



AVIS A. 992

sur l'avant-projet de décret-programme portant des mesures diverses en matière de bonne gouvernance, de simplification administrative, de budget et de formation dans les matières visées par l'article 138 de la Constitution

Adopté par le Bureau le 22 mars 2010

2010/A. 992

1. SAISINE

Le 17 février 2010, le Ministre-Président Rudy Demotte a sollicité l'avis du CESRW sur l'avant-projet de décret-programme portant des mesures diverses en matière de bonne gouvernance, de simplification administrative, de budget et de formation dans les matières visées par l'article 138 de la Constitution

2. EXPOSE DU DOSSIER ET AVIS

De manière générale, le CESRW regrette le recours fréquent à des décrets-programmes qui par définition traitent de matières disparates et ne permettent pas d'avoir une vision globale des modifications apportées aux textes originaux et aux politiques qui en découlent.

Il voudrait toutefois attirer l'attention sur l'imprécision de certaines formulations et, de manière plus générale, sur la difficulté de saisir la portée réelle de certains articles, que n'éclairent pas nécessairement les commentaires de ceux-ci.

Ainsi, l'article 8 du chapitre 2 (de l'avant-projet de décret-programme portant des mesures diverses en matière de bonne gouvernance, de simplification administrative, de budget et de formation dans les matières visées par l'article 138 de la Constitution) consacré aux mesures budgétaires établit que les clauses des contrats de gestion sont suspendues pour l'année budgétaire en cours. Le CESRW soutient cette disposition qui « vise essentiellement, en cas de situation de crise économique et financière, à ne pas octroyer certaines augmentations de dotations ou de subventions ou, tout au plus, à réduire marginalement celles-ci, en tenant compte de la situation financière des organismes en question ». Toutefois, si la gravité et le caractère exceptionnel de la récession de 2009 justifient cette disposition, le CESRW estime qu'il convient de préciser la notion de crise économique et financière retenue pour la mise en œuvre de cette disposition. Il suggère de se référer à une définition statistique couramment utilisée de la récession économique, par exemple un recul du PIB durant deux trimestres consécutifs. Ceci permettrait de clarifier les périodes qui doivent rester exceptionnelles durant lesquelles les organismes sous contrat de gestion se verraient appliquer cette disposition.

Enfin, le CESRW rappelle qu'il convient, en cette matière, de mettre en concordance les objectifs assignés aux organismes sous contrat de gestion et les moyens qui leur sont alloués, dans une logique de responsabilisation de ces organismes.

CHAPITRE 1 - MESURES EN MATIÈRE DE BONNE GOUVERNANCE ET DE SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE

L'article 2 modifie l'art. 31 du Décret du 6 avril 1995 relatif à l'intégration des personnes handicapées, concernant la composition du Comité de gestion de l'AWIPH (Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées).

*Le projet de décret-programme prévoit de réduire à **trois** au lieu de quatre le nombre d'effectifs et de suppléants de chacune des quatre composantes définies à l'art.31, 3° à 6° du Décret du 6 avril 1995.*

Pour rappel, l'art. 31 du Décret du 6 avril 1995 prévoit que :

« L'Agence est gérée par une comité de gestion qui est composé :

- 1° d'un président ;*
- 2° de deux vice-présidents ;*
- 3° de **quatre** membres effectifs et de quatre membres suppléants désignés **sur proposition du Ministre** ayant la politique des personnes handicapées dans ses attributions ;*
- 4° de **quatre** membres effectifs et de quatre membres suppléants désignés sur présentation des **associations reconnues** comme représentatives des personnes handicapées ou de leur famille ;*
- 5° de **quatre** membres effectifs et de quatre membres suppléants désignés sur proposition du **CESRW** ;*
- 6° de **quatre** membres effectifs et de quatre membres suppléants choisis en fonction de leur **compétence** en matière d'intégration des personnes handicapées, sur présentation des **associations représentatives** du secteur. »*

L'article 3 prévoit de diminuer la taille du Comité de gestion de l'IFAPME, en réduisant de 8 à 4, le nombre de mandats accordés aux différentes composantes de ce Comité de gestion, c'est-à-dire :

- les représentants des organisations représentatives des travailleurs;*
- les représentants des organisations interprofessionnelles d'employeurs ou d'indépendants représentées au sein du Conseil supérieur;*
- les représentants d'organisations d'employeurs ou d'indépendants représentatives dans une branche d'activités.*

L'article 4 propose de porter la limite d'âge des mandataires de 65 ans à 70 ans au moment où intervient la nomination.

AVIS

Articles 2bis et 4

Le CESRW s'interroge sur l'opportunité d'augmenter à 70 ans l'âge maximum d'un administrateur d'un organisme public. Il souligne à tout le moins la nécessité de veiller à ce que les mandataires soient toujours en lien avec la réalité économique et sociale et propose d'ajouter une condition d'activité professionnelle ou au sein d'une fédération (inter)professionnelle.

Article 2

D'une manière générale, le CESRW partage les intentions du Gouvernement wallon en matière de **bonne gouvernance** et de **simplification administrative**. Toutefois, il estime que les mesures envisagées concernant la composition des organes de gestion des organismes d'intérêt public ne sont pas nécessairement les plus appropriées pour atteindre ces objectifs.

En effet, le CESRW considère que l'amélioration de la gestion et du contrôle des OIP ne résulte pas uniquement d'une réduction de la taille des organes de gestion des organismes concernés mais bien d'une composition adéquate de ces organes.

Dans le cas particulier de l'**AWIPH**, le CESRW est défavorable à la modification consistant à réduire à trois, au lieu de quatre, le nombre de représentants de chacune des quatre composantes du Comité de gestion. En effet, le CESRW souligne les éléments suivants.

La réduction du nombre de représentants désignés par le CESRW ne permettrait plus une **représentation paritaire** des interlocuteurs sociaux au sein de leur délégation alors qu'il s'agit d'un principe intrinsèque de fonctionnement dans les instances au sein desquelles ils sont représentés.

La représentation des **interlocuteurs sociaux interprofessionnels désignés par le CESRW**, bien que minoritaire au sein du Comité de gestion, paraît éminemment justifiée si l'on se réfère à l'importance que revêtent les **missions** et le **budget** confiés à l'**AWIPH** qui absorbe la majeure partie du budget régional relatif à l'action sociale et à la santé (près de 600 millions €) et génère plus de 10.000 emplois subventionnés dans les divers sous-secteurs relevant de sa tutelle.

Il est essentiel que les interlocuteurs sociaux soient adéquatement représentés au sein de l'organe de gestion de l'Agence, chargé de se prononcer sur des orientations politiques majeures relatives à l'intégration des personnes handicapées, a fortiori dans le cadre de l'approche transversale visée en la matière dans l'ensemble des politiques régionales. Leur **vision intersectorielle**, dépassant les intérêts sectoriels spécifiques portés par les autres composantes du Comité de gestion, constitue un apport incontournable dans la réflexion sur les choix à opérer quant à l'utilisation des moyens publics.

Enfin, il convient d'établir une cohérence entre les représentants au sein des trois **conseils consultatifs** chargés d'éclairer le Comité de gestion de l'Agence et les membres du Comité

de gestion lui-même. A défaut, le point de vue développé au sein des conseils consultatifs par les représentants des IS ne peuvent pas être relayés au sein du Comité de gestion.¹

En conclusion, le CESRW invite le Gouvernement à modifier son projet de manière telle que la représentation adéquate des Interlocuteurs sociaux soit garantie par la présence d'un minimum de 4 représentants.

Article 3

Les représentants des organisations patronales rappellent la spécificité de la composition du Comité de gestion de l'IFAPME qui est tripartite : des représentants des organisations interprofessionnelles, des représentants des organisations professionnelles et des représentants des organisations des travailleurs.

Ils peuvent dès lors souscrire au projet de décret-programme qui ramène à 4 le nombre de représentants pour chacune des composantes ci-dessus rappelées.

Compte tenu de ce que la représentation des fédérations **professionnelles** sera limitée à 4 mandats, les représentants des organisations patronales attirent néanmoins l'attention sur la nécessité de veiller à ce qu'une étroite concertation soit garantie entre l'IFAPME et les diverses fédérations professionnelles reconnues pour tous les aspects qui ont trait aux « métiers » respectifs afin de garantir une gamme de formations professionnelles la plus large possible.

Les représentants des organisations syndicales demandent de prévoir pour le Comité de gestion de l'IFAPME :

- une répartition paritaire entre les organisations syndicales et les organisations patronales (interprofessionnelles et professionnelles)
- la suppression du système de suppléance prévu par le décret du 17 juillet 2003 portant création de l'IFAPME.

Article 13

Cet article habilite le Gouvernement « à codifier toutes les dispositions législatives relatives aux administrateurs publics, aux contrats de gestion et aux commissaires du Gouvernement, ainsi que les modifications expresses ou implicites que ces dispositions auront subies au moment de leur codification ». Le CESRW s'étonne que l'avant-projet de décret donne au Gouvernement wallon la possibilité d'apporter des modifications à des textes législatifs dont certains pourraient être adoptés par le Parlement. Il convient de veiller à ce que les rédacteurs de la codification mettent en exergue les modifications susceptibles de mener à d'autres interprétations du texte.

¹ Il convient en outre de rappeler que les employeurs du secteur sont représentés par ailleurs au sein du Comité de gestion de l'Agence (quatrième composante), ce qui n'est pas le cas des représentants syndicaux.

CHAPITRE 2 - MESURES EN MATIÈRE BUDGÉTAIRE

Voir considérations générales

CHAPITRE 3 - MESURES EN MATIÈRE DE FORMATION

Section 1 – Modifications apportées au décret du 17 juillet 2003 portant constitution de l'IFAPME

L'article 9 prévoit que le contrat de gestion de l'IFAPME soit conclu «pour une durée de 3 ans au moins et cinq ans au plus» en lieu et place d'une période de quatre ans actuellement.

AVIS

Le CESRW est favorable à l'alignement de la durée potentielle du contrat de gestion de l'IFAPME sur celle prévue dans le décret du 12 février 2004 relatif au contrat de gestion et aux obligations d'information (entre 3 et 5 ans). Il va néanmoins de soi que chaque contrat de gestion doit être conclu pour une durée déterminée préalablement fixée.

Section 2 – Modifications apportées au décret du 10 avril 2003 relatif aux incitants financiers à la formation des travailleurs occupés par les entreprises

L'avant-projet de décret prévoit

- *de spécifier que les chèques-formation et les crédits-adaptation sont octroyés «dans la limite des crédits budgétaires disponibles» (art. 10 et 11);*
- *de permettre aux indépendants à titre complémentaire de bénéficier du dispositif «chèques-formation» au même titre que l'indépendant à titre principal (art. 10).*

AVIS

L'EWCM et la CGSLB sont favorables à l'ouverture du dispositif «chèques-formation» aux indépendants à titre complémentaire. Ces organisations estiment en effet qu'améliorer l'accès à la formation est de nature à soutenir le passage du statut d'indépendant à titre complémentaire au statut d'indépendant à titre principal, ce qui constitue un objectif essentiel pour la Région wallonne en termes de créations d'entreprises et d'emplois.

La FGTB, la CSC, l'UWE et l'UNIPSO ne sont pas favorables à l'extension du dispositif «chèques-formation» aux indépendants à titre complémentaire, pour les raisons suivantes.

Ces organisations constatent et déplorent tout d'abord l'**absence d'évaluation préalable** du dispositif «Incitants financiers à la formation». Si l'évaluation préalable des dispositifs avant toute réforme ou modification constitue une position de principe transversale du CESRW², ces organisations relèvent que dans le cas précis du dispositif «Incitants financiers», cette

² Rappelée notamment dans l'Avis A.982 du 7 octobre 2009 sur le projet de Plan Marshall 2.Vert.

évaluation préalable est explicitement inscrite dans la Déclaration de Politique Régionale 2009-2014 (DPR) qui prévoit que «*le Gouvernement évaluera le décret relatif aux incitants financiers à la formation en vue de corriger les éventuels effets d'aubaine, et le cas échéant, pour les chèques-formation, les adaptera et les renforcera*».

L'**EWCM** est favorable à cette évaluation prévue par la DPR mais estime que les principes évoqués le sont sans préjudice du droit du Gouvernement wallon de prendre de nouvelles initiatives pour lesquelles il demande par ailleurs l'avis du CESRW.

La FGTB, la CSC, l'UWE et l'UNIPSO relèvent ensuite l'**absence d'information quant à l'impact budgétaire** de l'extension du dispositif aux indépendants à titre complémentaire.

La FGTB, la CSC, l'UWE et l'UNIPSO estiment que, sur base du nombre d'indépendants à titre complémentaire en Région wallonne (57.663 en 2008), du taux de pénétration moyen du chèque-formation chez les indépendants (2,2% en 2008) et du nombre moyen de chèques consommés par entreprise (74 en 2008), l'extension du dispositif pourrait générer une consommation de près de 94.000 chèques supplémentaires³, **ce qui constitue une augmentation considérable** (+ 15%) par rapport aux 614.000 chèques remboursés en 2008.

Pour l'**EWCM**, sur base du nombre d'indépendants à titre complémentaire en Région wallonne (57.663 en 2008), du taux de pénétration moyen du chèque-formation chez les indépendants (2,2% en 2008) et du nombre moyen de chèques consommés par les indépendants (36 en 2008), on peut estimer que l'extension du dispositif pourrait générer une consommation d'environ 45.000 chèques supplémentaires⁴.

La FGTB, la CSC, l'UWE et l'UNIPSO notent que l'**impact budgétaire de cette extension du dispositif n'est pas pris en compte** puisque d'une part, l'avant-projet de décret-programme introduit une modification inscrivant le dispositif «*dans la limite des crédits budgétaires disponibles*», et d'autre part, le budget affecté à la mesure «chèque-formation» est en diminution, passant de 10.309.000 € en 2008 à 8.719.000 € en 2010.

Ce budget ne permettra d'assurer l'émission que de 540.000 chèques en 2010, alors que 614.000 chèques ont été remboursés en 2008 et 626.000 en 2009.

Pour la FGTB, la CSC, l'UWE et l'UNIPSO, l'élargissement du dispositif n'est donc pas envisageable dans ce cadre budgétaire.

Ces organisations soulignent qu'élargir l'accès à un dispositif sans prévoir un financement adéquat, dans le cadre d'une enveloppe «fermée» ne serait évidemment pas sans conséquences. **Différents facteurs risquent en effet de se conjuguer pour aboutir à un épuisement prématuré des «crédits budgétaires disponibles» en 2010**, dont :

- la dynamique de croissance du dispositif;
- la diminution du budget attribué au dispositif;
- l'extension du dispositif aux indépendants à titre complémentaire;
- la suspension pour 2010, des chèques spécifiques «langues» et «éco-climat», couplée à la possibilité de faire subsidier ces formations par le chèque-formation «classique».

³ Hypothèse «moyenne» : $57.663 \times 2,2\% \times 74 = 93.875$ CF.

Hypothèse «basse» : $57.663 \times 1\% \times 74 = 42.670$ CF.

Hypothèse «haute» : $57.663 \times 5\% \times 74 = 213.353$ CF.

⁴ Hypothèse «moyenne» : $57.663 \times 2,2\% \times 36 = 45.669$ CF.

Hypothèse «basse» : $57.663 \times 1\% \times 36 = 20.758$ CF.

Hypothèse «haute» : $57.663 \times 5\% \times 36 = 103.793$ CF.

Pour **la FGTB, la CSC, l'UWE et l'UNIPSO**, une telle situation n'est pas acceptable car elle mettrait en péril la stabilité de l'ensemble du dispositif et aurait des conséquences sur l'accès d'autres catégories de bénéficiaires à ce dispositif. Ces organisations constatent qu'en 2008, les indépendants et entreprises unipersonnelles totalisaient déjà plus de 27% du total des chèques remboursés (pour 18% de l'emploi wallon).

La FGTB, la CSC, l'UWE et l'UNIPSO estiment que l'extension du dispositif «chèques-formation à la création d'entreprises» rencontrerait davantage l'objectif de soutien aux indépendants à titre complémentaire souhaitant devenir indépendants à titre principal.

Enfin, sur un plan qualitatif, **la FGTB, la CSC, l'UWE et l'UNIPSO** relèvent que compte tenu des caractéristiques des indépendants à titre complémentaire (majoritairement masculins et plus qualifiés), l'extension du dispositif risque d'aggraver les inégalités d'accès au dispositif selon le genre et le niveau de qualification mises en évidence dans les évaluations réalisées par le CESRW.

La FGTB, la CSC, l'UWE et l'UNIPSO demandent donc le retrait de l'avant-projet de décret de la disposition prévoyant l'ouverture du dispositif aux indépendants à titre complémentaire.

Ces organisations précisent n'être nullement opposées à l'introduction de modifications dans le dispositif «Incitants financiers» pour autant que ces modifications s'appuient sur **une évaluation préalable approfondie et concertée et un cadre budgétaire adapté**. Ces organisations estiment, en outre, que la maîtrise budgétaire du dispositif nécessite également, au-delà de l'inscription dans la limite des crédits disponibles, une réflexion approfondie notamment sur l'offre de formation agréée.

Compte tenu de la mission d'évaluation confiée au CESRW par le décret du 10 avril 2003 et de l'expertise développée dans ce domaine, **la FGTB, la CSC, l'UWE et l'UNIPSO** demandent que les modalités de l'évaluation du dispositif prévue par la DPR 2009-2014, fassent l'objet d'une concertation préalable avec les interlocuteurs sociaux wallons.

En ce qui concerne l'aspect budgétaire, **l'EWCM** relève la décision du Gouvernement wallon, en date du 11 février 2010, de demander, en plus de l'avis général du Comité de gestion du Forem, une analyse spécifique de l'impact budgétaire de cet élargissement.

Par ailleurs, **l'EWCM** considère qu'il est exagéré de lier l'ensemble de la problématique budgétaire concernant les chèques formation, sous leurs différentes formes, au seul élargissement du dispositif aux travailleurs indépendants à titre complémentaire. L'EWCM note que, depuis la création du dispositif, le budget alloué aux chèques-formation n'a jamais été consommé dans son intégralité. Pour l'année 2008, on peut constater un solde de 1.039.222€.

Enfin, **l'EWCM** considère que le contexte budgétaire lié à l'année 2010 apparaît comme exceptionnel. Pour cette organisation, il faut également prendre en compte les effets de la crise et tenir compte d'une pondération liée à la date d'entrée en vigueur du décret programme ainsi que son application effective.

Pour la CGSLB, eu égard au budget restreint, il convient de limiter l'usage du dispositif aux formations ayant un rapport étroit avec le développement de compétences directement utiles à l'activité complémentaire et aux formations en langues. Une évaluation préalable du contenu des formations agréées et un cadastre général réévalué sur base de critères objectifs et non plus d'une simple déclaration devraient être développés pour garantir la pertinence des formations reconnues face aux besoins des travailleurs.

Pour conclure, l'**EWCM** quant à elle déplore une certaine forme d'ostracisme à l'égard des travailleurs indépendants. Elle estime la mesure justifiée et ce, tout particulièrement dans un contexte de reprise économique, d'encouragement de la création d'activités et du nécessaire développement des compétences.

Section 3 – Modifications apportées au décret du 19 décembre 2002 relatif aux chèques-formation à la création d'entreprise

L'avant-projet de décret-programme prévoit d'étendre le dispositif aux indépendants à titre complémentaire qui souhaitent devenir indépendants à titre principal et aux entrepreneurs s'inscrivant dans le cadre de la transmission d'entreprise (art. 12 et 13).

AVIS

Le Conseil considère que l'extension du dispositif «chèques-formation à la création d'entreprises» aux indépendants à titre complémentaire s'inscrit dans les objectifs du décret du 19 décembre 2002 relatif aux chèques-formation à la création d'entreprise. L'accès à cette mesure peut constituer un soutien utile aux indépendants à titre complémentaire souhaitant devenir indépendants à titre principal.

Le Conseil émet donc un **avis favorable sur cette extension**.

La **FGTB**, la **CSC**, l'**UWE** et l'**UNIPSO** regrettent cependant l'absence d'une part, d'une estimation de l'impact budgétaire de la mesure, d'autre part, d'une évaluation préalable du dispositif.

L'**EWCM** est favorable à une évaluation du dispositif, mais estime que les principes évoqués le sont sans préjudice du droit du Gouvernement wallon de prendre de nouvelles initiatives pour lesquelles il demande par ailleurs l'avis du CESRW.

A cet égard, le Conseil rappelle que le décret du 19 décembre 2002 prévoit que le Gouvernement wallon remet chaque année au Conseil régional wallon un rapport d'évaluation sur l'application du décret. Le Conseil demande que ces évaluations lui soient communiquées.

CHAPITRE 4 - DISPOSITIONS FINALES

Le CESRW prend acte de ces dispositions