CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DE WALLONIE

AVIS A.1293

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 (DISPOSITIF « SESAM »)

ADOPTÉ PAR LE BUREAU LE 18 JUILLET 2016

1. INTRODUCTION

Le 9 juin 2016, le Gouvernement wallon a adopté un 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 21 juin 2016, la Ministre de l'Emploi et de la Formation a sollicité l'avis du CESW sur ce projet.

2. EXPOSÉ DU DOSSIER

2.1. RAPPEL : LE DISPOSITIF SESAM

L'incitant financier SESAM consiste en l'octroi d'un montant forfaitaire dégressif aux entreprises de moins de 50 personnes qui engagent des demandeurs d'emploi (inoccupés ou occupés pendant leur période de préavis dû à un licenciement du chef de l'employeur) inscrits au FOREM.

L'incitant s'élève à 22.500 € sur 3 ans (10.000 €, 7.500 €, puis 5.000 €). Deux majorations de maximum 2.500 € chacune, par an et par travailleur, sont possibles si le travailleur engagé respecte des critères complémentaires (ex. DE de moins de 30 ans ou de 50 ans et plus, 3 premiers engagements de l'entreprise, travailleur engagé pour favoriser la croissance économique de l'entreprise ou le développement durable, AWIPH, …).

Par dérogation à la définition du demandeur d'emploi dont l'engagement ouvre le droit à l'incitant, l'entreprise bénéficie d'une aide (7.500 €, 5.000 €, puis 2.500 €) pour l'engagement d'un demandeur d'emploi occupé à condition d'être dans le cadre de ses 3 premiers engagements.

2.2. CONTENU DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

L'avant-projet de décret vise à accentuer l'intervention du dispositif SESAM sur les emplois dédicacés à un processus de croissance et de développement des TPE et des PME, ainsi qu'à améliorer le dispositif actuel sur base de son évaluation après les premières années de mise en œuvre.

Il introduit les modifications suivantes :

- Mise en conformité avec les règlements européens (Règlement 1407/2013 de minimis, RGEC).
- Clarifications de certaines dispositions posant des difficultés d'application.
- Retrait d'une série de dispositions relatives aux modalités d'exécution et, parallèlement, habilitations données au Gouvernement wallon (ces dispositions seront prises dans un arrêté d'exécution).
- Octroi d'une majoration de 25.000 € pour un travailleur par an pour une fonction qui permet
  * soit la modernisation des techniques de management,
  * soit l'assistance ou à la promotion de l'exportation de production de biens et de services wallons,
  * soit l'amélioration significative de produits, de techniques de production, de procédés et de services au travers du développement de technologies innovantes ou de la recherche appliquée,
  * soit l'implémentation du numérique dans l'entreprise,

  * soit l'économie circulaire et l'économie de matières premières,
  * soit l'intégration d'un processus de qualité,
  * soit la participation des entreprises dans les pôles de compétitivité et les réseaux d'entreprises,
  * soit l'aide à la gestion en phase de transformation, de développement ou de croissance.
- Ouverture de l'accès à l'incitant pour les moyennes entreprises de moins de 100 travailleurs pour les fonctions donnant lieu à majoration.
- Remplacement de l'obligation en matière d'augmentation de l'effectif de référence par une obligation de procéder à l'engagement d'un nombre de travailleurs égal à celui prévu dans la décision d'octroi, pendant le double de la durée d'engagement du travailleur fixée dans cette décision ou, pour les micro et petites entreprises, pendant une année.
- Modification de l'aide particulière dans le cadre des 3 premiers engagements, pour l'engagement d'un travailleur occupé, en précisant « pendant leur période de préavis dû à un licenciement du chef de l'employeur ».

La majoration de 2.500 € pour l'engagement d'un travailleur favorisant la croissance économique de l'entreprise est supprimée du texte du décret. Par contre, la majoration de 2.500 € pour un engagement en lien avec le développement durable est maintenue.

En termes de cumul, l'entreprise pourra le cas échéant, pour un même travailleur, cumuler l'incitant de base avec au maximum une majoration de 25.000 € et deux majorations de 2.500 € (sans dépasser le coût effectivement supporté par l'employeur).

Les ASBL sont en principe exclues du bénéfice du dispositif. Le Gouvernement pourra cependant autoriser les ASBL à caractère économique à bénéficier de la mesure selon les critères et modalités qu'il déterminera.

D'autres améliorations du dispositif seront apportées par le biais de l'arrêté d'exécution, notamment pour assurer un traitement plus rapide des demandes d'incitants et des opérations de liquidation (amélioration de la gestion administrative, augmentation de l'intégration des sources de données authentiques) et pour résoudre certaines difficultés d'application mises en avant par la DGO6.

Le projet d'arrêté d'exécution sera présenté vers septembre 2016. L'entrée en vigueur du dispositif modifié est prévue au 1er janvier 2017. Une évaluation est prévue fin 2018.

2.3. IMPACT BUDGÉTAIRE

Selon la Note au Gouvernement wallon, la maitrise budgétaire sera assurée par plusieurs biais :
- maintien de la règle du plafond annuel de 55.000 € et de 5 ETP par entreprise pour l'ensemble des incitants SESAM,
- habilitations au Gouvernement (existantes dans le décret ou introduites par l'avant-projet de décret) pour modifier les catégories d'entreprises, le montant des incitants, la durée maximale d'octroi de l'incitant, la liste des fonctions pour la majoration de 25.000 €, la limitation du cumul des majorations, etc.,
- mise en place d'un monitoring budgétaire serré permettant d'activer les habilitations le cas échéant.

Au budget initial 2016, 24.516.000 € sont prévus pour le dispositif SESAM, au sein de l'AB 41.06 du programme 18.13 Réforme des PRC. Suite à la demande de l'Inspecteur des finances, une projection budgétaire plus complète sera disponible en seconde lecture.

3. AVIS

3.1. CONSIDÉRATIONS 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 maintenir et d'ajuster la mesure SESAM en vue d'améliorer sa capacité à rencontrer les objectifs fixés et de stimuler particulièrement les engagements dans des fonctions dédicacées à un processus de développement de ces entreprises.

Cependant, les **organisations syndicales** émettent de vives réserves quant à la réforme proposée, s'interrogeant sur l'atteinte des objectifs du dispositif en termes de création et pérennisation d'emplois, sur la pertinence des modifications proposées, sur l'impact budgétaire de la réforme et sur l'articulation avec les aides fédérales.

Les **organisations patronales** ne partagent pas ces réserves. A leurs yeux, le dispositif constitue une application spécifique des principes du Small Business Act en Wallonie. Elles soutiennent globalement la réforme proposée qui doit contribuer à valoriser le potentiel de croissance et d'innovation des PME, acteurs clés de la création d'emplois dans notre région.

3.1.2. ASPECTS BUDGÉTAIRES

A l'examen des notes au Comité de gestion du FOREM[1], les interlocuteurs sociaux relèvent que le résultat prévisionnel des dépenses pour la mesure SESAM en 2016 avoisine les 40 millions €, alors que le budget initial était de 24,5 millions €. Les premières propositions budgétaires pour 2017 sont de l'ordre de 43 millions €.

Le **CESW** demande de bénéficier d'analyses et prévisions budgétaires complètes et précises prenant en compte l'ensemble des modifications introduites dans le décret du 2 mai 2013 et d'un monitoring régulier de la situation budgétaire.

Le **Conseil** souligne aussi qu'une réflexion pourrait être menée sur une éventuelle articulation avec le futur « *décret portant octroi d'aides, au moyen d'un portefeuille intégré d'aides de la Wallonie, aux porteurs de projets et aux petites et moyennes entreprises pour rémunérer des services promouvant l'entrepreneuriat ou la croissance, et constituant une banque de données de sources authentiques liées à ce portefeuille intégré* », dont l'avant-projet a été adopté en première lecture le 9 juin 2016.

Les **organisations patronales** s'interrogent sur la pérennité du dispositif eu égard aux moyens financiers qui lui sont affectés. Elles demandent qu'une enveloppe budgétaire suffisante et stable soit attribuée à la mesure.

[1] Notes n°16.0413CG et 16.0514CG

Les **organisations syndicales** considèrent que le dispositif SESAM peut tout autant relever de la politique économique que de la politique de l'emploi. Dans une optique de cohérence entre les multiples actions de soutien aux entreprises, l'opportunité de transférer la mesure vers les budgets afférents aux politiques économiques ou à tout le moins de mobiliser en partie d'autres budgets pourrait être examinée.

Les **organisations syndicales** soulignent que, malgré les balises envisagées (plafond par entreprise, habilitations au Gouvernement, monitoring…), la surconsommation du dispositif et le dépassement déjà marqué de l'enveloppe budgétaire seront encore renforcés par la réforme proposée, suite à l'élargissement des conditions d'accès au dispositif ou aux majorations aisément accessibles pour les fonctions spécifiques.

Ces organisations relèvent que la Note au Gouvernement wallon prévoit que « *les éventuels impacts budgétaires seront pris en charge pour les années 2016 et 2017, sans préciput, sur les crédits prévus à l'AB 41.06 du programme 18.13* », à savoir les moyens dévolus aux programmes de résorption du chômage. Pour les **organisations syndicales**, la surconsommation budgétaire du dispositif SESAM ne peut en aucun cas impacter les autres secteurs bénéficiant des aides à l'emploi ou même d'autres mesures de la politique de l'emploi.

Dès lors, pour garantir la maîtrise budgétaire du dispositif, les **organisations syndicales** préconisent de prévoir des balises plus strictes, comme une conditionnalité plus importante de l'accès à la mesure, une définition d'une liste plus restreinte et plus précise des profils spécifiques, ainsi que la réduction du montant de la majoration octroyée pour ces fonctions.

En outre, les **organisations syndicales** insistent pour que le bénéfice du dispositif SESAM pour un travailleur ne puisse pas être cumulé avec d'autres mesures pour l'emploi ou réductions de cotisations, quelles qu'elles soient. Elles demandent que cette interdiction de cumul soit stipulée dans le texte du décret.

Les **organisations patronales** ne soutiennent pas cette demande. Elle rappelle que l'article 7 du décret prévoit que « *l'incitant financier octroyé à l'entreprise par travailleur ne peut pas être supérieur au coût effectivement supporté par l'entreprise pour ce travailleur* ».

3.1.3. NÉCESSITÉ D'UNE ÉVALUATION DU DISPOSITIF

Indépendamment des positions exprimées dans cet avis, le **CESW** regrette que le dispositif n'ait pas fait l'objet d'une évaluation indépendante, complète et qualitative préalablement à la réforme.

Pour les **organisations syndicales**, le dispositif SESAM doit permettre l'engagement de personnel et la création de nouveaux emplois, comme mentionné dans la Note au Gouvernement wallon, mais aussi la pérennisation de ces emplois. L'évaluation de l'incitant financier doit avant tout mesurer l'atteinte de ces objectifs, tout en portant une attention particulière à la problématique budgétaire.

3.2. CONSIDÉRATIONS PARTICULIÈRES

3.2.1. MAJORATION POUR LES FONCTIONS SPÉCIFIQUES

L'avant-projet de décret prévoit l'octroi d'une majoration annuelle de l'incitant financier d'un montant de 25.000 € par travailleur engagé pour exercer une fonction spécifique contribuant au développement et à la croissance de l'entreprise. Le projet liste 8 types de fonctions répondant à ce critère.

Le **CESW** souligne l'importance des habilitations confiées au Gouvernement pour préciser les notions et éléments repris dans la liste des fonctions et déterminer les modalités d'octroi des majorations. Il conviendra de veiller à définir précisément les fonctions visées. Le Conseil y portera une attention particulière dans le cadre de la consultation sur le projet d'arrêté.

Les **organisations syndicales** estiment que la liste des fonctions spécifiques est trop large et imprécise, rendant la majoration facilement accessible pour de nombreux engagements. Afin d'assurer une lecture de qualité des dossiers ouvrant le droit aux majorations du dispositif et leur adéquation aux priorité économiques et aux politiques d'expansion de la Wallonie, les **organisations syndicales** suggèrent de s'inspirer d'un modèle de contractualisation et d'une liste de critères quantitatifs et qualitatifs spécifiques, à l'instar de ce qui se fait dans le cadre des aides à l'expansion économique pour les grandes entreprises.

Ces organisations considèrent aussi que le montant de la majoration, soit 25.000 € par an par travailleur concerné, est excessif. Cette somme apparaît démesurée par rapport aux montants de base octroyés et entrainera probablement de nouveaux dépassements budgétaires.

Pour ces organisations, le dispositif SESAM cumulé avec les autres aides accessibles, notamment les réductions de cotisations sociales patronales, peut mener à un niveau de subventionnement à l'emploi dépassant le coût salarial et générer des effets non désirés d'ingénierie sociale ou d'aubaine. A cet égard, ces organisations invitent d'ailleurs le Gouvernement wallon à assurer l'articulation avec le niveau fédéral, ainsi qu'avec la réforme wallonne des aides à l'emploi, et à clarifier les possibilités de cumul entre dispositifs.

Enfin, les **organisations syndicales** relèvent le risque lié au niveau des montants octroyés en lien avec le plafond budgétaire de 55.000 € par an. On peut craindre que le fait qu'une entreprise voit son aide maximisée avec 1 ou 2 ETP (c'est-à-dire bien avant d'atteindre la limite supérieure de 5 ETP), ne l'incite dans les faits à embaucher moins que par le passé, ce qui serait contradictoire et inefficace pour l'atteinte des objectifs du dispositif. Ces organisations ajoutent que le relèvement du plafond n'est évidemment pas envisageable au regard de la problématique budgétaire.

En conclusion, les **organisations syndicales** recommandent la mise en place d'une majoration plus limitée, davantage conditionnée, sur base de critères très précis articulés avec la politique économique wallonne. Elles demandent aussi que le dispositif soit uniquement accessible aux plus petites entreprises, dont la taille devrait être définie de manière à maximiser l'efficacité du dispositif.

Les **organisations patronales** ne partagent pas les positions exprimées par les représentants des travailleurs. Elles soutiennent l'octroi d'une subvention complémentaire d'un montant significatif, pour les entreprises engageant du personnel dans le cadre d'une démarche de modernisation, de développement et de croissance. Elles préconisent le maintien d'un système efficace aux conditions d'accès simples, répondant aux besoins des entreprises.

Sur la forme, ces organisations demandent que le point 5° de la liste des fonctions (art.5 §2bis du décret, introduit par l'art.4 de l'avant-projet) soit remplacé par « *soit une démarche de type économie circulaire ou de type éco-efficiente* ».

3.2.2. OUVERTURE AUX ENTREPRISES DE MOINS DE 100 PERSONNES

L'avant-projet de décret prévoit l'ouverture du dispositif aux entreprises de moins de 100 travailleurs (contre moins de 50 travailleurs dans la mesure actuelle) pour les emplois dans les fonctions donnant lieu à la majoration de l'aide.

Les **organisations syndicales** sont opposées à l'ouverture du dispositif aux entreprises de moins de 100 travailleurs pour les fonctions spécifiques. Elles considèrent que l'incitant financier n'apparaît pas nécessaire pour les entreprises de cette taille. Dénonçant le risque accru d'effets d'aubaine et le dérapage budgétaire, elles préconisent le maintien du champ d'application actuel.

Les **organisations patronales** sont favorables à l'élargissement du dispositif aux entreprises de moins de 100 travailleurs pour les fonctions spécifiques. Elles rappellent que le nombre d'entreprises visées reste limité vu l'application des critères de la définition européenne de la PME, notamment les critères d'autonomie financière, favorisant un ancrage wallon des entreprises bénéficiaires de l'aide. Il conviendra toutefois, comme mentionné plus haut, d'assurer à la mesure une enveloppe budgétaire suffisante et stable garantissant sa pérennité.

3.2.3. OBLIGATION EN MATIÈRE DE MAINTIEN ET D'AUGMENTATION DE L'EFFECTIF

Le décret du 2 mai 2013 (art.10 §2) prévoit que, sauf dérogation octroyée par le Ministre, l'entreprise qui bénéficie de l'aide est tenue de maintenir le nombre de travailleurs engagés et d'augmenter l'effectif de référence du nombre d'ETP octroyé pendant le double de la durée fixée dans la décision d'octroi.

L'avant-projet de décret assouplit cette condition d'augmentation de l'effectif de référence. Les micro et petites entreprises sont tenues de procéder « *à l'engagement du nombre de travailleurs calculés en ETP prévu par la décision d'octroi de l'incitant financier pendant seulement une année* », les autres entreprises « *pendant le double de la durée d'engagement du travailleur fixée dans cette décision* ».

Les **organisations syndicales** constatent que, d'une part, l'obligation en matière d'augmentation de l'effectif de référence est remplacée par l'obligation de procéder à l'engagement d'un nombre de travailleurs égal à celui prévu dans la décision d'octroi et que, d'autre part, la durée de cette obligation d'engagement est réduite à un an pour les micro et petites entreprises. Soucieuses de la création d'emplois supplémentaires et de la pérennisation des emplois soutenus, ces organisations sont défavorables à tel assouplissement des obligations en matière de maintien et d'augmentation du volume de l'effectif de référence. Elles demandent que l'actuel article 10 §2 du décret ne soit pas modifié.

Les **organisations patronales** soutiennent la modification proposée, qui répond davantage aux réalités du monde de l'entreprise. Il conviendra que les modalités de mise en œuvre de cette obligation tiennent compte des différents cas de figure rencontrés par les employeurs (durée d'engagement inférieure à 3 ans, démission du travailleur avant la fin de la durée de la décision d'octroi, remplacement par un autre travailleur, etc.) et que ces derniers puissent être correctement informés sur la teneur de l'obligation, certaines variables étant inconnues au début du contrat.

Les **organisations patronales** s'étonnent cependant de la différence introduite selon la taille de l'entreprise en matière de durée de l'obligation d'engagement. Elles regrettent l'absence de justification de cette différence de traitement entre les micro et petites entreprises d'une part et les moyennes entreprises d'autre part. Elles rappellent que le principe constitutionnel d'égalité oblige le législateur à motiver objectivement la différence qu'il introduit entre acteurs, sous peine de voir son décret contesté devant les Cours et tribunaux. Ces organisations constatent que ni l'exposé des motifs ni les commentaires des articles du décret ne motivent cette différence de traitement. Elles demandent dès lors que la durée de l'obligation d'engagement d'une année s'applique à l'ensemble des entreprises bénéficiaires de l'incitant financier, et non aux seules micro et petites entreprises.

Sur la forme, ces organisations invitent à revoir la formulation du nouvel article 10 §2 (introduit par l'article 8 de l'avant-projet) qui peut être source d'ambiguïté.

3.2.4. SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE

Les **organisations patronales** remarquent que les procédures pour l'octroi de l'incitant financier SESAM sont relativement lourdes et complexes. Elles prennent acte avec satisfaction de l'intention du Gouvernement wallon d'apporter diverses améliorations au dispositif par le biais de l'arrêté d'exécution, notamment pour assurer un traitement plus rapide des demandes d'incitants et des opérations de liquidation et pour résoudre certaines difficultés d'application mises en avant par l'administration.

Ces organisations rappellent que l'amélioration de la gestion administrative du dispositif, la fluidité des procédures et l'augmentation de l'intégration des sources de données authentiques revêtent un caractère essentiel. Elles recommandent par exemple une meilleure communication concernant la fiche « taux d'occupation », comme la diffusion d'un document explicatif détaillé. Elles seront particulièrement attentives à l'ensemble des aspects de simplification administrative lors de l'examen du projet d'arrêté.

3.2.5. CONSULTATION SUR LE PROJET D'ARRÊTÉ

Le **CESW** insiste pour être consulté sur le futur projet d'arrêté d'exécution.