

## **AVIS n°1551**

---

Avis sur le projet d'arrêté relatif aux Missions régionales pour l'emploi.

Avis adopté le 11 septembre 2023

2023/A.1551

---

## TABLE DES MATIÈRES

---

1. LA DEMANDE D'AVIS	p.3
2. EXPOSÉ DU DOSSIER	p.3
2.1. LE DISPOSITIF MIRE	p.3
2.2. CONTENU DU PROJET D'ARRÊTÉ	p.3
2.3. ASPECTS BUDGÉTAIRES	p.5
3. AVIS	p.6
3.1. SUR LE SUIVI DE L'AVIS 1486 CONCERNANT L'AVANT-PROJET DE DÉCRET	p.6
3.2. SUR LE PROJET D'ARRÊTÉ	p.8
3.2.1. La part variable de la subvention (art.9, §1 <sup>er</sup> )	p.8
3.2.2. La prise en compte de critères qualitatifs (art.9, §3)	p.8
3.2.3. Le coût de l'accompagnement (art.9)	p.9
3.2.4. Retrait d'agrément (art.6)	p.9
3.2.5. Plan d'actions trisannuel (art.7)	p.10

## 1. LA DEMANDE D'AVIS

---

Le 29 juin 2023, le Gouvernement wallon a adopté en 1<sup>ère</sup> lecture le projet d'arrêté relatif aux Missions régionales pour l'emploi.

Le 3 juillet 2023, la Ministre de l'Emploi et de la Formation, Mme C. MORREALE, a sollicité l'avis du CESE Wallonie sur le projet d'arrêté du Gouvernement wallon relatif aux missions régionales pour l'emploi (MIRE). Les avis du Comité de gestion du Forem et de l'Autorité de protection des données sont également sollicités.

## 2. EXPOSÉ DU DOSSIER

---

### 2.1. LE DISPOSITIF MIRE

Les missions régionales pour l'emploi (MIRE) sont des dispositifs d'insertion socioprofessionnelle encadrés par le décret du 11 mars 2004 relatif à l'agrément et au subventionnement des missions régionales pour l'emploi et son arrêté d'exécution du 27 mai 2009.

Orienté vers les demandeurs d'emploi éloignés du marché du travail, les MIRE proposent un accompagnement individualisé vers et dans l'emploi, au bénéfice des futurs travailleurs et des entreprises, des actions de formation en partenariat avec des opérateurs qualifiants et des séquences d'ajustement privilégiant l'immersion en entreprise.

Il y a 11 missions régionales pour l'emploi agréées en Wallonie qui accompagnent chaque année environ 6000 demandeurs d'emploi.

Le projet 269 du Plan de relance de la Wallonie de même que le Plan de sortie de la pauvreté, prévoient le renforcement de l'action des missions régionales pour l'emploi. Dans cette perspective, en février 2022, le Gouvernement a adopté en première lecture un avant-projet de décret relatif aux missions régionales pour l'emploi sur lequel le CESE Wallonie a émis le 11 avril 2022 l'Avis 1486.

Le 29 juin 2023, le Gouvernement wallon a adopté l'avant-projet de décret en seconde lecture ainsi que le projet d'arrêté relatif aux missions régionales pour l'emploi en première lecture.

### 2.2. CONTENU DU PROJET D'ARRÊTÉ

Le projet d'arrêté règle tout d'abord **les aspects suivants** :

- Commission d'accompagnement et de suivi (art.2) : la composition et le fonctionnement de cette commission sont définies par le projet d'arrêté. La commission est constituée de représentants du Ministre ayant l'Emploi dans ses attributions, du SPW, du Forem et des MIRE. Elle se réunit au moins deux fois par an.
- Association représentative des MIRE (art.3) : le projet d'arrêté précise les conditions de désignation de cette association et fixe le montant du subventionnement ainsi que les modalités de son indexation.

- Octroi d’agrément (art.4, 5 et 6) : le projet d’arrêté règle les modalités de la demande d’agrément, de la procédure d’instruction et de décision. En vertu de la disposition transitoire (article 27) de l’avant-projet de décret, la demande d’agrément ne concerne pas les MIRE déjà agréées sur la base du décret du 11 mars 2004 qui sont en effet agréées d’office. Le projet d’arrêté règle également les modalités de suspension et de retrait d’agrément.
- Rapport d’activités annuel et plan d’actions trisannuel (art.7) : la MIRE élabore un rapport d’activité annuel et un plan d’actions trisannuel qui sont remis annuellement à l’administration et porte sur l’année écoulée. Le rapport d’activités permet de voir si le plan d’action a été suivi et le cas échéant pourquoi cela n’a pas été le cas. Il reprend le volume d’activité et les résultats d’insertion conditionnant la part variable de la subvention, ainsi que les indicateurs qualitatifs qui sont examinés dans l’octroi de cette part variable. Il mentionne également le nombre de bénéficiaires éligibles, le nombre de bénéficiaires en dérogation, le nombre de bénéficiaires qui ont été adressés par le Forem ou orientés par l’AVIQ et le nombre de bénéficiaires concernés par une prestation organisée par un tiers, par exemple une formation organisée par un CISP ou l’enseignement de promotion sociale.

Le projet d’arrêté fixe ensuite les modalités de subventionnement des MIRE :

- Le montant de la subvention (art. 8) : le budget dédié aux MIRE pour l’emploi dans le budget des dépenses de la Région wallonne est réparti entre chacune des MIRE sur la base du critère de répartition prévu par le décret : la part de subventionnement de chacune des MIRE correspond à la part que représente le public cible ressortissant du territoire de cette MIRE par rapport au public cible présent sur l’ensemble du territoire wallon, et ce sur base de deux critères recalculés une fois tous les 5 ans (part des demandeurs d’emploi de plus de 24 mois d’inoccupation et de demandeurs d’emploi ne disposant ni du certificat de l’enseignement secondaire supérieur ni d’un titre équivalent). Ce budget est indexé conformément aux modalités prévues par la loi du 2 août 1971 organisant un régime de liaison à l’indice des prix à la consommation des traitements, salaires, pensions, allocations et subventions à charge du trésor public. La part fixe de la subvention (70 %) est liquidée pour le 31 mars de chaque année.
- Les conditions liées à la part variable (art.9) : pour se voir octroyer la totalité de la part variable de la subvention (30 %), la MIRE doit réunir une double condition : accompagner un nombre minimal de bénéficiaires et en insérer la moitié à l’emploi.  
**Pour une MIRE nouvellement agréée**, ce nombre est directement déterminé par l’arrêté, sur la base du coût moyen d’un accompagnement par les MIRE préexistantes sur une année de référence. En l’occurrence, sur la base de l’exercice 2019 (2022 n’étant pas encore connu et 2020 et 2021 étant impactés par la crise sanitaire), il s’avère qu’un accompagnement coûte 3.000€ de subventions en moyenne sur tout le territoire. Par conséquent, l’arrêté établit que la MIRE doit accompagner au minimum un bénéficiaire par tranche de 3.000€ de subvention octroyée.  
**Pour les MIRE préexistantes** au moment de l’entrée en vigueur du nouveau dispositif, ce nombre est déterminé, pour chacune des MIRE, sur la base du coût moyen de l’accompagnement d’un bénéficiaire par cette MIRE durant une année de référence précédent l’entrée en vigueur du nouveau dispositif.

Selon la note au Gouvernement wallon, « ce système permet, d'une part, de garantir un niveau de prestations et de résultats au minimum identique à celui réalisé avant l'entrée en vigueur du décret, à subventionnement inchangé. Il permet également de s'assurer qu'à un subventionnement supérieur au subventionnement actuel, devront correspondre des résultats supplémentaires aux résultats actuellement réalisés par chacune des MIRE, tenant compte de ce que coûte aujourd'hui un accompagnement et une mise à l'emploi en termes de subvention. Ce coût est différent dans chacune des MIRE pour des raisons à la fois liées aux méthodologies d'accompagnement mais aussi aux caractéristiques de chacun des territoires, de leurs publics, de leur marché de l'emploi ».

- La réduction de la part variable (art.9) : dans le cas où la double condition (volume d'accompagnement et mises à l'emploi) ne serait pas remplie, la part variable de la subvention sera réduite selon les modalités fixées par l'arrêté. La part variable sera accordée au prorata des objectifs réalisés, selon la formule décrite dans l'arrêté. Cette opération est réalisée chaque année, pour déterminer le versement de la part variable, c'est-à-dire du solde, en prenant en compte le résultat des trois dernières années.
- La prise en compte de critères qualitatifs (art.9, §3) : dans le cas où les objectifs quantitatifs ne seraient pas atteints, permettant d'obtenir la totalité de la part variable de la subvention, des critères qualitatifs pourront être pris en considération. Ces critères fixés par l'arrêté sont au nombre de 4 : le pourcentage de bénéficiaires insérés au moins six mois chez le même employeur, le pourcentage de bénéficiaires ayant conclu, avant la fin de la période d'accompagnement, un contrat de travail à durée indéterminée ou un contrat à durée déterminée d'une durée minimale d'un an, le pourcentage de bénéficiaires insérés dans un emploi en pénurie, le pourcentage de bénéficiaires remplissant au moins trois conditions d'éligibilité.

Selon la note au Gouvernement wallon, « ces critères traduisent la volonté du Gouvernement de favoriser les mises à l'emploi stables et durables, de répondre à la pénurie d'emploi et de concentrer l'effort sur les publics les plus éloignés. Ils sont également choisis pour leur caractère objectif et mesurable. L'analyse de ces critères est également strictement encadrée. Un critère est considéré comme acquis lorsque la mission régionale atteint un résultat supérieur à celui généralement atteint sur l'ensemble du territoire (prise en compte de la médiane). Pour chaque critère atteint, la MIRE récupère une part de la diminution. Dans le cas où la totalité des critères serait atteinte, elle récupère la totalité de la diminution, elle obtient donc la totalité de la part variable ».

- Association représentative des MIRE (art.3) : cet article liste les conditions à remplir par l'association représentative des MIRE et fixe le montant de sa subvention annuelle (190.000 €) ainsi que le principe de son indexation annuelle.

### 2.3. ASPECTS BUDGÉTAIRES

A l'entrée en vigueur du dispositif, au 1<sup>er</sup> janvier 2024, l'ensemble des subventions consacrées aux MIRE (soit 10,25 Mios € en 2024) ainsi qu'à l'Intermire, actuellement versées par le S.P.W. et le FOREM, seront centralisées sur le seul compte budgétaire (8330000, domaine fonctionnel 101.004), le S.P.W. étant en effet identifié dans le projet comme seule autorité subventionnant les MIRE.

Un budget additionnel est prévu dans le cadre du Plan de relance de la Wallonie à hauteur de 1.504.500€ en 2024 et 1.236.500€ en 2025 pour renforcer l'action des MIRE et augmenter le nombre d'accompagnements et d'insertions dans l'emploi. L'utilisation de ces moyens fera préalablement l'objet d'une note au Gouvernement.

Selon la note au Gouvernement wallon, « *l'ensemble du mécanisme permet de garantir la maîtrise budgétaire au sein du budget tel qu'adopté par la Région wallonne et sans préciput budgétaire* ».

Les projections présentées au CESE Wallonie montrent que ces budgets additionnels sont utilisés pour compenser en 2024 et 2025, chez un certain nombre de MIRE (7), le différentiel de subventionnement par rapport à la situation actuelle, engendré par l'application stricte des critères de répartition du budget total entre les MIRE.

Par ailleurs, en réponse à une interrogation de l'Inspecteur des finances sur ces moyens additionnels au-delà de 2024, la note au Gouvernement indique que « *le nouveau dispositif ne lie pas le Gouvernement au-delà de 2024, sur la pérennité de ces moyens additionnels* ».

### 3. AVIS

---

#### 3.1. SUR LE SUIVI DE L'AVIS 1486 CONCERNANT L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

Lors de sa séance du 29 juin 2023, le Gouvernement wallon a simultanément adopté en seconde lecture, l'avant-projet de décret relatif aux MIRE et en première lecture, le projet d'arrêté relatif aux MIRE. A l'occasion de sa saisine sur ce dernier, le CESE Wallonie a pu prendre connaissance des réponses apportées aux remarques et demandes formulées dans son Avis 1486 du 11 avril 2022 sur l'avant-projet de décret relatif aux MIRE.

A cet égard, il relève avec satisfaction qu'un certain nombre de ses demandes ont été rencontrées.

Ainsi :

- à l'article 1<sup>er</sup>, le projet de décret ne définit plus la notion d'emploi durable et de qualité en tant que mission principale des MIRE ; en revanche, il définit l'objectif d'insertion durable visé par l'accompagnement (occupation de minimum 3 mois auprès d'un même employeur ou de minimum 6 mois auprès d'employeurs différents) ;
- à l'article 3, §1<sup>er</sup>, 6°, les deux conditions relatives au public jeune sont rendues cumulatives ;
- à l'article 4, le 2° est développé de manière à confirmer et préciser le travail d'intermédiation attendu des MIRE dans leur rapport avec les employeurs.
- à l'article 4, 3°, il est précisé que l'accompagnement implique l'adhésion et la participation active du bénéficiaire dans son parcours vers l'emploi ;
- à l'article 5, le § 4 est complété par un alinéa précisant que la mission régionale favorise autant que possible la validation des compétences acquises par le bénéficiaire ;
- à l'article 9 relatif à la commission d'accompagnement, le rôle de concertation entre les MIRE et le FOREM est précisé en vue de favoriser la coordination dans leurs missions respectives vis-à-vis des employeurs ;

- l'article 11 est complété d'un § 2 imposant à la mission régionale de respecter, pendant toute la durée de son agrément, des conditions qui ne sont pas de nature à être vérifiées *a priori* dans le cadre d'une demande d'agrément ; la possibilité de suspendre l'agrément est insérée à l'article 12 ;
- l'article 16 relatif au subventionnement est précisé : la part de subventionnement conditionnée à l'atteinte d'objectifs est limitée à 30%, et non plus à la totalité de la subvention. Il est en outre prévu la possibilité de prendre en compte des critères qualitatifs dans le cadre du subventionnement, dans le cas où les objectifs quantitatifs ne seraient pas atteints ; ces critères qualitatifs et leurs modalités d'application sont définis dans le projet d'arrêté ;
- à l'article 24, il est prévu que le rapport d'évaluation réalisé par l'IWEPS soit également transmis au CESE Wallonie.

Par contre, le CESE Wallonie constate et regrette la non prise en compte de sa demande de prévoir à terme, moyennant une période transitoire qui garantisse la stabilité des MIRE et évite de mettre en danger les emplois et les activités, un basculement de l'ensemble des missions régionales dans le nouveau mode de subventionnement uniforme et inscrit dans le décret. Pour rappel, le Conseil estimait *« qu'il est anormal d'inscrire dans l'avant-projet de décret un nouveau mode de subventionnement pour d'éventuelles nouvelles MIRE, tout en prévoyant dans les dispositions transitoires (art.27), pour l'ensemble des MIRE agréées, la possibilité d'y déroger, en maintenant au minimum leur subventionnement 2022 (calculé sur base des règles antérieures) pour une durée indéterminée. Cela induit un manque de lisibilité et de clarté des textes sur un aspect essentiel de la réglementation »*.

Le CESE Wallonie relève que cette réserve est partagée par l'Inspection des finances qui, tant dans son avis sur l'avant-projet de décret que sur le projet d'arrêté, recommande de *« limiter dans le temps la dérogation accordée à l'ensemble des MIRE agréées au 31 décembre 2023 et de prévoir dans les dispositions transitoires un basculement progressif de toutes les MIRE vers le nouveau mécanisme de subventionnement »*.

Le CESE Wallonie prend acte de la réponse figurant dans la note au Gouvernement wallon selon laquelle *« cette question a été tranchée à l'occasion de l'adoption en première lecture du décret, la disposition est maintenue par mesure de stabilité »*.

Il souligne cependant que le caractère non pérenne des moyens additionnels issus du Plan de relance au-delà de 2025, renforce à ses yeux, la nécessité d'assurer pour l'avenir un mécanisme de subventionnement clair, efficient et équitable pour l'ensemble des MIRE, pour ne pas les placer dans l'incertitude financière à l'échéance du Plan de relance de la Wallonie. En l'état, faire reposer une partie de financement des MIRE sur les moyens limités dans le temps du Plan de relance est en effet de nature à générer une insécurité sur le plan financier et sur le développement de leurs projets et activités pour les MIRE.

Enfin, le CESE rappelle que dans son Avis 1486 sur l'avant-projet de décret, il avait demandé au Gouvernement de définir et cadrer plus précisément *« les autres activités que celles prévues par le présent décret »* pouvant être développées par les MIRE, complémentaires à leur mission principale. Le CESE Wallonie invitait notamment à limiter la proportion de ces autres activités afin de ne pas empiéter sur les missions prioritaires des MIRE, ainsi que sur la nécessité d'assurer le respect

de l'ensemble des règles sociales et fiscales en vigueur, dont le Décret du 3 avril 2009 relatif à l'enregistrement ou l'agrément des agences de placement.

Le CESE Wallonie constate que cette demande n'est rencontrée ni dans l'avant-projet de décret tel qu'adopté en seconde lecture, ni dans le projet d'arrêté. Sans remettre en cause la possibilité pour les MIRE de développer, le cas échéant, d'autres activités complémentaires à destination d'autres publics que des chercheurs d'emploi, il invite à nouveau le Gouvernement à définir et encadrer plus précisément l'exercice de ces autres activités.

### **3.2. SUR LE PROJET D'ARRÊTÉ**

#### **3.2.1. La part variable de la subvention (art.9, §1<sup>er</sup>)**

Comme indiqué ci-devant, le Conseil accueille positivement la limitation à 30 % de la part de la subvention conditionnée à l'atteinte d'objectifs en termes de bénéficiaires accompagnés et insérés à l'emploi.

Cependant, il relève que la formulation de l'article 9, §1<sup>er</sup> impliquerait qu'une mission régionale accompagnant davantage de bénéficiaires que le nombre minimal fixé en fonction de l'article 9, §1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> devrait automatiquement « avoir inséré la moitié des bénéficiaires *effectivement* accompagnés » (art.9, §1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>), soit un objectif d'insertion plus élevé, pour bénéficier de la totalité de la part variable de la subvention. La réalisation de l'objectif d'insertion dépendant également fortement de facteurs externes à l'action propre des MIRE, un volume d'accompagnement supérieur au seuil minimal pourrait in fine s'avérer pénalisant pour les MIRE, ce qui pourrait les amener à limiter leur volume d'accompagnement au nombre minimal fixé en vertu de l'article 9, §1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>.

Pour éviter cet effet pervers, le Conseil recommande de fixer l'objectif d'insertion en référence au nombre minimal de bénéficiaires déterminé en fonction de l'article 9, §1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> plutôt que de se référer au nombre de bénéficiaires effectivement accompagnés.

#### **3.2.2. La prise en compte de critères qualitatifs (art.9, §3)**

LE CESE accueille également favorablement la prise en compte de critères qualitatifs dans les cas où une MIRE ne rencontre pas la double condition liée à la part variable de la subvention (article 16 de l'avant-projet de décret) et valide les quatre critères proposés (article 9, §3 de l'avant-projet d'arrêté) qui visent à favoriser la mise à l'emploi stable et l'insertion durable, l'accompagnement des publics les plus fragilisés sur le marché de l'emploi et l'insertion dans les métiers en tension de recrutement.

Cependant, en fixant un seuil à atteindre pour chacun des 4 critères qualitatifs (« un pourcentage supérieur à celui de la médiane de l'ensemble des MIRE »), le projet réintroduit une dimension quantitative dans l'analyse des résultats, ce qui a pour effet de lier le niveau de subventionnement des MIRE, en partie, à des éléments qui ne dépendent uniquement pas de leur action.

Le Conseil comprend l'importance, dans une optique d'égalité de traitement, d'une base objective et de critères mesurables. Il demande toutefois que le seuil à atteindre soit fixé et appréhendé avec davantage de souplesse en prenant en compte cette part indépendante de l'action des MIRE dans l'atteinte de résultats, ainsi que les efforts réalisés pour atteindre ceux-ci. La notion de médiane, qui



implique par définition que le seuil ne serait pas atteint pour la moitié des MIRE indépendamment du résultat, devrait à tout le moins être revue.

### **3.2.3. Le coût de l'accompagnement (art.9)**

L'avant-projet d'arrêté introduit pour le calcul de la part variable, la notion de coût d'accompagnement par bénéficiaire : pour les MIRE existantes, le nombre de bénéficiaires à accompagner au regard de la subvention octroyée est déterminé sur base de la moyenne du coût de l'accompagnement durant l'exercice 2022 calculé distinctement pour chaque MIRE, tandis que pour d'éventuelles nouvelles MIRE, ce calcul serait effectué sur base d'un coût d'accompagnement fixé à 3.000 €.

Lors de la présentation de l'avant-projet d'arrêté par la représentante de la Ministre C. MORREALE, le CESE Wallonie a pris connaissance du coût d'accompagnement par MIRE calculé sur base des années 2019 à 2021 qui varie de 2.470 € à 4.220 €, pour une moyenne de 3.416 € par bénéficiaire accompagné. D'après la note au Gouvernement Wallon, une série de facteurs peuvent expliquer ces variations : caractéristiques socio-économiques et géographiques des territoires, taille de la MIRE, méthodologies d'accompagnement utilisées, caractéristiques du personnel, ...

Le CESE Wallonie s'accorde sur la prise en compte de ces facteurs et des spécificités de chaque MIRE. Cependant, compte tenu de l'importance des écarts observés, il invite le Gouvernement à approfondir l'analyse : tout d'abord, en définissant précisément dans le projet d'arrêté ce que recouvre la notion d'accompagnement, ensuite en objectivant davantage le poids des différents explicatifs intervenant dans les variations observées. Ce travail d'analyse pourrait être confié au Comité d'accompagnement des MIRE.

Par ailleurs, le CESE Wallonie observe que selon les dispositions prévues, une MIRE présentant un coût d'accompagnement plus faible se verra automatiquement assigner un objectif d'accompagnements plus élevé. En se référant au coût de l'accompagnement en 2022, le projet d'arrêté fige les situations existantes, alors que certains facteurs explicatifs des disparités observées (par exemple, la structure d'ancienneté du personnel, les méthodes d'accompagnement, ...) pourraient évoluer dans le temps, à la hausse tant qu'à la baisse.

Le CESE Wallonie recommande donc d'intégrer dans l'arrêté, des possibilités de révision de ce montant pour assurer la prise en compte ces évolutions.

### **3.2.4. Retrait d'agrément (art.6)**

L'article 6, §1 prévoit que *« le ministre qui a l'Emploi dans ses attributions peut procéder au retrait immédiat de l'agrément d'une mission régionale pour l'emploi qui ne satisfait plus aux conditions prévues à l'article 11 du décret du XXX lorsque le manquement de la mission régionale pour l'emploi est à ce point caractérisé que sa bonne foi peut être sérieusement mise en doute »*.

Le CESE Wallonie estime que la formulation proposée *« (...) lorsque le manquement de la mission régionale pour l'emploi est à ce point caractérisé que sa bonne foi peut être sérieusement mise en doute »* est trop floue et sujette à interprétation. Il invite donc soit à préciser cette formulation, soit à la supprimer en se référant uniquement aux conditions prévues par le décret.

### **3.2.5. Plan d'actions trisannuel (art.7)**

L'article 9 du projet d'arrêté prévoit que complémentirement à son rapport d'activités annuel, la MIRE remet chaque année son plan d'actions trisannuel pour les trois prochaines années.

Dans un objectif d'allègement de la charge administrative tant des MIRE que de l'administration, le CESE considère qu'il serait plus judicieux de demander aux MIRE de fournir un nouveau plan d'actions quand le plan d'actions trisannuel arrive à échéance tout en laissant la possibilité aux MIRE qui le souhaitent de le modifier annuellement si le contexte le nécessite.