



AVIS A.1060

**SUR L'AVANT-PROJET D'ARRÊTÉ PORTANT EXÉCUTION DU DÉCRET
DU 27 OCTOBRE 2011 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 CESW le 26 janvier 2012

SOMMAIRE

PRÉAMBULE	p.3
EXPOSÉ DU DOSSIER	p.3
AVIS	p.3
1. Modalités d'exécution non précisées – Habilitations non exploitées	p.3
2. Rôle essentiel du Comité de sélection	p.5
3. Problématique des délais	p.5
4. Rôle du FOREM et moyens	p.6
5. Examen article par article	p.6

PRÉAMBULE

Le 20 décembre 2011, le Ministre A. ANTOINE a sollicité l'avis du CESW sur l'avant-projet d'arrêté portant exécution du décret du 27 octobre 2011 relatif au soutien à la création d'emploi en favorisant les transitions professionnelles vers le statut d'indépendant à titre principal, tel qu'adopté en première lecture par le Gouvernement wallon.

EXPOSÉ DU DOSSIER

Le décret du 27 octobre 2011 relatif au soutien à la création d'emploi en favorisant les transitions professionnelles vers le statut d'indépendant à titre principal (MB 16.11.11) 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 (structure d'accompagnement à l'autocréation d'emploi), qui s'installent comme indépendant à titre principal.

L'objectif annoncé de la mesure, parfois appelée « airbag », 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.

L'avant-projet d'arrêté d'exécution définit notamment les conditions d'octroi imposées aux bénéficiaires, les modalités et procédures de demande, traitement des dossiers, décision et liquidation des aides, les dispositions relatives au Comité de sélection, ainsi que les modalités de contrôle et sanction.

AVIS

1. MODALITÉS D'EXÉCUTION NON PRÉCISÉES - HABILITATIONS NON EXPLOITÉES

Les secteurs/publics prioritaires

En son article 3 al.4, le Décret prévoit que le Gouvernement wallon peut déterminer, pour tout ou partie des bénéficiaires, les secteurs ou les publics jugés prioritaires au regard de la situation du marché de l'emploi, des résultats de l'évaluation ou des recommandations du Comité de sélection et qu'il le fait d'office en cas de nombre conséquent de demandes empêchant la gestion adéquate de la mesure.

Dans son Avis A.1033, le CESW s'était interrogé sur les intentions du Gouvernement en la matière.

L'avant-projet d'arrêté n'exploite pas cette habilitation.

Les **organisations syndicales** estiment qu'il serait pertinent de définir des secteurs et/ou publics prioritaires dès la mise en œuvre du dispositif, a fortiori dans un contexte de restriction budgétaire. Ces priorités guideront utilement le travail du Comité de sélection.

Les **organisations patronales** ne partagent pas cette demande. Elles soulignent qu'au besoin, l'habilitation au Gouvernement wallon permettra de définir ultérieurement des secteurs et/ou publics prioritaires, en fonction des résultats de l'évaluation, des recommandations du Comité de sélection ou d'un afflux excessif de demandes.

Les critères de sélection

Dans son article 6, le décret liste 5 critères de sélection des dossiers et habilite le Gouvernement à les préciser.

L'avant-projet d'arrêté n'apporte aucune précision à ce niveau.

Les **organisations syndicales** estiment qu'il serait utile de préciser les critères de sélection, par exemple de définir ce que le Gouvernement entend par « *marché potentiel* », « *développement potentiel de l'activité* », etc. ou de lister les « *politiques régionales* » prises en compte, hors des politiques relatives aux métiers en pénurie ou émergents.

Les **organisations patronales** estiment que ces notions doivent s'apprécier au regard des dossiers présentés au Comité de sélection. Elles considèrent que le travail du Comité de sélection contribuera à préciser les critères, au fil de l'examen des dossiers individuels et du développement d'une jurisprudence. S'il échoue, cette dernière pourra servir de base à l'exercice par le Gouvernement de l'habilitation dont il dispose.

L'évaluation

Le décret en son article 12 prévoit une évaluation trisannuelle du dispositif, portant notamment sur les effets de la mesure sur la création d'emplois et le caractère suffisant de la durée de l'expérience préalable requise du demandeur, ainsi qu'une évaluation les deux premières années, portant une attention particulière au suivi des bénéficiaires. Il habilite le Gouvernement à définir les critères du rapport d'évaluation.

Dans son Avis A.1033, le CESW formulait plusieurs recommandations en ce qui concerne l'évaluation du dispositif - qui n'ont été que très peu suivies. Ainsi, il recommandait de définir dès à présent les critères permettant d'évaluer la mesure et demandait des précisions quant à la méthode d'évaluation qui allait être mise en place. Il demandait aussi que les évaluations lui soient communiquées.

Le CESW souligne l'intérêt qu'il peut y avoir à fixer dès à présent les critères d'évaluation, ne serait-ce qu'au regard des difficultés engendrées par la définition subséquente de ces critères et la collecte d'informations a posteriori. Il demande également que les premières évaluations apprécient le rôle joué par le Comité de sélection (cf. point 2. infra).

2. RÔLE ESSENTIEL DU COMITÉ DE SÉLECTION

Le CESW attire l'attention sur le rôle essentiel qui devra être joué par le Comité de sélection des projets. L'analyse par ce Comité de la viabilité du projet, sur base de l'examen précis de chaque demande individuelle au regard des critères de sélection du décret, et le développement d'une jurisprudence solide auront une fonction déterminante pour l'efficacité du dispositif. Ce Comité devra être en mesure de reconnaître et soutenir les projets réellement porteurs mais aussi, chaque fois que nécessaire, de dissuader les initiatives manifestement vouées à l'échec.

3. PROBLÉMATIQUE DES DÉLAIS

Procédure :

- FOREm : Accusé de réception et examen du caractère complet de la demande - 15 j.
- Demandeur : Si incomplet, possibilité le demandeur de compléter sa demande – 15 j. + 10 j.
- FOREm : Examen de la recevabilité de la demande - 15 j.
- FOREm : Instruction, avis technique et envoi au Comité - 20 j.
- Comité de sélection : Avis et classement - 40 j. (+ 15 j. en cas de nombreuses demandes)
- Ministre : Décision motivée d'octroi ou refus – 20 j.
- FOREm : Notification de la décision au demandeur – 15 j. et liquidation de la première tranche – 2 mois

Le CESW relève que les délais fixés au FOREm pour l'analyse du caractère complet de la demande (15 jours calendriers), de sa recevabilité (15 jours) et la rédaction de l'avis technique (20 jours) apparaissent relativement courts, particulièrement pour ce qui concerne la rédaction de l'avis technique et sa transmission au Comité de sélection, a fortiori en cas de succès important de la mesure à son lancement. Ainsi, le Conseil propose d'augmenter ce dernier délai relatif à l'instruction de la demande par le FOREM et de le porter à 30 jours.

Par ailleurs, le CESW note que, en cas de dépassement des délais, les décisions sont réputées favorables à plusieurs étapes de la procédure : demande considérée comme recevable (art.6 §2 al.4), demande transmise au Ministre en l'absence d'avis du Comité (art.7 al.1), incitant octroyé en l'absence de décision du Ministre (art.8 al.3).

Il conviendra de garantir que les différents acteurs concernés soient en mesure de respecter les délais qui leur incombent, afin de permettre à tous les projets de bénéficier d'une analyse complète et de décisions en bonne et due forme. Par ailleurs, il convient également de rappeler l'importance pour les demandeurs d'un examen rapide des dossiers.

4. RÔLE DU FOREM ET MOYENS

Le CESW note à nouveau 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 mensuel, secrétariat du Comité de sélection, etc. Le Conseil attire l'attention sur la question des moyens nécessaires à l'Office pour assumer ces missions ; il conviendra de vérifier la disponibilité des moyens humains et équipements adéquats.

5. EXAMEN ARTICLE PAR ARTICLE

Art.2

L'avant-projet d'arrêté, comme le décret, prévoit que l'aide est octroyée dans les limites des crédits budgétaires disponibles. Le CESW s'interroge sur les mesures prévues en cas de succès inattendu du dispositif et d'épuisement du budget.

Art.3 §1^{er}

En son article 3 al.1^{er} 1° e), le décret prévoit que le travailleur indépendant à titre complémentaire sollicitant l'aide ne peut disposer de revenus annuels bruts issus de son activité d'indépendant supérieurs à un montant fixé par le Gouvernement et situé entre 20.000 et 30.000 €.

L'avant-projet d'arrêté fixe ce montant maximal à 25.000 € et précise qu'il s'agit des revenus professionnels bruts, diminués des frais professionnels et, le cas échéant, des pertes professionnelles (cf. AR n°38 du 27.07.67), issus de l'activité exercée en tant qu'indépendant à titre complémentaire durant l'exercice fiscal précédent l'introduction de la demande.

Le CESW note que ce montant ne prend pas en compte les aides publiques obtenues par l'indépendant. Cependant, il invite le Gouvernement prendre les dispositions adéquates assurant le respect des règles européennes en matière d'*aides de minimis*.

En outre, les **organisations syndicales** soulignent qu'un montant de revenus professionnels annuels bruts de 25.000 € correspond déjà à un niveau d'activité complémentaire certain, supérieur au montant annuel brut du revenu minimum garanti¹. Les demandeurs bénéficiant, par leur activité d'indépendant complémentaire, d'un revenu proche de ces 25.000 €, correspondent-ils aux personnes dont il convient de soutenir, par des subsides publics, la transition au statut d'indépendant à titre principal ?

Les **organisations patronales** ne partagent pas cette remarque, estimant que, compte tenu de la nature des revenus visés, le plafond de revenu fixé est tout à fait pertinent par rapport à l'objectif poursuivi.

¹ A titre d'exemple, le revenu annuel brut minimum garanti d'un travailleur âgé de 21 ans, y compris pécule de vacances et prime de fin d'année, s'élève à 19.300 €.

Art.3 § 2

Le CESW note que l'art.3 §2 reprend une série d'informations sur le fonctionnement des SAACE, à savoir « *la structure d'accompagnement à l'autocréation d'emploi est assistée d'un comité de validation (...) à la mise en œuvre de son activité indépendante* ». Le Conseil estime que cette longue explication, issue du Décret du 15 juillet 2008 relatif aux structures d'accompagnement à l'autocréation d'emploi, ne doit pas figurer dans l'arrêté portant exécution du décret du 27 octobre 2011.

Par ailleurs, le CESW note que deux propositions figurant dans la Note au Gouvernement du 09.06.11 en réponse à l'Avis A.1033, visant à cibler le public issu des SAACE et notamment éviter un appel d'air vers des publics peu préparés, ne sont pas reprises dans l'arrêté. Il s'agissait, d'une part, de limiter l'accès au dispositif « airbag » aux porteurs de projet ayant bénéficié d'un parcours d'accompagnement avec mise en situation réelle de l'activité économique (en 2011, 294 porteurs de projets sur un total prévu de 1.047) et, d'autre part, de réduire à 2 ans (au lieu de 5) le délai maximum entre la finalisation du processus d'accompagnement et l'introduction de la demande.

Art.3 § 3

Dans le cas d'une seconde installation comme indépendant, le CESW s'interroge sur l'obligation prévue à l'art.3 §3 al.3, à savoir « *La fin de l'activité de la première installation ne peut résulter d'une condamnation (...)* ». Quel est l'apport de cette disposition, en regard de l'article 4 du décret, en particulier le 3°, qui comprend le même élément, à savoir « *ne peut bénéficier de l'incitant financier la personne qui (...) a fait l'objet d'une condamnation (...)* », ainsi que la possibilité de réhabilitation. Le Conseil recommande de vérifier la cohérence des textes.

Le CESW souligne aussi que différents termes sont utilisés pour qualifier les formations acceptées pour les demandeurs désirant s'installer pour la seconde fois comme indépendant à titre principal. Il recommande de mettre en cohérence l'art.3 §3 al.5 de l'avant-projet d'arrêté (« *formations dispensées auprès d'opérateurs publics de formation agréés ou subventionnés par les pouvoirs publics* »), l'art.4 §1^{er} 7° de l'avant-projet (« *opérateurs de formations agréées* ») et l'art.3 al.6 du décret (« *formations certifiées* »).

Art.4 § 1^{er}

Le CESW demande que le formulaire de demande soit soumis à l'avis du Comité de sélection, en particulier en ce qui concerne les éléments relatifs à l'art.4 § 1^{er} 5°, à savoir la « *description précise de l'activité d'indépendant à exercer à titre principal démontrant la volonté de s'inscrire durablement dans le projet et permettant l'appréciation des critères de sélection visés à l'article 6 du décret* ». Ces informations revêtent en effet une importance majeure pour l'élaboration par le Comité de sélection de son avis et de sa proposition motivée de classement. Il convient de s'assurer dès la mise en œuvre du dispositif que le Comité disposera des données nécessaires pour remplir sa mission.

En outre, le CESW note qu'il est peu probable que l'avertissement-extrait de rôle pour le dernier exercice d'imposition demandé à l'art.4 §1^{er} 6° de l'avant-projet d'arrêté concerne effectivement l'exercice fiscal précédent l'introduction de la demande, sur lequel porte l'obligation de l'art.3 §1^{er}. Il apparaît nécessaire de mettre en cohérence l'obligation et l'élément de preuve repris dans la demande.

Art.5 al.1

Le CESW se demande dans quelle mesure un simple courriel permet de donner une date certaine à la réception d'un document.

Art.5 al.2

Le CESW invite à ajouter « *du présent arrêté* » après « *l'article 4* ».

Art.6 §2

Le CESW invite à ajouter « *du décret* » après « *l'article 2, alinéa 2* » et « *du présent arrêté* » après « *l'article 7* ».

Art.6 §3

Le CESW remarque que l'avis dit « technique » du FOREm et l'avis du Comité de sélection se basent tous deux sur l'analyse de la demande au regard des critères de sélection visés à l'article 6 du décret. Il constate que l'avis technique du FOREm est communiqué au seul Comité de sélection, et non au Ministre. Il s'interroge sur ce qui différencie ces deux avis et sur les conséquences en cas d'avis divergents.

Art.7

L'avant-projet d'arrêté prévoit que le Comité attribue pour chaque demande un avis favorable ou défavorable et rend une proposition motivée de classement.

Le CESW note que le décret n'aborde pas la remise d'avis, mais uniquement la proposition de classement motivée.

Le Conseil réitère ses interrogations fondamentales sur la notion de « classement », déjà soulevées dans l'Avis A.1033. 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» ? Dans un souci de clarté et d'égalité de traitement pour les demandeurs, il invite à définir dans l'arrêté des modalités d'exécution précises à cet égard.

Art.8 al.4

Le CESW demande que « *à dater de la prise de décision* » soit remplacé par « *à dater de la réception de la décision ministérielle* ».

Art.9 §1^{er}

Dans un souci d'uniformité, le CESW recommande de mentionner ce délai en jours plutôt qu'en mois. Il demande aussi que « *après la décision d'octroi de l'incitant financier* » soit remplacé par « *après la réception de la décision ministérielle d'octroi de l'incitant financier* ».

Art.9 §3 et §4

Les **organisations patronales** soulignent la difficulté pour les bénéficiaires de la mesure, d'une part, d'augmenter de 5% le chiffre d'affaires durant les 6 premiers mois de l'activité et, d'autre part, de démontrer cet accroissement en terme probant sur une période aussi courte. En effet, il convient de s'interroger sur l'existence de documents probants portant sur un semestre, la plupart des documents au niveau comptable et fiscal portant généralement sur une année.

Par ailleurs, les **organisations patronales** notent que cette période de 6 mois convient peu à la réalité des plus petites entreprises dans lesquelles la progression du chiffre d'affaires s'envisage dans une perspective généralement supérieure à un semestre.

Concernant l'augmentation de l'activité professionnelle de 5%, les **organisations patronales** attirent l'attention sur les difficultés que ne manqueront pas de rencontrer les secteurs ayant une activité saisonnière ou ceux dont le travail et la facturation dépendent de procédures souvent longues (marché public, réception de travaux, ...).

Les **organisations patronales** proposent dès lors qu'une augmentation de 5% du chiffre d'affaires soit imposée pour le versement de la troisième tranche (cf. art.9 §4).

Art.10 §2

Concernant la problématique des conflits d'intérêt, le CESW relève qu'étant donné que le Comité de sélection sera composé, entre autres, de personnes issues des organismes dispensant le type de formation requis pour obtenir l'incitant, il devrait y avoir une réflexion, en cas de délibération, sur ce que recouvre le concept d'intérêt personnel indirect. Faute de clarification, cet élément pourrait être utilisé, notamment en cas de contestation de la décision prise par le Comité.
