



AVIS A.1325

**SUR LE PROJET D'ARRETE PORTANT EXECUTION
DU DECRET RELATIF AU CONTRAT D'INSERTION**

Adopté par le Bureau du CESW le 23 janvier 2017

1. INTRODUCTION

Le 15 décembre 2016, le Gouvernement wallon a adopté, en troisième lecture, le projet de décret relatif au contrat d'insertion et, en lecture unique, le projet de décret portant, pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution, abrogation du décret du 18 juillet 1997 relatif à la formation professionnelle donnée dans le cadre du programme de transition professionnelle et de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 juillet 2013 relatif au stage de transition, dans le cadre de l'instauration du dispositif relatif au contrat d'insertion. Il a également adopté, en première lecture, le projet d'arrêté portant exécution du décret relatif au contrat d'insertion.

Le 15 décembre 2016, la Ministre de l'Emploi et de la Formation a sollicité l'avis du CESW sur ce projet d'arrêté.

2. EXPOSÉ DU DOSSIER

2.1. CONTENU DU PROJET DE DÉCRET RELATIF AU CONTRAT D'INSERTION

Le projet de décret prévoit que le demandeur d'emploi de moins de 25 ans, inoccupé depuis au moins 18 mois et sans expérience professionnelle, engagé dans le cadre d'un contrat d'insertion (contrat de travail à temps plein, de 12 mois au moins) bénéficie d'une allocation de travail octroyée pour une durée de 12 mois maximum et payée sous forme de mensualités. Il précise que l'ONEM procède à l'octroi, la suspension, la cessation et la récupération de l'activation de l'allocation de travail.

Un accompagnement est proposé au demandeur d'emploi, par et sous la coordination du Forem, en partenariat avec les opérateurs d'insertion et de formation.

L'allocation de travail ne peut être octroyée qu'une seule fois par demandeur d'emploi, mais elle peut être suspendue (fin du contrat de travail, changement de résidence). Elle cesse notamment lorsque le demandeur d'emploi a 26 ans.

Une banque de données électronique sécurisée est créée, elle est accessible via le site internet du FOREM pour permettre au demandeur d'emploi de vérifier s'il satisfait aux conditions.

L'allocation ne peut être cumulée avec l'aide groupes-cibles. En revanche, elle peut être octroyée en même temps que des points APE.

2.2. CONTENU DU PROJET D'ARRÊTÉ

Le projet d'arrêté définit notamment :

- les assimilations à la période d'inoccupation,
- le montant de l'allocation,
- les dispositions en matière d'accompagnement individualisé des demandeurs d'emploi,
- le délai d'introduction de la demande et la conséquence d'une réception tardive,
- les données quantitatives minimales comprises dans l'évaluation,
- la date d'entrée en vigueur du dispositif, à savoir le 1^{er} juillet 2017.

3. AVIS

3.1. CONSIDERATIONS GENERALES

3.1.1. APPRECIATION GLOBALE

Dans ses avis rendus sur les avant-projets de décrets relatifs aux aides à destination des groupes-cibles et au contrat d'insertion¹, le Conseil constatait avec satisfaction que la réforme des aides à l'emploi s'inscrivait dans l'esprit du Pacte pour l'Emploi et la Formation conclu le 30 juin 2016 entre le Gouvernement et les interlocuteurs sociaux wallons et mettait en œuvre les options retenues lors des négociations.

Le CESW rappelait la nécessité de porter une attention particulière aux nouveaux mécanismes au regard de la législation sur les aides d'Etat (cf. point 3.1.2.). Il soulignait aussi l'importance des modalités de mise en œuvre des aides, concernant notamment le fonctionnement même du système, les procédures d'octroi, de suspension et de cessation de l'activation et le maintien de l'automatisme de l'octroi de l'aide (cf. point 3.1.3.). Il analysait également de manière approfondie les aspects relatifs à l'accompagnement des jeunes en contrat d'insertion (cf. point 3.1.4.). Dans le présent avis sur le projet d'arrêté, le Conseil revient sur ces trois enjeux.

3.1.2. LE RESPECT DE LA REGLEMENTATION EUROPEENNE RELATIVE AUX AIDES D'ETAT

Le CESW relève que le Conseil d'Etat a examiné le projet de décret relatif au contrat d'insertion au regard de la réglementation relative aux aides d'Etat et a estimé qu'il était nécessaire soit de notifier l'avant-projet à la Commission européenne, soit de s'assurer que celui-ci entre bien dans les conditions permettant de bénéficier d'une exemption de notification².

Le CESW note que le Gouvernement wallon a dès lors mandaté la Ministre de l'Emploi pour prendre les contacts nécessaires avec la Commission européenne afin d'apprécier l'opportunité d'une notification. Il demande à être informé des résultats de ces discussions.

3.1.3. LE FONCTIONNEMENT DU SYSTEME

Le CESW souligne l'importance, pour le succès de la mesure, des aspects pratiques de la gestion du dispositif. Il constate qu'on peut relever quatre étapes dans l'octroi de l'aide :

- la vérification du respect des critères d'octroi (ou de la durée restante si l'activation a déjà été octroyée dans le cadre d'un précédent contrat) par la consultation de la banque de données,
- la conclusion du contrat d'insertion,
- l'introduction de la demande d'activation,
- l'information relative à l'octroi de l'activation.

¹ Avis A.1296 du CESW du 18 juillet 2016 sur l'avant-projet de décret relatif aux aides à destination des groupes-cibles et avis A.1297 du CESW du 18 juillet 2016 sur l'avant-projet de décret relatif au contrat d'insertion.

² Conseil d'Etat, Section de législation, avis 60.362/4 du 22 novembre 2016.

Le Conseil indique qu'un point essentiel, déterminant pour le succès ou non du contrat d'insertion, réside dans la rapidité et l'efficacité du processus de décision et dans la manière dont seront garantis aux parties le respect des critères et, partant, le bénéfice de la mesure d'activation. Il ajoute que l'employeur ne peut être tributaire des conséquences d'éventuelles erreurs figurant dans la banque de données, ni d'un retard ou d'une erreur dans l'introduction de la demande d'activation. Au moment où ils concluent le contrat d'insertion, le demandeur d'emploi et l'employeur devraient donc avoir la certitude du respect des critères et l'assurance de pouvoir effectivement bénéficier de la mesure d'activation.

Ainsi, il est indispensable de mettre en place un schéma opérationnel conciliant évolution technologique, simplification administrative et respect de la vie privée. Ce système doit garantir le caractère automatique de l'octroi de l'aide et assurer à l'employeur la sécurité juridique du dispositif. Il doit aussi tenir compte des difficultés rencontrées par certains demandeurs d'emploi eux-mêmes dans l'appréciation de leur propre situation au regard des critères.

Le Conseil suggère que, par le biais d'une application informatique unique, le demandeur d'emploi puisse à la fois consulter la banque de données afin de vérifier le respect des critères d'octroi et informer le FOREM de l'introduction d'une demande d'activation. Pour les deux aspects, l'impression d'une attestation, notamment à destination de l'employeur, doit être possible. Parallèlement, le FOREM doit être tenu d'avertir le demandeur d'emploi du fait que ce dernier doit introduire la demande d'activation auprès d'un organisme de paiement agréé.

3.1.4. L'ACCOMPAGNEMENT

Le Conseil relève que, conformément au contenu du Pacte pour l'Emploi et la Formation, le projet de décret (art.7) prévoit que « *Sous sa coordination, le Forem, en partenariat avec les opérateurs d'insertion et de formation, propose un accompagnement au demandeur d'emploi, avant, pendant et après la durée d'octroi de l'allocation de travail (...)* ».

Le CESW note qu'à l'article 4 du projet d'arrêté, le Gouvernement wallon détaille le contenu de cet accompagnement. Il estime que cet article pourrait être amélioré, d'une part, d'un point de vue légistique, et, d'autre part, sur le fond.

Le Conseil invite notamment à distinguer davantage ce qui relève de l'accompagnement avant, pendant et après la durée d'octroi de l'allocation de travail, par exemple dans 3 paragraphes distincts. Il demande que les partenariats avec les opérateurs d'insertion et de formation soient également envisagés avant et après la durée du contrat d'insertion, et non uniquement dans le cadre du jobcoaching.

Le CESW estime aussi que l'articulation entre les actions classiques proposées par le FOREM et les actions spécifiques dans le cadre du dispositif est peu lisible. A cet égard, il suggère d'évaluer l'opportunité d'un contact avec le jeune après 15 mois d'inoccupation, afin d'éviter une absence d'accompagnement entre la phase de suivi classique et le premier entretien d'information sur les possibilités du contrat d'insertion.

Il s'interroge en outre sur le caractère facultatif ou systématique des différentes étapes citées. Si les actions doivent être adaptées aux besoins du jeune, le CESW estime à tout le moins que l'accompagnement lors de la durée du contrat d'insertion doit constituer la norme, et non revêtir un caractère exceptionnel comme pourrait le laisser entendre l'art.4, al.7 (« *Si (...) le conseiller et le travailleur constatent qu'un accompagnement s'avère nécessaire* »).

Concernant cet accompagnement pendant la durée du contrat d'insertion, le Conseil prend note de la précision apportée par la Note au Gouvernement wallon qui fait état d'« *un accompagnement pendant toute la durée du contrat par un jobcoach désigné auprès d'un partenaire du Forem, prioritairement une Mission régionale pour l'emploi* ». Il rappelle à ce propos les demandes formulées dans son Avis A.1297 précité : « *il est indispensable que de premières estimations du coût des actions potentielles en matière d'accompagnement et des budgets nécessaires soient réalisées, le financement de ces mesures devant être intégré dans le cadre du dispositif* », « *il conviendra de veiller à doter les MIRE des moyens nécessaires pour accomplir les nouvelles actions requises sans préjudice de l'exercice de leurs missions décrétales de base* ».

Le CESW relève par ailleurs que l'art.4, al.9 du projet d'arrêté prévoit que « *Si le travailleur bénéficie d'un accompagnement, il informe le conseiller de son contenu et de ses perspectives* ». Cette information du conseiller par le travailleur n'est-elle pas superflue puisque l'accompagnement est proposé sous la « *coordination* » du Forem (art.7, al.1^{er} du projet de décret) et que « *Lorsque l'accompagnement est réalisé par un partenaire du Forem, le Forem conclut avec ce dernier une convention définissant les modalités de l'accompagnement (...)* » (art.4, al. 8 du projet d'arrêté) ?

Enfin, le Conseil demande que l'employeur soit informé des modalités de l'accompagnement du jeune. Il recommande que cette information intervienne avant la conclusion du contrat d'insertion, vu l'impact potentiel des actions proposées sur les conditions de travail.

3.2. CONSIDERATIONS PARTICULIERES

3.2.1. LES ASSIMILATIONS A LA PERIODE D'INOCCUPATION

Tout d'abord, le CESW souligne à nouveau son attachement au caractère automatique de la prise de décision et à l'optimisation des flux de données venant des autres administrations, en particulier les OIP fédéraux (ONEM, ONSS, INASTI, etc.). Concrètement, il invite le Gouvernement wallon à s'assurer de la correspondance entre les assimilations définies par le projet d'arrêté et les informations disponibles dans la banque de données du FOREM et/ou par le biais des flux mis en place.

Le Conseil note que le projet de décret définit la période d'inoccupation comme « *la période prenant cours à l'inscription du demandeur d'emploi auprès du Forem, pendant laquelle le demandeur d'emploi ne se trouve ni dans les liens d'un contrat de travail, ni dans une relation statutaire et n'exerce aucune activité d'indépendant à titre principal* » (Art.1^{er}, 5^o du projet de décret). Le Gouvernement est habilité à arrêter les qualités assimilées à la qualité de demandeur d'emploi inoccupé ainsi que les périodes d'occupation assimilées à la période d'inoccupation (Art.1, al.2 du projet de décret).

Le Conseil constate que le projet d'arrêté définit des assimilations aux périodes d'inoccupation, mais ne prévoit aucune assimilation à la qualité de demandeur d'emploi inoccupé. Il soutient cette optique plutôt restrictive qui correspond à la volonté des interlocuteurs sociaux et du Gouvernement wallon en termes de ciblage du dispositif.

Le CESW note que toute période durant laquelle le demandeur d'emploi inscrit au FOREM n'est ni dans les liens d'un contrat de travail, ni dans une relation statutaire et n'exerce aucune activité d'indépendant à titre principal doit être considérée comme une période d'inoccupation. Il relève néanmoins qu'une série de cas de figure pose question. Il cite l'exemple d'une période de prestation en tant qu'aidant d'un travailleur indépendant.

Il rappelle aussi que les contrats d'occupation comme étudiant ne devraient pas constituer une expérience professionnelle au sens du contrat d'insertion. Il note qu'à la fin des études, une période d'occupation dans le cadre d'un contrat étudiant pourrait avoir lieu après l'inscription comme demandeur d'emploi. Il invite à prévoir que cette période sera effectivement assimilée à une période d'inoccupation.

En son art.2, 1°, le projet d'arrêté définit comme période assimilée « *la période pendant laquelle une activité professionnelle est exercée, pour autant que sa durée totale, continue ou discontinuée, n'excède pas 31 jours* ». Le CESW estime que le mode de comptabilisation de ces 31 jours doit être précisé (s'agit-il de jours ouvrables ? quid des demi-journées ?...), en cohérence avec les flux de données disponibles.

En son art.2, 2°, le projet d'arrêté définit comme période assimilée « *la période pendant laquelle l'inscription du demandeur d'emploi a été radiée pour le suivi d'études ou la réalisation d'un stage ou d'une formation professionnelle* ». Le Conseil considère que cette assimilation devrait également être précisée (définition de « *stage* » et « *formation professionnelle* »), en correspondance avec le contenu des bases de données existantes. Par ailleurs, le CESW relève l'existence de nombreuses autres situations de radiation ou d'interruption de l'inscription comme demandeur d'emploi. Il invite le Gouvernement à analyser l'opportunité d'assimiler certaines de ces périodes à une période d'inoccupation.

Le Conseil relève enfin une coquille à l'art.2, 4° (« *pendant laquelle est inoccupée* »).

3.2.2. LA BANQUE DE DONNEES ELECTRONIQUE

L'actualisation de la banque de données

Le Conseil souligne à nouveau que la fiabilité et l'actualisation en temps réel de la banque de données sont des éléments essentiels pour le bon fonctionnement du système et l'efficacité du processus de décision.

Il relève que le projet de décret prévoit « *que le Forem assure la mise à jour de la base de données sur base des informations dont il dispose ainsi que des documents justificatifs qui lui sont transmis par le demandeur d'emploi, tel qu'arrêté par le Gouvernement* » (art.11, al.3 du projet de décret). Il remarque que le projet d'arrêté ne précise pas ces documents. Il s'interroge sur la nécessité de les préciser, tout en ne percevant pas quels documents justificatifs pourraient être requis, le fonctionnement de la banque de données étant basé sur des flux électroniques.

La durée résiduelle de l'activation

Le CESW souligne qu'une information précise et fiable relative à la durée résiduelle du bénéfice de l'aide, le cas échéant après une suspension de l'octroi de l'allocation de travail, doit être facilement accessible via la banque de données électronique. Il suggère de comptabiliser ce reliquat en nombre de journées.

La résidence principale ou le domicile

Le Conseil relève que le critère de localisation est la résidence principale du jeune, qui doit se situer sur le territoire de la région de langue française (art.3 du projet de décret). Il se demande si les informations disponibles dans la banque de données ne concernent pas plutôt le domicile du demandeur d'emploi.

Le mode d'accès à la banque de données

Relevant les difficultés rencontrées dans les systèmes fonctionnant avec la carte d'identité, le Conseil demande, dans un souci de facilité, que la connexion à la banque de données soit établie sur base du numéro de registre national uniquement, et non à l'aide d'une carte d'identité électronique et d'un lecteur de carte.

3.2.3. LES PROCEDURES

Le Conseil estime que les procédures d'introduction de la demande, d'octroi, de suspension, de cessation ou de récupération de l'activation devraient être davantage précisées, et ce en s'inscrivant dans la philosophie des recommandations formulées au point 3.1.3. Ainsi, par exemple, l'art.5, §1^{er} du projet d'arrêté concernant la procédure d'introduction de la demande d'octroi de l'activation ne précise pas qui introduit la demande, ni par quel biais.

L'information du travailleur et de l'employeur

Comme exposé supra, les parties doivent avoir l'assurance de pouvoir effectivement bénéficier de la mesure d'activation, moyennant le respect des critères. A cet égard, le Conseil estime nécessaire d'informer l'employeur par voie électronique que le travailleur bénéficie de l'allocation de travail. Il invite à compléter l'article 6 dans ce sens.

Par ailleurs, pour ce qui concerne l'information du travailleur, il s'interroge sur la pertinence d'une information uniquement « *par courrier* » et sur le délai prévu pour cette information.

La réduction ou la suspension du paiement de l'allocation de travail

Le CESW relève que le projet de décret prévoit que le paiement de l'allocation de travail est réduit ou suspendu pendant la durée durant laquelle le paiement de la rémunération est, soit respectivement réduit ou suspendu par l'employeur, quelle qu'en soit la cause, soit pris en charge par un tiers (art.6 du projet de décret).

Le Conseil s'interroge sur la mise en œuvre de ces dispositions. Il suggère que les futures modalités d'application s'inspirent de celles relatives aux régimes d'activation actuels. Il invite cependant le Gouvernement wallon à être attentif à l'ensemble des cas de figure (ex. certaines absences du travailleur pour maladie ou intempéries), à veiller particulièrement à la prise en compte des spécificités de certains secteurs d'activités (ex. jours de repos compensatoires dans le secteur de la construction³) et, le cas échéant, à mener la concertation nécessaire avec les interlocuteurs sociaux concernés.

La récupération de l'activation des allocations de travail

Le Conseil relève la possibilité envisagée dans les projets de décret et d'arrêté de procéder à une récupération de l'activation des allocations de travail (art.8 du projet de décret et art.6 du projet d'arrêté). Il note qu'alors qu'il y est habilité par le décret, le Gouvernement wallon ne précise pas de procédures régissant une récupération.

³ Le CESW demande en particulier au Gouvernement wallon de s'assurer que tant la formule de calcul de l'allocation de travail que les dispositions relatives à la réduction ou la suspension du paiement de l'allocation sont adaptées à la situation spécifique du secteur de la construction, ainsi que d'ajuster ces modalités, si nécessaire.

Le CESW suggère que les procédures en matière de récupération s'inspirent des dispositions en vigueur dans le cadre des régimes d'activation actuels. Il répète qu'une décision d'octroi reposant sur des erreurs de flux ne pourrait être préjudiciable à l'employeur ou au travailleur. Dans le cas contraire, l'éventualité d'une récupération des allocations perçues constituerait sans aucun doute un frein majeur au développement du dispositif.

3.2.4. L'ÉVALUATION

Le CESW note que le projet de décret charge le Forem de procéder, au moins une fois par législature, « à l'évaluation du présent décret et de ses arrêtés d'exécution » et habilite le Gouvernement à en définir les modalités, la forme et le contenu (art.13 du projet de décret). En son article 8, le projet d'arrêté définit ainsi les données quantitatives minimales relatives aux demandeurs d'emploi et aux employeurs, comprises dans l'évaluation. Dans la demande adressée au Forem, le Ministre est habilité à préciser les données complémentaires à évaluer.

Le Conseil souhaite que cette évaluation réalisée au moins une fois par législature ne se limite pas à un recueil de données quantitatives, mais comprenne aussi une approche qualitative approfondie. Il demande ensuite que le projet d'arrêté prévoie une communication de cette évaluation au CESW et au Parlement wallon.

Par ailleurs, le Conseil plaide pour qu'un monitoring régulier du dispositif soit établi et disponible au minimum annuellement.
