjà, de manière tout à fait opportune, à l'article 1^{er}, al.2, du Décret du 20 novembre 2008 relatif à l'économie sociale.

Définition de la Décision S.I.E.G. (art.1^{er}, 9^o)

Le CESE attire l'attention sur le fait que, bien que le choix d'encadrer l'aide par la « Décision SIEG » soit mentionné dans la Note au Gouvernement wallon et dans l'exposé des motifs, il ne figure pas explicitement dans le corps du texte de l'avant-projet de décret, à l'exception de la définition à l'article 1^{er}. Or le fait d'octroyer un mandat SIEG n'implique pas forcément le choix d'un encadrement par la « Décision SIEG », d'autres solutions étant envisageables (ex. règlement *de minimis* SIEG).

Définition de ConcertES (art.1^{er}, 10^o)

Le Conseil se demande s'il est opportun de citer explicitement ConcertES plutôt que de se référer, comme cela est le cas dans d'autres textes réglementaires, à la ou aux association(s) désignée(s) par le Gouvernement wallon, ayant pour mission de représenter les entreprises d'économie sociale, telle(s) que visée(s) à l'article 3 du Décret du 20 novembre 2008 relatif à l'économie sociale. Cette remarque vaut également pour l'article 22, al.3.

2.2. LIMITATION DE L'ACTIVITÉ AUX SEULES AGENCES AGRÉÉES (ART.2, §1^{ER}, AL.1^{ER})

Le CESE Wallonie relève particulièrement l'article 2, §1^{er}, al.1^{er}, qui réserve les prestations d'activités d'agences-conseil en économie sociale, aux seules agences-conseil agréées, soit à ce jour 6 opérateurs : « *Nul ne peut exercer une activité d'agence-conseil en économie sociale sans être préalablement agréé.* ». Confirmant cette intention, les commentaires des articles précisent : « *Il s'agit d'une profession réservée, en ce sens que nul ne peut l'exercer sans être préalablement agréé. L'objectif est de professionnaliser ce secteur d'activités.* »

Le Conseil souligne que l'avant-projet de décret exclut donc la possibilité pour d'autres opérateurs en matière d'accompagnement d'entreprises et d'animation économique, dont le caractère professionnel ne peut pas a priori être remis en cause, de conseiller des porteurs de projet dans le secteur de l'économie sociale. Il ne perçoit pas quels motifs d'intérêt général ou quelles dérives constatées justifieraient une telle réservation d'activités aux seules agences-conseil agréées.

Le CESE insiste pour que la disposition antérieure soit maintenue, telle que figurant à l'article 2 du Décret du 27 mai 2004 relatif aux Agences-conseil en économie sociale, à savoir : « *L'activité d'agence-conseil en économie sociale ne peut être exercée en bénéficiant des subventions (...) sans bénéficier d'un agrément préalable (...)* ».

2.3. SUBVENTION À W.ALTER (ART.21-23)

Le CESE Wallonie constate que l'avant-projet de décret consacre un chapitre à W.Alter, anciennement SOWECSOM (Société wallonne d'Économie sociale marchande), société anonyme d'intérêt public offrant différentes solutions de financement pour des projets d'économie sociale et coopérative. Il note que les partenariats et articulations entre W.Alter et les agences-conseil apparaissent essentiels dans la mise en œuvre de la stratégie wallonne de développement de l'économie sociale.

Cela étant, le Conseil se demande s'il est pertinent d'introduire ce chapitre relatif à W.Alter dans un décret dédié aux agences-conseil. Si cette option était maintenue, il conviendrait de définir les missions pour lesquelles la subvention est octroyée ou, à tout le moins, de se référer aux décisions du Gouvernement wallon confiant à W.Alter des missions déléguées.

2.4. MISE EN PLACE D'UN INCUBATEUR EN ÉCONOMIE SOCIALE (ART.24)

Le Conseil prend acte de la décision du Gouvernement de mettre en place un incubateur en économie sociale en Wallonie. La Note au Gouvernement wallon précise que « *l'objectif est d'offrir d'une part, un lieu physique de rencontres et d'échanges pour stimuler l'émergence et l'accompagnement de projets d'économie sociale et d'autre part, une plateforme numérique liée à l'incubateur rassemblant l'ensemble des informations dont les acteurs de l'économie sociale en Wallonie [ont besoin]* » (p.5).

Le CESE Wallonie n'est pas favorable à la création d'une structure supplémentaire en tant qu'espace de rencontre physique, spécifiquement dédiée à l'économie sociale. Tenant compte des incubateurs déjà en développement en Wallonie, reliant de multiples partenaires d'animation économique, il considère qu'il est préférable de s'appuyer sur l'existant et de veiller à ce que l'économie sociale y trouve une place structurelle, de manière à lui assurer une visibilité plus transversale pour les porteurs de projet d'entreprises.

Par ailleurs, il souligne l'intérêt d'identifier un point de contact numérique centralisé pour l'économie sociale, permettant de rediriger les porteurs de projet vers les structures pertinentes en fonction de leurs besoins. Cependant, ici aussi, le Conseil invite à s'appuyer sur l'utilisation des outils existants, plutôt que de créer une nouvelle plate-forme numérique. Il pense notamment à la Direction de l'Économie sociale du SPW, ainsi qu'au service 1890. Ce guichet unique, dont les réponses intègrent déjà les dispositifs de l'économie sociale comme les agences-conseil, est la porte d'entrée régionale d'information de première ligne et d'orientation pour les entrepreneurs wallons. Le Conseil recommande donc d'encourager le recours à cet outil, notamment en renforçant sa visibilité auprès des porteurs de projet et opérateurs de l'économie sociale. Il ajoute qu'une réflexion complémentaire devrait être menée concernant les besoins d'information spécifiques dans le secteur non-marchand.

Si le Gouvernement décidait de maintenir son projet de création d'un incubateur en l'état, le CESE Wallonie estime que l'article 24 relatif à la mise en place de celui-ci est particulièrement lacunaire et devrait être complété, au minimum, en précisant le statut, les missions et les actions attendues de cette structure, ainsi qu'en mentionnant les habilitations nécessaires aux modalités de mise en œuvre concrète. Il relève aussi qu'aucun budget n'est annoncé pour concrétiser ce projet, dont on perçoit dès lors difficilement la portée. Il invite enfin à être particulièrement attentif à l'articulation entre ce nouvel outil et les multiples opérateurs et dispositifs existants actifs dans ce domaine.

2.5. EVALUATION

2.5.1. Lien entre financement et objectifs à atteindre

Le Conseil soutient le lien établi entre le financement des agences et la définition d'exigences en termes de qualité, de rigueur et de professionnalisation des activités. Tout en validant la détermination d'objectifs à atteindre, il invite à faire prévaloir une obligation de moyens et une objectivation des démarches réalisées, sur une stricte analyse des résultats a posteriori. Il apparaît en effet nécessaire de prendre en compte les spécificités des prestations offertes, ainsi que les types de projets et publics accompagnés.

Ainsi, le CESE recommande la définition d'indicateurs de suivi précis dans l'arrêté d'exécution, en termes quantitatifs (par exemple, nombre de personnes soutenues, nombre d'heures d'accompagnement, nombre d'heures de formation, nombre de créations d'activités, nombre de création d'emplois, etc.), mais aussi en termes plus qualitatifs (par exemple, qualité des emplois créés, actions de réorientation vers d'autres opérateurs, plus-value sociale et collective de l'activité, capacité de mobilisation de capital citoyen, découragement d'activités non viables, etc.).

2.5.2. Evaluation du rapport d'activités et du plan d'actions des agences (art.16)

Le CESE soutient l'identification dans le plan d'actions, d'objectifs qualitatifs et quantitatifs et de résultats attendus, telle que proposée par l'avant-projet de décret. Il renvoie aux indicateurs mentionnés à titre exemplatif au point 2.5.1.

Le Conseil note que la Commission consultative et d'agrément des entreprises d'économie sociale est chargée de procéder à l'évaluation du rapport d'activités et du plan d'actions. Il est favorable à cette option, cette Commission, déjà en charge du suivi régulier des agences, étant en mesure d'apprécier et d'évaluer les actions réalisées et les efforts fournis. Tout en encourageant l'utilisation d'indicateurs de suivi mesurables, il invite, lors de l'évaluation de l'atteinte des résultats, à tenir compte des aléas liés à la réalité du terrain, à la variabilité des projets accompagnés et à la vie des entrepreneurs.

Il relève aussi que la méthode et les critères d'évaluation du rapport d'activités annuel de l'agence et de son plan d'actions triennal seront déterminés par l'arrêté d'exécution. Il est favorable à la sollicitation de l'avis de W.Alter et de la SOWALFIN dans une perspective d'articulation entre les différents intervenants potentiels auprès des porteurs de projet et de prise en compte globale de leur parcours.

2.5.3. Evaluation globale du dispositif (art.26)

Le CESE Wallonie relève positivement que le Conseil wallon de l'Economie sociale (CWES) remet annuellement un rapport d'évaluation sur l'exécution du décret et qu'une évaluation du dispositif est effectuée tous les trois ans. Il invite à prévoir dans l'avant-projet de décret une habilitation au Gouvernement wallon lui permettant, d'une part, de préciser quelles informations l'administration et/ou la Commission consultative et d'agrément sont tenues de fournir au CWES afin de lui permettre de remplir sa mission d'évaluation, d'autre part, de définir les critères d'évaluation à prendre en considération.

Concernant l'évaluation triennale, le Conseil invite à confier sa réalisation à l'administration, plutôt qu'à un prestataire externe. Il estime en effet que celle-ci devrait être en capacité de réaliser cette mission, de manière neutre et indépendante, notamment sur base des informations dont elle dispose et des données de l'Observatoire de l'économie sociale.

2.6. AUTRES REMARQUES DE FORME

Le Conseil invite à :

- relire l'article 2, §1^{er}, al.3 qui comporte une répétition,
 - vérifier l'utilisation du terme « *déconfiture* » à l'article 5, §1^{er}, 8°, au regard des dispositions du nouveau livre XX du Code de Droit économique consacré à l'insolvabilité des entreprises,
 - remplacer « *laquelle* » par « *lequel* » à l'article 16, al.3, dans la mesure où il relève de l'administration de solliciter les avis préalables de W.Alter et de la SOWALFIN afin de communiquer le dossier complet à la Commission consultative et d'agrément,
 - relire l'article 24 qui comporte une répétition,
 - remplacer « *tous les trois* » par « *tous les trois ans* » à l'article 26.
-