

Avis n° 9

du Conseil wallon de l'économie sociale

**concernant l'avant-projet de décret du Gouvernement wallon
relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux
entreprises d'insertion**

adopté le 4 juin 2012

I. SAISINE

En sa séance du 8 mars 2012, le Gouvernement wallon a approuvé en première lecture l'avant-projet de décret relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux entreprises d'insertion.

Il a chargé le Ministre de l'Economie de soumettre ce projet à l'avis du CWES.

II. EXPOSE DU DOSSIER

L'avant-projet de décret vise à remplacer le décret du 18 décembre 2003 relatif aux conditions auxquelles les entreprises d'insertion sont agréées et subventionnées par un nouveau décret.

Ce nouveau décret consiste pour l'essentiel à

- adapter la législation aux évolutions de la réglementation européenne (RGEC et SIEG¹) ;
- modifier certaines dispositions en fonction de l'expérience acquise depuis la création du dispositif.

Les modifications proposées concernent :

- le périmètre des entreprises susceptibles d'être agréées en tant qu'entreprise d'insertion, soit :
 - une petite et moyenne entreprise au sens de l'annexe I du RGEC²
 - une entreprise dont le capital social ou les droits de vote sont détenus majoritairement par les pouvoirs locaux ou des agences locales pour l'emploi et dont le but social est déterminé par celle-ci ;
 - une grande entreprise qui n'est plus une PME parce que :
 - . soit elle regroupe plusieurs E.I. agréées liées entre elles par un actionnariat commun,
 - . soit elle a dans son actionnariat une entreprise de travail adapté de plus de 250 travailleurs.
- le subventionnement des E.I. agréées
Trois types de subventions sont possibles :
 - une subvention visant à favoriser l'insertion de travailleurs défavorisés ou gravement défavorisés.
Conformément à l'article 40 du REGC, le montant de cette subvention ne peut dépasser par travailleur défavorisé 50% du coût salarial d'une année et, par travailleur gravement défavorisé, 50% du coût salarial de 2 années. Le

¹ RGEC : Règlement général d'exemption par catégorie
Règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité.

SIEG : Service d'intérêt économique général, tel que visé aux articles 14 et 106, paragraphe 2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

² moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaire annuel n'excède pas 50 Mio € et dont le total du bilan annuel n'excède pas 43 Mio €.

montant de cette subvention doit également tenir compte d'éventuelles aides de minimis perçues par l'entreprise³

- une subvention octroyée au titre de Service d'intérêt économique général (SIEG) destinée à compenser le coût de l'accompagnement social des travailleurs défavorisés ou gravement défavorisés.
Cette subvention peut être octroyée pour une durée de 10 ans reconductible (dans le cadre du SIEG).
- une subvention annuelle pour permettre à l'E.I. de recourir à un secrétariat social agréé (E.I.) ou à un service de gestion des ressources humaines (E.I. dépendant d'un pouvoir local), l'objectif étant de donner aux E.I. les moyens de fournir à la Direction de l'Economie sociale les données probantes nécessaires au maintien et à la liquidation des subventions.

Nota bene : La subvention liée au chef d'entreprise est supprimée.

- Pour rencontrer l'objectif de professionnalisation du secteur, une condition de subventionnement a été ajoutée, à savoir l'obligation pour l'E.I. de proposer à ses administrateurs et à son personnel d'encadrement une offre de formation visant à soutenir leurs missions et leur prise de responsabilité.
- La définition d'une série de concepts visant à baliser et à objectiver l'agrément et le subventionnement des E.I.
Plusieurs concepts sont visés :
 - la tension salariale ;
 - le chef d'entreprise ;
 - l'accompagnement social ;
 - l'accompagnateur social ;
 - l'effectif de référence ;
 - le travailleur défavorisé et le travailleur gravement défavorisé.

III. PROJET D'AVIS

1. Considérations générales :

Le **CWES** partage la préoccupation du législateur qui est de faciliter l'engagement des demandeurs d'emploi défavorisés ou gravement défavorisés en vue de se réinsérer sur le marché de l'emploi.

Le **CWES** constate que les subventions entendent couvrir, d'une part, les frais d'encadrement et d'accompagnement de ces demandeurs d'emploi et, d'autre part, une partie du coût salarial des personnes remises au travail ; dans aucun cas de figure, le cumul des différentes aides ne dépasse le coût salarial des travailleurs engagés, comme cela était prévu dans le décret du 18 décembre 2003 (art. 9, § 1^{er}, al. 4).

Le premier type de subsides relève de la réglementation SIEG. Le second type de la réglementation générale des aides d'Etat⁴.

³ pour les E.I., les aides qui peuvent être sollicitées sont les primes à l'emploi (Décret du 11-03-2004) et les APE jeune (Décret du 25-04-2002)

Le **CWES** pointe quelques éléments positifs, sans préjudice des considérations et développements apportés par ailleurs :

- le fait de lier la hauteur des subventions à la commission paritaire dans laquelle est employé le travailleur ;
- l'obligation de conventionnement avec le Forem.

Les organisations syndicales et les représentants de l'économie sociale soutiennent globalement les modifications telles qu'apportées au dispositif au travers de cet avant-projet de décret et mettent en exergue les éléments suivants :

- l'obligation pour le chef d'entreprise d'être engagé dans les liens d'un contrat de travail et d'exclure les prestations en tant qu'indépendant voire en tant que société de management permet de déterminer plus facilement la tension salariale au sein de l'entreprise ;
- le fait d'exclure le lien de parenté au premier et au deuxième degrés entre les membres du conseil d'administration. *Néanmoins, ils estiment qu'il y a lieu de revoir la formulation relative à la composition du conseil d'administration de manière à ce que la disposition relative au lien de parenté au 2e degré concerne l'ensemble des membres du Conseil d'Administration ;*
- en cas de coexistence d'un administrateur délégué et d'un chef d'entreprise, le fait de limiter les émoluments de l'administrateur délégué, à charge d'une ou plusieurs entreprises d'insertion, à un équivalent temps plein en respectant le rapport de un à quatre entre la rémunération la plus basse et la plus élevée ;
- le fait de permettre à une entreprise dont le capital social ou les droits de vote sont détenus majoritairement par des pouvoirs locaux ou des agences locales pour l'emploi d'être agréée ;
- le fait de permettre l'agrément d'une grande entreprise lorsqu'elle regroupe plusieurs E.I. agréées liées entre elles par un actionariat commun.

2. Du périmètre des entreprises visées :

Le **CWES** constate une absence de motivation du législateur quant à la définition du périmètre des entreprises bénéficiaires pour ce régime d'aide, ce qui est contraire au principe constitutionnel d'égalité.

Pour **les représentants de l'économie sociale et les organisations syndicales**, toutes les entreprises respectant les conditions et critères fixés dans le décret, petites ou moyennes, associant des pouvoirs locaux ou non, devraient être éligibles dans ce cadre.

Les représentants de l'économie sociale et les organisations syndicales s'étonnent de cette absence de motivation, dans la mesure où ils estiment qu'il y a des arguments valables. Ils considèrent ainsi qu'il y a lieu de restreindre l'accès à un tel régime d'aide à des entreprises d'économie sociale d'insertion, soit celles qui développent une activité économique au service d'une finalité sociale d'insertion socioprofessionnelle de travailleurs en difficulté sur le marché de l'emploi, retranscrite dans leurs statuts ; qui répartissent leurs

⁴ A ce sujet, est-ce que, en cas de modification du RGEC ou de la décision de la Commission européenne du 20 décembre 2011, le législateur wallon sera-t-il appelé à modifier les art. 1^{er}, 7^o et art. 3, alinéa 2 du décret ?

bénéfices en fonction de la finalité d'insertion socioprofessionnelle ; qui encouragent la participation des travailleurs ; dont la gestion et le fonctionnement s'inscrivent dans un processus démocratique.

En effet, dans ces entreprises-là, l'activité économique et ses revenus sont mis au service de la finalité et au bénéfice d'emplois durables et de qualité pour des personnes fragilisées sur le marché du travail

Outre les considérations relatives aux motivations du périmètre des entreprises bénéficiaires, **les représentants de l'économie sociale et les organisations syndicales** proposent de modifier la définition de grande entreprise éligible (art. 2, § 1^{er}, 5^o, c) de la manière suivante : « *c) soit une grande entreprise qui n'est plus une petite ou moyenne entreprise au sens du point 5 a) parce que soit elle regroupe plusieurs sociétés à finalité sociale liées entre elles par un actionnariat commun, soit elle a dans son actionnariat une entreprise de travail adapté, au sens du décret du 6 avril 1995 relatif à l'intégration des personnes handicapées, et/ou une association sans but lucratif dont le but principal est l'insertion socioprofessionnelle d'un public précarisé, soit elle cumule ces deux hypothèses* ».

Les **représentants de l'UCM et de l'UWE** estiment, pour leur part, que toutes les entreprises qui concourent à l'objectif de réinsérer des demandeurs d'emploi difficiles à placer doivent pouvoir bénéficier de ces deux types de subvention.

En ce qui concerne le subside des frais d'encadrement, **l'UCM et l'UWE** estiment que la discrimination entre entreprises de l'économie sociale et les entreprises dites classiques n'est nullement justifiée. Or le principe constitutionnel d'égalité, oblige le législateur à motiver objectivement la différence qu'il introduit entre acteurs, sous peine de voir son décret contesté devant les Cours et tribunaux. Dans le cadre du projet de décret, cette justification doit en tout cas porter sur l'extension des entreprises éligibles. Or l'exposé des motifs ne motive ni l'extension à certaines entreprises ni l'exclusion des autres.

Enfin, en ce qui concerne la prise en charge d'une partie du coût salarial, la réglementation européenne en matière d'aides d'Etat, visant le type de public retenu par le projet de décret, ne limite pas ce subside à certaines entreprises. Au contraire cette réglementation permet la subsidiation de toutes les entreprises qui contribuent à réinsérer des publics défavorisés ou gravement défavorisés.

3. Des catégories de demandeurs d'emplois visées :

Comme indiqué ci-dessus, le **CWES** partage la préoccupation du législateur qui est de faciliter l'engagement des demandeurs d'emploi défavorisés ou gravement défavorisés en vue de se réinsérer sur le marché de l'emploi.

Plusieurs questions sont cependant posées lorsqu'il s'agit de définir ces demandeurs d'emplois (gravement) défavorisés.

Les **représentants de l'économie sociale** s'interrogent sur les assimilations à des périodes de bénéfice d'allocations de chômage, d'allocations d'insertion, du revenu d'intégration sociale ou d'une aide sociale, ou encore d'aucun revenu. Celles-ci doivent être suffisamment bien définies de manière à cibler toutes les personnes réellement en difficulté sur le marché de l'emploi. Ces assimilations pourraient, par exemple, s'inspirer des assimilations prévues par la réglementation APE.

Par contre, les **interlocuteurs sociaux** notent que la définition du public-cible proposée, bien qu'étant plus restrictive que le prescrit européen et que le décret du 18 décembre 2003, 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.

4. Des conditions d'agrément et de subventionnement :

Le CWES propose de compléter l'article 10, al. 1^{er}, 10^o de la manière suivante « *d'engager les travailleurs **défavorisés ou gravement défavorisés** dans les liens d'un contrat de travail conclu à temps plein ou à temps partiel égal au moins à un 1/2 temps, pour une durée déterminée, à condition qu'il donne lieu dans les 6 mois à un contrat à durée indéterminée, pour une durée indéterminée ou en vue d'un remplacement* ».

De plus, le CWES propose que soit prévu, dans les arrêtés d'exécution du projet de décret, selon des modalités déterminées par le Gouvernement, des cas où il pourrait être contrevenu à l'obligation de maintien de l'effectif (force majeure, circonstances économiques défavorables, perte du client principal...).

Enfin, le **CWES** s'interroge également sur le fait que l'obligation du renouvellement du SIEG (qui peut être octroyé pour 10 ans maximum dans le cadre de la réglementation européenne), ne soit pas prévue. (A tout le moins, il y aura lieu de le prévoir dans l'arrêté d'exécution).

Les organisations patronales s'interrogent sur la justification visant à retenir le taux de 50% de travailleurs (gravement) défavorisés.

Les représentants de l'économie sociale et les organisations syndicales se demandent s'il ne serait pas pertinent d'indiquer que le calcul de la tension salariale doit se faire sur base d'une péréquation à ancienneté égale.

Les représentants de l'économie sociale et les organisations syndicales proposent que l'art. 2, § 1^{er}, 6^o soit supprimé et que l'alinéa premier de cet article 2 soit modifié de la manière suivante :

« § 1^{er} Pour être agréée et utiliser la dénomination « entreprise d'insertion agréée », l'entreprise d'insertion s'inscrit dans l'économie sociale et ses principes tels que définis à l'article 1^{er} du décret du 20 novembre 2008 relatif à l'économie sociale. Dans ce cadre, elle doit répondre aux conditions suivantes : »

En effet, il n'est plus nécessaire de reprendre une condition de respect aux principes de l'économie sociale puisque l'ensemble des conditions d'agrément constituent des éléments qui traduisent de manière plus concrète chacun des principes de la définition de l'économie sociale reprise dans le décret.

5. De l'Accompagnement social :

Concernant l'accompagnement social, les **interlocuteurs sociaux** soulignent que les besoins d'accompagnement des publics fragilisés doivent être rencontrés de manière large et cohérente. Ils invitent le Gouvernement wallon à développer une approche globale de la politique d'accompagnement en Région wallonne et attire notamment l'attention sur la mise

en œuvre du décret du 12 janvier 2012 relatif à l'accompagnement individualisé des demandeurs d'emploi et au dispositif de coopération pour l'insertion. **Les interlocuteurs sociaux** restent défavorables à l'octroi d'un subventionnement aux entreprises d'insertion pour l'accompagnement social. Ils invitent à nouveau le Gouvernement wallon à envisager l'accompagnement social des travailleurs défavorisés dans le cadre des dispositifs existants dans le champ de l'insertion socioprofessionnelle, en assurant le développement de partenariats entre les entreprises d'insertion et les opérateurs spécialisés dans ce domaine et en renforçant la conclusion de conventions entre les entreprises d'insertion et le Forem.

Par ailleurs, ils renvoient, à ce propos, aux positions qu'ils développent de manière plus exhaustive dans l'avis du CESW⁵.

Pour **les représentants de l'économie sociale**, l'accompagnement social est la clef de voûte pour des conditions de travail optimales et pour un épanouissement individuel. Vu le côté indispensable que révèle cette fonction, les entreprises d'insertion demandent d'avoir au moins un temps plein stable dédié à cette fonction dans toute EI afin de mener à bien une politique globale d'insertion à long terme. L'histoire de vie des travailleurs gravement défavorisés les suit tout au long de leur carrière au sein de l'EI. L'accompagnement social perdure quelque soit le nombre d'années de contrat de travail dans le dispositif EI. Le travailleur qui a l'entrée de l'EI est gravement défavorisé le reste tout au long de sa carrière au sein du dispositif.

Les représentants de l'économie sociale estiment que les seuils relatifs à l'engagement d'accompagnateurs sociaux du décret actuel peuvent constituer une bonne base. Ils insistent cependant pour que les seuils soient exprimés en nombre de travailleurs et pas seulement en équivalent temps-plein. Un travailleur (gravement) défavorisé l'est, qu'il soit engagé à mi-temps ou à temps plein. De plus, les seuils pourraient être exprimés en nombre de travailleurs gravement défavorisés d'une part et en nombre de travailleurs défavorisés d'autre part.

Enfin, **les représentants de l'économie sociale** accueillent favorablement l'intention de subventionner dans la durée le poste d'accompagnateur social, en fonction du nombre de travailleurs (grandement) défavorisés présents dans l'entreprise.

En cas de maintien des accompagnateurs sociaux, le **CWES** suggère qu'à l'article 1^{er}, 6^o, soit inséré l'habilitation du Gouvernement wallon à définir le profil de ces personnes.

6. Des Subventions :

Si les **interlocuteurs sociaux** soutiennent la nécessité de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour, du côté des opérateurs, faciliter la fourniture des données requises et, du côté de l'Administration, assurer la fiabilité et l'exploitation des données collectées, ils ne peuvent partager cette logique nouvelle qui consiste à subsidier l'entreprise d'insertion afin qu'elle communique correctement les données probantes à l'Administration.

⁵ 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

Les **interlocuteurs sociaux** estiment que le subventionnement pour la fourniture de données constitue dès lors un précédent inopportun et inégalitaire. Ils demandent dès lors au Gouvernement wallon de retirer cette disposition de l'avant-projet de décret. Parallèlement, afin de faciliter la tâche des entreprises d'insertion, ils recommandent de privilégier la mise en place de mesures de simplification administrative (pas de double collecte de données, lisibilité du formulaire, encodage en ligne, etc.).

Les **représentants de l'économie sociale** précisent que les données ainsi demandée aux secrétariats sociaux seront des informations spécifiques et supplémentaires à celles qu'ils transmettent généralement, ce qui nécessitera de leur part une prestation complémentaire payante à charge des entreprises d'insertion. Cependant, une dérogation à l'obligation de recourir à un secrétariat social devrait être permise pour les entreprises qui en feraient la demande à partir du moment où celles-ci ne feraient pas appel à la subvention et s'engageraient à transmettre à l'Administration les données nécessaires et pertinentes à la liquidation et au maintien des subventions selon les formulaires ou modèles établis par le Gouvernement.

Les **représentants de l'économie sociale** s'interrogent également sur la possibilité ou non d'octroyer la subvention pour un travailleur (gravement) défavorisé engagé moins d'un an avant l'agrément effectif de l'entreprise, au prorata du temps restant à courir entre la date d'agrément et la date anniversaire de son engagement ?

7. Sur la durée de l'emploi en E.I. :

Les interlocuteurs sociaux rappellent 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. Il note que « *les entreprises d'insertion oscillent entre entreprise créatrice d'emplois durables pour les personnes fragilisées et entreprise tremplin pour ce même public* »⁶.

Ils attirent l'attention sur le maintien et le renforcement de ce rôle de tremplin, qui, à leurs yeux, doit constituer la finalité première du dispositif.

Les représentants de l'économie sociale estiment pour leur part que l'entreprise d'insertion a pour missions principales d'offrir des emplois durables, dignes et de qualité à des personnes exclues du marché du travail et de contribuer à leur insertion socioprofessionnelle dans un ancrage local. Dans ce cadre, ils estiment que les travailleurs (grandement) défavorisés devraient s'inscrire au sein des EI dans des contrats à durée indéterminée.

⁶ Rapport d'évaluation globale sur l'exécution du décret du 20 novembre 2008 relatif à l'économie sociale – Année 2010, adopté par le Conseil wallon de l'économie sociale le 19 septembre 2011

8. Autre remarque :

Les interlocuteurs sociaux ont fait part de leur souhait que la situation spécifique des travailleurs handicapés et la question de la transformation d'une ETA en une EI soient examinées, dans un souci de l'amélioration de l'accès des personnes handicapées à l'emploi ordinaire. Pour les interlocuteurs sociaux, il semble que, dans certains cas, la transformation en EI pourrait se révéler être un effet d'aubaine pour l'ETA, accédant ainsi aux primes pour les travailleurs handicapés, le cas échéant aux aides AWIPH (aménagement de postes), tout en voyant l'obligation en matière de rapport travailleurs handicapés/valides rabaissés à 50 %⁷.

Les représentants de l'économie sociale et, plus particulièrement, les représentants de l'EWETA, saluent quant à eux les possibilités de collaborations ouvertes par le décret entre ETA et entreprises d'insertion par la prise en compte d'un actionnariat par les ETA dans des EI. Ces possibilités de collaboration accrues seront bénéfiques à l'insertion demain de plus de travailleurs marginalisés sur le marché de l'emploi et ainsi favoriser encore plus, par le biais de cette collaboration, la mise à l'emploi durable des personnes handicapées dans une ou l'autre des 2 structures.

Ces possibilités de collaborations accrues ne signifient pas que des ETA se transformeront en EI. En effet, la transformation en EI n'amènera aucun avantage particulier aux ETA, au contraire : les ETA disposent de subventions pour l'engagement et le maintien à l'emploi de personnes handicapées, ont accès aux aides AWIPH pour aménagement de poste et l'obligation de rapport travailleurs handicapés / travailleurs valides ne constitue pas un frein pour les ETA puisqu'elles dépassent toutes leurs obligations en la matière.

⁷ 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