

COUR DES COMPTES

Les primes à l'investissement en Région wallonne

*Notions d'emploi et de création/extension
d'entreprise*

*Rapport de la Cour des comptes
transmis au Parlement wallon*

Bruxelles, février 2004



COUR DES COMPTES

Les primes à l'investissement en Région wallonne

*Notions d'emploi et de création/extension
d'entreprise*

*Rapport de la Cour des comptes
transmis au Parlement wallon*

*Rapport adopté le 20 octobre 2003 par la
Chambre française de la Cour des comptes*

Les aides à l'investissement constituent un outil important de la politique régionale en faveur des entreprises. A l'heure où les régimes relatifs à ces primes font l'objet d'une réforme importante, la Cour des comptes s'est penchée plus particulièrement sur deux notions de cette réglementation: les notions d'emploi et de création / extension d'entreprise. En effet, de manière générale, l'emploi exerce une influence déterminante sur les avantages susceptibles d'être octroyés et les obligations imposées en contrepartie aux bénéficiaires. De même, la réglementation prévoit des conditions d'intervention différentes selon que les investissements visent l'extension ou la création d'entreprise, les conditions réservées à cette dernière hypothèse étant habituellement plus avantageuses.

Le rapport de la Cour, réalisé dans le cadre d'un contrôle de légalité a posteriori, se fonde sur des entretiens avec les responsables et des fonctionnaires de la Direction générale de l'Economie et de l'Emploi (D.G.E.E.), ainsi que sur un échantillon de plus de 500 dossiers (soit près de 15% de la population) relatifs à dix années de mise en œuvre des décrets adoptés en 1992 et de leurs divers arrêtés d'application.

L'imprécision du cadre réglementaire

Sans nier la difficulté, particulièrement aiguë en matière économique, d'adopter un cadre réglementaire clair, cohérent, et limitant les sources d'abus, l'étude met en évidence l'imprécision de la réglementation quant aux notions retenues. Cette imprécision place le département dans des situations parfois délicates à gérer, qui l'ont contraint à développer au cours du temps une jurisprudence étendue, peu diffusée hors de l'administration, évolutive en fonction des problèmes particuliers auxquels il a été confronté, et, quelquefois, tributaire des services concernés.

Ainsi, faute de définition précise de la notion d'emploi et de sa méthode de calcul, des décisions successives, parfois contradictoires, d'origine gouvernementale, ministérielle, ou administrative ont tenté de déterminer les principes à suivre et ont engendré, à réglementation constante, une évolution du concept, source d'inégalité de traitement entre bénéficiaires. Les principaux aspects concernés ont trait à la détermination de l'effectif d'emploi de départ et de l'évolution de celui-ci, aux travailleurs à prendre en compte (régime de travail, provenance géographique, employeur précédent, cumul avec d'autres incitants régionaux liés à l'emploi,...), aux journées à assimiler à des journées de travail, ou encore à des points plus techniques: conversion de l'emploi en équivalents temps plein, nombre de décimales à retenir, données sur lesquelles fonder les calculs d'emploi, attitude à adopter en cas de dossiers successifs, par exemple.

Malgré certains verrous, la définition réglementaire, d'ordre juridique, de l'entreprise peut, d'un point de vue économique, causer des effets sans doute non conformes aux objectifs poursuivis par la réglementation et donner lieu à la création factice d'entreprises.

La complexité du cadre réglementaire

A priori peu conciliable avec la volonté de simplification administrative, la coexistence de divers régimes relatifs aux primes à l'investissement caractérisés par des conditions d'intervention différentes incite les entreprises à choisir le régime le plus favorable à leur situation. Dans certains cas, afin de maximiser le montant de l'aide octroyée, voire d'éviter certaines contraintes réglementaires, il arrive qu'un programme d'investissements soit scindé pour être traité simultanément dans deux régimes distincts, compliquant ainsi la tâche des services administratifs.

Table des matières

Table des abréviations	6
Préambule	7
Introduction	7
0.1 Champ de l'étude	7
0.2 Méthodologie	8
0.3 Sélection des dossiers	9
Chapitre 1	
Primes à l'investissement et notion d'emploi : contexte administratif, budgétaire et réglementaire	11
1.1 Administration compétente: la D.G.E.E.	11
1.2 Moyens budgétaires consacrés et effets attendus	13
1.3 Cadre normatif	17
1.3.1 Principes de base	17
1.3.2 Notion d'emploi	19
1.3.3 Quelques dispositions réglementaires liées à la notion d'emploi	20
Chapitre 2	
Création et extension d'entreprise	23
2.1 Introduction	23
2.2 Nouvelle entité juridique ou première implantation en Région wallonne	23
2.3 Notion d'«implantation»	24
2.4 Changement de statut d'une entreprise existante	25
2.5 Choix du régime le plus favorable	27
2.6 Détermination de l'effectif de départ en cas de création d'entreprise	29
2.7 Conclusions	30
Chapitre 3	
Aspects techniques liés au calcul de l'emploi	32
3.1 Introduction	32
3.2 Calcul de l'emploi sur la base des déclarations à l'O.N.S.S.	33
3.2.1 Evolution de la méthode de calcul	33
3.2.2 Méthodes de calcul différentes selon les services	38

Chapitre 4	
Contrôle de l'évolution et du maintien de l'emploi	41
4.1 Introduction	41
4.2 Sanctions en cas de non-respect des conditions d'emploi	41
4.2.1 Suspension des liquidations en fonction de l'évolution de l'emploi	43
4.2.2 Adaptation de la prime en fonction de l'emploi	44
4.2.3 Restructuration sociale	46
4.3 Obligation de recruter en zone « Objectif »	46
4.4 Transferts	48
Chapitre 5	
Cas particuliers	53
5.1 Introduction	53
5.2 Dossiers successifs	53
5.3 Cumuls d'une prime à l'investissement et d'autres incitants régionaux liés à l'emploi	57
Chapitre 6	
Conséquences de la coexistence de régimes d'aides à l'investissement différents	62
6.1 Introduction	62
6.2 Dossiers mixtes	62
6.2.1 Dossiers européens: disponibilités budgétaires et échéances	62
6.2.2 Eligibilité des investissements	63
6.3 Le rôle de l'administration	66
6.3.1 Introduction	66
6.3.2 Sous-estimation des créations d'emploi attendues	67
6.3.3 Eligibilité des activités	68
6.3.4 Reconnaissance de l'intérêt majeur	69
Conclusions générales	72
Annexe	
La réponse du ministre	75

Table des abréviations

ACE	Action – Création – Entreprises.
A.E.R.W.	Arrêté de l'Exécutif régional wallon.
A.G.W.	Arrêté du Gouvernement wallon.
AIDE	Action – Investissement – Développement – Emploi.
D.C.R.L.	Direction de la Réglementation, de la Coordination et des Labels.
D.G.E.E.	Direction générale de l'Economie et de l'Emploi.
D.G.R.N.E.	Direction générale des Ressources naturelles et de l'Environnement.
D.G.T.R.E.	Direction générale des Technologies, de la Recherche et de l'Energie.
D.I.E.	Division de l'Inspection économique.
DOCUP	Document unique de programmation.
D.P.E.	Direction de la Politique économique.
E.P.I.	Exonération du précompte immobilier.
E.S.N.	Equivalent-subvention net.
E.T.P.	Equivalent temps plein.
FEDER	Fonds européen de développement régional.
FOREM	Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi.
G.E.	Grande entreprise.
NACE	Nomenclature des activités économiques.
OFI	Agence pour les investisseurs étrangers en Wallonie – in Wallonia (<i>Office for foreign investors</i>).
O.N.S.S.	Office national de sécurité sociale.
P.M.E.	Petite ou moyenne entreprise.
RIT	Responsable à l'Innovation Technologique.
UTA	Unité de travail par années.

Préambule

Les cas évoqués à titre illustratif tout au long du rapport ne constituent pas une critique du travail effectué par l'administration. Ils tendent à souligner les vides et les imprécisions réglementaires que l'administration a dû pallier par la constitution d'une jurisprudence étendue et évolutive dans le temps (chaque dossier étant à traiter au cas par cas).

Introduction

0.1 Champ de l'étude

Les aides à l'investissement constituent un outil important de la politique régionale en faveur des entreprises. Ces aides sont actuellement fondées sur les lois d'expansion économique du 30 décembre 1970 et de réorientation économique du 4 août 1978 telles que modifiées par deux décrets du 25 juin 1992¹.

La réforme intervenue en 1992 comportait un double volet à savoir, d'une part, la mise en conformité des régimes d'aides aux entreprises avec la position et les priorités définies par la Commission européenne (interdiction des aides générales et promotion du développement des P.M.E.) et, d'autre part, l'adaptation de la réglementation à l'évolution de l'activité économique et des techniques de financement des investissements et ce, dans un souci de plus grande efficacité, de cohérence et de simplification des démarches administratives.

Les décrets précités ont été mis en œuvre principalement par deux arrêtés de l'Exécutif régional wallon du 9 juillet 1992². Par la suite, ceux-ci ont été remplacés par deux arrêtés pris, notamment, afin de rendre la réglementation wallonne conforme aux règles européennes.

C'est ainsi que le Gouvernement wallon a adopté le 21 mai 1999³ un nouvel arrêté d'application de la loi de 1978, entré en vigueur le jour de sa publication au Moniteur et déjà modifié à plusieurs reprises⁴. Parmi les modifications introduites par rapport au régime antérieur, le principal changement a trait à la définition de la P.M.E. désormais conforme à la définition européenne.

De même, la nécessité d'adapter la réglementation à finalité régionale aux lignes directrices communautaires applicables en la matière à partir du 1^{er} janvier 2000

¹ Décrets du 25 juin 1992 modifiant, l'un, la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique, l'autre, la loi du 4 août 1978 de réorientation économique.

² A.E.R.W. du 9 juillet 1992 portant exécution des articles 2, 12 et 16 de la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique telle que modifiée par le décret du 25 juin 1992.

Cet arrêté a été modifié par: l'A.G.W. du 16 septembre 1993 (secteur de la presse d'opinion); l'A.G.W. du 14 juillet 1994; l'A.G.W. du 21 décembre 1995 (objectifs n°1, n°2 et 5B); l'A.G.W. du 2 octobre 1997 (Tubize).

A.E.R.W. du 9 juillet 1992 portant exécution des articles 32.2, 32.4 et 32.7 de la loi du 4 août 1978 de réorientation économique telle que modifiée par le décret du 25 juin 1992.

³ A.G.W. du 21 mai 1999 portant exécution des articles 32.2, 32.4, 32.7 et 32.14 de la loi du 4 août 1978 de réorientation économique.

⁴ A.G.W. du 10 février 2000, du 21 septembre 2000 et du 15 février 2001.

a conduit le Gouvernement wallon à adopter, le 8 novembre 2000, un nouvel arrêté d'exécution de la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2000⁵.

A côté de ces régimes «classiques», d'autres arrêtés ont organisé des régimes particuliers: catastrophes publiques, protection de l'environnement et utilisation d'énergies renouvelables, mais aussi, régimes européens.

A l'heure où les régimes instaurés par les deux décrets précités font l'objet d'une réforme importante⁶, les services de la Cour ont choisi, dans le cadre d'un contrôle de légalité a posteriori, de se pencher plus particulièrement sur deux notions de la réglementation: les notions, d'une part, d'emploi et, d'autre part, de création/extension d'entreprise.

Le rapport provisoire a donné lieu à une procédure contradictoire avec l'administration qui s'est clôturée début août 2003. Le document définitif, approuvé par la Chambre française de la Cour des comptes le 19 août 2003, a été transmis le même jour au ministre de l'Economie. Par dépêche du 17 septembre 2003, annexée au présent rapport, celui-ci a communiqué à la Cour ses remarques à propos des conclusions de l'étude.

Le ministre souligne tout d'abord qu'une grande majorité des dossiers ne soulève pas de problème quant à leur analyse en terme d'application, seuls certains dossiers plus spécifiques nécessitant une prise de position de l'administration, laquelle se soucie alors de traiter de manière égalitaire les entreprises sollicitant une aide économique.

Il annonce ensuite que les informations contenues dans le rapport de la Cour seront prises en compte, dans la mesure du possible, dans les nouveaux instruments législatifs et réglementaires qui seront adoptés prochainement. Il signale d'ailleurs qu'il a sollicité de l'administration des propositions à ce sujet en vue de compléter les textes objet de la réforme des lois d'expansion économique.

Enfin, conscient de la nécessité d'apporter une clarification de certains concepts, le ministre a invité ses services à élaborer un calcul de l'emploi moins contraignant pour les entreprises en termes de charges administratives, basé sur les données qui devraient être transmises par la Banque-Carrefour de la Sécurité sociale.

0.2 Méthodologie

Le présent rapport se fonde sur des entretiens avec les responsables et des fonctionnaires de la Direction générale de l'Economie et de l'Emploi (D.G.E.E.).

Les réflexions recueillies lors des entretiens ont été corroborées par l'examen d'un échantillon de dossiers traités depuis l'entrée en vigueur des décrets de 1992. La méthode de sélection de cet échantillon est exposée ci-après au point 0.3.

L'état d'avancement des dossiers constitutifs de cet échantillon est très variable: si certains peuvent être considérés comme définitivement clos, d'autres dossiers

⁵ A.G.W. du 8 novembre 2000 portant exécution des articles 2, 12, 16 et 38 de la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique.

⁶ Les constatations effectuées dans le présent rapport ne tiennent pas compte des évolutions intervenues le cas échéant depuis le 1^{er} janvier 2003, exception faite des précisions apportées par l'administration lors du débat contradictoire du 7 août 2003.

sont soit totalement liquidés mais encore sujets à contrôles ultérieurs, soit encore en cours de paiement. Enfin, un certain nombre de dossiers de l'échantillon, principalement ceux régis par les réglementations les plus récentes, ont fait l'objet d'une décision d'octroi sans qu'aucun paiement soit intervenu à ce jour.

Les enseignements tirés de l'examen d'un dossier sont étroitement liés à son état d'avancement.

En conséquence, et eu égard à la taille réduite de l'échantillon, le présent rapport ne se veut pas exhaustif mais a pour ambition de souligner les problèmes les plus significatifs en matière d'application de la réglementation.

0.3 Sélection des dossiers

Par le passé, l'examen des dossiers de paiement dans le cadre du visa préalable a permis à la Cour de constater certaines difficultés de mise en œuvre des notions d'emploi et de création/extension d'entreprise. Afin d'illustrer et de compléter ces constatations, un échantillon de dossiers traités depuis l'entrée en vigueur des décrets de 1992 a été soumis à un examen approfondi. Ont d'emblée été écartés les dossiers relevant de régimes n'imposant pas de création d'emploi: catastrophes publiques, protection de l'environnement et utilisation d'énergies renouvelables. Pour la même raison, les dossiers introduits par les plus petites entreprises, dossiers qualifiés de «C1»⁷, ont été écartés du champ de l'étude⁸.

Ceci a permis de réduire la population de dossiers à près de 1.300 dossiers pour la Direction de l'Industrie et à 2.100 dossiers pour la Direction des P.M.E. (chiffres arrêtés fin juillet 2002).

Deux échantillons ont alors été constitués à partir de ces deux populations, selon une méthode de sélection différente. En effet, lorsque l'on établit un échantillon, celui-ci se doit d'être le plus représentatif possible de la population concernée. Dans le cadre du rapport, la population concernée est constituée de l'ensemble des dossiers pour lesquels l'administration a dû créer une jurisprudence ou se référer à la jurisprudence qu'elle avait développée au fil du temps. La population ainsi définie est incluse dans les 1.300 et 2.100 dossiers traités respectivement par la Direction de l'Industrie et la Direction des P.M.E.

Ces deux directions ne disposent pas d'un relevé de ces dossiers. Par contre, la Cour a effectué de manière officielle ou non des constatations, concernant essentiellement des dossiers relevant de la loi de 1970. La sélection de l'échantillon de dossiers traités par la Direction de l'Industrie s'est dès lors opérée sur la base d'une méthode d'échantillonnage non probabiliste⁹. Par contre, la sélection des dossiers traités par la Direction des P.M.E. s'est opérée sur la base d'une méthode d'échantillonnage aléatoire, complétée de quelques dossiers évoqués lors des entretiens ou sujets, par le passé, à des remarques de la Cour. L'application de la méthode d'échantillonnage aléatoire a été simplifiée du fait

⁷ C'est-à-dire ceux concernant les entreprises occupant jusqu'à 20 personnes et indépendantes financièrement (A.E.R.W. du 9 juillet 1992) ou les dossiers des «petites entreprises de type familial» (A.G.W. du 21 mai 1999).

⁸ En effet, quoique l'emploi intervienne pour la classification des entreprises dans la catégorie «C1» – dont les conditions peuvent s'avérer plus avantageuses que celles réservées aux autres catégories – la prime octroyée n'est pas liée à l'évolution de l'emploi du bénéficiaire.

⁹ Méthode dans laquelle le chercheur intervient activement en mettant au point une procédure de sélection destinée à assurer au mieux la représentativité (en l'occurrence, en se basant sur les constatations effectuées par la Cour).

que la Direction des P.M.E., contrairement à la Direction de l'Industrie, dispose d'une banque de données reprenant l'ensemble des dossiers traités par elle depuis la mise en œuvre des décrets de 1992.

L'échantillon de dossiers traités par la Direction de l'Industrie représente approximativement 15% de la population.

La population des dossiers traités par la Direction des P.M.E. est composée de 72% de dossiers relevant de l'arrêté du 9 juillet 1992 et de 28% de dossiers relevant de celui du 21 mai 1999. Afin que ces deux sous-ensembles soient représentés proportionnellement dans l'échantillon, un échantillonnage aléatoire stratifié a été pratiqué avec, dans chacune des deux strates, un échantillonnage aléatoire simple correspondant à 10% de la population telle que définie précédemment. Comme précisé ci-dessus, à cet échantillon initial ont été ajoutés des dossiers évoqués lors des entretiens ou sur lesquels la Cour avait émis des remarques ou encore ceux dont l'examen a été rendu nécessaire par l'étude d'un dossier lié¹⁰, élevant l'échantillon à un peu plus de 13% de la population.

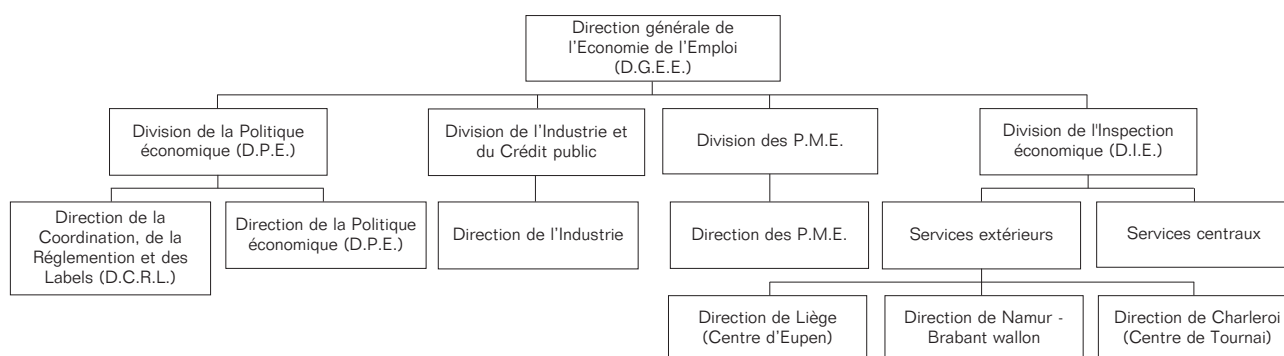
¹⁰ En effet, l'examen d'un dossier particulier a parfois rendu nécessaire l'étude d'un dossier lié, initialement non retenu, ce qui explique la présence, parmi les dossiers étudiés, de quelques dossiers environnementaux, «C1» ou antérieurs aux décrets de 1992.

Chapitre 1

Primes à l'investissement et notion d'emploi: contexte administratif, budgétaire et réglementaire

1.1 Administration compétente: la D.G.E.E.

Au sein de la Direction générale de l'Economie et de l'Emploi, l'instruction et le suivi des primes à l'investissement relèvent principalement de la Direction des P.M.E., de la Direction de l'Industrie et de la Division de l'Inspection économique (D.I.E.).



Le suivi, par les Directions des P.M.E. et de l'Industrie, des dossiers qui leur sont attribués se fonde essentiellement sur les rapports rédigés par la D.I.E. au terme des enquêtes qu'elle effectue sur pièces ou directement auprès des entreprises, afin de vérifier le respect des diverses obligations imposées aux bénéficiaires. Cette Division ne dispose pas d'un pouvoir d'instruction des dossiers et n'a pas délégué pour modifier les clauses des conventions: ses rapports de contrôle dressent des constats, formulent des avis et soulèvent les éventuelles questions auxquelles les services instructeurs devront donner une réponse.

Le partage des dossiers entre la Direction de l'Industrie et celle des P.M.E a fluctué dans le temps; pour simplifier, on peut considérer que, par le passé, la première s'est occupée des dossiers classiques (lois de 1970 et 1978) introduits par des entreprises moyennes ou grandes, ainsi que de toutes les demandes relatives à des programmes cofinancés par les Fonds structurels européens, tandis que la seconde a géré les autres dossiers émanant de plus petites entreprises, relevant uniquement de la loi de 1978.

Actuellement toutefois, la Direction de l'Industrie gère exclusivement les dossiers de primes à l'investissement des grandes entreprises (émargeant à la loi de 1970), ainsi que tous les dossiers pouvant bénéficier de primes à l'investissement cofinancées par les Fonds structurels, qu'ils soient introduits par des P.M.E. ou des grandes entreprises. La Direction des P.M.E., quant à elle, instruit tous les autres dossiers.

Depuis janvier 2000, ces deux directions disposent d'une cellule commune, baptisée cellule «Autorisation de débiter»¹¹. Celle-ci réceptionne toutes les demandes

¹¹ Ou cellule «Accusés de réception». En effet, en application des arrêtés du 9 juillet 1992, les programmes d'investissements subsidiés ne peuvent, en règle générale, commencer avant d'avoir reçu une autorisation de débiter. Les arrêtés du 21 mai 1999 et du 8 novembre 2000 quant à eux contraignent les entreprises à introduire leur demande de prime avant de débiter leur programme, demande dont l'administration doit accuser réception dans les quinze jours.

d'aides introduites par les entreprises et, sur la base des informations contenues dans les formulaires de demande (souvent incomplets à ce stade), oriente les dossiers, en fonction de leur nature, vers le service instructeur concerné.

Deux autres services de la D.G.E.E. interviennent également dans la gestion des dossiers: la Direction de la Réglementation, de la Coordination et des Labels (D.C.R.L.) et la Direction de la Politique économique (D.P.E.).

La D.C.R.L. élabore des conventions-types ou particulières relatives à l'octroi des aides, remet des avis juridiques aux différentes directions et participe à la rédaction des projets d'arrêtés, de circulaires et de directives d'interprétation.

Enfin, la D.P.E. est davantage impliquée dans les questions relatives au respect de la réglementation européenne: application des encadrements communautaires ou encore calcul de l'équivalent-subvention net (E.S.N.) afin que les aides «octroyées» ne dépassent pas les plafonds déterminés par la Commission européenne.

La gestion des primes à l'investissement impose également aux services instructeurs de solliciter des avis techniques auprès d'autres administrations, dont la Direction générale des Technologies, de la Recherche et de l'Energie (D.G.T.R.E.) et la Direction générale des Ressources naturelles et de l'Environnement (D.G.R.N.E.).

Dans le cas d'investisseurs étrangers, flamands et bruxellois compris, le traitement des dossiers par les services instructeurs est en outre précédé d'une «préinstruction» des dossiers par l'OFI¹² et ce, même si les premiers contacts ont été pris directement avec l'administration.

Il est à noter que la D.G.E.E. est privée d'un directeur général depuis le 1^{er} janvier 2000, la D.I.E. et la Division des P.M.E., d'un inspecteur général respectivement depuis le 1^{er} avril 2000 et le 1^{er} décembre 2001. Cette situation peut être de nature à renforcer le cloisonnement entre services avec pour corollaire le développement de procédures ou de prises de position différentes faisant obstacle à une application et une interprétation univoques de la réglementation.

La disparité entre services se manifeste également sur le plan informatique. Alors que la Direction des P.M.E. dispose d'un logiciel de suivi des dossiers développé par un prestataire extérieur, la Direction de l'Industrie et les trois directions régionales de la Division de l'Inspection économique ont recours aux compétences particulières de certains de leurs agents pour mettre en place des applications propres à chacune d'entre elles.

C'est ainsi que coexistent des applications informatiques fort dissemblables, développées en fonction de besoins propres, sans concertation préalable avec les autres entités concernées, et contenant des informations parfois redondantes. De plus, aucune consultation par celles-ci n'a été prévue de manière systématique. Un tel état de fait n'est pas de nature à assurer une gestion efficace des dossiers¹³.

¹² *Office for foreign investors*, ancien service de la D.G.E.E. transformé en société anonyme de droit public «Agence pour les investisseurs étrangers en Wallonie – in Wallonia» par le décret du 25 février 1999.

¹³ A noter toutefois l'adoption le 19 décembre 2002 par le Gouvernement wallon d'un projet de développement d'une application informatique intégrée couvrant, dans un premier temps, les aides à l'investissement, les aides à la consultance et les aides à l'emploi gérées par la Division des P.M.E. Cette application (CALIOPE) devrait notamment permettre, outre la gestion de documents, de visualiser tous les dossiers d'une même P.M.E. ouverts auprès de cette Division, d'assurer la liaison avec la base de données comptable de la Région wallonne (GCOM), ainsi qu'avec divers organismes (O.N.S.S., Banque-Carrefour des Entreprises,...) permettant d'obtenir par ce biais des informations déjà détenues par d'autres services publics.

De même, l'absence d'une base de données inventoriant les problèmes rencontrés lors de l'examen des dossiers, ainsi que les positions et décisions adoptées dans chacun des cas concernés, donne lieu à une jurisprudence fluctuante.

1.2 Moyens budgétaires consacrés et effets attendus

Les moyens financiers dégagés en faveur des grandes entreprises et des P.M.E., ainsi que leurs effets attendus sur les investissements et l'emploi sont synthétisés dans les tableaux et graphiques ci-dessous, élaborés au départ des données figurant dans les rapports annuels au Parlement wallon sur l'application de la législation d'expansion économique.

Ces tableaux et graphiques donnent un ordre de grandeur des aides consenties et permettent de comparer de manière approximative le coût par emploi des aides accordées dans le cadre des différents régimes.

Les chiffres cités¹⁴ reflètent les engagements des entreprises et, dès lors, ne tiennent pas compte des désengagements intervenus au cours des années qui suivent les décisions d'octroi, ni des décisions de récupération liées au non-respect des conditions imposées.

Tableau 1 – Grandes entreprises (hors dossiers européens)¹⁵

	Nbre dossiers	Investissements retenus (en €)	Aide accordée (en €)	Taux d'aide moyen	Emploi à créer	Coût moyen / emploi à créer (en €)
1993	14	96.715.980,95	11.497.425,63	11,9%	259	44.391,60
1994	24	446.364.691,04	74.017.560,78	16,6%	1.172	63.154,92
1995	20	313.195.868,11	45.054.276,29	14,4%	753	59.833,04
1996	13	121.970.034,63	23.405.982,66	19,2%	544	43.025,70
1997	12	73.795.051,55	6.755.048,97	9,2%	104	64.952,39
1998	23	279.676.969,95	32.430.670,38	11,6%	405	80.075,73
1999	26	285.199.888,94	33.518.823,79	11,8%	815	41.127,39
2000	35	376.562.386,12	37.441.490,93	9,9%	637	58.777,85
2001	38	285.029.412,57	49.870.649,16	17,5%	685	72.803,87
2002	19	912.338.379,62	57.426.369,43	6,3%	722	79.537,91
Total	224	3.190.848.663,48	371.418.298,01	11,6%	6.096	60.928,20

¹⁴ Pour des facilités comparatives, les montants relatifs aux investissements, aux aides et au coût par emploi ont été convertis en euros.

¹⁵ Sont reprises les aides classiques, mais aussi celles octroyées en application des régimes « Tubize », « environnement », « énergie » et « presse ». L'octroi des primes à l'investissement relevant de ces trois derniers régimes n'est cependant pas lié à une quelconque création d'emploi. Par contre, il n'a pas été tenu compte des interventions « article 42 » (construction de bâtiments ou acquisition d'immeubles destinés à être loués ou vendus à des entreprises industrielles, artisanales ou de services), ni des subventions aux communes ou intercommunales pour l'acquisition de terrains ou l'équipement de zones industrielles.

Tableau 2 – Régime P.M.E. (hors dossiers européens)

	Nbre dossiers	Investissements retenus (en €)	Aide accordée (en €)	Taux d'aide moyen	Emploi à créer	Coût moyen par emploi à créer (tous dossiers confondus) (en €)	Coût moyen par emploi à créer (dossiers C2/C3) (en €)
1993	572	420.156.470,49	55.544.390,02	13,2%	1.335	41.606,28	35.704,65
1994	1.210	414.110.866,88	47.797.637,65	11,5%	2.227	21.462,79	14.537,82
1995	1.050	277.287.515,41	27.307.894,79	9,8%	626	43.622,84	17.044,03
1996	1.077	411.235.597,09	48.367.466,43	11,8%	1.108	43.652,95	26.555,06
1997	1.008	361.167.487,45	37.986.526,57	10,5%	1.086	34.978,39	19.949,28
1998	1.128	524.646.669,67	64.169.369,83	12,2%	1.980	32.408,77	22.367,66
1999	2.285	1.344.344.731,42	154.953.310,99	11,5%	4.109	37.710,71	27.396,36
2000	1.590	529.878.985,50	78.175.422,57	14,8%	452	172.954,47	60.301,17
2001	2.215	719.691.172,61	99.808.015,79	13,9%	1.051	94.964,81	34.389,63
2002	1.736	613.689.420,04	89.230.154,33	14,5%	1.042	85.633,55	40.553,41
Total	13.871	5.616.208.916,57	703.340.188,96	12,5%	15.016	46.839,38	24.111,49

Tableau 3 – Dossiers européens (P.M.E. et grandes entreprises)¹⁶

	Nbre dossiers	Investissements retenus (en €)	Aide accordée (en €)	Taux d'aide moyen	Emploi à créer	Coût moyen / emploi à créer (en €)
1993	0	0	0	0,0%	0	0
1994	63	145.517.440,55	45.842.800,80	31,5%	786	58.324,17
1995	223	356.858.147,89	104.705.663,62	29,3%	1.713	61.124,15
1996	230	427.409.289,56	127.092.159,38	29,7%	2.961	42.922,04
1997	192	497.414.526,96	140.400.870,65	28,2%	2.266	61.959,78
1998	158	300.712.346,06	85.559.979,10	28,5%	1.816	47.114,53
1999	167	303.033.081,79	87.052.418,95	28,7%	2.084	41.771,79
2000	28	54.557.955,60	13.193.295,67	24,2%	174	75.823,54
2001	105	187.271.895,12	49.924.679,54	26,7%	707	70.614,82
2002	301	620.182.451,22	162.509.607,07	26,2%	2.189	74.244,63
Total	1.467	2.892.957.134,75	816.281.474,78	28,2%	14.696	55.545,07

Tableau 4 – Total

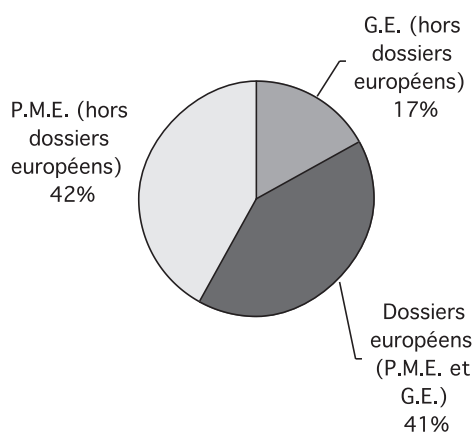
	Nbre dossiers	Investissements retenus (en €)	Aide accordée (en €)	Taux d'aide moyen	Emploi à créer	Coût moyen / emploi à créer (en €)
1993	586	516.872.451,44	67.041.815,65	13,0%	1.594	42.058,86
1994	1.297	1.005.992.998,47	167.657.999,23	16,7%	4.185	40.061,65
1995	1.293	947.341.531,41	177.067.834,70	18,7%	3.092	57.266,44
1996	1.320	960.614.921,28	198.865.608,47	20,7%	4.613	43.109,82
1997	1.212	932.377.065,96	185.142.446,19	19,9%	3.456	53.571,31
1998	1.309	1.105.035.985,69	182.160.019,31	16,5%	4.201	43.361,11
1999	2.478	1.932.577.702,15	275.524.553,73	14,3%	7.008	39.315,72
2000	1.653	960.999.327,22	128.810.209,17	13,4%	1.263	101.987,50
2001	2.358	1.191.992.480,30	199.603.344,48	16,7%	2.443	81.704,19
2002	2.056	2.146.210.250,88	309.166.130,83	14,4%	3.953	78.213,67
Total	15.562	11.700.014.714,80	1.891.039.961,75	16,2%	35.808	52.810,78

¹⁶ Le montant des aides accordées comprend les parts wallonne et européenne.

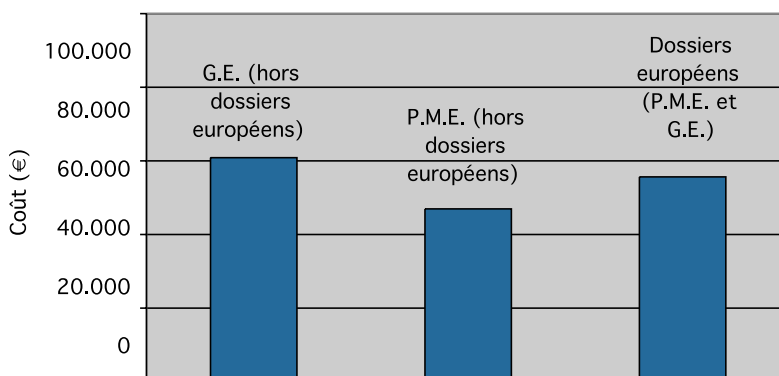
Au cours des dix années d'application des décrets de 1992, les entreprises bénéficiaires de primes à l'investissement se sont engagées à réaliser des investissements pour plus de 11,7 milliards d'euros, subsidiables à hauteur de près de 1,9 milliard d'euros, soit un taux moyen d'aide supérieur à 16%, avec pour corollaire la création attendue de plus de 35.000 emplois. Ces engagements se répartissent différemment, au cours du temps, selon les types de bénéficiaires et les régimes d'aide.

Si, au total, ce sont les P.M.E. qui, en dehors des régimes européens, introduisent le plus grand nombre de dossiers et envisagent le plus gros effort en termes d'investissements et de création d'emploi (cfr graphique 1), c'est, par contre, aux entreprises émergeant aux aides européennes qu'a été réservée la plus grande part des fonds publics: le taux moyen d'aide pour ces dossiers est, en effet, supérieur à ceux des régimes classiques. A l'inverse, le nombre d'emplois que les grandes entreprises s'engagent à créer ainsi que le nombre de dossiers par elles introduits sont les plus faibles (hors dossiers européens), tandis que les aides qui leur sont octroyées présentent le coût moyen par emploi à créer (cfr graphique 2) le plus élevé.

Graphique 1 - Emploi à créer par régime d'aide



Graphique 2 - Coût par emploi à créer selon les régimes d'aide



Il convient de nuancer ces constatations générales. Ainsi, l'année 1999 mérite, en ce qui concerne les dossiers relatifs aux P.M.E. instruits en régime classique, d'être qualifiée d'exceptionnelle: augmentation du nombre de dossiers introduits, parallèle à la hausse des investissements et des emplois annoncés, ainsi que des aides octroyées¹⁷. Cette situation résulte du changement de réglementation intervenu en cours d'année et de l'obligation européenne de finaliser, avant la fin de l'année, les dossiers antérieurs à l'entrée en vigueur de l'arrêté du 21 mai 1999, ce qui a provoqué une augmentation du nombre de dossiers introduits en début d'année par crainte que cette nouvelle réglementation soit moins favorable. Après cette année hors norme, le nombre de dossiers introduits en 2000, ainsi que le montant des investissements concernés (et des aides allouées) ont enregistré une baisse, pour revenir à des niveaux proches de ceux enregistrés en 1998, tout en confirmant la tendance générale à la hausse du volume de dossiers, d'investissements et d'aides.

De même, la nouvelle réglementation semblerait entraîner un accroissement du taux d'aide moyen ainsi que du coût moyen par emploi à créer¹⁸. La baisse, enregistrée en 2000, du nombre d'emplois à créer par les P.M.E. (sans mesure avec l'évolution du nombre de dossiers instruits) peut s'expliquer par plusieurs facteurs: retard dans le traitement des dossiers par l'administration en raison de divergences d'interprétation quant à la nouvelle notion d'«indépendance financière» introduite par l'arrêté du 21 mai 1999, accord tardif de la Commission européenne sur la définition des zones de développement régional, ou encore définition plus restrictive de la notion de P.M.E. (excluant désormais du régime les filiales de grands groupes). La mise en application d'une nouvelle méthode de calcul de l'emploi, intervenue indépendamment de la réforme réglementaire, constitue un facteur supplémentaire qui a contribué au traitement prioritaire des dossiers qualifiés de «C1», pour lesquels aucune création d'emploi n'est imposée, au détriment des autres dossiers. Ce phénomène explique également l'accroissement enregistré en 2000 du coût moyen par emploi créé. Toutefois, en ôtant les dossiers «C1» du montant des aides accordées aux P.M.E., l'aide moyenne par emploi redescend à un niveau proche de 60.000 euros en 2000 (alors que, sur l'ensemble de la période étudiée, le coût moyen par emploi à créer descend, après exclusion des dossiers «C1», à 24.111,49 euros).

L'année 2000 se caractérise également par le démarrage d'une nouvelle période de programmation dont la mise en œuvre laborieuse se reflète sur les chiffres relatifs aux dossiers bénéficiant d'un cofinancement européen: baisse des dossiers instruits, ainsi que des investissements et des emplois nouveaux attendus. Un rattrapage s'est néanmoins amorcé dès l'année suivante et poursuivi en 2002.

Enfin, l'année 2000 constitue aussi une année charnière pour les grandes entreprises, avec l'entrée en vigueur d'une nouvelle réglementation à partir du 1^{er} janvier¹⁹. Aucun dossier n'a cependant pu être traité sur cette nouvelle base en 2000, aussi est-il encore prématuré de tenter de déceler l'impact de cette modification réglementaire à partir des chiffres présentés. Tout au plus peut-on constater un accroissement, à partir de 2001, du coût moyen par emploi.

¹⁷ Accroissement de plus de 100% par rapport à l'année précédente.

¹⁸ Il est cependant prématuré de tirer des conclusions définitives au terme de trois années seulement de mise en œuvre de ladite réglementation.

¹⁹ A.G.W. du 8 novembre 2000 à effet rétroactif.

1.3 Cadre normatif

1.3.1 Principes de base

Les aides aux investissements en Région wallonne sont octroyées de manière non automatique, conformément au régime à finalité régionale²⁰ de la loi d'expansion économique du 30 décembre 1970 modifiée par un décret du 25 juin 1992, lorsqu'il s'agit de grandes entreprises, et, pour les P.M.E., par application du régime à finalité horizontale²¹ organisé par la loi de réorientation économique du 4 août 1978 modifiée par un second décret du 25 juin 1992.

L'article premier de ces décrets met clairement en exergue la volonté du législateur de n'accorder des incitants en matière d'expansion économique que lorsque ceux-ci contribuent de manière déterminante à la réalisation d'opérations concourant à la mise en place d'un développement durable et à la création d'emplois.

Ces législations ont été mises en œuvre par deux arrêtés de l'Exécutif régional wallon du 9 juillet 1992²² qui définissent la prime susceptible d'être octroyée comme un pourcentage du montant des investissements admissibles réalisés par l'entreprise, sans égard à leur mode de financement, calculé en additionnant certains taux, soit forfaitaires (aide de base et de première installation), soit progressifs (intérêt de l'activité, création d'emploi, valeur ajoutée par emploi, emplois indirects générés, vulnérabilité de l'investissement).

En raison de la nécessaire mise en conformité de la réglementation wallonne avec la définition européenne de la P.M.E., le Gouvernement wallon a adopté, le 21 mai 1999, un arrêté abrogeant l'arrêté de 1992 applicable aux P.M.E. et a profité de l'occasion pour revoir les critères et conditions d'intervention et remplacer la distinction selon les groupes d'activités par une distinction selon la localisation ou non en zone de développement. En effet, afin de favoriser l'expansion économique dans les zones qualifiées de développement²³, la réglementation fixe désormais des conditions d'intervention plus attractives pour les P.M.E. qui y sont établies. Ainsi, une entreprise qualifiée de «C2», située dans une zone de développement, est assurée d'obtenir, avec la création d'un seul emploi supplémentaire, une prime supérieure à celle octroyée dans le cadre de la création, hors zone, d'une entreprise générant plus de 50 emplois («C3»).

D'autres changements ont été apportés par la suite, par divers arrêtés modificatifs ayant trait, notamment, aux conditions d'éligibilité des demandes et procédures d'introduction des dossiers, ainsi qu'aux modalités de liquidation des aides²⁴.

Pareillement, le Gouvernement wallon a profondément revu le régime applicable aux grandes entreprises par l'adoption, le 8 novembre 2000, d'un nouveau régime²⁵, conforme aux lignes directrices communautaires applicables aux régimes d'aide à finalité régionale, et imposant, sauf autorisation accordée par le Gouvernement, un accroissement de l'emploi de minimum 10 unités ou 10%, selon les cas.

²⁰ Limité aux zones wallonnes reconnues de développement régional.

²¹ Couvrant l'ensemble de la Région wallonne.

²² Cfr note 2.

²³ Telles que définies par l'A.G.W. du 19 octobre 2000 déterminant les zones de développement en application de la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique (cfr art. 1, 13°, de l'A.G.W. du 21 mai 1999).

²⁴ Cfr note 4.

²⁵ Cfr note 3.

Si les critères et conditions d'octroi des aides aux P.M.E et grandes entreprises s'en trouvent modifiés, ces réformes maintiennent cependant intact le principe de calcul des primes: le pourcentage d'aide appliqué au montant des investissements admis est toujours obtenu par l'addition d'un taux forfaitaire (aide de base) et de taux progressifs (création d'emploi et intérêt de l'activité²⁶).

A ces régimes classiques, s'ajoutent aussi deux régimes particuliers réservés, l'un aux entreprises du secteur de la presse d'opinion écrite (prime forfaitaire de 15% du montant des investissements admis, indépendamment de toute création d'emploi²⁷), l'autre aux entreprises situées dans les communes de Tubize et d'Iltre (prime de 20% des investissements admis, moyennant un accroissement minimal d'emploi de 5 unités²⁸).

En outre, quatre arrêtés du Gouvernement wallon du 16 septembre 1993 organisent l'octroi d'aides spécifiques en faveur des investissements qui s'inscrivent dans une politique de protection de l'environnement ou qui concernent les énergies renouvelables²⁹.

De plus, des P.M.E. sinistrées en raison d'inondations ont également pu bénéficier d'aides à l'investissement particulières³⁰. Ces diverses aides peuvent être octroyées indépendamment de toute création d'emploi.

Enfin, plusieurs arrêtés régissent les aides susceptibles d'être accordées aux dossiers pouvant bénéficier d'un cofinancement européen dans le cadre des fonds structurels³¹.

Ainsi, en 1994, dans le cadre de l'Objectif 1 – Hainaut, deux régimes d'aides particuliers, pris en application de la loi de 1970, ont été acceptés par la Commission européenne: la mesure ACE (Action-Création-Entreprises) destinée à favoriser la création d'entreprises qui génèrent plus de 20 emplois, et la mesure AIDE (Action-Investissement-Développement-Emploi), en faveur des créations de petites entreprises (1 à 20 emplois) et des extensions d'entreprise³². Ces deux régimes, de même que les mesures adoptées dans le cadre des Objectifs 2 et

²⁶ Si, pour les grandes entreprises, ce dernier critère est défini par un arrêté ministériel du 8 novembre 2000, pour les P.M.E., par contre, c'est une circulaire ministérielle du 8 décembre 1999 (non publiée) qui précise cette notion.

²⁷ Pour les P.M.E., il s'agit de l'article 13 de l'A.E.R.W. du 9 juillet 1992 et de l'article 12 de l'A.G.W. du 21 mai 1999. Pour les grandes entreprises, ce régime particulier est organisé par l'article 11 de l'A.E.R.W. du 9 juillet 1992 et par l'article 12 de l'A.G.W. du 8 novembre 2000.

²⁸ Régime instauré par l'A.G.W. du 2 octobre 1997 modifiant l'A.E.R.W. du 9 juillet 1992 (loi de 1970) et sorti de vigueur le 31 décembre 1999.

²⁹ Pour les grandes entreprises, il s'agit de deux arrêtés du 16 septembre 1993 pris en application des articles 5 et 5bis de la loi du 30 décembre 1970 telle que modifiée par le décret du 25 juin 1992. Pour les P.M.E., l'article 32.13 de la loi du 4 août 1978 telle que modifiée par le décret du 25 juin 1992 a été mis en oeuvre par deux arrêtés du 16 septembre 1993.

³⁰ A.G.W. du 16 mars 1995 relatif à l'octroi de primes à l'investissement accordées à des entreprises sinistrées en raison des inondations survenues du 20 janvier au 6 février 1995 et A.G.W. du 29 octobre 1998 relatif à l'octroi de primes à l'investissement accordées à des entreprises sinistrées en raison des inondations survenues du 13 au 15 septembre 1998, modifié par l'A.G.W. du 19 novembre 1998. Ces deux arrêtés ont été pris en application de l'article 32.12 de la loi du 30 décembre 1970 et de la loi de réorientation économique du 4 août 1978 telle que modifiée par le décret du 25 juin 1992.

³¹ Ces régimes européens relèvent de la loi de 1970, en ce qu'ils sont limités aux zones de développement.

³² Arrêté ministériel du 8 septembre 1994 prévoyant les modalités et conditions d'octroi et de liquidation des primes à l'investissement cofinancées par le FEDER dans le cadre de la mise en oeuvre du document unique de programmation (DOCUP) de l'Objectif n°1 – Hainaut, modifié par l'arrêté ministériel du 27 janvier 1998.

5b³³ reposent, en tout ou en partie, sur la création d'emplois nouveaux; ils présentent également la caractéristique de ne pas être exclusivement réservés aux seules P.M.E.

Enfin, après avoir reçu l'aval de la Commission européenne, deux nouveaux arrêtés du Gouvernement wallon, relatifs à la programmation 2000-2006, ont été adoptés en application de la loi de 1970 avec effet au 1^{er} janvier 2000: l'un, du 8 novembre 2000, concerne le *Phasing out* de l'Objectif 1³⁴, l'autre, du 8 février 2002, se rapporte aux documents uniques de programmation de l'Objectif 2³⁵.

Comme par le passé, l'octroi des avantages prévus par ces deux arrêtés, applicables tant aux P.M.E. qu'aux grandes entreprises, est subordonné à la création d'un nombre minimum d'emplois. Une distinction est également faite selon que les investissements subsidiés visent la création d'une entreprise nouvelle ou l'extension d'une entreprise existante, mais aussi selon la taille et le secteur d'activité des entreprises.

1.3.2 Notion d'emploi

Les divers arrêtés de mise en œuvre des décrets du 25 juin 1992 entendent par «emploi» le personnel engagé dans les liens d'un contrat de travail, soumis à l'O.N.S.S., calculé en équivalent temps plein, affecté à un siège d'exploitation en Région wallonne. Les régimes européens liés à l'actuelle programmation spécifient en outre que le siège d'exploitation visé est celui où le programme d'investissements est réalisé.

L'effectif de départ, qui conditionne notamment le régime applicable, est défini, quant à lui, comme l'emploi moyen des quatre trimestres précédant l'autorisation de débiter le programme d'investissements (ou la date de réception de la demande de prime ou l'introduction du dossier)³⁶.

Ce mode de calcul présente l'avantage de lisser les variations saisonnières de personnel. Il a également pour effet de favoriser les entreprises en phase d'extension et de pleine croissance dans la mesure où l'effectif du premier trimestre pris en compte pour le calcul de la moyenne est nettement inférieur à l'emploi réel au début du programme³⁷.

En outre, pour les régimes classiques actuellement en vigueur³⁸, la réglementation précise encore que si l'entreprise est soumise à une exigence d'emploi plus élevée dans le cadre d'un dossier précédent, c'est ce chiffre d'emploi qui est pris

³³ Arrêté ministériel du 21 décembre 1995 prévoyant les modalités et conditions d'octroi et de liquidation des primes à l'investissement cofinancées par le FEDER dans le cadre de la mise en œuvre des documents uniques de programmation (DOCUP) des Objectif n°2 (Meuse-Vesdre) et n° 5b, et arrêté ministériel du 11 septembre 1997 prévoyant les modalités et conditions d'octroi et de liquidation des primes à l'investissement cofinancées par le FEDER dans le cadre de la mise en œuvre du document unique de programmation (DOCUP) Objectif n°2.

³⁴ A.G.W. du 8 novembre 2000 relatif à la mise en œuvre du plan de développement cofinancé par le Fonds de développement régional – Objectif n° 1, modifié par l'A.G.W. du 10 janvier 2002 (introduction de l'euro).

³⁵ A.G.W. du 8 février 2002 relatif à la mise en œuvre des régimes spécifiques d'aides à l'investissement prévus dans les Documents uniques de Programmation Objectif 2 (2000-2006) pour les zones Meuse-Vesdre et rural.

³⁶ Pour le calcul du critère « valeur ajoutée par emploi » prévu par les arrêtés du 9 juillet 1992, l'effectif de départ est par contre constitué par l'effectif moyen constitué par l'emploi moyen de l'exercice comptable précédant l'autorisation de débiter le programme d'investissements.

³⁷ Par exemple, dossiers WPI0069 et WPI0252 Objectif 1 AIDE.

³⁸ Et, paradoxalement, pas pour les arrêtés « européens » des 8 novembre 2000 et 8 février 2002.

en compte comme effectif d'emploi de départ. Il s'agit là de l'officialisation d'une pratique administrative qui peut s'avérer problématique (voir point 5.2. ci-après).

Ce sont les services instructeurs (Directions des P.M.E. et de l'Industrie) qui calculent l'effectif de départ. Toutefois, depuis 2000, la Division de l'Inspection économique, notamment chargée de vérifier les engagements pris par les entreprises en matière d'emploi, effectue elle-même le calcul de l'effectif de départ pour le compte de la Direction de l'Industrie.

1.3.3 Quelques dispositions réglementaires liées à la notion d'emploi

1.3.3.1 Qualification de petite, moyenne ou grande entreprise

De manière générale, la réglementation confère un rôle de premier plan à l'emploi (direct) généré par les entreprises.

En effet, l'effectif d'une entreprise intervient, parmi d'autres éléments, pour sa qualification en P.M.E. ou en grande entreprise et détermine ainsi la réglementation applicable.

La réforme des lois d'expansion économique, intervenue en 1992 juste avant la publication au Journal officiel de l'Union européenne de l'encadrement communautaire des aides aux petites et moyennes entreprises, considère comme P.M.E. les entreprises n'occupant pas plus de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas 20 millions d'écus (845,8 millions de francs). Par contre, le concept retenu au niveau européen ajoute une condition alternative, à savoir un total bilantaire n'excédant pas 10 millions d'écus, mais également et surtout un critère d'indépendance financière (25% du capital maximum pouvant être détenu par une ou plusieurs grandes entreprises). La définition de la P.M.E. retenue au niveau de la Région wallonne était donc trop large par rapport à celle de la Commission européenne en ce qu'elle ignorait le critère d'indépendance financière. Le Gouvernement a bien retenu ce critère en 1992 lorsqu'il a adopté des mesures caractérisées par une plus grande souplesse en faveur des toutes petites entreprises occupant jusqu'à 20 personnes, mais sa notion d'indépendance financière est à certains égards plus restrictive: il ne suffit pas simplement que le capital ou les droits de vote ne soient pas détenus à hauteur de 25% ou plus par de grandes entreprises, exception faite pour les sociétés publiques de participation, de sociétés de capital à risques ou d'investisseurs institutionnels, il faut que l'entreprise soit dirigée par une ou plusieurs personnes physiques qui possèdent la majorité du capital et y trouvent leur principale source de revenus professionnels.

En date du 3 avril 1996, la Commission a recommandé aux Etats membres d'adopter la définition de la P.M.E. qu'elle préconise³⁹ et invité ceux-ci à l'informer, pour le 31 décembre 1997, des dispositions qu'ils auront prises à cet effet.

Enfin, le 3 février 1999, la Commission européenne a adopté des propositions de mesures utiles relatives au régime wallon d'aides aux P.M.E. afin d'en assurer la compatibilité avec l'encadrement communautaire en la matière. Ces mesures devaient être mises en pratique pour le 1^{er} juin 1999 au plus tard.

L'arrêté du 21 mai 1999 considère ainsi comme P.M.E., conformément à la décision retenue au niveau européen⁴⁰, l'entreprise qui remplit les trois conditions

³⁹ Recommandation de la Commission n° 96/280/CE du 3 avril 1996.

⁴⁰ Encadrement communautaire n° 96/C213/04.

suivantes: un effectif d'emploi inférieur à 250 travailleurs, un chiffre d'affaires annuel ou un total du bilan annuel qui n'excède pas, respectivement, 40 et 27 millions d'euros, et le respect de l'indépendance financière, telle que définie au niveau européen.

L'ancien critère d'indépendance financière défini par l'arrêté du 9 juillet 1992 pour les entreprises occupant jusqu'à 20 personnes est désormais remplacé par la notion de «petite entreprise de type familial», qui qualifie l'entreprise dont l'emploi est inférieur à 21 travailleurs et qui est dirigée par une ou plusieurs personnes physiques qui possèdent plus de 75 % du capital⁴¹.

Au sein des P.M.E. est également opérée une distinction entre les moyennes⁴² et les petites⁴³ entreprises, ces dernières ayant un effectif d'emploi inférieur à 50 travailleurs et, soit le chiffre d'affaires annuel, soit un total du bilan annuel qui n'excède pas, respectivement, 7 et 5 millions d'euros.

Il est à noter que la Commission européenne envisage une modification de la recommandation concernant la définition des P.M.E. La Région wallonne devra donc être attentive à intégrer dans sa réglementation les changements qui en découleront le cas échéant.

En outre, à l'intérieur d'un même régime d'aide, coexistent souvent différentes catégories, définies en fonction de l'emploi et auxquelles sont attachées des conditions, généralement moins strictes lorsque la taille de l'entreprise est réduite. Par exemple:

- la taille de l'entreprise détermine, dans certains cas, le seuil d'investissements à présenter, dont le montant croît en fonction de l'effectif occupé;
- pour les régimes P.M.E., les conditions de bonne santé financière exigées pour l'octroi de l'aide ne sont pas imposées aux entreprises de maximum 20 personnes et indépendantes financièrement⁴⁴ ou aux petites entreprises de type familial⁴⁵. De même, ces entreprises ne sont pas tenues d'introduire un programme d'investissements d'un montant au moins égal à la moyenne des amortissements des trois exercices précédant l'autorisation de débiter les investissements ou l'introduction de leur dossier.

1.3.3.2 Détermination de l'aide à octroyer

Sauf exception, l'accroissement d'emploi généré par les investissements influence directement le pourcentage de l'aide octroyée. A l'inverse, une réduction d'emploi, pour autant qu'elle ne constitue pas un obstacle à l'éligibilité du dossier, donne lieu à l'application d'une pénalité en fonction de l'ampleur de cette réduction.

De même, dans certains cas, le montant de la prime est limité en fonction du nombre d'emplois créés: soit la prime ne peut dépasser un plafond obtenu en multipliant, par le nombre d'emplois créés, un montant déterminé⁴⁶, soit la partie

⁴¹ Dossiers qualifiés de «C1».

⁴² Dossiers qualifiés de «C3».

⁴³ Dossiers qualifiés de «C2», pour autant qu'ils ne concernent pas une petite entreprise de type familial. L'A.E.R.W. du 9 juillet 1992 considérait, comme petite entreprise, l'entreprise qui occupait moins de 50 personnes (à l'exclusion de l'entreprise indépendante financièrement). L'entreprise dont l'effectif était supérieur à 50 constituait une moyenne entreprise, pour autant qu'elle respectât les critères de la P.M.E.

⁴⁴ A.E.R.W. du 9 juillet 1992.

⁴⁵ A.G.W. du 21 mai 1999.

⁴⁶ 3 ou 5 millions de francs, ou 75.000 ou 125.000 euros.

de la prime relative à la création d'emploi est calculée sur un montant maximum d'investissements par emploi créé⁴⁷.

Comme le précisent les arrêtés du 9 juillet 1992, l'emploi intervient également, au dénominateur, cette fois, pour l'appréciation du critère « valeur ajoutée par emploi ».

Par ailleurs, l'évolution de l'emploi détermine également la durée de l'exonération du précompte immobilier susceptible d'être octroyée sur les investissements réalisés en immeubles.

Enfin, le bénéfice d'une prime octroyée à une P.M.E. occupant jusqu'à 50 personnes est maintenu, dans le cadre du régime de 1999, même si cette entreprise réalise moins de 80% de son programme admis dans le délai prévu.

Ces dispositions, citées à titre d'exemple, témoignent de l'influence déterminante de l'emploi sur les avantages susceptibles d'être octroyés et les obligations imposées en contrepartie aux bénéficiaires.

⁴⁷ 20 millions de francs, ou 500.000 euros.

Chapitre 2

Création et extension d'entreprise

2.1. Introduction

La réglementation prévoit des conditions d'intervention différentes selon que les investissements visent l'extension ou la création d'entreprise⁴⁸, les conditions réservées à cette dernière hypothèse étant habituellement plus avantageuses.

2.2. Nouvelle entité juridique ou première implantation en Région wallonne

A défaut de définition réglementaire précise des notions de «création» et d'«extension» d'entreprise, l'administration considère qu'il y a création d'entreprise en cas de constitution d'une nouvelle entité juridique. La Direction de l'Industrie applique ainsi les conditions liées à la création d'une entreprise au premier dossier introduit par une société constituée depuis moins d'un an à ce moment. Pour la Direction des P.M.E., cette période d'un an peut toutefois être prolongée jusqu'à la production du premier bilan.

Considérer comme création la constitution d'une nouvelle entité juridique peut être pertinent d'un point de vue juridique⁴⁹ mais pourrait, d'un point de vue économique, causer des effets sans doute non conformes aux objectifs poursuivis par la réglementation : en effet, la constitution d'une nouvelle entité juridique ne traduit pas nécessairement la création d'une activité économique nouvelle⁵⁰.

C'est ainsi qu'a pu bénéficier de ce régime la création juridique d'une entreprise à Charleroi par apport d'une branche d'activité d'une société ayant son siège social à Anvers mais dont le siège d'exploitation de cette branche était déjà situé en Région wallonne⁵¹.

Constitue également une création d'entreprise, une première implantation en Région wallonne d'une société existante, indépendamment de la constitution d'une nouvelle entité juridique⁵². Diverses implantations en Région wallonne de sociétés «étrangères» (flamandes principalement) ont bénéficié des conditions avantageuses liées à la création d'entreprise, quand bien même il s'agissait d'un simple transfert d'activité⁵³. Paradoxalement, cette «jurisprudence» défavorise,

⁴⁸ Ceci est vrai dans une moindre mesure pour l'A.G.W. du 21 mai 1999 : si la reconnaissance du régime création peut influencer les conditions de liquidation et la durée de l'E.P.I. (5 ans d'office), elle demeure sans incidence sur le taux et le montant de la prime octroyée.

⁴⁹ L'article 1^{er} de l'A.G.W. du 8 novembre 2000 définit en effet l'entreprise comme «toute personne physique ou morale constituée sous la forme d'une société commerciale».

⁵⁰ Certains verrous ont certes été prévus par la réglementation, mais leur mise en pratique n'est pas exempte de critique, comme il sera démontré par la suite.

⁵¹ Dossier 960543 Objectif 1 AIDE.

⁵² Dossier 78/C1/5327 (confirmation de la jurisprudence administrative qui accorde à une société originaire d'une autre région le bénéfice du régime «création d'entreprise»).

⁵³ Quelques exemples parmi les dossiers de l'échantillon traités en régime «création» : dossier W9431 Objectif 1 AIDE ; dossier IND00630 PO Objectif 1 ; dossier W9583 Objectif 1 ; dossier IND01482 PO Objectif 1 ; dossier W9590 Objectif 1 ; dossier W9549 Objectif 1 ; dossier 990131 Tubize ; dossier 970148 ; dossier 78/C2/03538 ; dossier WPI0138 Objectif 1 ACE ; dossier 960343 ; dossier IND00758 PO Objectif 1 ; dossier 78/C2/2804.

par rapport à leurs homologues flamandes ou bruxelloises, les entreprises situées en Région wallonne qui, par exemple, désireuses elles aussi de bénéficier des aides européennes, s'implantent en Hainaut ou dans un bassin éligible à l'Objectif 2.

Néanmoins, une première implantation en Région wallonne par une société flamande a été considérée comme une extension d'entreprise, cette société ayant repoussé la suggestion que lui faisait l'administration de constituer une nouvelle entité juridique, solution qui aurait permis l'application du régime « création » plus avantageux⁵⁴.

En août 2002, dans un souci d'uniformiser le traitement des dossiers, le ministre a précisé, par la voie d'une circulaire interprétative, non publiée, adressée aux Directions de l'Industrie et des P.M.E., que devaient être qualifiées de « création d'entreprise » la première installation d'une entreprise ou d'un siège d'exploitation en Région wallonne, ainsi que toute création d'une nouvelle entité juridique (sans préciser de délai de constitution). Si cette circulaire peut être de nature à uniformiser l'attitude des services instructeurs, elle ne règle cependant pas toutes les questions évoquées ci-avant, ni celles abordées au point suivant.

2.3 Notion d'« implantation »

L'examen des dossiers relatifs à des entreprises du secteur des transports a mis en évidence d'autres inconvénients liés au fait de considérer la constitution d'une nouvelle entité juridique en Région wallonne comme une création d'entreprise.

Ainsi, dans un dossier relatif à la création en Hainaut, par une société établie en Région flamande⁵⁵, d'une nouvelle entité juridique, la Division de l'Inspection économique a constaté que, si le personnel avait effectivement été recruté avec l'aide du FOREM et résidait en Hainaut, le siège social de cette nouvelle entité active dans le transport de marchandises ne constituait qu'une simple boîte aux lettres: la comptabilité, la gestion journalière et la logistique des remorques et tracteurs subsidiés étant réalisées en Région flamande. L'absence d'emplacements de parking pour camions sur le siège wallon permettait également de douter de la présence d'un véritable siège d'exploitation en Région wallonne, alors que la réglementation applicable en l'espèce subordonne l'octroi des aides régionales à la présence en Région wallonne d'un siège social ou, à défaut, d'un siège d'exploitation occupant au moins vingt personnes.

Dans un dossier plus ancien concernant une société active dans le secteur des transports dont le programme d'investissements consistait en l'achat de véhicules destinés à tracter partout en Europe des remorques appartenant à d'autres sociétés du groupe localisé en Autriche⁵⁶, il était apparu que la société ne disposait pas, à l'adresse mentionnée pour la prime, d'un siège d'exploitation proprement dit, en l'absence à cette adresse d'un parking, garage ou autre bâtiment susceptible d'y accueillir les tracteurs subventionnés. Qui plus est, dans le cas d'espèce, l'accroissement de l'emploi lié au programme⁵⁷ portait presque exclusivement sur des personnes domiciliées en dehors de la Région wallonne, voire de la Belgique. Toutefois, l'administration avait estimé qu'en matière de transport

⁵⁴ Dossier 78/C2/3981.

⁵⁵ Dossier 960545 Objectif 1 ACE.

⁵⁶ Dossier 78/ C3/6403.

⁵⁷ Lequel accroissement a permis l'octroi de 8% d'aide sur les 10% de la prime totale.

international de marchandises l'existence d'un véritable siège d'exploitation n'apparaît pas indispensable.

Cet argument a notamment bénéficié à un autre dossier relatif à l'implantation en Hainaut d'une société nouvellement constituée par une société flamande⁵⁸. Lors d'un contrôle opéré en 1999, la Division de l'Inspection économique a constaté le respect de la condition d'emploi imposée, tout en notant l'absence de démarches auprès du FOREM⁵⁹, et en signalant qu'une grande partie des chauffeurs engagés provenait d'une société liée établie en Région flamande et que tout le personnel effectuait ses prestations en Région flamande. Par ailleurs, ce même service n'a pu relever sur le site wallon la moindre trace des investissements immobiliers subsidiés ni même de boîte aux lettres, constatation confortée par les dires de voisins. Dans ces circonstances, à défaut d'utilisation des investissements à des fins professionnelles et de création d'activité économique en Région wallonne, l'administration a conclu à la nécessaire annulation de l'aide, ce dont le bénéficiaire a été informé en 2001 par la D.C.R.L. Quelques mois plus tard, celle-ci est toutefois revenue sur sa décision, alors qu'un nouveau contrôle de l'Inspection économique en 2002⁶⁰ confirmait pourtant la nécessité d'annuler l'aide.

La D.C.R.L. a alors motivé sa décision par l'absence de preuves suffisantes à l'encontre de la société ainsi que par la « jurisprudence » ci-avant évoquée selon laquelle l'existence d'une véritable unité technique d'exploitation n'apparaît pas indispensable dans le secteur concerné.

2.4 Changement de statut d'une entreprise existante

La réglementation ne considère pas comme créations d'entreprise « les opérations résultant de changement de statut juridique d'entreprises existantes. Sont notamment visées les opérations de fusion, de scission, d'absorption et de filialisation ».

L'administration a développé une interprétation assez souple de cette notion de « création », estimant que l'objectif de la réglementation est d'éviter les abus et non d'exclure de ce régime l'entreprise qui se crée et reprend des activités et du personnel d'une entreprise existante sans lien d'interdépendance avec elle. Elle admet donc en régime « création » des opérations permettant d'éviter des licenciements de personnel⁶¹.

Bénéficie aussi du régime « création », dans le cadre des régimes classiques, la reprise d'entreprises toujours en activité, à condition que le repreneur n'ait aucun lien avec l'actionnaire précédent. Cette position est justifiée par l'administration par la volonté de ne pas pénaliser les repreneurs qui ne souhaitent pas attendre la faillite d'une société.

Ainsi, la reprise des activités et du personnel d'une entreprise en concordat, avec entrée dans le capital d'un nouvel actionnaire détenant plus de 50 % des parts, a été considérée comme création d'entreprise car cette opération a permis d'éviter le démantèlement de l'entreprise et le licenciement des travailleurs. La reconnaissance du statut de création d'entreprise a autorisé l'octroi du taux maximum

⁵⁸ Dossier WPI0031 Objectif 1 AIDE.

⁵⁹ La convention imposant pareille démarche étant toutefois postérieure au début de la condition d'emploi.

⁶⁰ Occasionné par l'introduction d'une demande d'aide pour un nouveau programme d'investissements.

⁶¹ Dossier 78/C2/910; dossier W9854 Objectif 2.

d'aide lié à la création d'emplois et évité l'application de pénalités en cas de réduction de l'effectif⁶².

Un autre cas concerne une entreprise qui a repris les activités et le personnel d'une société avec laquelle elle n'entretenait aucun lien et qui avait décidé, longtemps avant les négociations de reprise, d'arrêter ses activités et de licencier son personnel. Se fondant sur le même raisonnement que dans le cas précédent, l'administration a estimé qu'il s'agissait bien d'une création d'entreprise et qu'il était impensable d'exiger le licenciement préalable du personnel repris, celui-ci étant spécialement protégé par la convention collective de travail n° 32bis qui règle les aspects sociaux des cessions d'entreprise⁶³.

Pareillement, dans un autre dossier, la reprise d'une société mise en liquidation, en dehors de toute faillite, a également bénéficié du régime «création d'entreprise»⁶⁴.

Il a cependant été remarqué que la reprise d'une firme toujours en activité par un nouvel investisseur n'a pu bénéficier que du régime «extension» dans le cadre de l'Objectif 1⁶⁵.

De même, à condition qu'elle s'accompagne de la constitution d'une nouvelle entité juridique, la reprise des activités d'une société en faillite est admise comme création d'entreprise⁶⁶, que les actionnaires soient différents ou non, sauf dans le cadre de l'ancienne programmation Objectif 2. En effet, ce régime exclut du bénéfice des aides à l'investissement, tant en création qu'en extension, sauf s'il y a création nette d'emploi (notion non définie), les entreprises créées suite à une faillite, ainsi que celles soumises à un plan de restructuration ou ayant fait l'objet d'une fusion, scission, filialisation ou absorption.

Cette disposition ne semble cependant pas avoir été appliquée strictement. Ainsi, dans un dossier que la Direction de l'Industrie avait dans un premier temps déclaré inéligible aux aides européennes, la reprise d'une société faillie a finalement pu bénéficier d'une prime Objectif 2 (en régime «extension») au double motif que, d'une part, les aides sollicitées ne concernaient pas les investissements réalisés après faillite mais un programme créateur d'emplois dans les deux ans de la création de l'entreprise, et que, d'autre part, agir autrement signifierait qu'un nouvel actionnaire rachetant des actifs suite à une faillite, reprenant des travailleurs, ne pourrait pas bénéficier des cofinancements européens, sous prétexte que le niveau de l'emploi après faillite ne correspond pas à l'effectif initial avant faillite⁶⁷.

Enfin, une société issue de la scission d'une société existante opérée dans le but (avoué) de valoriser le know-how acquis par la société initiale a également bénéficié du régime «création» dans le cadre de cet Objectif 2bis⁶⁸.

Malgré certains verrous instaurés par la réglementation⁶⁹, admettre comme création d'entreprise une reprise d'activité peut se révéler source d'abus et donner

⁶² Dossier W9011 (loi 1978).

⁶³ Dossier C2/1247.

⁶⁴ Dossier 78/C3/10378.

⁶⁵ Dossier Objectif 1 AIDE W9657.

⁶⁶ Dossiers 980097A (Objectif 1 ACE bis) et B (loi de 78); dossier IND01934 – PO Objectif 1; dossier IND01903 – PO Objectif 1; dossier 9901277; dossier IND010146; dossier W9483; dossier 970217(Objectif 1 ACE bis).

⁶⁷ Dossier 970139 Objectif 2bis.

⁶⁸ Dossier 970249 Objectif 2bis.

⁶⁹ Notamment l'exclusion des biens d'occasion de la base subsidiable.

lieu à la création factice d'entreprises. Ainsi, a été traité en régime « création », dans le cadre de l'Objectif 1 (1994-1999), un dossier où les actionnaires d'une S.P.R.L. en liquidation fondent, à la même adresse, une nouvelle société sous la forme d'une S.A. avec le même objet social. L'apport à la S.A. d'un immeuble dont ces actionnaires sont propriétaires et qu'ils donnaient précédemment en location à la S.P.R.L. est admis dans le programme d'investissements, permettant ainsi de rentabiliser ce bien une nouvelle fois⁷⁰: l'immeuble permet de justifier la moitié de la prime de 25%, tandis que la reprise du personnel occupé précédemment par la S.P.R.L. est considérée comme création d'emplois⁷¹.

L'interprétation particulièrement large des opérations qui peuvent être qualifiées de « création d'entreprise » se vérifie également en matière de filialisation. Dans un avis du 28 avril 1994⁷², la D.C.R.L. conseille de distinguer, d'une part, une entreprise qui crée une filiale en vue d'étendre une activité qu'elle exerçait déjà auparavant et, d'autre part, une entreprise qui crée une filiale en vue d'exercer une activité nouvelle. Dans ce second cas, l'opération pourrait être considérée comme une création d'entreprise étant donné que le législateur n'a pas voulu exclure toutes les sortes de filialisation mais uniquement celles qui résultent du statut juridique d'entreprises existantes, afin qu'une entreprise qui se crée ne bénéficie pas des taux d'intervention plus élevés alors qu'elle se limite à reprendre une partie ou l'entièreté d'une entreprise déjà existante.

Toutefois, la constitution d'une nouvelle société par une société existante qui en détient la majorité du capital, est située à la même adresse et exerce la même activité, a bénéficié du régime préférentiel « création » dans le cadre de la loi de 1978 (arrêté du 9 juillet 1992)⁷³, alors que les termes utilisés dans la note au Gouvernement wallon laissent penser qu'il s'agit en fait de développer les activités déjà menées par la société-mère⁷⁴.

2.5 Choix du régime le plus favorable

Si, dans un cas particulier, l'abandon du projet de créer une nouvelle entreprise au profit de l'extension de l'entité existante a permis à cette entité de bénéficier d'une aide de 1% supérieure à celle qui aurait été accordée dans la première hypothèse⁷⁵, les conditions réservées aux créations d'entreprise s'avèrent habituellement plus avantageuses.

L'impact non négligeable que peut avoir pour l'entreprise le régime qui lui sera appliqué explique que certaines sociétés demandent à l'administration d'effectuer des simulations en fonction des hypothèses « création » ou « extension » d'entreprise ou recourent aux services d'un consultant interne ou externe.

⁷⁰ A noter toutefois que l'article 6, §2, 8°, des A.G.W. des 21 mai 1999 (P.M.E.) et 8 novembre 2000 (grandes entreprises) interdisent désormais la subsidiation des terrains et bâtiments acquis d'un administrateur ou d'une personne juridique faisant partie du même groupe que l'entreprise.

⁷¹ Dossier WPI0106 Objectif 1.

⁷² Relatif au critère « valeur ajoutée par emploi ».

⁷³ Dossier 970314.

⁷⁴ Le programme d'investissements permettra à la nouvelle entreprise de développer de nouvelles capacités de production, afin de pouvoir conforter son marché local, d'accentuer le développement de ses exportations et enfin de garder une place importante au sein du groupe.

⁷⁵ Dossier WPI 0069 Objectif 1 AIDE.

En zone Objectif 1, la création d'une entreprise à proximité d'une société sœur exerçant la même activité et disposant du même siège social⁷⁶, a permis à ces dernières de bénéficier d'une prime de 100 à 150 millions de francs supérieure à celle qui aurait été obtenue dans l'hypothèse d'une simple extension de l'entreprise préexistante à l'investissement⁷⁷.

Le caractère factice de la création d'une nouvelle société dans le but de bénéficier d'une aide plus avantageuse apparaît d'autant mieux lorsque, après l'octroi des aides, les entreprises nouvelle et préexistante fusionnent. Ainsi, dans un dossier issu de l'échantillon⁷⁸, une société constituée pour reprendre les activités d'une autre société faisant partie du même groupe a reçu une aide de 30% dans le régime «création» de l'Objectif 1 (au lieu d'une aide de 25% en régime «extension»). Par la suite, cette société nouvellement créée a absorbé la société dont elle avait repris l'activité reproduisant ainsi l'entité d'exploitation qui prévalait avant la reprise.

Par ailleurs, à l'occasion de la constitution d'une nouvelle entité juridique par une entreprise existante qui, dans un premier temps, a entamé, pour compte de sa filiale, la réalisation des investissements subsidiés pour les revendre ensuite à cette dernière, l'Inspection des finances a souligné l'effet pervers des arrêtés du 9 juillet 1992 qui, pour un même investissement et un même nombre d'emplois créés, aboutit quasiment à doubler l'aide octroyée⁷⁹.

Enfin, dans un autre dossier, qui illustrera également les problèmes liés aux transferts d'emplois (cfr point 4.4)⁸⁰, la création d'une nouvelle société à la même adresse qu'une société apparentée préexistante a pu bénéficier d'une prime de 30% du montant des investissements admis. Cette société n'étant pas encore constituée lors du démarrage du programme (et de l'instruction du dossier), l'administration a admis que les investissements soient facturés à la société préexistante et transférés par voie d'apport à la nouvelle société lors de sa constitution. Cependant, le transfert des investissements, accompagné d'ailleurs de celui du personnel, n'est pas intervenu à la constitution de la nouvelle société en octobre 1998, mais seulement, après insistance de l'administration, en mars 2000, sous la forme de l'apport d'une branche d'activité. Or, si la société préexistante avait introduit le dossier en son nom puis ensuite réalisé une scission d'entreprise, elle n'aurait eu droit qu'à une aide de 25%.

De même, après avoir été classé sans suite, un dossier initialement présenté comme l'extension d'une entreprise existante, a été réintroduit lors de la constitution d'une société nouvelle⁸¹ et a pu ainsi bénéficier d'une prime de 33% dans le cadre du régime création du *Phasing out* de l'Objectif 1, alors que le régime «extension» n'autorise, pour une entreprise de la catégorie de la société-mère, qu'une prime comprise entre 21 et 28%.

Indépendamment du montant ou du taux de l'aide, d'autres facteurs peuvent inciter les bénéficiaires potentiels à privilégier la voie de la constitution d'une nouvelle entreprise.

Ainsi, à l'occasion d'un projet d'investissement particulièrement important, l'OFI a conseillé à l'entreprise concernée de constituer une nouvelle société lui

⁷⁶ Dossiers WPI 0168 Objectif 1 ACE et WPI 0006 Objectif 1 AIDE.

⁷⁷ Selon le régime envisagé (aides classiques P.M.E. ou Objectif 1).

⁷⁸ Dossier 980223 Objectif 1 AIDE bis.

⁷⁹ Dossier W9672.

⁸⁰ Dossier 960542 Objectif 1 AIDE bis.

⁸¹ Dossier IND002 *Phasing out* de l'Objectif 1.

permettant d'échapper à l'obligation de présenter un plan de restructuration au Gouvernement wallon⁸², eu égard à sa situation financière.

La volonté d'éluder certaines contraintes du droit européen est également à l'origine de la constitution d'une nouvelle société dans deux dossiers examinés. Dans le premier cas, la Commission européenne, préalablement informée, a fait savoir que sauf à prévoir une réduction de capacité de production significative du bénéficiaire, toute aide en faveur d'une partie du programme était exclue. Pour éviter tout problème, l'entreprise concernée a constitué une nouvelle société sur un site voisin en vue de réaliser les investissements exclus (et par conséquent non subsidiables)⁸³.

Dans le second cas, une société flamande active dans le secteur textile et désireuse de recevoir des aides Objectif 1 a constitué une nouvelle entité juridique en Région wallonne⁸⁴, à la même adresse qu'une filiale dont la création, deux ans auparavant, s'était vu octroyer une prime à l'investissement dans le cadre de la mesure ACE⁸⁵.

Enfin, l'inéligibilité d'une société, tant à la loi de 1978 en raison du montant de son chiffre d'affaires, qu'à la loi de 1970 en raison de sa localisation en dehors des zones de développement, a motivé la scission de celle-ci avec constitution d'une nouvelle entité juridique, qui a pu bénéficier d'une prime sur pied de la loi de 1978. Cette création a toutefois été traitée en régime «extension»⁸⁶.

2.6 Détermination de l'effectif de départ en cas de création d'entreprise

Les arrêtés comportent quelques garde-fous destinés à éviter que soient considérées comme nouvelles créations d'emploi de simples transferts (liés au changement de statut juridique d'entreprises existantes). Il en résulte notamment que les personnes issues d'entreprises préexistantes qui seraient transférées à une nouvelle société (apparentée ou qui en continue l'activité) lors de sa constitution doivent être incluses dans l'effectif de départ pris en compte pour calculer l'accroissement d'emploi généré par le programme d'investissements⁸⁷. Ceci explique l'effectif de départ non nul de quelques dossiers de l'échantillon instruits dans le régime création⁸⁸. En particulier, dans le cas déjà évoqué de la création juridique d'une entreprise par apport d'une branche d'activité et dont le siège d'exploitation était déjà situé en Région wallonne, les salariés précédemment occupés dans ce siège ont été neutralisés⁸⁹. De façon analogue, la reprise par une société nouvellement constituée, de l'actif et du passif liés aux activités industrielles exercées en Région wallonne par une société établie en Région wallonne a conduit l'administration à intégrer dans l'effectif de départ le personnel occupé précédemment sur le site wallon⁹⁰. De même, à l'occasion de la

⁸² Dossier 960413.

⁸³ Dossier 960541 Objectif 1 AIDE bis.

⁸⁴ Dossier 970280 Objectif 1 ACE bis.

⁸⁵ Dossier 960343 Objectif 1 ACE.

⁸⁶ Dossier WPI 9198.

⁸⁷ La question des transferts intervenus après fixation de l'effectif de départ sera abordée par la suite.

⁸⁸ Dossier 980223 Objectif 1 AIDE bis; dossier 78/C2/3285; dossier 78/C2/4856.

⁸⁹ Dossier 960543 Objectif 1 AIDE. Cfr note 51.

⁹⁰ Dossier 78/C2/3285.

constitution d'une filiale relevant de la mesure ACE de l'Objectif 1⁹¹, les 100 E.T.P. transférés de la société-mère n'ont pas été pris en compte comme création d'emploi et ont constitué l'effectif de départ de cette nouvelle entité. Pareillement, la reprise, par une société nouvellement constituée, des actifs et d'une partie du personnel d'une entreprise existante, à défaut de décision officielle de fermeture du site, a été assimilée à une simple reprise d'activité qui n'a pas permis d'admettre au titre de création d'emploi le personnel repris⁹². Par contre, dans un autre dossier relatif à la reprise du personnel et d'un site visé par un plan de fermeture et un licenciement collectif du personnel, ces éléments, de même que la diversification envisagée des activités, ont permis de subsidier le personnel repris⁹³.

Dans un autre cas lié à la reprise des activités d'une société mise volontairement en liquidation et devant générer un accroissement de 69 unités de l'effectif de départ, cet effectif de départ a été fixé initialement à 67 unités, correspondant non à la moyenne de l'emploi des quatre trimestres précédant la reprise, mais au nombre déclaré par le liquidateur de personnes occupées⁹⁴. Cependant, suite aux revendications du bénéficiaire, l'administration a accepté ultérieurement de fixer l'effectif de départ du cas d'espèce à zéro, en application de la position adoptée dans un dossier antérieur selon laquelle le personnel issu d'une entreprise reprise par un actionnaire différent peut être considéré comme une création d'emploi⁹⁵.

Ceci confirme l'interprétation souple des dispositions réglementaires faite par l'administration qui considère comme création d'emploi toute opération visant à sauvegarder celui-ci, telle qu'une reprise après faillite.

2.7 Conclusions

L'imprécision de la réglementation quant aux vocables «création» et «extension» d'entreprise donne lieu à des interprétations différentes selon les services instructeurs et permet à des sociétés bien informées ou conseillées de tirer parti des ambiguïtés de la réglementation. Dans son 152^e Cahier d'observations⁹⁶, la Cour jugeait utile de préciser, voire d'harmoniser, les définitions de création et d'extension d'entreprise afin d'éviter, dans la mesure du possible, les créations factices. A ce sujet, elle estimait intéressant d'étudier les avantages et inconvénients liés à la coexistence de régimes différents susceptibles d'influencer les investisseurs dans leur choix de s'étendre ou de créer une nouvelle entreprise. Ces recommandations n'ont cependant guère été suivies d'effet, notamment à l'occasion de l'adoption des nouveaux arrêtés par le Gouvernement wallon.

L'arrêté du 8 novembre 2000 comporte cependant une précision nouvelle en ce qu'il prévoit que les opérations résultant du changement de statut juridique d'entreprises existantes ne sont pas considérées comme créations d'entreprise entraînant une augmentation de l'emploi. L'ajout de ces derniers termes assouplit les dispositions précédemment adoptées puisqu'il tend à admettre de telles opérations comme des créations d'entreprise, l'emploi repris le cas échéant n'étant pas, quant à lui, pris en compte. L'initiative ministérielle, intervenue en août 2002,

⁹¹ Dossier 960304 Objectif 1 ACE.

⁹² Dossier 980224 Objectif 1 AIDE bis.

⁹³ Dossier 970217 Objectif 1 ACE bis.

⁹⁴ Dossier 78/C3/10378. Cfr note 64.

⁹⁵ Dossier 78/C2/1247. Cfr note 63.

⁹⁶ 152^e Cahier d'observations, Fasc. I^{er}, *Doc. Parl. w.*, 92 (1995-1996) – N° 1, pp 38-41.

va dans le même sens puisqu'elle tend à considérer comme création d'entreprise toute constitution d'une entité juridique nouvelle, laissant la porte ouverte aux abus constatés par le passé, bien que le peu de dossiers de l'échantillon concernés par ce nouvel arrêté ne permette pas encore de tirer de conclusion sur l'impact de cette modification réglementaire.

En outre, les réglementations adoptées depuis 1999 n'ont pas clarifié l'attitude à adopter en cas de première implantation en Région wallonne d'un siège d'exploitation par une société existante.

Quoi qu'il en soit, la modification réglementaire intervenue en 1999 devrait, en ce qu'elle impose une définition plus restrictive de l'indépendance financière – conforme à celle retenue au niveau européen –, restreindre la création de filiales par de grands groupes dans le but de leur voir appliquer un régime plus favorable de création de P.M.E.

Cependant, cet effet sera limité, d'une part, aux seuls dossiers relevant du régime classique de la loi de 1978 et, d'autre part, aux entreprises détenues par des sociétés: seront considérées comme indépendantes financièrement et sans lien entre elles, des sociétés détenues majoritairement par les mêmes personnes physiques et, en conséquence, considérées comme des P.M.E. pour autant qu'elles respectent les plafonds financiers et d'effectif.

Chapitre 3

Aspects techniques liés au calcul de l'emploi

3.1 Introduction

Le rôle important joué par l'emploi dans les réglementations étudiées dans le présent rapport nécessite la fixation, selon la définition réglementaire, d'un « effectif de départ » mais aussi d'une condition d'emploi à atteindre au cours d'une période fixée librement par l'entreprise et à maintenir pendant seize trimestres. Cette condition est obtenue en appliquant à l'effectif de départ, l'évolution attendue, le plus souvent positive, de l'emploi de l'entreprise. A noter toutefois que, depuis septembre 2000⁹⁷, la Direction de l'Industrie⁹⁸ a renoncé à imposer comme condition d'emploi la contrainte morale (l'effectif qu'une entreprise s'engage à atteindre), au profit du seuil de pénalité (l'effectif minimal permettant à l'entreprise d'obtenir une aide identique à celle qui serait octroyée sur la base de la contrainte morale)⁹⁹.

Pour calculer l'emploi d'une entreprise et suivre son évolution, l'administration se base essentiellement sur les déclarations trimestrielles à l'O.N.S.S. que doivent lui transmettre les entreprises¹⁰⁰.

3.2 Calcul de l'emploi sur la base des déclarations à l'O.N.S.S.

Si les divers arrêtés d'exécution des décrets de 1992 disposent invariablement que l'emploi est constitué par le personnel engagé dans les liens d'un contrat de travail, inscrit à l'O.N.S.S., calculé en équivalent temps plein (E.T.P.), il n'en demeure pas moins que la méthode utilisée pour le calculer a subi diverses évolutions au cours du temps, le plus souvent au gré de notes internes, émanant du Gouvernement, du ministre ou des services de l'administration. Or, l'application non constante de certains critères ne simplifie pas la tâche de l'administration et est susceptible de créer une inégalité entre les bénéficiaires. De plus, il arrive que, pour un même dossier, des méthodes différentes soient appliquées au fil du temps, ce qui peut poser un problème de cohérence. En outre, l'interprétation et la mise en œuvre de ces notes internes par les services concernés ne semblent pas toujours avoir été identiques.

En témoignent par exemple les divergences constatées, pour une période et une entreprise déterminées, entre le résultat des calculs effectués par les services instructeurs et ceux de la D.I.E.

⁹⁷ Note 18/2000 du 12 septembre 2000.

⁹⁸ Suivie dernièrement par celle des P.M.E.

⁹⁹ Comme il sera précisé plus loin, cette décision n'est pas sans incidence sur le niveau de l'aide qui peut être octroyée dans le cadre d'un nouveau dossier introduit ultérieurement par une même entreprise.

¹⁰⁰ Lors du débat contradictoire, l'administration a plaidé pour une remise en question urgente des arrêtés, dont plusieurs aspects ne résistent pas à la mise en œuvre de la Banque-Carrefour de la Sécurité sociale et de la Banque-Carrefour des Entreprises.

3.2.1 Evolution de la méthode de calcul

Depuis l'entrée en vigueur des décrets de 1992, diverses décisions gouvernementales, ministérielles ou administratives, parfois à effet rétroactif et au champ d'application imprécis, ont tenté de définir les principes à suivre pour calculer l'emploi des bénéficiaires. Ces décisions successives, parfois contradictoires, ont engendré, à réglementation constante, une évolution dans la méthode de calcul retenue.

Ainsi, au départ fondé sur les cadres statistiques, le calcul de l'emploi se base désormais principalement, dans un souci de plus grande précision, sur les relevés individuels à l'O.N.S.S.

Des changements ont aussi affecté, entre autres, le nombre de jours d'un trimestre à retenir au dénominateur de la formule permettant de calculer les effectifs trimestriels, la nature des journées à assimiler à des journées de travail à propos desquelles la réglementation régionale est muette, le principe même de la conversion de l'emploi en équivalent temps plein, ou encore le nombre de décimales à retenir.

3.2.1.1 Journées assimilées

Au cours du temps, s'est modifiée la notion de journées assimilées à des journées de travail. Ces changements concernent notamment le chômage économique, les préavis non prestés ou encore les journées d'interruption de travail pour cause d'intempéries.

a) Le chômage économique

La réglementation ne précise pas si le calcul de l'emploi doit tenir compte ou non du chômage économique. Or, la prise en compte ou non de celui-ci au stade de la décision d'octroi de l'aide et/ou lors de la liquidation de la prime peut avoir des conséquences importantes.

Par voie de décisions non publiées, et parfois avec effet rétroactif, le Gouvernement est intervenu, à plusieurs reprises, afin de définir une ligne de conduite à ce sujet¹⁰¹. Les diverses décisions du Gouvernement, certes fondées sur la circonstance particulière d'une situation économique défavorable, sont de nature à rompre l'égalité de traitement à laquelle peuvent prétendre les bénéficiaires.

En outre, inclure le chômage économique dans le calcul de l'emploi lors de la liquidation alors qu'il a été exclu du calcul de l'effectif de départ et de la condition d'emploi à atteindre dans un dossier précédent peut conduire à subventionner,

¹⁰¹ Le 1^{er} avril 1993, il a été décidé de ne pas exclure le chômage économique pour le calcul de l'emploi au moment de la liquidation des aides pour les années 1992 et 1993. Cette position a été renouvelée le 16 décembre 1993 pour l'année 1994 et étendue au calcul de l'effectif de départ pour des entreprises encore soumises à une condition d'emploi dans le cadre d'un dossier précédent en cours. La même attitude a été adoptée en 1995 suite à une décision du 15 décembre 1994 et reconduite, par décision du 30 mai 1996, pour une durée illimitée à partir du 1^{er} janvier 1996. En vertu de cette dernière décision, le chômage économique doit également être inclus, pour tous les dossiers, lors du calcul de l'effectif de départ, à partir, cette fois, du 1^{er} juin 1996. Par contre, le chômage économique doit être exclu de l'effectif pris en compte pour apprécier l'évolution de la « valeur ajoutée par emploi » (critère d'aide intervenant dans les régimes instaurés par les A.E.R.W. de 1992).

Enfin, les arrêtés adoptés par le Gouvernement en 1999, 2000 et 2002 ne précisent pas davantage s'il convient d'inclure le chômage économique dans le calcul de l'emploi, mais une note ministérielle du 15 mai 2000 confirme sa prise en compte.

sur la base du critère « création d'emploi », un accroissement fictif des effectifs. Cette attitude peut même permettre de conclure à un accroissement de l'emploi alors que l'emploi réel a régressé¹⁰².

La position adoptée à ce sujet est pareillement susceptible d'avoir des conséquences importantes dès le stade de l'octroi: il a ainsi été relevé un cas¹⁰³ où, compte tenu de l'existence d'une condition antérieure d'emploi à atteindre, l'exclusion du chômage économique dans le calcul de l'effectif de départ permettait de conclure à une hausse de l'emploi, tandis que son inclusion aboutissait au résultat inverse. Par ailleurs, la prise en compte ou non de ce facteur au moment de la décision d'octroi peut également s'avérer défavorable à la société quand ce dernier a pour effet de la classer dans une catégorie d'entreprises de taille supérieure et de la faire relever d'un régime moins avantageux.

Ainsi, une décision d'inclure systématiquement le chômage économique dans les calculs d'emploi a eu pour conséquence de porter l'effectif de départ d'une entreprise de 12,72 à 20,63 E.T.P., avec pour effets un changement de catégorie de l'entreprise et l'obligation de créer au minimum 10 emplois (et non plus 3) pour maintenir l'éligibilité du dossier. En conséquence, sur la base de l'évolution attendue de son emploi, la société a dû renoncer aux aides de la mesure AIDE bis de l'Objectif 1 et se contenter des aides du régime classique de la loi de 1978 (pour lequel une création de trois emplois est suffisante)¹⁰⁴.

La complexité des situations et les erreurs auxquelles peut conduire l'application non constante de certains éléments peuvent encore être illustrées au départ de deux dossiers de l'échantillon. Dans le premier cas¹⁰⁵, le chômage économique a été exclu du niveau de l'emploi repris dans la convention alors que la note au Gouvernement prévoyait de l'inclure en raison d'une condition d'emploi antérieure toujours en cours. Dans le second cas¹⁰⁶, le calcul, par le même service, du chômage économique d'une entreprise pour une période déterminée a abouti à deux résultats différents.

b) Les préavis non prestés

La prise en compte des journées de préavis non prestés dans le calcul de l'emploi a également fluctué au cours du temps. Si, initialement, lesdites journées semblent avoir été incluses dans les effectifs pris en compte¹⁰⁷ pour calculer le pourcentage d'aide lié à l'évolution de l'emploi¹⁰⁸, une note d'interprétation n° 20 bis du 24 octobre 1994 préconise par contre d'exclure du calcul de l'emploi les journées de préavis non prestés. Un revirement est cependant intervenu, avec la note ministérielle du 15 mai 2000¹⁰⁹, d'application immédiate pour tous les dossiers introduits et non encore instruits à cette date.

¹⁰² Dossier W9046. Toutefois, l'évolution réelle de l'emploi par la suite n'a pu permettre de conclure au respect des engagements en la matière et a entraîné l'annulation du pourcentage d'aide lié à la création d'emploi.

¹⁰³ Dossier 960025.

¹⁰⁴ Dossier introduit à la Direction de l'Industrie sous le numéro 960360 dans le cadre de la mesure AIDE bis de l'Objectif 1, mais transféré à la Direction des P.M.E. sous le numéro 78/C2/7014.

¹⁰⁵ Dossier WPI 0006 Objectif 1 AIDE.

¹⁰⁶ Dossier W9198.

¹⁰⁷ Dossier 78/C2/355 (convention du 23/7/1993).

¹⁰⁸ En ce qui concerne l'ancien critère « valeur ajoutée par emploi », en contradiction avec la position évoquée précédemment en matière de chômage économique, il semble que les journées de préavis non prestés n'aient pas toujours été exclues pour apprécier le respect de ce critère (dossier 78/C2/1331).

¹⁰⁹ Cfr note 101.

Indépendamment des problèmes que peut susciter l'application non constante d'une méthode de calcul (tels qu'évoqués à propos du chômage économique), la durée particulièrement longue de certains préavis peut engendrer une surestimation importante par rapport à l'effectif occupé dans la société.

c) Les journées d'interruption de travail pour cause d'intempéries

Un dossier illustre les inconvénients liés aux revirements administratifs en matière de calcul de l'emploi, cette fois à propos des journées d'intempéries. Dans ce dossier, suite à une note d'interprétation n° 20 du 28 février 1994 recommandant de ne pas tenir compte des journées d'intempéries dans les calculs d'emploi, l'effectif de départ et la condition d'emploi ont été modifiés une première fois pour en exclure ces journées. L'annulation et le remplacement de la note n°20 par la note n°20bis du 24 octobre 1994 qui assimile à nouveau ces journées à des jours de travail ont entraîné dans ce dossier un retour aux effectifs définis initialement¹¹⁰.

3.2.1.2 Conversion de l'emploi en équivalent temps plein

La réglementation prévoit invariablement que l'emploi est calculé en équivalent temps plein. Dans un dossier où l'emploi avait été calculé initialement en nombre de personnes, un avenant est intervenu pour convertir l'effectif de départ et la condition d'emploi en E.T.P.¹¹¹. De même, à propos d'un dossier où un travailleur à temps partiel avait erronément été comptabilisé comme un travailleur à temps plein¹¹², la D.C.R.L. a rappelé, dans un avis du 2 mai 1996¹¹³, qu'«*il est clair que le calcul de l'emploi doit être effectué, en ce qui concerne les travailleurs à temps partiel, en fonction des prestations qu'ils exécutent*».

Pourtant, depuis le 15 mai 2000, il est dérogé à cette disposition réglementaire, dans la mesure où la note ministérielle précitée impose la simple addition des journées rémunérées, de vacances et assimilées, mentionnées dans les relevés trimestriels de l'O.N.S.S.: en conséquence, le travail à temps partiel n'est plus converti en E.T.P.

Dans les déclarations à l'O.N.S.S., toute journée de travail entamée est en effet considérée comme une journée complète de travail. Il s'ensuit qu'une personne travaillant 20 heures par mois à raison d'une heure par jour est réputée avoir presté 20 jours de travail complets. Par contre, une personne travaillant trois jours par semaine sera considérée comme n'ayant travaillé que 12 jours sur le mois. Se baser, comme le préconise la nouvelle méthode, sur les déclarations O.N.S.S. pour calculer l'emploi peut donc gonfler celui-ci artificiellement¹¹⁴, avec des conséquences diverses pour les bénéficiaires.

Cette façon de procéder peut ainsi faire basculer une entreprise occupant de nombreux travailleurs à temps partiel dans une catégorie d'entreprises supérieure. Il en a été ainsi d'une société qui a introduit son dossier pour traitement dans le cadre du *Phasing out* de l'Objectif 1 en ayant évalué son effectif de départ à 13,73 E.T.P., ce qui la situe dans la catégorie des extensions d'entreprise

¹¹⁰ Dossier 78C2/711.

¹¹¹ Dossier W8115.

¹¹² Dossier W9076.

¹¹³ Relatif aux arrêtés de 1992.

¹¹⁴ Dossier 970040 Objectif 2: l'emploi moyen calculé, pour une même période et une même entreprise est passé de 232,27 E.T.P. à 248,92 unités selon la nouvelle méthode.

occupant jusqu'à 20 unités avec obligation de créer au minimum trois emplois supplémentaires.

Par contre, le calcul de l'emploi par l'administration, selon la méthode préconisée par le ministre, aboutit à un effectif de 21¹¹⁵, ce qui classe l'entreprise dans la catégorie supérieure, avec obligation de créer au minimum six emplois pour émarger au *Phasing out*. Dans ce cas précis, le cabinet du ministre, consulté par l'administration après contestation de l'entreprise, a toutefois recommandé de s'en tenir au prescrit des arrêtés afin de ne pas pénaliser l'entreprise, tout en affirmant que cette problématique fera l'objet d'un réexamen dans le cadre de la réforme des lois d'expansion économique¹¹⁶.

Néanmoins, dans le cas à l'examen, l'effectif de départ de la société a été fixé, en définitive, à 20 unités avec cependant, afin de maximiser le montant de la prime, engagement de créer six emplois nouveaux: en effet, compte tenu de la limitation réglementaire de la prime à 75.000 euros par emploi créé, la création de trois emplois permettrait l'octroi d'une prime de 225.000 euros seulement. Par contre, en cas de création de six emplois, seuil à partir duquel, en tenant compte de l'arrondissement de l'emploi à l'unité inférieure, la limitation réglementaire ne trouve plus à s'appliquer dans le cas d'espèce, la prime peut être portée à 409.272,20 euros¹¹⁷. Si la société se trouve ainsi liée par une condition d'emploi identique à celle qui lui aurait été imposée en cas de basculement dans la catégorie supérieure, le non-respect de cet engagement ne conduira à une annulation de la prime que si elle ne parvient pas à porter son effectif à 23 unités dans les délais réglementaires, un effectif supérieur à 23 mais strictement inférieur à 26 unités conduisant à une simple adaptation de la prime. Si, conformément à la nouvelle méthode de calcul, l'effectif de départ avait été fixé à 21 unités, la prime de 393.530,97 euros qui aurait pu être octroyée aurait dû être annulée, sans possibilité d'adaptation, dès non-respect de la condition d'emploi (création minimale de 6 emplois).

Faut-il en conclure que l'administration sera contrainte d'effectuer, pour chaque dossier, un double calcul de l'emploi, l'un en E.T.P., l'autre selon les instructions ministérielles, afin d'adopter la solution la plus avantageuse pour l'entreprise? Dans l'affirmative, cela occasionnerait une surcharge de travail, contraire aux objectifs de simplification annoncés par le *Contrat d'avenir pour la Wallonie* et vraisemblablement poursuivis par l'abandon de la conversion en E.T.P. En revanche, agir autrement aboutirait à une nouvelle inégalité de traitement entre entreprises. A l'heure actuelle, l'administration ne semble pas encore avoir adopté une ligne de conduite claire à ce sujet.

De même, lors des interviews des responsables des divers services concernés, l'administration a évoqué le cas d'une société dont 70% du personnel travaille à temps partiel, qui envisage d'introduire un nouveau dossier. L'emploi de départ pour ce dossier s'élèverait à 1.100 selon la nouvelle méthode de calcul, au lieu d'un effectif de 700 emplois calculé selon l'ancienne méthode.

¹¹⁵ A condition que seule la moyenne de l'emploi des quatre trimestres pris en compte soit arrondie. Dans l'hypothèse où, conformément à la pratique retenue dans un premier temps par la Direction de l'Industrie pendant une période non clairement identifiable, la moyenne de ces emplois trimestriels moyens serait à arrondir à son tour, l'effectif de départ se chiffrerait alors à 20 et l'entreprise continuerait à relever de la mesure applicable en cas d'extension d'entreprises occupant jusqu'à 20 unités.

¹¹⁶ Cfr note au ministre du 25 février 2002 (dossier IND 0001891 *Phasing out* Objectif 1).

¹¹⁷ En application de la décision ministérielle du 15 mai 2000 précitée (cfr point 3.2.1.1).

Enfin, l'application de la méthode introduite en mai 2000 pourrait offrir aux entreprises la possibilité de respecter plus aisément qu'auparavant la condition d'emploi qui leur est imposée, en privilégiant le recours à des travailleurs à temps partiel par rapport à des travailleurs à temps plein.

En revanche, contrairement à la situation antérieure¹¹⁸, le passage à temps plein de personnes précédemment occupées à temps partiel ne sera pas considéré comme une création d'emploi susceptible d'entrer en ligne de compte pour le calcul du montant d'une prime à l'investissement.

Enfin, la méthode en vigueur depuis mai 2000 s'écarte du concept retenu au niveau européen. En effet, les lignes directrices concernant les aides d'Etat à finalité régionale stipulent que «*le nombre de postes de travail correspond au nombre d'unités de travail par année (UTA), c'est-à-dire au nombre de salariés employés à temps plein pendant une année, le travail à temps partiel ou le travail saisonnier étant des fractions d'UTA*».

En outre, il convient de constater que les arrêtés d'exécution adoptés par le Gouvernement wallon après mai 2000, tels qu'ils ont été notifiés à la Commission européenne et approuvés par celle-ci, maintiennent le principe de la conversion de l'emploi en équivalent temps plein.

De plus, les conventions d'aide, même les plus récentes, continuent à faire référence à la notion d'E.T.P. pour le calcul de l'emploi, de sorte que les entreprises ne sont pas clairement informées des règles qui leur sont appliquées.

3.2.1.3 Nombre de décimales

Afin de refléter au mieux l'effectif réellement occupé, l'administration a traditionnellement calculé l'emploi avec une précision au centième d'unité. Il est toutefois à noter que l'arrêté du 9 juillet 1992 applicable aux P.M.E. ne semble pas imposer une telle précision: il distingue en effet les entreprises occupant jusqu'à 20 personnes, celles occupant de 21 à 50 personnes et celles de plus de 51 personnes. L'arrêté du 21 mai 1999 qui différencie désormais les entreprises dont l'effectif d'emploi est inférieur à 21 personnes de celles dont l'effectif se situe entre 21 et moins de 50 personnes et de celles dont l'effectif est égal ou supérieur à 50 personnes, permet par contre la prise en compte de nombres décimaux.

Cependant, le ministre a décidé, dans la note précitée du 15 mai 2000, qu'il convenait d'arrondir systématiquement l'emploi à l'unité inférieure, vraisemblablement pour atténuer la surévaluation des effectifs que sont susceptibles d'engendrer l'assimilation des préavis non prestés et l'abandon de la conversion en E.T.P.

En effet, cette nouvelle méthodologie de calcul influence très certainement, à la fois les effectifs calculés, la classification des entreprises (par exemple en «C1», «C2», ...), ainsi que l'éligibilité des entreprises aux régimes européens et le niveau des aides, avec, pour les entreprises, des effets tantôt favorables, tantôt défavorables.

¹¹⁸ Dossier 980219: le passage à temps plein de 9 personnes travaillant antérieurement à mi-temps a été considéré comme un accroissement de 4,5 emplois alors que selon la nouvelle méthode de calcul, cet accroissement serait considéré comme nul.

3.2.2 Méthodes de calcul différentes selon les services

En raison, notamment, de l'imprécision de la réglementation ou des interprétations qu'elle suscite, les différents services administratifs n'ont pas toujours adopté une attitude identique dans des situations déterminées.

En témoignent, dans une certaine mesure, les nombreuses divergences constatées entre le résultat du calcul de l'effectif de départ obtenu par les services instructeurs, tel que fixé dans la convention d'aide, et celui opéré par les services décentralisés de la D.I.E. au stade de la liquidation de l'aide¹¹⁹. A noter, cependant, que ces divergences peuvent provenir également d'erreurs matérielles ou de l'inexactitude des informations initialement transmises par le bénéficiaire. Ainsi, par exemple, dans un dossier de l'échantillon¹²⁰, l'Inspection économique a dû majorer de 20,59 unités l'effectif de départ et la condition d'emploi définis par le service instructeur, auquel la société avait omis de renseigner les journées de vacances.

De telles divergences entraînent la rédaction d'un avenant à la convention initiale afin de rectifier l'effectif de départ fixé et de modifier en conséquence l'effectif d'emploi à atteindre par l'entreprise. Si ces différences peuvent être minimes, limitées à quelques dixièmes d'unité, elles ne sont cependant pas toujours sans impact sur l'aide octroyée. Elles peuvent avoir notamment pour effet de classer le bénéficiaire dans une catégorie supérieure, d'influencer l'éligibilité du dossier ou le respect de la condition d'emploi.

Ceci peut être illustré par un dossier pour lequel le service instructeur avait fixé l'effectif de départ à 11,31 E.T.P. et la condition d'emploi, compte tenu de la création attendue de 2 emplois, à 13,31. Lors de son contrôle, la D.I.E. a constaté que l'effectif de départ avait été mal calculé et s'élevait en réalité à 11,21 E.T.P. Un avenant a donc acté cette correction et ramené à 13,21 E.T.P. l'effectif à atteindre. Par la suite, il est apparu que, sans cette correction de 0,1 E.T.P., la condition d'emploi n'aurait pas été respectée et, en conséquence, l'aide aurait dû être annulée¹²¹.

Dans un autre cas¹²², suite au refus de la Direction de l'Industrie d'accéder à la demande d'une entreprise qui, dans l'incapacité d'honorer son engagement de créer un seul emploi, souhaitait a posteriori voir son dossier traité non dans le régime de l'Objectif 1, mais dans le régime classique de la loi de 1978, l'Inspection économique a procédé à deux corrections successives de l'effectif de départ¹²³ qui ont permis en définitive d'éviter l'annulation de l'aide.

De plus, en ne procédant plus à la correction de l'emploi, l'administration compare des chiffres d'emploi calculés selon des méthodes différentes. En conséquence, la différence entre l'effectif atteint et l'effectif de départ ne reflète pas l'accroissement réel de l'emploi. Il peut également être rappelé que la méthode de calcul retenue n'est pas neutre sur le montant de la prime susceptible d'être octroyée ni même sur la possibilité d'octroyer une prime¹²⁴.

¹¹⁹ Eu égard à la plus grande spécialisation des services de la D.I.E dans les réglementations sociales, et à sa proximité des entreprises, le résultat de ses calculs est généralement jugé plus proche de la réalité.

¹²⁰ Dossier W9326.

¹²¹ Dossier W9882 Objectif 1 AIDE.

¹²² Dossier W9841 Objectif 1 AIDE.

¹²³ Réduit de 17,9 à 17,39 E.T.P., en passant par 17,47 (suite à une erreur de calcul).

¹²⁴ A noter cependant que, dans le cas d'espèce, cette décision est sans incidence, actuellement, sur le maintien de l'aide octroyée, la société occupant, depuis le début de la période d'exigibilité de sa condition d'emploi, un effectif supérieur à 12,94 E.T.P.

La D.I.E. continue malgré tout à proposer aux services instructeurs de procéder à la correction des erreurs constatées, services qui sont libres d'accepter ou non ces propositions. Dans un dossier de l'échantillon¹²⁵, le rapport d'enquête daté du 10 janvier 2001 recommande ainsi la rédaction d'un avenant pour porter à 132,67 un effectif de départ fixé à 129,65 par la Direction des P.M.E. Celle-ci maintient néanmoins que le calcul qu'elle a effectué est correct.

Les sources de divergences de calcul entre services peuvent être multiples :

- dénominateur utilisé dans la formule de calcul des effectifs: la note d'interprétation n° 20 bis du 24 octobre 1994 impose d'abandonner le recours systématique au quart de 261 ou 313 jours¹²⁶ selon le régime de prestations hebdomadaires au profit du nombre réel de jours du trimestre O.N.S.S. Certains services ont cependant tardé à recourir au nombre réel de jours prestés au cours du trimestre, nombre dont l'utilisation a été confirmée par une note du 25 mars 1996;
- retrait des préavis non prestés¹²⁷ et des jours de maladie de longue durée non effectué de manière systématique par les services instructeurs¹²⁸;
- non-prise en compte, par les Directions de l'Industrie et des P.M.E., des spécificités de certains secteurs d'activité, dont celui de la construction.

Lors des interviews des responsables des divers services concernés, il est cependant apparu que ces divergences ont pu être aplanies ces dernières années, grâce à une meilleure concertation entre services et à une note du 13 septembre 1999 relative à la méthodologie applicable pour le calcul de l'emploi en E.T.P.

Est ensuite intervenue la note ministérielle du 15 mai 2000 précitée qui, a rationalisé les procédures et réduit le risque de divergences entre services: outre l'abandon de la conversion en E.T.P., l'obligation d'arrondir l'effectif d'emploi à l'unité inférieure requiert une moins grande précision de calcul: une erreur de quelques dixièmes à l'intérieur d'une même unité ne porte plus à conséquence.

Par contre, il peut être relevé que cette note est muette sur le moment auquel il convient d'arrondir l'emploi: convient-il d'arrondir l'emploi de chaque trimestre, d'en calculer la moyenne et d'arrondir à nouveau celle-ci à l'unité inférieure, ou suffit-il d'arrondir uniquement la moyenne des emplois trimestriels non arrondis? Une position commune n'a pas été adoptée d'emblée. Cependant un consensus a finalement pu être trouvé: actuellement, les services instructeurs arrondissent uniquement le résultat de la moyenne des emplois trimestriels calculée sur la base des chiffres bruts (c'est-à-dire non arrondis) qui lui sont communiqués par les services de l'Inspection économique. Il en va de même pour la détermination de l'accroissement minimal d'emplois nécessaire, obtenu en divisant, par le montant de l'«étrangleur»¹²⁹, le montant de la prime susceptible d'être octroyée.

Après quelques hésitations, l'administration semble finalement avoir choisi la solution logique d'arrondir le résultat de cette division à l'unité supérieure¹³⁰.

¹²⁵ Dossier C3/10245.

¹²⁶ C'est-à-dire le nombre, fixé forfaitairement, de jours ouvrables par an.

¹²⁷ A l'époque où les préavis non prestés n'étaient pas assimilés à des journées de travail.

¹²⁸ Ceci a été observé dans un dossier (dossier W9422 – Objectif 2) où le service instructeur avait omis, lors du calcul de l'effectif de départ, d'exclure les jours de préavis non prestés. Un avenant a rectifié cette omission en revoyant à la baisse l'effectif de départ et la condition d'emploi à atteindre.

¹²⁹ 3 ou 5 millions de francs ou 75.000 ou 125.000 euros selon le cas.

¹³⁰ Dossiers IND00757 *Phasing out* de l'Objectif 1 et IND01776.

Par ailleurs, depuis courant 2000, pour tous les dossiers instruits par la Direction de l'Industrie, l'effectif de départ est désormais calculé, dès le stade de l'octroi de l'aide, par l'Inspection économique elle-même. Cette manière de procéder, si elle implique un échange de correspondance supplémentaire, limite par la suite la rédaction d'avenants correctifs. Par contre, la Direction des P.M.E. continue, pour sa part, à calculer elle-même l'effectif de départ des dossiers qui lui incombent. L'extension à la Direction des P.M.E. de la solution adoptée pour la Direction de l'Industrie nécessiterait d'ailleurs un renforcement des effectifs de l'Inspection économique, compte tenu du volume important de dossiers traités par la Direction des P.M.E.

Chapitre 4

Contrôle de l'évolution et du maintien de l'emploi

4.1 Introduction

Dans la mesure où l'aide accordée est fonction de l'évolution annoncée de l'emploi, il convient de vérifier le respect a posteriori des engagements pris par l'entreprise. Cette tâche incombe aux services de l'Inspection économique qui, le cas échéant, proposent aux services instructeurs l'adaptation, voire l'annulation de l'aide. Toutefois, comme la Cour l'a fait observer par le passé, l'administration applique déjà des sanctions, à un moment où la condition d'emploi n'est pas encore exigible. Ces sanctions prennent la forme d'une suspension du paiement de l'aide ou d'une adaptation du montant de celle-ci. En cas de restructuration sociale, certaines conventions prévoient également une résolution de plein droit de la convention (sanction jamais appliquée dans les faits).

Au-delà des aspects chiffrés, une contrainte non prévue par la réglementation, et dont le non-respect s'avère difficile à sanctionner, est imposée dans les dossiers bénéficiant d'un cofinancement européen: l'obligation de recruter le personnel parmi les demandeurs d'emploi des bassins éligibles à l'Objectif dont le dossier relève.

Le contrôle du respect des exigences en matière d'emploi implique également de s'assurer que l'accroissement d'emploi constaté correspond à une réelle création d'emploi. Se pose ainsi le problème des transferts de personnel entre sièges d'une même entreprise ou entre entreprises apparentées, en provenance de la Région wallonne, de Belgique ou de l'étranger.

4.2 Sanctions en cas de non-respect des conditions d'emploi

Les articles 15 et 17 des arrêtés du 9 juillet 1992 se bornent à indiquer que l'objectif d'emploi doit être atteint au plus tard deux ans après la fin du programme, sous peine de restitution partielle ou totale de la prime. Les articles 16 et 18 de ces arrêtés imposent en outre la transmission annuelle, après liquidation de la totalité de la prime, des déclarations (ou attestations) O.N.S.S. complètes des seize trimestres qui suivent la date à laquelle la condition d'emploi doit être atteinte.

En effet, selon la définition réglementaire de la notion d'emploi, seules peuvent intervenir dans le calcul de celui-ci les personnes engagées dans les liens d'un contrat de travail et inscrites à l'O.N.S.S. Ainsi, dans un dossier de l'échantillon, l'administration n'a pu intégrer dans l'effectif de la société du personnel travaillant pour la division wallonne, mais non inscrit à l'O.N.S.S. car en provenance des Etats-Unis¹³¹.

En vue de conforter et pérenniser dans une certaine mesure les emplois créés dans le cadre des investissements subventionnés, les conventions conclues entre la Région et chaque entreprise imposent le maintien des emplois créés, pendant seize trimestres, sous peine de restitution partielle ou totale de la prime. Se trouvent ainsi complétés de sanctions non prévues au départ, les articles 16 et

¹³¹ Dossier 960251.

18 des arrêtés précités. En outre, afin de suivre au plus près l'évolution de l'emploi, ces conventions exigent une transmission non pas annuelle mais trimestrielle des déclarations O.N.S.S.

Ces pratiques administratives ont été traduites dans les arrêtés adoptés à partir de 1999. Ceux-ci précisent en effet explicitement que l'objectif d'emploi doit, d'une part, être atteint, au plus tôt, le premier trimestre qui suit l'introduction du dossier (ou la date de réception de la demande de prime) et, au plus tard, deux ans après la fin du programme, et, d'autre part, être maintenu en moyenne durant seize trimestres, en ce compris le trimestre de référence. De même, la transmission trimestrielle des déclarations (ou attestations) O.N.S.S. est explicitement imposée à la fois par la nouvelle réglementation (excepté par l'arrêté du 8 novembre 2000 applicable aux grandes entreprises qui maintient, pour une raison inconnue, une périodicité annuelle) et par toutes les conventions.

Dans un certain nombre de cas issus de l'échantillon, il a été constaté que le non-respect des conditions d'emploi relevé par l'Inspection économique avait contraint l'administration à décider d'adapter, voire d'annuler, l'aide octroyée. L'application effective des sanctions prévues en cas de non-respect de l'emploi au terme des seize trimestres ne fait cependant pas l'objet du présent rapport¹³². Celui-ci s'attache, par contre, à mettre en évidence certaines sanctions appliquées avant l'échéance des seize trimestres d'imposition.

Dans son 152^e Cahier d'observations¹³³, la Cour s'était fait l'écho des premiers problèmes constatés dans la mise en œuvre des décrets du 25 juin 1992, et particulièrement de certaines pratiques administratives relatives aux exigences de condition d'emploi¹³⁴, non prévues par la réglementation, à rencontrer par les bénéficiaires lors de la liquidation.

L'argumentation du Ministre-Président, fondée sur le respect des objectifs énoncés par le législateur régional, en l'occurrence le soutien des investissements qui concourent à la mise en place d'un développement durable en favorisant la création d'emplois, n'a pas été de nature à modifier le point de vue de la Cour selon lequel l'application de sanctions avant l'échéance des objectifs en matière d'emploi ne pouvait résulter que d'une modification des arrêtés du 9 juillet 1992, le Gouvernement wallon étant seul compétent pour fixer les conditions ainsi que les modalités d'octroi et de liquidation des primes à l'investissement.

En suite d'une réponse ministérielle datée du 23 mai 1995, la Cour a réitéré sa position quant à la suspension des liquidations en fonction de l'évolution de l'emploi et pris acte de l'intention du ministre-président d'entamer une réflexion sur la question de la structure financière des entreprises. Le 30 janvier 1998, celui-ci a porté à la connaissance de la Cour le contenu d'une circulaire ministérielle du 17 décembre 1997 par laquelle il enjoint à l'administration de limiter dorénavant son contrôle au respect des seules conditions fixées dans les arrêtés du 9 juillet 1992, et, dans un souci de transparence et de sécurité juridique, de ne plus imposer aucune autre condition dans les conventions¹³⁵.

¹³² Mais pourrait être abordée lors d'un objectif ultérieur.

¹³³ 152^e Cahier d'observations, Fasc. I^{er}, *Doc. Parl. w.*, 92 (1995-1996) – N° 1, pp. 38-41.

¹³⁴ Ainsi que l'obligation faite à toutes les entreprises de se trouver dans une structure financière équilibrée en vue d'obtenir le versement des aides.

¹³⁵ Circulaire abrogée et remplacée par une circulaire du 28 août 2002 relative au contrôle de la situation financière des entreprises préalablement à la liquidation des primes.

4.2.1 Suspension des liquidations en fonction de l'évolution de l'emploi (dossiers pour lesquels la condition d'emploi n'est pas encore exigible)

Dans son 152^e Cahier, la Cour dénonçait le contrôle de l'effectif d'emploi lors de la liquidation des primes à l'investissement, à un moment où cette condition d'emploi n'est pas encore nécessairement exigible: les arrêtés du 9 juillet 1992 prévoient en effet que celle-ci doit être atteinte deux ans au plus tard après la fin du programme d'investissements¹³⁶.

Or, depuis 1994, sur la base d'une note interprétative de la réglementation, certaines conventions comportent une clause précisant que toute liquidation de la prime est suspendue dans le cas où l'effectif constaté au moment de chaque liquidation est inférieur à l'effectif de départ¹³⁷. Pareille disposition a été mise en œuvre à diverses reprises dans les dossiers de l'échantillon¹³⁸. Cependant, cette exigence supplémentaire n'a pas été appliquée de manière uniforme dans le temps, générant une inégalité de traitement des entreprises concernées par l'application de la réglementation sur l'expansion économique.

Suite aux protestations d'une entreprise à laquelle l'administration voulait imposer une telle suspension non prévue par la convention d'aide¹³⁹, il a été confirmé, le 5 octobre 1994, que la note n° 19bis ne devait s'appliquer qu'aux dossiers dont les conventions prévoient une telle suspension.

Comme la Cour l'a constaté en 1998 dans un rapport adressé au Ministre-Président¹⁴⁰, la circulaire ministérielle, datée du 17 décembre 1997, ne remet nullement en question cette ligne de conduite et n'aborde au demeurant la problématique «emploi» que de manière assez ambiguë¹⁴¹: les conventions conclues depuis le 1^{er} janvier 1998 sur pied des arrêtés du 9 juillet 1992 continuent d'ailleurs à prévoir la suspension du paiement de la prime dans le cas où l'effectif constaté serait inférieur à l'effectif de départ et que cette situation entraînerait une pénalité. En conséquence, la remarque initiale de la Cour concernant ce problème n'a pas été suivie d'effet pour ces dossiers.

Pour éviter le manque de transparence, la Cour recommandait alors au Gouvernement d'assurer une information correcte et complète des bénéficiaires potentiels des aides en définissant clairement les droits et obligations des parties dans des arrêtés (du Gouvernement ou ministériels, selon le cas) dûment publiés.

Les arrêtés adoptés à partir de 1999 ont modifié les conditions de liquidation des primes et intégré certaines des conditions supplémentaires imposées par

¹³⁶ Disposition logique si l'on part du principe que la création d'emplois est censée résulter de la réalisation des investissements.

¹³⁷ La mise en œuvre de cette clause est explicitée par la note d'interprétation n° 19bis du 11 avril 1994, laquelle prévoit que, pour les dossiers dont la condition d'emploi n'est pas encore exigible, «dans le cas où l'emploi réel est inférieur à l'effectif de départ, la partie de la prime relative au critère création d'emploi est suspendue, une pénalité provisoire est appliquée le cas échéant. Dès lors, l'aide provisoirement adaptée peut être liquidée pour autant que le minimum de 5% soit atteint. Dans le cas contraire, la prime est suspendue».

¹³⁸ Par exemple, dossier W9882 Objectif 1 AIDE et dossier 980046 Objectif 2 bis.

¹³⁹ Dossier W9084.

¹⁴⁰ Lettre du 1^{er} décembre 1998.

¹⁴¹ Si la circulaire précise d'un côté que les conventions ne peuvent plus contenir de clause allant au-delà du prescrit légal, elle rappelle par ailleurs que «conformément aux dispositions des arrêtés du 9 juillet 1992 fixant les conditions de liquidation des aides et de contrôle par l'administration, il est prévu que la liquidation de la prime est subordonnée à la demande de liquidation émanant de l'entreprise. (...) De plus, l'entreprise doit avoir rempli ses objectifs en matière d'emploi et de valeur ajoutée par emploi».

l'administration, mais continue à ne prévoir aucune mesure de suspension des liquidations en fonction de l'emploi à un moment où la condition d'emploi n'est pas encore exigible. Parmi les dossiers de l'échantillon traités par la Direction de l'Industrie sur pied de ces nouvelles réglementations, aucune suspension des paiements en pareilles circonstances n'a été constatée. Les aides octroyées aux P.M.E. en application de l'arrêté du 21 mai 1999 ne sont plus formalisées dans une convention; néanmoins, l'annexe¹⁴² à la décision d'octroi adressée aux bénéficiaires ne fait pareillement pas allusion à une quelconque suspension des liquidations en fonction de l'emploi. Pourtant, une note datée du 1^{er} juillet 1999 applicable en principe à tous les dossiers (P.M.E. et grandes entreprises) alors en cours de liquidation ainsi qu'aux dossiers futurs, complète la note d'interprétation n° 19bis déjà évoquée: une suspension des liquidations est susceptible d'intervenir non seulement si «*la moyenne de l'emploi calculée à partir du premier trimestre qui suit la période de référence pour le calcul de l'effectif de départ jusqu'au dernier trimestre O.N.S.S. pris en considération lors du contrôle effectué par la Division de l'Inspection économique est inférieure à l'effectif de départ*», mais aussi si l'emploi moyen de ce dernier trimestre est inférieur à cet effectif de départ¹⁴³. Cette note semble strictement suivie par la Direction des P.M.E. qui, contrairement à la Direction de l'Industrie, continue à appliquer préventivement une mesure de suspension provisoire¹⁴⁴ des liquidations¹⁴⁵, alors même que la condition d'emploi n'est pas encore exigible, dans l'hypothèse où l'effectif réel au moment du contrôle est inférieur à l'effectif de départ.

Lorsqu'il s'agit d'apprécier la nécessité de suspendre les paiements en fonction de l'emploi au cours du dernier trimestre contrôlé par la D.I.E., la Direction des P.M.E. se dit cependant attentive à la nature des activités du bénéficiaire, afin de ne pas pénaliser les entreprises dont l'activité est saisonnière.

En dépit des observations formulées précédemment par la Cour, l'administration continue donc, dans certains cas, à imposer aux entreprises des exigences supplémentaires par rapport aux contraintes réglementaires.

4.2.2 Adaptation de la prime en fonction de l'emploi (dossiers pour lesquels la condition d'emploi est exigible)

Les arrêtés du 9 juillet 1992 prévoient que les objectifs d'emploi doivent être atteints au plus tard deux ans après la fin du programme, à défaut de quoi il est procédé au retrait de l'aide correspondante, voire à son annulation si le taux de celle-ci tombe en-dessous de 5%. Dans son 152^e Cahier, la Cour a constaté qu'étaient également appliquées, dès le stade de la liquidation des aides, des mesures d'adaptation des primes lorsque la condition d'emploi, déjà exigible à ce stade, n'était pas atteinte.

Les modalités d'adaptation de la prime en fonction des résultats des contrôles du respect de l'objectif en matière d'emploi sont également définies dans la note

¹⁴² Intitulée «Modalités de contrôle, liquidation et restitution des aides».

¹⁴³ Alors que dans un dossier pour lequel l'effectif réel au moment de la liquidation avait été calculé sur la base du seul dernier trimestre contrôlé par la D.I.E., le directeur général avait décidé, en 1996, qu'il convenait d'appliquer la note n° 19bis de façon stricte, c'est-à-dire de calculer l'emploi réel moyen des trimestres courant à partir du trimestre qui suit la période de référence jusqu'au dernier trimestre pris en considération lors du contrôle de l'Inspection économique (dossier 78/C2/1957).

¹⁴⁴ Car appliquée uniquement jusqu'au premier trimestre d'exigibilité de la condition d'emploi.

¹⁴⁵ Uniquement pour la partie de la prime liée à la création d'emploi.

d'interprétation n° 19bis précitée. Celle-ci prévoit une révision éventuelle de la prime (voire son annulation si le niveau de l'aide tombe en dessous de 5%)¹⁴⁶, dès l'exigibilité de la condition d'emploi fixée dans la convention et, le cas échéant, une seconde adaptation, au terme des seize trimestres durant lesquels l'emploi doit être maintenu. Il n'existe aucune possibilité de rattrapage si la condition d'emploi, non respectée à la date conventionnelle, s'avérait finalement remplie en moyenne pendant ces quatre ans, ce dont l'entreprise n'est pas clairement informée¹⁴⁷. Or, cette exigence de maintien pendant seize trimestres résulte de l'interprétation extensive des articles 16 et 17, déjà cités, des arrêtés du 9 juillet 1992. Dans son courrier du 1^{er} décembre 1998, la Cour avait fait observer au ministre que ces dispositions se trouvaient ainsi complétées de sanctions non prévues au départ.

Quant aux dossiers relevant de mesures cofinancées par le FEDER (1994-1999), l'administration, avec l'autorisation expresse du cabinet du ministre chargé de l'Economie, a défini des modalités de paiement qui prescrivent la tenue en suspens du versement d'une quotité de l'aide¹⁴⁸ jusqu'à réalisation de la condition relative à l'emploi. La pratique montre néanmoins que l'administration anticipe parfois l'application de pénalités (provisoires) en vue de minimiser les risques de devoir procéder ultérieurement à la récupération de subventions indues.

Dans un cas où l'administration a été interrogée par une entreprise dont la mise en liquidation de la deuxième des trois tranches de la prime avait été suspendue, l'administration a répondu qu'il n'entrait pas dans les intentions de la Région ni dans celles de la Commission européenne d'accorder des aides qui constitueraient des avances remboursables sans intérêt¹⁴⁹.

Les arrêtés adoptés à partir de 1999 ont toutefois clarifié la situation en précisant que *«l'objectif d'emploi doit être atteint, durant un trimestre de référence fixé par l'entreprise, au plus tôt le trimestre qui suit l'introduction de son dossier ou la date de réception de la demande de prime et au plus tard deux ans après la fin du programme d'investissements puis maintenu en moyenne durant seize trimestres, en ce compris le trimestre de référence. Si cet objectif n'est pas atteint et maintenu dans les délais impartis, il est procédé au retrait total ou partiel de la prime correspondante»*.

Le régime classique applicable aux grandes entreprises subordonne désormais, sauf disposition contractuelle particulière, la liquidation de la dernière tranche (soit 20%) de la prime à la réalisation de l'objectif d'emploi¹⁵⁰.

¹⁴⁶ A noter toutefois que lorsque la condition d'emploi n'est pas atteinte à la date conventionnelle, l'entreprise peut tenter d'éviter ou de limiter la sanction en sollicitant l'anticipation (dossier 970007 Objectif 2) ou le report de la période d'exigibilité, pour autant que ne soit pas dépassé le délai réglementaire de deux ans à partir de la fin du programme d'investissements. Si, au terme de ce délai de deux ans, la condition d'emploi n'a pu être respectée, une annulation (dossier W9658) ou une adaptation de l'aide doit alors intervenir, à moins qu'un nouveau report de la condition d'emploi soit envisageable suite à un report (pour des raisons justifiées) de la fin des investissements. Cette grande latitude ne se révèle cependant pas toujours suffisante pour permettre le maintien des aides (dossier 970006 Objectif 1).

¹⁴⁷ Tout en rappelant la méthode d'adaptation de la prime pour le cas où il apparaîtrait, lors des contrôles, que l'effectif d'emploi n'est pas atteint, la convention prévoit simplement que l'adaptation éventuelle de la prime se fera sur la base de contrôles opérés après la période de référence où l'emploi doit être atteint, d'une part, et après une période de seize trimestres où l'emploi doit être maintenu, d'autre part.

¹⁴⁸ 20 % pour les programmes supérieurs à 20 millions de francs, 50% pour les investissements plus modestes lorsque la création de l'emploi ne doit intervenir que plus de six mois après la fin du programme, 100% dans les autres cas.

¹⁴⁹ Dossier WPI0006 Objectif 1 AIDE.

¹⁵⁰ Article 14 de l'A.G.W. du 8 novembre 2000.

Alors que, pour les dossiers relevant d'un objectif européen, la réglementation n'établit plus directement de lien entre les paiements et la réalisation des objectifs en matière d'emploi^{151/152}, les actuelles dispositions contractuelles imposent, pour les dossiers émergeant à la loi de 1970 (dossiers classiques ou avec cofinancement européen), le respect de la condition d'emploi si celle-ci est déjà applicable, dès le stade de la liquidation des deuxième et troisième tranches, voire dès celle de la première tranche.

Les dossiers de l'échantillon n'étant pas tous arrivés à ce stade, il est difficile d'apprécier avec quelle rigueur le respect de ces exigences est vérifié. Toutefois, l'administration ne s'est pas toujours assurée du respect de la condition d'emploi, déjà exigible au moment de la demande de liquidation, alors que, dans un souci de rappeler à l'entreprise ses obligations en matière d'emploi, les conventions prévoyaient le respect de cette exigence dès le stade de la première tranche¹⁵³.

4.2.3 Restructuration sociale

Certaines conventions contiennent encore une disposition non prévue par la réglementation, qui, en cas de restructuration sociale avant la fin des obligations du bénéficiaire en matière d'emploi, entraîne la résolution de la convention¹⁵⁴.

Quoique non prévue explicitement par la réglementation, cette démarche se justifie par le souci de l'administration de se ménager une possibilité de mettre fin au contrat conclu en prévision du non-respect par l'entreprise de ses obligations.

Cependant, certaines conventions sont dépourvues de pareille clause¹⁵⁵, ce qui entraîne une inégalité de traitement entre entreprises.

4.3 Obligation de recruter en zone « Objectif »

Certaines conventions de primes à l'investissement octroyées dans le cadre des fonds structurels européens imposent depuis 1996 une obligation non prévue par la réglementation à savoir celle de recruter prioritairement le personnel parmi les

¹⁵¹ Articles 11 des A.G.W. du 8 novembre 2000 et du 8 février 2002.

¹⁵² L'A.G.W. du 8 novembre 2000 relatif à la mise en œuvre du plan de développement cofinancé par le Fonds de développement régional – Objectif n°1 précise en son article 11 que:

«... le paiement de 50 % de la prime peut être sollicité par l'entreprise après réalisation et paiement de 25 % du programme d'investissements et moyennant production de la preuve du respect des législations et réglementations fiscales et sociales».

Cette disposition est complétée par le deuxième alinéa de l'article 12 selon lequel:

«... la liquidation de la première tranche de 50 % pourra intervenir sur simple présentation d'une attestation, certifiée sincère et exacte par un membre soit de l'Institut des réviseurs d'entreprises, soit de l'Institut des experts-comptables, indiquant la réalisation et le paiement de 25 % du programme d'investissements».

Cependant, les dispositions de cet arrêté qui, certes, allègent les procédures de traitement des dossiers et devraient ainsi en accélérer le traitement, permettent de liquider des sommes parfois importantes sans aucun contrôle de l'administration, notamment sur la matérialité des investissements. Ces modalités de liquidation sont d'ailleurs proches de celles prévues, dans un premier temps, dans les conventions de la programmation 1994–1999. Suite à un important cas de fraude, l'administration, a, de sa propre initiative, revu les modalités de liquidation des primes en imposant un contrôle de l'Inspection économique préalable à chaque liquidation, dans le cas de primes d'un montant supérieur ou égal à 25 millions de francs.

¹⁵³ Dossier IND01934 *Phasing out* de l'Objectif 1.

¹⁵⁴ Notamment, dossier 990828.

¹⁵⁵ Par exemple, dossier W9326.

demandeurs d'emploi résidant dans les zones éligibles à l'Objectif dont relève l'entreprise.

Cette exigence, dictée par un double souci d'éviter des délocalisations intempestives et de restreindre le déficit structurel d'emploi dans les zones visées, n'a cependant pas été imposée de manière uniforme au cours du temps: en effet, certaines conventions en sont dépourvues tandis que d'autres, postérieures, imposent également d'apporter la preuve, sous peine de restitution de la prime, des démarches entreprises en vue d'engager des demandeurs d'emploi inscrits auprès des directions subrégionales du FOREM situées dans la zone éligible à l'Objectif.

A une entreprise qui faisait état de la difficulté de respecter cette obligation pour certains postes requérant des compétences précises¹⁵⁶, l'administration a répondu que le but de l'Objectif 1 est essentiellement de pallier le retard de croissance économique dans la province du Hainaut et d'y résorber le chômage endémique et que, dès lors, il convenait de s'assurer que les entreprises effectuent toutes les démarches utiles afin d'embaucher prioritairement des travailleurs domiciliés dans les différents bassins éligibles à l'Objectif 1.

Dans la pratique, l'application de la sanction prévue (restitution de l'aide) s'avère difficilement concevable, non seulement à cause de l'imprécision de la notion d'engagement prioritaire et de l'inégalité de traitement possible entre les entreprises qui annoncent d'emblée la totalité des emplois qu'elles comptent créer et celles qui se limitent à mentionner le nombre d'emplois suffisant pour obtenir la prime, mais aussi parce qu'il arrive que l'envoi de la convention pour signature à l'entreprise soit postérieur à la création de l'emploi¹⁵⁷. De plus, l'autorisation de débiter les investissements ne spécifie pas systématiquement ces modalités d'embauche particulières. Ainsi, dans un dossier de l'échantillon¹⁵⁸, l'administration a accepté de prendre en compte des personnes engagées sans l'aide du FOREM car l'envoi de la convention à l'entreprise était postérieur à ces engagements et l'autorisation de débiter ne mentionnait pas les conditions de recrutement. Dans un autre cas, par contre, l'administration a informé l'entreprise que l'engagement de personnel durant la période comprise entre le début du programme et l'envoi à l'entreprise de l'autorisation de débiter ne ferait pas obstacle à la liquidation des aides, nonobstant le non-respect des démarches imposées par ladite autorisation¹⁵⁹.

En outre, si l'entreprise est contrainte, par les dispositions conventionnelles, de consulter le FOREM, elle n'est nullement obligée de recruter les candidats qui lui sont présentés.

Assimilant cette obligation à une clause morale ou obligation de moyens dans le chef de l'entreprise, l'administration ne se focalise d'ailleurs pas sur ce point. Ainsi, dans un dossier de l'échantillon, les 23 personnes nécessaires au respect de la condition d'emploi d'une société appartenant à un groupe flamand ont toutes été recrutées en dehors des bassins éligibles à l'Objectif 1 et non parmi la cinquantaine de demandeurs d'emploi proposés par le FOREM¹⁶⁰. Dans le cas d'une société de transport, du personnel engagé hors zone Objectif 5b (et hors Région wallonne) a été pris en compte par l'administration, malgré le risque,

¹⁵⁶ Dossier W9259 Objectif 1 AIDE.

¹⁵⁷ Dossier 960304 Objectif 1 ACE; dossier 990020 Objectif 2bis.

¹⁵⁸ Dossier WPI0031 Objectif 1.

¹⁵⁹ Dossier 970310.

¹⁶⁰ Dossier 960426 Objectif 1 ACE.

souligné par l'Inspection économique, qu'il soit utilisé par la société-mère établie en Région flamande, car l'entreprise a apporté la preuve qu'elle avait effectué les démarches nécessaires pour recruter son personnel prioritairement dans la zone concernée¹⁶¹.

De plus, dans un autre cas où la société n'a pas recouru aux services du FOREM et a recruté ses travailleurs parmi des intérimaires déjà à son service et du personnel provenant d'autres sociétés liées, la D.C.R.L. a estimé, contrairement à l'avis de l'Inspection économique, que les personnes recrutées étaient potentiellement demandeuses d'emploi et que, dès lors, l'entreprise avait répondu à l'esprit de la clause conventionnelle en engageant des travailleurs se trouvant dans une situation précaire¹⁶².

Mais au-delà de ces considérations, l'insertion d'une telle clause dans les conventions d'entreprises, certes situées dans une zone bénéficiant d'un régime particulier, pourrait poser problème au regard du principe de libre circulation des personnes.

En tout état de cause, ainsi que la Cour l'a fait observer au ministre dans son courrier du 1^{er} décembre 1998 précité, à défaut d'avoir été inscrites dans les arrêtés ministériels pris en exécution de l'arrêté du 9 juillet 1992, ces dispositions n'ont pas été soumises de manière officielle à l'avis de la Commission européenne.

Celles-ci n'ont cependant pas été davantage reprises dans les arrêtés du 8 novembre 2000 et du 8 février 2002 organisant les régimes d'aides «*Phasing out* de l'Objectif 1» et «Objectif 2», alors même que les conventions conclues sur ces bases comportent encore pareilles dispositions.

Toutefois, sur proposition de l'administration, le ministre a, le 26 septembre 2002, marqué son accord sur leur assouplissement: la société qui aurait engagé du personnel avant la notification de sa convention ne pourra être sanctionnée par une annulation des aides en cas d'engagement en dehors des bassins éligibles. De même, en cas de recrutement postérieur à cette notification, l'absence de consultation du FOREM ne sera préjudiciable à l'entreprise que si elle a engagé du personnel en dehors des bassins éligibles.

4.4 Transferts

De manière à éviter de considérer comme création d'emploi les transferts de personnel entre sociétés apparentées, les arrêtés du 9 juillet 1992 prévoient qu'en cas d'opérations résultant du changement de statut juridique d'entreprises existantes, l'accroissement de l'emploi est calculé sur la base de l'emploi effectif des entreprises préexistantes à l'opération de constitution de la nouvelle entité juridique. De même, pour la détermination du personnel supplémentaire, il n'est pas tenu compte des membres du personnel qui étaient occupés antérieurement dans les entreprises dont le demandeur continue l'activité en tout ou en partie, ou se trouve directement ou indirectement dans des liens quelconques d'interdépendance. En outre, pour la détermination du personnel supplémentaire, on retiendra l'ensemble du personnel affecté aux sièges d'exploitation en Région wallonne.

La Cour a attiré l'attention sur l'imprécision de ces dispositions qui ne cernent pas suffisamment le critère de «création d'emploi». Cette ambiguïté a notamment

¹⁶¹ Dossier W9928 Objectif 5b.

¹⁶² Dossier 980232 Objectif 1 AIDE bis.

été soulevée à propos du transfert de personnel d'une société vers une filiale dans un contexte juridique de transition et de restructuration d'entreprise¹⁶³.

En outre, la notion d'interdépendance n'est nullement précisée, ce qui peut soulever des contestations dans le chef de certaines entreprises¹⁶⁴ et ne simplifie pas le contrôle à opérer par l'administration¹⁶⁵.

Par ailleurs, cette disposition réglementaire imprécise aboutit à des applications contradictoires.

En effet, d'une part, l'administration considère comme création d'emplois le transfert de personnel occupé précédemment par une même entreprise en dehors de la Région wallonne¹⁶⁶ et, d'autre part, l'insertion dans les conventions conclues depuis la mi-1995¹⁶⁷ d'une clause stipulant que «*les emplois ne pourront être issus du personnel occupé antérieurement par des entreprises situées en Région wallonne avec lesquelles la société bénéficiaire a des liens d'interdépendance*» aboutit concrètement à exclure les seuls travailleurs occupés par des entreprises situées en Région wallonne avec lesquelles l'entreprise bénéficiaire a des liens d'interdépendance, s'écartant ainsi des dispositions des arrêtés du 9 juillet 1992.

En conséquence, les transferts de travailleurs d'entreprises situées hors de la Région wallonne avec lesquelles il existe des liens d'interdépendance sont considérés comme des créations d'emplois – ce qui aboutit à subventionner, non de véritables créations, mais de simples transferts d'emplois¹⁶⁸ – tandis que les transferts en provenance d'entreprises situées en Région wallonne avec lesquelles pareils liens existent ne sont pas pris en compte.

Depuis le 1^{er} janvier 1998, cependant, les conventions ne limitent plus l'interdiction de transfert de personnel aux seuls transferts à l'intérieur de la Région wallonne. Aucun écrit n'a, d'emblée, officialisé cette décision pour l'ensemble de la D.G.E.E.¹⁶⁹. Outre une nouvelle rupture d'égalité, ce changement de ligne de

¹⁶³ F 11- 1.181.515 L1 et 153^e Cahier d'observations, Fasc. 1^{er}, *Doc. Parl. w.*, 208 (1996-1997) – N°1, pp 70-71.

¹⁶⁴ Dossier WPI 0006 Objectif 1 AIDE.

¹⁶⁵ Dossier 960426 Objectif 1 ACE: la Cour a constaté par courrier F 11 – 1.884.527 L1 du 24 octobre 2000 que l'administration avait considéré l'obligation d'occuper 23 travailleurs comme respectée pendant la période de référence, alors que 14 des personnes engagées provenaient d'une société, tombée en faillite ultérieurement, gérée par une personne à la fois actionnaire et administratrice de la nouvelle société et mandatée pour en diriger effectivement et en permanence l'activité de transport.

¹⁶⁶ Dossier W9431 Objectif 1; dossier 78/C1/5327; dossier 78/C2/2804; dossier 78/C2/3981 (la création d'emploi prise en compte consiste en un transfert en Région wallonne de 26 personnes occupées en Région flamande, et en l'engagement de seulement deux travailleurs nouveaux); dossier W9549 Objectif 1 (transfert en Région wallonne d'un siège établi en Région flamande et de l'ensemble du personnel); dossier 78/C2/03538 (transfert de 28 emplois en provenance de Bruxelles).

¹⁶⁷ Note d'interprétation n° 27 du 7 juillet 1995.

¹⁶⁸ Dossier WPI0138 Objectif 1 ACE: dans ce dossier ayant bénéficié de la mesure ACE (création d'une entreprise de plus de 20 unités) de l'Objectif 1 en raison de l'implantation d'un premier siège d'exploitation en Région wallonne, l'Inspection économique, pressentant que le programme d'investissements consistait uniquement en l'ouverture d'un nouveau siège d'exploitation en Région wallonne avec création de 7 à 8 personnes pour ce nouveau siège, a proposé en conséquence de tenir la liquidation de la prime en suspens jusqu'à éclaircissement de la situation. Le service instructeur n'a cependant pas partagé ce point de vue, acceptant ainsi de subventionner une simple délocalisation sans véritable création d'emplois.

¹⁶⁹ Une note interne à la Direction des P.M.E., datée du 2 février 1998, préconise de ne pas prendre en compte les emplois transférés en Région wallonne d'une entreprise flamande ou bruxelloise venant s'y installer. En ce qui concerne la Direction de l'Industrie, par contre, c'est une note ministérielle du 7 juillet 2000 qui a confirmé cette position.

conduite se révèle parfois problématique, surtout lorsqu'il intervient au cours de l'instruction d'un dossier¹⁷⁰ ou lorsque l'administration renonce à appliquer, à certains dossiers, une ligne de conduite qu'elle vient d'adopter¹⁷¹.

En outre, au-delà des transferts éventuels entre entreprises interdépendantes, il existe un risque, pour les entreprises qui disposent de plusieurs sièges d'exploitation, qu'un accroissement de l'emploi dans le siège subventionné s'accompagne simultanément d'une réduction de celui-ci dans un autre siège non subventionné. Pour pallier ce risque entre sièges belges, la Direction des P.M.E. calcule actuellement un effectif de départ de l'ensemble des sièges situés en Région wallonne¹⁷², et de l'ensemble des sièges belges, et, en majorant ceux-ci de l'accroissement d'emploi attendu sur le siège subsidié, impose une condition d'emploi qui devra être respectée au niveau de la Région wallonne et de l'ensemble de la Belgique. L'entreprise aura respecté ses obligations si elle se conforme à sa condition d'emploi non seulement au niveau de la Région wallonne, mais également au niveau belge. Si cette dernière hypothèse n'était pas remplie, il y aurait une présomption de transferts non compensés entre sièges d'exploitation¹⁷³.

La Direction de l'Industrie, quant à elle, a tout d'abord distingué, d'une part, l'emploi du (des) siège(s) visé(s) par le programme subventionné et, d'autre part, l'emploi wallon uniquement¹⁷⁴. Toutefois, depuis 2000, cette Direction ne prend en compte, pour les calculs d'emploi, que le siège d'exploitation visé par le programme subsidié, sans se préoccuper de l'évolution de l'emploi dans les autres sièges (belges ou étrangers), sauf si ceux-ci se situent dans la commune ou une commune limitrophe de celle du siège subsidié: dans ce cas, l'emploi de ces différents sièges est globalisé. Les transferts entre sièges demeurent neutralisés, quand bien même ils seraient compensés, sauf quelques rares cas particuliers¹⁷⁵.

D'autres circonstances conduisent également les services instructeurs à une application peu rigoureuse des dispositions réglementaires visant à écarter les transferts d'emploi entre entreprises apparentées. Dans des cas qualifiés d'exceptionnels, ils peuvent admettre, sur demande préalable, certains transferts comme création d'emploi, pour autant qu'ils fassent l'objet d'une compensation dans l'entreprise d'origine. C'est ainsi qu'a été admis, au titre de création d'emploi dans le chef d'un bénéficiaire d'une prime, le transfert d'une personne occupée par une société apparentée dans le cadre d'un contrat de remplacement à durée déterminée. Cette exception a été motivée par le fait que ce travailleur à durée

¹⁷⁰ Par exemple, pour des dossiers dont l'instruction a débuté avant le 1^{er} janvier 1998 mais dont la convention n'a été finalisée qu'après cette date.

¹⁷¹ Dossiers 970258 Objectif 1 AIDE bis et 78/C2/10875: la question s'est posée dans ces dossiers relatifs à la constitution, par une société bruxelloise, d'une nouvelle société en Région wallonne devant entraîner une création de 20 emplois. Postérieures au 1^{er} janvier 1998, les conventions concernées ne limitent plus l'interdiction des transferts de personnel aux seules entreprises situées en Région wallonne. Cependant, l'administration a admis la prise en compte de transferts bruxellois au titre de création d'emplois en raison des compétences particulières des personnes concernées.

¹⁷² Dossiers 78/C3/15869 et 78/C3/16417: eu égard aux conditions d'intervention préférentielles réservées aux entreprises situées en zone de développement, une distinction supplémentaire est faite lorsque les sièges wallons sont situés, certains dans lesdites zones, et certains hors de ces zones.

¹⁷³ Les transferts entre sièges d'exploitation sont ainsi admis pour autant qu'il y ait compensation au total.

¹⁷⁴ Dossier 78/C3/7752.

¹⁷⁵ Transferts nommément identifiés sur lesquels l'administration a marqué son accord préalable, par exemple, dossier IND01282 (liste nominative).

déterminée a été, à son tour, remplacé dans sa société d'origine par un autre travailleur pour la durée du contrat restant à courir¹⁷⁶.

De même, dans trois autres cas, des transferts entre sociétés apparentées ont été acceptés car les départs avaient été compensés par de nouvelles arrivées dans les sociétés d'origine¹⁷⁷.

En outre, au stade de l'octroi, dans des cas exceptionnels, l'administration admet le transfert, sans compensation dans l'entreprise d'origine, de certaines personnes nominativement identifiées, par exemple lorsqu'une entreprise engage et forme du personnel pour les besoins spécifiques d'une société apparentée en constitution¹⁷⁸ ou d'un nouveau siège d'exploitation visé par le programme subsidié¹⁷⁹, qui dispose alors de travailleurs déjà formés et opérationnels et dont le savoir-faire peut être valorisé dans le cadre de cette nouvelle entreprise¹⁸⁰.

En revanche, la disposition réglementaire interdisant de considérer comme création d'emploi un transfert de personnel d'une société dont le bénéficiaire continue l'activité en tout ou en partie a été appliquée strictement dans un autre dossier: dans ce cas, l'administration a refusé de prendre en compte, au titre de création d'emploi, du personnel issu d'une entreprise dont le bénéficiaire poursuivait partiellement l'activité, suite au rachat de ses actifs et de sa clientèle¹⁸¹.

Certaines entreprises peuvent tirer parti de l'attitude ouverte de l'administration comme il a été relevé dans un dossier de l'échantillon précédemment évoqué au point 2.5 (Choix du régime le plus favorable)¹⁸².

Il est également à signaler que des transferts entre entreprises liées ne sont pas considérés comme tels, selon la pratique administrative, lorsque les personnes transférées ont entre-temps acquis la qualité de demandeur d'emploi, quelle qu'en soit la durée¹⁸³.

Une autre entorse à la réglementation est constituée par la prise en compte, au titre de création d'emploi, du personnel issu d'une société faillie, alors même que les arrêtés du 9 juillet 1992 excluent, pour la détermination du personnel supplémentaire, les membres du personnel qui étaient occupés antérieurement dans les entreprises dont le demandeur continue l'activité en tout ou en partie¹⁸⁴. Les arrêtés adoptés à partir de 1999 ne comportent cependant plus de disposition empêchant de considérer comme personnel supplémentaire le personnel provenant d'entreprises dont le demandeur continue l'activité, permettant ainsi d'assimiler à une création d'emploi la reprise de personnel d'entreprises en faillite¹⁸⁵.

Un autre changement introduit par ces derniers arrêtés consacre la disparition de la notion d'interdépendance au profit de celle de groupe. Sont désormais exclus

¹⁷⁶ Note de la D.C.R.L. du 5 juin 2002 à propos du dossier IND01932.

¹⁷⁷ Dossier 990137A Objectif 2 AIDE bis; dossier 980055 Objectif 2 AIDE bis; dossier 78/C2/12717.

¹⁷⁸ Dossiers 78/C2/10878 et 970314.

¹⁷⁹ Dossier IND01482 *Phasing out* Objectif 1.

¹⁸⁰ Dossier 960230 Objectif 1 ACE; au dossier 970314, la prise en compte dans le calcul de l'emploi des 10 personnes en provenance de la société-mère n'a été admise qu'a posteriori, par le biais d'un avenant.

¹⁸¹ Dossiers 980023 Objectif 2 AIDE et 78/C2/7528 (loi de 1978).

¹⁸² Dossier 960542 Objectif 1 AIDE bis.

¹⁸³ Dossier 990100 Objectif 2 AIDE bis: la prise en compte au titre de création d'emploi d'une personne transférée d'une entreprise liée, avec un transit par le chômage, a permis à la société d'éviter l'annulation de la prime de 15.420.000 francs qui lui avait été octroyée.

¹⁸⁴ Dossier W9483; dossier 990127; dossier 78/C3/10378.

¹⁸⁵ Dossier IND01934; dossier IND01903; dossier IND01046.

du calcul de l'accroissement de l'emploi les membres du personnel transférés d'une entreprise faisant partie du même groupe ou qui étaient occupés antérieurement par une entreprise détenant au moins 25% du capital ou exerçant un pouvoir de contrôle au sein de l'entreprise sollicitant la prime.

Pas plus que ne l'était la notion d'interdépendance¹⁸⁶, les concepts de « pouvoir de contrôle » ou de « groupe » ne sont définis par la réglementation. Une notice explicative du 31 décembre 1999 émanant de la D.C.R.L. précise que par « contrôle » il faut entendre le contrôle défini par l'arrêté royal du 14 octobre 1991 relatif à la définition de société-mère et de société-filiale pour l'application des lois coordonnées sur les sociétés commerciales¹⁸⁷. Quant à la notion de groupe, la D.C.R.L. a fait savoir en septembre 2000 à la Direction des P.M.E. que la question était à l'étude, étude qui ne semble cependant pas avoir encore abouti.

Il n'empêche que l'administration continue à tenir compte, dans certains cas, de membres du personnel occupés antérieurement par une entreprise détenant au moins 25% du capital ou exerçant un pouvoir de contrôle au sein de la société bénéficiaire de la prime, et ce en totale contradiction avec la réglementation¹⁸⁸.

Enfin, en cas d'opération résultant de changement de statut juridique d'entreprises existantes, ces nouveaux arrêtés prévoient que le calcul de l'accroissement de l'emploi ne tient pas compte des membres du personnel transféré des entreprises préexistant à l'opération de constitution de la nouvelle entité juridique.

Cependant, afin de ne pas pénaliser les entreprises forcées de s'adapter aux contraintes de l'environnement économique dans lequel elles évoluent et qui, de ce fait, opèrent ou subissent fréquemment des modifications de leurs structures, par exemple, lors d'opérations de fusion, d'absorption, de scission ou de vente d'entreprises, la législation habilite le Gouvernement à accorder le maintien des aides lorsque l'activité économique de l'entreprise est poursuivie et que les avantages obtenus sont transférés dans la nouvelle entité juridique au même titre que les investissements ayant justifié l'octroi de l'aide¹⁸⁹.

¹⁸⁶ Qui semblait plus large.

¹⁸⁷ Notice explicative concernant les aides visées par la loi du 4 août 1978 et ses arrêtés d'application du 21 mai 1999.

¹⁸⁸ Dossier IND01282: invoquant le besoin de personnel qualifié et expérimenté dès le lancement de l'activité d'une filiale nouvellement constituée, le ministre, avec l'aval du Gouvernement, a autorisé la prise en compte de travailleurs d'autres sociétés du groupe, pour autant qu'ils soient nominativement remplacés. Il s'agit là d'une dérogation non autorisée par la réglementation.

¹⁸⁹ Article 38bis, §2, de la loi du 30 décembre 1970 et article 32.16, §2, de la loi du 4 août 1978, telles que modifiées par les décrets du 25 juin 1992.

Chapitre 5

Cas particuliers

5.1 Introduction

La gestion des dossiers est rendue plus complexe lorsqu'une même société introduit successivement plusieurs dossiers de primes à l'investissement ou bénéficie par ailleurs d'autres subsides publics.

5.2 Dossiers successifs

La détermination de l'effectif de départ pose un problème particulier lorsqu'une condition d'emploi relative à un dossier antérieur est toujours en cours lors de l'introduction du dossier.

Pour rappel, les arrêtés définissent l'effectif de départ comme l'emploi moyen des quatre trimestres précédant l'autorisation de débiter les investissements (ou l'introduction du dossier)¹⁹⁰.

La note d'interprétation n° 19 du 11 février 1994, confirmée sur ce point par la note n° 19bis déjà citée du 11 avril 1994, précise cependant que si une condition d'emploi supérieure est toujours en cours dans le cadre d'un dossier précédent, c'est celle-ci qui constitue l'effectif de départ: l'objectif recherché est de ne pas subventionner deux fois les mêmes emplois. Le caractère confidentiel de ces notes d'interprétation implique que les entreprises ne sont pas toujours clairement informées des règles appliquées, ce qui peut occasionner certaines déconvenues. Dans un dossier de l'échantillon¹⁹¹, l'administration a en effet fixé la condition d'emploi à atteindre par l'entreprise en majorant, du nombre d'emplois nouveaux annoncé par celle-ci (26 emplois), la condition d'emploi antérieure (58,84), et non, comme le pensait l'entreprise, la moyenne de l'emploi des quatre trimestres précédant l'autorisation de débiter les investissements (50), l'entreprise se trouvant alors liée par une condition d'emploi de 84,84 au lieu de 76. La prise de conscience de ce malentendu a entraîné une révision de la convention sur la base d'une création attendue de 17,16 E.T.P. (soit la différence entre 76 et la condition d'emploi antérieure retenue comme effectif de départ), ce qui a eu pour effet de réduire la prime de 1,25% (ou 1.900.000 francs).

La réglementation adoptée à partir de 2000, pour les régimes classiques du moins¹⁹², a officialisé cette pratique administrative.

Lier ainsi des dossiers successifs dans le but d'éviter de subventionner à deux reprises une même création d'emploi peut cependant engendrer des modifications en cascade, non seulement lorsqu'une erreur est intervenue dans la fixation de la condition d'emploi antérieure¹⁹³, mais surtout dans l'éventualité où cette

¹⁹⁰ Respectivement l'article 10 de l'A.E.R.W. du 9 juillet 1992 (loi de 1970) et les articles 11 de l'A.E.R.W. du 9 juillet 1992 (loi de 1978) et des A.G.W. du 19 mai 1999 et du 8 novembre 2000.

¹⁹¹ Dossier 960193 (loi de 1978).

¹⁹² Art. 5 de l'A.G.W. du 21 septembre 1999 modifiant l'A.G.W. du 21 mai 1999 et art. 11 de l'A.G.W. du 8 novembre 2000.

¹⁹³ Dossier WPI0066 Objectif 1 AIDE.

condition n'est pas respectée par la suite¹⁹⁴. L'entreprise est alors interrogée avant d'ajuster le premier ou le second dossier, l'administration lui conseillant la solution la plus avantageuse. Le choix du dossier à adapter est en effet important car la répartition des créations d'emploi entre les dossiers peut modifier le pourcentage d'aide octroyé pour ce critère, voire rendre un dossier éligible ou non au bénéfice des aides. Dans un dossier de l'échantillon, la société a obtenu que la condition d'emploi, initialement fixée à 42 unités, d'un dossier antérieur soit ramenée à 37 unités, ce qui, certes, a entraîné une pénalité de 1,5% (ou 47.873,61 euros) dans ce dossier antérieur, mais a rendu éligible au régime classique de l'arrêté du 8 novembre 2000 un nouveau dossier sur lequel a été reportée la création de 4 des 5 emplois «récupérés» du dossier précédent. Ce seul report d'emploi permet de conclure à un accroissement de l'effectif de 10,83% pour ce nouveau dossier (soit à peine plus que le minimum réglementaire de 10%) autorisant l'octroi d'une prime de 133.862,50 euros alors même que l'emploi au terme de ce second programme d'investissements (41 unités) pourrait être inférieur à l'engagement initial de la société dans le premier dossier (42 unités)¹⁹⁵.

La répartition des créations d'emploi entre dossiers peut également avoir une incidence sur la catégorie dont relève une entreprise. Ainsi, par exemple, une société de 17 personnes qui, après avoir annoncé un accroissement de 5 emplois, n'en réalise en définitive que 2, relèverait pour un dossier introduit entre-temps, d'une catégorie différente selon que l'effectif de départ de ce nouveau dossier est soit la condition d'emploi du dossier précédent (22), soit l'effectif réel (19). L'importance de la fixation de l'effectif de départ sur la détermination du régime applicable est notamment apparue à l'occasion d'un nouveau dossier – sans création d'emploi à la clé – introduit en régime classique par une P.M.E. dont l'effectif moyen au cours des trimestres précédant l'autorisation de débiter s'élève à 45 E.T.P., la faisant relever de la catégorie C2, mais qui, compte tenu d'une condition d'emploi non encore exigible de 60 E.T.P. à atteindre par la suite dans un dossier antérieur, devrait être classée dans la catégorie C3¹⁹⁶. L'effectif de départ retenu en définitive dans ce cas d'espèce correspond à l'effectif réel de l'entreprise, et non à sa condition d'emploi antérieure, celle-ci n'étant exigible qu'ultérieurement¹⁹⁷.

L'abandon, par la Direction de l'Industrie (et plus récemment par celle des P.M.E.)¹⁹⁸, de la contrainte morale au profit de la contrainte réglementaire s'est révélée favorable à certaines entreprises soumises à des dossiers successifs. Ainsi, dans un dossier, l'effectif de départ, initialement constitué par une condition d'emploi antérieure toujours en cours (257) et non par l'effectif réel calculé (231,72) a permis, pour la création de 50 emplois, l'octroi, sur la base de ce seul critère, d'une prime de 6% et de l'exonération du précompte immobilier pour une durée de quatre ans. Cependant, la révision, par la suite¹⁹⁹, du dossier antérieur,

¹⁹⁴ Dossiers 7808/C2/74; dossier 78/C2/4085; dossier 78/C2/8772; dossiers W9208, W9240 et W9926.

¹⁹⁵ Dossiers C2/8984 et IND01818.

¹⁹⁶ Dossier 78/C2/11.279.

¹⁹⁷ Dossier 980226.

¹⁹⁸ Ce passage à la contrainte légale est justifié par le double souci de ne pas avantager les sociétés qui, bien informées, se contentent d'indiquer dans leur formulaire de demande d'aide le nombre d'emplois nécessaire et suffisant pour maximiser le niveau de l'aide, et de contrer en partie les effets de la distinction opérée par les régimes européens selon la taille des entreprises (20 unités maximum ou plus de 20 unités). Ceci conduit à s'interroger sur la raison d'être d'une telle distinction (cfr point 6.3.2 ci-après).

¹⁹⁹ Le 2 avril 1999, alors que l'abandon systématique de la contrainte morale au profit de la contrainte légale n'est intervenu qu'en septembre 2000 par la Direction de l'Industrie, qui a fait office de précurseur en la matière (note 18/2000 du 12 septembre 2000).

pour y remplacer la contrainte morale de 257 par la contrainte réglementaire de 101, a entraîné une révision du nouveau dossier: l'effectif réel de 231,72 étant désormais supérieur à la condition d'emploi antérieure révisée, l'effectif de départ du nouveau dossier a été ramené à 231,72 ce qui a permis dans ce dossier, pour une création inchangée de 50 emplois, l'octroi d'une aide de 7% et l'exonération du précompte immobilier pour 5 ans, l'aide globale passant elle de 134,6 à 140,2 millions de francs²⁰⁰.

De même, dans un autre cas, la condition d'emploi initiale du dossier antérieur (90 E.T.P.) a été ramenée à l'effectif minimum nécessaire pour l'octroi d'une aide inchangée (88). Les deux emplois «récupérés» de ce dossier antérieur ont alors été pris en compte pour le calcul de l'accroissement de l'emploi lié au nouveau dossier²⁰¹.

Pareillement, un autre cas illustre parfaitement les modifications en cascade occasionnées par la révision d'un dossier et leur impact sur les aides octroyées²⁰²: l'adaptation de la condition d'emploi initiale d'un dossier (87 E.T.P.) à l'effectif réel atteint (78,62) au cours du premier trimestre d'exigibilité a entraîné dans ce dossier une pénalité de 1% (soit 240.021 francs) mais aussi une révision de deux dossiers ultérieurs. Cette révision, ainsi que l'application de la contrainte légale plutôt que la contrainte morale²⁰³, ont permis la prise en compte des emplois «dégagés» du dossier initial au titre de création d'emploi dans les dossiers suivants, la condition d'emploi à atteindre dans le deuxième de ces dossiers étant réduite, sous ce double effet, à 88,62 au lieu de 100 E.T.P., soit un effectif à peine supérieur à l'emploi à atteindre initialement dans le premier des trois dossiers.

La complexité des situations et des contrôles auxquels peut conduire la prise en compte d'une condition d'emploi antérieure a déjà amené l'administration à déroger à cette règle et à considérer l'effectif réel comme effectif de départ²⁰⁴.

A l'inverse, dans un autre cas²⁰⁵, le ministre a invoqué des circonstances particulières pour que soit considérée comme effectif de départ une condition d'emploi antérieure (74) toujours en cours dans le cadre d'un précédent dossier alors que l'effectif réel (86) lui était supérieur²⁰⁶: une création de 16 emplois a ainsi été prise en compte pour le calcul de l'aide, alors que l'engagement nouveau de la société ne portait que sur 4 emplois. Cette décision a permis de rendre cette entreprise éligible à la mesure AIDE de l'Objectif 1 qui suppose la création de 10 emplois minimum.

Il arrive également qu'après avoir retenu comme effectif de départ d'un nouveau dossier la condition d'emploi toujours en cours d'un dossier antérieur, l'administration revoie ensuite sa position, à l'avantage du bénéficiaire. Ainsi, dans deux dossiers consécutifs d'une même entreprise, l'effectif de départ du premier dossier initialement constitué par la condition d'emploi du dossier directement antérieur, a été remplacé par la suite, en raison des arguments invoqués par l'entreprise, par la moyenne des quatre trimestres précédant l'autorisation de débiter,

²⁰⁰ Dossiers W9371 et 970173 (loi de 1970).

²⁰¹ Dossiers 980226 A (Objectif 1) et B (loi de 1978).

²⁰² Dossiers W9208 (loi de 1978), W9240 (loi de 1978) et W9926 (loi de 1978).

²⁰³ A une époque où l'application de la contrainte morale demeurait pourtant encore la règle générale.

²⁰⁴ Dossier W9224; dossier IND00137 *Phasing out* de l'Objectif 1.

²⁰⁵ Dossier W9246 Objectif 1 AIDE.

²⁰⁶ Décision intervenue le même jour que celui de la diffusion de la note d'interprétation relative à cette problématique.

ce qui a permis, dans le dossier suivant, de limiter le montant des adaptations à la baisse auxquelles il aurait fallu logiquement procéder en raison de la non-réalisation des objectifs d'emploi²⁰⁷.

Un changement de la méthode de calcul de l'emploi appliquée au cours du temps peut aussi motiver le non-recours à la condition d'emploi antérieure comme effectif de départ d'un nouveau dossier. Dans un dossier, annulé par la suite par renonciation tacite de la société et pour non-respect de la condition d'emploi, la condition d'emploi antérieure n'a pas été retenue, car non calculée en E.T.P.²⁰⁸, et, dans un autre dossier, une condition d'emploi antérieure calculée au niveau d'un groupe n'a pas été prise en compte pour un nouveau dossier, car calculée en intégrant des travailleurs intérimaires²⁰⁹.

De même, suite à l'adoption de la méthode de calcul arrêtée par le ministre le 15 mai 2000, la condition d'emploi d'un dossier antérieur instruit avant cette date ne constitue pas systématiquement l'effectif de départ d'un nouveau dossier introduit après cette date, quand bien même l'effectif réel lui serait inférieur²¹⁰.

En outre, depuis la décision de fixer la condition d'emploi à la contrainte légale et non plus à la contrainte morale, une condition d'emploi antérieure retenue comme effectif de départ est ramenée, s'il échet, au minimum réglementaire nécessaire, à son tour arrondi à l'unité inférieure. C'est ainsi que dans l'un des dossiers sélectionnés, la condition d'emploi antérieure de 11 unités retenue comme effectif de départ a successivement été réduite à 10,5 puis 10 unités²¹¹.

Dans un autre cas²¹², la condition d'emploi d'un dossier antérieur constituée par l'engagement moral de l'entreprise (126,34 unités) n'a pas servi de base à la fixation de l'effectif de départ d'un nouveau dossier, établi à 106 unités, c'est-à-dire à la condition d'emploi minimale que l'entreprise aurait dû respecter dans ce dossier antérieur. Cette attitude a permis de conclure que ce nouveau programme allait générer la création de 6 emplois, condition indispensable à l'octroi d'une aide, fixée à 699.582,10 euros, dans le cadre de l'Objectif 2.

Par ailleurs, il est apparu que, en raison des pratiques administratives visant à suspendre les liquidations en cas d'évolution de l'emploi moins favorable que prévu, la prise en compte d'une condition d'emploi antérieure comme effectif de départ d'un nouveau dossier est susceptible de retarder le paiement de la prime relative à celui-ci: dans un cas de l'échantillon, l'administration a envisagé la suspension de la liquidation d'une prime au motif que l'effectif alors atteint par le bénéficiaire, bien que supérieur à l'emploi moyen des quatre trimestres précédant l'autorisation de débiter, était inférieur à son effectif de départ constitué par une condition d'emploi d'un dossier antérieur qui n'était pourtant pas encore en période d'exigibilité. L'accroissement de l'emploi constaté au trimestre suivant, a toutefois permis de débloquer la situation²¹³.

Pareillement, dans un autre cas, le non-respect de la condition d'emploi antérieure a retardé la liquidation d'une seconde prime allouée à la même entreprise, eu égard à la nécessité d'attendre la fin de la période d'exigibilité de la condition

²⁰⁷ Dossiers W8083 et W9112.

²⁰⁸ Dossier W9154.

²⁰⁹ Dossier 960304 Objectif 1 ACE Bis.

²¹⁰ Dossier 78/C3/4581.

²¹¹ Dossier IND01274 *Phasing out* de l'Objectif 1.

²¹² Dossier IND01776.

²¹³ Dossiers 960110 et 980226 A et B.

d'emploi antérieure pour mettre les conditions d'emploi des deux dossiers en concordance²¹⁴.

Une autre constatation a été faite dans un dossier: la condition d'emploi de ce dossier est à atteindre avant que soit exigible la condition d'emploi d'un précédent dossier retenue comme effectif de départ du dossier en cause²¹⁵.

Un autre problème lié au recours à la condition d'emploi d'un dossier antérieur a été mis en évidence dans une note adressée au ministre le 21 novembre 2002 conjointement par la Direction de l'Industrie et la D.C.R.L. En effet, selon la pratique administrative, lorsque la période de maintien pendant seize trimestres d'une condition d'emploi antérieure s'achève moins de quatre trimestres avant l'autorisation de débiter les investissements d'un nouveau dossier, cette condition d'emploi antérieure, si elle est supérieure à l'emploi moyen de ces quatre trimestres, constitue l'effectif de départ de ce nouveau dossier, alors même qu'elle n'est plus exigible au moment de l'introduction de ce dossier.

En outre, cette condition d'emploi ne doit être respectée pendant seize trimestres qu'en moyenne seulement, un effectif moindre en fin de période étant ainsi admis. Le ministre a dès lors décidé, le 3 décembre 2002, de revoir cette interprétation jugée trop stricte pour les raisons évoquées ci-dessus et de ne pas tenir compte, pour le calcul de l'emploi d'un nouveau dossier, d'une condition d'emploi antérieure qui ne serait plus exigible à la date d'introduction de cette nouvelle demande. Cette décision, valable tant pour la Direction de l'Industrie que celle des P.M.E., ne précise cependant pas son entrée en vigueur.

5.3 Cumuls d'une prime à l'investissement et d'autres incitants régionaux liés à l'emploi

L'un des principes de base des décrets du 25 juin 1992 est l'interdiction de cumul des primes avec d'autres aides régionales pour un même investissement²¹⁶. Par ailleurs, les primes à l'investissement accordées dans le cadre du régime d'aides à finalité régionale institué par l'arrêté du 8 novembre 2000 ne peuvent être cumulées avec des aides accordées en application de tout autre régime d'aides à finalité régionale²¹⁷. Les primes accordées dans le cadre du *Phasing out* de l'Objectif 1 ou de l'Objectif 2 ne peuvent, quant à elles, être cumulées qu'avec des aides relevant du régime d'aide à l'ingénierie financière²¹⁸.

En outre, la réglementation européenne fixe des seuils d'intensité d'aides, sous forme d'équivalent subvention, qui ne peuvent être dépassés.

Le nombre d'aides susceptibles d'être octroyées aux entreprises à tous niveaux contraint la D.G.E.E. à des contrôles supplémentaires, sans rapport avec le fond des dossiers. Or, l'absence d'une banque de données unique qui permettrait de visualiser toutes les aides sollicitées ou obtenues par une même entreprise, de même que le cloisonnement entre certains services entraînent le passage obligé

²¹⁴ Dossier W9112.

²¹⁵ Dossiers IND00761 *Phasing out* Objectif 1 et IND01608 *Phasing out* Objectif 1.

²¹⁶ Articles 5ter et 32.8 des lois de 1970 et 1978 telles que modifiées par les décrets du 25 juin 1992.

²¹⁷ Courrier de la Commission européenne du 28 novembre 2000 (Aide d'Etat N226/2000, Régime d'aide à finalité régionale de la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique en Région wallonne).

²¹⁸ Courriers de la Commission européenne des 30 novembre 2000 (Aide d'Etat N234/2000) et 21 décembre 2001 (Aide d'Etat N521/01).

par des demandes aux tiers susceptibles d'être concernés par cette problématique. Cet état de fait ne permet par ailleurs qu'un contrôle ponctuel et non permanent des cumuls d'aides et ne garantit pas l'exhaustivité des vérifications.

La prime à l'investissement peut toutefois être cumulée avec l'autorisation de procéder à des amortissements accélérés sur les investissements en matériel, outillage et bâtiments industriels²¹⁹, ainsi qu'avec l'exonération du précompte immobilier sur les investissements en immeubles²²⁰. Dans un cas de l'échantillon, l'administration a cependant dû renoncer à octroyer l'exonération du précompte immobilier au bénéficiaire, afin de ne pas dépasser le plafond d'E.S.N. fixé par la Commission²²¹.

La durée de cette exonération, qui ne peut dépasser 5 ans, est fonction de l'évolution de l'emploi lié aux investissements. Le non-respect des engagements pris par l'entreprise en matière d'emploi est donc susceptible d'entraîner une révision de la durée pour laquelle cette exonération a été accordée au départ. Ainsi, dans un cas de l'échantillon, le non-respect de la condition d'emploi initiale de 356,65 E.T.P. a provoqué, non seulement une réduction de 6% du taux de la prime, mais également un raccourcissement d'un an de cette exonération²²².

Si une solution semblable a également été constatée pour deux autres dossiers de l'échantillon²²³, et a conduit, dans quatre autres cas, à l'annulation de l'exonération²²⁴, pareille attitude n'est pas systématique: dans le cas d'une société qui, contrairement à ses prévisions de porter son niveau d'emploi à 862 unités au départ d'un effectif de 717, n'a occupé en moyenne pendant les seize trimestres d'exigibilité de sa condition d'emploi que 706,95 E.T.P., l'administration a logiquement proposé au ministre d'annuler l'exonération du précompte immobilier en application de l'article 12 de l'arrêté du 9 juillet 1992 (loi de 1970). Après avoir,

²¹⁹ Articles 15, § 1, et 7 des lois de 1970 et 1978 telles que modifiées par les décrets du 25 juin 1992.

²²⁰ Articles 16 et 32.7 des lois de 1970 et 1978 telles que modifiées par les décrets du 25 juin 1992, exécutés, tout d'abord, par les articles 12 et 14 des A.E.R.W. du 9 juillet 1992 puis, par les articles 13 des A.G.W. des 21 mai 1999 et 8 novembre 2000 «classique», ainsi que, pour les dossiers bénéficiant d'un cofinancement européen, par les articles 10 des A.G.W. des 8 novembre 2000 et 8 février 2002.

Il est à noter que, par décision du 18 octobre 2000, la Commission européenne a déclaré le régime d'aides à finalité régionale, qui a abouti à l'adoption de l'A.G.W. du 8 novembre 2000, compatible avec le Traité CE, à quelques exceptions près, relatives notamment à l'application de l'exonération du précompte immobilier. Ce différend, dont la Commission a informé les autorités belges par courrier du 28 novembre 2000, trouve son origine dans le défaut de celles-ci de fournir à la Commission les éléments nécessaires pour le calcul de la valeur en équivalent subvention net de l'exonération de la partie provinciale et communale du précompte immobilier. Pour cette raison, les autorités belges se sont engagées à suspendre l'application de la partie du régime qui concerne l'exonération du précompte immobilier jusqu'à ce qu'elles aient présenté à la Commission les éléments nécessaires à ce calcul et que celle-ci ait confirmé qu'elle acceptait la méthode proposée.

Les négociations avec la Commission n'ayant pas encore abouti à l'heure actuelle, la Région continue à octroyer l'exonération du précompte immobilier, sous réserve de l'accord de la Commission. La persistance de ce différend n'est pas exempte de risques. En effet, vu le laps de temps écoulé, de nombreux précomptes ont vraisemblablement dû être enrôlés, et constitueront une recette indûment perçue par la Région (et les pouvoirs subordonnés) qu'il s'agira de rembourser en cas d'accord de la Commission. En outre, dans cette hypothèse, il conviendra de procéder à un recalcul de l'E.S.N. de l'aide globale qui pourrait aboutir, en cas de dépassement des plafonds autorisés, à la révision des aides octroyées, voire à la récupération d'aides déjà liquidées, entraînant ainsi un contentieux potentiel avec les bénéficiaires.

²²¹ Dossier IND00757 *Phasing out* de l'Objectif 1.

²²² Dossier W9326.

²²³ Dossier W8083; dossier W9882 Objectif 1 AIDE.

²²⁴ Dossier W9112 (loi de 1978); dossiers W9155 (loi de 1978) et W9512; dossier 78/C2/1331; dossier W8442.

dans un premier temps, suivi l'avis de son administration, le ministre est cependant revenu sur sa décision pour finalement accorder le maintien de l'avantage fiscal (certes pour une durée de 3 ans au lieu de 5)²²⁵, en arguant du maintien de l'emploi, l'effectif de départ ayant entre-temps été revu à la baisse.

Partant du principe que les primes à l'investissement constituent des incitants à l'investissement et non à l'emploi, les services instructeurs, contrairement à la position de principe de la D.I.E., acceptent habituellement de prendre en compte, pour le calcul de l'évolution de l'emploi, des travailleurs dont l'engagement ou la rémunération a par ailleurs bénéficié d'une autre aide régionale. Tel est le cas, notamment des primes d'emploi. Interrogée à propos de la possibilité de cumuler des primes à l'investissement dans le cadre des Objectifs 1, 2 et 5b et des primes d'emploi²²⁶, la D.C.R.L. a en effet estimé, le 9 septembre 1996, que ces deux types d'aides sont bien distincts, l'un étant lié à un investissement, l'autre à la création d'un emploi. Il est toutefois à noter que, dans un de ses rapports annuels, le médiateur de la Région wallonne, confronté à deux cas de refus de primes d'emploi au double motif de l'absence d'indépendance financière et de cumul avec une prime à l'investissement tenant compte de la création d'emploi pour le calcul de l'intensité de l'aide accordée, a estimé justifié le refus des primes d'emploi sur la base du refus d'accorder une double subsidiation²²⁷.

Les services instructeurs des primes à l'investissement admettent également le cumul d'une prime à l'investissement avec des aides «A.R. n° 258» ou «A.R. n° 123», se basant, dans ce dernier cas, sur un avis de la D.C.R.L. du 26 juin 1995²²⁸ selon lequel rien ne s'oppose à ce que le personnel engagé sous régime «A.R. n° 123», qui porte sur un programme d'action de résorption du chômage, puisse être comptabilisé dans le cadre du contrôle de l'effectif de l'entreprise sollicitant la prime à l'investissement.

Les services instructeurs adoptent une attitude analogue à l'égard des aides accordées par la D.G.T.R.E., sous la forme, par exemple, d'une aide RIT²²⁹. Il a pourtant été constaté, dans un cas, que l'effectif de départ et la condition d'emploi imposés dans le cadre d'une prime à l'investissement ont été revus, sur proposition de l'Inspection économique, pour exclure de l'effectif 6 personnes (ou 5,42 E.T.P.), dont la rémunération était prise en charge par le biais d'une avance récupérable octroyée par la D.G.T.R.E.²³⁰.

Pareillement, les services instructeurs ne voient pas d'objection au cumul d'une prime à l'investissement et d'une aide dans le cadre de l'article 42 de la loi du 30 décembre 1970 qui autorise le Gouvernement wallon, dans des cas exceptionnels et urgents où l'intérêt général l'exige, à procéder, à ses frais, à l'acquisition ou à la construction d'immeubles en vue de les vendre ou de les louer à une entreprise avec laquelle il conclut préalablement un contrat en vue de l'exploitation de ces bâtiments. Bien que cette disposition légale n'impose aucune contrainte en termes d'emploi, les contrats conclus sur cette base imposent le respect d'une condition d'emploi et prévoient généralement de majorer le loyer annuel d'une pénalité par unité d'emploi non maintenue par l'entreprise, par ailleurs également

²²⁵ Dossier W8586.

²²⁶ En régime classique de la loi de 1978, le montant des primes à l'investissement n'est pas lié à l'évolution de l'emploi des entreprises de la catégorie «C1», les seules, en raison de leur effectif, susceptibles de se voir octroyer des primes d'emploi.

²²⁷ Rapport 1995 – 1996, pp. 109-110, Affaires 521 et 547, *Doc. Parl. w.*, 175 (1995-1996) – N° 1.

²²⁸ Rappelant une note du 6 décembre 1994.

²²⁹ Responsable à l'Innovation Technologique.

²³⁰ Dossier W9846 Objectif 2.

susceptible, comme constaté dans deux dossiers de l'échantillon²³¹, de bénéficier d'une prime à l'investissement pour les investissements qu'elle consentirait dans ces immeubles, prime dont le montant est lui aussi influencé favorablement par l'emploi créé. Cette situation a d'ailleurs amené l'Inspection des finances, dans un de ces deux dossiers, à inviter l'administration à revoir le dossier sur la base du principe *non bis in idem*, le recours à la disposition exceptionnelle de l'article 42 étant motivé par la création de minimum 50 postes de travail en Région wallonne, emploi à nouveau comptabilisé parmi les 100 emplois que la société s'engage à créer dans le dossier relatif à la prime à l'investissement. Sur la base de la réponse de l'administration, qui, tout en rappelant que dans deux autres dossiers le même personnel a été pris en compte pour le calcul de la prime et pour le dossier « article 42 », précise toutefois que, dans le cas visé, une création de 50 emplois seulement au lieu de 100 aurait permis au bénéficiaire d'obtenir l'aide à l'investissement maximale pour la création d'emploi, l'Inspection des finances a, en définitive, accordé son visa sans objection en insistant cependant pour que la problématique du recours à l'article 42 (et de la justification de l'intérêt exceptionnel) soit enfin examinée.

Une clarification réglementaire sur les possibilités de cumul d'aides s'avérerait en effet nécessaire, sachant qu'il conviendrait également de doter l'administration des outils de contrôle adéquats, notamment en terme d'informatique.

Cette clarification s'impose d'autant plus que le décret du 25 avril 2002²³², instaure, sous certaines conditions, des incitants en faveur de personnes physiques ayant la qualité de commerçant ou de P.M.E. qui engagent des demandeurs d'emploi inoccupés, incitants dont le montant est lié à l'accroissement de l'emploi (en équivalent temps plein) ainsi créé. Cette nouvelle norme, tout comme l'arrêté qui en porte exécution²³³, ne comporte pas de disposition précise relative aux possibilités de cumul avec d'autres incitants.

Il est aussi à noter qu'une double subsidiation d'une même création d'emploi risque aussi de se produire lorsque le bénéficiaire d'une prime à l'investissement met une partie de son personnel à disposition d'une autre société qui s'est également vu octroyer une aide régionale à l'investissement.

Ainsi, dans un cas de l'échantillon,²³⁴ une société a pu bénéficier d'une prime en capital de 92 millions de francs en raison, notamment de 19 personnes inscrites sur le pay-roll d'une autre société²³⁵. Or, ces 19 personnes ont également été prises en compte pour l'octroi d'une prime à cette seconde société²³⁶, ce qui a conduit la D.I.E. à constater que ces 19 personnes ne pouvant être reprises dans les conditions d'emploi des deux bénéficiaires, la seconde société ne respectait pas sa condition d'emploi au trimestre de référence. Néanmoins, suivant l'avis de la Direction de l'Industrie, le ministre a décidé de ne pas pénaliser cette seconde société.

²³¹ Dossier 960024 Objectif 1 AIDE ; dossier W9404.

²³² Décret du 25 avril 2002 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. Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2003 pour la plupart de ses dispositions, ce décret abroge notamment l'arrêté royal n° 258.

²³³ A.G.W. du 19 décembre 2002 portant exécution du décret précité et d'autres dispositions légales (M.B. du 30/01/2003, p. 3812).

²³⁴ Dossier WX7171.

²³⁵ Sur la base d'une facturation annuelle d'un montant minimum de 30 millions de francs.

²³⁶ Dossier 960299 (loi de 1970).

Dans un cas analogue, la volonté d'éviter une double subvention d'un même emploi a, par contre, conduit l'administration à procéder à une révision des conditions d'emploi des entreprises concernées, entraînant des récupérations de primes²³⁷.

²³⁷ Dossier W8215.

Chapitre 6

Conséquences de la coexistence de régimes d'aides à l'investissement différents

6.1 Introduction

La coexistence de multiples réglementations instaurant des conditions d'intervention différentes peut inciter des entreprises à choisir, parfois sur conseil de l'administration, le régime le plus favorable à leur situation. Dans certains cas, il arrive même qu'un dossier unique soit traité simultanément dans deux régimes distincts (dossier mixte), ce qui place l'administration dans des situations parfois difficiles à gérer.

6.2 Dossiers mixtes

Les raisons amenant les services instructeurs à traiter certains dossiers de façon mixte sont multiples.

6.2.1 Dossiers européens: disponibilités budgétaires et échéances

Le succès remporté par les mesures cofinancées par le FEDER, avec comme corollaire l'épuisement des enveloppes budgétaires réservées à cet effet²³⁸, de même que les dates butoirs fixées pour la réalisation des investissements admissibles dans le cadre de ces mesures sont notamment à l'origine d'une gestion mixte de certains dossiers, en partie en régime FEDER, et en régime classique pour la partie des investissements non susceptibles de bénéficier d'un cofinancement européen en raison de l'épuisement des crédits^{239/240} ou de leur date de

²³⁸ Pour ce qui concerne tout d'abord les régimes ACE et AIDE de l'Objectif 1 dont la réalisation couvre la période 1994-1999, il était établi, dès 1995, que les dossiers déjà introduits consommaient l'entièreté de l'enveloppe allouée à la mesure AIDE jusqu'en 1999. Un transfert d'enveloppe budgétaire de la mesure ACE vers la mesure AIDE, en mars 1996, allait permettre de débloquer près de 250 dossiers tenus en suspens. Intervenant aussitôt une nouvelle impasse dont l'ampleur devait conduire à une plus grande sélectivité et à une réalimentation, en avril 1997, de la mesure AIDE auprès du FEDER.

Fin 1996, le régime ACE connaissait à son tour des difficultés qui allaient également se résoudre par une réallocation budgétaire, en mai 1997, et par l'application de critères de sélectivité plus stricts. Enfin, en octobre 1997 réapparaissait le même problème de l'insuffisance de moyens au niveau de la mesure AIDE.

Quant aux régimes instaurés dans le cadre des Objectifs 2 et 5b pour la période 1994-1996, au mois de mars 1995 déjà, les dossiers théoriquement éligibles à l'Objectif 2 représentaient un impact budgétaire attendu supérieur au double du budget disponible pour cette mesure. C'est l'adoption de critères de sélection plus stricts qui permit d'assainir progressivement la situation.

Pour la période de programmation 2000-2006, l'insuffisance des budgets alloués au *Phasing out* de l'Objectif 1 et aux mesures Objectif 2 est apparue dès 2002, entraînant ainsi le transfert de dossiers à la Direction des P.M.E. pour traitement en régime classique de la loi de 1978. [Depuis le 1er août 2002, les augmentations d'investissements ne sont plus admises en régime "Objectif" compte tenu de l'épuisement des budgets. Les accroissements de programme sollicités par des P.M.E. et ainsi refusés par la Direction de l'Industrie devront alors être traités par la Direction des P.M.E.].

²³⁹ Dossier W9928.

²⁴⁰ Dossiers 970205 et WPI0240.

réalisation²⁴¹. A ce sujet, il peut être observé qu'une société dont le solde d'un programme d'investissements ne pouvait, en raison de son délai de réalisation, émarger à l'Objectif 2 de la programmation 1994-1999, a préféré, plutôt que de voir cette partie du programme relever de la loi de 1978 (prime de 14,5%)²⁴², réintroduire celle-ci dans le cadre de la nouvelle programmation sous la forme d'un nouveau dossier qui a bénéficié d'une prime de 23%²⁴³.

A ce sujet, il est également à noter qu'au cours de la période de programmation 1994-1999, l'administration a, à diverses reprises, reporté l'échéance prévue pour la fin des investissements admissibles aux cofinancements, ce qui a pu pénaliser certains dossiers instruits avant pareils reports, soit que les investissements hors délai aient été définitivement écartés de la base subsidiable, soit qu'ils aient été transférés en régime classique, alors qu'ils auraient éventuellement pu, si ces dossiers avaient été traités ultérieurement, émarger aux cofinancements européens. Ces reports successifs ont cependant permis à de nombreuses sociétés dont les dossiers n'étaient pas clos de disposer, si nécessaire, d'un délai réglementaire pour réaliser leurs investissements²⁴⁴.

En ce qui concerne l'actuelle période de programmation, les dates limites ont été définies par le ministre conformément aux propositions de l'administration en date du 1^{er} octobre 2002: les investissements doivent être terminés au plus tard pour le 31 décembre 2006 ou 2007²⁴⁵ et les conditions d'emploi doivent prendre cours au plus tard le 1^{er} janvier 2007 ou 2008²⁴⁶. Ceci pourrait poser un problème pour un dossier instruit avant cette décision et pour lequel le respect de la condition d'emploi n'a été imposé qu'un an après la date ultime²⁴⁷.

6.2.2 Eligibilité des investissements

Autre source de dossiers mixtes: l'arrêté du 9 juillet 1992 portant exécution du décret modificatif de la loi du 4 août 1978, classe les entreprises en deux groupes, A et B, déterminant des taux d'intervention différents. Or, il est apparu que les entreprises relevant du secteur des transports qui réalisent des investissements d'appui logistique sont susceptibles de relever simultanément des deux groupes. Cette situation contraint l'administration à traiter ces dossiers de façon mixte, en scindant les investissements en fonction des deux groupes²⁴⁸.

La volonté de subventionner des investissements qui seraient en principe exclus du régime le plus favorable au bénéficiaire induit également la mixité de certains dossiers.

Ainsi, une entreprise a pu bénéficier d'une prime de 20% du montant de ses investissements admis dans le cadre de la mesure «Tubize» laquelle n'autorise toutefois pas la prise en compte des investissements immatériels ni, pour le secteur d'activité de l'entreprise en cause, les bâtiments. Dans le cas d'espèce, les

²⁴¹ Dossiers 980226 A et B; dossiers 980088 Objectif 1 AIDE bis et 78/C2/8772; dossiers 980097A Objectif 1 ACE bis et 980097B; dossiers 990091A Objectif 1 AIDE bis et 990091B; dossiers 970158 et 78/C2/10875; dossiers 970127A Objectif 1 ACE bis et 970127B (loi de 1978).

²⁴² Dossiers 990137A et 990137B.

²⁴³ Dossier IND01776.

²⁴⁴ Par exemple, dossier 980024 Objectif 2 AIDE bis.

²⁴⁵ Selon la zone concernée.

²⁴⁶ Cfr note 245.

²⁴⁷ Dossier IND20098 *Phasing out* de l'Objectif 1.

²⁴⁸ Dossiers 78/C3/8451 et 78/C3/10734.

investissements en immatériels et en bâtiments ont alors fait l'objet d'un traitement en régime classique qui leur a permis de bénéficier d'une prime de 11 %²⁴⁹.

La recherche d'une plus grande sélectivité au niveau des investissements intervenue dans le courant de la programmation 1994-1999 a également rendu plus complexe la gestion de ces dossiers Objectifs 1 et 2: les investissements d'appui logistique des entreprises de transport sont éligibles aux mesures cofinancées par le FEDER, à l'exception des véhicules et remorques qui doivent faire l'objet d'un traitement sur la base du régime classique (loi de 1978 ou de 1970). Plusieurs dossiers ont bénéficié de ce type de traitement mixte²⁵⁰.

Pareillement, cette sélectivité accrue a conduit à rejeter, des investissements admissibles, les investissements en bâtiments consentis par les entreprises du secteur de la manutention et de l'entrepôtage²⁵¹. Ainsi, dans un dossier introduit par une société active dans ce secteur, le programme présenté a bénéficié d'une prime à l'investissement de 25%, à l'exclusion des investissements en bâtiments qui ont, quant à eux, été subventionnés à hauteur de 5,7% en vertu de la loi de 1978²⁵². Dans un autre cas, le programme a bénéficié, en régime « création » de l'Objectif 1, d'une aide de 35% sur son programme, à l'exclusion des investissements en bâtiments, non admissibles et dès lors subsidiés, à hauteur de 11 %, en loi de 1978²⁵³. Pareillement, dans un troisième dossier²⁵⁴, les investissements immobiliers d'un programme, non éligibles à l'aide Objectif 1, ont fait l'objet d'une prime de 9,5% sur la base de la loi de 1978.

Cependant, la latitude que s'octroie parfois l'administration dans la qualification de l'activité des entreprises peut avoir pour effet d'éluder certaines contraintes de la réglementation²⁵⁵. Dans un dossier introduit par une entreprise hennuyère, le service instructeur a fait abstraction du code NACE 63.1 initialement renseigné pour lui substituer le code 63.4 permettant le traitement en Objectif 1 de la totalité du programme d'investissements de 27 millions de francs, y compris les investissements en immeubles de 15 millions de francs qui, sur la base du code défini dans un premier temps, auraient été inéligibles²⁵⁶.

Les lignes directrices concernant les aides d'Etat à finalité régionale publiées au Journal officiel C 74 du 10 mars 1998 n'autorisent pas, en cas de reprise

²⁴⁹ Dossiers 990131 A et B.

²⁵⁰ Dossiers 970104 Objectif 2 AIDE bis et 78/C3/7752 (loi de 1978); dossiers 970010 et 78/C2/8641 (loi de 1978); dossiers 980023 Objectif 2 AIDE et 78/C2/7528 (loi de 1978).

²⁵¹ Code NACE 63.1.

²⁵² Dossiers 990005 A et B.

²⁵³ Dossiers 980192A Objectif 1 AIDE bis et 980192B.

²⁵⁴ Dossiers 970060A Objectif 1 AIDE bis et 970060B (loi de 1978).

²⁵⁵ Dans son rapport du 1^{er} décembre 1998 déjà cité, la Cour a fait observer, au sujet des codes NACE que, alors que toute entreprise est censée connaître cette donnée attribuée par l'O.N.S.S. et que l'administration pourrait vérifier celle-ci en consultant le répertoire décentralisé édité, avec retard il est vrai, par l'Office national, les services chargés de l'instruction des dossiers définissent eux-mêmes le code qui leur semble le plus adéquat, ou modifient celui qui est mentionné s'ils estiment qu'il ne reflète pas correctement l'activité concernée par l'investissement. Ce code ne correspond donc pas systématiquement à celui attribué par l'O.N.S.S. ou, le cas échéant, par d'autres services ou administrations.

Ainsi, bien qu'il constitue un critère apparemment simple de définition des activités exclues du bénéfice des primes à l'investissement, le code NACE est à l'origine de difficultés et est source potentielle d'arbitraire dans la mesure où le code ainsi attribué par un service régional pourrait rendre certains programmes éligibles ou non. La nomenclature d'activités NACE vise un objectif essentiellement statistique et ne tient pas forcément compte des buts poursuivis par les utilisateurs. Pour définir le champ d'application d'une loi ou d'un décret, une nomenclature est un outil utile mais pas forcément suffisant.

²⁵⁶ Dossier 980048 Objectif 1 AIDE.

d'entreprise, la subsidiation de terrains et immeubles déjà subventionnés avant la reprise. Pareils investissements²⁵⁷ ne peuvent donc être pris en compte en cas d'application du régime d'aides à finalité régionale instauré par la loi de 1970 telle que modifiée par décret en 1992, mais pourraient l'être, pour autant que les investisseurs soient des P.M.E., dans le cadre du régime d'aides à finalité horizontale instauré par la loi de 1978 modifiée. La D.C.R.L. a en effet estimé, dans un avis du 26 mars 2002, que, «*dans l'état actuel des choses, il apparaît que les acquisitions d'immeubles et de matériel peuvent être traitées selon les deux régimes d'aides distincts, en l'occurrence le matériel sous l'empire de la loi du 30 décembre 1970 – avec ou sans cofinancement européen – et les terrains et bâtiments sur la base de la loi du 4 août 1978*». Une nouvelle catégorie de dossiers mixtes est ainsi apparue²⁵⁸: dans le cas visé par l'avis de la D.C.R.L., les investissements ont bénéficié du *Phasing out* de l'Objectif 1 au taux de 26%, tandis que l'immeuble déjà subventionné par le passé a émarginé au régime de la loi de 1978 qui a permis l'octroi d'une prime de 15% et de l'E.P.I. pour une durée de 5 ans.

Un autre problème lié au traitement mixte de certains dossiers réside dans le risque d'une double subsidiation d'une même création d'emploi. Si ce risque est inexistant pour un programme d'investissements introduit par une P.M.E. de la catégorie C1, traité simultanément en régime FEDER et loi de 1978²⁵⁹, il n'en va pas toujours de même. Jusqu'en 2000, les dossiers mixtes relevant partiellement de la loi de 1970 ont été traités exclusivement par la Direction de l'Industrie, quand bien même l'un des volets relevait de la loi de 1978. La même création d'emploi intervenait alors dans le calcul de l'aide octroyée pour chacune des composantes du dossier²⁶⁰ avec des effets parfois insolites: il arrive par exemple que le seuil de pénalité lié à une même création d'emploi varie selon les deux volets du dossier, en raison de l'application de deux régimes différents²⁶¹, ou encore qu'une date distincte soit fixée pour l'exigibilité de la condition d'emploi²⁶².

De même, en cas de création d'entreprise, les conditions plus avantageuses attachées au statut de « création » étaient automatiquement appliquées aux deux volets du dossier, comme il a été constaté à plusieurs reprises dans l'échantillon²⁶³.

Cette situation est d'autant plus sujette à critique lorsque la mixité du dossier résulte de la réalisation d'investissements dont certains interviennent hors délai pour être pris en compte dans le cadre d'une mesure déterminée. Dans un cas, il a ainsi été observé qu'après une première décision du Gouvernement d'octroyer une aide dans le cadre de la mesure ACE bis de l'Objectif 1 sur la totalité d'un programme d'investissements, le bénéficiaire a sollicité une prolongation du délai

²⁵⁷ Pour autant qu'ils puissent être identifiés par les services instructeurs.

²⁵⁸ Dossiers IND00678 et 78/C1/14605.

²⁵⁹ Cfr note 258.

²⁶⁰ Dans un cas (dossier WPI0240), il a été constaté que des conditions d'emploi distinctes étaient attachées aux deux volets d'un dossier. Toutefois, cette situation peut s'expliquer par le fait que, suite à l'insuffisance des crédits Objectif 1, le bénéficiaire a décidé d'initiative de modifier le dossier introduit, pour le remplacer par la suite, de manière non simultanée, par deux programmes d'investissements, l'un à traiter en Objectif 1, l'autre émarginant au régime classique.

²⁶¹ Dossiers 980088 Objectif 1 AIDE bis et 78/C2/8772; dossiers 980023 Objectif 2 AIDE et 78/C2/7528 (loi de 1978).

²⁶² Dossiers 990091A Objectif 1 AIDE bis et 990091B.

²⁶³ Dossiers 980097A Objectif 1 ACE bis et 980097B; dossiers 970158 et 78/C2/10875; dossiers 990091A Objectif 1 AIDE bis et 990091B; dossiers 970127A Objectif 1 ACE bis et 970127B (loi de 1978); dossiers 980192 A Objectif 1 AIDE bis et 980192 B.

de réalisation de son programme avec pour effet l'inéligibilité à l'Objectif 1 des investissements qui ne pouvaient être réalisés avant la date limite fixée. Elle a ainsi pu bénéficier d'un report des investissements devenus inéligibles sur un dossier émergeant au régime création de la loi de 1978. Ce report est aussi de nature à faciliter la réalisation de minimum 80% du programme d'investissements projeté, condition nécessaire au maintien des primes – alors même que la société reconnaissait elle-même qu'il n'existait aucune relation entre les deux parties de son programme²⁶⁴. La seconde partie du programme n'eût-elle pas dû se voir appliquer les conditions liées à une extension d'entreprise ?

Depuis 2000, par contre, les parties de programmes relevant de la loi de 1978 sont transmises à la Direction des P.M.E. pour traitement en tant que dossier distinct, ce qui, compte tenu des applications parfois divergentes de la réglementation par ces deux directions pourrait engendrer des problèmes, dont le risque est toutefois limité par le contrôle opéré par l'Inspection économique sur l'ensemble des dossiers. Le caractère récent de ce changement explique sans doute qu'aucun dossier mixte parmi ceux de l'échantillon ne comporte un volet avec création d'emploi traité par cette direction.

A côté de la répartition des investissements entre les deux dossiers se pose également la question de la répartition des créations d'emplois – censées être liées aux investissements – entre les dossiers: il serait en effet tentant de reporter sur le second dossier l'excédent d'emplois qui ne serait pas intervenu dans le calcul de l'aide liée au premier dossier. Une telle situation se révélerait particulièrement complexe à gérer, notamment en cas de non-respect (partiel) des engagements en matière d'emplois.

Enfin, si l'initiative de scinder le traitement d'un dossier en deux régimes revient le plus souvent à l'administration, certaines entreprises bien informées n'hésitent pas à revendiquer elles-mêmes la mixité de leur programme. Confrontée au cas de deux dossiers introduits simultanément par une banque pour le compte d'un de ses clients, la Direction de l'Industrie, consciente de la scission d'un même dossier pratiquée dans le seul but d'obtenir un subside plus important²⁶⁵, a interrogé la D.C.R.L. sur l'admissibilité d'une telle pratique. Ce service a pourtant estimé, le 4 octobre 2001, que la réglementation n'interdit nullement aux bénéficiaires potentiels de rechercher la voie la plus avantageuse pour l'obtention de subsides: à son avis, une société pourrait donc introduire deux dossiers en se fondant sur une base légale différente, pour autant qu'elle remplisse les conditions et que les dossiers portent sur des investissements différents.

Si, effectivement, le cumul des avantages instaurés par les divers régimes existants n'est pas explicitement interdit, la question de sa conformité à l'esprit de la réglementation mériterait néanmoins d'être posée.

6.3 Le rôle de l'administration

6.3.1 Introduction

Au fil des thèmes évoqués jusqu'ici, le présent rapport a mis en lumière certaines pratiques susceptibles d'avantager les bénéficiaires de primes: traitement de

²⁶⁴ Dossiers 970217 Objectif 1 ACE bis et 970127 (loi de 1978).

²⁶⁵ Une partie du programme a été présentée au *Phasing out* de l'Objectif 1 à concurrence du montant permettant d'obtenir l'aide maximum dans ce régime, et le solde du programme, qui n'aurait pu bénéficier d'aucune aide complémentaire en *Phasing out* compte tenu des plafonds imposés, a été introduit en régime classique.

dossiers de façon mixte sous deux régimes, scission de programmes d'investissements en phases, choix de créer une entreprise plutôt que d'étendre une entreprise existante, fusion d'entreprises dont la création a bénéficié d'une prime, glissement de créations d'emplois d'un dossier vers un autre, favorisé par l'abandon de la contrainte morale, ou encore, par exemple, attribution plus ou moins justifiée d'un code d'activité éligible aux aides régionales, que ce soit à l'initiative des bénéficiaires eux-mêmes (le plus souvent) ou à l'instigation de l'administration. Cette attitude est motivée par la volonté de rétablir l'équilibre entre les entreprises qui peuvent s'offrir les services de conseillers spécialisés en matière de subsides et les autres. De plus, il est généralement attendu de l'administration qu'elle fasse aussi la « promotion » des aides régionales et adopte une attitude dynamique, axée prioritairement sur le service aux entreprises.

Cette situation où un service de l'administration joue le rôle de consultant ne constitue pas un cas isolé. Ainsi, par exemple, il est apparu des pièces d'un dossier²⁶⁶, que l'administration avait procédé à une simulation des aides susceptibles d'être octroyées à une entreprise selon qu'elle émerge à la loi de 1978 ou à la mesure ACE de l'Objectif 1, cette dernière solution permettant de majorer la prime d'un montant de 12.100.000 francs. Déterminer le régime d'aide le plus intéressant pour le bénéficiaire est une attitude tout à fait licite. L'administration devrait cependant veiller à ne pas mettre en place des montages juridiques susceptibles de poser problème d'un point de vue déontologique.

D'autres exemples, résultant de failles de la réglementation, liées à l'emploi, et dont les entreprises peuvent tirer parti, sont encore abordées, à titre non exhaustif, aux points suivants.

6.3.2 Sous-estimation des créations d'emploi attendues

De manière générale, les différents arrêtés entendent privilégier les créations d'entreprises par rapport au développement d'entreprises existantes et favoriser les plus petites entreprises; ainsi, par exemple, l'aide forfaitaire de base octroyée à une P.M.E. de la catégorie C1 est supérieure à celle réservée à une entreprise de la catégorie C2, elle-même plus élevée que l'aide accordée à une entreprise qualifiée de C3.

Il peut dès lors être tentant, en cas de création d'entreprise²⁶⁷, de sous-estimer sciemment la création attendue d'emplois, sachant qu'afin de ne pas pénaliser les bonnes performances d'une société, aucune reclassification du dossier ne sera opérée par la suite si les réalisations dépassent les prévisions.

Il en va de même en cas de création d'entreprise émergeant à un régime sans cofinancement européen: l'appréciation du statut de P.M.E. ou de grande entreprise du bénéficiaire est fonction, en sus de son éventuelle indépendance financière, de la taille annoncée de l'entreprise²⁶⁸.

²⁶⁶ Dossier 960543 Objectif 1 ACE.

²⁶⁷ En cas d'extension d'entreprise, la classification des entreprises se base sur le résultat du calcul de l'effectif de départ, en cas de création d'entreprise, la classification des bénéficiaires dépend essentiellement de l'objectif d'emploi annoncé.

²⁶⁸ La définition réglementaire de la P.M.E. fait également intervenir des critères financiers mais seuls sont pris en compte par l'administration, pour la détermination du statut de P.M.E. en cas de création d'entreprise, les critères d'indépendance financière au moment de l'octroi de l'aide et d'effectif d'emploi annoncé, en application d'une décision ministérielle du 27 mars 2001.

Pareillement, les dossiers émergeant aux aides européennes bénéficient de conditions d'intervention différenciées selon que les entreprises emploient 20 unités maximum ou plus de 20 unités. Par exemple, pour les mesures FEDER de l'actuelle programmation, une création d'entreprise occupant jusqu'à 20 unités peut bénéficier d'une prime forfaitaire de 28% avec, sous certaines conditions, possibilité d'octroi d'une prime additionnelle de 5% et reconnaissance automatique au programme de l'intérêt majeur portant à 125.000 euros par emploi créé la limitation du montant de la prime en principe plafonnée à 75.000 euros par emploi créé. Une création d'entreprise de plus de 20 unités ne pourrait prétendre quant à elle qu'à une aide forfaitaire de 25%, éventuellement majorée d'une prime additionnelle limitée à 2%, et devrait répondre à des conditions plus restrictives pour se voir attribuer une prime de même que le label «intérêt majeur».

Ainsi, dans un dossier de l'échantillon²⁶⁹, une société qui envisageait au départ, dans le cadre de sa création, l'engagement de 35 unités, a vu son dossier instruit par l'administration dans la mesure du *Phasing out* de l'Objectif 1 applicable aux entreprises occupant jusqu'à 20 unités, avec une condition d'emploi à atteindre fixée à 20. Cette classification lui a permis de bénéficier d'une prime de 393.252,08 euros supérieure à celle qui lui aurait été octroyée sur la base d'une création de 35 emplois. Ceci conduit à s'interroger sur le bien-fondé de l'existence de taux différenciés en fonction de la création d'emplois au regard de l'objectif poursuivi par la réglementation.

Ce même dossier suscite également une remarque relative aux secteurs d'activité éligibles.

6.3.3 Eligibilité des activités

Les réglementations applicables aux dossiers «européens» de l'actuelle programmation définissent comme éligibles des secteurs d'activité différents selon que l'entreprise occupe plus de 20 personnes ou 20 personnes au plus²⁷⁰. Néanmoins, l'inéligibilité aux aides d'une création d'entreprise de plus de 20 personnes peut dans certains cas être contournée en considérant qu'il s'agit d'une création d'entreprise dont l'effectif ne dépasse pas 20 unités. Le cas à l'examen semble illustrer ces propos dans la mesure où, a priori, l'activité du bénéficiaire n'apparaît pas éligible à la mesure réservée aux entreprises occupant plus de 20 emplois, la société se trouvant ainsi doublement avantagée par l'application de la mesure visant les plus petites entreprises.

Des considérations analogues peuvent également être formulées en cas d'extension d'entreprise, comme en témoigne un autre dossier de l'échantillon²⁷¹. Dans ce cas, alors que le programme d'extension de l'entreprise devait engendrer une création de 30 emplois au départ d'un effectif nul, l'administration a fixé l'emploi à atteindre à 5 unités, c'est-à-dire l'effectif minimal nécessaire pour maximiser l'aide, classant ainsi l'entreprise dans la catégorie des extensions d'entreprises occupant jusqu'à 20 personnes, avec octroi d'une prime de 26%, et non dans la catégorie supérieure qui aurait nécessité la création d'au moins 6 emplois, et pour laquelle le taux de la prime susceptible d'être octroyée varie entre 21 et 25%. Peu après, la même entreprise a introduit un nouveau dossier qui, en fonction de l'effectif de départ calculé, a dû, cette fois, être classé dans cette catégorie

²⁶⁹ Dossier IND01482 *Phasing out* de l'Objectif 1.

²⁷⁰ Articles 2 et 3 des A.G.W. des 8 novembre 2000 et 8 février 2002.

²⁷¹ Dossier IND00145 *Phasing out* de l'Objectif 1.

supérieure. Or, dans cette catégorie, l'activité de la société n'est pas éligible aux aides²⁷². Il en découle que si l'administration avait tenu compte, pour le premier des deux dossiers, des créations d'emploi annoncées, celui-ci n'aurait pu élarger au *Phasing out* de l'Objectif 1²⁷³.

6.3.4 Reconnaissance de l'intérêt majeur

Pour les dossiers émergeant au cofinancement du FEDER dans le cadre de l'actuelle programmation, la réglementation prévoit, en cas de création d'entreprise uniquement, la possibilité, sous certaines conditions, de reconnaître au dossier un « intérêt majeur » pour le développement économique de la Région wallonne.

La limitation de la prime forfaitaire à un montant de 75.000 euros par emploi créé est alors portée à 125.000 euros²⁷⁴. Cet intérêt majeur est reconnu aux *spin-off*, aux entreprises de moins de 20 personnes actives dans un des secteurs spécifiques²⁷⁵, ainsi qu'aux entreprises ayant un effet structurant sur le développement économique en raison de la création de 50 emplois directs minimum et des retombées générées en matière de fournitures et de sous-traitance. Il est à noter que, dans ce dernier cas, la création de 50 emplois directs semble constituer une condition suffisante par l'administration, les retombées en matière de fournitures et de sous-traitance n'étant pas évaluées²⁷⁶. En pratique, pour autant que le secteur d'activité du bénéficiaire le permette, cela revient à reconnaître systématiquement l'intérêt majeur aux créations d'entreprises de moins de 20 ou de minimum 50 unités et à en exclure les créations d'entreprises de 20 à moins de 50 unités (sauf si l'entreprise constitue une *spin-off*). L'impact financier de la création marginale d'un emploi supplémentaire peut alors se révéler non négligeable. Ainsi, dans un dossier qui, en raison de la création attendue de 50 emplois, s'est vu reconnaître l'application du critère « intérêt majeur », la prime octroyée à hauteur de 5.644.500 euros serait réduite à 3.675.000 euros si, par la suite, la société ne parvenait à créer que 49 emplois. En conséquence, la création d'un cinquantième emploi permet à elle seule une majoration de la prime de 1.969.500 euros²⁷⁷.

Cet effet peut également jouer en sens inverse lorsque les créations d'emplois sont voisines de 20 unités. A titre d'exemple, une société s'est vu octroyer, par décision ministérielle, une prime de 3.000.000 euros pour une création attendue de 19 emplois permettant la reconnaissance au dossier de l'intérêt majeur²⁷⁸. La

²⁷² Dossier IND12653 transmis à la Direction des P.M.E.

²⁷³ A titre accessoire par rapport au sujet du présent document, il est à remarquer qu'indépendamment de l'existence de secteurs d'activités éligibles différents selon les catégories d'entreprises, telle qu'illustrée par le dossier évoqué, les secteurs et codes NACE éligibles aux mesures européennes applicables aux entreprises de plus de 20 personnes ont, depuis leur entrée en vigueur, été revus à plusieurs reprises par l'administration. Dressée initialement dans une note du 17 octobre 2000, la liste des codes éligibles a été modifiée le 19 avril 2001 (note 2001/15, conformément à une décision ministérielle du 4 avril 2001), puis les 12 février (note 2002/05) et 3 juin 2002 (note 2002/10) et enfin amendée par la décision ministérielle du 14 janvier 2003 quant à la définition des centres d'entreprise.

²⁷⁴ Article 6 des A.G.W. du 8 novembre 2000 et du 8 février 2002. Montants initialement fixés respectivement à 3 et 5 millions de francs.

²⁷⁵ Article 3 des A.G.W. du 8 novembre 2000 et du 8 février 2002, définissant les secteurs d'activité éligibles pour l'entreprise occupant plus de 20 travailleurs ou créant plus de 20 emplois.

²⁷⁶ Dossier IND20098 *Phasing out* de l'Objectif 1 ; dossier IND01934 *Phasing out* de l'Objectif 1.

²⁷⁷ Dossier IND20098 *Phasing out* de l'Objectif 1.

²⁷⁸ Dossier IND 12014 *Phasing out* de l'Objectif 1.

création d'un emploi additionnel entraînerait la perte de ce label et réduirait paradoxalement la prime d'un montant de 875.000 euros. Pareillement, si la société avait annoncé dans sa demande d'intervention une création de 21 emplois²⁷⁹, elle aurait été rangée dans une catégorie supérieure où la prime dont elle aurait pu bénéficier aurait à peine atteint 1.825.000 euros.

Il convient de remarquer que, dans ce dossier, la fixation à 19 unités de l'effectif d'emploi à atteindre diffère de l'attitude adoptée quelques jours auparavant, sur décision du chef de cabinet du ministre, pour un autre cas. A cette occasion²⁸⁰, alors que le bénéficiaire annonçait une création de plus de 50 emplois²⁸¹, l'administration a, initialement, limité à 20 unités l'effectif d'emploi à atteindre, de manière à maximiser, notamment par la reconnaissance de l'intérêt majeur, le montant de la prime accordée, soit 2.500.000 euros. Par la suite, l'administration s'est toutefois aperçue que, dans ce schéma, le critère « intérêt majeur » ne pouvait être reconnu qu'à condition que l'entreprise génère moins de 20 emplois. La condition d'emploi devait dès lors être fixée à 19,99 unités, à arrondir à l'unité inférieure, conformément à la décision ministérielle du 15 mai 2000. En conséquence, la prime devait alors être limitée à 2.375.000 euros²⁸². Toutefois, afin de ne pas pénaliser l'entreprise, le chef de cabinet a décidé qu'il convenait de ne pas arrondir l'emploi à l'unité inférieure pour calculer la limitation de la prime en fonction de l'emploi créé: le montant de la prime octroyée a ainsi été revu au montant de 2.498.750 euros²⁸³, correspondant à une création attendue de 19,99 emplois²⁸⁴.

Le régime classique instauré par l'arrêté du 8 novembre 2000 plafonne également le montant des primes à 75.000 euros par emploi créé, sauf – sans toutefois définir un autre plafond – si le programme d'investissements présente un intérêt majeur dont l'appréciation est laissée au Gouvernement. Diverses dérogations à l'étrangleur prévu par cette réglementation ont été constatées parmi les dossiers de l'échantillon, le plafond d'aide par emploi variant de 99.610 euros²⁸⁵ à 137.000 euros²⁸⁶ en passant par 100.000 euros²⁸⁷, 107.000 euros²⁸⁸ et 125.000 euros²⁸⁹, sans qu'apparaissent clairement les éléments présidant au choix du plafond fixé. Tout au plus peut-il être constaté que, dans le premier cas, le plafond de 99.610 euros, qui a permis de majorer d'un montant de 3.076.304 euros la prime octroyée, correspond au maximum susceptible d'être fixé. En effet, en application d'une autre disposition réglementaire à laquelle il ne peut être dérogé, la prime accordée en fonction de la création d'emplois est calculée sur un maximum de 500.000 euros d'investissements par emploi créé²⁹⁰. Dans ce cas d'espèce, le Gouvernement a cependant accompagné la dérogation accordée d'une mesure conservatoire: si la société ne concrétise pas, au minimum, la moitié de la création

²⁷⁹ Il est à noter que le premier bilan social du bénéficiaire, établi un an après sa constitution, fait déjà état d'un effectif de 95 E.T.P.

²⁸⁰ Dossier IND 01903 *Phasing out* de l'Objectif 1.

²⁸¹ Ce qui aurait permis l'octroi d'une prime de 2.290.915,99 euros.

²⁸² Soit 19 x 125.000 euros.

²⁸³ Soit 19,99 x 125.000 euros.

²⁸⁴ L'application de cette décision au dossier évoqué précédemment aurait permis de majorer d'un montant de 123.750 euros le montant de la prime octroyée.

²⁸⁵ Dossier IND01282.

²⁸⁶ Dossier IND12231.

²⁸⁷ Dossier IND 00062.

²⁸⁸ Dossier IND00186 B.

²⁸⁹ Dossier IND00185.

²⁹⁰ Article 10, § 4, de l'A.G.W. du 8 novembre 2000.

annoncée de 125 emplois, le dossier perdrait la reconnaissance de l'intérêt majeur, l'étrangleur prévu par la réglementation serait d'application et la prime réduite à 4.650.000 euros au lieu de 12.451.304 euros. Dans pareille éventualité, le bénéficiaire aurait alors tout intérêt à créer malgré tout un 63^e emploi, lequel permettrait de majorer la prime d'un montant de 1.625.430 euros.

Conclusions générales

L'examen, sous l'angle des notions d'emploi et de création / extension d'entreprise, effectué au travers d'un échantillon de plus de 500 dossiers (soit près de 15% de la population visée) relatifs à dix années de mise en œuvre des décrets adoptés en 1992 et de leurs divers arrêtés d'application, permet de tirer certaines conclusions.

- 1°) La diversité des régimes d'aides, a priori difficilement conciliable avec la volonté de simplification administrative, peut conduire à des situations contraires à l'esprit de la législation. Malgré certains verrous prévus par celle-ci, les conditions généralement plus intéressantes réservées aux créations d'entreprises sont susceptibles de favoriser le recours à l'ingénierie juridique pour obtenir un maximum d'aides publiques. Comme la Cour l'a fait observer par le passé, il serait utile de préciser davantage les définitions de création ou d'extension d'entreprise afin d'éviter, dans la mesure du possible, les créations factices. A ce sujet, il serait intéressant d'étudier les avantages et inconvénients liés à la coexistence de régimes différents susceptibles d'influencer les investisseurs dans leur choix de s'étendre ou de créer une nouvelle entreprise.

Cette diversité de régimes ouvre également la voie, malgré l'absence de toute disposition réglementaire l'autorisant ou l'interdisant explicitement, au traitement mixte d'un même dossier dans deux régimes distincts, selon le même souci de maximiser le montant des aides voire d'éluder certaines contraintes réglementaires, que ce soit à la demande des bénéficiaires eux-mêmes ou à l'initiative de l'administration.

Pareilles pratiques, susceptibles d'engendrer, entre autres, une double subvention d'un même accroissement d'emploi, ou, à tout le moins, une possibilité d'arbitrage quant à la répartition de celui-ci entre les régimes concernés, nécessiteraient l'adoption d'une disposition réglementaire les autorisant expressément et précisant les modalités d'application. De même, il y aurait lieu de s'interroger sur les possibilités de cumuler les aides à l'investissement avec d'autres incitants régionaux.

- 2°) Certaines incohérences entre les régimes existants ont par ailleurs pu être relevées: fixation de l'effectif de départ en fonction de la condition d'emploi d'un dossier antérieur, périodicité de la transmission des attestations O.N.S.S., restrictions à la prise en compte des investissements immatériels, etc. En outre, sans nier la difficulté, particulièrement réelle en matière économique, d'élaborer un cadre juridique clair, cohérent et simple à appliquer, il est à constater que la pratique administrative se démarque fréquemment du prescrit légal, soit par l'imposition de contraintes non prévues par la réglementation (mesures préventives de suspension des liquidations en fonction de l'évolution de l'emploi; recours aux services du FOREM pour la recherche de demandeurs d'emploi dans les bassins éligibles), soit par l'octroi de dérogations non autorisées réglementairement (autorisation de transfert de personnel entre entreprises apparentées; abandon du calcul en E.T.P.). Lorsque ces règles absentes des textes officiels font l'objet de circulaires, directives d'interprétation ou notes internes de nature confidentielle, elles renforcent le pouvoir discrétionnaire dont disposent le ministre ou son administration et rendent malaisé le contrôle de la légalité des aides versées, d'autant que ces documents ne résultent pas toujours d'une réflexion commune ou font l'objet d'une interprétation différente selon les

services. Ce manque de transparence et la complexité qui l'accompagne tendent à avantager les entreprises dotées de moyens leur permettant de s'adjoindre les services de conseillers spécialisés. Selon l'administration, toutefois, le rôle de conseiller qu'elle joue à l'égard de certaines entreprises a pour effet de rétablir l'équilibre entre bénéficiaires.

- 3°) En ce qui concerne plus particulièrement la notion d'emploi, la réglementation devrait en cerner davantage le contenu. Une méthode de calcul claire (en E.T.P. ou non, en nombres entiers ou décimaux,...) et aisément applicable, fondée notamment sur une énumération non équivoque des journées assimilées, devrait être adoptée et faire l'objet d'une application uniforme dans le temps par tous les services compétents, de manière notamment à éviter les inconvénients liés aux changements successifs du mode de calcul utilisé. Il conviendrait également d'apprécier dans quelle mesure il serait possible d'avoir recours à une approche commune du calcul de l'emploi avec d'autres niveaux de pouvoir.

La notion d'effectif de départ mériterait également d'être précisée, de même que le concept d'accroissement d'emploi, de manière à refléter la situation économique réelle et à limiter le risque de transfert de personnel entre sociétés apparentées ou entre sièges d'une même société.

L'impact, sur le montant des aides, du choix d'imposer aux entreprises de créer le nombre d'emplois annoncés ou de se contenter d'appliquer la contrainte minimale légale justifie pareillement une prise de position claire à ce sujet. Comme divers exemples l'ont illustré, cette question est particulièrement importante en cas de création d'entreprise ressortissant à un régime européen de la programmation en cours: la pratique administrative relativement récente selon laquelle la condition d'emploi à atteindre est fixée à la contrainte minimale, a souvent pour effet de classer l'entreprise dans la catégorie des entreprises occupant 20 unités maximum, quand bien même l'emploi escompté est largement supérieur, mettant ainsi en question la nécessité d'instaurer des régimes différents en fonction de la taille des entreprises. Puisque les secteurs d'activité éligibles aux actuelles aides européennes sont fonction de l'effectif des bénéficiaires, cette même pratique permet également de rendre éligibles des dossiers qui ne le seraient pas au regard de la création d'emploi réellement attendue. Il y aurait également lieu de s'interroger sur l'opportunité de prévoir, à l'intérieur d'une même réglementation, des conditions d'intervention différenciées en fonction de catégories d'entreprises.

- 4°) Quoi qu'il en soit, au-delà des aspects purement réglementaires, la gestion des dossiers de primes à l'investissement pourrait se trouver facilitée par une meilleure circulation de l'information et le développement des contacts entre services impliqués dans le traitement des dossiers. Ces contacts devraient permettre la recherche, par une réflexion commune, de solutions identiques aux difficultés d'application de la réglementation dans certains cas précis et d'assurer l'adoption de modalités univoques et explicites, ainsi qu'une large diffusion interne de cette jurisprudence. La nomination de fonctionnaires aux postes de décision vacants contribuerait d'ailleurs à l'uniformité et à la cohérence des modalités d'application et permettrait de trancher les désaccords éventuels entre services.

Les nombreuses circulaires et notes interprétatives mériteraient en outre de faire l'objet d'une refonte, d'une coordination et d'une actualisation mûrement réfléchie afin d'éviter les fréquents revirements de jurisprudence, parfois justifiés par l'administration par la volonté d'améliorer les solutions

apportées à certains problèmes pratiques, mais générateurs de rupture de traitement des dossiers. Leur diffusion interne pourrait d'ailleurs être favorisée par l'utilisation de l'outil informatique. A ce sujet, les bases de données disparates et hétérogènes relatives au suivi des dossiers seraient avantageusement converties en une base de données, consultable par tous les agents impliqués, qui éviterait des redondances d'encodage et d'informations et, par une meilleure visibilité des dossiers instruits, limiterait les demandes inutiles entre services et favoriserait le contrôle de l'ensemble des aides à l'investissement octroyées à une même entreprise. En outre, la publication des circulaires ministérielles serait souhaitable, de même que l'intégration dans les arrêtés du Gouvernement wallon de dispositions permettant au ministre de l'Economie d'établir, pour l'avenir, par arrêté ministériel, des règles pour répondre aux problèmes de mise en œuvre les plus aigus.

- 5°) Enfin, l'imprécision et les lacunes des réglementations adoptées ont souvent placé l'administration dans des situations difficiles à gérer qui l'ont contrainte à développer au cours du temps une jurisprudence étendue et évolutive en fonction des problèmes pratiques auxquels elle a été confrontée.

Il s'imposerait dès lors, afin de limiter, dans la mesure du possible, les écueils liés à la mise en œuvre pratique de mesures nouvelles, que toute modification réglementaire ou décrétole intervienne en étroite concertation avec les divers services administratifs concernés dont l'expertise et la maîtrise des dossiers constituent des atouts indéniables.

De plus, lors de l'adoption de la réglementation actuellement en préparation, il conviendrait de veiller à doter l'administration d'un cadre réglementaire permettant de traiter les dossiers sur une base objective, et de garantir une égalité de traitement entre bénéficiaires.

Annexe

La réponse du ministre

Economie – P.M.E. – Recherche –
Technologies nouvelles
Le Ministre

Namur, le 17 septembre 2003

Monsieur W. DUMAZY
Premier Président de la Cour des comptes
Rue de la Régence, 2
1000 BRUXELLES

Nos références: SK/JFR/BL/MS/cpn/61648/09.09/463

Vos références: N° F11 – 2.130.959 L 1

Objet: Rapport de la Cour des comptes intitulé: « Examen des notions d'emploi et de création/extension d'entreprise au travers de la réglementation des primes à l'investissement en Région wallonne ».

Monsieur le Premier Président,

Votre courrier du 19 août dernier me transmettant le rapport repris en objet m'est bien parvenu et a retenu toute mon attention.

Après avoir pris connaissance avec intérêt du contenu de celui-ci, je peux constater que sur une période de dix années une grande majorité des dossiers traités par l'administration ne soulève pas de problème quant à leur analyse en terme d'application.

C'est seulement lors de l'examen de certains dossiers plus spécifiques, que l'administration se doit d'adopter une position, soit en vue d'exclure l'entreprise au bénéfice de l'aide, soit en vue de l'admettre à certaines conditions. Toutefois, le souci de celle-ci est de gérer et de retenir des modes opératoires identiques afin de garantir le traitement égalitaire des entreprises sollicitant une aide économique.

Par ailleurs, au travers des nouveaux instruments législatifs et réglementaires, qui seront adoptés prochainement, les observations contenues dans votre rapport seront dans la mesure du possible prises en compte.

C'est pourquoi, conscient et soucieux de la nécessité d'apporter une clarification de certains concepts, dont notamment la méthode de calcul de l'emploi, je vous informe que j'ai invité mes services à opérer une démarche en vue d'obtenir un calcul de l'emploi moins contraignant pour les entreprises en termes de charges administratives en se basant sur les données qui devraient être transmises par la Banque-Carrefour de l'Office National de Sécurité Sociale.

De plus, afin de répondre de manière plus précise à vos observations, j'ai sollicité de la part de l'administration une analyse dudit rapport et la transmission de propositions en vue de compléter les textes objet de la réforme des lois d'expansion économique.

Je ne manquerai pas de vous informer plus complètement lors de la finalisation des travaux en cours.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Président, l'assurance de ma haute considération.

Serge KUBLA

dépôt légal	D/2004/1128/1
imprimeur	N.V. PEETERS S.A.
adresse	Cour des comptes Rue de la Régence, 2 B-1000 Bruxelles
tél	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
site internet	http://www.courdescomptes.be