
PARLEMENT WALLON

SESSION 2008-2009

25 MARS 2009

RAPPORT D'AUDIT ADRESSÉ PAR LA COUR DES COMPTES AU PARLEMENT WALLON

Concernant l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi (Forem)

**En exécution de la résolution visant à charger la Cour des comptes
de réaliser une mission d'audit du Service public de l'emploi
et de la formation (Forem) ***

déposée par M. B. Wesphael et Consorts

* Voir Doc. 880 (2008-2009) – N° 1 à 3.

CHAPITRE 3 LES AIDES À LA PROMOTION DE L'EMPLOI

3.1 CONTEXTE

En 2009, un montant de 526 millions d'euros destiné aux aides à la promotion de l'emploi, régies par le décret du 25 avril 2002¹⁵⁸, est inscrit au budget du FOREM. Il représente plus de la moitié des subventions qui seront versées à l'organisme par la Région.

L'Office intervient dans cette matière en tant qu'exécutant des décisions d'octroi instruites par l'administration¹⁵⁹; il octroie les passeports APE aux demandeurs d'emploi et verse aux employeurs les aides destinées à couvrir en tout ou partie les rémunérations et cotisations sociales relatives à l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés.

Le rapport spécial que la Cour avait consacré à cette mesure en 2007 posait un diagnostic sur les risques de subventionnement excédentaire des charges salariales pour nombre d'employeurs, spécialement dans les secteurs non marchand et marchand¹⁶⁰. Cette situation, au demeurant illégale, s'accommodait mal du principe d'utilisation économe des deniers publics.

Compte tenu de l'intérêt suscité par ce rapport auprès du Parlement¹⁶¹, la Cour a examiné le suivi des recommandations formulées à ce propos et a procédé à un état des lieux pour le secteur de l'enseignement, qui n'avait pu être examiné à l'époque, étant donné que les services de la Communauté française n'avaient pas encore introduit de déclaration justificative de l'utilisation des points APE.

3.2 MÉTHODE

L'analyse prend en compte le document « *suivi des recommandations de la Cour des comptes* », établi d'initiative par le service APE du FOREM au début de la mission d'audit sollicitée par le Parlement, un plan interne d'actions élaboré par le même service, des échanges de courriers entre l'Office et le ministre de l'Emploi ainsi que diverses informations collectées auprès du service gestionnaire.

Elle a été complétée par un test de contrôle sur quelques dossiers qui avaient été sélectionnés lors de l'audit précédent et par des entretiens avec le responsable du service APE et ses principaux collaborateurs.

¹⁵⁸ Décret relatif aux aides visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du secteur non marchand, de l'enseignement et du secteur marchand.

¹⁵⁹ Service public wallon, direction générale opérationnelle économie, emploi et recherche.

¹⁶⁰ Rapport spécial relatif aux aides à la promotion de l'emploi, adopté par la Cour des comptes en juillet 2007 et transmis au Parlement wallon en octobre 2007.

¹⁶¹ Cf. *Doc. parl. Rég. w.* 663 (2007-2008) – N° 1 du 17 octobre 2007, CRA (2007-2008) N° 4 du 7 novembre 2007, CRA (2007-2008) N° 79 du 19 février 2008, *Doc. parl. Rég. w.* 739 (2007-2008) – N° 1 du 19 février 2008.

Fin décembre 2007, le FOREM a lancé la procédure pour les années 2004 à 2006 auprès de tous les employeurs des secteurs marchand et non marchand. Ceux-ci devaient rentrer les déclarations demandées, accompagnées des pièces justificatives, pour le 31 mars 2008¹⁶⁴.

Toutefois, en janvier 2008, suite aux réactions des employeurs et à la demande de l'Union francophone des entreprises du non marchand (UFENM), le ministre de tutelle a mis sur pied une concertation afin de réduire la charge administrative des employeurs de ce secteur.

Réponse
du FOREM

Selon le FOREM, cette initiative était également justifiée par l'absence de définition du coût salarial dans les textes légaux.

Cette concertation a conduit à adopter deux mesures.

La première mesure a consisté à filtrer les employeurs en ne prenant plus en considération que les postes assortis d'au moins huit points¹⁶⁵ (en référence au salaire minimum interprofessionnel garanti) pour lesquels la subvention était supérieure à la rémunération. Après ce tri, ont finalement été retenus les postes pour lesquels la différence entre les rémunérations brutes et la subvention versée excédait un montant forfaitaire censé correspondre aux frais de secrétariat social et d'assurance-loi.

La seconde mesure a été de revoir les formulaires déclaratifs, notamment pour supprimer l'obligation de déduire du montant justifié les subventions d'autres pouvoirs publics. Il suffirait dès lors de mentionner l'existence d'autres financements pour les travailleurs APE, sans en préciser l'origine ni le montant. L'identification de ces subventions et la vérification d'un financement excédentaire échoiront à la direction de l'inspection de la DGO économie-emploi-recherche du service public wallon¹⁶⁶, le FOREM n'étant pas outillé pour ce faire.

Le 21 mars 2008, les employeurs concernés du secteur non marchand ont reçu les nouveaux documents accompagnés cette fois d'un glossaire, avec comme nouvelle échéance le 30 avril 2008. Le 13 août 2008, la même opération a été lancée pour l'année 2007, dans le cadre de la procédure annuelle proposée. Il en a été de même pour le secteur marchand.

A la mi-janvier 2009, la méthode de traitement des dossiers était en voie de finalisation et une modification du programme informatique APE était en cours d'analyse, afin d'intégrer les informations reçues des employeurs dans le même environnement informatique.

Le comité de pilotage a fixé au 31 décembre 2009 la finalisation des opérations de contrôle, tant par le FOREM que par la direction de l'inspection de la DGO économie-emploi-recherche¹⁶⁷.

¹⁶⁴ Note au comité de gestion n°8.01.05 CG du 22 janvier 2008.

¹⁶⁵ En 2009, une subvention de 8 points équivaut à 22.506 euros (un point = 2.813,29 euros).

¹⁶⁶ Cf. note à la Cour des comptes du 22 décembre 2008 établie par FOREM Conseil.

¹⁶⁷ Note précitée du 22 décembre 2008.

Problèmes spécifiques au secteur marchand

Le test précité, opéré par la Cour en janvier 2009, confirme la négligence de nombre d'employeurs du secteur marchand, puisqu'un seul des huit employeurs sélectionnés avait introduit la déclaration demandée pour la période 2003-2006.

Il importe d'intervenir rapidement. En effet, vu la durée limitée des projets dans ce secteur, le risque est grand que le taux de non-réponse demeure élevé, surtout pour les projets terminés et en cas de subvention excédentaire. Par contre, plusieurs employeurs attendent toujours un solde de subvention car, depuis février 2007, les aides sont versées sous forme d'avances dans le secteur marchand, conformément aux nouvelles dispositions réglementaires¹⁶⁹. Afin de régulariser leur situation, le FOREM devra traiter par priorité les dossiers dont la dernière tranche de l'aide est conditionnée à la justification de l'aide.

Réponse
du FOREM

Le FOREM indique qu'en vertu de la décision du comité de pilotage du 10 février dernier, la priorité sera effectivement accordée au secteur marchand, à commencer par le paiement des compléments de subventions relatifs à l'année 2007, prévu pour la fin du mois de mai 2009.

Problèmes spécifiques au secteur non marchand

Vu que les employeurs du secteur non marchand qui bénéficient de plusieurs sources de financement ne doivent plus donner de précisions sur les autres subventions qu'ils perçoivent pour les travailleurs APE¹⁷⁰, c'est l'administration wallonne qui, selon le FOREM, devra traiter les dossiers concernés, ce qui va allonger le processus de récupération des indus.

Sur ce point, la Cour constate que, depuis l'audit précédent, aucune rationalisation n'est intervenue en matière de financement des charges de personnel : outre le subventionnement des frais de fonctionnement au sens large, l'octroi de compléments de subventions pour couvrir les charges salariales de certains travailleurs APE est toujours de mise et de nouveaux exemples peuvent même être cités. Ainsi, les initiatives de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale (IDESS) ont bénéficié d'une subvention complémentaire de 10.000 euros par poste d'encadrement engagé sous statut APE en 2008 et 2009¹⁷¹, versée par la DGO économie-emploi-recherche du SPW.

Les modalités de collaboration entre l'Office et l'inspection de la DGO précitée n'ont pas encore été fixées. Consultée à ce sujet, celle-ci a évoqué deux difficultés : d'une

¹⁶⁹ Article 26 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2002, modifié le 7 juillet 2006 : « L'aide est liquidée par le FOREM à concurrence de 80 % de la subvention mensuelle. Un ajustement est effectué annuellement par le FOREM sur base d'une déclaration justificative de l'utilisation de l'aide octroyée à l'employeur transmise par celui-ci au plus tard avant la fin du trimestre qui suit celui concerné par ladite déclaration. »

¹⁷⁰ Le nouveau formulaire demande uniquement de renseigner si l'employeur perçoit ou non d'autres subventions.

¹⁷¹ En équivalent temps plein et sur base annuelle. Ces travailleurs APE assurent l'encadrement des travailleurs engagés sous statut SINE (articles 60 et 61). Un crédit de 145.000 euros a été inscrit à l'allocation de base 31.14 du programme 12 « Économie sociale » du budget de l'année 2008 et un crédit de 120.000 euros a été inscrit à l'allocation de base 31.14 du nouveau programme 15 de la division 18 du budget 2009.

de points en cas de remplacement d'un travailleur par un autre travailleur qui ne relève pas des mêmes catégories¹⁷³.

Concernant la recherche des causes d'indu, le FOREM s'engage à avancer des solutions s'appuyant sur une réduction des taux de liquidation des subventions, en veillant à ne pas mettre en danger la trésorerie des employeurs. L'Office souligne par ailleurs qu'une modification de l'article 17 du décret du 25 avril 2002 s'avère nécessaire pour supprimer une des sources les plus importantes d'indu, à savoir le maintien du même nombre de points en cas de remplacement d'un travailleur par un autre.

3.4 LE SECTEUR DES POUVOIRS LOCAUX

3.4.1 Risque de subventionnement excessif des rémunérations

Dans le secteur des pouvoirs locaux, le risque de surfinancement des charges salariales paraissait limité aux postes accordés en raison de calamités naturelles, de besoins exceptionnels et temporaires en personnel, de besoins spécifiques ou encore de la survenance de naissances multiples¹⁷⁴.

Par ailleurs, la Cour n'excluait pas l'éventualité d'un financement excédentaire lié à une subvention additionnelle émanant d'une autre entité et, en cas de contribution financière des bénéficiaires des services subsidiés, renvoyait aux considérations formulées pour le secteur non marchand à propos des services d'aides aux familles ou de gardes à domicile organisés par les CPAS notamment.

En janvier 2009, la vérification de l'absence de subventionnement excédentaire n'avait pas encore commencé.

3.4.2 Régularisation des avances

Chaque mois, le FOREM verse au pouvoir local un douzième provisoire équivalent à 92 % de la valeur des points qui lui ont été octroyés. Celui-ci doit ensuite justifier l'utilisation de l'aide, au plus tard le dernier jour du mois qui suit le trimestre concerné. Sur cette base, le FOREM peut procéder à la régularisation pour le trimestre en question.

La liquidation des régularisations des soldes pour le quatrième trimestre 2007 et les trois premiers trimestres 2008, portant sur un montant total de 19,3 millions d'euros, a été tenue en suspens jusqu'en mars 2009, date à laquelle l'Office a été autorisé à effectuer le paiement par le cabinet du ministre de l'Emploi.

3.4.3 Commentaires

Dans la mesure où les justifications à fournir par les pouvoirs locaux sont soumises à un échéancier strict, sous peine de pénalité (tenue en suspens de la tranche

¹⁷³ Article 17, al 1^{er}, 11°, du décret précité du 25 avril 2002 : « Par dérogation (...), l'employeur continue de bénéficier, en cas de remplacement, en cours de décision et durant la période située entre deux évaluations, d'un travailleur par un autre travailleur qui ne relève pas des mêmes catégories, d'un nombre de points, pour ce remplaçant, égal à celui dont il bénéficiait pour le travailleur qu'il remplace. »

¹⁷⁴ Dans le cadre de l'article 15, § 4, du décret.

Tableau 8 - Convention APE Enseignement (en euros)

Convention APE Enseignement	Dotation selon convention	Douzièmes provisionnels payés	Subventions dues selon déclarations	Montant dû par la Communauté française
Convention 2003-2004	41.631.093,56	41.631.093,56	36.407.199,41	5.223.894,15
Convention 2005	31.003.996,50	35.554.062,72 ¹⁷⁸	28.412.466,16	7.141.596,56
Convention 2006 (1 ^{er} , 2 ^e , 3 ^e trimestres 2006)	23.764.547,14	21.863.383,37	20.809.142,66	1.054.240,71
Total	96.399.637,20	99.048.539,65	85.628.808,23	13.419.731,42

Début février 2009, le quatrième trimestre 2006 n'était toujours pas régularisé, l'autorisation de verser le montant dû à la Communauté, à savoir 1,3 million d'euros, n'étant pas encore parvenue au FOREM.

Réponse
du FOREM

Le FOREM signale que cette régularisation a été suspendue en attendant le remboursement du trop perçu de la Communauté française.

La Cour relève que la Communauté a remboursé les sommes dues à l'Office le 17 décembre 2007¹⁷⁹

3.5.2 Convention applicable à partir de 2007

Une nouvelle convention « APE Enseignement » entre la Communauté française et la Région wallonne a été approuvée par le Gouvernement wallon le 13 décembre 2007, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2007 et reconduction tacite annuelle. Cette convention prévoit le paiement de subventions forfaitaires en quatre tranches pour un montant équivalent à 14.500 points subventionnables¹⁸⁰, soit l'équivalent de 36,8 millions d'euros.

Le 14 mars 2008, le Gouvernement de la Communauté française a fixé par arrêté la répartition des points de cette convention. Toutefois, outre la ventilation par sous-

¹⁷⁸ Le versement de douzièmes provisionnels supérieurs à la dotation prévue par la convention s'explique par l'adoption tardive de la convention relative à l'année 2005. Sur décision de son ministre de tutelle, le FOREM a liquidé, dès janvier 2005, les douzièmes provisionnels sur la base des versements effectués en décembre 2004, alors que le projet d'avenant à la convention APE-Enseignement pour l'année civile 2005 n'a été adopté par le Gouvernement conjoint Région wallonne / Communauté française qu'en date du 7 juillet 2005.

¹⁷⁹ A l'occasion de l'ajustement des budgets pour l'année 2007 de la Communauté française, un crédit supplémentaire de 13,5 millions d'euros a été inscrit à l'allocation de base 01.05.21 de la division organique 40 en vue de procéder au remboursement de l'indu relatif aux années 2004 à 2006. Cette dépense supplémentaire a eu pour effet d'aggraver le solde budgétaire *ex ante* (prévisions de recettes encaissées moins crédits d'ordonnancement) de la Communauté française pour l'année 2007. Elle était également de nature à influencer négativement sur le solde de financement et à empêcher la Communauté française de réaliser ses objectifs qui lui étaient impartis par le comité de concertation État-Entités fédérées. Pour éviter cette situation, la Région a proposé à la Communauté française d'alléger ses objectifs et d'augmenter à hauteur de 13,5 millions d'euros le déficit maximal en termes de solde de financement. Cette opération devant être neutre au plan global, la Région a dû rendre plus contraignants ses propres objectifs à hauteur du même montant (transfert de norme).

¹⁸⁰ La valeur de chaque point étant indexée en vertu de l'article 21, al. 3 et 4 du décret précité.

Gouvernement de la Communauté à revoir en conséquence l'arrêté qu'il a adopté le 14 mars 2008.

2) Justification de l'utilisation des subventions

Une clarification s'impose également en matière de justification de l'utilisation des subventions. En effet, si la Communauté française transmet toujours au FOREM des déclarations mensuelles, celles qui sont produites depuis septembre 2007 ne permettent plus de calculer la consommation des points, le nombre de points affecté à chaque poste n'étant plus précisé.

Le comité d'accompagnement, qui s'est réuni une seule fois en 2008, n'a pas fixé les modalités applicables aux déclarations justificatives de l'utilisation de l'aide. Toutefois, selon son président, représentant du ministre de l'Emploi, les modalités de transmission mensuelle des informations nécessaires, fixées par l'annexe 5 de la convention relative à l'année 2005, sont toujours d'application, à l'exclusion du taux d'occupation des travailleurs occupés¹⁸³.

Les services de la Communauté française devraient en être informés et invités à produire des déclarations justifiant de manière adéquate l'utilisation des points APE qui leur ont été octroyés. Le FOREM pourrait alors procéder au calcul et à la liquidation des soldes dus pour la période postérieure au troisième trimestre 2006.

La Cour relève enfin que les dernières données quantitatives concernant le secteur Enseignement remontent à décembre 2006 et qu'elles ont été transmises au Parlement wallon en février 2008, par le ministre de l'Emploi, via le rapport annuel d'évaluation du dispositif APE. Le comité d'accompagnement n'a produit aucun rapport spécifique concernant l'utilisation des points attribués à la Communauté française, mais renvoie au rapport annuel d'évaluation 2008, en instance de publication.

Réponse
du FOREM

Le FOREM se réfère à la décision du Gouvernement wallon du 17 juillet 2007 pour expliquer le fait que les déclarations mensuelles de la Communauté française ne permettent plus le contrôle de la consommation effective des points. Il ajoute que la résolution du litige entre les deux entités n'est pas de sa compétence et que la mise en œuvre du rapport d'évaluation ne relève pas de sa responsabilité.

Réponse
du Ministre
Marcourt

Le ministre de l'Économie, de l'Emploi, du Commerce extérieur et du Patrimoine s'engage à inviter le comité d'accompagnement à clarifier les modalités d'exécution de la convention et à lever les ambiguïtés qui peuvent s'y attacher.

3.6 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

1) Aucun employeur ne peut échapper à l'interdiction de bénéficier d'une subvention excédant les charges salariales qu'il supporte pour ses travailleurs.

¹⁸³ Courriel du 30 décembre 2008 : le taux d'occupation n'est pas le régime de travail mais bien le taux de liquidation de la rémunération. Ainsi, si un travailleur à temps plein débute le 15 septembre, pour la déclaration de ce mois, ce travailleur aura un régime de travail égal à 100 mais un taux d'occupation de 50. Cette dernière information ne devrait plus figurer dans la déclaration.

sens préconisé par la Cour. Il indique en particulier que l'analyse de la faisabilité de la transmission des informations relatives au coût salarial des travailleurs APE par l'ONSS est en cours et qu'elle figure dans la définition des besoins technologiques prioritaires de l'organisme.