

AVIS n° 1413

Avis sur l'avant-projet de décret portant
subventionnement à l'emploi d'associations
oeuvrant à l'international

Avis adopté le 24 janvier 2019

TABLE DES MATIERES

1. INTRODUCTION	p.3
2. EXPOSE DU DOSSIER	p.3
3. AVIS	p.4
3.1. CONSIDERATIONS TRANSVERSALES SUR LES TRANSFERTS AUX POLITIQUES FONCTIONNELLES	p.5
3.1.1. L'allongement d'un an de la phase transitoire	p.5
3.1.2. Les objectifs et principes de la réforme	p.5
3.1.3. L'intégration dans les politiques fonctionnelles	p.6
3.1.4. Un chantier en deux temps	p.6
3.1.5. La transparence	p.7
3.1.6. L'hétérogénéité des phasages	p.7
3.2. CONSIDERATIONS GENERALES SUR L'AVANT-PROJET DE DECRET	p.7
3.2.1. Absence de concertation	p.8
3.2.2. Ampleur des habilitations	p.8
3.2.3. Timing et mise en oeuvre progressive	p.8
3.3. CONSIDERATIONS PARTICULIERES SUR L'AVANT-PROJET DE DECRET	p.9
3.3.1. Définition	p.9
3.3.2. Indexation	p.9
3.3.3. Fixation d'objectifs déterminés et adaptation de la subvention	p.9
3.3.4. Articulation entre les différentes aides	p.9

1. INTRODUCTION

Le 20 décembre 2018, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture l'avant-projet de décret portant subventionnement à l'emploi d'associations oeuvrant à l'international.

Le 8 janvier 2019, le Ministre-Président W. BORSUS a sollicité l'avis du Conseil économique, social et environnemental de Wallonie sur cet avant-projet de décret.

2. EXPOSE DU DOSSIER

Parallèlement à l'abrogation du dispositif des Aides à la Promotion de l'Emploi (APE), le Gouvernement wallon peut instaurer de nouveaux régimes d'aides relatifs à chaque compétence fonctionnelle ou renforcer des mesures existantes, au plus tôt dès le 1er janvier 2020, au plus tard le 1er janvier 2021.

L'avant-projet de décret soumis à l'avis du Conseil vise à l'instauration, pour le 1er janvier 2021, d'un nouveau régime d'aide à destination des associations oeuvrant à l'international, visant à financer les rémunérations des travailleurs employés par ces associations.

Selon la Note au Gouvernement wallon, "*L'objectif serait double : une concentration des moyens pour maximaliser les résultats, une cohérence par rapport aux actions soutenues au niveau de la coopération au développement de la Wallonie (via WBI) "*. Il est fait référence à la Déclaration de politique régionale, qui met en avant la volonté de concentrer les relations avec les pays en voie de développement "*sur une coopération au développement centrée sur un nombre restreint de thématiques, basées sur les compétences régionales sur lesquelles une plus-value est indiscutable. Cette restriction thématique se doublera d'un nombre de partenariats restreint "*.

L'avant-projet de décret prévoit que les modalités d'octroi, de liquidation et d'adaptation de la subvention seront définies par le Gouvernement wallon. Les décisions d'octroi seront prises par le Ministre-Président, suite à une instruction des demandes par Wallonie-Bruxelles International (WBI).

Budget

Le cabinet du Ministre-Président W. BORSUS a indiqué que le montant du transfert budgétaire concerné est de l'ordre de 3,430 millions d'euros.

3. AVIS

Sur base de l'examen transversal des différents avant-projets de décret qui lui ont été soumis, le Conseil économique, social et environnemental de Wallonie demande :

- l'allongement d'une année de la phase transitoire (du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2021 au plus tard),
- la poursuite de la réforme en deux temps :
 - * à l'issue de la période transitoire, une première étape limitée au transfert budgétaire, garantissant la continuité des services et le maintien des emplois existants,
 - * un second temps d'intégration des postes de travail dans les politiques fonctionnelles, de manière progressive, cohérente et concertée, s'appuyant sur un redéploiement de ces politiques en fonction de l'évolution des besoins et des priorités régionales,
- pour cette seconde étape, plutôt que des décrets « fourre-tout », l'adaptation prioritaire des cadres décrets ou réglementaires spécifiques existants, relatifs à chaque type de bénéficiaires concernés, lorsque ces cadres existent, ou l'élaboration de nouveaux cadres lorsque cela s'avère pertinent, tout en poursuivant le soutien à certaines activités innovantes,
- le respect de la concertation et la transparence (bénéficiaires potentiels de chaque nouveau dispositif, rattachement à une compétence, contestations en cours et procédure de traitement, ...).

Cette transparence est indispensable pour permettre d'apprécier les avant-projets de décret soumis. C'est la raison pour laquelle le Conseil sollicite une fois de plus la communication de la liste des projets répartis par compétence, incluant les budgets et les équivalents temps plein concernés.

A l'examen du présent avant-projet, le Conseil soutient la volonté du Ministre-Président d'élaborer un cadre décretaal et réglementaire spécifique pour les associations oeuvrant à l'international, en cohérence avec les actions soutenues au niveau de la coopération au développement de la Wallonie.

Cela étant, il relève notamment les points suivants :

- l'importance d'une concertation avec les associations visées, concernant les modalités de mise en oeuvre et les critères d'octroi du nouveau dispositif de subventionnement à l'emploi,
- la nécessité d'intégrer certains points essentiels dans l'avant-projet de décret, comme les bases objectives et critères d'octroi de la subvention ou les modalités de réduction de l'aide,
- l'organisation d'une mise en oeuvre progressive du nouveau dispositif d'aide,
- l'indispensable prise en compte des réalités de terrain et des aléas auxquels sont particulièrement confrontés les acteurs de la coopération internationale, quant à l'évaluation de l'atteinte des objectifs fixés.

3.1. CONSIDERATIONS TRANSVERSALES SUR LES TRANSFERTS AUX POLITIQUES FONCTIONNELLES

A ce jour, le Conseil économique, social et environnemental de Wallonie a examiné 4 avant-projets de décret concrétisant le transfert des moyens anciennement dédicacés aux APE vers les compétences Emploi, Economie et Economie sociale, Action sociale et Santé, Relations internationales¹. De manière transversale, il souhaite formuler les considérations et demandes suivantes.

En préalable, il tient à relayer les inquiétudes légitimes partagées par les travailleurs et employeurs concernés, tous secteurs et toutes fédérations confondues, faisant face à une profonde incertitude quant à la pérennité des emplois et des services, tant concernant la période transitoire que l'intégration dans les politiques fonctionnelles.

3.1.1. L'ALLONGEMENT D'UN AN DE LA PHASE TRANSITOIRE

Le Conseil relève que le report d'un an du démarrage de la phase transitoire n'a pas été accompagné d'un report de la fin, réduisant donc à une seule année cette période initialement prévue sur deux ans. Il estime que cette phase est désormais trop courte.

En raison de l'état d'avancement des différents projets, du contexte politique (élections, temps nécessaire à la formation du futur Gouvernement wallon, etc.) et de la nécessité de mettre en place une procédure de validation correcte des compétences attribuées aux différents employeurs, il préconise que la phase transitoire, prévue du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2020 au plus tard, soit allongée d'une année, afin que le transfert vers les Ministres fonctionnels intervienne au plus tard le 31 décembre 2021.

Comme il le rappelle ci-dessous, la continuité des services, le maintien des emplois existants et la neutralité budgétaire doivent constituer des impératifs durant cette phase transitoire. A cet égard, il renvoie à ses demandes formulées dans l'Avis A.1409 du 24 janvier 2019 sur l'avant-projet d'arrêté portant exécution du décret du 25 avril 2002.

3.1.2. LES OBJECTIFS ET PRINCIPES DE LA REFORME

Pour rappel, dans leur avis A.1367 du 28 mai 2018 sur l'avant-projet de décret alors dénommé « *avant-projet de décret instaurant un régime transitoire dans le cadre du dispositif des aides à la promotion de l'emploi en vue de son abrogation pour le transformer en soutien structurel aux politiques fonctionnelles* », les interlocuteurs sociaux demandaient qu'outre les principes énoncés par le Gouvernement wallon (simplification, transparence, équité, implication du Ministre fonctionnel, ...), « *la continuité des services, le maintien des emplois existants et la neutralité budgétaire constituent des impératifs durant la phase transitoire et à moyen terme, sans préjudice du redéploiement à plus long terme de politiques fonctionnelles cohérentes et concertées, en fonction de l'évolution des besoins et des priorités fixées par chaque Ministre de tutelle et/ou par le Gouvernement wallon* ».

¹ associations oeuvrant à l'international

Dans le même avis, le Conseil insistait *“pour que, vu l’ampleur du dispositif, la diversité et parfois la complexité des situations en présence, le transfert s’effectue de manière progressive et puisse s’appuyer sur une large concertation entre les Gouvernements et les secteurs concernés, sur base d’une information complète et transparente relative aux projets concernés (...)”*. Il demandait que le calendrier soit revu afin qu’un projet de réforme global et complet puisse être proposé, comprenant des engagements concrets et précis quant au devenir des services et des milliers d’emplois au cœur des politiques fonctionnelles wallonnes et communautaires.

Le Conseil relève que le déroulement de la réforme ne s’inscrit pas du tout dans cette perspective. La volonté du Gouvernement wallon de faire aboutir l’ensemble des processus décrets et réglementaires fonctionnels dans les quelques mois à venir induit un travail dans la précipitation. Cela empêche une réflexion approfondie sur les politiques fonctionnelles visant une réelle intégration des postes de travail anciennement APE et ne permet pas une véritable concertation avec les interlocuteurs sociaux et les secteurs concernés.

3.1.3. L’INTEGRATION DANS LES POLITIQUES FONCTIONNELLES

Le Conseil constate que les avant-projets de décret en cours d’élaboration dans le cadre des compétences respectives de chaque Ministre concerné sont pour la plupart des textes « fourre-tout » touchant une variété d’opérateurs différents en dehors des cadres fonctionnels et réglementations spécifiques, qui existent pourtant pour une part non négligeable d’entre eux. Ils apparaissent davantage guidés par la consommation du budget transféré, que par une analyse approfondie ou la poursuite de politiques particulières. En outre, ces avant-projets de décret instaurant de nouveaux régimes d’aides ne précisent pas de critères concrets d’octroi ; ils comprennent essentiellement des habilitations au Gouvernement wallon.

Le Conseil indique que la définition de politiques fonctionnelles cohérentes et efficaces doit reposer sur une analyse préalable des besoins, la définition des objectifs poursuivis, la détermination des moyens nécessaires et enfin l’adaptation ou la fixation du cadre réglementaire, visant l’intégration des moyens dédiés à l’emploi transférés dans le cadre de la suppression des APE. Dans la démarche actuelle du Gouvernement wallon, la logique apparaît inversée, ne s’inscrivant pas dans les objectifs de bonne gouvernance, de cohérence et d’efficacité qui devraient guider cette réforme.

Pour le Conseil, l’intégration optimale des anciens postes APE doit se concrétiser prioritairement au travers d’une adaptation des cadres décrets ou réglementaires spécifiques existants, relatifs aux types de bénéficiaires concernés, lorsque ces cadres existent, ou par le biais de nouveaux cadres réglementaires, lorsque cela s’avère pertinent. Par ailleurs, le soutien à certaines activités pour lesquelles l’élaboration d’une réglementation n’apparaît pas justifiée (par exemple des projets innovants ou des activités proposées par un petit nombre d’opérateurs) doit être poursuivi.

3.1.4. UN CHANTIER EN DEUX TEMPS

Le Conseil réaffirme qu’au regard de l’ampleur du chantier et tenant compte des éléments précités, le calendrier programmé est irréaliste. Il demande que la réforme se poursuive en deux temps :

- à l’issue de la période transitoire dont la prolongation d’un an est sollicitée, une première étape limitée au transfert budgétaire, garantissant la continuité des services et le maintien des emplois existants,
- un second temps d’intégration progressive des postes de travail dans les politiques fonctionnelles, s’appuyant sur un redéploiement de ces politiques, de manière concertée, en fonction de l’évolution des besoins et des priorités régionales.

Cette intégration progressive doit permettre de mettre en œuvre les objectifs de cohérence, d'efficacité, de maintien de la professionnalisation des services, d'égalité entre bénéficiaires en termes d'obligations, modes de financement, etc. Elle doit tenir compte de la multiplicité et de la diversité des situations existantes.

Le Conseil rappelle par ailleurs sa demande qu'« à long terme, les budgets transférés restent impérativement consacrés au financement d'emplois dans les secteurs »².

3.1.5. LA TRANSPARENCE

Le Conseil regrette le manque de transparence qui entoure cette réforme. Il est ainsi invité à se prononcer sur des avant-projets de décret instaurant de nouveaux régimes d'aide sans en connaître précisément ni les bénéficiaires potentiels, ni ceux qui se verront retirer leurs subventions au profit des nouvelles politiques. Il demande à disposer d'une information complète sur les types d'opérateurs reliés à chaque compétence fonctionnelle, le nombre d'équivalents temps plein, ainsi que les budgets respectifs, afin de pouvoir en toute connaissance de cause, estimer la pertinence et la portée des nouveaux dispositifs proposés.

En outre, le Conseil souligne une fois de plus l'importance que revêt pour les employeurs la détermination des compétences fonctionnelles auxquelles les points APE dont ils bénéficient seront rattachés. *« Soutenant l'objectif de transparence, il comprend difficilement la confidentialité qui semble entourer cette question »*². Il demande que la procédure de validation par l'employeur soit précisée (délai de contestation, possibilité de recours, ...). Il souhaite par ailleurs disposer d'une information globale sur les contestations introduites par les opérateurs, leur traitement et leur suivi.

3.1.6. L'HETEROGENEITE DES PHASAGES

L'examen transversal des différents avant-projets de décret soumis laisse apparaître une réelle absence d'harmonisation des phasages (9 ans, 2 ans, mise en œuvre immédiate, ...). Si le Gouvernement wallon ne suit pas la demande du CESE d'une organisation de la réforme en deux temps, le Conseil l'invite à tout le moins à prendre en compte les difficultés opérationnelles potentiellement générées par ces phasages différenciés pour les employeurs relevant de différentes compétences.

3.2. CONSIDERATIONS GENERALES SUR L'AVANT-PROJET DE DECRET

Conformément aux considérations transversales formulées au point 3.1., le Conseil économique, social et environnemental de Wallonie soutient la volonté du Ministre-Président d'élaborer un cadre décretaal et réglementaire spécifique pour les associations oeuvrant à l'international, en cohérence avec les actions soutenues au niveau de la coopération au développement de la Wallonie.

Cela étant, il invite à tenir compte des considérations suivantes.

² Cf. Avis A.1367 du 28 mai 2018 sur l'avant-projet décret.

3.2.1. ABSENCE DE CONCERTATION

Le Conseil souligne qu'à sa connaissance, les opérateurs composant le secteur n'ont pas été associés aux réflexions sur l'élaboration du nouveau régime d'aide. Il demande que les modalités de mise en oeuvre et les critères d'octroi de ce dispositif de subventionnement à l'emploi puissent être concertés avec les associations concernées. Il est indispensable de tenir compte de la réalité de terrain dans la concrétisation des objectifs poursuivis par le Gouvernement.

3.2.2. AMPLEUR DES HABILITATIONS

Le Conseil estime que l'avant-projet de décret comporte de trop nombreuses habilitations au Gouvernement wallon, ne permettant pas une appréhension correcte des éléments fondamentaux du nouveau dispositif d'aide. Ces habilitations concernent notamment la détermination des modalités d'octroi, de liquidation et d'adaptation de la subvention à l'emploi (art.3, §1er), les bases objectives et critères d'octroi de la subvention, les modalités de suivi et d'évaluation de ces critères (art.5, §1^{er}), le contenu minimal du dossier justificatif (art.5, §2), les modalités d'octroi (art.6, al.1), les modalités de réduction de l'aide (art.7, al.2), les modalités de publication du cadastre (art.9, al.1), les modalités de l'évaluation (art.9, al.2).

Le Conseil considère que certains points essentiels devraient figurer dans l'avant-projet de décret, comme les bases objectives et critères d'octroi de la subvention ou les modalités de réduction de l'aide.

3.2.3. TIMING ET MISE EN OEUVRE PROGRESSIVE

Le Conseil rappelle tout d'abord sa demande d'une prolongation jusqu'au 31 décembre 2021 (plutôt que 2020), de la phase transitoire de sortie du dispositif APE (cf. point 3.1.1.).

Le CESE Wallonie constate que l'avant-projet de décret proposé prévoit une application directe et complète du nouveau dispositif d'aide, au plus tard à la fin de la période transitoire. Il craint que les objectifs de concentration des moyens et de maximalisation des résultats, ainsi que la volonté de restreindre les thématiques et le nombre de partenariats ne conduisent rapidement à des pertes d'emplois chez certaines associations oeuvrant à l'international dont les actions ne correspondraient plus aux orientations régionales.

Ainsi, il demande qu'une mise en oeuvre progressive du nouveau dispositif d'aide soit organisée. Il insiste pour qu'à l'issue de la période transitoire, les postes existants soient maintenus et que le nouveau mécanisme de subventionnement à l'emploi s'applique graduellement. Il rappelle sa position exprimée dans l'Avis A.1367 du 28 mai 2018 : *"Si, à terme, certains projets devaient être clôturés par les Ministres fonctionnels dans le cadre de la redéfinition de leurs politiques, le Conseil demande qu'une période de transition et un accompagnement spécifique soient organisés en concertation avec les secteurs"*.

3.3. CONSIDERATIONS PARTICULIERES SUR L'AVANT-PROJET DE DECRET

3.3.1. DEFINITION

Le Conseil note que l'article 1^{er} de l'avant-projet de décret définit l'association oeuvrant à l'international comme *"personne morale de droit belge dont le siège est établi en Wallonie ou à Bruxelles et qui justifie d'un réel ancrage et mène une action régulière en Wallonie sur les questions de solidarité internationale pour le développement"*.

Le Conseil s'interroge sur les éléments qui seront requis pour démontrer un *"réel ancrage"* et une *"action régulière"* en Wallonie, alors que ce sont justement les actions menées à l'international qui caractérisent les structures visées. Il se demande si la formulation de cette définition correspond effectivement à la réalité concrète des associations concernées.

3.3.2. INDEXATION

Le Conseil s'interroge sur les modalités prévues en matière d'indexation du dispositif de subventionnement. Il relève que les intentions annoncées dans la Note au Gouvernement wallon, c'est-à-dire une indexation *"selon le mécanisme d'indexation des salaires de la fonction publique, à savoir 2% au prorata du nombre de mois en fonction du dépassement de l'indice-pivot"* ne sont pas traduites dans l'avant-projet de décret, qui mentionne un lien à l'indice santé, plafonné au taux de croissance du crédit budgétaire (art.6, al.2). Il invite à éclaircir ce point et à privilégier le mécanisme d'indexation décrit dans la Note au Gouvernement wallon.

3.3.3. FIXATION D'OBJECTIFS DETERMINES ET ADAPTATION DE LA SUBVENTION

Le Conseil relève que la subvention à l'emploi octroyée sera *"destinée à couvrir les rémunérations du personnel en vue de réaliser des objectifs déterminés"* (art.2). La Note au Gouvernement wallon indique qu' *"en fonction des contrôles effectués par WBI en cours d'année, le solde de la subvention sera adapté pour correspondre au montant dû à l'association"*. A ce propos, l'avant-projet précise que *"lorsqu'au terme de l'évaluation (...), il s'avère que les objectifs fixés (...) ne sont pas pleinement atteints, le montant de la subvention accordée au bénéficiaire concerné peut être adapté"* (art.5, §3).

Le Conseil note que l'évaluation des actions menées par les associations sera réalisée par WBI sur base d'un *"dossier justificatif détaillé sur la mise en oeuvre des activités subventionnées"* (art.5, §2). Il s'interroge sur le mode de détermination et de communication des *"objectifs fixés"*, sur les critères d'évaluation de l'atteinte de ces objectifs et sur les critères d'adaptation de la subvention. Des précisions à ce propos devraient figurer dans l'avant-projet de décret.

Dans tous les cas, il invite à veiller à une prise en compte adéquate des réalités de terrain et des aléas auxquels sont particulièrement confrontés les acteurs de la coopération internationale.

3.3.4. ARTICULATION ENTRE LES DIFFERENTES AIDES

Le Conseil s'interroge quant à l'octroi d'autres subventions régionales à ces associations, notamment en matière de frais de fonctionnement. Le cas échéant, il invite, dans un souci de simplification administrative, à assurer les articulations nécessaires pour éviter une multiplication des démarches dans le chef des opérateurs.