

AVIS n° 1410

Avis sur l'avant-projet de décret portant subventionnement des opérateurs de stimulation de l'économie et de l'économie sociale

Avis adopté le 24 janvier 2019

1. INTRODUCTION

Le 30 novembre 2018, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture l'avant-projet de décret portant subventionnement des opérateurs de stimulation de l'économie et de l'économie sociale.

Le 19 décembre 2018, le Ministre JEHOLET a sollicité l'avis du Conseil économique, social et environnemental de Wallonie sur cet avant-projet de décret.

2. EXPOSE DU DOSSIER

Subventionnement des opérateurs de stimulation de l'économie

L'avant-projet de décret vise à instaurer de nouveaux régimes de subvention pour les opérateurs de stimulation économique qui exercent des activités de stimulation de l'économie.

Le Gouvernement organise l'agrément des opérateurs de stimulation de l'économie pour une durée qui ne peut être supérieure à 5 ans. Selon la Note au Gouvernement wallon, la période de 5 ans a pour objectif la mise en place de vraies actions structurantes pour l'économie wallonne. Durant cette période, l'opérateur de stimulation de l'économie agréé met en œuvre ses actions et développe son activité dans un des secteurs prioritaires suivant :

- la promotion; la valorisation et le soutien aux commerces ;
- la promotion, la valorisation et le soutien aux artisans;
- la promotion, la valorisation et le développement des commerces et des artisans dans les Centres-villes ;
- la promotion, la valorisation et le soutien de la croissance des entreprises ;
- la promotion, la valorisation et le soutien aux entreprises par le numérique et les technologies nouvelles ;
- la promotion, la valorisation et le soutien à l'industrie cinématographique et audiovisuelle.

Les critères sur base desquels l'agrément est octroyé à un opérateur doivent au moins comprendre :

- une identification claire et précise de l'activité de stimulation de l'économie pour laquelle l'agrément est demandé et une subvention est à accorder ;
- la vision stratégique et les axes de développement de l'opérateur de stimulation de l'économie à horizon 5 ans.

Les opérateurs mettant en œuvre des actions dans un des secteurs prioritaires de la Région wallonne, déjà agréés par la Région wallonne, dans les compétences du Ministre de l'Economie, pour d'autres missions définies par décret, pourront faire valoir cet agrément dans le cadre du présent avant-projet de décret. Chaque opérateur agréé devra tenir une comptabilité analytique afin de faciliter l'évaluation du dispositif. La décision portant agrément de l'opérateur de stimulation de l'économie fixera les objectifs pluriannuels en lien avec l'activité de stimulation de l'économie subventionnée. Cette obligation aura pour objectif d'évaluer l'opérateur pour toute la période d'agrément.

Subventionnement des opérateurs de stimulation de l'économie sociale

L'avant-projet de décret instaure un nouveau régime de subventions pour les opérateurs de stimulation de l'économie sociale. Ce régime de subvention permettra de financer les rémunérations du personnel d'encadrement socio-professionnel au sein des opérateurs de stimulation de l'économie sociale.

Impact budgétaire

L'impact budgétaire du nouveau régime de subventionnement des opérateurs de stimulation de l'économie et de l'économie sociale, établi en additionnant les subventions uniques portant sur les projets APE relevant de la compétence « Economie » et « Economie sociale », est évalué à 17 millions €.

3. AVIS

Sur base de l'examen transversal des différents avant-projets de décret qui lui ont été soumis, le Conseil économique, social et environnemental de Wallonie demande :

- l'allongement d'une année de la phase transitoire, la portant à la période du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2021 au plus tard,
- la poursuite de la réforme en deux temps :
 - * à l'issue de la période transitoire, une première étape limitée au transfert budgétaire, garantissant la continuité des services et le maintien des emplois existants,
 - * un second temps d'intégration des postes de travail dans les politiques fonctionnelles, de manière progressive, cohérente et concertée, s'appuyant sur un redéploiement de ces politiques en fonction de l'évolution des besoins et des priorités régionales,
- pour cette seconde étape, plutôt que des décrets « fourre-tout », l'adaptation prioritaire des cadres décrets ou réglementaires spécifiques existants, relatifs à chaque type de bénéficiaires concernés, lorsque ces cadres existent, ou l'élaboration de nouveaux cadres lorsque cela s'avère pertinent, tout en poursuivant le soutien à certaines activités innovantes,
- le respect de la concertation et la transparence (bénéficiaires potentiels de chaque nouveau dispositif, rattachement à une compétence, contestations en cours et procédure de traitement, ...).

Cette transparence est indispensable pour permettre d'apprécier les avant-projets de décret soumis. C'est la raison pour laquelle le Conseil sollicite une fois de plus la communication de la liste des projets répartis par compétence, incluant les budgets et les équivalents temps plein concernés.

A l'examen du présent avant-projet de décret, le Conseil relève notamment qu'il est nécessaire :

- d'intégrer les dispositions relatives au nouveau régime de subventionnement des opérateurs dans leurs textes fondateurs,
- dans le cas contraire, à tout le moins, de s'assurer de la cohérence entre l'avant-projet de décret et les dispositions existantes spécifiques à chaque opérateur,
- de clarifier les dispositions transitoires.

3.1. CONSIDERATIONS TRANSVERSALES SUR LES TRANSFERTS AUX POLITIQUES FONCTIONNELLES

A ce jour, le Conseil économique, social et environnemental de Wallonie a examiné 4 avant-projets de décret concrétisant le transfert des moyens anciennement dédicacés aux APE vers les compétences Emploi, Economie et Economie sociale, Action sociale et Santé, Relations internationales¹. De manière transversale, il souhaite formuler les considérations et demandes suivantes.

En préalable, il tient à relayer les inquiétudes légitimes partagées par les travailleurs et employeurs concernés, tous secteurs et toutes fédérations confondues, faisant face à une profonde incertitude quant à la pérennité des emplois et des services, tant concernant la période transitoire que l'intégration dans les politiques fonctionnelles.

3.1.1. L'ALLONGEMENT D'UN AN DE LA PHASE TRANSITOIRE

Le Conseil relève que le report d'un an du démarrage de la phase transitoire n'a pas été accompagné d'un report de la fin, réduisant donc à une seule année cette période initialement prévue sur deux ans. Il estime que cette phase est désormais trop courte.

En raison de l'état d'avancement des différents projets, du contexte politique (élections, temps nécessaire à la formation du futur Gouvernement wallon, etc.) et de la nécessité de mettre en place une procédure de validation correcte des compétences attribuées aux différents employeurs, il préconise que la phase transitoire, prévue du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2020 au plus tard, soit allongée d'une année, afin que le transfert vers les Ministres fonctionnels intervienne au plus tard le 31 décembre 2021.

Comme il le rappelle ci-dessous, la continuité des services, le maintien des emplois existants et la neutralité budgétaire doivent constituer des impératifs durant cette phase transitoire. A cet égard, il renvoie à ses demandes formulées dans l'Avis A.1409 du 24 janvier 2019 sur l'avant-projet d'arrêté portant exécution du décret du 25 avril 2002.

3.1.2. LES OBJECTIFS ET PRINCIPES DE LA REFORME

Pour rappel, dans leur avis A.1367 du 28 mai 2018 sur l'avant-projet de décret alors dénommé « *avant-projet de décret instaurant un régime transitoire dans le cadre du dispositif des aides à la promotion de l'emploi en vue de son abrogation pour le transformer en soutien structurel aux politiques fonctionnelles* », les interlocuteurs sociaux demandaient qu'outre les principes énoncés par le Gouvernement wallon (simplification, transparence, équité, implication du Ministre fonctionnel, ...), « *la continuité des services, le maintien des emplois existants et la neutralité budgétaire constituent des impératifs durant la phase transitoire et à moyen terme, sans préjudice du redéploiement à plus long terme de politiques fonctionnelles cohérentes et concertées, en fonction de l'évolution des besoins et des priorités fixées par chaque Ministre de tutelle et/ou par le Gouvernement wallon* ».

¹ associations oeuvrant à l'international

Dans le même avis, le Conseil insistait *“pour que, vu l’ampleur du dispositif, la diversité et parfois la complexité des situations en présence, le transfert s’effectue de manière progressive et puisse s’appuyer sur une large concertation entre les Gouvernements et les secteurs concernés, sur base d’une information complète et transparente relative aux projets concernés (...)”*. Il demandait que le calendrier soit revu afin qu’un projet de réforme global et complet puisse être proposé, comprenant des engagements concrets et précis quant au devenir des services et des milliers d’emplois au cœur des politiques fonctionnelles wallonnes et communautaires.

Le Conseil relève que le déroulement de la réforme ne s’inscrit pas du tout dans cette perspective. La volonté du Gouvernement wallon de faire aboutir l’ensemble des processus décrets et réglementaires fonctionnels dans les quelques mois à venir induit un travail dans la précipitation. Cela empêche une réflexion approfondie sur les politiques fonctionnelles visant une réelle intégration des postes de travail anciennement APE et ne permet pas une véritable concertation avec les interlocuteurs sociaux et les secteurs concernés.

3.1.3. L’INTEGRATION DANS LES POLITIQUES FONCTIONNELLES

Le Conseil constate que les avant-projets de décret en cours d’élaboration dans le cadre des compétences respectives de chaque Ministre concerné sont pour la plupart des textes « fourre-tout » touchant une variété d’opérateurs différents en dehors des cadres fonctionnels et réglementations spécifiques, qui existent pourtant pour une part non négligeable d’entre eux. Ils apparaissent davantage guidés par la consommation du budget transféré, que par une analyse approfondie ou la poursuite de politiques particulières. En outre, ces avant-projets de décret instaurant de nouveaux régimes d’aides ne précisent pas de critères concrets d’octroi ; ils comprennent essentiellement des habilitations au Gouvernement wallon.

Le Conseil indique que la définition de politiques fonctionnelles cohérentes et efficaces doit reposer sur une analyse préalable des besoins, la définition des objectifs poursuivis, la détermination des moyens nécessaires et enfin l’adaptation ou la fixation du cadre réglementaire, visant l’intégration des moyens dédiés à l’emploi transférés dans le cadre de la suppression des APE. Dans la démarche actuelle du Gouvernement wallon, la logique apparaît inversée, ne s’inscrivant pas dans les objectifs de bonne gouvernance, de cohérence et d’efficacité qui devraient guider cette réforme.

Pour le Conseil, l’intégration optimale des anciens postes APE doit se concrétiser prioritairement au travers d’une adaptation des cadres décrets ou réglementaires spécifiques existants, relatifs aux types de bénéficiaires concernés, lorsque ces cadres existent, ou par le biais de nouveaux cadres réglementaires, lorsque cela s’avère pertinent. Par ailleurs, le soutien à certaines activités pour lesquelles l’élaboration d’une réglementation n’apparaît pas justifiée (par exemple des projets innovants ou des activités proposées par un petit nombre d’opérateurs) doit être poursuivi.

3.1.4. UN CHANTIER EN DEUX TEMPS

Le Conseil réaffirme qu’au regard de l’ampleur du chantier et tenant compte des éléments précités, le calendrier programmé est irréaliste. Il demande que la réforme se poursuive en deux temps :

- à l’issue de la période transitoire dont la prolongation d’un an est sollicitée, une première étape limitée au transfert budgétaire, garantissant la continuité des services et le maintien des emplois existants,
- un second temps d’intégration progressive des postes de travail dans les politiques fonctionnelles, s’appuyant sur un redéploiement de ces politiques, de manière concertée, en fonction de l’évolution des besoins et des priorités régionales.

Cette intégration progressive doit permettre de mettre en œuvre les objectifs de cohérence, d'efficacité, de maintien de la professionnalisation des services, d'égalité entre bénéficiaires en termes d'obligations, modes de financement, etc. Elle doit tenir compte de la multiplicité et la diversité des situations existantes.

Le Conseil rappelle par ailleurs sa demande qu'« à long terme, les budgets transférés restent impérativement consacrés au financement d'emplois dans les secteurs »².

3.1.5. LA TRANSPARENCE

Le Conseil regrette le manque de transparence qui entoure cette réforme. Il est ainsi invité à se prononcer sur des avant-projets de décret instaurant de nouveaux régimes d'aide sans en connaître précisément ni les bénéficiaires potentiels, ni ceux qui se verront retirer leurs subventions au profit des nouvelles politiques. Il demande à disposer d'une information complète sur les types d'opérateurs reliés à chaque compétence fonctionnelle, le nombre d'équivalents temps plein, ainsi que les budgets respectifs, afin de pouvoir en toute connaissance de cause, estimer la pertinence et la portée des nouveaux dispositifs proposés.

En outre, le Conseil souligne une fois de plus l'importance que revêt pour les employeurs la détermination des compétences fonctionnelles auxquelles les points APE dont ils bénéficient seront rattachés. *“Soutenant l'objectif de transparence, il comprend difficilement la confidentialité qui semble entourer cette question”*². Il demande que la procédure de validation par l'employeur soit précisée (délai de contestation, possibilité de recours, ...). Il souhaite par ailleurs disposer d'une information globale sur les contestations introduites par les opérateurs, leur traitement et leur suivi.

3.1.6. L'HETEROGENEITE DES PHASAGES

L'examen transversal des différents avant-projets de décret soumis laisse apparaître une réelle absence d'harmonisation des phasages (9 ans, 2 ans, mise en œuvre immédiate, ...). Si le Gouvernement wallon ne suit pas la demande du CESE d'une organisation de la réforme en deux temps, le Conseil l'invite à tout le moins à prendre en compte les difficultés opérationnelles potentiellement générées par ces phasages différenciés pour les employeurs relevant de différentes compétences.

3.2. CONSIDERATIONS SUR L'AVANT-PROJET DE DECRET

Comme déjà exprimé dans les considérations transversales, le Conseil constate que l'avant-projet de décret portant subventionnement des opérateurs de stimulation de l'économie et de l'économie sociale touche une grande variété d'opérateurs différents, en dehors de leurs cadres fonctionnels et de leurs réglementations spécifiques qui existent pourtant pour certains d'entre eux (Agences de développement local, Cellules de gestion de centres-villes, IDESS,...). Pour ces derniers, le Conseil déplore cette façon de faire et est partisan d'une intégration des dispositions relatives au nouveau régime de subventionnement des opérateurs dans leurs textes fondateurs.

² Cf. Avis A.1367 du 28 mai 2018 sur l'avant-projet décret.

Si le Gouvernement wallon ne suit pas la demande du Conseil, ce dernier l'invite à tout le moins à s'assurer de la cohérence entre l'avant-projet de Décret et les dispositions existantes spécifiques à chaque opérateur. Ainsi, concernant la stimulation de l'économie sociale, le CESE Wallonie constate que les entreprises d'insertion sont déjà financées pour l'accompagnement social des travailleurs défavorisés, dans le cadre de leur décret fonctionnel. Le présent avant-projet de décret a donc pour effet de mettre en place un double mécanisme de financement pour une même mission, ce que les interlocuteurs sociaux considèrent comme incohérent. A côté du problème d'absence de lien avec les décrets fonctionnels, s'ajoute, pour les IDESS, une restriction forte dans leur liberté d'utilisation des subventions dont elles bénéficient, le présent texte la limitant au seul accompagnement psycho-social.

Par ailleurs, au-delà de l'absence d'homogénéité entre les différents avant-projets de décret examinés concernant les phasages, le chapitre 4 relatif aux dispositions transitoires du présent texte pose d'importants problèmes de compréhension ; les interlocuteurs sociaux demandent donc que ce chapitre soit clarifié.

En outre, le Conseil s'interroge notamment sur l'absence de référence aux Agences-conseil en économie sociale, dans la Note au Gouvernement wallon, alors qu'il s'agit d'un acteur majeur de stimulation de l'économie sociale.

Enfin, à l'art.10, alinéa 1, 8° de l'avant-projet de décret, le Conseil note qu'il y a une erreur concernant la condition de 25% ; en effet, conformément à l'article 3 §2 9° du décret du 25 avril 2002, l'aide annuelle n'est due que « *si l'opérateur de stimulation de l'économie ou l'opérateur de stimulation de l'économie sociale qui compte parmi leur conseil d'administration au maximum 25% (et non plus de 25%) des sièges occupés par des travailleurs ...* ».