

AVIS n° 1403

Avis sur l'avant-projet d'arrêté relatif aux dépenses éligibles dans le cadre de subventions octroyées dans le domaine de l'emploi et de la formation professionnelle

Avis adopté le 14 janvier 2019

1. INTRODUCTION

Le 16 novembre 2018, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture un avant-projet d'arrêté relatif aux dépenses éligibles dans le cadre de subventions octroyées dans le domaine de l'emploi et de la formation professionnelle.

Le 21 novembre 2018, le Ministre P.Y. JEHOLET a sollicité l'avis du CESE Wallonie sur cet avant-projet d'arrêté. Les avis de eWBS et des organes représentatifs des dispositifs ADL, MIRE, PMTIC, SAACE et CISP sont également sollicités.

2. RETROACTES

Dans le cadre de l'examen de l'avant-projet d'arrêté, le Conseil a pris connaissance des échanges de courriers sur le sujet entre le Ministre P. Y. JEHOLET, les représentants des opérateurs et l'Administration, ainsi que de l'avis commun de l'Interfédération, de l'Intermire et des SAACES du 6 décembre 2018 et des échanges sur le sujet à la Commission Emploi du Parlement wallon du 18 décembre 2018.

Le 5 décembre 2018, le Conseil a également organisé en son sein une réunion avec les représentants des opérateurs concernés avant de bénéficier d'une présentation de l'avant-projet d'arrêté par des représentants du Ministre et de l'Administration, le 19 décembre 2018.

3. EXPOSE DU DOSSIER

Dans la cadre de la gestion des dispositifs d'agrément et de subventionnement des actions développées en matière d'emploi et de formation professionnelle, le Département de l'Emploi et de la Formation professionnelle de la DGo6 a établi un guide des dépenses éligibles visant à définir des règles pour la justification de l'utilisation des subventions par les bénéficiaires (MIRE, ADL, PMTIC, SAACE, CISP). En l'état, ce guide s'apparente à une circulaire administrative, induisant un risque de recours en cas de contentieux quant aux dépenses refusées à l'occasion des contrôles effectués par l'Administration.

Selon la note au Gouvernement wallon, il est donc nécessaire d'insérer les dispositions de ce guide dans un outil juridique opposable par le biais d'un arrêté portant exécution des différents textes législatifs concernés et intégrant les dispositions du guide. Les dispositifs concernés par ce guide sont en effet régis par des réglementations qui prévoient une délégation au Gouvernement pour établir les modalités d'octroi (dont les règles d'éligibilité des dépenses), de liquidation et de contrôle de l'utilisation des subventions.

Sur base du contenu du guide des dépenses éligibles l'avant-projet d'arrêté reprend les éléments suivants:

- Titre 1^{er}: Définitions.
- Titres 2: Principes généraux (admissibilité des dépenses, dossier justificatif comptabilité, dépenses partiellement prises en charge, interdiction du double subventionnement, ...).
- Titre 3: Dépenses admissibles (coût du personnel, frais de fonctionnement, frais de locaux, frais de bureaux, prestations de services, frais de représentation, frais de véhicule, frais d'équipement, assurances, frais d'amortissement, ...).

4. AVIS

Le Conseil économique, social et environnemental de Wallonie partage l'objectif principal de la démarche, à savoir la vérification du bon usage des subventions publiques. Il souscrit également aux principes fondamentaux mis en avant par le Gouvernement wallon que sont l'égalité de traitement, la sécurité juridique et la simplification administrative.

Il constate cependant que, malgré les échanges antérieurs entre le Ministre, l'Administration et les représentants des opérateurs, la mise en œuvre concrète de ces principes ne fait pas l'objet d'une vision partagée entre les différentes parties prenantes. Au contraire, l'application de certaines règles engendrerait une insécurité juridique accrue, une complexification administrative et des incohérences au regard du droit comptable et fiscal, limiterait l'autonomie de gestion des structures et menacerait la survie même de certains opérateurs.

Pour ces raisons, l'avant-projet d'arrêté suscite de très vives inquiétudes et de nombreuses réserves tant de la part des interlocuteurs sociaux que des opérateurs concernés.

Le Conseil rappelle que les opérateurs visés par la démarche sont des partenaires essentiels de l'action publique en matière d'emploi, de formation et d'insertion. Dès lors, un climat de confiance et d'écoute mutuelle doit prévaloir, permettant la poursuite d'objectifs communs, en tenant compte des contraintes et obligations de chacune des parties.

Le Conseil souligne que les règles et obligations liées au contrôle de l'utilisation des subventions ne doivent pas entraver ou rendre impossible la réalisation des missions confiées aux opérateurs. A ce stade, le Conseil constate que l'équilibre entre ces deux objectifs n'est manifestement pas atteint. Ainsi, il estime que l'adoption de l'avant-projet d'arrêté apparaît prématurée et doit être précédée d'une réelle concertation avec les opérateurs concernés.

De façon générale, le Conseil a identifié les cinq préoccupations majeures suivantes auxquelles des réponses concrètes doivent impérativement être apportées. Pour le surplus, il partage l'avis de l'Interfédération des CISP, de l'InterMire et des SAACEs sur l'avant-projet d'arrêté et invite le Gouvernement wallon à y apporter les réponses opérationnelles adéquates avant l'adoption de l'avant-projet en seconde lecture.

1. LA SURVIE FINANCIERE DES STRUCTURES

L'article 7 de l'avant-projet d'arrêté prévoit que les recettes, produits ou récupérations en lien avec l'action, en ce compris les recettes d'activités de soutien et dans de nombreux cas les dons privés¹, doivent être déduits des dépenses éligibles.

Le Conseil constate que l'application de cet article conduira les opérateurs à l'impossibilité de constituer des fonds propres, ne leur permettant plus de faire face à certaines contraintes et obligations (ex. retard dans le versement des subventions, charges d'intérêt, investissement dans les infrastructures liées aux formations, dépenses d'innovation, etc.) et les plaçant face à une équation impossible en raison de l'inéligibilité de certaines dépenses auxquelles ils sont cependant confrontés.

Le Conseil rappelle que l'enjeu n'est pas ici de permettre à des opérateurs subventionnés de dégager des bénéfices grâce à l'utilisation des fonds publics, mais bien de les autoriser à constituer un minimum de fonds propres indispensables par rapport à un certain nombre d'impératifs. A défaut, compte tenu de l'inéligibilité de certaines dépenses, l'application des dispositions du guide conduira les opérateurs à afficher des résultats déficitaires.

Si cette disposition de l'avant-projet d'arrêté était maintenue telle quelle, le Conseil craint ainsi une réelle mise en danger des opérateurs accompagnant les publics éloignés de l'emploi et les publics en transition professionnelle souhaitant se lancer comme indépendant.

Le Conseil a pris connaissance de l'argumentaire du Ministre se référant aux règles européennes en matière d'aides d'Etat. Il considère cependant que, dans le respect de la réglementation européenne et en s'inscrivant dans les marges de manœuvre et d'interprétation existantes, une formulation plus nuancée de l'article 7 de l'avant-projet d'arrêté est envisageable. Il propose par exemple de distinguer, d'une part, les produits provenant de l'activité subventionnée, et, d'autre part les recettes d'activités de soutien et les dons privés, n'empêchant pas l'atteinte de l'équilibre budgétaire chez les opérateurs. Il invite le Gouvernement wallon à approfondir cette question essentielle de façon à proposer des solutions viables pour le secteur.

Si la rédaction de l'article 7 était maintenue telle quelle, le Conseil s'interroge sur l'application de la disposition relative aux dons privés (art.7, alinéa 3, 1^o) : application de liens de parenté entre ASBL, dons fait par un membre de l'ASBL, définition des « *relations d'affaires* », ...

Il invite en outre à revoir et affiner la disposition relative à la déduction des avantages de toute nature consentis aux travailleurs (art.7, alinéa 3, 3^o). Dans le cas où cet avantage de toute nature, par définition forfaitaire, est déduit du salaire net du travailleur, cette disposition engendrerait une double pénalité : une retenue sur salaire à concurrence de l'avantage de toute nature et une déduction de cet avantage des subsides.

¹ Cf. alinéas 4 et 5 de l'article 7 :
« *L'exception visée à l'aliné 3, 1^o, est prise en compte dans la mesure où ces dons sont comptabilisés dans des comptes ou sous-comptes de produits distincts et que l'acte de donation n'a pas été effectué par une entité ou une personne liée au bénéficiaire.*
Le lien au sens de l'alinéa 4 vise la parenté directe ou indirecte ainsi que les relations d'affaires. »

2. L'ATTEINTE A L'AUTONOMIE DES STRUCTURES

Le Conseil constate que les dispositions de l'avant-projet d'arrêté restreignent la marge de manœuvre des assemblées générales, conseils d'administration ou instances décisionnelles des pouvoirs publics locaux, notamment dans le champ de la gestion des ressources humaines, de la mise en œuvre des projets pédagogiques et de la politique d'investissements.

Ainsi, par le biais de l'inéligibilité de certaines dépenses, le texte remet par exemple en cause l'autonomie de conclure des conventions collectives d'entreprise (art.18), de définir une structure d'organisation du travail appropriée (art.19) ou d'autoriser le télétravail (art.21). Il estime que des dispositions relatives aux normes d'encadrement (postes de direction et de coordination) n'ont pas leur place dans un guide des dépenses éligibles, mais bien dans les réglementations fonctionnelles propres à chaque opérateur. Il ajoute que les dispositions relatives aux barèmes appliqués pour la prise en charge des salaires, formulées de manière linéaire, ne paraissent tenir compte ni de la réalité du marché de l'emploi, ni de la diversité et de la taille variable des structures.

Le Conseil demande dès lors que ces articles 18, 19 et 21 soient revus. A tout le moins, leur application rétroactive ne peut être envisagée sous peine de conduire inéluctablement à des licenciements.

Par ailleurs, le Conseil relève que la non prise en charge des dépenses d'amortissement d'achat ou de construction de biens immobiliers (art.73), alors même que les frais de location sont éligibles, apparaît inéquitable, porte atteinte à l'autonomie des structures et, dans un certain nombre de cas, va à l'encontre d'une bonne gestion.

En outre, par le biais de la multiplication des demandes d'autorisation préalable à l'administration (cf. point 4), l'avant-projet entrave l'autonomie pédagogique et de gestion quotidienne des équipes.

Le Conseil invite le Gouvernement wallon à assurer le juste contrôle de la bonne affectation et gestion des subventionnements publics en s'appuyant sur l'application d'un principe de confiance, plutôt que de suspicion, à l'égard des opérateurs et de leurs organes de gestion. Ainsi, dans un cadre général clair et défini de subventionnement, les opérateurs doivent disposer de l'autonomie adéquate pour déterminer les dépenses nécessaires à la réalisation de leurs missions, ce que ne leur permet pas l'avant-projet d'arrêté en l'état.

3. LA DIVERGENCE AVEC LES REGLES COMPTABLES

L'avant-projet d'arrêté en ce qui concerne les taux d'amortissements entre en contradiction avec les règles du droit comptable, qui pourtant doivent prévaloir pour la gestion de la structure, le bilan devant refléter une image fidèle de la situation. Cela pourrait mener à des distorsions entre les comptes annuels des opérateurs et les dossiers justificatifs présentés au pouvoir subsidiant, au détriment de la transparence et de la simplification souhaitées, et avec les risques d'erreurs que cela comporte.

Le Conseil préconise que, plutôt de prévoir la possibilité de « *justification acceptée par l'Administration d'une durée de vie inférieure des biens à amortir* », les taux d'amortissement pratiqués dans la comptabilité des opérateurs soient d'office acceptés, leurs comptes annuels faisant l'objet de vérifications par ailleurs.

Le Conseil ajoute que l'avant-projet d'arrêté entre également en contradiction avec les règles du droit comptable par la non prise en charge des provisions pour pécules de vacances (art.20) ou des provisions de quelque nature que ce soit (art.73), alors que, dans certains cas, leur comptabilisation est obligatoire.

4. LA SURCHARGE ADMINISTRATIVE, L'INSECURITE JURIDIQUE ET L'ATTEINTE A LA VIE PRIVEE

Selon la note au Gouvernement wallon, l'avant-projet d'arrêté poursuit notamment des objectifs de sécurité juridique, de simplification administrative et d'égalité de traitement.

Le Conseil constate que du point de vue des opérateurs, les dispositions du guide entraînent au contraire une surcharge administrative importante et disproportionnée par rapport à l'objet du contrôle. Les dépenses des opérateurs sont en effet constituées à près de 80 % de charges salariales, alors que les dispositions du guide portent pour l'essentiel sur les dépenses de fonctionnement ou d'amortissement.

Le Conseil observe que la multiplication des demandes d'autorisation préalables à l'Administration pour certaines dépenses sur base de dossiers justificatifs, les collectes de diverses preuves pour justifier une dépense ou la constitution de dossiers pour rendre des dépenses éligibles, alourdiront effectivement la charge administrative tant des opérateurs que de l'Administration.

Le Conseil constate également que dans un certain nombre de cas, cette charge administrative est disproportionnée par rapport à l'objet du contrôle, comme à titre d'exemple, la demande d'autorisation préalable pour les visites culturelles des stagiaires, les factures téléphoniques détaillées précisant les numéros joints dans le cadre professionnel, ... Dans d'autres cas, elle ne se justifie pas, la dépense constituant l'exécution d'une obligation encadrée par la loi, comme les indemnités de dédit.

Le Conseil souligne aussi que la multiplication des demandes d'autorisations préalables pour diverses dépenses ou activités, relevant le plus souvent des pratiques courantes et de la gestion quotidienne des opérateurs entraîne pour ceux-ci une insécurité juridique accrue. L'éligibilité d'un nombre important de dépenses est ainsi laissée à l'appréciation de l'Administration sans qu'aucun critère objectif ne soit fixé et sans que l'Administration ne doive justifier ou motiver ses décisions. En outre, le Conseil constate qu'aucune procédure de recours n'est prévue à l'encontre des décisions de l'Administration.

Le Conseil considère que ces demandes d'autorisations préalables multiples, contraires aux objectifs poursuivis, devraient être fortement limitées et réduites aux dépenses à caractère réellement exceptionnel. Les décisions de l'Administration devraient dans tous les cas être motivées, compilées et portées à la connaissance des opérateurs, afin de garantir l'égalité de traitement et de pouvoir supprimer la demande d'autorisation lorsqu'une jurisprudence pour certaines dépenses aura pu être établie.

Par ailleurs, dans une perspective de simplification administrative, le Conseil recommande vivement de s'inspirer du droit fiscal pour accepter la prise en compte de montants forfaitaires, par exemple pour des dépenses de téléphonie. Plus largement, il invite le Gouvernement à établir un relevé précis des dispositions de l'avant-projet qui dérogent aux règles du droit fiscal.

Enfin, le Conseil estime que certaines dispositions du guide, par leur caractère excessif et non proportionnel, peuvent être considérées comme portant atteinte à la vie privée et au respect des données à caractère personnel. Il cite par exemple le détail des dépenses de téléphonie ou les informations relatives aux mandats et activités professionnels, même exercés à titre gratuit, par les membres du personnel.

5. LA RETROACTIVITE ET LA PERIODE TRANSITOIRE

Le Conseil constate que certaines dispositions de l'avant-projet modifient des règles appliquées actuellement et des pratiques acceptées par l'Administration. La rétroactivité de certaines dispositions de l'avant-projet poserait dès lors de sérieuses difficultés aux opérateurs. Parmi ces dispositions, le Conseil pointe notamment les règles d'amortissement appliqués à des biens déjà acquis, les montants des rémunérations définies dans le contrat de travail, le nombre de fonctions de cadre ou de direction, l'accord pour le remboursement des frais de déplacement domicile-lieu de travail à 100 % relevant de CCT d'entreprise, ...

Le Conseil souligne que la modification de certaines dispositions jusqu'à présent admises et appliquées pourrait avoir des impacts directs sur les travailleurs des opérateurs visés, impliquant la remise en cause de situations acquises et de certains éléments des contrats de travail, générant ainsi des difficultés en termes de relations sociales pour les opérateurs.

Le Conseil demande donc au Gouvernement de prévoir des dérogations assurant la non rétroactivité de différentes dispositions telles qu'énumérées ci-dessus.

Plus globalement, tenant compte des concertations indispensables pour rendre le guide réellement opérationnel et praticable pour les différentes parties prenantes ainsi que de l'impact de certaines dispositions sur les pratiques des opérateurs, le Conseil estime indispensable de prévoir une période transitoire afin de permettre l'appropriation du guide des dépenses éligibles par les opérateurs. Le Conseil recommande de prévoir une entrée en vigueur de l'arrêté au plus tôt au 1^{er} janvier 2020.