



AVIS A.1223

**SUR L'AVANT-PROJET DE DECRET MODIFIANT
LE DECRET DU 6 MAI 1999 RELATIF A L'OFFICE WALLON
DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE L'EMPLOI**

ADOpte PAR LE BUREAU LE 29 JUIN 2015

INTRODUCTION

Le 4 juin 2015, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture l'avant-projet de décret modifiant le décret du 6 mai 1999 relatif à l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi.

Le 9 juin 2015, la Ministre E. TILLIEUX a sollicité l'avis du CESW sur l'avant-projet de décret.

EXPOSE DU DOSSIER

Dans le cadre de la mise en œuvre de la Sixième réforme de l'Etat, le Gouvernement wallon a désigné le FOREM comme entité administrative réceptacle pour une série de compétences transférées en matière d'emploi et de formation. L'avant-projet de décret soumis pour avis adapte le décret organique du FOREM afin d'y intégrer ces nouvelles missions.

Ainsi, le service à gestion distincte chargé de la gestion administrative, financière et budgétaire pour l'instruction, la vérification administrative et la liquidation d'octroi d'aides et de subventions liées aux politiques de l'emploi et de la formation (actuellement en charge des dispositifs APE, SESAM, PTP, crédit-adaptation, chèque-formation, Airbag) se voit confier la gestion des incitants à l'emploi et/ou la formation transférés suivants :

- Réductions de cotisations sociales groupes-cibles et secteurs d'activités,
- Activations, primes et compléments,
- Titres-services et fonds de formation titres-services,
- Chèques ALE,
- Congé-éducation payé,
- Fonds de l'expérience professionnelle.

En outre, un troisième service à gestion distincte est créé au sein de l'Office, chargé de la gestion administrative, financière et budgétaire pour le contrôle de la disponibilité active et passive des chômeurs et l'imposition des sanctions y relatives.

Par ailleurs, l'avant-projet de décret modifie l'organisation interne du FOREM. Il met en place :

- quatre Directions territoriales, sièges d'exploitation des activités,
- un siège central, orienté vers le support et le service aux territoires,
- quatre Directions centrales, compétentes pour :
 - * le développement et la gestion des produits et services aux employeurs et aux particuliers ;
 - * la stratégie ;
 - * les ressources humaines ;
 - * la gestion et le développement des finances, de l'administration et des technologies de l'information.

Enfin, l'avant-projet de décret modifie également les dispositions décrétales relatives aux anciens Comités Subrégionaux de l'Emploi et de la Formation suite à l'accord de coopération du 20 mars 2014 relatif à la mise en œuvre des Bassins Enseignement qualifiant-Formation-Emploi.

AVIS

1. REMARQUE PRÉALABLE

Le CESW a pris acte des dispositions relatives à la réorganisation interne de l'Office (création d'un troisième service à gestion distincte, réorganisation territoriale, création de quatre directions centrales, ...). Il souligne que le manque de précisions sur cette réorganisation et les questions pendantes (par exemple sur la place du troisième service à gestion distincte, sur l'équilibre entre les différentes directions centrales, ...) ne lui permettent pas de se prononcer à ce stade sur les dispositions prévues dans l'avant-projet de décret.

Dans l'immédiat, il renvoie sur ces aspects à la position des interlocuteurs sociaux siégeant au Comité de gestion du FOREM.

2. INTÉGRATION DES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES AUX MISSIONS DE BASE DE L'OFFICE

En remarque préalable, le CESW souligne que, comme mentionné dans la Note au Gouvernement wallon, la plupart des aides transférées concernées par l'avant-projet de décret « *entrent en ligne de compte pour la réforme complète des aides à l'emploi, prévue par la DPR et actuellement menée par le Gouvernement en concertation avec les partenaires sociaux* » et que leur énumération dans l'avant-projet « *ne préjuge en rien de leur évolution au terme du chantier de réforme* ». Il ajoute que l'exercice concret au 1^{er} avril 2015 ou au 1^{er} janvier 2016 des compétences transférées et la continuité des dispositifs justifient l'adoption en urgence de l'avant-projet de décret, se limitant à transposer l'exercice des compétences administratives, sans examiner préalablement les dispositifs sur le fond. Le Conseil formule cependant les remarques suivantes.

Tout d'abord, le CESW invite à veiller particulièrement à ce que l'intégration des compétences transférées s'accompagne, au-delà de l'organisation administrative et de l'approche quantitative, d'une gestion qualitative des dispositifs et d'une appropriation des finalités de ceux-ci par les agents.

Ensuite, pour ce qui concerne les réductions de cotisations sociales et les activations des allocations de chômage, le Conseil invite à être attentif à la bonne gestion de ces dispositifs et à une répartition des tâches efficace entre le FOREM et les organismes fédéraux « *opérateurs administratifs et techniques* ».

Le CESW note que l'avant-projet de décret ne contient aucune indication technique ou opérationnelle sur les aspects pratiques de la gestion des dispositifs. Il souligne que la Note au Gouvernement wallon et les commentaires des articles semblent présenter une vérification « individuelle » des dossiers de demande par le FOREM, celui-ci étant chargé de prendre les décisions d'octroi « *après instruction et vérification administratives des dossiers de demande* ». Pour le CESW, une telle approche apparaît irréaliste et inconcevable au vu du nombre de bénéficiaires à traiter.

Sans préjuger des réformes futures, le CESW insiste pour que la continuité des dispositifs au 1^{er} janvier 2016 soit assurée et que le fonctionnement simple et efficace des systèmes actuels soit maintenu. Il cite pour exemple les réductions de cotisations sociales groupes-cibles « travailleurs âgés » et « jeunes travailleurs », dont l'octroi est automatique, sans l'exigence de formalités particulières.

Par ailleurs, le Conseil demande à être informé des démarches entreprises d'une part en vue de rendre les formalités liées à la carte de travail¹ opérationnelles au niveau régional, d'autre part afin d'assurer les flux informatiques nécessaires entre le FOREM et les OIP fédéraux.

Le CESW souligne aussi que toute modification des politiques groupes-cibles actuelles ne peut être envisagée sans porter une attention soutenue aux aspects liés à la gestion efficace du système et à la simplification administrative. Il rappelle que les éventuels nouveaux critères ouvrant le droit à des réductions de cotisations sociales ou à l'activation des allocations de chômage devront être exploitables électroniquement par les opérateurs administratifs et techniques fédéraux, par exemple via la déclaration multifonctionnelle (âge, salaire de référence, ..), le flux de l'ONEM (statut, degré de scolarisation, ...), etc. L'introduction de critères pour lesquels aucune vérification électronique n'est envisageable apparaît inopportune.

Le Conseil relève également que, le cas échéant, un timing adéquat devra être respecté pour permettre les adaptations éventuelles qui seraient imposées à l'ONSS, l'ORPSS, l'ONEM... Concrètement, il s'agit de laisser aux OIP, aux employeurs et aux prestataires de services (secrétariats sociaux...) le temps nécessaire pour préparer les adaptations décidées, les traduire en instructions et programmer les modifications dans les applications informatiques.

Enfin, pour l'ensemble des dispositifs transférés, le CESW demande au Gouvernement wallon de veiller particulièrement à assurer le traitement des données disponibles pour permettre une gestion efficace et un monitoring adéquat des mesures, notamment grâce à l'établissement de rapports de suivi annuels de qualité.

3. ASPECTS RELATIFS A LA MISE EN ŒUVRE DES BASSINS EFE

3.1. CONSIDERATIONS GENERALES

3.1.1. Nécessité de mise en cohérence des décrets

Dans ses avis A.1050 du 30 septembre 2011 sur l'avant-projet de décret modifiant le décret du 6 mai 1999 relatif au FOREM et A.1160 du 13 janvier 2014 sur l'avant-projet d'arrêté relatif aux services à gestion distincte du FOREM, le CESW avait déjà souligné la nécessaire articulation des dispositions décrétales et réglementaires concernant le FOREM et les CSEF avec le projet d'accord de coopération relatif à la mise en œuvre des Bassins enseignement qualifiant-formation-emploi alors en cours d'élaboration.

A la conclusion de cet accord de coopération, la nécessité d'une adaptation des dispositions décrétales et réglementaires relatives au service à gestion distincte CSEF est apparue encore plus clairement, comme cela a été souligné récemment par le Président de l'Assemblée des Instances Bassins, représentant les interlocuteurs sociaux, lors de l'installation de cette Assemblée le 5 juin 2015.

¹ La carte de travail est une attestation de l'ONEM qui certifie la qualité du travailleur et par laquelle celui-ci peut prouver à l'employeur qu'il aura droit, en cas d'engagement, à une réduction des cotisations patronales et éventuellement à une allocation de travail. La carte de travail est sollicitée par le travailleur par le biais du formulaire de demande C.63.

Le Conseil accueille dès lors positivement la démarche du Gouvernement wallon visant l'articulation et la mise en cohérence des deux décrets. Il attire l'attention sur la nécessité d'adapter simultanément l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 avril 2014 relatif aux services à gestion distincte du FOREM, qui contient notamment des dispositions relatives au Collège des CSEF et au Plan d'action, différentes de celles figurant dans l'avant-projet de décret.

3.1.2. Référence au Contrat de gestion du FOREM

Le Conseil soutient la mise en place d'un service à gestion distincte tel que prévu à l'article 71 du Contrat de gestion 2011-2016 du FOREM, à savoir « *L'enjeu stratégique de ce mode d'organisation est d'augmenter l'autonomie de gestion des CSEF, afin de leur permettre de jouer le rôle de plateforme de concertation et d'animation territoriale à l'échelle des futurs bassins de vie, tout en s'assurant de la cohérence des activités respectives du FOREM et de l'ensemble des CSEF ainsi qu'entre les CSEF, dans une logique d'efficience* ».

Dans le cadre de ce Contrat de gestion, le FOREM s'est engagé à

- « - *mettre en place les processus nécessaires pour assurer un maximum de flexibilité dans les processus de support (budget, comptabilité, ressources humaines) tout en respectant les réglementations en vigueur ;*
- *mettre en place une cellule de coordination apportant soutien et appui aux CSEF afin de favoriser une cohérence d'action et de faciliter leur mise en œuvre. »*

Pour le CESW, les termes du Contrat de gestion, négocié entre les représentants des interlocuteurs sociaux, du Gouvernement wallon et du FOREM constitue une référence incontournable. Le Conseil insiste donc pour que le service à gestion distincte Instances Bassins EFE (IBEFE) soit mis en œuvre selon les termes et l'esprit du Contrat de gestion du FOREM, à savoir :

- accroissement de l'autonomie de gestion des IBEFE ;
- mise en place des processus assurant un maximum de flexibilité dans les activités de support (budget, comptabilité, ressources humaines,...) ;
- soutien et appui logistique aux IBEFE dans l'exercice de leurs missions.

Le Conseil souligne que le centrage du service à gestion distincte sur un rôle de support et appui logistique aux IBEFE doit se refléter dans la composition et les missions du Collège des CSEF.

3.1.3. Les enjeux du service à gestion distincte (SGD)

Le Conseil rappelle qu'initialement, la réflexion sur la mise en place d'un SGD CSEF visait à apporter des réponses aux difficultés récurrentes dans les relations entre le FOREM et les CSEF.

Le Conseil souligne qu'outre cet objectif initial, d'autres enjeux importants sont apparus suite à la conclusion de l'accord de coopération « Bassins » et aux évolutions qui en découlent : transformation des CSEF en IBEFE, transfert des moyens humains et financiers vers les Instances avec maintien du personnel sous l'autorité administrative du FOREM, rôles et missions des différents acteurs dans ce nouveau paysage, apport par la Wallonie de l'essentiel des ressources humaines et financières du dispositif « Bassins ».

Pour le Conseil, la réalisation des objectifs de l'accord de coopération « Bassins » reposera inévitablement sur une mise en œuvre réussie du SGD IBEFE.

Pour le CESW, le SGD doit donc être pensé et mis en place comme un élément facilitateur dans la mise en œuvre de l'accord de coopération Bassins EFE.

3.1.4. Clarification du rôle des différents acteurs

Le Conseil considère également que la nouvelle configuration du paysage générée par l'accord de coopération relatif aux Bassins EFE appelle une clarification du rôle des différents acteurs. Pour le CESW, dans cette nouvelle configuration :

- Les IBEFE sont prédominantes et autonomes dans l'élaboration de leurs plans d'action. Les questions liées à la mise en œuvre de l'accord de coopération au niveau sous-régional doivent être traitées au niveau des Instances, au sein desquelles le FOREM est représenté.
- L'Assemblée des IBEFE doit assurer la cohérence globale du dispositif au niveau de la Fédération Wallonie-Bruxelles et peut impulser des axes d'actions transversaux. Les questions liées à la mise en œuvre de l'accord de coopération au niveau de la Fédération ou non résolues au niveau sous-régional doivent être traitées par cette Assemblée.
- Au plan wallon, les orientations stratégiques du dispositif relèvent des interlocuteurs sociaux au sein du CESW.
- L'article 21 de l'accord de coopération prévoit que les questions générales liées à l'organisation des IBEFE font l'objet d'une concertation entre le FOREM et l'Assemblée des Instances. Le FOREM n'étant pas membre de cette Assemblée, il conviendra d'assurer sa participation par le biais de modalités adéquates.
- En matière budgétaire, le cadre général, entendu comme la définition des moyens nécessaires à l'exercice des missions prévues décretalement, relève du Gouvernement wallon en concertation avec le CESW ; la répartition des moyens entre les IBEFE relève de l'Assemblée des Instances ; le service à gestion distincte en articulation avec le Collège des CSEF est quant à lui chargé de la gestion journalière.
- Au niveau des Instances Bassins, les Présidents sont responsables des orientations politiques et des plans d'actions ; les coordinateurs en lien avec le SGD sont compétents pour la gestion journalière et la mise en œuvre des plans d'actions.
- Les plans d'actions étant élaborés et validés par les Instances Bassins, le service à gestion distincte n'a pas d'avis d'opportunité à émettre sur ces plans.

3.2. CONSIDERATIONS PARTICULIERES

3.2.1. Sur la définition du service à gestion distincte (art.14)

L'article 14 modifie l'article 34 du décret du 6 mai 1999. Selon l'avant-projet de décret, le service à gestion distincte est chargé « *de la gestion financière et budgétaire des IBEFE* » ainsi que « *de veiller à la cohérence et la légalité des procédures administratives des IBEFE* ».

Moyennant la prise en compte des remarques formulées dans les considérations générales et le respect des termes du Contrat de gestion (autonomie de gestion, flexibilité des procédures,...), le Conseil peut marquer son accord sur cette définition, qui n'empiète pas sur les compétences des IBEFE en termes de plans d'actions.

Le Conseil demande cependant que les missions de support et soutien logistique aux IBEFE dans l'exercice de leurs missions soient explicitement inscrits dans les missions du SGD.

Par ailleurs, l'article 14 prévoit « *qu'en application de l'article 21 de l'accord de coopération, le responsable du SGD et l'assemblée des Instances se réunissent au moins quatre fois par an afin de se concerter sur les questions générales liées à l'organisation des Instances bassin. Les modalités de fonctionnement sont fixées par le R.O.I. soumis pour approbation au Ministre de tutelle* ».

Le CESW s'étonne de ces dispositions. Pour le Conseil, l'Assemblée des Instances a effectivement pour missions de traiter les questions générales liées à l'organisation des IBEFE en concertation avec le FOREM conformément à l'article 21 de l'accord de coopération. Cette mission a d'ailleurs été explicitement rappelée dans le R.O.I. de l'Assemblée adopté le 5 juin 2015. Cependant, selon l'accord de coopération, le FOREM n'est pas membre de cette Assemblée. Il appartiendra donc à l'Assemblée de déterminer rapidement les meilleures modalités d'association du FOREM à ses travaux, vraisemblablement à titre d'expert, comme le R.O.I. le permet.

Le CESW demande donc la suppression de ces dispositions et leur remplacement par le libellé de l'accord de coopération Bassins, à savoir : « *Les questions générales liées à l'organisation des Instances bassins sont traitées en concertation avec l'Assemblée des Instances bassin* ».

3.2.2. Sur les missions des Chambres Emploi-Formation (art.18)

L'article 18 modifie l'article 38 du décret du 6 mai 1999 de la façon suivante :

Décret FOREM – Art. 38	Avant-projet de décret
<p>1° Réunir les tiers de son ressort territorial intervenant dans la mise en œuvre des politiques d'emploi et de formation afin d'identifier ensemble les thématiques d'intervention prioritaires pour la sous-région au regard des données et analyses disponibles sur le marché du travail.</p> <p>2° Initier et animer des plateformes de concertation afin de susciter des actions que ces thématiques (...) et sur celles décidées par le Gouvernement pour l'ensemble de la Région wallonne.</p> <p>3° Emettre avis sur les agréments pour lesquels son avis est rendu obligatoire par ou en vertu d'une disposition décréte.</p> <p>4° Emettre des recommandations ou propositions sur l'adéquation entre des politiques d'emploi et de formation au niveau de ce ressort territorial et les besoins socio-économiques de ce même territoire en particulier dans le cadre du plan d'actions annuel de l'Office, du PLIC, des MIRE et des politiques visant à réguler l'offre au niveau de la sous-région.</p> <p>A ces fins, le Comité maintient en permanence la concertation avec les entreprises de son ressort et l'ensemble des partenaires concernés par l'emploi et la formation, en favorisant leurs rencontres, en coordonnant leurs actions et en encourageant leurs synergies.</p>	<p>1° Emettre un avis sur les agréments pour lesquels son avis est rendu obligatoire par ou en vertu d'une disposition décréte.</p> <p>2° Emettre des recommandations ou propositions sur l'adéquation entre des politiques d'emploi et de formation au niveau de ce ressort territorial et les besoins socio-économiques de ce même territoire dans le cadre du plan d'actions annuel de l'Office, du PLIC et des MIRE.</p>

Le Conseil relève que les anciennes missions 1° et 2° sont donc supprimées car selon l'exposé des motifs, l'accord de coopération Bassins EFE (art. 9) prévoit que « *les Instances Bassins assurent le rôle d'interface et la concertation entre les interlocuteurs sociaux, les acteurs locaux de l'enseignement qualifiant, de la formation professionnelle, de l'emploi et de l'insertion et au niveau des Chambres emploi-formation, le dialogue et la concertation s'opèrera entre les acteurs de l'emploi et de la formation* ».

Le Conseil constate que, selon l'avant-projet de décret, les missions des CSEF sont quasiment limitées à l'exercice d'une mission d'avis dans le cadre de diverses procédures d'agrément.

Le CESW rappelle que, dans ses avis antérieurs sur le sujet, il s'est montré particulièrement soucieux que les CSEF puissent le cas échéant, dans le cadre des Bassins EFE, poursuivre différents projets et actions menés dans le champ de l'emploi et de la formation, telles que la concertation entre les opérateurs d'insertion, des actions en matière de discrimination à l'embauche, d'accueil de l'enfance, de mobilité, d'écoute des stagiaires...

Le Conseil considère que le libellé de l'avant-projet de décret doit être revu de manière à permettre la mise en œuvre de telles actions et projets, tout en respectant la primauté de l'Instance Bassin.

Il est également attentif à la nécessaire convergence des actions menées par les différentes composantes du dispositif « Bassin » (Instance Bassin, Chambre emploi-formation, Chambre Enseignement) et à la cohérence globale du dispositif. Pour concilier ces deux objectifs, il demande que les missions des Chambres Emploi-Formation reprises à l'article 18 de l'avant-projet de décret soient remplacées par la mission suivante : « *mener toute mission confiée en vertu de dispositions décrétales ou réglementaires et toute action déléguée (ou avalisée) par l'Instance Bassin EFE* ».

Pour ce qui concerne la mission relative aux avis dans le cadre de diverses procédures d'agrément, et en lien avec les dispositions de l'accord de coopération habilitant le Gouvernement wallon à remplacer dans les dispositions décrétales et réglementaires les termes « CSEF » par « Chambre emploi-formation » ou « Instance Bassin », le CESW demande un moratoire de 18 mois et une prolongation des dispositions actuelles jusque fin 2016, de façon à permettre aux interlocuteurs sociaux de formuler des propositions tenant compte de la réforme de la fonction consultative, des transferts de compétences et des modifications attendues de certains dispositifs.

3.2.3. Sur le Collège des CSEF (art.22)

L'article 22 abroge l'article 44 du décret du 6 mai 1999 et le remplace par les dispositions suivantes :

« Art.44. §1^{er} *Un collège des chambres subrégionales emploi et formation des Instances bassin EFE coordonne selon les modalités et la périodicité qu'il prévoit, la mise en œuvre des missions complémentaires à l'accord de coopération du 20 mars 2014 précité, attribuées par des dispositions décrétales ou réglementaires aux différentes chambres, afin d'en assurer la cohérence et de garantir le respect du cadre de leurs missions.*

§2 *Un membre du personnel du service à gestion distincte assure la fonction de secrétaire du collège des chambres subrégionales emploi et formation des Instances bassin EFE.*

§3 *Le règlement d'ordre intérieur, soumis pour approbation au Ministre de tutelle, fixe les modalités de fonctionnement, notamment en ce qui concerne le quorum de vote.*

§4 *Le Collège des chambres subrégionales emploi et formation des Instances bassin Enseignement qualifiant – Formation – Emploi se compose comme suit :*

1° un représentant de chaque chambre subrégionale emploi et formation des bassins Enseignement qualifiant – Formation – Emploi ;

2° l'administrateur général ou son représentant.

Le Gouvernement nomme le représentant effectif ou suppléant visé à l'alinéa 1^{er}, 1°, sur proposition de la chambre qu'il représente.

Les membres du Collège sont nommés pour une durée de trois ans renouvelable. »

Le Conseil note avec satisfaction que le Collège des Chambres subrégionales de l'Emploi et de la Formation est centré explicitement sur « la mise en œuvre des missions complémentaires à l'accord de coopération du 20 mars 2014 », ce qui devrait permettre d'éviter toute confusion avec les missions des Instances et de l'Assemblée des IBEFE.

Le CESW relève également la disparition de la notion de « programme d'actions pluriannuel décliné en plans d'actions annuels », qui apparaît assez logique vu le rétrécissement du champ d'action propre des Chambres et l'existence de plans d'actions des Instances.

Pour ce qui concerne la composition du Collège, le Conseil note que l'avant-projet de décret prévoit un représentant de chaque CSEF (et non plus le Président) et ne mentionne plus la participation de représentants des interlocuteurs sociaux et du Gouvernement wallon.

Le Conseil marque son accord sur cette composition. Il considère que les Chambres Emploi-Formation devraient être représentées par les coordinateurs. Cette position tient compte du cadrage du service à gestion distincte et par extension du Collège sur l'appui logistique aux IBEFE et CSEF et la gestion administrative de ces instances, ainsi que du fait que les orientations stratégiques du dispositif « Bassin » sont définies en d'autres lieux. Ainsi, il demande que les deux derniers alinéas de l'article 44 § 4 (introduits par l'article 22 de l'avant-projet de décret) confiant au Gouvernement la nomination des membres du Collège et précisant la durée du mandat soient supprimés.

3.2.4. Sur la durée des mandats (art.21)

Le Conseil note que l'article 21 abroge l'article 41 du Décret FOREM concernant la durée des mandats des membres des CSEF. Il relève que l'accord de coopération Bassins ne fixe pas la durée des mandats des membres de la Chambre Emploi-Formation. Il demande qu'une disposition soit ajoutée à ce propos et préconise la fixation d'une durée de 3 ans, en référence à la durée des mandats des membres des Instances.
