



AVIS A.1033

**RELATIF A L'AVANT-PROJET DE DÉCRET RELATIF
AU SOUTIEN À LA CRÉATION D'EMPLOI EN
FAVORISANT LES TRANSITIONS PROFESSIONNELLES
VERS LE STATUT D'INDÉPENDANT À TITRE
PRINCIPAL**

Adopté par le Bureau du CESRW le 11 avril 2011

Doc.2011/A.1033

RÉTROACTES

Le 10 février 2011, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture l'avant-projet de décret relatif au soutien à la création d'emploi en favorisant les transitions professionnelles vers le statut d'indépendant à titre principal. Il a chargé le Ministre A. ANTOINE de solliciter l'avis du CESRW sur l'avant-projet de décret.

Le 9 mars 2011, le Ministre A. ANTOINE a consulté le CESRW dans un délai de 35 jours.

EXPOSÉ DU DOSSIER

L'avant-projet de décret a pour objet d'octroyer un incitant financier, d'un montant global de maximum 12.500 €, sur une période de deux ans (en 4 tranches dégressives), à certains travailleurs indépendants à titre complémentaire ou à des personnes sortant de la formation des classes moyennes ou d'une SAACE, qui s'installent comme indépendant à titre principal.

L'objectif annoncé de la mesure est *«de permettre l'accroissement du volume d'emploi existant par l'autocréation d'emploi, la libération de l'emploi occupé précédemment, et à terme, la création d'emplois supplémentaires lorsque l'activité de l'indépendant s'est développée.»*

Le Gouvernement wallon a prévu le suivi de 350 nouveaux dossiers chaque année, soit un total de 700 dossiers annuels. Les moyens budgétaires affectés sont de l'ordre de 3 millions d'euros en base annuelle, complétés le cas échéant par certaines inexécutions budgétaires et par des crédits du Plan Marshall 2.vert.

Avis

1. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

1.1. L'appréciation générale du projet

Le **CESRW** partage l'objectif du Gouvernement wallon de promouvoir la création d'activités économiques et d'emplois, notamment par la création d'activités indépendantes. Il note que l'étude réalisée en 2009 par l'UCM intitulée «*Etude des freins et des motivations des indépendants à titre principal*» a effectivement mis en évidence le fait que les indépendants à titre complémentaire représentaient un vivier important et croissant d'entrepreneurs.

Les **organisations patronales** font part de la nécessité de faciliter le passage du statut d'indépendant complémentaire au statut d'indépendant à titre principal. Ayant recommandé une politique spécifique en la matière ces organisations **saluent la mise en œuvre de la mesure «Airbag»**. Elles soulignent en particulier la pertinence du public bénéficiaire (intégrant les personnes accompagnées au sein des SAACE et les apprenants issus de la formation des «Classes Moyennes»), l'accompagnement et la formation pouvant être mis en place via les chèques-formation et les chèques-crédation, le gage de sérieux apporté par les critères de sélection et le rôle du Comité de sélection, ainsi que les délais de rigueur fixés dans le projet.

Les **organisations syndicales**, a priori favorables à toute mesure de soutien à la création d'emploi, **émettent de très nettes réserves** en ce qui concerne l'octroi d'incitants de type «Airbag». Elles considèrent, après lecture de l'avant-projet de décret, que le dispositif mis en place, à savoir l'incitant financier et ses modalités d'octroi, ne donne aucune garantie d'atteindre l'objectif global de création d'emplois. Elles craignent au contraire que ce type d'incitants ne crée un **appel d'air** et ne suscite l'intérêt de personnes peu préparées, malgré les aides proposées, à une vie d'indépendant, avec tous les aléas et contraintes que cela suppose. De nombreux critères - au-delà de l'aspect financier - entrant en ligne de compte pour la réussite d'une carrière d'indépendant, ces organisations craignent que le dispositif ne génère, comme on le voit notamment dans les pays qui disposent de dispositifs analogues, des situations in fine de précarité sociale accentuée.

Les **organisations syndicales** mettent également l'accent sur l'**effet d'aubaine** généré par le dispositif.

1.3. L'articulation et la lisibilité des aides accessibles aux indépendants

Le CESRW note que de nombreux dispositifs de soutien ou incitants à l'installation du travailleur indépendant existent, tant au niveau régional que fédéral (SAACE, bourses de pré-activité, chèques-formation à la création d'entreprise, allocations de l'ONEM, prêts du Fonds de participation, etc.). Il estime que **la lisibilité de ces aides devrait être améliorée** et qu'en particulier, les incompatibilités ou, à l'inverse, les possibilités de cumul avec le dispositif en projet devraient être précisées.

Ainsi, le CESRW recommande au Gouvernement wallon de faire la clarté sur les cumuls possibles et, le cas échéant, de **promouvoir les articulations adéquates** entre les multiples dispositifs d'aides ou incitants à l'installation. Il invite également à organiser les échanges d'information et d'expertise nécessaires entre les différentes administrations compétentes.

1.4. L'importance des habilitations et les précisions à apporter

Le CESRW estime que l'avant-projet de décret gagnerait à être plus précis sur certaines modalités concrètes du dispositif. Pour mémoire et sans être exhaustif, le Gouvernement wallon est habilité à :

- adapter les conditions définissant les bénéficiaires de la mesure;
- fixer le montant du revenu annuel plafond pour l'indépendant à titre complémentaire;
- déterminer des secteurs ou publics prioritaires;
- compléter la liste des exclusions (personnes exclues du bénéfice de l'aide);
- déterminer le contenu et la forme des demandes et les modalités de leur introduction, de leur réception et de leur recevabilité;
- déterminer les procédures relatives à la gestion et au traitement des demandes par l'Office et le Comité de sélection;
- fixer les délais pour l'ensemble des procédures;
- préciser les critères de sélection des projets énumérés dans le décret;
- déterminer les modalités de fonctionnement du Comité de sélection;
- établir les modalités relatives à l'octroi, la liquidation, le versement et le contrôle de l'incitant financier;
- établir le montant des différentes tranches de l'incitant financier;
- définir les critères du rapport d'évaluation ...

2. CONSIDÉRATIONS PARTICULIÈRES

2.1. La sélection des projets

Le CESRW s'interroge sur la façon dont les projets soutenus vont être sélectionnés :

- **Quels sont les secteurs d'activité et les publics prioritaires visés par le dispositif ?**
Le CESRW note que le Gouvernement wallon est habilité à définir «*les secteurs ou les publics prioritaires au regard de la situation du marché de l'emploi*», et ce uniquement pour les bénéficiaires visés à l'article 3, 2° (issus de la formation «Classes moyennes» ou des SAACE). Le Conseil s'interroge quant aux intentions du Gouvernement en ce qui concerne cette approche ciblée, d'ailleurs abordée dans l'exposé des motifs, qui parle comme d'une condition restrictive de «*secteurs ou publics estimés prioritaires par le Gouvernement*», sans plus de précision. Le CESRW se demande aussi pourquoi ne pas permettre d'envisager la définition de priorités pour l'ensemble des bénéficiaires. Cela semblerait d'autant plus pertinent que, parmi les critères de sélection des projets, figure l'adéquation des activités avec les politiques régionales menées par le Gouvernement (ex. pénuries).
- Quelle est la marge d'appréciation dans l'examen du caractère complet, puis de la recevabilité des demandes ? Quel est le rôle du FOREm en la matière ? Est-ce une approche purement administrative ?
- Le projet prévoit que le Comité de sélection est chargé d'émettre une proposition de classement motivée des demandes. A quoi correspond cette notion de «classement» ? L'ensemble des dossiers complets, recevables et bénéficiant d'un avis favorable du Comité de sélection ne bénéficieront-ils pas de l'aide ? Sur quelle base seront-ils «classés» (pondération des différents critères de sélection ?) et quel sera l'impact de ce «classement» ?

- Les commentaires des articles précisent que la période de trois ans pendant laquelle le candidat visé à l'article 3 1° doit avoir eu le statut d'indépendant à titre complémentaire se justifie notamment au regard de la nécessité d'apprécier les activités déjà établies. Sur base de quels critères, outre les résultats d'exploitation (art. 6, 1°), le Comité de sélection appréciera-t-il ces activités ?

2.2. Le public bénéficiaire

A la lecture du projet de décret et des commentaires des articles, le CESRW prend acte des caractéristiques du public bénéficiaire. Schématiquement :

- Le public visé à l'article 3, 1°: le travailleur indépendant à titre complémentaire depuis au moins 3 ans, exerçant en Wallonie, domicilié en Wallonie, dont les revenus issus de l'activité indépendante sont plafonnés et ne bénéficiant plus de revenus professionnels issus d'un emploi de salarié ou de statutaire ou n'étant plus bénéficiaire d'allocations de chômage en qualité de demandeurs d'emploi.
- Le public visé à l'article 3, 2°: le titulaire d'un titre délivré, dans les 5 ans précédant l'introduction de la demande, par l'enseignement des Classes moyennes, d'une formation de chef d'entreprise, ou d'une attestation de la finalisation d'un processus d'accompagnement, dans les 5 ans précédant l'introduction de la demande, auprès d'une SAACE agréée (structure d'accompagnement à l'autocréation d'emploi), s'installant comme indépendant principal en Wallonie, domicilié en Wallonie, n'étant pas engagé dans les liens d'un contrat de travail ou d'un statut et n'étant plus bénéficiaire d'allocations de chômage.

Pour ce qui concerne le public visé à l'article 3, 1°, les remarques suivantes ont été formulées lors des travaux du CESRW :

- Il apparaît que les travailleurs en interruption de carrière ou en crédit-temps peuvent accéder au dispositif. Cela soulève plusieurs questions :
 - * n'est-ce pas partiellement contradictoire avec l'objectif de libération de l'emploi occupé précédemment ?
 - * les allocations perçues dans le cadre de l'interruption de carrière ou du crédit-temps ne devraient-elles pas être comptabilisées pour la détermination du revenu ?
 - * les personnes du public 3, 2° n'ont droit à l'aide que si elles ne sont pas dans les liens d'un contrat de travail ou d'un statut; elles n'ont donc pas droit à l'aide si elles sont en pause-carrière ou crédit-temps. Qu'est-ce qui justifie cette différence de traitement ?
 - * n'est-on pas face à une sorte de double soutien financier ?
- Quid du bénéficiaire d'allocations d'attente ?
- Une étude de l'UCM montre que 88% des indépendants à titre complémentaire sont des travailleurs salariés. Ces derniers seront potentiellement incités par le dispositif à quitter leur emploi pour devenir des travailleurs indépendants à titre principal. En cas de succès de la mesure, comment le Gouvernement wallon envisage-t-il de soutenir les employeurs pour faire face au départ de leurs travailleurs ?
- Pour une meilleure intégration du dispositif dans les politiques régionales, il serait pertinent de pouvoir définir des secteurs et publics prioritaires pour cette catégorie de bénéficiaires aussi, comme cela est le cas pour le public visé à l'article 3, 2°.

2.3. La gestion et la promotion du dispositif

Le CESRW note que de nombreuses missions nouvelles sont confiées au FOREm dans le cadre de la mise en œuvre du dispositif : réception et examen des dossiers, versement des incitants, suivi budgétaire, récupération des indus, établissement d'un tableau de bord semestriel, évaluation de la mise en œuvre du décret, ... Le CESRW s'interroge sur les intentions du Gouvernement wallon en ce qui concerne l'octroi de moyens supplémentaires au FOREm pour effectuer les nouvelles tâches qui lui sont attribuées; il invite donc le Gouvernement à apporter des précisions à cet égard.

Par ailleurs, le CESRW souligne que le projet de décret n'indique pas où est logé le Comité de sélection, ni quel organe en assure le secrétariat. Il conviendrait de le prévoir.

Enfin, le CESRW s'interroge sur l'administration chargée de la promotion du dispositif, ainsi que sur les modalités pratiques de cette promotion. Il invite le Gouvernement à apporter les précisions utiles en la matière.

2.4. Le contrôle, le monitoring et l'évaluation

Le contrôle

Le CESRW s'interroge sur les modalités de contrôle, en particulier concernant, d'une part, les éléments mentionnés dans la déclaration sur l'honneur du bénéficiaire et, d'autre part, la perception de toute aide publique dans un délai de trois ans précédant et suivant la date d'octroi de l'incitant (cf. respect d'aides *de minimis*). Il souligne l'importance de cet aspect que le Gouvernement envisage de concrétiser dans les arrêtés d'exécution.

Le monitoring

Le CESRW note que le projet de décret prévoit qu'un tableau de bord semestriel des décisions prises pour les différentes demandes d'incitants financiers soit établi par l'Office et fourni au Comité de sélection. Afin de permettre un travail efficace du Comité de sélection et un suivi adéquat du démarrage de la mesure, le Conseil préconise que ce monitoring soit établi selon un timing plus rapproché, mensuel au départ, trimestriel ensuite. Cela s'avèrera d'ailleurs indispensable en termes de suivi budgétaire.

L'évaluation

Le CESRW recommande une **évaluation annuelle du dispositif** et de ces effets sur l'emploi, la périodicité trisannuelle lui semblant inopérante. En effet, le dispositif n'ayant pas été précédé d'une phase d'expérience pilote, il convient le cas échéant de pouvoir l'adapter en fonction des évaluations et notamment des réponses et réactions de terrain. Pour ce qui concerne les années de démarrage de la mesure, il préconise cependant qu'un **état des lieux** de la mesure soit élaboré **après un an** de fonctionnement et que la **première évaluation approfondie** ait lieu **après deux ans** de mise en œuvre du dispositif.

Le CESRW invite le Gouvernement wallon à définir dès à présent les critères permettant d'évaluer la mesure et souhaite avoir des précisions quant à la méthode d'évaluation qui va être mise en place.

Enfin, le CESRW demande que les évaluations lui soient communiquées.

2.5. Autres remarques particulières

Le CESRW note qu'il conviendrait :

- de parler du «FOREm» plutôt que de l'«Office»;
- à l'art.1^{er}, de définir l'«Institut» utilisé à l'art.7 § 1^{er} ;
- à l'art.8 §2, remplacer «peut-être» par «peut être».

Le CESRW s'interroge sur l'utilisation du terme «Wallonie». Ne conviendrait-il pas de parler de «région wallonne de langue française» ?

Le CESRW remarque que l'art.7 § 3 précise le nombre de réunions du Comité de sélection. Il se demande s'il est bien opportun d'intégrer dans un décret ce point d'organisation pratique du Comité.
