

Avis n°16

du Conseil wallon de l'économie sociale

relatif à l'avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon modifiant le décret du 19 décembre 2012 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux entreprises d'insertion et à l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 janvier 2013 portant exécution du décret du 19 décembre 2012 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux entreprises d'insertion

adopté le 3 février 2014

I. 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 à l'arrêté du 31 janvier 2013 portant exécution du décret du 19 décembre 2012 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux entreprises d'insertion.

Par ailleurs, il chargeait le Ministre qui a l'économie sociale dans ses attributions de consulter le CWES, le CESW et le Conseil supérieur des villes, communes et provinces sur cet-avant-projet d'arrêté.

II. EXPOSÉ DU DOSSIER

Les entreprises d'insertion sont régies par le décret du 19 décembre 2012 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux entreprises d'insertion et son arrêté d'exécution du 31 janvier 2013.

L'avant-projet d'arrêté soumis au CWES pour avis prévoit d'apporter les modifications suivantes :

- Assimiler les agences de développement local sous forme d'asbl à des pouvoirs locaux.
- Permettre que le dossier d'agrément soit introduit par une personne habilitée à engager juridiquement l'entreprise d'insertion (et non exclusivement le chef d'entreprise).
- Permettre au Ministre, sur proposition de la Commission, et moyennant une demande motivée de l'entreprise, de dispenser celle-ci de l'obligation de fournir un ou plusieurs éléments de la demande.
- Permettre que le dossier d'agrément soit traité par la Commission d'agrément même incomplet, pour autant que l'entreprise fournisse à l'Administration les arguments expliquant l'impossibilité de l'envoi des éléments manquants.
- Permettre au Ministre d'accorder à la Commission, sur demande motivée de celle-ci, une prolongation du délai pour la remise de l'avis.
- Assimiler certains travailleurs à des travailleurs défavorisés pour pouvoir les valoriser dans le quota (obligation de compter, dans les 4 ans de leur agrément, 50% de travailleurs défavorisés ou gravement défavorisés) auquel les E.I. sont soumises. Cette assimilation ne donne toutefois pas le droit aux subventions liées aux travailleurs défavorisés.

N.B. : L'avant-projet d'AGW prévoit une entrée en vigueur avec effet rétroactif au 31 janvier 2013.

III. AVIS

3.1. LA CONFORMITÉ DE L'AVANT-PROJET D'ARRÊTÉ AUX RÈGLES DE DROIT

Les interlocuteurs sociaux rappellent la position exprimée dans l'avis A.1167 du CESW (point 3.1.).

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^{er} alinéa 1^{er} point 9^o 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.

Les acteurs de l'économie sociale considèrent pour leur part du fait que le décret de 2012 remplace et actualise une réglementation existante, une telle rétroactivité est moins problématique dans la mesure où toutes les entreprises concernées par le dispositif sont soumises aux mêmes règles.

3.2. L'ASSIMILATION DE CERTAINS TRAVAILLEURS À DES TRAVAILLEURS DÉFAVORISÉS

Les interlocuteurs sociaux rappellent la position exprimée dans l'avis A.1167 du CESW (point 3.2.).

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. »

Les acteurs de l'économie sociale et l'Unipso sont favorables à cette assimilation, d'autant qu'elle ne change rien au niveau des subsides.

Celle-ci vise en effet à faciliter le passage vers une entreprise d'insertion agréée des travailleurs ou anciens travailleurs issus d'une ALE, d'un service du CPAS ou d'une ASBL active dans le secteur de l'insertion socioprofessionnelle qui cesserait ses activités. Ainsi, parmi ce personnel, les travailleurs n'ayant pas le CESS seraient de la sorte assimilés à des TD/TGD pour le quota de 50% de TD/TGD à occuper dans les 4 ans de l'agrément. Cette mesure n'aurait pas d'impact financier puisque ces travailleurs, sauf s'ils correspondent à une porte d'entrée déjà prévue par le décret ou l'arrêté, n'entreraient pas en ligne de compte pour la subvention à l'engagement ou la subvention accompagnement social. Elle permettrait néanmoins à l'entreprise réceptacle de ce transfert de ne pas devoir compenser celui-ci par une obligation d'engagements potentiellement impossible à réaliser pour atteindre ce quota de 50%.

3.3. LA DÉTENTION D'UNE ENTREPRISE D'INSERTION PAR UNE ASBL AGENCE DE DÉVELOPPEMENT LOCAL

Les interlocuteurs sociaux rappellent la position exprimée dans l'avis A.1167 du CESW (point 3.3.).

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.

Les acteurs de l'économie sociale sont favorables à cette disposition technique qui clarifie la manière dont tous les types d'A.D.L. doivent être pris en compte dans le cadre de la réglementation E.I.

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 CWES 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.

Les acteurs de l'économie sociale insistent néanmoins pour que le délai fixé ne dépasse pas 6 mois.

3.5. LE DOSSIER DE DEMANDE D'AGRÉMENT

Les interlocuteurs sociaux rappellent la position exprimée dans l'avis A.1167 du CESW (point 3.5.).

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.

Les acteurs de l'économie sociale partagent l'objectif de simplification administrative et d'égalité de traitement.

Ils plaident par ailleurs pour une révision de l'art. 2, § 1^{er} de l'arrêté, reprenant les documents à annexer à la demande d'agrément, ainsi que pour une révision des formulaires de demande d'agrément.

Toutefois, les acteurs de l'économie sociale estiment que si la modification proposée permet la préservation de l'emploi dans les entreprises existantes, ils sont favorables à une formule particulière telle que celle qui est proposée dans cette période transitoire entre le décret E.I. 2003 et le décret E.I. 2012.
