



Avis A.1311

**SUR L'AVANT-PROJET DE DECRET RELATIF A L'OCTROI DE SUBVENTIONS
AUX STRUCTURES D'ACCOMPAGNEMENT A L'AUTOCREATION D'EMPLOI,
EN ABREGE « S.A.A.C.E. », EN VUE DE L'ACCOMPAGNEMENT ET DU SOUTIEN
A LA TRANSITION PROFESSIONNELLE VERS L'AUTOCREATION D'EMPLOI**

ADOPTÉ PAR LE BUREAU DU CESW LE 3 OCTOBRE 2016

1. INTRODUCTION

Le 30 juin 2016, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture un avant-projet de décret relatif à l'octroi de subventions aux structures d'accompagnement à l'autocréation d'emploi, en abrégé « S.A.A.C.E. », en vue de l'accompagnement et du soutien à la transition professionnelle vers l'autocréation d'emploi. Le CESW et le Comité de gestion du FOREM sont consultés sur ce projet.

Le 12 juillet 2016, la Ministre E. TILLIEUX a sollicité l'avis du CESW.

2. EXPOSÉ DU DOSSIER

2.1. LE DISPOSITIF AIRBAG

Le dispositif Airbag est régi par 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, ainsi que l'Arrêté d'exécution du 3 mai 2012.

Cette mesure consiste en l'octroi d'un incitant financier visant à favoriser et soutenir le passage vers le statut d'indépendant à titre principal pour les bénéficiaires suivants :

- indépendant à titre complémentaire depuis au moins 3 ans,
- personne désirant s'installer pour la 1^{ère} fois comme indépendant à titre principal et, soit titulaire d'une formation « chef d'entreprise », soit ayant finalisé un processus d'accompagnement auprès d'une SAACE, soit diplômée de l'enseignement supérieur en matière de gestion, soit, pour les plus de 50 ans, titulaire d'un certificat relatif aux connaissances de gestion de base et ayant une expérience de 3 ans dans le secteur,
- personne désirant s'installer pour la 2^{ème} fois comme indépendant à titre principal, moyennant le respect de conditions de délai et d'amélioration des compétences.

Le montant global de l'aide est actuellement de 12.500 €, liquidé de manière dégressive et semestrielle sur une période de deux ans.

Le 12 février 2015, le Gouvernement wallon a pris acte du rapport d'évaluation du dispositif réalisé par le FOREM après 3 années de fonctionnement, en ce compris des propositions du FOREM et des recommandations formulées par le Comité de sélection (FOREM, IFAPME, DGO6, AEI, UCM, UWE, cabinet Tillieux). Il a chargé la Ministre de lui présenter un avant-projet de décret modificatif tenant compte de ces éléments.

Le 15 octobre 2015, la Cour constitutionnelle a adopté un arrêt remettant en cause l'inscription « prépondérante » du dispositif Airbag actuel dans le cadre de la politique de l'emploi. La manière dont la réforme du dispositif a été envisagée vise essentiellement à répondre à cet arrêt. En réponse à une question préjudicielle du Conseil d'Etat sur l'éligibilité de dossiers introduits par des citoyens de la Communauté germanophone, la Cour constitutionnelle indique que les dispositions du décret Airbag (exclusion des bénéficiaires de la Communauté germanophone) viole la Constitution et la loi spéciale de réformes institutionnelles. Toute personne ayant un intérêt peut demander l'annulation de la norme visée pendant un délai de 6 mois à dater de la publication de l'arrêt.

La Cour met en évidence le fait que, malgré les liens avec la politique de l'emploi, le dispositif relève majoritairement de la politique économique (aide aux entreprises dans le cadre de la politique d'expansion économique). C'est le ciblage de la mesure Airbag sur le public des indépendants à titre complémentaire qui pose question.

Le 14 juillet 2016 (c'est-à-dire après l'adoption de l'avant-projet de décret en première lecture), la Cour constitutionnelle a annulé les mots « *pour la partie de langue française* » dans l'article 1^{er} § 1^{er} et l'article 3 al.1^{er} 1^o a) et 2^o a) du décret Airbag.

2.2. LE DISPOSITIF SAACE

Le dispositif SAACE est régi par le décret du 15 juillet 2008 relatif aux structures d'accompagnement à l'autocréation d'emploi, ainsi que l'Arrêté d'exécution du 23 avril 2009.

Les SAACE sont des structures d'accompagnement à l'autocréation d'emploi ayant pour objet principal l'accompagnement, le suivi et, le cas échéant, la mise en situation de demandeurs d'emploi ayant pour objectif le développement d'une activité économique en vue de créer leur propre emploi. Le porteur de projet est un demandeur d'emploi proposant « *un projet de création d'activités ou de reprise d'activités dans le but de réaliser ultérieurement son installation principale en tant qu'entrepreneur* ».

La Wallonie compte 12 SAACE agréées. Chaque SAACE est assistée d'un Comité de validation, notamment chargé de vérifier les conditions de faisabilité et de réalisation des projets lors de la mise en situation.

Les dispositions actuelles prévoient le versement à la SAACE de :

- une subvention annuelle de fonctionnement de 45.000 €,
- une subvention variable établie en fonction du type d'accompagnement offert au porteur de projet : 3.500 € par an si le porteur de projet a bénéficié d'actions d'accompagnement sans mise en situation réelle et 5.500 € par an dans le cas où le porteur de projet a fait l'objet d'actions d'accompagnement suivie d'une mise en situation réelle (montants cumulables pour un même porteur de projet),
- une majoration d'un montant annuel de 500 € multiplié par le nombre de DEI depuis plus de 24 mois ou ne possédant pas un CESS effectivement accompagnés à condition que ce public soit au minimum de 15% du nombre total de porteurs de projet ayant fait l'objet d'un accompagnement par la SAACE,
(Le total de ces subventions ne peut excéder 250.000 EUR.)
- une subvention de 5.000 € maximum par porteur de projet mis en situation réelle, consacrée à l'acquisition par celui-ci de biens matériels ou immatériels correspondant à des besoins d'investissements (jusqu'à un plafond limité à 100.000 € par SAACE) et pour laquelle un plan de remboursement est proposé.

2.3. L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

L'avant-projet soumis à l'avis du CESW vise à conforter l'inscription du dispositif Airbag dans le cadre de la compétence Emploi, en l'orientant exclusivement sur le public des demandeurs d'emploi inoccupés (ou assimilés). L'incitant est intégré dans la démarche d'accompagnement et de soutien à l'autocréation d'emploi mise en place par les SAACE, avec pour objectif de sécuriser le parcours du demandeur d'emploi.

Au moment de la phase de validation de leur projet, les demandeurs d'emploi porteurs de projets pourront donc bénéficier d'une aide à la transition professionnelle (incitant Airbag) dans le cadre d'un programme de soutien post-crédation proposé par la SAACE.

Dans une optique de maîtrise budgétaire, un mécanisme de répartition des incitants sera prévu sur base d'une clé tenant compte de l'indice de demande d'emploi par direction territoriale.

Les dispositions actuelles relatives aux SAACE en tant que telles ne sont guère modifiées. L'essentiel des modifications apportées vise à intégrer le dispositif Airbag réformé dans les SAACE.

2.4. BUDGET

Les données budgétaires sont les suivantes :

Programme 18.22 AB 41.22.40 : 2.901.000 €
(Forem-Formation – Subvention en vue de promouvoir l'autocréation d'activités)

Programme 18.11 AB 33.09.00 : 2.698.000 €
(Promotion de l'emploi – Subventions aux structures d'accompagnement à la création d'emploi)

3. AVIS

3.1. CONSIDERATIONS GENERALES

3.1.1. LES PUBLICS-CIBLES DE L'INCITANT A L'AUTOCREATION D'EMPLOI

Modification du champ d'application de l'incitant

Le CESW a examiné avec attention la teneur et les conséquences de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 15 octobre 2015¹ concernant les questions préjudicielles posées par le Conseil d'Etat sur le dispositif de soutien à la création d'emploi en favorisant les transitions professionnelles vers le statut d'indépendant à titre principal, dit « dispositif Airbag ». Il a également pris connaissance de l'arrêt de la même Cour du 14 juillet 2016², intervenu après la première lecture de l'avant-projet de décret et qui annule les mots « *pour la partie de langue française* » du décret du 27 octobre 2011.

Le Conseil relève que suite au premier arrêt, le Gouvernement a choisi de conforter la mise en œuvre de l'incitant dans le cadre de la compétence emploi. Ainsi, il a modifié le champ d'application de la mesure en termes de bénéficiaires en recentrant le public cible sur les demandeurs d'emploi. Parallèlement, il a voulu renforcer les actions de soutien durant la préparation et, le cas échéant, la phase de test du projet ainsi que l'articulation avec les structures d'accompagnement à l'autocréation d'emploi, en intégrant les dispositions relatives à l'incitant Airbag dans le décret relatif aux SAACE.

Impact du ciblage

Le CESW note que ces décisions telles que transcrites dans l'avant-projet de décret soumis à l'avis du Conseil ont pour conséquence l'exclusion de la majorité des indépendants à titre complémentaire du bénéfice de l'incitant à l'autocréation d'emploi. Il souligne que l'évaluation du dispositif Airbag réalisée par le FOREM après trois années d'activité montre que ce public (pris au sens strict³) représente 20 % des décisions d'octroi sur la période considérée.

En outre, le Conseil souligne que l'avant-projet de décret exclut aussi du bénéfice de l'incitant les travailleurs salariés qui souhaitent s'installer comme indépendant à titre principal, quand bien même seraient-ils titulaires d'une formation de chef d'entreprise ou d'un titre équivalent. Le Conseil remarque que l'évaluation précitée rappelle la double création d'emplois dans le cas des salariés. Cette évaluation estime à 321 unités en trois ans le nombre de postes de travail précédemment occupés par les bénéficiaires de l'incitant et libérés suite à leur transition professionnelle (sans pour autant chiffrer le nombre d'embauches compensatoires réalisées).

¹ Arrêt n°141/2015.

² Arrêt n°110/2016.

³ C'est-à-dire sans considérer les indépendants à titre complémentaire ayant finalisé un processus d'accompagnement pré-crédation auprès d'une SAACE ou disposant d'un diplôme de formation de chef d'entreprise ou d'un autre titre équivalent, et pouvant par ce biais accéder au bénéfice de la mesure, à condition d'être demandeur d'emploi inoccupé (ou assimilé).

Articulation avec les décisions fédérales

Le CESW note que, ce 30 septembre 2016, le Gouvernement fédéral a adopté un arrêté royal⁴ visant à faciliter la combinaison entre le bénéfice d'une allocation de chômage et le statut d'indépendant à titre complémentaire. Il invite, d'une part, à porter une attention particulière à ces dispositions, en articulation avec le contenu de l'avant-projet de décret wallon, et, d'autre part, à examiner les conséquences possibles de cette réforme sur le public potentiel des bénéficiaires de l'incitant à l'autocréation d'emploi.

Positions quant au ciblage

Comme exposé dans son avis A.1033 du 11 avril 2011 sur 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, le Conseil rappelle l'importance de la promotion de la création d'activités économiques et d'emploi, qui passe notamment par la création d'activités indépendantes.

Au-delà du débat sur la compétence ministérielle de laquelle relève le dispositif Airbag et sur le champ d'application territorial en découlant, les **organisations membres du Conseil, à l'exception de la FGTB**, demandent que l'incitant puisse continuer à bénéficier aux différentes catégories de publics actuellement visées par le décret du 27 octobre 2011.

Ces organisations soulignent que, dans l'évaluation du dispositif, constatant la part faible et décroissante des indépendants à titre complémentaire parmi les bénéficiaires, le FOREM met en avant la nécessité de favoriser ce public « *s'agissant du premier public cible* » de l'incitant et de prendre des mesures pour l'attirer vers le dispositif. Le Comité de sélection invite aussi à donner plus de poids aux demandes introduites notamment par ce public-cible.

Les mêmes organisations ajoutent que, dans le cas d'un travailleur salarié indépendant à titre complémentaire qui s'installe comme indépendant à titre principal, le bénéfice en termes de création d'emplois est double puisqu'à l'autocréation d'emploi s'ajoute la libération d'un poste de travail salarié.

La **FGTB** ne partage pas la position des autres organisations. Cette organisation soutient le renforcement du lien entre le dispositif Airbag et la politique de l'emploi à travers le recentrage de l'incitant sur l'unique public des demandeurs d'emploi inoccupés ou assimilés.

Le FGTB considère que ces bénéficiaires doivent constituer une priorité dans l'utilisation des budgets de la compétence ministérielle en matière d'emploi, d'autres enveloppes pouvant le cas échéant intervenir pour soutenir les porteurs de projets ne répondant plus aux critères davantage ciblés établis par l'avant-projet de décret. Cette position est d'autant plus justifiée au regard des dispositions fédérales adoptées tout récemment. En effet, en facilitant le cumul entre le bénéfice des allocations de chômage et le statut d'indépendant à titre complémentaire, cette réforme augmentera indubitablement le public potentiel pouvant solliciter le bénéfice de l'incitant wallon à l'autocréation d'emploi.

⁴ Arrêté royal modifiant les articles 36, 37, 38, 42, 42bis, 48, 118, 130, 133 en 153 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et y insérant un article 139/1, insérant un article 3/1 dans l'arrêté royal du 2 juin 2012 portant exécution du Chapitre 6 de la loi du 12 avril 2011 modifiant la loi du 1er février 2011 portant la prolongation de mesures de crise et l'exécution de l'accord interprofessionnel, et exécutant le compromis du Gouvernement relatif au projet d'accord interprofessionnel et insérant un article 5/1 dans l'arrêté royal du 9 janvier 2014 relatif à l'indemnité en compensation du licenciement, visant des économies et des dispositions contre l'abus de droit.

En outre, pour la FGTB, si l'aide financière Airbag peut apporter un soutien décisif pour encourager la transition professionnelle d'un demandeur d'emploi au lancement de son activité comme indépendant à titre principal, l'obtention de l'incitant n'apparaît pas déterminante pour les indépendants à titre complémentaire qui, pour la plupart, retirent déjà des revenus de leur activité.

Enfin, cette organisation ajoute que le souci de maîtrise budgétaire impose un ciblage accru de la mesure sur les bénéficiaires pour lesquels l'aide apparaît effectivement essentielle.

3.1.2. LE RENFORCEMENT DE L'ACCOMPAGNEMENT

Partageant la volonté de soutenir et de sécuriser la transition professionnelle des nouveaux travailleurs indépendants, le CESW se réjouit du renforcement des actions d'accompagnement pré-crédation et de suivi post-crédation des porteurs de projet.

Le Conseil relève que l'avant-projet de décret prévoit, comme condition d'obtention de l'incitant, soit d'avoir terminé un processus d'accompagnement pré-crédation auprès d'une SAACE, soit d'avoir obtenu un diplôme de formation de chef d'entreprise ou un certificat relatif aux connaissances de gestion de base. Il relève aussi, concernant l'accompagnement post-crédation, que l'avant-projet impose un suivi pendant une durée de 6 à 12 mois par une SAACE agréée ou par un membre du réseau de l'IFAPME, pour pouvoir bénéficier de l'incitant (art.1, 6° et art.8, al.1, 4°).

Le CESW souligne que de multiples opérateurs autres que les SAACE sont habilités, reconnus et compétents pour soutenir la création d'activités. Il insiste dès lors pour que la possibilité d'un accompagnement par tout membre du réseau de l'Agence pour l'Entreprise et l'Innovation soit prévue, que ce soit en pré-crédation ou en suivi post-crédation.

Le Conseil note aussi que le Gouvernement est habilité à définir le volume d'heures, les modalités et le type d'accompagnement du programme de suivi post-crédation. Il invite à prévoir des dispositions souples en la matière, permettant d'adapter les actions mises en œuvre au parcours et aux besoins spécifiques de chaque porteur de projet.

3.1.3. LA LISIBILITE DES DISPOSITIFS

Le CESW réitère sa demande déjà exprimée dans l'Avis A.1033 d'une plus grande lisibilité des dispositifs de soutien à l'installation du travailleur indépendant, des incompatibilités ou possibilités de cumul, et d'une meilleure articulation entre ces mesures (chèques-formation à la création d'entreprises, bourses de préactivité, ...).

3.1.4. L'EVALUATION DES SAACE ET DE L'INCITANT

Les interlocuteurs sociaux tiennent tout d'abord à souligner positivement l'élaboration et la diffusion du rapport d'évaluation du dispositif Airbag. Ils relèvent la quantité et la qualité des informations disponibles sur cette mesure.

Cela étant, le CESW invite à approfondir et préciser les aspects relatifs aux impacts de l'incitant en termes de création réelle d'emplois. Par ailleurs, il rappelle que, dans l'avis A.1033, été évoquée la crainte que le dispositif ne suscite l'intérêt de personnes peu préparées et ne génère dans certains cas des situations in fine de précarité sociale accentuée. Le Conseil demande donc aussi que l'évaluation de l'incitant intègre une analyse de cette problématique.

Le Conseil relève que l'avant-projet de décret prévoit deux évaluations distinctes : une évaluation de la mise en œuvre du décret tous les 4 ans (art. 6) et une évaluation de la mise en œuvre de l'incitant tous les 3 ans (art.15). Il suggère d'uniformiser ces périodicités en optant pour un intervalle de 3 ans et de diffuser les évaluations simultanément.

Enfin, le CESW demande que ces évaluations lui soient communiquées.

3.1.5. L'EGALITE DE TRAITEMENT DES PORTEURS DE PROJET

Le Conseil relève que l'avant-projet de décret confie au Comité de validation de chaque SAACE la mission « *d'examiner et de remettre au Ministre des avis sur les demandes de l'incitant (...). Le Comité de validation propose également au Ministre un classement (...)* » (art.10, §1^{er}, 5°). Pour l'examen de ces dossiers, chaque Comité est élargi à des représentants de l'IFAPME, de la DGO6 et de l'AEI (art.10, §2, 5°).

Pour le CESW, d'un point de vue opérationnel, cette option n'apparaît pas la plus pertinente. Dans un souci d'efficacité et d'égalité de traitement des porteurs de projets, il recommande plutôt de maintenir un seul Comité de sélection, au niveau wallon et en dehors des SAACE, comme cela existe actuellement sur base du décret du 27 octobre 2011 (art.7). En effet, seule une instance unique peut assurer le développement d'une jurisprudence uniforme et cohérente dans l'examen et le classement des dossiers de demande de l'incitant.

Le Conseil insiste aussi pour que le même accès à l'incitant à l'autocréation d'emploi soit garanti à tous les porteurs de projet. Dans cette perspective, il serait inapproprié de confier à l'examen du Comité de validation d'une SAACE, tant les demandes de porteurs de projet émanant de sa propre structure que celles de personnes n'ayant pas suivi un processus d'accompagnement pré-crédation en son sein.

En outre, le CESW note que la mission confiée au(x) Comité(s) en matière de proposition de révision des critères de classement des demandes ou de leur pondération (art.12, al.10) peut difficilement se concevoir en cas de multiples structures.

Enfin, le Conseil propose qu'au sein du Comité de sélection unique tel que proposé, les dossiers soient traités par direction territoriale, de manière à s'inscrire dans les enveloppes fixées, tout en laissant la possibilité le cas échéant d'envisager des réaffectations entre enveloppes, comme suggéré au point 3.2.7. du présent avis.

3.2. CONSIDERATIONS PARTICULIERES

3.2.1. Les assimilations au demandeur d'emploi inoccupé

Le Conseil note que l'avant-projet de décret habilite le Gouvernement wallon à définir des assimilations au demandeur d'emploi inoccupé (art.1^{er}, 2°). Il sera particulièrement attentif à ces dispositions lors de la consultation sur l'avant-projet d'arrêté.

3.2.2. La localisation du siège social de la SAACE

Le Conseil note que l'avant-projet de décret impose, pour être agréée en tant que SAACE, d'avoir son siège social en région de langue française (art.3, §1^{er}, 2°). Il s'interroge sur la légalité de cette disposition au regard des règles européennes et sur l'opportunité de prévoir, à tout le moins, la prise en compte de règles d'équivalence pour les structures ne disposant pas d'un siège social dans la région de langue française.

3.2.3. Les subventions des SAACE et l'application du règlement « *de minimis* »

Le Conseil relève que l'avant-projet de décret prévoit un plafond annuel de 250.000 € pour la subvention accordée à la SAACE agréée (frais de fonctionnement et montant variable selon le nombre et le type d'accompagnements) ainsi qu'un plafond de 100.000 € pour la subvention destinée à l'acquisition de biens dans le cadre de la mise en situation réelle du porteur de projet (art.4, §1^{er} et §2). Il souligne parallèlement que les subventions accordées devront respecter les règles de cumul des aides visées par le Règlement européen *de minimis* (art.16).

Le CESW suggère dès lors de mettre les plafonds cités en cohérence avec le Règlement européen applicable.

3.2.4. Les équivalences au diplôme de formation de chef d'entreprise

Le CESW relève que le Gouvernement wallon est habilité à définir des titres de formation équivalents au diplôme de formation de chef d'entreprise (art.8, al.1, 1°). Il invite à établir dans l'avant-projet d'arrêté une liste exhaustive des formations reconnues. Il examinera ces dispositions avec attention lors de la consultation sur l'avant-projet d'arrêté.

3.2.5. Les exclusions du bénéfice de l'incitant

Le Conseil note que sont exclus du bénéfice de l'incitant les porteurs de projet qui « *sont associés au sein d'une société commerciale ou civile pour laquelle un autre associé a déjà obtenu l'incitant pour le même objet social* » (art.9, al.1^{er}, 3°).

Pour le CESW, il convient de limiter l'octroi de l'aide à un seul incitant financier en cas de demandes jointes, c'est-à-dire demandes identiques (pour un seul projet commun) introduites par plusieurs associés. A la lecture des commentaires des articles, il note que l'intention du Gouvernement wallon apparaît similaire. Cependant, il s'interroge sur la formulation de cet article de l'avant-projet.

3.2.6. Les critères de classement des demandes

Le Conseil accueille favorablement le fait que les critères de priorité pour le classement des dossiers aient été mieux définis et pondérés (art.12, al.1 et 2).

Le Conseil s'interroge sur la pertinence et la justification du critère de classement relatif à la famille monoparentale.

Il rappelle aussi que l'arrêté du 3 mai 2012 relatif à la mesure Airbag définit notamment comme prioritaires les bénéficiaires âgés de moins de 30 ans et de 50 ans et plus. Il s'interroge sur la suppression de ces critères d'âge qui semblaient tout à fait opportuns.

3.2.7. La répartition de l'enveloppe budgétaire de l'incitant

Le Conseil relève que l'avant-projet de décret prévoit la détermination annuellement par le Gouvernement wallon du nombre d'incitants pouvant faire l'objet d'un octroi pour chaque direction territoriale du FOREM, la répartition entre direction étant calculée en fonction de l'indice relatif au nombre de demandeurs d'emploi inoccupés (art.12, al.4 et 5).

Le CESW invite à prévoir, en cas de sous-consommation d'une enveloppe, des possibilités de réaffectation entre enveloppes territoriales, et non uniquement d'un trimestre au suivant au sein de la même enveloppe (art.12, al.8).

3.2.8. La liquidation de l'incitant

Le Conseil relève que l'avant-projet de décret prévoit la liquidation de l'incitant à l'autocréation d'emploi en une année, plutôt qu'en deux actuellement (art.13, al.4). Il approuve cette modification, tenant compte des difficultés de financement rencontrées par le porteur dans les tout premiers mois de son activité. Cependant, il attire l'attention sur l'impact budgétaire à court terme de cette décision.

Le CESW insiste aussi pour le raccourcissement du délai de traitement des dossiers et de liquidation de l'aide. A l'occasion de l'examen du futur projet d'arrêté, il sera particulièrement attentif à la concrétisation des mesures de simplification annoncées.