

## AVIS n° 1465

---

Sur l'avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 avril 2019 relatif aux dépenses éligibles dans le cadre de subventions octroyées dans le domaine de l'Emploi et de la Formation professionnelle

Avis adopté le 26 avril 2021

## 1. EXPOSE DU DOSSIER

### 1.1 DEMANDE D'AVIS

Le 26 mars 2021, la Ministre de l'Emploi et de la Formation a sollicité l'avis du CESE Wallonie sur l'avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 avril 2019 relatif aux dépenses éligibles dans le cadre de subventions octroyées dans le domaine de l'Emploi et de la Formation professionnelle.

### 1.2 EXPOSE DU DOSSIER

L'arrêté du Gouvernement wallon du 29 avril 2019 avait pour objectif d'harmoniser et d'assurer la transparence des règles au sein du Département de l'Emploi et de la Formation de la Direction générale Emploi, Economie et Recherche du Service public de Wallonie et de doter celui-ci de règles opposables ainsi que d'une base juridiquement solide pour le contrôle des subventions.

La Déclaration de politique régionale 2019-2024 prévoit que le Gouvernement « *évaluera les impacts du guide des dépenses éligibles et, le cas échéant, l'adaptera pour permettre à la fois une souplesse de fonctionnement et un contrôle suffisant.* »

Les travaux menés avec l'Administration wallonne (les Départements de l'Emploi et de la Formation professionnelle et de l'Inspection du Service public de Wallonie, Direction générale Economie, Emploi et Recherche) et avec les secteurs bénéficiaires des subventions (l'Interfédération des CISP, les SAACE, les Cités des Métiers, l'Intermire, la Fédération des CPAS) ont permis d'identifier les difficultés et de proposer des aménagements.

Selon la Note au Gouvernement wallon, « *les modifications proposées au Gouvernement visent à mieux circonscrire le champ d'application, à rendre effectives certaines dispositions, à clarifier certaines règles, à les adapter à la diversité des bénéficiaires concernés et à permettre aux bénéficiaires une souplesse de fonctionnement indispensable à la mise en œuvre de leurs missions, tout en garantissant la bonne utilisation des subventions publiques.*

Les (principales) modifications proposées sont les suivantes :

1. La définition d'un champ d'application : ces règles s'appliquent aux subventions décrétales octroyées dans le champ de l'emploi et de la formation, à savoir les subventions aux Missions régionales pour l'emploi, aux Agences de développement local, aux opérateurs dans le cadre du plan mobilisateur des technologies de l'information et de la communication, aux structures d'accompagnement à l'autocréation d'emploi et aux Centres d'insertion socioprofessionnelle.

2. Les frais de rémunération : si le plafond est bien maintenu et la règle préservée, plusieurs précisions sont apportées en vue de clarifier le mode de calcul de ce plafond. Par ailleurs, dans le souci de reconnaître la concertation sociale, les conventions collectives d'entreprises sont prises en compte. Les dispositions sont également adaptées pour pouvoir s'appliquer aux pouvoirs locaux.
3. Les frais de fonctionnement : il est proposé de supprimer le principe de l'éligibilité de certains frais de manière forfaitaire, à concurrence d'un plafond de 5 ou 10% de la subvention. En effet, cette disposition contrevient au principe qu'une dépense doit toujours être justifiée pour être éligible à une subvention. Elle posait également des difficultés parce que certaines dépenses plafonnées dans le cadre de cet article étaient indispensables à la mission de certains bénéficiaires, notamment les frais de déplacement des jobcoachs des Missions régionales pour l'emploi, qui travaillent avec les entreprises de leur région.
4. L'affectation des bénéfices : une nouvelle disposition est proposée. La nature des bénéficiaires, constitués essentiellement d'asbl et de pouvoirs locaux, garantit de facto que les bénéfices retourneront à l'objet social. Cela étant, la disposition impose d'affecter ces bénéfices à trois fonctions : la résorption des pertes reportées, le passif social et l'investissement. Les bénéfices découlant de la subvention et qui ne sont pas affectés aux postes limitativement énumérés sont déduits de la subvention. »

L'entrée en vigueur de l'arrêté est fixée au 1er janvier 2020.

## 2. AVIS

### 2.1 RETROACTES

Le 14 janvier 2019, le CESE Wallonie a émis l'Avis A. 1403 sur l'avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon relatif aux dépenses éligibles dans le cadre de subventions octroyées dans le domaine de l'emploi et de de la formation professionnelle. Dans cet avis, **le Conseil soulignait partager l'objectif principal de la démarche, à savoir la vérification du bon usage des subventions publiques** ainsi que les principes fondamentaux mis en avant par le Gouvernement wallon en termes d'égalité de traitement, de sécurité juridique et de simplification administrative.

Il constatait 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 faisait pas l'objet d'une vision partagée entre les différentes parties prenantes**. Au contraire, l'application de certaines règles pourrait engendrer une insécurité juridique accrue, une complexification administrative et des incohérences au regard du droit comptable et fiscal, une limitation de l'autonomie de gestion des structures et pourrait menacer la survie même de certains opérateurs.

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

Le Conseil rappelait 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 soulignait encore que les règles et obligations liées au contrôle de l'utilisation des subventions ne devaient pas entraver ou rendre impossible la réalisation des missions confiées aux opérateurs et constatait que l'équilibre entre ces deux objectifs n'était manifestement pas atteint.

Le Conseil identifiait **cinq préoccupations majeures** auxquelles des réponses concrètes devaient impérativement être apportées et invitait le Gouvernement wallon à y apporter les réponses opérationnelles adéquates avant l'adoption de l'avant-projet en seconde lecture :

- La survie financière des structures ;
- L'atteinte à l'autonomie des structures ;
- La divergence avec les règles comptables ;
- La surcharge administrative, l'insécurité juridique et l'atteinte à la vie privée ;
- La rétroactivité et la période transitoire.

Suite aux différentes consultations menées, des modifications substantielles ont été apportées à l'avant-projet d'arrêté avant son adoption définitive en avril 2019.

Le CESE Wallonie a encore rappelé son attention particulière pour ce dossier dans son Mémoire 2019-2024.

## 2.2 CONSIDERATIONS GENERALES

Compte tenu de ces antécédents, le CESE Wallonie **accueille positivement la démarche de la Ministre de l'Emploi et de la Formation visant à évaluer en concertation avec les administrations et opérateurs concernés les impacts du guide des dépenses éligibles et à proposer les adaptations nécessaires**, tenant compte à la fois des impératifs liés non seulement à la nécessaire rigueur dans la vérification de la bonne utilisation des subventions publiques mais aussi à la réalisation des missions confiées aux opérateurs, à la préservation de leur autonomie de gestion, à la sécurité juridique, à la simplification administrative et au respect de la vie privée.

Le CESE Wallonie relève que l'atteinte des points d'équilibre entre ces différents impératifs passe nécessairement par une concertation approfondie entre les différentes administrations et opérateurs concernés, sous l'égide de la Ministre de tutelle, de façon à prendre en compte les contraintes, obligations et réalités de chacune des parties. Il invite dès lors à **poursuivre ces concertations avant l'adoption définitive de l'avant-projet d'arrêté sur différents points identifiés dans cet avis** qui suscitent encore des remarques, incompréhensions ou propositions d'améliorations.

A cet égard, le CESE Wallonie constate qu'aucune procédure de recours à l'encontre de décisions de l'Administration ou de l'Inspection n'est prévue ni dans l'arrêté du 29 avril 2019, ni dans l'avant-projet d'arrêté. Dans une perspective de dialogue et concertation et compte tenu notamment de l'importance des autorisations préalables à obtenir de l'Administration, le CESE Wallonie recommande **dès lors de prévoir formellement une procédure de recours souple, accessible et rapide en cas de contestation par les opérateurs des décisions prises par l'Administration ou l'Inspection.**

## 2.3 CONSIDERATIONS PARTICULIERES

### 2.3.1 *DONATION, VENTE, BAIL, MISE À DISPOSITION D'UN BIEN FINANCÉ PAR LES POUVOIRS PUBLICS – ARTICLE 7, D (MODIFIANT L'ART. 5, DERNIER ALINÉA)*

Pour le CESE Wallonie, la précision définissant un seuil de 5.000 € à partir duquel l'autorisation de l'Administration est requise pour la donation, la vente, le bail emphytéotique ou la mise à disposition d'un bien financé par les pouvoirs publics, pendant la durée de son amortissement apparaît justifiée, allant dans le sens de la simplification administrative.

Complémentairement, le CESE suggère qu'un délai de 30 jours ouvrables maximum soit requis pour la remise d'avis par l'Administration comme cela est précisé dans l'article 8, alinéa 4 de l'arrêté pour les dépenses exceptionnelles.

### 2.3.2 CLÉS DE RÉPARTITION - ARTICLE 10 (MODIFIANT L'ART. 9)

La précision permettant une approbation anticipée des clés de répartition par l'Administration apparaît également justifiée en termes de sécurité juridique. Pour éviter toute ambiguïté, le terme « clé d'affectation » mériterait cependant d'être précisé, pour qu'il ne soit pas confondu avec les « pourcentages d'affectation ».

Par ailleurs, à l'alinéa 4, le CESE Wallonie recommande, en cohérence avec l'ajout de l'article 2/2 (ajouté par l'article 5 de l'arrêté modificatif), de modifier la phrase comme suit : L'inspection vérifie la pertinence des clés d'affectation appliquées à chaque catégorie de dépenses et en propose une autre à l'Administration qu'elle estime dûment justifiée le cas échéant.

Enfin, le CESE Wallonie invite à tenir compte de l'impact éventuel du caractère rétroactif de l'AGW au 1er janvier 2020, les opérateurs n'ayant pu anticiper pour la justification de l'exercice 2020 la demande de validation préalable auprès de l'Administration.

### 2.3.3 FRAIS DE PERSONNEL – ARTICLE 11 (REMPLAÇANT L'ART. 11)

Parmi les frais de personnel directement éligibles, suite à l'évolution récente des pratiques de télétravail, le CESE recommande d'inclure un point relatif aux indemnités de télétravail. Plus largement, il estime qu'il serait pertinent d'habiliter la Ministre à compléter le cas échéant la liste des frais de personnel directement éligibles pour faire face à d'éventuelles évolutions possibles en la matière sur le marché du travail.

Au §1, alinéa 4, il serait utile de préciser qu'il s'agit de prendre en compte la grille barémique du ou des secteurs concernés, dans l'éventualité où plusieurs grilles coexisteraient.

Enfin, le CESE Wallonie attire l'attention sur la reconnaissance des anciennetés barémiques accordées antérieurement aux travailleurs, avant l'entrée en vigueur de l'arrêté.

### 2.3.4 PRESTATIONS DE SERVICES EFFECTUÉES POUR LE BÉNÉFICIAIRE - ARTICLE 13 (MODIFIANT L'ART. 12)

Le CESE Wallonie constate que la modification de l'intitulé de la section 1ère de « frais de sous-traitance » en « prestations de services effectués pour le bénéficiaire » élargit le champ d'application des conditions énoncées à l'alinéa 2 de l'article 12. Il invite à vérifier, en concertation avec l'Administration et les opérateurs, si la formulation de la troisième condition (« être détaillée en un nombre d'heures prestées et un coût horaire ») correspond aux pratiques de facturation des prestataires de services potentiellement concernés et dans le cas contraire, à reformuler cette condition pour ne pas empêcher les opérateurs

de pouvoir recourir à certains services nécessaires pour cause de dépenses non éligibles. En effet, certains prestataires de services ne détaillent pas systématiquement leurs factures avec un nombre d'heures prestées et un coût horaire (ex. entretien des extincteurs, entretien de la photocopieuse, entretien des alarmes incendie ou vol, contrôle de l'AFSCA, service de dératisation, ...).

*2.3.5 INDEMNITÉS POUR LE TRAVAIL ASSOCIATIF (ART. 14 DE L'ARRÊTÉ DU 29 AVRIL 2019, NON MODIFIÉ)*

Le CESE Wallonie rappelle que la loi du 18 juillet 2018 relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale a été annulée par l'arrêt n° 53/2020 de la Cour constitutionnelle du 23 avril 2020. Il en résulte qu'à partir du 1er janvier 2021, il n'est plus possible d'effectuer pour les associations des activités relevant des règles relatives aux activités complémentaires.<sup>1</sup>

Le CESE Wallonie invite dès lors à modifier le texte de l'arrêté du 29 avril 2019 en fonction de ces évolutions.

*2.3.6 FRAIS DE FONCTIONNEMENT - ARTICLE 14 (REMPLAÇANT L'ART. 16) ET ARTICLE 15 (ABROGEANT L'ART. 17)*

Le CESE Wallonie constate que la reformulation de ces articles fait disparaître la notion de frais forfaitaires et ses plafonds en intégrant une série de frais de fonctionnement dans les dépenses éligibles à leur coût réel.

Il invite à compléter la liste de ces frais éligibles par les équipements de protection individuelle et collective liés à la crise sanitaire.

Dans la lignée de la remarque formulée concernant les frais de personnel (article 11), le CESE Wallonie recommande d'habiliter la Ministre à compléter le cas échéant la liste des frais de fonctionnement éligibles pour pouvoir faire face de manière suffisamment souple et rapide à d'éventuelles évolutions en la matière.

*2.3.7 FRAIS RELATIFS AUX LOCAUX - ARTICLE 14 (REMPLAÇANT L'ART. 16, 2°)*

Le CESE Wallonie constate que les modifications proposées (article 16, § 1er, 2°) étendent logiquement l'éligibilité des frais d'entretien de locaux et autres aux opérateurs propriétaires de leur bâtiment. Il invite à compléter ce 2° par « ... ainsi que le précompte immobilier » qui incombe au propriétaire.

---

<sup>1</sup> La loi du 24 décembre 2020 prévoit un régime adapté pour le travail associatif en 2021. Il s'agit d'une solution temporaire pour un an et uniquement pour le secteur du sport.

*2.3.8 FRAIS DE LOCATION D'IMMEUBLE - ARTICLE 14 (REMPLAÇANT L'ART. 16, §2)*

Le CESE Wallonie relève que cet article fait référence à la loi du 15 mars 2018 qui concerne les baux aux particuliers et ne s'applique pas légalement aux asbl. Si cette référence devait être maintenue, le CESE recommande l'ajout de la reconnaissance de la loi sur les baux commerciaux ainsi que celle relative au bail emphytéotique. En effet, certaines dépenses ayant trait à ce dernier type de bail sont d'office exclues et non éligibles car elles ne sont pas intégrées dans la loi sur les baux aux particuliers.

*2.3.9 FRAIS DE RÉCEPTION ET DE REPRÉSENTATION - ARTICLE 14 (REMPLAÇANT L'ART. 16, §1ER, 21° ET §4)*

Le CESE Wallonie constate que les frais de réception et de représentation d'un montant inférieur à 5.000€ seraient à l'avenir directement éligibles, les frais supérieurs à 5.000€ restant soumis à l'autorisation préalable de l'Administration. Cette évolution apparaît répondre partiellement à une demande des opérateurs. Le CESE Wallonie invite cependant à vérifier, en concertation avec l'Administration et les opérateurs, que le plafond fixé correspond à la réalité de terrain et aux coûts moyens supportés pour l'organisation de réceptions ou d'évènements de représentation.

*2.3.10 PERTE, VOL OU BRIS D'UN BIEN (ART. 22 DE L'ARRÊTÉ DU 29 AVRIL 2019, NON MODIFIÉ)*

Le CESE Wallonie constate que cet article qui permet, en cas de vol, perte ou bris d'un bien, la prise en charge par la subvention du solde subsistant de dotation d'amortissement, se réfère à l'article 20 qui ne concerne que les véhicules de fonction ou de service. Il invite à examiner l'opportunité de supprimer la référence à l'article 20 afin d'élargir l'application de cet article 22 à d'autres biens.

*2.3.11 BÉNÉFICE DE L'EXERCICE - ARTICLE 16 (REMPLAÇANT L'ART. 23)*

Le CESE Wallonie accueille positivement la reformulation de cet article en ce qu'il reconnaît la possibilité pour les opérateurs visés de réaliser un bénéfice. Comme mentionné dans son Avis A. 1403, l'enjeu n'est pas de permettre à des opérateurs subventionnés de dégager des bénéfices grâce à l'utilisation de fonds publics, mais bien de les autoriser à constituer un minimum de fonds propres indispensables par rapport à un certain nombre d'impératifs. Il est donc indispensable de prévoir des modalités de contrôle adaptées garantissant que les bénéfices issus d'activités non subventionnées ne soient pas déduits de la subvention.

Le CESE Wallonie recommande d'examiner en concertation avec l'Administration et les opérateurs la possibilité qu'un bénéfice, éventuellement contraint par un taux à définir, puisse être librement imputé au bilan, notamment en « bénéfice à reporter », en vue d'ajouter cette possibilité au



deuxième alinéa de l'article 23. En effet, tel que l'article est formulé actuellement, une structure qui est déficitaire sur plusieurs exercices consécutifs n'aurait aucune possibilité d'apurer ce déficit puisqu'elle ne dispose d'aucun bénéfice reporté, celui-ci devant être systématiquement affecté à une réserve. Or, suite à l'application des règles du Code des sociétés et des associations, deux années consécutives d'exercices en pertes généreraient une situation problématique pouvant entraîner les opérateurs dans des démarches juridiques et administratives complexes et risquées.

\* \* \* \* \*