

Région wallonne

Deux dispositifs de soutien à l'économie sociale

Étant donné leur importance croissante dans le secteur de l'économie sociale en Région wallonne, la Cour des comptes a réalisé un audit sur les initiatives de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale (IDESS) et les entreprises d'insertion (EI). Les premières fournissent des services de proximité aux particuliers habitant sur le territoire wallon. Les secondes ont pour objectif d'offrir des emplois durables à des demandeurs d'emploi éloignés du marché du travail, dans le cadre d'une activité marchande.

Sur le plan budgétaire, les moyens d'action consacrés aux IDESS sont de l'ordre de 1,5 million d'euros ; ceux destinés aux EI s'élèvent à environ 11 millions d'euros par an. En 2012, ces crédits ont été utilisés pour financer 63 IDESS et 154 EI. En termes d'emploi, 1.996 travailleurs équivalents temps plein (ETP) ont ainsi été subventionnés.

La Cour des comptes a contrôlé la légalité et la régularité de l'octroi des agréments et du subventionnement des IDESS et des EI. Elle a également examiné l'efficacité du dispositif relatif à ces dernières en termes d'insertion socioprofessionnelle des demandeurs d'emploi difficiles à placer et son coût par rapport aux principes de bonne gestion des deniers publics.

Initiatives de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale

Octroi des subventions et respect des critères

En ce qui concerne les services de proximité, la Cour des comptes a constaté que, globalement, les structures IDESS agréées respectent les critères prévus par le décret du 14 décembre 2006 relatif à l'agrément et au subventionnement des IDESS.

Réalisation des objectifs

Le gouvernement wallon avait annoncé la création de 60 structures agréées employant un minimum de 1.000 ETP à l'horizon 2009. Le nombre d'IDESS agréées a été atteint puisqu'en 2009, 62 structures étaient agréées. Par contre, la Cour des comptes n'a pas été en mesure d'évaluer la réalisation de l'objectif fixé en matière d'emploi, la Région ne disposant pas de données exploitables de ce type.

Par ailleurs, aucun objectif n'a été fixé au-delà de 2009. Dans le cadre de la révision du décret IDESS, le ministre s'est engagé à fixer des objectifs plus précis.

Entreprises d'insertion sociale

Octroi des subventions et respect des critères

La Cour des comptes a constaté que des EI ne répondant pas aux exigences prévues par le décret du 18 décembre 2003 ont néanmoins été agréées et ont obtenu des aides. Ainsi, 20,25 % des décisions d'octroi d'agrément prises entre 2010 et 2012 concernaient des EI qui, d'après l'analyse de l'administration et de l'inspection sociale, ne respectaient pas l'ensemble des critères. La Cour des comptes considère également que le versement des subventions qui en résulte est illégal. Au regard du seul critère des petites et moyennes entreprises (PME), le montant des subventions indument versées entre 2009 et 2012 s'élève à 12.704.611,63 euros, ce qui correspond à 32 % des aides versées au cours de cette période. Près de la moitié de ce montant a été versé à un seul groupe d'EI.

Le nouveau décret du 19 décembre 2012 prévoit un élargissement du régime d'aides aux entreprises liées par un actionnariat commun et aux grandes entreprises, quittant ainsi le seul champ de la petite entreprise qui prévalait dans le décret précédent.

La nouvelle réglementation a supprimé, pour les agréments octroyés à partir de son entrée en vigueur, les causes d'irrégularité fréquemment constatées dans le cadre de l'application du décret antérieur de 2003 puisque le respect du critère de la PME n'est désormais plus obligatoire. En outre, les entreprises liées sont susceptibles d'utiliser un mécanisme de facturation interne pouvant aboutir à une absorption des profits par une (ou des) structure(s) chapeautant le groupe. Une telle pratique risque de heurter les principes généraux définis par le décret-cadre du 20 novembre 2008 applicable à tous les acteurs du secteur de l'économie sociale et principalement la finalité de service à la collectivité ou aux membres plutôt qu'une finalité de profit.

Cumul des subventions – Subventionnement excédentaire du coût salarial

La Cour des comptes a observé que des EI agréées bénéficient également de mesures prises par l'État fédéral (titres-services, Sine et Activa).

La réglementation régionale relative à l'engagement de demandeurs d'emploi visés par les décrets « insertion » n'interdit pas le cumul des subventions régionales et fédérales. Le décret de 2003 prévoit néanmoins que l'ensemble des aides ne peut dépasser le montant du coût salarial brut d'un travailleur et des charges y afférentes.

La Cour des comptes a constaté que cette situation profite particulièrement aux entreprises qui cumulent l'agrément régional octroyé aux EI et l'agrément fédéral délivré pour le système des titres-services. Dans le cadre de son audit, elle a démontré que ces entreprises bénéficient, grâce au cumul des aides fédérales et régionales, d'un subventionnement excédant le coût salarial brut des travailleurs. Les seules recettes des titres-services versées par l'État fédéral suffisent à couvrir entièrement les coûts salariaux pour chacun des travailleurs. Grâce aux aides publiques combinées, ces entreprises réalisent donc des marges bénéficiaires allant de 49 à 131 % de la masse salariale. En incluant dans l'analyse les coûts des services et biens divers, l'excédent est encore de 7 à 53 % de la masse salariale.

Depuis l'entrée en vigueur du décret du 19 décembre 2012, les subventions destinées aux EI sont majorées alors que le cumul avec d'autres aides est toujours autorisé. Bien que les opé-

rateurs doivent maintenant déclarer les diverses aides dont ils bénéficient, l'administration ne dispose actuellement pas des outils lui permettant de contrôler la qualité des informations fournies par les EI. Si aucune mesure n'est prise, la problématique du subventionnement excédentaire devrait donc s'accroître.

La Cour des comptes invite le ministre chargé de l'Économie sociale à prendre les mesures qui s'imposent pour éviter les excédents de subventions, conformément aux principes définis par la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des Communautés et des Régions.

À cet égard, la Cour signale qu'en Région flamande, le cumul de l'agrément au titre d'entreprise d'insertion et du système des titres-services n'est plus permis pour la même activité. Dans la Région de Bruxelles-Capitale, vu les insuffisances budgétaires récurrentes et le fait que la totalité, ou une grande partie, du coût salarial brut est déjà prise en charge par les mesures d'activation des allocations de chômage, Sine ou Activa, ou par un revenu d'intégration sociale, le ministre de l'Économie sociale et les représentants de la plateforme d'économie sociale ont décidé, d'un commun accord, de ne pas verser, ou seulement en partie, les subventions salariales prévues par l'ordonnance de 2004 relative aux EI. De facto, il ne peut donc y avoir d'excédent de subventionnement du coût salarial.

Évaluation de l'objectif d'insertion socioprofessionnelle des demandeurs d'emploi par les EI

Le taux d'insertion des demandeurs d'emploi visés, lequel mesure le rapport entre le nombre de travailleurs titulaires d'un contrat à l'issue de la période de subventionnement fixée à quatre ans et le nombre de travailleurs subventionnés, n'atteint que 27,9 %. En outre, l'insertion des travailleurs se fait majoritairement au sein même des EI. Qu'il s'agisse de l'ancien ou du nouveau décret, les dispositions relatives aux EI ne définissent cependant ni objectifs précis, ni indicateurs de mesure du niveau d'insertion socioprofessionnelle attendu pour les demandeurs d'emploi concernés. Elles ne précisent pas non plus si les travailleurs doivent prioritairement être insérés dans le marché traditionnel du travail ou maintenus dans le secteur des EI.

La Cour des comptes a recommandé aux autorités régionales de fixer les objectifs de cette politique.

Réponse du ministre

Le ministre ayant l'Économie sociale dans ses attributions a communiqué ses remarques par lettre du 12 juin 2014. Celles-ci figurent en annexe du rapport.

Concernant les IDESS, le ministre estime qu'il sera effectivement opportun de tenir compte de la recommandation de la Cour des comptes et de fixer des objectifs plus précis que ceux inscrits dans le décret du 14 décembre 2006, en termes de création d'IDESS, de mises à l'emploi et de réponses à des besoins sociaux et sociétaux insuffisamment satisfaits.

Quant aux EI, le ministre affirme que les agréments et subventions octroyés l'ont été dans un souci de respect de la législation tout autant que de bonne gestion des deniers publics et de soutien au développement d'un secteur contribuant tant au redéploiement économique de la Wallonie qu'à l'insertion socioprofessionnelle de travailleurs précarisés. Selon lui, les

modifications apportées par le décret du 19 décembre 2012 ne visent en aucune manière à couvrir des irrégularités ou des dérives mais bien à soutenir, dans la continuité de la politique menée en la matière depuis 2003, le développement et la professionnalisation des EI.

Il précise que la gestion de la commission consultative et d'agrément des EI a été confiée, par arrêté ministériel du 15 mai 2014, au Conseil économique et social de Wallonie et ce, afin de lever toute ambiguïté.