



Avis A.1382

**SUR L'AVANT-PROJET DE DECRET RELATIF AUX SUBVENTIONS VISANT
A FAVORISER L'ENGAGEMENT DE DEMANDEURS D'EMPLOI INOCCUPES
AUPRES DE CERTAINES ENTREPRISES**

ADOpte PAR LE BUREAU DU CESW LE 24 SEPTEMBRE 2018

1. INTRODUCTION

Le 5 juillet 2018, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture l'avant-projet de décret relatif aux subventions visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés auprès de certaines entreprises (en abrégé, SESAM).

Le 13 juillet 2018, le Ministre PY JEHOLET a demandé l'avis du CESW sur cet avant-projet.

2. EXPOSE DU DOSSIER

Le décret du 2 mai 2013

Le décret du 2 mai 2013 relatif aux incitants financiers visant à favoriser l'engagement de personnel auprès de certaines entreprises, modifié par le décret du 20 février 2014, organise la mesure SESAM ou Soutien à l'Emploi dans les Secteurs d'Activités Marchands.

Cette mesure consiste en l'octroi d'un subside aux indépendants et aux PME de moins de 50 travailleurs, appartenant au secteur marchand, pour l'engagement de demandeurs d'emploi. L'aide est octroyée sous forme de subventions dégressives sur trois années, pour un montant total de 23.290 € pour un temps plein au 1er janvier 2018 (soit 10.351 €, 7.763 €, 5.176 €). En fonction des caractéristiques du personnel ou de son affectation, des majorations de 2.587 € par année sont possibles (deux maximum par travailleur en cas de cumul des critères). Un plafond de 55.000 € par an par entreprise est prévu.

Le budget wallon consacré à la mesure en 2017 est de 38.350.199,50 €. Le nombre de travailleurs concernés s'élève à 6755 travailleurs (+24,93% par rapport à 2016).

Fin 2017, on dénombrait 5292 employeurs différents ayant pu bénéficier de l'aide.

En termes de gestion de la mesure, d'importants dépassements des délais légaux de traitement et des difficultés d'application liées notamment à l'absence d'arrêté d'exécution sont mises en avant dans la Note au Gouvernement wallon.

L'avant-projet de décret

Selon la Note au Gouvernement wallon, la réforme, passant par l'abrogation du décret du 2 mai 2013, l'adoption d'un nouveau décret et ultérieurement d'un arrêté d'exécution, vise à clarifier l'application du dispositif SESAM (procédures de demande, de traitement des demandes et de liquidation), simplifier l'accès pour les demandeurs ainsi que le traitement par le SPW et le FOREM, et, enfin, harmoniser certains éléments de la mesure avec d'autres dispositifs wallons d'aide à l'emploi.

L'avant-projet de décret soumis à l'avis du CESW comprend notamment les dispositions suivantes :

- Entreprise bénéficiaire : personne physique ayant la qualité de commerçant ou exerçant une profession indépendante ou société commerciale + être une micro société ou une petite société + avoir une unité d'établissement en région de langue française + être une entreprise unique – art.2,
- Travailleur engagé : DEI inscrits au FOREM (pas d'engagement antérieur en CDI avec l'entreprise dans les 12 mois précédant l'inscription au FOREM) – art.1^{er},
- Temps de travail minimum mi-temps (CDD ou CDI), maintien du nombre de travailleurs engagés, calculés en ETP, par rapport à la moyenne de l'effectif de référence pendant la durée fixée dans la décision d'octroi et augmentation de l'effectif de référence pendant cette même durée – art.9, §1^{er},
- Octroi d'un montant forfaitaire dégressif sur 3 ans : 10.000 € pour la 1^{ère} année, 7.500 € pour la 2^{ème}, 5.000 € pour la 3^{ème} – art.4, §1^{er},
- Possibilité de majoration (une seule par travailleur) : 2.500 € annuel pour DE < 25 ans ou DE >= 55 ans ou DE < CESDD ou DE AVIQ ou DE faisant partie des 3 premiers engagements de l'entreprise – art.4, §2,
- Indexation – art.5,
- Incitant financier ne pouvant être supérieur au coût effectivement supporté par l'employeur, déduction faites des réductions ou exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale dont il bénéficie – art.6,
- Absence de cumul avec une autre intervention financière dans la rémunération selon des modalités à définir par le Gouvernement – art.4, §3,
- Plafond fixé à maximum 5 ETP simultanément – art.7, al.2,
- Transmission d'un rapport sur l'exécution du décret tous les deux ans au CESW, IWEPS, Parlement wallon (modalités à définir).
- Entrée en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2019.

Le budget 2018 prévu est de 36.900.000 €. Les ressources humaines affectées à la gestion de la mesure en 2018 s'élèvent à près de 21 ETP (8,8 ETP + 2,5 ETP DGO6 et 9,39 ETP FOREM).

Les modifications introduites par rapport au décret du 2 mai 2013

Les modifications suivantes ont notamment été introduites par rapport au décret du 2 mai 2013 :

- Concernant l'absence de CDI avec la même entreprise dans les 12 mois précédant l'inscription au FOREM, suppression de l'exception prévue pour les contrats de remplacement.
- Adaptation des âges ouvrant à une majoration (moins de 25 ans plutôt que 30, au moins 55 ans plutôt que 50) pour une uniformisation avec d'autres aides à l'emploi.
- Suppression de majorations rarement sollicitées (DE pas mis au travail dans les 6 mois après la fin d'un accompagnement, DE dont l'engagement favorise la croissance économique de l'entreprise ou son évolution vers le développement durable).
- Obligation pour l'entreprise ayant déjà bénéficié de la subvention durant les 3 années précédant une demande d'avoir respecté les conditions des décrets (condition ajoutée suite aux constats établis durant l'application du décret de 2013).
- Interdiction de cumuler *"selon les modalités définies par le Gouvernement, avec une autre intervention financière dans la rémunération"*.
- Suppression du plafond de 55.000 € remplacé par un maximum de 5 ETP bénéficiaires simultanés.
- Fin de la possibilité de cumul de majorations par travailleur.
- Obligation d'augmenter l'effectif de référence pendant la durée de la décision, plutôt que pendant le double de cette durée.

En outre, une série de dispositions sont renvoyées vers un futur arrêté d'exécution par le biais d'une habilitation au Gouvernement wallon : modalités d'introduction et d'instruction des demandes d'octroi, modalités de liquidation de la subvention, modalités de vérification par le FOREM des conditions d'engagement du DEI et d'octroi des majorations, modalités de dérogation à la condition de maintien de l'effectif de référence ou à la condition d'engagement, définitions, procédure de récupération, ...

3. Avis

Le CESW soutient la volonté de clarifier l'application de la mesure SESAM, de simplifier son accès pour les demandeurs et d'en harmoniser certains éléments avec d'autres dispositifs wallons d'aide à l'emploi. Les organisations syndicales réitèrent cependant leurs interrogations quant à la plus-value de cette mesure et à l'atteinte de ses objectifs en terme de création et pérennisation d'emplois.

Le Conseil met notamment l'accent sur :

- l'importance du contenu du futur arrêté d'exécution, sur lequel la réforme proposée repose largement et dont les interlocuteurs sociaux n'ont pas pu prendre connaissance,
- la nécessité de prévoir la réalisation d'une évaluation régulière, indépendante, quantitative et qualitative, se penchant sur l'efficacité de la mesure et étudiant l'atteinte d'objectifs en matière d'incitation à l'embauche, de développement économique des petites entreprises, de création d'emplois, de qualité et de pérennisation de ceux-ci,
- les difficultés rencontrées par les entreprises bénéficiaires pour comptabiliser correctement les financements publics reçus dans le cadre des aides *de minimis* et la nécessité de finaliser rapidement la base de données devant leur permettre d'avoir une évaluation correcte de leur niveau d'attribution de ces aides.

Plus spécifiquement, le Conseil formule les demandes de modifications suivantes, en insistant sur le fait que **celles-ci forment un équilibre et sont indissociables** :

- réintroduire la possibilité de cumuler deux majorations dans certains cas précis (respect d'un des critères visés à l'article 4, §2, 1° à 4° de l'avant-projet et du critère visé à l'article 4, §2, 5°),
- supprimer le mécanisme d'indexation prévu à l'article 5,
- porter à six le nombre de premiers engagements pouvant ouvrir le bénéfice d'une majoration,
- modifier le plafond proposé (« octroi de la subvention pour maximum cinq travailleurs »).

Par ailleurs, il estime indispensable que le Gouvernement wallon clarifie les cumuls autorisés ou non entre SESAM et d'autres mesures ; il demande à être consulté sur cet aspect.

3.1. CONSIDERATIONS GÉNÉRALES

3.1.1. Appréciation générale

Reconnaissant, d'une part, le rôle majeur joué par les petites et très petites entreprises dans le tissu économique wallon et, d'autre part, la nécessité d'encourager la création d'emplois dans le secteur marchand, le CESW soutient la volonté de clarifier l'application de la mesure SESAM, de simplifier son accès pour les demandeurs et d'en harmoniser certains éléments avec d'autres dispositifs wallons d'aide à l'emploi.

Le Conseil constate que le dispositif SESAM peut tout autant relever de la politique économique que de la politique de l'emploi. Il invite à veiller à son articulation avec les autres mesures existantes en matière de soutien économique et d'aide à l'emploi.

Cela étant, les **organisations syndicales** tiennent à réitérer leurs interrogations quant à la plus-value du dispositif SESAM et à l'atteinte des objectifs du dispositif en terme de création et pérennisation d'emplois¹.

Par ailleurs, le Conseil relève que la réforme proposée repose majoritairement sur le contenu du futur arrêté d'exécution du décret, texte dont il n'a pas pu prendre connaissance. Il se prononce dès lors sous réserve de l'examen de ce projet d'arrêté, la concrétisation des intentions annoncées par le Gouvernement wallon ne pouvant être appréciée qu'à cette occasion.

3.1.2. Nécessité d'une évaluation

Le Conseil note que l'article 15 de l'avant-projet prévoit l'élaboration d'un rapport sur l'exécution du décret tous les deux ans. Il souligne qu'il convient, outre ce rapport bisannuel principalement technique et quantitatif, de prévoir la réalisation d'une évaluation régulière, indépendante, quantitative et qualitative, se penchant sur l'efficacité de la mesure et étudiant l'atteinte d'objectifs en matière d'incitation à l'embauche, de développement économique des petites entreprises, de création d'emplois, de qualité et de pérennisation de ceux-ci.

D'une manière générale, le CESW rappelle d'ailleurs que l'ensemble des mesures en matière d'emploi et de formation devrait faire systématiquement l'objet d'évaluations régulières, a fortiori préalablement à toute réforme. Il rappelle que, dans le cadre du Pacte pour l'Emploi et la Formation, en particulier de l'enjeu de renforcement des outils à disposition du dialogue social en Wallonie, le Gouvernement wallon et les interlocuteurs sociaux ont convenu d'instaurer une évaluation continue des politiques publiques.

3.1.3. Aides de minimis

Le Conseil relève que la mesure SESAM est considérée comme une aide *de minimis* en application du règlement européen CE n°1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis*. Il note que l'avant-projet de décret prévoit, en son article 3, que *"tant qu'une source authentique de données sur les aides de minimis n'est pas instituée, l'entreprise fournit au Gouvernement, selon les modalités qu'il détermine, les informations complètes sur les aides de minimis, autres que celle visée par le présent décret, qu'elle a reçues"*.

Le CESW s'interroge sur l'état d'avancement des travaux relatifs à la mise en place de cette source authentique de données, notamment au sein du service de simplification administrative et d'administration numérique eWBS. Il souligne qu'à ce stade, en l'absence d'informations exhaustives sur les aides considérées comme aides *de minimis* et de clarifications sur les modalités précises de contrôle de la réglementation européenne, les entreprises bénéficiaires rencontrent de réelles difficultés à comptabiliser correctement les financements publics reçus dans ce cadre et à transmettre les informations requises aux services compétents.

¹ Cf. Avis A.1293 du 18 juillet 2016 sur l'avant-projet de décret modifiant le décret du 2 mai 2013 relatif aux incitants financiers visant à favoriser l'engagement de personnel auprès de certaines entreprises.

Le Conseil considère d'ailleurs que l'obligation de communication qui incombe aux bénéficiaires ne devrait concerner que les financements pour lesquels la mention expresse de la qualification d'aides *de minimis* leur a été spécifiée par les autorités publiques. Il demande en outre qu'avant tout communication, le bénéficiaire dispose d'une liste exhaustive des aides considérées comme aides *de minimis*.

En tout état de cause, le Conseil insiste pour que le Gouvernement wallon veille à la finalisation rapide de la base de données permettant aux entreprises d'avoir une évaluation de leur niveau d'attribution d'aides *de minimis*. Dans cette perspective, il invite à mener les concertations nécessaires avec les autres autorités du pays (fédérale, régionales, provinciales) potentiellement concernées par l'octroi d'aides *de minimis* et, le cas échéant, à envisager la conclusion d'un accord de coopération.

3.2. CONSIDERATIONS PARTICULIERES

3.2.1. Conditions relatives au demandeur d'emploi

L'article 1er, al.4 de l'avant-projet de décret prévoit que *"le demandeur d'emploi inoccupé ne peut avoir été lié par un contrat de travail à durée indéterminée avec l'entreprise demanderesse dans les douze mois qui précèdent la dernière inscription auprès de l'Office"*.

Le CESW demande que le cas d'un contrat de remplacement constitue une exception à ce principe, comme le prévoyait d'ailleurs l'article 3, al.1er du décret du 2 mai 2013. Il souhaite aussi que le texte précise qu'un même travailleur ne peut bénéficier qu'une seule fois du dispositif SESAM au sein d'une même entreprise.

3.2.2. Majorations

Le CESW relève que l'article 5, §3 du décret du 2 mai 2013 permet, le cas échéant, de bénéficier de deux majorations cumulées pour un travailleur, lorsque celui-ci répond à plusieurs critères. Elle constate que l'avant-projet supprime cette possibilité, son article 4, §2, al.2 prévoyant que *"l'entreprise bénéficie au maximum par travailleur d'une seule des majorations (...)"*.

Le CESW demande qu'une possibilité de cumuler deux majorations soient maintenues, et ce uniquement pour le cas précis où le travailleur répond à la fois à au moins un des critères visés à l'article 4, §2, 1° à 4° (moins de 25 ans, au moins 55 ans, non titulaire du CESS ou enregistré auprès de l'AVIQ) et au critère visé à l'article 4, §2, 5° (trois premiers engagements). Les critères 1° à 4° étant liés au profil du demandeur d'emploi et le critère 5° visant un public-cible d'employeurs (TPE), cette dynamique de majorations permettrait de refléter pleinement le double bénéfice de la mesure SESAM, au profit des demandeurs d'emploi inoccupés et des très petites entreprises.

Moyennant l'introduction de cette possibilité de cumul et afin de s'assurer d'un impact budgétaire neutre de la modification sollicitée, le Conseil propose de supprimer le mécanisme d'indexation prévu à l'article 5 de l'avant-projet de décret.

Concernant les conditions d'âge ouvrant le droit à une majoration, le CESW souligne positivement l'harmonisation opérée par rapport aux autres aides wallonnes à l'emploi. Il préconise en outre, en cohérence avec les dispositions fédérales (réductions groupes-cibles "premiers engagements") et moyennant l'adoption du plafond tel que préconisé au point 3.2.4, de porter à six le nombre de premiers engagements pouvant ouvrir le bénéfice d'une majoration de l'incitant financier SESAM.

3.2.3. Règles de cumul

Le CESW relève que l'avant-projet de décret prévoit, en son article 4, §3 que *"la subvention ne peut pas être cumulée, selon les modalités définies par le Gouvernement, avec une autre intervention financière dans la rémunération"*.

Le CESW s'interroge sur la portée de cette disposition, relevant que l'article 6 de l'avant-projet prévoit aussi que *"le montant de l'incitant financier octroyé par travailleur ne peut être supérieur au coût effectivement supporté par l'employeur pour celui-ci, déduction faite des réductions ou exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale dont bénéficie l'employeur"*. Il estime indispensable que le Gouvernement wallon clarifie les cumuls autorisés ou non (ex. réductions de cotisations sociales, ...) et demande à être consulté sur cet aspect.

3.2.4. Plafond

A l'article 7, al.2 de l'avant-projet, le CESW suggère de remplacer *"l'entreprise bénéficie de l'octroi de la subvention pour maximum cinq équivalents temps plein simultanément"* par *"l'entreprise bénéficie de l'octroi de la subvention pour maximum cinq travailleurs"*. Il s'agit, d'une part, de simplifier l'application du dispositif, d'autre part, de favoriser les emplois à temps plein et privilégier les entreprises qui embauchent sous un volume horaire plus important.

3.2.5. Proratisation par rapport au temps de travail

Le CESW souligne que le décret du 2 mai 2013 prévoit, en son article 5, §6, que *"l'incitant financier (...) est calculé et liquidé en fonction du régime de travail presté (...), au regard d'une occupation à temps plein pendant un an. L'incitant financier est liquidé proportionnellement au taux d'occupation effectif par rapport au taux d'occupation à temps plein"*. Il constate qu'aucune disposition similaire ne figure dans l'avant-projet de décret. Il invite à y remédier ou à préciser cet aspect essentiel dans le futur arrêté d'exécution.

3.2.6. Maintien de l'effectif

Le CESW relève que l'article 10, §2, 2° du décret du 2 mai 2013 prévoit que l'entreprise bénéficiaire est tenue d'augmenter l'effectif de référence prévu par la décision d'octroi pendant le double de la durée fixée dans cette décision. Il note que l'avant-projet de décret, en son article 9, §1er, al.1^{er}, 3° prévoit une augmentation de l'effectif de référence du nombre d'équivalents temps plein prévu par la décision d'octroi pendant la durée fixée dans cette décision, et non plus pendant le double de cette durée.

Le CESW prend acte de la modification introduite. Il note que cet assouplissement administratif pourrait permettre à de plus petites structures, aux assises financières moins solides, de bénéficier de l'aide SESAM. Il s'interroge cependant sur le caractère moins incitatif de cette disposition quant à la pérennisation des emplois créés. Il insiste à nouveau sur l'adoption du plafond tel que préconisé au point 3.2.4.

3.2.7. Dispositions du futur arrêté d'exécution

L'article 2, §1er, al.2 de l'avant-projet de décret prévoit que *"tant qu'une source authentique de données sur la qualification des entreprises n'est pas instituée, l'entreprise fournit au Gouvernement, selon les modalités qu'il détermine, les informations complètes sur le type de société pour laquelle il sollicite la subvention"*. Le CESW s'interroge sur les formalités qui seront sollicitées auprès des demandeurs (simple reconduction du test *"êtes-vous une PME ?"* ou autres formalités ?). Dans tous les cas, il invite à ne pas alourdir la charge administrative des entreprises et à assurer rapidement l'actualisation nécessaire du test PME.

L'article 2, §2, 1° de l'avant-projet prévoit qu'outre les secteurs exclus conformément au règlement *de minimis*, le Gouvernement est habilité à définir une liste de secteurs exclus du bénéfice de l'incitatif financier. Le CESW se demande si les secteurs exclus seront similaires à ceux actuellement repris à l'article 2, §2 du décret du 2 mai 2013.

Le CESW demande que la notion de *"coût effectivement supporté par l'employeur"* reprise à l'article 6 de l'avant-projet de décret ainsi que celle d'*"effectif de référence"* utilisée à l'article 9, §1^{er}, soient définies précisément dans l'arrêté d'exécution. Il invite aussi à y détailler la méthode qui sera mise en place pour contrôler les obligations en lien avec ces deux notions.

Le Conseil invite le Gouvernement wallon, lors de la définition des modalités d'introduction et d'instruction des demandes, à prévoir des délais de traitement des dossiers dans l'avant-projet d'arrêté. Il demande que tout soit mis en œuvre pour assurer le respect de ces délais légaux, déplorant les retards de traitement constatés dans le cadre du dispositif actuel.

L'article 9, §2 de l'avant-projet de décret prévoit que, dans certains cas, selon les modalités qu'il détermine, le Gouvernement peut déroger à la condition de maintien de l'effectif de référence ou à la condition d'engagement. Le Conseil insiste pour que des modalités précises soient définies à cet égard dans l'arrêté afin que les possibilités de dérogations soient correctement cadrées.

3.2.8. Remarques de forme

A l'article 2, §2, 2° de l'avant-projet, le CESW invite à actualiser la référence à la législation relative aux faillites, suite à l'abrogation de la loi du 8 août 1997 (cf. Titre VI du livre XX Insolvabilité des entreprises du Code de droit économique).

Par ailleurs, les commentaires de l'article 9 sont erronés concernant la durée de l'augmentation de l'effectif de référence.