



CESE Wallonie

Conseil économique, social
et environnemental de Wallonie

AVIS n°1571

Avis sur l'avant-projet de décret-programme portant des mesures diverses en matière d'emploi, de formation, d'économie, (...) et sur l'avant-projet de décret-programme portant des mesures diverses pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution

Avis adopté le 4 décembre 2023

Rue du Vertbois, 13c
B-4000 Liège
T 04 232 98 11
F 04 232 98 10
info@cesewallonie.be
www.cesewallonie.be

TABLE DES MATIERES

1.	PREAMBULE	p.3
2.	PRESENTATION DU DOSSIER	p.3
	2.1. Rétroactes	p.3
	2.2. Présentation des avant-projets de décret	p.3
3.	AVIS	p.4
	3.1. Remarques générales	p.4
	3.2. Remarques particulières sur l'avant-projet de décret-programme I	p.5
	3.2.1. Impulsion 55 ans + (art.11)	p.5
	3.2.2. Fonction consultative (art.20)	p.6
	3.2.3. PFI (art.24)	p.6
	3.2.4. Impulsion - 25 ans et 12 mois + (art.31 à 34 et art.60)	p.6
	3.2.5. Tremplin 24 mois + (art.37 à 40)	p.7
	3.2.6. Code wallon du Tourisme (art.56)	p.8
	3.2.7. Passeport Drive (art.61)	p.8
	3.2.8. Mesure « Coup de Boost » (art.63)	p.9
	3.3. Remarques particulières sur l'avant-projet de décret-programme II	p.9
	3.3.1. Code wallon de l'Action sociale et de la Santé (art.10)	p.9

1. PREAMBULE

Le 16 novembre 2023, le Gouvernement a adopté en première lecture :

- l'avant-projet de décret-programme portant des mesures diverses en matière d'emploi, de formation, d'économie, d'industrie, de recherche, d'innovation, de numérique, d'environnement, de transition écologique, d'aménagement du territoire, de travaux publics, de mobilité et de transports, d'énergie, de climat, de politique aéroportuaire, de tourisme, d'agriculture, de nature et de forêt, des pouvoirs locaux et du logement (avant-projet I);
- l'avant-projet de décret-programme portant des mesures diverses pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution (avant-projet II).

Il a chargé le Ministre du Budget et des Finances de solliciter l'avis du CESE Wallonie.

En date du 21 novembre 2023, le CESE Wallonie a été saisi de la demande d'avis sur ces avant-projets de décret.

2. PRESENTATION DU DOSSIER

2.1. RETROACTES

Systematiquement et depuis de nombreuses années, la Cour des Comptes observe le caractère inadéquat de la pratique consistant à modifier une législation par la technique du cavalier budgétaire.

Le CESE Wallonie a également regretté cette pratique et interpellé à ce sujet le Gouvernement wallon et le Président du Parlement de Wallonie :

« L'utilisation de cavaliers budgétaires ne permet pas à la fonction consultative de s'exercer, les modifications décrétales étant directement soumises au Parlement de Wallonie. En outre, le débat parlementaire est très limité sur ces dispositions. Le Conseil d'Etat n'est pas consulté et les décisions sont annuelles, ce qui nuit à la sécurité juridique des dispositions. La lisibilité des textes législatifs est également réduite.

Le Bureau du CESE Wallonie insiste sur sa demande adressée au Gouvernement wallon pour que celui-ci assure la préparation, dans les meilleurs délais, des décrets et des arrêtés qui devraient assurer la pérennité des dispositions inscrites dans le décret budgétaire 2022, selon les procédures ordinaires incluant notamment la consultation du Conseil ou des Pôles thématiques. »¹

2.2. PRESENTATION DES AVANT-PROJETS DE DECRET

Selon la Note au Gouvernement wallon, les avant-projets de décret-programme visent à retranscrire à l'identique un certain nombre de cavaliers budgétaires matériels et présentant un caractère pérenne afin que les dispositions soient univoques et que la sécurité juridique soit garantie pour les années futures. Ceci doit permettre en plus de rencontrer la demande récurrente de la Cour des Comptes relative à l'inflation du nombre de cavaliers budgétaires au cours des dernières années, ce qui nuit à la transparence et à la lisibilité des décrets budgétaires.

¹ Courrier 2022-20 du 26 janvier 2022 « Utilisation croissante du dispositif des cavaliers budgétaires ».

Ces avant-projets de décret-programme concernent principalement :

- Des modifications techniques de nature budgétaires concernant notamment l'OTW, le Forem, l'SSEP, le CRAC, ainsi que plusieurs fonds budgétaires, ...
- Les modifications apportées aux aides à l'emploi Impulsion (travailleurs âgés et demandeurs d'emploi),
- La mesure Tremplin 24 mois + ;
- Des modifications de subventions prévues par le Code wallon du Tourisme ;
- Des dispositions permettant de financer des formations au permis de conduire, des frais d'accueil extrascolaire pour des demandeurs d'emploi en formation ;
- La mise en place de l'accompagnement « Coup de Boost » à destination des Neet's ;
- Des dispositions précisant la liquidation par l'Aviq des moyens destinés aux organismes assureurs ainsi que le subventionnement des centres de coordinations agréés.

3. AVIS

3.1. REMARQUES GÉNÉRALES

Le CESE Wallonie a pris connaissance des avant-projets de décret-programme, qui visent en grande partie à reprendre des dispositions ayant fait l'objet de « cavaliers budgétaires » et qui autrement ne se seraient retrouvées que dans le décret budgétaire des dépenses de la région pour l'année 2024.

Le Conseil souligne positivement la volonté d'extraire des décrets budgétaires une série de cavaliers budgétaires présentant un caractère pérenne. Cela doit assurer une base juridique plus stable aux dispositions. En effet, les cavaliers budgétaires, même reproduits année après année, pourraient, en théorie, toujours être considérés comme des mesures d'économie temporaires. De plus, cela permet les consultations des différents organes concernés et du Conseil d'État.

Le CESE invite le Gouvernement à vérifier que l'ensemble des cavaliers budgétaires à vocation pérenne ont bien été soit supprimés, soit inscrits dans les avant-projets de décret-programme. Il réitère sa demande d'éviter, à l'avenir, l'utilisation de cavaliers pour l'adoption de modifications aux dispositions décrétales ou réglementaires sans lien avec les aspects budgétaires et de privilégier, autant que possible, pour les modifications importantes, le recours à des décrets spécifiques, garantissant une meilleure lisibilité des changements législatifs.

Cela étant, les **organisations patronales** s'opposent à ce que les modifications substantielles apportées aux aides groupes-cibles par le biais de cavaliers budgétaires, soient désormais pérennisées sans aucune concertation préalable avec les interlocuteurs sociaux. Elles ajoutent que des aspects essentiels relevés dans les évaluations n'ont pas été pris en compte, comme la nécessité de simplifier et accélérer les mécanismes d'octroi des allocations de travail ou de compléter l'aide financière par un accompagnement sur le plan des savoir-être. Ces organisations demandent à tout le moins que les répercussions des modifications introduites, tant pour les bénéficiaires que pour les entreprises, soient évaluées.

3.2. REMARQUES PARTICULIÈRES SUR L'AVANT-PROJET DE DÉCRET-PROGRAMME I

3.2.1. Impulsion 55 ans + (art.11)

L'avant-projet de décret-programme pérennise les mesures prises par cavaliers budgétaires dans le cadre du décret budgétaire 2023². Ces mesures limitent à terme l'octroi de la réduction groupe-cible aux travailleurs de plus de 60 ans et aux engagements de demandeurs d'emploi inoccupés à partir de 55 ans et habilite le Gouvernement à modifier les publics et les montants.

Le Conseil soutient l'inscription dans le projet des diverses habilitations au Gouvernement, qui doivent permettre, si nécessaire, d'adopter plus aisément des mesures correctrices.

Les **organisations syndicales** soutiennent le cadrage des aides groupes-cibles Impulsion 55 ans +, visant à terme à cibler l'octroi des réductions aux travailleurs de plus de 60 ans et aux engagements de demandeurs d'emploi à partir de 55 ans, dans les limites d'un plafond salarial. Ces modifications doivent favoriser l'embauche de demandeurs d'emploi âgés, objectif que ne rencontrait pas la mouture initiale de la mesure.

Afin d'éviter l'effet d'aubaine que constitue le subventionnement inutile de l'engagement ou du maintien à l'emploi de personnes (relativement) qualifiées, les **organisations syndicales** recommandent aussi de réduire le plafond salarial, aujourd'hui fixé à 16.662,56 € par trimestre. La réflexion devrait prendre en considération le niveau du salaire médian, ainsi que le salaire moyen des travailleurs peu qualifiés (CESS maximum).

Ces organisations ajoutent que le risque de subventionner l'embauche de demandeurs d'emploi qui auraient été engagés sans l'octroi de l'aide est encore accru par la possibilité de cumul avec d'autres aides régionales comme le dispositif SESAM, l'aide Impulsion 12 mois + ou l'aide Tremplin 24 mois +. A défaut d'interdire purement et simplement le cumul, les **organisations syndicales** invitent à prendre des mesures pour limiter les possibilités d'ingénierie, par exemple en amputant le plafond salarial, du montant de l'autre aide régionale perçue.

Par ailleurs, tenant compte des difficultés inhérentes au monitoring de la mesure, notamment les délais d'obtention des informations de l'ONSS, et du manque de visibilité de l'aide tant pour les employeurs que pour les travailleurs, les **organisations syndicales** invitent à envisager une modification du système, en remplaçant les réductions de cotisations par des allocations de travail.

Les **organisations patronales** ne partagent pas les positions et demandes formulées par les organisations syndicales. Elles regrettent que les mesures d'économie initiées par cavalier budgétaire soient pérennisées sans que leurs impacts n'aient été évalués. Elles craignent que ces dispositions ne nuisent au maintien à l'emploi des travailleurs de plus de 55 ans. Elles rappellent l'enjeu essentiel que constitue le maintien à l'emploi des travailleurs expérimentés et l'augmentation du taux d'emploi des groupes-cibles concernés.

Ainsi, les **organisations patronales** ne sont pas favorables au recul de l'âge pour le bénéfice de l'aide au maintien de l'emploi des travailleurs âgés. Compte tenu du contexte macroéconomique particulièrement incertain, elles invitent le Gouvernement wallon à préserver ce soutien aux entreprises, déjà largement éprouvées par les crises successives de ces dernières années.

² Cf. art.261 du Décret du 21 décembre 2022 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2023.

3.2.2. Fonction consultative (art.20)

L'avant-projet de décret habilite le Gouvernement wallon à fixer les jetons de présence et les indemnités que le pôle Environnement peut accorder à ses membres.

Le Conseil regrette que le Gouvernement wallon fasse marche-arrière, de manière isolée pour un Pôle, au regard d'une harmonisation qu'il avait actée en 2017³, en supprimant les jetons de présence pour les 7 pôles créés par la dernière réforme de la fonction consultative. Il demande au Gouvernement de supprimer cet article et d'inscrire ce sujet dans une réflexion plus large sur la fonction consultative.

3.2.3. PFI (art.24)

Le Conseil s'interroge quant à l'état d'avancement de l'avant-projet de décret modifiant le décret du 4 avril 2019 relatif à la formation professionnelle individuelle. Il suggère de poursuivre la réforme du dispositif PFI parallèlement au décret-programme.

3.2.4. Impulsion - 25 ans et 12 mois + (art.31 à 34 et art.60)

L'avant-projet de décret-programme pérennise les mesures prises par cavaliers budgétaires dans le cadre du décret budgétaire 2023⁴. Ces mesures limitent à terme l'octroi de la réduction groupe-cible aux engagements dans le cadre d'un contrat de travail à durée indéterminée ou dans le cadre d'un contrat de travail d'une durée de minimum deux mois.

Comme déjà indiqué, les **organisations patronales** regrettent que les mesures d'économie initiées par cavalier budgétaire soient pérennisées sans que leurs impacts n'aient été évalués. Au contraire, elles considèrent que, pour répondre aux réalités de terrain, les montants octroyés doivent l'objet d'une indexation. Elles ne sont pas favorables au maintien de l'obligation d'un engagement d'une durée minimale de deux mois. Cette modification vise essentiellement l'exclusion du secteur des agences de travail intérimaire et du secteur des titres-services⁵ du bénéfice des aides, alors même que ces acteurs jouent un rôle central dans l'insertion sur le marché du travail de nombreux groupes-cibles, à la fois les demandeurs d'emploi les moins qualifiés, les jeunes en recherche de premières expériences, les femmes après une interruption de carrière, les chômeurs de longue durée ou encore les travailleurs âgés.

Les **organisations patronales** soulignent que les modifications introduites créent de nouveaux pièges à l'emploi, en générant un manque d'attractivité des emplois intérimaires pour certains candidats et une réduction du nombre de missions proposées par les entreprises pour ces publics éloignés de l'emploi. De plus, le coût salarial accru en l'absence de l'aide constitue un frein à l'engagement temporaire d'un demandeur d'emploi jeune ou de longue durée.

³ Cf. art.2/9, 3°, inséré par le Décret du 16 février 2017 dans le Décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative.

⁴ Cf. art.232 et art.258 à 260 du Décret du 21 décembre 2022 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2023.

⁵ Pour ce qui concerne les éventuels contrats de courte durée qui peuvent être conclus durant les trois premiers mois d'embauche.

Ainsi, les **organisations patronales** demandent la suppression de l'obligation d'un engagement dans le cadre d'un contrat de travail à durée indéterminée ou dans le cadre d'un contrat de travail d'une durée de minimum deux mois. A tout le moins, elles insistent pour la réalisation d'une évaluation d'impact avant toute prolongation et pour un assouplissement de l'obligation en cas de maintien, en ouvrant l'accès à tous les contrats hebdomadaires.

Les **organisations syndicales** ne partagent pas ces positions. Elles soutiennent la pérennisation du cadrage des mesures Impulsion - 25 ans et 12 mois +, considérant que la durée d'occupation auprès d'un même employeur est un facteur déterminant en vue d'une insertion durable. Elles rappellent que l'objectif de ces aides est de compenser le manque de productivité temporaire des groupes-cibles visés, jusqu'à ce que cette compensation n'ait plus lieu d'être et considérant que les travailleurs resteront à long terme dans leur emploi. Ces organisations estiment que, dans ce cadre, un contrat court doit toujours être considéré comme une exception à la règle. Ainsi, elles demandent au Gouvernement wallon de limiter l'octroi aux engagements dans le cadre d'un contrat de travail d'une durée de minimum trois mois, au lieu de deux, en rapport avec la réglementation relative à la comptabilisation de la durée de chômage (cf. durée nécessaire pour sortir de la définition Eurostat de la demande d'emploi de longue durée et pour une réinitialisation de la durée de chômage).

Plus largement, au vu de l'importance des politiques publiques en lien avec le chômage de longue durée, les **organisations syndicales** demandent au Gouvernement de réaliser une analyse complète des périodes d'occupation des demandeurs d'emploi de longue durée, en vue d'une compréhension approfondie des situations diverses de ce groupe-cible et d'un ciblage plus précis des aides.

Par ailleurs, les **organisations syndicales** ne marquent pas leur accord sur la disposition (art.33) prévoyant l'assimilation de la période de travail intérimaire à une période d'inoccupation, pour autant que cette occupation n'ait pas donné lieu à l'octroi d'une allocation de travail. Pour éviter les dérives, elles demandent que des balises soient fixées à cette assimilation, par exemple en reprenant la limite prévue dans le cadre de la mesure Tremplin (art.39), à savoir que serait assimilée à une période d'inoccupation l'occupation dans le cadre d'un contrat de travail intérimaire, *« pour autant que sa durée totale, continue ou discontinuée, n'excède pas trente et un jours »*.

Enfin, concernant l'assimilation des prestations en tant qu'artistes ou techniciens artistiques visée à l'art.33, §2, le CESE Wallonie suggère, dans un souci de cohérence et de clarté, de se référer à la définition des travailleurs des arts de la loi du 16 décembre 2022⁶.

3.2.5. Tremplin 24 mois + (art.37 à 40)

Le CESE Wallonie soutient les objectifs et les modalités du dispositif, qui cible les demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail, pour lesquels un soutien public en vue d'une insertion durable et de qualité est opportun. Il déplore toutefois l'absence de concertation avec les interlocuteurs sociaux concernant la pérennisation de cette aide groupe-cible, alors même que celle-ci fait partie des projets prioritaires du Plan de Relance (projet 262). Il estime également que, pour ce dispositif dont la base figure dans un arrêté de pouvoirs spéciaux⁷, il aurait été plus judicieux et plus lisible d'adopter un décret spécifique.

⁶ Cf. art.2 et art.7, §4, de la Loi du 16 décembre 2022 portant création de la Commission du travail des arts et améliorant la protection sociale des travailleurs des arts.

⁷ Art.30 à 37 de l'Arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} décembre 2020 de pouvoirs spéciaux n°58 relatif aux diverses dispositions prises, dans le cadre du plan de rebond COVID-19, en matière d'emploi et d'insertion socioprofessionnelle, en ce compris dans le champ de l'économie sociale.

Le Conseil regrette encore l'absence d'évaluation de la mesure, qui aurait dû aller de pair avec sa pérennisation et d'éventuels ajustements. Il invite à réaliser rapidement une première évaluation, même sur un nombre limité de travailleurs, qui devrait inclure :

- le nombre de demandeurs d'emploi bénéficiaires, ainsi que l'âge, le genre et le niveau de qualification ;
- le régime de travail et la durée effective de l'occupation sous contrat Tremplin ;
- le nombre de jours de formation suivis durant la période couverte par l'aide ;
- le nombre d'attestations ou certifications obtenues ;
- les informations relatives à l'insertion au terme du contrat aidé (maintien à l'emploi auprès du même employeur, insertion chez un autre employeur, ...);
- le type d'entreprises, par taille et secteurs d'activités ;
- le nombre moyen de travailleurs ayant bénéficié du contrat Tremplin par entreprise ; etc.

Cette évaluation devrait permettre d'apprécier les objectifs en termes de publics bénéficiaires, de montée en compétences, d'insertion durable, etc. et, le cas échéant, d'envisager des adaptations réglementaires.

Par ailleurs, pour cibler les personnes qui en ont le plus besoin, les **organisations syndicales** demandent que la mesure soit limitée aux demandeurs d'emploi les moins qualifiés et donc que les détenteurs d'un diplôme de l'enseignement supérieur soit exclus du bénéfice de l'aide. Elles suggèrent aussi de renforcer l'obligation de formation prévue dans l'avant-projet et dont les modalités (type de formation, nombre d'heures minimum) seront définies par arrêté.

Les **organisations patronales** ne partagent pas cette demande.

Enfin, le CESE Wallonie considère aussi qu'il n'est pas opportun de mentionner dans un décret le nombre maximal de subventions octroyées ; il convient de laisser au Gouvernement wallon et au Comité de gestion du FOREM les marges de manœuvre nécessaires leur permettant d'adapter l'ampleur de la mesure le cas échéant. Le Conseil demande que cette disposition soit supprimée.

3.2.6. Code wallon du Tourisme (art.56)

Le CESE partage l'étonnement du Conseil du Tourisme concernant l'article 56 et en particulier le fait que les syndicats d'initiative et les offices du tourisme ne soient pas sur un pied d'égalité pour la base du taux de subside. Un taux de subvention uniforme à 40% (augmenté de 10% en cas de convention avec la maison du tourisme) serait pertinent. Cette proposition anticiperait par ailleurs la réforme prévue par le nouveau Code du Tourisme par rapport à ces organismes touristiques.

3.2.7. Passeport Drive (art.61)

Le CESE Wallonie soutient la volonté, déjà mise en œuvre, de faciliter l'obtention du permis de conduire pour les demandeurs d'emploi et travailleurs titres-services. Il insiste pour que les dispositions actuelles visant l'obtention du permis de conduire à destination des apprenants de l'IFAPME soient également pérennisées. Il demande aussi que la méthode d'établissement de la liste des écoles de conduites agréées, qui sera déterminée par le Gouvernement wallon, intègre notamment les auto-écoles sociales dont les tarifs sont nettement inférieurs, le cas échéant avec une adaptation du montant du chèque.

Au vu des taux d'échec, le Conseil s'interroge sur la pertinence d'exclure du bénéfice de l'aide, le demandeur d'emploi qui en a bénéficié au cours des trois années précédentes (art.61, §2, al 2, 2°).

D'une manière plus générale, il recommande d'ailleurs d'approfondir la problématique du taux d'échec aux épreuves du permis de conduire, que ce soit au niveau de la théorie ou de la pratique, afin d'en objectiver les raisons et de pallier les éventuels manquements.

3.2.8. Mesure « Coup de Boost » (art.63)

Le CESE Wallonie salue la volonté du Gouvernement wallon de pérenniser et d'étendre le dispositif Coup de Boost, qui vise à accompagner les jeunes « NEETs » vers l'emploi.

Le Conseil remarque néanmoins que le montant de la subvention renseigné à l'art.63, §4, al.1^{er}, correspond au montant octroyé dans le cadre du décret budgétaire 2023 et n'intègre pas l'indexation, pourtant inscrite dans le texte⁸. Il relève aussi que l'art.63, §4, al.2, omet de prévoir l'indexation pour la subvention complémentaire et semble viser un seul « *équivalent temps plein coordinateur* », alors qu'actuellement, chaque organisation affecte effectivement un coordinateur au projet. Il invite à corriger ces trois erreurs.

En cohérence avec la volonté de déploiement et de renforcement du dispositif, la **FGTB** et la **CSC** demandent en outre un renforcement de la coordination, afin de pouvoir y affecter deux coordinateurs au sein de chaque organisation.

La **CGSLB** quant à elle demande à bénéficier du financement d'un coordinateur au sein de son organisation.

3.3. REMARQUES PARTICULIÈRES SUR L'AVANT-PROJET DE DÉCRET-PROGRAMME II

3.3.1. Code wallon de l'Action sociale et de la Santé (art.10)

Le Conseil relève que l'avant-projet de décret indique, in fine : « *Le Gouvernement est habilité à détailler l'activité effectuée par chaque centre selon des indicateurs, élaborés en concertation avec les fédérations, tenant compte de la charge de travail inhérente à chaque type de mission. Le Gouvernement fixe les modalités de répartition de la partie variable* ».

Le Conseil note que des indicateurs ont été déterminés par le Gouvernement. Il invite celui-ci à évaluer ces indicateurs, notamment suite à l'impact de la crise COVID, en concertation avec les fédérations.

* * * *

⁸ Cf. art.261 du Décret du 21 décembre 2022 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2023.