

Circulaire ministérielle interprétative visant la notion d'employé d'encadrement en IDESS

CONTEXTE

Dans le cadre du dispositif IDESS, la réforme APE a remplacé, à partir du 1^{er} janvier 2022, les anciens points APE par une subvention d'encadrement, destinée à soutenir l'engagement de personnel assurant des missions d'encadrement. Les modalités de cette subvention ont été précisées par l'Arrêté du Gouvernement wallon du 6 juin 2023.

Toutefois, la notion d'« employé d'encadrement » demeure insuffisamment définie dans les textes réglementaires. Cette imprécision laisse place à de multiples interprétations quant aux fonctions pouvant être considérées comme relevant de l'encadrement, tant au niveau de l'accompagnement social que de l'encadrement technique.

Afin d'objectiver les critères d'éligibilité et de garantir une application uniforme du dispositif, l'administration a procédé à une analyse approfondie des fonctions déclarées par les IDESS.

Cette méthodologie, fondée sur l'examen concret des missions exercées et sur l'existence d'une dimension significative d'encadrement social et/ou technique, a été validée sur le plan juridique. Elle a conduit à l'élaboration d'une définition affinée de la notion d'« employé d'encadrement », ainsi qu'à l'établissement d'une liste des fonctions éligibles et non éligibles.

Cette circulaire a fait l'objet d'un avis favorable de la Commission consultative et d'agrément des entreprises d'économie sociale (COMes) ainsi que d'une validation par Monsieur le Ministre.

Les critères retenus, la logique d'analyse appliquée et les résultats de ce travail sont présentés et développés plus en détail dans la suite de la présente note.

DÉFINITION LÉGALE

La présente circulaire fait référence au décret du 14 décembre 2006 relatif à l'agrément et au subventionnement des "Initiatives de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale", en abrégé : "I.D.E.S.S." et à l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 juin 2007 portant exécution du décret du 14 décembre 2006.

1. Le décret

L'article 13 du décret du 14 décembre 2006 relatif à l'agrément et au subventionnement des "Initiatives de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale", en abrégé : "I.D.E.S.S.", énonce :

Le Gouvernement peut également octroyer à l'I.D.E.S.S. agréée à cette fin une aide, calculée en fonction du nombre de travailleurs engagés par l'IDESS ou mis à disposition de celle-ci en vertu de l'article 60, § 7, de la loi organique du 8 juillet 1976 relative aux Centres publics d'Action sociale, destinée à couvrir partiellement les rémunérations du personnel d'encadrement, telle que visée, pour l'I.D.E.S.S. qui dispose d'une décision d'octroi de l'aide à la promotion de l'emploi en vigueur au 31 septembre 2021 en vertu du chapitre 2 du décret du 25 avril 2002 relatif aux aides visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du secteur non-marchand, de l'enseignement et du secteur marchand, par le décret du 10 juin 2021 relatif à la pérennisation des emplois créés dans le cadre du dispositif des aides à la promotion de l'emploi (APE) et à la création d'emplois répondant à des besoins sociétaux prioritaires et d'autres dispositions légales.

2. L'arrêté

Cette disposition est exécutée par l'article 12/1 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 juin 2007 portant exécution du décret du 14 décembre 2006 relatif à l'agrément et au subventionnement des initiatives de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale, en abrégé : "I.D.E.S.S.", qui, dans sa version applicable à l'année 2023, est libellé comme suit :

« § 1^{er}. Dans la limite des moyens budgétaires disponibles, le montant de la subvention annuelle d'encadrement visée à l'article 13 du décret est déterminé sur base du nombre de travailleurs exprimé en équivalent temps plein, en abrégé ETP.

Le barème de la subvention annuelle d'encadrement est le suivant, lorsque l'I.D.E.S.S. occupe :

- 1° deux ETP, 18.768 euros pour l'occupation d'un employé d'encadrement à mi-temps ;
- 2° trois ETP, 32.496 euros pour l'occupation d'un employé d'encadrement à temps plein ;
- 3° cinq ETP, 50.364 euros pour l'occupation d'un-et-demi employés d'encadrement à temps plein ;
- 4° huit ETP, 64.990 euros pour l'occupation de deux employés d'encadrement à temps plein ;
- 5° dix ETP, 82.860 euros pour l'occupation de deux-et-demi employés d'encadrement à temps plein ;
- 6° treize ETP, 97.487 euros pour l'occupation de trois employés d'encadrement à temps plein ;
- 7° quinze ETP, 112.114,81 euros pour l'occupation de trois-et-demi employés d'encadrement à temps plein.

Lorsque l'I.D.E.S.S. bénéficie de la subvention visée à l'article 12bis du décret, le montant de la subvention d'encadrement est réduit de 4.904 euros par demi ETP pour lequel la subvention d'encadrement est octroyée.

Par dérogation à l'alinéa 2, l'I.D.E.S.S. qui bénéficiait, avant le 1er janvier 2022, dans le cadre de son agrément en tant qu'I.D.E.S.S., d'une subvention en vertu du décret du 25 avril 2002 relatif aux aides visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du secteur non marchand, de l'enseignement, le montant de la subvention visé à l'alinéa 2 est réduit du montant dont l'employeur bénéficie en vertu du décret du 10 juin 2021 précité.

§ 2. L'I.D.E.S.S. introduit la demande de subvention d'encadrement, chaque année au mois de mai, auprès de l'Administration via le formulaire visé à l'article 5/1, alinéa 2.

Elle y joint une copie des contrats de travail des employés d'encadrement.

§ 3. Pour déterminer le montant de l'avance de la subvention d'encadrement, le nombre d'ETP mentionné au paragraphe 1er, alinéa 2, est calculé en se basant sur l'année précédant la demande de subvention.

Pour déterminer le montant de la dernière tranche de la subvention d'encadrement, l'Administration ajuste, pour l'année en question, le nombre d'ETP mentionné à l'aliéna 1er, sur base :

1° du nombre réel d'ETP occupés dans l'I.D.E.S.S. ;

2° de toute extension d'activités prévue à l'article 5/1.

§ 4. Pour l'application du présent article, on entend par « employé d'encadrement », la personne occupée par l'I.D.E.S.S. dans le cadre d'un contrat de travail et qui remplit au moins une des conditions suivantes :

1° être accompagnateur social qui remplit les conditions énoncées à l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mai 2017 portant exécution du décret du 20 octobre 2016 relatif à l'agrément des initiatives d'économie sociale et à l'agrément et au subventionnement des entreprises d'insertion;

2° être personnel d'encadrement technique, c'est-à-dire qui exerce une fonction qui implique la supervision ou la coordination des travailleurs.

Le Ministre peut préciser, après avis de la Commission la liste des fonctions admises et, le cas échéant, les conditions d'engagement qui y sont afférentes. »

EXPLICATION DE LA NOTION D'EMPLOYÉ D'ENCADREMENT

1. L'absence de définition spécifique

Le décret du 14 décembre 2006 utilise la notion de « personnel d'encadrement » et l'arrêté du 21 juin 2007 celle d'« employé d'encadrement ». Bien que les deux expressions diffèrent, elles doivent, par cohérence, être comprises comme étant des synonymes.

Dans les versions applicables à l'année 2023, le législateur n'a pas apporté de définition explicite à la notion de personnel d'encadrement.

Il s'en déduit que la portée de cette notion ne diffère pas de celle qui y est donnée dans le langage courant, en tenant compte du contexte juridique dans lequel elle prend place.

2. Personnel chargé d'encadrer un groupe

Eu égard aux questions pratiques posées par les fonctionnaires chargés d'appliquer ce texte, il apparaît nécessaire de l'éclairer sur ce qu'il faut entendre par personnel d'encadrement.

Le dictionnaire Larousse définit l'encadrement comme « l'action d'encadrer un groupe ».

L'expression désigne donc le personnel chargé de la supervision ou de la coordination des travailleurs. Ce type de personnel peut être résumé sous le vocable de « personnel d'encadrement technique ».

Dans le contexte de l'économie sociale, cette expression inclut également les accompagnateurs sociaux. Cette notion est, quant à elle, définie à l'article 1^{er}, 7^o, du décret du 20 octobre 2016 relatif à l'agrément des initiatives d'économie sociale et à l'agrément et au subventionnement des entreprises d'insertion comme étant : « *les personnes, sous contrat de travail au sein de l'entreprise d'insertion agréée, dont les activités exercées dans le cadre de leur fonction d'accompagnateur social relèvent exclusivement de l'accompagnement social* ».

3. Limite du concept

La notion de « personnel d'encadrement » ne doit pas être confondue avec celle de « personnel administratif » qui désigne, quant à elle, le personnel chargé de l'administration de tout ou partie de la structure ou des tâches administratives, même lorsque ces fonctions impliquent, le cas échéant, un pouvoir hiérarchique sur d'autres membres du personnel.

4. Conclusion

En résumé, les notions de « personnel d'encadrement » du décret du 14 décembre 2006 et d'« employé d'encadrement » de l'arrêté du 21 juin 2007 désignent les personnes chargées de la supervision ou de la coordination des travailleurs (personnel d'encadrement technique) ainsi que les personnes chargées de l'accompagnement social des travailleurs (personnel d'encadrement social) et excluent le personnel chargé de la gestion administrative.

LISTE DES FONCTIONS ÉLIGIBLES OU NON À LA SUBVENTION D'ENCADREMENT

Au terme de cette explication de la notion d'employé d'encadrement, une liste a été établie en deux catégories : l'une pour les fonctions éligibles à la subvention d'encadrement et l'autre pour les fonctions inéligibles.

| Fonctions non-éligibles | Fonctions éligibles |
|---|--|
| <p><u>Les fonctions d'administration :</u></p> <p>Employé administratif Assistant administratif Agent administratif Responsable administratif et social Employé technico-administratif Encadrant administratif Travailleur administratif Coordinateur de projet Directeur Répartiteur Gestion et coordination du service IDESS Responsable du département de service de proximité Gestionnaire technique et organisationnel Responsable du service IDESS Responsable de projet Office manager</p> <p><u>Autre type de fonctions :</u></p> <p>Employé logistique et/ou commercial Aide familiale Chauffeur Assistant en mobilité</p> | <p><u>Les fonctions d'accompagnateur social (art. 12, §4, 1°)</u>¹</p> <p>Accompagnateur social Intervenant social Assistant social Assistant encadrant (dans un contexte d'accompagnement) Educateur</p> <p><u>Les fonctions d'encadrant technique (art. 12, §4, 2°)</u></p> <p>Encadrant technique Encadrant dans la menuiserie, sanitaire électricité, bricolage, ... Responsable d'équipe Ouvrier (avec tâche d'encadrant) Ouvrier polyvalent APE (avec tâche d'encadrant) Ouvrier encadrant Auxiliaire technique (avec tâche d'encadrant) Coordination de chantier Formateur technique</p> |

¹ Respectant les mêmes conditions que l'accompagnateur social en entreprises d'insertion. Dès lors, il doit disposer d'au moins une des qualifications suivantes :

1° être titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur à orientation sociale, psychologique ou pédagogique ;
2° avoir une expérience professionnelle d'au moins trois ans dans un poste d'encadrement dans le secteur de l'insertion socioprofessionnelle ou dans une fonction d'accompagnement psychosocial.

La liste des fonctions présentée dans cette circulaire constitue une base de référence établie sur la base des contrats analysés à ce jour. Elle n'a cependant pas vocation à être exhaustive et pourrait être modifiée à l'avenir moyennant un nouvel avis de la COMes, en fonction des contrats transmis par les IDESS.

Il est à noter que les fonctions non éligibles dans la liste ci-dessous pourraient éventuellement être acceptées, à condition qu'un certain pourcentage de la fonction soit dédié à l'encadrement des activités IDESS agréées. Cette répartition devra être justifiée par une preuve écrite, telle qu'un contrat de travail ou un avenant au contrat de travail, avec un descriptif de fonction attestant cette responsabilité.