

Entreprises de formation par le travail, organismes d'insertion socioprofessionnelle, missions régionales pour l'emploi : financement par la Région wallonne et par le Forem

Les partenariats du Forem

La Cour des comptes a effectué un suivi de son audit de 2009 consacré aux partenariats mis en œuvre par le Forem, en particulier avec les entreprises de formation par le travail (EFT), les organismes d'insertion socioprofessionnelle (OISP) et les missions régionales pour l'emploi (Mire), opérateurs par ailleurs financés par l'administration wallonne. Vu le risque de double subventionnement induit par cette situation, la Cour des comptes a examiné en parallèle les partenariats du Forem et le subventionnement structurel, par la Région wallonne, de ces différents opérateurs.

En 2014, la Région wallonne comptait 162 EFT/OISP agréés, qui dispensent des formations pré-qualifiantes aux demandeurs d'emploi en vue de faciliter leur insertion socioprofessionnelle, par l'accession à l'emploi ou à une formation qualifiante. L'insertion socioprofessionnelle des demandeurs d'emploi par les EFT et OISP a coûté, de 2011 à 2014, plus de 293 millions d'euros.

La Région wallonne compte onze Mire qui ont pour mission générale de mettre en œuvre des actions, collectives ou individuelles, d'insertion et d'accompagnement des demandeurs d'emploi dans le but de les insérer dans des emplois durables et de qualité. Le coût global de la mesure s'est élevé à 48,3 millions d'euros.

Suivi de l'audit relatif au Forem

Depuis l'audit initial, l'Office a pris des mesures pour rencontrer les recommandations de la Cour.

Lors de l'audit initial, la Cour des comptes avait relevé l'utilisation, pour un même type d'opérateurs et pour répondre à un besoin de même nature, tantôt de la technique de la subvention, tantôt de celle du marché public. La ligne de partage entre les deux techniques n'était pas toujours claire.

Ainsi, même si une partie du travail réglementaire reste à finaliser, les définitions, caractéristiques, réglementations et modalités de mise en œuvre des différents modes de recours aux tiers (subventions, marchés publics et partenariats) ont été analysées, clarifiées et appliquées aux cas concrets. La Cour des comptes invite le gouvernement et l'Office à achever ce travail réglementaire.

En ce qui concerne les contrôles menés par l'Office lorsque la voie de la subvention était choisie, la Cour des comptes lui avait recommandé de s'assurer de la correcte utilisation des fonds et d'exiger le remboursement des montants dont l'utilisation ne pouvait être justifiée. Dans le cadre de cet audit, la Cour des comptes a constaté que les contrôles menés par l'Office sont de

grande qualité mais qu'ils sont opérés tardivement et sur un nombre trop restreint d'opérateurs. Par conséquent, elle recommande d'augmenter la fréquence et la contemporanéité des contrôles.

Relativement au processus de récupération des indus suite aux contrôles, le Forem résorbe son retard dans l'établissement des lettres de créance. La Cour des comptes insiste cependant pour que l'Office traite rapidement et par priorité les cas simples et qu'il lance, sans délai, les démarches nécessaires à la récupération des indus.

Dans le cadre de leur agrément en tant que Mire, EFT et OISP, ces organismes sont subventionnés par le SPW et le Forem. Ils bénéficient également d'autres sources de financement. En outre, l'agrément en tant qu'EFT ou OISP peut être combiné avec un autre agrément tel que celui en matière d'éducation permanente octroyé par la Communauté française. L'organisme bénéficie alors d'un subventionnement pour chaque agrément.

À cet égard, la Cour des comptes a examiné le risque de double subventionnement des activités des EFT et des OISP par le Forem et le SPW. Ce risque s'est matérialisé essentiellement par la double déclaration d'heures de formation prestées.

La Cour des comptes réitère donc sa recommandation d'organiser un service d'inspection comptable centralisé au sein de la Région wallonne.

Agrément et subventionnement des EFT, des OISP et des Mire

De 2004 à 2013, le dispositif réglementaire régissant l'insertion socioprofessionnelle par les EFT et OISP a subi de nombreuses modifications et dérogations, au moyen de circulaires ministérielles et d'ajouts de dispositions dans l'arrêté d'exécution non prévues dans le décret du 1er avril 2004. Pour pallier ce non-respect de la hiérarchie des normes, un recours régulier à la technique des cavaliers budgétaires a été utilisé. Le décret du 1er avril 2004 a été abrogé par celui du 10 juillet 2013 relatif aux centres d'insertion socioprofessionnelle. Toutefois, le nouveau décret n'est entièrement d'application que depuis le 1er janvier 2017.

La Cour des comptes estime que les remaniements continuels des dispositions décrétales posent des problèmes tant en termes de légalité que de transparence, lesquels induisent de l'insécurité juridique pour les organismes. Il appartient donc aux autorités régionales d'assurer un cadre juridique clair et de veiller à la stricte application des dispositions décrétales.

En ce qui concerne l'agrément des EFT, des OISP et des Mire, les critères d'agrément sont généralement respectés au moment de l'octroi de l'agrément. Toutefois, un certain nombre de critères d'agrément consistent en une série d'engagements à remplir en cours d'agrément ; leur contrôle est donc réalisé a posteriori. Les contrôles portant sur l'éligibilité des publics cibles et ceux portant sur le respect des conditions d'agrément des organismes, à savoir la mise en œuvre des actions de formation par les EFT et les OISP et d'accompagnement des demandeurs d'emploi par les Mire, ne sont pas réalisés.

En ce qui concerne les contrôles financiers, ils ont été effectués régulièrement mais bien trop tardivement. Les organismes sont alors sanctionnés avec retard. Par décision du 13 mars 2015, la ministre de la formation a suspendu les contrôles financiers portant sur l'utilisation des subventions par les EFT et les OISP. Cette situation ne fait qu'accentuer la problématique des retards structurels dans la réalisation des contrôles.

Par ailleurs, en raison de contrôles tardifs, certaines Mire constituent des provisions destinées notamment à couvrir le risque de perte de subsides régionaux ou européens. Une telle pratique peut constituer l'indice d'un risque de subventionnement excessif de ces organismes. La Cour des comptes recommande aux autorités régionales d'analyser, dans les plus brefs délais, la structure de financement des Mire.

Évaluation du niveau de réalisation des objectifs poursuivis par les mesures

La Cour des comptes a constaté que l'administration wallonne ne maîtrise pas les indicateurs d'évaluation des missions agréées menées par les EFT, les OISP et les Mire.

En ce qui concerne les EFT et les OISP, le décret définit des indicateurs d'évaluation, qualitatifs et quantitatifs, des missions des organismes sans pour autant fixer des objectifs à atteindre par eux, ni fixer les méthodes de contrôle. De plus, l'ancienneté des statistiques disponibles ne permet pas aux autorités régionales d'avoir une vue contemporaine sur les résultats des activités de formation des stagiaires par ces organismes. Les dernières statistiques publiées en 2015, par l'Interfédération des EFT et des OISP portent sur les années 2008, 2010 et 2012. Les autorités régionales n'ont donc aucune vision récente des résultats de la mise en œuvre des activités de formation des stagiaires par les EFT et les OISP.

Pour les Mire, bien que des données authentiques soient disponibles, la réalisation de l'objectif d'insertion des demandeurs d'emploi dans des emplois durables et de qualité n'est pas évaluée.

Les autorités régionales devraient donc se doter d'outils d'évaluation permanente de la réalisation des objectifs qualitatifs et quantitatifs de toutes les missions agréées afin d'évaluer le degré de réalisation des objectifs poursuivis et de permettre leur éventuelle adaptation dans une optique d'efficience et d'efficacité.

Réponse de la ministre de l'emploi

La ministre de l'Emploi et de la Formation a apporté quelques clarifications sur les constats d'audit de la Cour des comptes.

En matière d'évaluation du dispositif CISP, elle a précisé qu'il s'agit d'un élément sur lequel l'administration devra porter son attention. Elle a indiqué que la nouvelle réglementation prévoit expressément que l'administration établisse, tous les deux ans, un rapport d'évaluation portant sur la vérification de la réalisation par le centre de ses missions. La ministre annonce que le premier rapport d'évaluation devra être remis en 2019 et portera sur les deux premières années de fonctionnement du dispositif CISP.

TABLE DES MATIÈRES

1	Contexte	6
1.1	Cadre, domaine et objectifs de l'audit	6
1.2	Acteurs concernés	7
1.3	Méthode	7
1.3.1	<i>Partenariats du Forem</i>	7
1.3.2	<i>EFT et OISP</i>	7
1.3.3	<i>Mire</i>	8
2	Partenariats du Forem	10
2.1	Organisation des interactions entre le Forem et les acteurs externes	10
2.1.1	<i>Spécificités et modalités des recours aux tiers</i>	10
2.1.2	<i>Choix du type de recours aux tiers</i>	10
2.1.3	<i>Compatibilité du système partenarial au regard des dispositions européennes</i>	11
2.1.4	<i>Constats et recommandations</i>	12
2.2	Obligations en matière de subventionnement	12
2.2.1	<i>Procédures en matière de contrôle des subventions</i>	12
2.2.2	<i>Qualité des dossiers présentés par les opérateurs</i>	13
2.2.3	<i>Récupération des indus</i>	14
2.2.4	<i>Constats et recommandations</i>	15
2.3	Organisation d'un service comptable centralisé au sein de la Région wallonne	15
3	Entreprises de formation par le travail (EFT) et organismes d'insertion socioprofessionnelle (OISP)	17
3.1	Agrément des organismes et importance financière	17
3.1.1	<i>Respect des conditions d'agrément</i>	17
3.1.2	<i>Coût du dispositif</i>	18
3.1.3	<i>Constats et recommandations</i>	19
3.2	Contrôle des organismes	21
3.2.1	<i>Cadre normatif</i>	21
3.2.2	<i>Constats et recommandations</i>	22
4	Missions régionales pour l'emploi (Mire)	27
4.1	Agrément des Mire et importance financière	27
4.1.1	<i>Respect des conditions d'agrément</i>	27
4.1.2	<i>Coût du dispositif</i>	29
4.1.3	<i>Constats et recommandations</i>	30
4.2	Contrôle des Mire	32
4.2.1	<i>Cadre normatif</i>	32
4.2.2	<i>Constats et recommandations</i>	32
5	Conclusions et recommandations générales	34
5.1	Suivi de l'audit relatif au Forem	34
5.2	Agrément et subventionnement des EFT, OISP et Mire	34
5.3	Évaluation du niveau de réalisation des objectifs poursuivis par les mesures	35
6	Tableau récapitulatif des principaux points d'attention	36
7	Annexe 1 – Réponse de la ministre	39
8	Annexe 2 – Rapport technique détaillé	48
8.1	Préambule	48
8.2	Partenariats du Forem	48



8.2.1	<i>Obligations en matière de subventionnement</i>	48
8.3	Entreprises de formation par le travail (EFT) et organismes d'insertion socioprofessionnelle (OISP)	50
8.3.1	<i>Agrément des organismes et importance financière</i>	50
8.3.2	<i>Contrôle des EFT et OISP</i>	58
8.4	Missions régionales pour l'emploi (Mire)	69
8.4.1	<i>Agrément des organismes et importance financière</i>	69
8.4.2	<i>Contrôle des Mire</i>	74

1 Contexte

1.1 Cadre, domaine et objectifs de l'audit

Six ans après la publication du rapport d'audit en partie consacré aux partenariats mis en œuvre par le Forem, sollicité par le Parlement wallon¹, la Cour des comptes a examiné la prise en compte des recommandations formulées à l'époque et la mise en œuvre des mesures annoncées par l'organisme².

Les partenariats concernent notamment : les entreprises de formation par le travail (EFT), les organismes d'insertion socioprofessionnelle (OISP) et les missions régionales pour l'emploi (Mire).

Indépendamment des partenariats qu'ils peuvent conclure avec le Forem, ces trois types d'opérateurs sont agréés et subventionnés, pour leurs missions structurelles, par la direction générale opérationnelle de l'économie, de l'emploi et de la recherche (DGO6) du service public de Wallonie (SPW).

Lorsque les opérateurs agissent dans le cadre des partenariats avec le Forem, ils doivent réaliser des actions d'insertion complémentaires à celles réalisées sur la base de leur financement structurel.

Vu le risque de double subventionnement induit par cette situation, la Cour des comptes a examiné en parallèle les partenariats avec le Forem et le subventionnement structurel par la Région wallonne de ces différents opérateurs.

En 2014, la Région wallonne comptait 162 organismes agréés, qui dispensent des formations pré-qualifiantes aux demandeurs d'emploi en vue de faciliter leur insertion socioprofessionnelle, par l'accession à l'emploi ou à une formation qualifiante. Les OISP s'adressent principalement aux personnes ne disposant pas du certificat d'enseignement secondaire supérieur (CESS) et les EFT, à un public ne disposant pas du certificat d'enseignement secondaire du deuxième degré (C.E.S.D.D.). Ces organismes ont accueilli plus de seize mille stagiaires et dispensé plus de six millions d'heures de formation.

Quant aux missions régionales pour l'emploi (Mire), ce sont des associations sans but lucratif (ASBL) ou fondations³ dont la mission générale est de mettre en œuvre des actions, collectives ou individuelles, d'insertion et d'accompagnement des demandeurs d'emploi dans le but de les insérer dans des emplois durables et de qualité⁴. Ces actions consistent, notamment, en des formations visant la mise en adéquation des profils de compétences des personnes accompagnées aux offres d'emploi disponibles sur le marché.

¹ Rapport d'audit de la Cour des comptes concernant l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi, Doc. Parl. w. 880 (2008-2009) – N°4.

² La Cour des comptes a également assuré le suivi de plusieurs autres thématiques abordées dans le rapport précité. Voir en particulier le 27^e cahier d'observations, Fascicule 1^{er}, adressé au Parlement wallon en janvier 2016, p. 141 à 149, pour ce qui concerne le contrôle interne en matière d'approbation des bons de commande et des factures et de réception des prestations, les cartes de crédit et les cartes de carburant et p. 225 à 242 pour ce qui concerne les aides à la promotion de l'emploi.

³ Loi du 27 juin 1921 sur les ASBL et fondations.

⁴ Par emploi durable et de qualité, il faut entendre une activité professionnelle exercée dans le cadre d'un ou plusieurs contrats de travail d'une durée totale d'au moins six mois dans les douze mois qui suivent la signature du premier contrat de travail et excluant les emplois tremplins et de transition.

La Région wallonne compte onze Mire⁵ qui accueillent et accompagnent en moyenne plus de 7.000 demandeurs d'emploi chaque année.

1.2 Acteurs concernés

À la DGO6, le financement structurel des OISP, EFT et MIRE est géré par le département de l'emploi et de la formation professionnelle. Au Forem, les partenariats sont gérés par le service « Recours aux tiers », composé d'une dizaine de personnes, qui dépend directement de l'administration générale.

Le contrôle sur place des organismes relève de la compétence de la direction de l'inspection sociale de la DGO6.

1.3 Méthode

1.3.1 Partenariats du Forem

En réponse à l'audit réalisé par la Cour des comptes en 2009, l'Office a mis en œuvre un système intégré de contrôle interne valable pour toutes ses entités et départements sur la base des « *Lignes directrices sur les normes de contrôle interne à promouvoir dans le secteur public* » éditées par l'Intosai⁶. Le service dénommé « coordination du contrôle interne » (CCI) est chargé d'informer le comité de gestion sur le suivi apporté aux recommandations de la Cour⁷.

La Cour des comptes a examiné les résultats des travaux relatifs aux partenariats. Ces actions ont concerné, d'une part, les différents types de recours aux tiers, et, d'autre part, le respect des obligations en matière de subventionnement.

L'étendue et la qualité des contrôles menés par le Forem sur les subventions octroyées aux partenaires ont également été vérifiées.

Pour les dossiers de l'année 2012, non encore contrôlés par l'Office au début de l'audit de suivi, la Cour a examiné si quinze dossiers justificatifs rendus par les partenaires subsidiés étaient complets et conformes aux exigences du guide administratif et financier régissant la matière.

Enfin, la Cour des comptes a contrôlé si les indus décelés lors des contrôles avaient été récupérés par l'Office conformément aux procédures applicables en matière de recettes.

1.3.2 EFT et OISP

Le contrôle de la Cour des comptes a porté sur le respect des conditions d'agrément et sur la liquidation des subventions aux EFT/OISP.

⁵ Elles sont implantées à Arlon, Charleroi, La Louvière, Liège, Mariembourg, Mons, Namur, Nivelles, Tournai, Verviers et Waremme.

⁶ Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

⁷ Ainsi que sur le suivi des recommandations du collège des réviseurs et de l'audit interne.

Les dossiers de dix organismes⁸ ont été examinés sur la base des rapports d'instruction de l'administration, des avis du comité subrégional de l'emploi et de la formation (CSEF⁹), des rapports d'activités 2012 des organismes sélectionnés et des rapports de contrôle de la direction de l'inspection sociale. Deux dossiers examinés lors de l'étude préliminaire ont également été pris en compte pour appuyer certains constats. Étant donné les contrôles financiers déjà menés par l'inspection sociale, l'examen de la Cour a porté sur le contenu des rapports d'activités, les indicateurs d'évaluation des activités de formation et le contrôle des heures de formation agréées.

Les contrôles les plus récents réalisés par l'inspection sociale, sur l'ensemble des organismes, portent sur l'utilisation des subventions 2012. C'est la raison pour laquelle la Cour des comptes a choisi d'examiner les rapports d'activités de cet exercice.

L'agrément des EFT/OISP était régi par le décret wallon du 1^{er} avril 2004. Ce décret a été abrogé et remplacé par celui du 10 juillet 2013 relatif aux centres d'insertion socioprofessionnelle (décret CISP). Toutefois, les décisions d'agrément en application du décret du 1^{er} avril 2004 ont été prolongées jusqu'au 31 décembre 2016¹⁰.

1.3.3 Mire

L'audit de la Cour des comptes sur ce point comporte trois volets : respect, par les Mire, des critères d'agrément pour l'accompagnement de demandeurs d'emploi éligibles, risque éventuel de financement excédentaire du secteur et contrôle exercé sur les Mire par les instances régionales.

L'audit se fonde sur l'analyse des textes légaux et réglementaires applicables en la matière, l'examen de rapports d'évaluation de consultants¹¹, des rapports de contrôle de l'inspection sociale et des notes de l'inspection sociale adressées à la direction de l'emploi et des permis de travail de la direction générale opérationnelle de l'économie, de l'emploi et de la recherche (DGO6) appelée dans la suite de ce rapport direction fonctionnelle. L'analyse des éléments financiers s'appuie sur les données budgétaires provenant de la Région wallonne et du Forem.

Par ailleurs, la Cour des comptes a consulté les rapports d'activités des onze Mire. Elle a examiné trois dossiers administratifs de demande d'agrément ainsi que les pièces justificatives des subventions versées à cinq Mire pour l'exercice 2013¹².

Cette analyse a été complétée par des entretiens avec les fonctionnaires chargés de la gestion et du paiement des aides au sein du Forem et de l'administration fonctionnelle.

L'avant-projet de rapport a été transmis en date du 21 juin 2016 à la directrice générale de la DGO6 et à l'administratrice générale du Forem. La DGO6 a répondu en date du 27 juillet

⁸ Il s'agit d'un échantillon de dix dossiers d'organismes sélectionnés de manière aléatoire parmi les 163 organismes agréés en 2012. L'objectif était d'appréhender la mise en œuvre du dispositif réglementaire au travers de cas concrets. Les résultats de l'examen desdits dossiers n'ont pas été extrapolés à l'ensemble de la population.

⁹ Les missions des CSEF sont définies dans le décret du 10 mai 2012 modifiant le décret du 6 mai 1999 relatif au Forem. Il s'agit de structures locales de concertation et d'initiative des partenaires sociaux sur les politiques d'emploi et de formation. L'objectif premier d'un CSEF est de veiller à assurer une coordination des politiques de l'emploi et de la formation dans sa sous-région.

¹⁰ Article 182 du dispositif du budget 2016.

¹¹ Évaluation réalisée en 2007 par le Lentic : évaluation des missions régionales pour l'emploi.

Évaluation réalisée en 2012 par Isis Consult : missions régionales pour l'emploi, mission d'évaluation du dispositif.

¹² Derniers rapports et données disponibles analysés par l'administration fonctionnelle au moment de l'audit.



2016 et l'Office en date du 29 septembre 2016. Le projet de rapport tenant compte de la réponse de la DGO6 et du Forem a ensuite été soumis au ministre de l'Emploi et de la Formation en date du 21 mars 2017. La ministre a répondu en date du 2 mai 2017. Sa réponse figure in extenso en annexe 1.

Le rapport d'audit présente de manière synthétique le cadre, les constats et les recommandations de la Cour des comptes. Un rapport technique, en annexe 2, structuré de manière identique au rapport d'audit permet au lecteur intéressé d'avoir une vue détaillée des constats et conclusions de la Cour. Un tableau des principales conclusions et recommandations permet d'avoir une vue synoptique du présent rapport.

2 Partenariats du Forem

2.1 Organisation des interactions entre le Forem et les acteurs externes

2.1.1 Spécificités et modalités des recours aux tiers

Lors de l'audit initial, la Cour des comptes avait relevé le recours, pour un même type d'opérateurs et pour répondre à un besoin de même nature, tantôt au subventionnement, tantôt aux marchés publics. La ligne de partage entre les deux n'était pas toujours claire.

Le Forem a dès lors analysé les définitions, caractéristiques, réglementations et modalités de mise en œuvre des différents modes de recours¹³ aux tiers, ainsi que les avantages et les inconvénients des différents modes d'intervention.

Il en a conclu que les modes d'interaction avec les acteurs externes pouvaient être répartis en trois grands volets : les partenariats, les marchés publics et le subventionnement.

Un projet de vade-mecum, formalisant ces trois modalités de recours aux tiers a été élaboré afin que les services opérationnels puissent s'approprier les différents concepts. Toutefois, au moment de l'audit, sa diffusion avait été postposée, ce qui maintient un risque d'interprétations divergentes et donc de requalification d'opérations conclues selon une procédure inadéquate.

2.1.2 Choix du type de recours aux tiers

Les services du Forem ont analysé l'application de ces règles pour une typologie de cas concrets¹⁴.

Des propositions de clarification ont été adoptées par le comité de gestion de l'organisme afin, notamment :

- de modifier le décret organique de l'institution pour y intégrer le subventionnement¹⁵ ;
- d'abroger l'arrêté de l'exécutif de la Communauté française du 12 mai 1987 relatif à la formation professionnelle (AECF) et de faire adopter un nouvel arrêté d'application¹⁶ afin, entre autres, de rendre l'AECF conforme au décret organique de l'Office et au régime des aides d'État.

Dans l'attente de l'abrogation de l'AECF et de l'adoption d'un nouvel arrêté créant un nouveau dispositif de subventionnement, l'Office a maintenu le financement des actions afin d'éviter toute rupture de continuité dans le versement des subventions. Lors de la procédure contradictoire, le Forem a pris « *bonne note que les dispositions à prendre suite à l'abrogation de l'AECF de 1987 pouvaient être coulées dans un arrêté d'exécution du décret organique de l'organisme, la conformité au régime des aides d'État devant par ailleurs être assurée* ».

¹³ Marchés publics, concessions de service public, subventions et partenariats.

¹⁴ Quatorze types d'intervention pour Forem Formation et douze pour Forem Conseil.

¹⁵ Réalisé par le décret modificatif du 10 mai 2012.

¹⁶ Déterminant l'ensemble des modalités à mettre en œuvre par l'Office en matière de formation professionnelle et permettant, par exemple, l'octroi de subventions en la matière.

2.1.3 Compatibilité du système partenarial au regard des dispositions européennes

La qualification juridique d'« aide d'État » étant susceptible de s'appliquer à nombre de contributions financières versées par l'Office, ce dernier a procédé à des analyses juridiques afin d'en étudier les conséquences pour l'organisme.

Il en ressort que pour les aides octroyées à des opérateurs par le procédé de la subvention¹⁷, deux des critères constitutifs de la notion d'« aide d'État », à savoir le caractère économique de l'activité du bénéficiaire et le fait d'affecter les échanges entre les États et de fausser la concurrence, peuvent être discutés. Cependant, dans un contexte ne permettant pas d'établir avec certitude les limites entre caractère économique ou non économique de la plupart des activités sociales, il a semblé pertinent à l'Office de conclure que les activités d'insertion et d'accompagnement socio-professionnels¹⁸ ainsi que les activités de formation professionnelle des particuliers, gratuites pour ceux-ci, ne présentent pas de caractère économique. De même, le financement des Mire et des appels à projets PAC¹⁹ ne semble pas affecter les échanges communautaires ni la concurrence dans la mesure où les activités ont une portée strictement locale.

Les interventions pouvant être qualifiées d'aides d'État sont normalement soumises à autorisation préalable de la Commission, doivent lui être notifiées et leur octroi est suspendu²⁰ jusqu'à ce que cette dernière ait donné son autorisation.

Toutefois, si certaines interventions de l'Office devaient néanmoins être considérées comme des aides d'État, elles pourraient être exemptées du contrôle préalable de la Commission en vertu du Règlement général d'exemption par catégorie (RGEC)²¹ qui dispense de l'obligation de notification certaines catégories d'aides comme les aides en faveur de l'emploi et de la formation²² ou en vertu du Règlement relatif aux aides de faible montant dites *de minimis*²³ qui sont réputées n'avoir aucune incidence sur les échanges entre États, ni sur la concurrence, à condition que le montant total de toutes les aides *de minimis* perçues par une entreprise ne dépasse pas 200.000 euros²⁴ sur une période de trois ans.

Par ailleurs, les activités menées par les Mire, les centres de compétence constitués en ASBL et les porteurs de projet de formation dans le cadre des pôles de compétitivité peuvent, selon les conclusions du Forem, être qualifiées d'activités de service public²⁵ exercées par des opérateurs d'un service d'intérêt économique général (SIEG)²⁶. Dans cette hypothèse, les financements d'un montant annuel moyen inférieur à 30 millions d'euros par activité de service public sont exemptés de l'autorisation préalable de la Commission pour autant que

¹⁷ Principalement : Mire, appels à projets plan d'accompagnement des chômeurs (PAC), centres de compétence.

¹⁸ À l'exception de certaines activités couvertes par les appels à projets qui se rapprochent de la mise à l'emploi et de l'activité de placement : Mesure 1 : transition vers l'emploi salarié et activités de formation payantes menées par les centres de compétence, destinées aux employeurs.

¹⁹ D'ampleur limitée.

²⁰ Procédure de *standstill*.

²¹ Règlement (UE) n°651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité.

²² Qui remplissent certaines conditions énumérées aux articles 31 et 32 du règlement N°651/2014 de la Commission du 17 juin 2014.

²³ Règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis*.

²⁴ 500.000 euros pour les entreprises fournissant des services d'intérêt économique général.

²⁵ Pour l'essentiel, il suffit que l'opérateur soit chargé d'une activité d'intérêt général par l'autorité publique et qu'il soit obligé de fournir ses services aux mêmes conditions à tout utilisateur qui en fait la demande.

²⁶ Article 86 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

le chiffre d'affaires annuel moyen de l'opérateur, toutes activités confondues, soit inférieur à 100 millions d'euros au cours des deux exercices précédant l'attribution du service public.

Lors du débat contradictoire, le Forem et la ministre ont indiqué qu'ils envisageaient la possibilité de faire certifier par l'opérateur, au moyen d'une déclaration sur l'honneur, que ce dernier n'est pas concerné par ce régime des aides d'État ou le cas échéant, qu'il bénéficie d'un des régimes d'exception prévus en la matière.

2.1.4 Constats et recommandations

- 1) À la suite de l'analyse effectuée par le Forem, trois types d'interventions (les partenariats, les marchés publics et le subventionnement) ont été définis dans le contrat de gestion et dans le décret organique de l'Office. Leurs spécificités et modalités ont été clarifiées et appliquées aux cas concrets. Il en a résulté quelques requalifications d'un type d'intervention vers un autre.
- 2) Lors de l'audit de suivi²⁷, la Cour n'a pas détecté d'autres anomalies de qualification que celles relevées par le Forem lui-même. Le travail réglementaire, notamment de clarification des possibilités d'intervention de l'Office, n'est pas achevé. En effet, le gouvernement n'a pas encore arrêté les critères et modalités selon lesquels l'Office peut octroyer des subventions. De même, la révision de l'AECF de 1987 n'a pas encore été entreprise.
- 3) L'Office a vérifié que son système partenarial était en conformité avec la réglementation relative aux aides d'État : il a déterminé quelles interventions ne peuvent être qualifiées de la sorte et, pour les autres, il a précisé celles qui sont exemptées du contrôle préalable par la Commission. La Cour des comptes considère que le Forem devrait examiner plus attentivement la question des aides qualifiées de *de minimis* en prévoyant un système de déclaration sur l'honneur quant aux montants des aides perçues durant les trois dernières années dans le chef des bénéficiaires et, le cas échéant, un système de contrôle du respect de cette règle.

2.2 Obligations en matière de subventionnement

2.2.1 Procédures en matière de contrôle des subventions

En 2009, la Cour des comptes avait recommandé que, lorsque la voie de la subvention était choisie, le Forem devait s'assurer de la correcte utilisation des fonds et exiger le remboursement des montants dont l'utilisation ne pouvait être justifiée²⁸.

En vue d'harmoniser les pratiques, d'encadrer l'organisation des contrôles et de préciser la liste des dépenses éligibles, le comité de gestion de l'Office a marqué son accord²⁹ sur la réalisation d'un guide méthodologique commun aux différents services concernés.

Ce guide³⁰ a été rédigé et rendu applicable en 2012 à l'ensemble des subventions octroyées par le Forem. Un nouveau vade-mecum relatif à la gestion des subventionnements a été soumis au comité de gestion du 13 septembre 2016, lequel a souhaité qu'il soit adressé à e-WBS pour une relecture concernant la simplification administrative.

²⁷ Qui n'a pas examiné les marchés publics.

²⁸ Parlement wallon, session 2008-2009, 880 (2008 -2009) – N° 4, p. 118.

²⁹ En séance du 13 septembre 2011.

³⁰ Ce guide est actuellement en cours de révision.

Dans l'attente de la mise en place d'un service d'inspection comptable centralisé, le Forem a organisé un contrôle³¹ des pièces justificatives sur un échantillon limité de bénéficiaires, constitué de manière aléatoire. Il ne lui semblait pas possible, en effet, d'envisager un contrôle systématique des dépenses³². L'analyse des pièces justificatives a porté notamment sur le respect du droit comptable, la réalité des pièces présentées, le lien direct avec l'action subventionnée, la vérification des clés d'affectation et le contrôle des sources de financement.

La Cour des comptes constate que cet examen par l'Office a été réalisé de manière étendue mais ne concerne qu'un nombre très limité d'opérateurs³³ et que les dépenses qui ont été refusées l'ont été principalement pour les motifs suivants :

- double emploi ;
- subventions APE³⁴ et déductions MARIBEL social³⁵ non soustraites ;
- absence de pièces justificatives ;
- double subventionnement avec la Région wallonne ;
- pièces trop anciennes, antérieures à la période couverte ;
- erreur dans l'application d'une clé de répartition ;
- dépenses sans lien avec l'action subsidiée.

Lors du débat contradictoire, la ministre a souligné que l'Office réfléchissait à la mise en place d'une planification pluriannuelle des contrôles qui déterminerait une méthode de sélection des dossiers permettant de soumettre plus d'opérateurs à un contrôle plus restreint et mieux ciblé.

La Cour relève cependant l'absence de contrôle du respect de la réglementation relative aux marchés publics, réglementation dont le respect n'est pas suffisamment mis en avant par le vade-mecum et les conventions.

Lors du débat contradictoire, le Forem a précisé que le nouveau vade-mecum stipulera que l'opérateur doit être attentif à cet aspect et qu'il restreindra le recours à la sous-traitance. La ministre a fait remarquer que c'était chose faite depuis l'adoption, fin 2016, du nouveau guide méthodologique.

2.2.2 Qualité des dossiers présentés par les opérateurs

Comme aucun dossier 2012 n'avait été contrôlé à l'époque de l'audit, la Cour des comptes a demandé à l'Office de lui fournir la liste des subventions octroyées pour cette année. Celles-ci se chiffraient, tous dispositifs confondus, à 700 pour un montant d'intervention total s'élevant à un peu plus de 30.000.000 d'euros.

La Cour a sélectionné, à partir de ces données, un échantillon de quinze dossiers (2.044.351 euros) composé essentiellement de subventions octroyées dans le cadre de l'appel à projets n° 6. Pour ces dernières, le Forem a demandé aux opérateurs de lui faire parvenir la

³¹ Réalisé par le service contrôle interne comptable et financier (CICF) et par le département *Recours aux tiers*.

³² Ses services avaient en effet calculé que 60 heures de travail étaient nécessaires par dossier.

³³ En 2011, par exemple, le nombre total d'opérateurs s'élevait à 494 pour onze opérateurs examinés.

³⁴ Aides à la promotion de l'emploi.

³⁵ L'objectif du Maribel social est de créer des emplois supplémentaires afin de rencontrer les besoins du secteur non-marchand et d'augmenter ainsi la qualité des services. Ces nouveaux emplois sont financés par les réductions de cotisations patronales préalablement mutualisées au sein des fonds sectoriels.

copie des pièces justificatives des frais afférents aux actions subventionnées, pièces qui, selon le guide administratif et financier³⁶, doivent être tenues à sa disposition sur simple demande.

La Cour des comptes constate que tous les dossiers lui ont été communiqués dans le délai d'un mois imparti et qu'ils étaient complets³⁷. Le montant des subsides avait été correctement calculé au moment de l'octroi des trois tranches de paiement qui peuvent être modulées selon les taux de recrutement et de non-décrochage ainsi qu'en fonction du degré d'atteinte des résultats de la mesure³⁸.

Tout en laissant l'Office tirer ses propres conclusions à propos des contrôles qu'il mène lui-même sur ces dossiers, la Cour attire cependant son attention sur certaines zones à risques. Elle a en effet constaté des problèmes³⁹ récurrents, à savoir que :

- des réductions de cotisations sociales n'avaient pas été déduites du coût salarial présenté ;
- des assujettis à la TVA avaient demandé le remboursement de la TVA qu'ils récupéraient par ailleurs ;
- certaines pièces justificatives ne présentaient aucun lien avec l'action subsidiée ;
- des pièces ne concernaient pas la période concernée par la subvention.

2.2.3 Récupération des indus

En mars 2015, le bilan financier des actions de contrôle menées par le Forem sur les appels à projets pouvait être résumé par le tableau qui suit.

Tableau 1 - Relevé des créances à récupérer

	Demandes de remboursement traitées ⁴⁰	Montants (en euros)	Demandes de remboursement à traiter	Montants (en euros)
Projets annulés	98	878.942	14	127.224
Déclaratif	219	1.065.193	99	320.486
Réalisé < 50%	18	53.365	1	11.308
Contrôles approfondis	3	182.835	68	224.398
Totaux	338	2.180.335	182	683.416

La Cour des comptes constate que, même si l'Office s'efforce de résorber le retard dans l'édition de ses demandes de remboursement, des opérations n'exigeant pas énormément d'investigations sont encore effectuées tardivement. Ainsi, au début de l'année 2015, des demandes de remboursement ont encore été rédigées pour des subventions relatives aux exercices 2009 (lorsque le réalisé est inférieur à 50 % de la subvention totale, ce montant ayant déjà été versé dans la première tranche de subvention) ou 2011 (récupérations « sur la

³⁶ Point III, 3.

³⁷ En plus des pièces justificatives proprement dites, ils comprenaient notamment : les informations sur l'opérateur reprises dans le dossier de candidature, les rapports d'évaluation et les procès-verbaux des comités d'accompagnement, une feuille d'équilibre ventilant les dépenses selon une série de postes comptables prédéterminés et un dossier financier détaillant, une par une, l'ensemble des dépenses et donnant des explications claires et précises sur toutes les clés d'affectation qui interviennent dans le dossier.

³⁸ Par exemple : insertion à l'emploi, insertion à la formation qualifiante.

³⁹ Le Forem précise que ces problèmes constituent des points permanents d'attention lors de ses contrôles.

⁴⁰ Il s'agit des demandes de remboursement traitées par le service, lesquelles sont ensuite signées par le management et envoyées aux opérateurs sauf celles dont les montants à récupérer sont inférieurs à 50 euros. Les demandes de remboursement « à traiter » doivent encore être soumises à un dernier contrôle et éditées.

base du déclaratif », soit lorsque le montant total des pièces justificatives transmises est inférieur à la subvention versée, et ce même avant contrôle de ces pièces).

La perception des recettes est régie par une procédure comptable émanant de la direction financière de l'Office⁴¹. À partir d'un échantillon⁴² de 25 dossiers, la Cour des comptes a constaté que cette procédure était respectée : 19 dossiers avaient fait l'objet d'un paiement et 6 faisaient l'objet de contestations.

2.2.4 Constats et recommandations

- 1) Dans l'attente d'une décision portant création d'un service d'inspection comptable centralisé au sein de la Région wallonne, le Forem a mis en place les méthodes et outils nécessaires au contrôle de l'emploi des subventions attribuées. Dans ce cadre, la rédaction d'un guide administratif et financier évolutif constitue une bonne pratique afin de résoudre les problèmes rencontrés pratiquement lors des contrôles, et de clarifier les rôles et responsabilités du pouvoir subsidiant et des opérateurs de terrain.
- 2) Les contrôles réalisés par l'Office étaient complets et minutieux mais n'ont porté que sur un nombre restreint de dossiers. En outre, ils sont opérés tardivement. La Cour des comptes recommande, en l'absence d'un service centralisé, d'augmenter le nombre des contrôles et de veiller à ce qu'ils soient plus contemporains. À cet égard, une planification pluriannuelle devrait fixer les objectifs quantitatifs attendus ainsi que la détermination d'une méthode de sélection des dossiers à retenir⁴³, l'objectif étant de soumettre plus d'opérateurs à un contrôle plus restreint et mieux ciblé.
- 3) La Cour invite également l'Office à mettre en place un système de contrôle des marchés publics passés et exécutés par les opérateurs soumis à cette réglementation⁴⁴.
- 4) Par ailleurs, le Forem résorbe son retard dans l'établissement des demandes de remboursement. La Cour des comptes insiste cependant pour que l'organisme traite plus rapidement et par priorité les cas simples (projets abandonnés, pièces justificatives inférieures au subside alloué, montant recalculé de la subvention à réduire) et qu'il lance, sans délai, les démarches nécessaires à la récupération des indus.

2.3 Organisation d'un service comptable centralisé au sein de la Région wallonne

Au terme de l'audit réalisé en 2009, la Cour des comptes avait notamment formulé la recommandation suivante⁴⁵ : « *Compte tenu des différentes sources de financement public possibles au profit du secteur non-marchand, la Cour renvoie à la recommandation, déjà formulée par ailleurs, d'organiser un service d'inspection comptable centralisé au sein de la Région wallonne, qui pourrait vérifier sur place l'utilisation des divers financements publics, pour compte des administrations et organismes concernés.* »

⁴¹ Contrôle interne comptable et financier (CICF).

⁴² Non statistique.

⁴³ Tirage aléatoire, tirage raisonné sur la base d'une analyse de risques réalisée à partir des résultats des contrôles précédents, examen de l'ensemble de la comptabilité pour un nombre limité de dossiers ou d'un nombre restreint de postes pour un ensemble de dossiers.

⁴⁴ Soit la toute grande majorité.

⁴⁵ Parlement wallon, session 2008-2009, 880 (2008 -2009) – N° 4, p. 118.

Afin de pouvoir répondre à cette recommandation, l'Office a sollicité le ministre de tutelle⁴⁶ estimant qu'une structure commune au SPW et aux OIP wallons, permettrait de simplifier les procédures, de rationaliser les contrôles, de vérifier l'absence de double subventionnement, de baliser le cadre d'octroi des subventions et de mettre en place une banque de données centralisée en la matière.

Par réponse du 25 mai 2010, le ministre demande, sans plus, à l'Office de continuer à assurer un contrôle approprié.

Par ailleurs, le Forem a participé, avec le même objectif, à deux rencontres, l'une avec le cabinet du ministre⁴⁷ et l'autre avec le SPW⁴⁸. Il a également, de sa propre initiative, produit un document listant les compétences et les activités attendues d'un service d'inspection comptable et centralisé (SICC)⁴⁹.

Dans l'attente d'une solution structurelle approuvée par le gouvernement wallon, le SPW et le Forem se sont concertés pour que l'examen des pièces comptables relatives au subventionnement des missions régionales⁵⁰ soit réalisé de manière coordonnée et sur les mêmes pièces justificatives par leurs services. Les différents documents ne sont donc envoyés qu'une seule fois (au SPW) par les opérateurs mais ils sont analysés de manière coordonnée pour éviter les risques de double subventionnement. Par contre, les EFT et OISP ne font toujours pas l'objet de contrôles conjoints ni concertés.

Le risque de double subventionnement, relevé lors de l'audit initial, reste d'actualité puisque la Cour des comptes a relevé des doubles déclarations d'heures de formation prestées. C'est pourquoi, en l'absence d'un service d'inspection comptable centralisé au sein de la Région wallonne, recommandation déjà formulée par la Cour des comptes lors de l'audit de 2009, le Forem, en collaboration avec les autres acteurs concernés, doit mettre en place les méthodes et outils nécessaires à réduire ce risque.

Lors de la phase contradictoire, le Forem a précisé « *qu'au stade actuel des choses, il prend toutes initiatives et précautions nécessaires pour maîtriser ce risque, notamment par l'organisation, dans certains cas, d'un contrôle conjoint. En outre, une déclaration sur l'honneur est demandée aux opérateurs en vue d'attester l'absence de double subventionnement* ». La ministre a ajouté que les méthodologies utilisées de part et d'autre pour le contrôle des subventions devraient s'harmoniser puisque une cohérence était recherchée entre la guide des dépenses actualisé du Forem et un nouveau guide en cours d'adoption à l'administration.

⁴⁶ Lettre du 2 février 2010 et rappel du 6 juin 2011 au chef de cabinet du ministre.

⁴⁷ En janvier 2011.

⁴⁸ En mars 2013.

⁴⁹ Proposition de la direction juridique du 30 août 2012.

⁵⁰ Ce point est analysé plus précisément dans le chapitre consacré aux MIRE.

3 Entreprises de formation par le travail (EFT) et organismes d'insertion socioprofessionnelle (OISP)

3.1 Agrément des organismes et importance financière⁵¹

3.1.1 Respect des conditions d'agrément

L'agrément des organismes porte sur un volume d'heures de formation à prester au cours de la période d'agrément. Ce volume d'heures est réparti sur une ou plusieurs filières de formation.

Les formations sont destinées à toute personne inscrite au Forem comme demandeur d'emploi inoccupé et qui n'est plus soumise à l'obligation scolaire. Les OISP s'adressent principalement aux personnes ne disposant pas du certificat d'enseignement secondaire supérieur (CESS) et les EFT, principalement à un public ne disposant pas du certificat d'enseignement secondaire du deuxième degré (C.E.S.D.D.)⁵². En outre, sous certaines conditions, les EFT peuvent accueillir des bénéficiaires du revenu d'intégration sociale visés à l'article 60, § 7, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale⁵³.

Jusque fin 2015, l'agrément des organismes était régi par le décret du 1^{er} avril 2004. À partir du 1^{er} janvier 2016⁵⁴, les organismes doivent désormais remplir les conditions fixées par le décret CISP pour être agréés.

Précédemment, l'agrément, accordé pour une durée initiale d'un an, était renouvelable pour des périodes de trois ans maximum. Depuis l'entrée en vigueur du décret CISP, la durée de l'agrément initial des centres d'insertion socioprofessionnelle et des filières est de deux ans⁵⁵ ; il peut être renouvelé pour une durée de six ans en cas d'évaluation positive réalisée par les services du gouvernement⁵⁶.

Sur la période 2011-2014, la Région wallonne a agréé 162 organismes en tant qu'EFT et OISP. En 2014, neuf organismes agréés disposaient d'un double agrément. Chaque année, les organismes dispensent, en moyenne, six millions d'heures de formation et accueillent plus de seize mille stagiaires.

⁵¹ Pour une vision détaillée du référentiel normatif, il est renvoyé au rapport technique.

⁵² Sont également admis comme stagiaires en EFT et OISP, ceux répondant à l'un des critères suivants :

- les demandeurs d'emploi inoccupés depuis au moins deux ans ;
- les demandeurs d'emploi réintégrant le marché de l'emploi ;
- les personnes incarcérées ou internées susceptibles d'être libérées dans un délai de deux ans ;
- les personnes étrangères séjournant légalement sur le territoire.

⁵³ Article 5, § 2, du décret.

⁵⁴ Article 18 de l'arrêté du 15 mai 2014 du gouvernement wallon portant exécution des articles 3 et 4, 8 à 16 et 18 du décret du 10 juillet 2013.

⁵⁵ Article 10 du décret du 10 juillet 2013 précité.

⁵⁶ Ou de deux ans, dans certaines conditions et sur proposition de la commission consultative des centres.

Tableau 2 – Évolution du secteur de 2011 à 2014

Années	Nombre d'organismes	EFT		Nombre d'organismes	OISP	
		Nombre de stagiaires	Nombre d'heures de formation		Nombre de stagiaires	Nombre d'heures de formation
2011	72	4.949	2.315.040	90	12.301	3.741.465
2012	72	4.414	2.478.450	91	12.050	3.876.550
2013	72	4.547	2.410.159	91	11.986	3.670.869
2014	70	4.625	2.906.150	92	12.231	3.602.206

Source : direction de la formation professionnelle.

Sur la période considérée, le secteur connaît une stabilité tant au niveau du nombre d'organismes agréés qu'au niveau du nombre de stagiaires accueillis en formation.

3.1.2 Coût du dispositif

Entre 2011 et 2014⁵⁷, la Région wallonne a dépensé 290.931.373,69 euros pour les EFT et OISP. Cette masse budgétaire, détaillée dans le tableau ci-dessous, a permis de couvrir leurs frais de fonctionnement et de personnel, les frais de fonctionnement de l'ASBL Interfédération⁵⁸ ainsi que les avantages financiers destinés aux stagiaires.

Tableau 3 – Évolution du coût du dispositif sur la période 2011-2014

Bénéficiaires	2011	2012	2013	2014
Frais de fonctionnement des EFT-OISP	35.665,89	38.285,00	38.497,94	38.805,49
Subventions APE	31.578,84	32.436,76	33.764,09	34.727,05
Sous-total (coût pour les organismes) (1)	67.244,73	70.721,75	72.262,04	73.532,53
Frais de fonctionnement de l'Interfédération des EFT-OISP	1.029,04	1.214,98	1.234,33	1.237,64
Avantages financiers pour les stagiaires ⁵⁹	1.464,28	1.287,07	1.264,94	1.299,89
Coût total	69.738,04	73.223,81	74.761,31	76.070,06

Sources : SPW et Forem

(en milliers d'euros)

Tel que prévu par l'article 17, § 1^{er}, du décret du 1^{er} avril 2004, pour un volume d'heures de formation à dispenser, les organismes perçoivent des subventions pour couvrir les charges salariales et les frais de fonctionnement non encore couverts par une autre subvention. Cependant, l'article 20, § 1^{er}, de l'arrêté du gouvernement wallon du 21 décembre 2006 autorise la couverture de frais supplémentaires, à savoir : les frais d'investissement et les frais de formation continue des formateurs. La Cour des comptes observe qu'en étendant la portée des dispositions, l'arrêté ne respecte pas le prescrit du décret.

Les organismes qui occupent des travailleurs APE reçoivent par ailleurs du Forem des subventions sous la forme de points APE. Parallèlement, le financement des organismes est complété par un montant global de 500.000 euros en application des accords du non-marchand.

En fonction des filières de formation organisées, les organismes bénéficient en outre de sources de financement supplémentaires. Les principales d'entre elles proviennent des

⁵⁷ Soit pour la période d'agrément démarrée en 2011. Comme mentionné précédemment, les décisions d'agrément en application du décret du 1^{er} avril 2004, ont été prolongées jusqu'au 31 décembre 2016.

⁵⁸ L'ASBL Interfédération est chargée de la représentation et de la professionnalisation du secteur des EFT et OISP.

⁵⁹ Il s'agit des avantages financiers octroyés aux stagiaires éligibles aux formations. Ainsi, pour chaque stagiaire, le Forem établit un contrat F70bis permettant d'octroyer au stagiaire les avantages prévus par l'arrêté du gouvernement wallon du 8 février 2002 relatif à l'octroi de certains avantages aux stagiaires qui suivent une formation professionnelle. Le stagiaire perçoit ainsi une prime de formation s'élevant à 1 euro par heure de formation effectivement suivie et des indemnités pour frais de déplacement. Les stagiaires en OISP peuvent recevoir toutes les indemnités ; ceux en EFT uniquement le remboursement des frais de crèches.

communes et/ou CPAS, de la fondation Roi Baudouin, de la Loterie nationale, du Fonds social européen, des appels à projet du Forem, du plan de cohésion sociale, du Maribel social et des aides Sine ou Activa⁶⁰. Sous certaines limites, les EFT peuvent également mener des activités commerciales.

Enfin, l'agrément en tant qu'EFT ou OISP peut être combiné avec un autre agrément tel que celui en matière d'éducation permanente octroyé par la Communauté française. L'organisme bénéficie alors d'un subventionnement pour chaque agrément.

3.1.3 Constats et recommandations

- 1) Il ressort de l'examen des dossiers de demande d'agrément que les organismes remplissent les critères d'agrément énumérés aux articles 8 et 9 du décret du 1^{er} avril 2004 relativement au statut juridique, à l'obligation de signer une convention de partenariat avec le Forem et une ou plusieurs conventions partenariales avec d'autres opérateurs de formation et d'insertion socioprofessionnelle et à l'obligation de constituer un dossier méthodologique pour toutes les formations à dispenser.

Les autres conditions d'agrément consistent en une série d'engagements à remplir en cours d'agrément. Les rapports d'activités contiennent les données relatives à la réalisation de ces engagements. S'agissant de données déclaratives, le contrôle de la mise en œuvre des activités agréées permet d'évaluer dans quelle mesure les organismes respectent leurs engagements. Ce contrôle n'est réalisé globalement qu'au terme de la période d'agrément. Cette situation a pour conséquence de créer une confusion entre critères d'agrément et conditions de versement des subventions octroyées. En effet, au moment de l'agrément, la réalisation de ces critères ne peut être vérifiée. Par contre, en cours d'agrément, lorsque celle-ci peut être vérifiée, la non-réalisation a un impact sur la subvention et pas nécessairement sur l'agrément.

Dans sa réponse, la ministre signale que, dans le nouveau dispositif CISP, une distinction plus nette est opérée entre le contrôle du respect des conditions d'agrément et le contrôle de l'utilisation des subventions. La ministre précise que le contrôle de l'agrément relève exclusivement des prérogatives de la direction de l'inspection sociale.

En examinant les rapports de contrôle de l'inspection sociale, la Cour des comptes a constaté qu'un organisme ne respectait pas plusieurs engagements énumérés à l'article 8, § 1^{er}, 3^o à 9^o, en particulier la signature de contrats de formation avec les stagiaires. Ce contrat constitue pourtant le point de départ du processus de formation. Pour la période d'agrément 2011-2013, cet organisme n'a conclu aucun contrat de formation avec les stagiaires pour lesquels il était subventionné. Les missions de formation, en première ligne, ont été exclusivement assurées par ses partenaires, dont deux ne sont pas agréés en tant qu'OISP⁶¹. Quant à l'organisme, il a agi en seconde ligne en effectuant une mission de coordination pédagogique et administrative des formations réalisées par ses partenaires. Cette situation aurait dû conduire au déclenchement de la procédure de suspension ou de retrait d'agrément, ce qui n'a pas été le cas.

⁶⁰ La mesure « Économie d'insertion sociale » (ou Sine) et la mesure Activa sont des mesures en faveur de l'emploi par lesquelles les employeurs bénéficient à la fois d'une réduction des cotisations patronales de sécurité sociale (ONSS) et d'une subvention salariale payée par l'Onem en cas d'embauche d'un demandeur d'emploi complet indemnisé inscrit auprès d'un service régional d'emploi. Ces dispositifs vont évoluer dans le cadre de leur régionalisation suite à la mise en œuvre de la 6^e réforme de l'État.

⁶¹ Les deux partenaires sont cependant agréés pour l'éducation permanente auprès de la Communauté française.

C'est seulement en 2014 que des sanctions financières ont été infligées à l'organisme. Outre le non-paiement du solde de la subvention annuelle 2012, il a été invité à rembourser les sommes indûment versées pour 2012, soit 71.752,22 euros⁶². Des déductions sur les subventions annuelles 2011 et 2013 seront également opérées, soit respectivement 202.296,96 euros et 141.360,70 euros.

Afin d'éviter que les sanctions portent sur de nombreuses années et atteignent le cas échéant des montants importants, la Cour insiste sur la nécessité de contrôler rapidement les opérateurs. En cas de persistance des irrégularités, il s'agit de remettre en cause l'agrément de l'opérateur concerné en le suspendant, le retirant ou en n'accordant pas son renouvellement.

- 2) À l'exception du délai de traitement, la procédure d'agrément des organismes a été respectée par l'administration. Toutefois, au vu des délais nécessaires pour mener à bien les contrôles, les décisions d'agrément pour la période 2011-2013 se sont basées sur des données anciennes et déclaratives. La Cour des comptes insiste pour cette raison supplémentaire pour que les contrôles soient réalisés en temps utile.
- 3) Le décret du 1^{er} avril 2004 et son arrêté d'exécution ont subi de nombreuses modifications et dérogations depuis leur entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008. À plusieurs reprises, des circulaires ministérielles ont introduit d'autres règles que celles fixées dans les dispositions légales et réglementaires en vigueur. Cette pratique ne respecte pas la hiérarchie des normes : les dispositions d'une norme inférieure qui contredisent une norme supérieure n'ont pas de valeur légale.
- 4) À partir de l'exercice 2012, les dispositions des cavaliers budgétaires régissent les règles en matière de financement des organismes. La situation juridique actuelle manque de transparence et n'est pas de nature à garantir la sécurité juridique. Encore en 2016, l'octroi de subventions aux centres agréés était prévu dans un cavalier budgétaire.

Le paiement des subventions s'est appuyé uniquement sur le cavalier budgétaire mais laisse subsister le système de subventionnement prévu par l'article 17 du décret CISP qui est entré en vigueur⁶³ puisqu'aucune disposition transitoire n'en reporte la mise en œuvre. Depuis l'entrée en vigueur du décret CISP, deux systèmes de financement coexistent donc, celui prévu par l'article 17, §1^{er}, alinéa 1, 3^o, du décret du 1^{er} avril 2004 et celui instauré par l'article 17 du nouveau décret. Dans les faits, selon l'administration, jusqu'en juillet 2016 un seul s'applique puisqu'aucun CISP n'est agréé selon le nouveau décret.

Par ailleurs, la Cour a détecté dans les cavaliers plusieurs erreurs de référencement, notamment le renvoi aux articles d'un décret abrogé.

Lors de la phase contradictoire, l'administration a signalé qu'elle avait fait part aux cabinets ministériels concernés du caractère « boiteux » de l'usage de cavaliers budgétaires pour modifier le décret CISP durant la période transitoire. Selon elle, cette situation est la conséquence directe de la publication du décret sans publication conjointe de son arrêté d'exécution.

⁶² L'organisme a introduit, auprès du Conseil d'État, un recours en annulation et une demande de suspension de la décision de la Région wallonne du 15 juillet 2014. Le CE a rendu son arrêt le 14 janvier 2016 ; il se déclare incompétent et renvoie l'affaire aux juridictions ordinaires.

⁶³ Au 1^{er} janvier 2015, conformément à l'article 25 du décret CISP.

La Cour des comptes recommande d'éviter les modifications introduites par cavaliers budgétaires quand elles ont pour objet de modifier un décret organique et, en l'espèce, son arrêté d'exécution. Cette pratique, conjuguée aux ambiguïtés constatées dans la rédaction des textes, nuit à la transparence, à la cohérence et à la sécurité juridique. Elle complexifie également la gestion et le contrôle de la mesure.

Relativement au manque de clarté induit par la coexistence de deux législations, la ministre explique, dans sa réponse, que « *le cadre juridique du dispositif a été clarifié et stabilisé par l'adoption d'un arrêté d'exécution le 15 décembre 2016. Cet arrêté du gouvernement finalise l'exécution du décret du 10 juillet 2013, tel que modifié par le décret du 26 mai 2016, notamment sur les dispositions relatives au financement. Tous les agréments EFT et OISP sont arrivés à échéance le 31 décembre 2016. Tous les agréments adoptés au 1^{er} janvier 2017 ont été pris sur la base de la nouvelle législation relative aux CISP. La ministre précise qu'aucun cavalier budgétaire n'a été nécessaire, pour le dispositif, dans le cadre du décret budgétaire de l'exercice 2017.* »

3.2 Contrôle des organismes

3.2.1 Cadre normatif

L'organisme doit justifier de l'utilisation des subventions par la production de sa comptabilité, appuyée de pièces justificatives probantes, mais aussi par l'exhaustivité du contenu des dossiers des stagiaires permettant d'attester leur éligibilité aux formations et leur parcours d'insertion socioprofessionnelle.

Les EFT et OISP doivent gérer les subventions perçues conformément aux dispositions générales applicables en la matière⁶⁴. Celles-ci imposent notamment que toute subvention soit utilisée aux fins pour lesquelles elle est accordée et que le bénéficiaire qui ne respecte pas les conditions d'octroi de la subvention rembourse tout ou partie du montant indûment perçu. En outre, ces dispositions précisent que le paiement des subventions peut-être suspendu aussi longtemps que, pour des subventions analogues reçues antérieurement, le bénéficiaire reste en défaut de produire les justifications.

Chaque arrêté ministériel d'octroi de subvention renvoie au guide des dépenses éligibles. Il précise notamment que le versement de la subvention n'a pas pour conséquence de créer, dans le chef de l'organisme, un droit inconditionnel à l'octroi de la subvention et que celle-ci n'est définitivement acquise qu'après approbation, par les autorités wallonnes, des comptes définitifs arrêtés par l'organisme. Le guide prévoit également que le SPW puisse effectuer des contrôles sur place afin de vérifier la correcte utilisation des subventions. L'opérateur est, par ailleurs, tenu de rembourser la partie non justifiée des subventions perçues.

⁶⁴ Décret et arrêtés portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du gouvernement de la Communauté française, notamment quant au contrôle des subventions.

À la demande de l'administration, l'inspection sociale peut effectuer trois types de contrôles, à savoir :

- le contrôle des aspects pédagogiques portant sur la mise en œuvre des actions de formation (mais pas sur les compétences acquises par les stagiaires)⁶⁵,
- le contrôle financier portant sur l'éligibilité des dépenses et l'absence de double subventionnement⁶⁶,
- le contrôle de l'éligibilité des heures de formation prestées et des stagiaires qui permet en particulier d'évaluer si le nombre d'heures de formation est au moins égal à 90% du nombre d'heures de formation pour lequel l'organisme a reçu son agrément.

3.2.2 Constats et recommandations

- 1) Depuis le 13 mars 2015, la ministre ayant la formation dans ses attributions a suspendu « à titre conservatoire » les contrôles financiers en raison du contentieux qui oppose la Région wallonne à certains organismes. Ces derniers contestent la légalité des procédures de recouvrement et de contrôle pour les subventions 2011 et 2012. Ils considèrent que la subvention annuelle de fonctionnement est établie forfaitairement sur la base d'un volume d'heures de formation agréé. Le dispositif réglementaire n'énonce pas la destination précise de la subvention. Le pouvoir subsidiant ne pourrait donc pas rejeter l'une ou l'autre dépense tant que l'organisme utilise la subvention dans le cadre de ses missions. Ces opérateurs ont porté l'affaire devant le Conseil d'État et les tribunaux civils.

Dans l'attente des décisions juridictionnelles, la ministre a suspendu tous les contrôles financiers de même que les récupérations consécutives aux contrôles des subventions versées de 2008 à 2010. Pour cette période, le montant des subventions indûment versées s'élève à 2.661.909,07 euros pour les OISP et 163.619,06 euros pour les EFT. Pour les exercices 2011, 2012 et 2013⁶⁷, ce sont 2.416.164,96 euros qui doivent être récupérés, ce qui représente 14,9% des subventions versées à ces organismes⁶⁸.

Dans sa réponse, la ministre précise que cette mesure a été prise suite à divers recours. Cette décision est justifiée par « *l'insécurité juridique induite par cette situation et le risque pour la Région de devoir rembourser les montants importants qu'elle a considérés comme indûment versés* ». Elle ajoute également que « *la nature et l'étendue de la subvention, ses modalités d'utilisation et de justification de son utilisation ont été repensées et précisées dans le cadre du nouveau dispositif CISP. En tout état de cause, les contrôles peuvent reprendre, sur une nouvelle base, depuis l'exercice 2017.* »

Les délais de réalisation des contrôles financiers sont en outre anormalement longs, de sorte que les constats et recommandations formulés dans ce cadre portent sur des données fort anciennes. Il s'est ainsi écoulé de deux à quatre ans entre la mise en œuvre

⁶⁵ Selon l'inspection sociale, l'examen du dossier individuel permet à un inspecteur d'apprécier la réalité du suivi psychosocial des stagiaires, la méthodologie d'évaluation des stagiaires mise en place par l'opérateur, et d'y trouver des traces d'une éventuelle insertion socioprofessionnelle.

⁶⁶ Contrôle s'appuyant sur le guide des dépenses éligibles EFT/OISP. Il s'agit de l'annexe VII de l'arrêté ministériel du 30 décembre 2008 portant exécution de l'arrêté du gouvernement wallon du 21 décembre 2006 précité. Ce guide est joint aux arrêtés de subventionnement.

⁶⁷ Si l'on exclut les dossiers en contentieux.

⁶⁸ Si l'on considère le total des subventions versées à l'ensemble des organismes (en litige ou pas) pour le triennat 2011-2013, les montants indûment versés représentent 2,1% des subventions régionales.

des missions agréées et la réalisation des contrôles. La suspension des contrôles va encore aggraver la situation.

- 2) Les contrôles portant sur l'éligibilité des stagiaires et des heures de formation prestées ne sont plus réalisés en raison de l'absence d'une méthode de contrôle approuvée. Les derniers contrôles exhaustifs portent sur les heures prestées en 2011. Par conséquent, l'administration verse les soldes des subventions en se basant uniquement sur les données déclaratives figurant dans les rapports d'activités des organismes.

Le solde de la subvention doit être calculé après examen du respect de la norme de réalisation de 90 % des heures de formation agréées. L'administration se base sur un triennat complet pour l'examen du respect de la norme des 90 %.

Selon l'administration, le secteur était demandeur de ce mode de calcul des heures, demande que la circulaire ministérielle du 25 juin 2009⁶⁹ a traduite. Cette circulaire est contraire aux dispositions légales et réglementaires précitées dans la mesure où elle précise que le calcul du volume d'heures prestées s'opère, non plus sur une période d'un an, mais bien sur un triennat, en l'occurrence le triennat 2011-2013.

Les règles de contrôle ont ensuite été reprises dans des cavaliers budgétaires. Cependant, la Cour des comptes estime que ces cavaliers ne sont pas correctement appliqués. Elle insiste pour que le contrôle du volume des heures de formation soit effectué conformément à ces dispositions qui imposent un contrôle annuel du volume d'heures de formation, tenant compte d'un certain nombre de millésimes comme période de référence⁷⁰. Réexaminer le volume des heures de formation au terme d'un triennat, comme l'administration estime devoir le faire, a pour conséquence de retarder les sanctions qui interviennent longtemps après les actions subventionnées et après une éventuelle première diminution de subvention sur la base du contrôle des pièces justificatives.

Dans sa réponse, la ministre indique qu'en ce qui concerne le contrôle du taux de réalisation de 90%, l'administration a procédé sur la base d'un triennat dans la stricte application d'une circulaire ministérielle de 2009 et, ensuite, de cavaliers budgétaires. « À partir de l'exercice 2017, c'est le cadre juridique des CISP qui sera d'application, vu que tous les agréments ont été pris sur la base de cette nouvelle législation au 1^{er} janvier 2017. L'option prise par le législateur, dans le cadre des CISP, a été de procéder sur la base de deux ans. La moyenne sur deux ans évite à l'opérateur d'être sanctionné pour une année où l'activité aurait pu connaître des difficultés et un niveau de prestation inhabituellement faible. »

Le contrôle annuel, avec pour référence un volume d'apprenants lissé sur plusieurs années, tel que prévu clairement par le texte des cavaliers budgétaires et prôné par la Cour rencontre pleinement l'objectif mentionné par la ministre sans reporter la sanction à la fin d'un triennat.

Par ailleurs, afin de permettre la reprise des missions de contrôle par l'inspection sociale, la Cour des comptes recommande aux autorités wallonnes de fixer les méthodes de contrôle par voie réglementaire. Ainsi, dans le cadre de la mise en œuvre du décret CISP,

⁶⁹ Circulaire du 25 juin 2009 relative à l'application du décret et des arrêtés sur les EFT et les OISP.

⁷⁰ Sur cette base, le contrôle doit s'effectuer chaque année en prenant, en 2012 les années 2009 à 2011 comme référence et, en 2013, les années 2010 à 2013 afin de vérifier, pour la période considérée, le volume des heures de formation réalisées au regard de la norme des 90 %.

l'arrêté d'exécution des dispositions en matière de financement et de contrôle des centres devrait expressément fixer des modalités de contrôle basées sur l'analyse de risques, l'échantillonnage ou tout autre méthode jugée opportune. Ce nouveau dispositif doit clairement fixer le moment auquel le contrôle doit intervenir, celui-ci devant être le plus contemporain possible.

À cet égard, la ministre précise dans sa réponse qu'elle « *partage les considérations de la Cour sur la nécessité de fixer la méthode dans la réglementation et qu'elle proposera prochainement au Gouvernement une modification de la réglementation dans ce sens.* »

- 3) Le contrôle des aspects pédagogiques par l'administration ou l'inspection n'a pas été envisagé. Huit ans après le démarrage de ce dispositif (ancien et nouveau décret), il n'existe toujours pas de normes de contrôle. Cette situation est préjudiciable au travail de l'administration et contrarie l'évaluation de cette mesure. Lors de la phase contradictoire, l'inspection sociale a précisé que depuis la fin des travaux d'audit de la Cour des comptes, elle a contrôlé quarante-quatre organismes (du 8 mars au 16 juin 2016). Ces organismes ont été sélectionnés sur la base d'une analyse de risques.

À partir des données et des outils existants, la Cour des comptes recommande également la mise en place de modalités de contrôle conjoint des organismes par le Forem, l'administration fonctionnelle et l'inspection sociale, tel que déjà préconisé au point 2.3 de ce rapport.

Dans sa réponse, la ministre signale que « *les services d'inspection ont tiré profit de la suspension des contrôles financiers pour mettre en œuvre l'inspection pédagogique. Les modalités de contrôle ont été mises en place et les contrôles ont pu s'effectuer dans le courant de l'année 2016 auprès de 44 organismes sélectionnés sur la base d'une analyse de risques.* »

La Cour précise qu'il s'agit d'éléments intervenus après la fin de l'audit.

- 4) Afin d'optimiser la charge de travail de l'administration fonctionnelle et de l'inspection sociale tout en assurant la réalisation des contrôles dans des délais raisonnables, l'administration fonctionnelle prévoit de mettre en place de nouvelles modalités de contrôle.

Un projet de guide de gestion financière et comptable est en cours d'élaboration pour toutes les subventions gérées par la DGO6. Son adoption constituera une amélioration par rapport à la situation actuelle où coexistent des modalités disparates d'un dispositif réglementaire à l'autre. Dans la mesure où plusieurs bénéficiaires reçoivent des subventions tant de la DGO6 que du Forem, la Cour des comptes invite les deux entités subsidiaires à uniformiser (harmoniser) leurs guides de gestion financière et comptable. Lors de la phase contradictoire, l'Office a indiqué « qu'il a pris l'initiative dans ce dossier en vue d'harmoniser les guides afin de faciliter la sécurité financière au regard des contrôles à mener auprès des opérateurs ».

Parallèlement au guide, de nouvelles modalités d'organisation des contrôles sont examinées. Dans l'état actuel des dispositions de l'article 18 du décret CISP, le contrôle et la surveillance des centres relèvent de la compétence unique de la direction de l'inspection sociale. En accord avec l'inspection sociale, l'administration fonctionnelle propose un contrôle partagé en deux volets.

Le premier volet du contrôle serait effectué par l'administration fonctionnelle à partir des rapports d'activités et des pièces justificatives. À l'issue de cet examen, l'administration établirait, sur la base d'une analyse des risques, la liste des centres à contrôler par l'inspection sociale.

Le second volet du contrôle consisterait en un contrôle cyclique de tous les centres pour l'ensemble des dispositifs régionaux dont ils relèvent (PMTIC, APE, CISP, etc.). L'inspection sociale serait chargée d'organiser et d'effectuer ce contrôle.

Ces mesures devraient permettre d'optimiser les futurs contrôles des organismes dans le cadre du décret CISP.

Concernant le guide des dépenses éligibles, la ministre indique dans sa réponse qu'il est en voie de finalisation. Elle précise que « *les dernières analyses portent encore sur l'instrument juridique le plus adéquat pour son adoption, un dernier benchmarking avec les outils existants dans d'autres départements ou institutions qui interviennent dans le financement des mêmes dispositifs et une consultation préalable, notamment, de l'inspection des finances.* »

- 5) Les organismes doivent justifier toutes les dépenses encourues. Selon le guide des dépenses éligibles, les dépenses doivent avoir un rapport direct avec l'action subsidiée et être justifiées par des factures acquittées ou des pièces justificatives probantes. Ces pièces font l'objet d'un contrôle financier, dans les locaux de l'organisme, par l'inspection sociale.

Les formations dispensées par les organismes peuvent être financées soit par la subvention annuelle versée dans le cadre de leur agrément en tant qu'EFT ou OISP, soit par le biais des subventions octroyées dans le cadre des appels à projets du Forem. La Cour des comptes a examiné les pièces justificatives présentées au Forem, dans le cadre de l'appel à projet 6 (AP6) et à l'administration pour les subventions annuelles 2012. Il en ressort que les pièces justificatives ne contiennent pas toujours la liste nominative des stagiaires. Pour certains dossiers, cette liste mentionne uniquement les numéros d'ordre des participants aux formations. Or, en l'absence d'une liste nominative, il est impossible d'effectuer un contrôle d'une éventuelle double déclaration de stagiaires.

Sur les dix dossiers constituant l'échantillon de base pour cet audit, la Cour des comptes a sélectionné deux dossiers au hasard. Ceux-ci sont présentés sous format papier. À partir de la liste des stagiaires, le croisement des feuilles de présences quotidiennes⁷¹ et des états récapitulatifs mensuels des prestations et des heures assimilées⁷² a mis en évidence le chevauchement des périodes de formation, pour les mêmes stagiaires, imputées aussi bien sur la subvention annuelle que sur l'AP6 du Forem.

Pour la période du 1^{er} janvier au 15 décembre 2012, un organisme a imputé les heures de formation de trois stagiaires sur les deux sources de financement⁷³. Au total, 315,4 heures sur 375,4 heures de formation ont été doublement subventionnées⁷⁴.

La Cour des comptes a également examiné le risque de double présentation de pièces justificatives auprès du Forem et de l'administration. Elle n'a pas relevé d'anomalie

⁷¹ Il s'agit des documents L1 (feuilles de présences journalières des stagiaires).

⁷² Il s'agit des documents L1 (feuilles de présences quotidiennes) et L2 (récapitulatifs mensuels des L1).

⁷³ Pour cet organisme, la période couverte par le contrat s'étend du 1/10/2012 au 14/12/2012.

⁷⁴ Cette analyse a été confirmée par le Forem et l'inspection sociale.

significative sur la base de trois dossiers contrôlés sur les dix sélectionnés. Elle recommande toutefois l'instauration d'un contrôle unique pour compte de l'ensemble des entités subsidiaires ou, à tout le moins, la mise en place d'instruments de contrôle et d'échanges entre entités subsidiaires.

- 6) Les EFT et OISP avaient pour missions de dispenser des formations pré-qualifiantes aux demandeurs d'emploi en vue de faciliter leur insertion socioprofessionnelle par l'accession à l'emploi ou à une formation qualifiante.

La Cour des comptes a constaté que l'administration wallonne n'utilise pas de manière pertinente les indicateurs d'évaluation des activités de formation menées par les organismes. D'une part, le décret du 1^{er} avril 2004 définit des indicateurs d'évaluation, qualitatifs et quantitatifs, des missions des organismes sans pour autant fixer les objectifs qu'ils doivent atteindre, ni fixer les méthodes de contrôle. D'autre part, les organismes fournissent des données dans leurs rapports d'activités sans que celles-ci soient traitées pour en dégager des informations contemporaines utiles à l'évaluation du dispositif d'agrément et de subventionnement. L'administration partage ce constat. À cet égard, elle a précisé, lors de la phase contradictoire, que le traitement des données contenues dans les rapports d'activités démarrera une fois passée la période d'instruction des demandes d'agrément dans le nouveau système CISP.

La Cour des comptes recommande aux autorités régionales de se doter d'outils d'évaluation permanente des résultats et des objectifs qualitatifs et quantitatifs des missions des centres d'insertion socioprofessionnelle.

4 Missions régionales pour l'emploi (Mire)

4.1 Agrément des Mire et importance financière

4.1.1 Respect des conditions d'agrément

L'agrément et le subventionnement des Mire sont régis par le décret du 11 mars 2004, modifié le 22 novembre 2007 et le 19 mars 2009, et par son arrêté d'exécution du 27 mai 2009.

Les articles 4 à 6 du décret du 11 mars 2004 (décret Mire) fixent les conditions que les Mire doivent respecter pour être agréées. Au moment de son agrément, la Mire doit avoir conclu un contrat de coopération avec le Forem dans le cadre du dispositif de coopération pour l'insertion⁷⁵.

Pour être agréée, la Mire doit élaborer un plan local intégré d'actions concerté, dénommé PLIC⁷⁶, dont la portée couvre une période identique à celle de l'agrément, à savoir trois ans. Ce plan, qui est concerté entre la Mire, le Forem et le CSEF, consiste en une cartographie du marché de l'emploi et du profil des demandeurs d'emploi inoccupés dans la sous-région concernée par la Mire. Il contient les orientations générales et est conçu comme un tableau de bord des objectifs à atteindre en termes de volume de bénéficiaires à accompagner par type d'opportunité d'emploi.

Lors de son agrément, la Mire doit également prendre une série d'engagements, notamment celui de transmettre, annuellement, à l'administration et au CSEF, un plan d'actions annuel, déclinant le PLIC et comportant notamment les objectifs d'insertion ainsi qu'un rapport d'activités de l'année antérieure.

Ce plan d'actions, imposé par le décret, précise l'ensemble des actions envisagées pour l'année civile suivante. Il décrit les objectifs quantitatifs à atteindre pour les différentes phases d'accompagnement des bénéficiaires, les programmes des formations, les actions de formation délocalisées, ainsi que les actions de recherche et de développement en matière d'insertion socioprofessionnelle.

L'accompagnement des bénéficiaires comprend les cinq phases suivantes :

- phase 1 : information et recrutement des bénéficiaires (accueil, information et établissement du bilan de départ sur le plan professionnel) ;
- phase 2 : confirmation du projet du bénéficiaire (clarification du projet professionnel du bénéficiaire) ;
- phase 3 : accompagnement vers l'emploi (mise en œuvre d'actions individuelles ou collectives pour amener le bénéficiaire le plus rapidement possible vers l'emploi) ;
- phase 4 : contractualisation et accompagnement dans l'emploi (signature d'un ou plusieurs contrats de travail) ;

⁷⁵ Il s'agit du dispositif tel qu'institué par le décret du 12 janvier 2012 relatif au dispositif de coopération pour l'insertion qui remplace le dispositif intégré d'insertion socioprofessionnelle (décret du gouvernement wallon du 1^{er} avril 2004).

⁷⁶ Le contenu du PLIC est défini à l'article 11 de l'arrêté du gouvernement wallon du 27 mai 2009.

- phase 5 : validation de l'emploi durable et de qualité (clôture du suivi, avoir un travail d'une durée totale d'au moins six mois dans les douze mois qui suivent la signature du premier contrat).

Parmi les conditions d'agrément, l'article 4, § 1^{er}, 5^o du décret impose à la Mire de conclure une convention de suivi avec le bénéficiaire. Cette convention fixe les devoirs de la Mire envers le bénéficiaire⁷⁷. Les articles 8 à 10 de l'arrêté du gouvernement wallon du 27 mai 2009 précisent le contenu de chaque action à entreprendre par les Mire et imposent la tenue d'un dossier de suivi de chaque bénéficiaire.

Enfin, la Mire doit également remettre un rapport d'activités portant sur l'année civile écoulée. La non-approbation du rapport d'activités a pour conséquence la suspension provisoire, voire définitive, de l'agrément⁷⁸.

L'article 6 du décret prévoit que lorsqu'une Mire cesse de satisfaire à l'une des conditions d'agrément, celui-ci peut être suspendu ou retiré.

L'agrément est accordé pour une période de trois ans renouvelable.

Au cours de la période d'agrément, la Mire doit mettre en œuvre deux types d'actions précisées à l'article 8, § 1^{er}, de l'arrêté du gouvernement wallon du 27 mai 2009. D'une part, elle doit insérer les bénéficiaires dans un emploi durable et de qualité⁷⁹ en s'appuyant sur des actions de formation professionnelle mises en œuvre par des opérateurs de formation dans le cadre d'un partenariat avec la Mire, alternant formation en entreprise et en centres de formation. D'autre part, elle doit accompagner les bénéficiaires dans leur recherche active d'emploi jusqu'à l'insertion dans un emploi durable et de qualité, en exploitant, notamment, la méthode du *Jobcoaching*.

La durée totale de l'accompagnement d'un bénéficiaire est limitée à vingt-quatre mois pour ces deux types d'actions.

L'article 3 du décret prévoit neuf conditions, dont une doit être remplie par les demandeurs d'emploi, pour bénéficier des actions offertes par les Mire. Ainsi, le candidat doit, notamment, être demandeur d'emploi inoccupé n'étant plus soumis à l'obligation scolaire et ne pas disposer d'un certificat de l'enseignement supérieur ou d'un titre équivalent. Il est également précisé à l'article 3 que la situation de chaque bénéficiaire est appréciée à la date de conclusion de la convention de formation entre le demandeur d'emploi et la Mire.

En outre, les Mire peuvent accueillir annuellement, à concurrence de 20% du nombre total des bénéficiaires, des demandeurs d'emploi inoccupés qui ne rencontrent pas les conditions de durée minimale d'inscription, d'indemnisation ou d'attente ou les conditions de diplôme

⁷⁷ Vis-à-vis du bénéficiaire, la Mire doit notamment s'engager à réaliser une évaluation continue, formative et participative, une vérification des acquis en termes de compétences, une évaluation individualisée sur la base d'objectifs individuels définis en commun, etc.

⁷⁸ Article 15 de l'arrêté précité.

⁷⁹ L'emploi durable et de qualité est l'activité professionnelle visée par le dispositif, exercée dans le cadre d'un ou plusieurs contrats de travail d'une durée totale d'au moins six mois dans les douze mois qui suivent la signature du premier contrat de travail et excluant les emplois tremplins et de transition.

Les emplois tremplins et de transition sont des contrats de travail, tels que déterminés à l'article 3, §1^o, 8^o, du décret, par définition limités dans le temps, durant les trois derniers mois desquels la Mire assure la transition du travailleur vers un autre emploi.

prévues par la réglementation, mais qui présentent des caractéristiques socio-économiques les rendant particulièrement difficiles à intégrer sur le marché de l'emploi.

4.1.2 Coût du dispositif

Conformément à l'article 13 du décret du 11 mars 2004 tel que modifié en 2009 et 2012, les Mire bénéficient de cinq types de subventions.

La subvention annuelle est totalement acquise si l'opérateur a rempli ses objectifs déclinés dans le plan d'actions annuel à concurrence de 85 % au minimum pour les bénéficiaires accompagnés en phase 3⁸⁰ et si un minimum de 50 % des bénéficiaires accompagnés atteignent la phase 4⁸¹. Dans le cas contraire, le montant variable est réduit au prorata des résultats atteints⁸². Cette disposition implique donc que l'avance est d'office acquise.

La Cour des comptes estime que cette disposition n'est pas de nature à inciter les Mire à accomplir efficacement leurs missions. Il conviendrait d'envisager la récupération de la partie non justifiée de la subvention annuelle en application des règles applicables en la matière qui imposent que toute subvention soit utilisée exclusivement aux fins pour lesquelles elle est accordée ; la Mire qui n'a pas atteint ses objectifs pourrait dès lors être tenue de rembourser les montants perçus (y compris l'avance) proportionnellement à la non-réalisation des objectifs et à l'absence des pièces justificatives.

Dans sa réponse, la ministre précise qu'il serait possible de récupérer le montant des avances mais sur la base de la loi du 16 mai 2003 et non du dispositif propre aux Mire.

Au cours de la période d'agrément 2011-2014, le coût global de la mesure s'est élevé à 48.305.037,63 euros pour l'accompagnement des bénéficiaires.

Tableau 4 – Coût du dispositif Mire de 2011 à 2014 ⁸³

Description	2011	2012	2013	2014
Contributions APE	2.536,16	2.627,81	2.644,68	2.710,11
Frais de fonctionnement (subventions du Forem, du SPW, y compris les accords du non-marchand)	7.525,81	10.125,75	6.532,44	9.479,15
Frais stagiaires, montants versés par le Forem	968,27	837,73	886,47	870,65
Asbl Intermire	130,00	130,00	150,00	150,00
Coût total	11.160,24	13.721,29	10.213,60	13.209,90

Source : applications GCOM du SPW et Pia du Forem

(en milliers d'euros)

Outre les subventions à la charge du budget régional et du Forem, les Mire peuvent bénéficier d'autres sources de financement tels que les appels à projets du Forem, les subventions du Forem dans le cadre de la convention du Cefo⁸⁴, les subventions de la Région wallonne secteur non-marchand privé, les subventions du Fonds social européen (FSE), les

⁸⁰ Phase 3 : accompagnement vers l'emploi (mise en œuvre d'actions individuelles ou collectives pour amener le bénéficiaire le plus rapidement possible vers l'emploi).

⁸¹ Phase 4 : contractualisation et accompagnement dans l'emploi (signature d'un ou plusieurs contrats de travail).

⁸² Article 16 de l'arrêté du 21 décembre 2006 précité.

⁸³ Il s'agit des montants liquidés par année civile.

⁸⁴ Cefo est l'acronyme pour Carrefours Emploi Formation Orientation. Les Cefo ont pour objectif d'aider tout visiteur à trouver une réponse adéquate aux questions qu'il se pose en matière d'orientation, de formation et d'emploi salarié ou indépendant.

interventions de certains CPAS et communes, les aides Maribel social⁸⁵ et les recettes privées provenant d'autres activités.

4.1.3 Constats et recommandations

- 1) Les Mire répondent aux conditions d'agrément, tant lors de l'agrément initial que du renouvellement. Toutefois, la complexité du dispositif réglementaire ne permet pas de s'assurer que les Mire remplissent l'ensemble de leurs engagements en cours d'agrément. Face à ce constat, toutes les parties concernées, en ce compris les pouvoirs subsidiaires et le secteur, ont entamé des démarches pour adapter la réglementation. À la fin de l'année 2016, le décret et son arrêté d'exécution n'avaient pas encore été modifiés. La Cour des comptes invite le SPW, le Forem et le ministre à achever l'examen du dispositif réglementaire suspendu en décembre 2013 en vue d'aboutir rapidement à sa modification.

Dans sa réponse, la ministre indique « qu'aucune demande n'a été exprimée depuis le début de cette législature par les parties concernées pour reprendre ces travaux et que les motifs pour lesquels la démarche a été suspendue en 2013 sont toujours d'actualité. Elle précise cependant qu'à l'initiative de son cabinet, un groupe de travail, incluant des représentants des MIRE, de l'InterMIRE, du SPW, du Forem et de son cabinet, se réunit régulièrement. La question des modalités de financement des MIRE fait partie des thématiques pour lesquelles une réflexion est menée. »

- 2) En ce qui concerne les bénéficiaires, le manque de complétude de leurs dossiers individuels ne permet pas de garantir qu'ils remplissent toutes les conditions d'éligibilité.

En outre, l'administration fonctionnelle n'est pas en mesure de contrôler le respect de la limite de 20 % de bénéficiaires hors public cible pouvant être accueillis par les Mire. D'une part, contrairement au prescrit du décret, les Mire sont dispensées d'introduire des demandes de dérogation préalablement à l'accueil de ces bénéficiaires et, d'autre part, la réglementation ne précise pas les caractéristiques socio-économiques qui justifieraient la nécessité d'accueillir de tels bénéficiaires. Il revient donc aux Mire d'apprécier l'opportunité de les intégrer dans leur processus d'accompagnement, ce qui génère un risque d'inégalité de traitement.

Par conséquent, la Cour des comptes recommande que la situation de chaque bénéficiaire soit appréciée à la veille de son entrée en formation afin d'éviter l'accompagnement de bénéficiaires inéligibles. Les dossiers individuels doivent être étayés par des documents probants et non par des informations purement déclaratives.

La Cour des comptes rappelle que l'objectif du dispositif décretaal relatif aux Mire consiste en l'accompagnement de personnes éloignées de l'emploi et, tout particulièrement, de demandeurs d'emploi ne disposant pas du CESS. Tout candidat bénéficiaire devrait dès lors fournir, préalablement à son inscription dans une Mire, une attestation de l'Onem relative à sa durée d'inactivité comme demandeur d'emploi inoccupé. Une telle attestation permettrait de s'assurer que le candidat bénéficiaire ayant un niveau d'étude supérieur au CESS remplit effectivement la condition alternative d'être demandeur d'emploi inoccupé bénéficiant d'allocations de chômage ou d'attente depuis vingt-

⁸⁵ Sur la base de l'article 35, § 5, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés. L'objectif du Maribel social est de promouvoir l'emploi dans le secteur non-marchand par la création d'emplois supplémentaires afin de rencontrer les besoins de ce secteur et d'augmenter ainsi la qualité des services.

quatre mois au cours des trente-six mois précédant la date de convention avec la Mire. Au minimum, il conviendrait que l'administration fonctionnelle et l'inspection sociale vérifient les niveaux de diplôme chez les opérateurs dont le taux de diplômés dépasse le seuil de 20 %. Lors de la phase contradictoire, l'administration a précisé qu'il revient à l'inspection sociale de réclamer une telle attestation lors de contrôles éventuels.

L'inspection sociale a indiqué, lors de la phase contradictoire, que les opérateurs estiment qu'en raison de « *la précarité et du niveau des stagiaires, il ne serait pas possible de leur réclamer une copie de leur dernier diplôme.* » L'inspection sociale considère quant à elle, qu'« *il appartient précisément à ces opérateurs d'aider les stagiaires à faire les démarches auprès de leur dernier établissement scolaire pour reconstituer leur parcours. Voire, si nécessaire, à les faire à leur place.* »

- 3) Certaines Mire constituent des provisions pour se prémunir contre les conséquences d'une perte éventuelle de subsides. L'examen des comptes annuels de 2009 à 2013 montre que les provisions des Mire ont continué de croître, sauf en 2013, et qu'en 2012, huit Mire sur onze ont constitué des provisions pour risques et charges. Leur nombre passe à dix en 2013. Par ailleurs, les quatre Mire les plus importantes⁸⁶ cumulent 65% des provisions constituées. Le montant global des provisions est en progression, passant de 484 milliers d'euros en 2012 à 839 milliers d'euros en 2013⁸⁷. Une part de ces provisions, soit 40,3% en 2012 et 71% en 2013⁸⁸, est destinée à couvrir le risque de perte de subsides régionaux et/ou européens.

Cette situation est en partie liée au fait que durant le délai (de un à trois ans) qui s'écoule entre l'exécution des missions et le contrôle financier, les Mire demeurent dans l'incertitude quant au montant définitif de leur subvention de fonctionnement.

Vu la structure de financement des MIRE, ces provisions sont largement constituées à la charge de fonds publics. En effet, celles-ci sont principalement financées par les pouvoirs publics belges et européens. Ainsi, pour l'exercice 2013, 92 % de leurs recettes proviennent de ces sources de financement.

Pour pouvoir constituer des provisions, elles peuvent notamment s'appuyer sur l'octroi aux Mire de subventions sous la forme de points APE, lesquelles accentuent le risque de subventionnement excessif. En effet, la Cour des comptes a relevé dans son audit portant sur les APE⁸⁹, que le subventionnement octroyé dans ce cadre est parfois plus important que le coût salarial supporté par les employeurs.

La Cour des comptes invite l'administration fonctionnelle et le Forem à réaliser les contrôles dans des délais raisonnables. Elle recommande par ailleurs aux autorités régionales d'analyser la structure de financement et les comptes des Mire afin d'éviter un subventionnement excédentaire de ces opérateurs.

⁸⁶ Dont le pied de bilan est supérieur à 600 milliers d'euros.

⁸⁷ La progression des provisions pour risques et charges en 2013 s'explique par la mise en provisions, par deux Mire de 365 milliers d'euros sur un total de 839 milliers d'euros pour l'ensemble des Mire. En 2011 et 2012, les comptes annuels de ces deux Mire ne mentionnaient pas de provisions pour risques et charges.

⁸⁸ En 2012, parmi les sept Mire ayant constitué des provisions, l'affectation des provisions est justifiée seulement pour cinq d'entre elles.

⁸⁹ *Les subventions dans le cadre des aides à la promotion de l'emploi – audit de suivi*, 27^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. 1^{er}, janvier 2016 p. 225 à 242.

4.2 Contrôle des Mire

4.2.1 Cadre normatif

Le contrôle des Mire a pour objectif de vérifier dans quelle mesure celles-ci remplissent les missions pour lesquelles elles ont été agréées, afin de leur verser les subventions correspondantes.

Deux types de contrôles sont organisés. Tout d'abord, l'administration et le Forem examinent les rapports d'activités et les pièces justificatives. Le contrôle s'effectue au départ d'un seul ensemble de pièces justificatives fournies par l'opérateur. Chaque entité subsidiaire contrôle les pièces justificatives portant sur les subventions qu'elle a versées. Si nécessaire, elle effectue ensuite toutes les démarches pour la récupération des montants non justifiés.

Dans un second temps, l'inspection sociale contrôle sur place les modalités de mise en œuvre des actions d'accompagnement et d'insertion des bénéficiaires et ce, à la demande de la direction fonctionnelle. Le contrôle du respect des conditions d'agrément par les Mire relève donc de la compétence de la direction de l'inspection sociale de la DGO6. D'une façon générale, son contrôle porte sur l'éligibilité des bénéficiaires, la complétude des dossiers individuels obligatoirement tenus par chaque Mire, la validation des phases de suivi individuel, la validation des dérogations pour l'accompagnement des bénéficiaires hors public cible, le respect des marchés publics, l'octroi des aides APE et, in fine, la réalité de l'insertion durable des bénéficiaires.

4.2.2 Constats et recommandations

- 1) Depuis 2012, le respect des conditions d'agrément n'est plus vérifié. Les rapports de contrôle de l'inspection sociale relatifs aux années 2010 et 2011 relèvent que la majorité des Mire ne respectent pas le prescrit de l'article 4, § 1^{er}, 5^o, du décret ainsi que les articles 8 et 9 de l'arrêté du gouvernement wallon du 27 mai 2009 qui énumère les éléments constitutifs des dossiers des bénéficiaires. Les dossiers contiennent peu de preuves tangibles de leurs actions. Les éléments déclaratifs ne peuvent pourtant suffire pour le calcul des subventions annuelles. Les résultats de ces contrôles n'ont pas été suivis d'effet.

En tant que pouvoir subsidiaire, l'administration fonctionnelle doit s'assurer que les Mire remplissent correctement les missions pour lesquelles elles ont été agréées. Conformément à l'article 6 du décret, celles qui ne respectent pas les conditions d'agrément doivent être sanctionnées, par la suspension ou le retrait de l'agrément. Ce n'est actuellement pas le cas. La justification avancée selon laquelle l'application de sanctions aurait impacté négativement le secteur est à cet égard irrecevable : si la réglementation s'avère inutilement ou excessivement contraignante, au point d'entraver la réalisation des missions agréées, il convient d'en proposer la modification. À cet égard, les démarches entamées au cours de la législature précédente n'ont pas été réitérées auprès de l'actuel ministre wallon de l'emploi.

La Cour des comptes recommande à l'administration fonctionnelle, au Forem et à l'inspection sociale d'établir des directives claires pour la réalisation des contrôles en fixant, notamment, des points de contrôles prioritaires basés sur une analyse de risques. Ainsi, des contrôles ciblés pourraient viser les Mire dont le volume de bénéficiaires disposant d'un certificat d'études supérieur ou égal au CESS dépasse la limite des 20 % du public cible. Lors de la phase contradictoire, le Forem, pour ce qui concerne ses compétences, a précisé qu'il marquait son accord avec cette recommandation. En outre,

l'Office suggère qu'une distinction soit faite entre les critères d'agrément et de subventionnement.

- 2) Actuellement, les seuls contrôles des activités des Mire portent sur l'éligibilité des dépenses⁹⁰ et sur la réalisation des objectifs des plans d'actions annuels⁹¹. Alors que les Mire respectent l'échéance du 15 avril de l'année civile qui suit l'exercice subventionné pour la transmission des déclarations de créance, rapports d'activités et pièces justificatives, il s'écoule entre un et trois ans entre cette transmission, la clôture du processus de contrôle et l'application de sanctions éventuelles. Une telle lenteur nuit à la récupération de subventions indument versées.

La Cour des comptes recommande aux intervenants d'accélérer les contrôles financiers des Mire et de s'organiser de telle sorte que ceux-ci soient réalisés avant le versement des soldes des subventions. Cela permettrait d'améliorer la sécurité financière des organismes et induirait un effet d'apprentissage de nature à diminuer les indus dans le futur.

- 3) Le contrôle de la mise en œuvre des actions d'accompagnement et d'insertion des bénéficiaires n'étant plus réalisé, le gouvernement wallon n'a plus l'assurance que les subventions régionales permettent effectivement aux Mire d'atteindre les objectifs qui leurs sont assignés. La Cour des comptes estime que l'arrêt des contrôles sur place depuis l'exercice 2011 constitue un frein à l'évaluation de la mise en œuvre de cette mesure d'accompagnement et d'insertion des personnes éloignées de l'emploi. Dans l'attente d'une nouvelle méthode de contrôle, les autorités devraient au moins effectuer une évaluation du caractère durable des emplois proposés aux bénéficiaires en utilisant, notamment, les informations disponibles dans les bases de données de l'ONSS.

Dans sa réponse, la ministre précise que « *les plans d'actions et les rapports d'activités des MIRE fournissent les informations permettant d'évaluer le dispositif. Les résultats de ces rapports d'activités sont analysés en réunions bilatérales entre l'administration, l'Office et chacune des MIRE.* »

Toutefois, en cours d'audit, la Cour des comptes a constaté que les réunions bilatérales se focalisent uniquement sur les données quantitatives permettant d'évaluer, phase par phase, les objectifs fixés à la Mire. Ce sont les actions globales de la Mire qui sont évaluées et non les résultats de la mise en œuvre de la politique publique, à savoir la remise à l'emploi.

⁹⁰ Contrôles financiers.

⁹¹ Uniquement en termes de nombre de bénéficiaires accompagnés en phases 3 et 4.

5 Conclusions et recommandations générales

La Cour des comptes a effectué un suivi de son audit de 2009 consacré aux partenariats mis en œuvre par le Forem, en particulier avec les EFT, OISP et Mire, opérateurs par ailleurs financés par l'administration wallonne. Vu le risque de double subventionnement induit par cette situation, la Cour des comptes a examiné en parallèle les partenariats du Forem et le subventionnement structurel, par la Région wallonne, de ces différents opérateurs.

5.1 Suivi de l'audit relatif au Forem

Depuis l'audit initial, l'Office a pris des mesures pour rencontrer les recommandations de la Cour.

Ainsi, même si une partie du travail réglementaire reste à finaliser, les définitions, caractéristiques, réglementations et modalités de mise en œuvre des différents modes de recours aux tiers (subventions, marchés publics et partenariats) ont été analysées, clarifiées et appliquées aux cas concrets.

L'Office a aussi rédigé un guide administratif et financier évolutif afin de clarifier les rôles et responsabilités du pouvoir subsidiant et des opérateurs de terrain et d'éviter les litiges et interprétations divergentes.

Les contrôles de l'utilisation des subventions menés par le Forem restent un point à améliorer. Bien qu'ils soient de qualité, ils sont opérés très tardivement et sur un nombre trop restreint d'opérateurs. Par ailleurs, lorsque le Forem détecte des subventions indues, il doit les récupérer sans attendre.

Le risque de double subventionnement, relevé lors de l'audit initial, reste d'actualité puisque la Cour des comptes a relevé des doubles déclarations d'heures de formation prestées. C'est pourquoi, en l'absence d'un service d'inspection comptable centralisé au sein de la Région wallonne, recommandation déjà formulée par la Cour des comptes lors de l'audit de 2009, le Forem, en collaboration avec les autres acteurs concernés, doit mettre en place les méthodes et outils nécessaires à réduire ce risque.

5.2 Agrément et subventionnement des EFT, OISP et Mire

Le dispositif réglementaire régissant l'insertion socioprofessionnelle par les EFT et OISP a subi de nombreuses modifications et dérogations. Les remaniements continus des dispositions décrétales, via des circulaires ministérielles, des ajouts de dispositions dans l'arrêté d'exécution ou des cavaliers budgétaires, posent des problèmes tant en termes de légalité que de transparence, lesquels induisent de l'insécurité juridique pour les organismes. Il appartient donc aux autorités régionales d'assurer un cadre juridique clair et de veiller à la stricte application des dispositions décrétales.

La Cour a également relevé que certains contrôles portant sur l'agrément des EFT, OISP et des Mire ne sont pas ou plus réalisés. Il en est de même pour le contrôle des aspects pédagogiques et pour celui de l'éligibilité des heures de formation prestées et de celle des stagiaires ; ces contrôles ne sont plus effectués, entre autres, en raison de l'absence de méthodes ou de normes de contrôle approuvées par les différents acteurs concernés.

En revanche, les contrôles financiers ont été effectués régulièrement mais trop tardivement. En conséquence, des sanctions peuvent intervenir plusieurs années après la clôture d'un exercice, ce qui génère une insécurité juridique et financière pour les opérateurs. La situation est encore aggravée par la décision ministérielle de suspendre les contrôles pour les EFT et OISP dans l'attente du dénouement des recours actuellement pendants devant le Conseil d'État et les cours et tribunaux. Des contrôles aussi tardifs perdent également leur effet d'apprentissage pour les opérateurs. La Cour des comptes recommande donc une augmentation de la fréquence et de la contemporanéité des contrôles. Il convient également de veiller à appuyer ceux-ci sur un système d'analyse de risques afin de soumettre plus d'opérateurs à un contrôle plus restreint et mieux ciblé.

5.3 Évaluation du niveau de réalisation des objectifs poursuivis par les mesures

Pour les EFT et les OISP, le décret définit des indicateurs d'évaluation, qualitatifs et quantitatifs, sans fixer de cible à atteindre ni de méthode de suivi et de contrôle de la réalisation de ces objectifs. De plus, l'ancienneté des statistiques disponibles ne permet pas aux autorités régionales d'avoir une vue contemporaine sur les résultats des activités de formation des stagiaires par ces organismes. Pour les Mire, bien que des données authentiques soient disponibles, la réalisation de l'objectif d'insertion des demandeurs d'emploi dans des emplois durables et de qualité n'est pas évaluée.

Les autorités régionales devraient donc se doter d'outils d'évaluation permanente de la réalisation des objectifs qualitatifs et quantitatifs de toutes les missions agréées afin d'évaluer le degré de réalisation des objectifs poursuivis et de permettre leur éventuelle adaptation dans une optique d'efficacité et d'efficacités.

Dans sa réponse, la ministre précise que l'évaluation du dispositif CISP constitue un élément sur lequel l'administration devra porter son attention. Elle indique que la nouvelle réglementation prévoit expressément que l'administration réalise, tous les deux ans, un rapport d'évaluation portant sur la vérification de la réalisation par le centre de ses missions. Selon la ministre, le premier rapport d'évaluation devra être remis en 2019 et portera sur les deux premières années de fonctionnement du dispositif CISP.

6 Tableau récapitulatif des principaux points d'attention

Ce tableau résume les points qui méritent une attention prioritaire.

Tableau 5

Points audités	Constatations	Recommandations
Obligations en matière de subventionnement – Suivi des recommandations de l'audit initial		
Examen des contrôles menés par le Forem depuis l'audit initial	Menés de façon minutieuse, les contrôles effectués sont complets, mais ils ont été opérés souvent tardivement et n'ont porté que sur un nombre trop limité d'opérateurs concernés.	Augmenter le nombre de contrôles et veiller à ce qu'ils soient plus contemporains. À cet égard, une planification pluriannuelle des contrôles devrait fixer les objectifs quantitatifs attendus et déterminer une méthode de sélection des dossiers retenus.
Examen du processus de récupération des indus	Le Forem rattrape actuellement le retard constaté dans l'établissement des demandes de remboursement d'indus.	Pour ce qui concerne les contrôles de base (projets abandonnés, pièces justificatives présentées inférieures au subside alloué, recalcul du montant de la subvention), s'en tenir dorénavant à un traitement rapide des dossiers et lancer, sans délai, les démarches nécessaires à la récupération des indus.
Organisation d'un service comptable centralisé au sein de la Région wallonne - Suivi des recommandations de l'audit initial		
Suivi de la recommandation relative à la mise en place d'un service comptable centralisé au sein de la Région wallonne	Il n'existe toujours pas de structure de contrôle commune au SPW et aux OIP wallons. Des doubles subventionnements d'heures de formation prestées ont été notamment constatés dans le cadre de cet audit en ce qui concerne les EFT et OISP.	Compte tenu des différentes sources de financement public possibles au profit du secteur non-marchand, la Cour recommande une nouvelle fois d'organiser un service d'inspection comptable centralisé au sein de la Région wallonne, qui pourrait vérifier sur place l'utilisation des divers financements publics, pour compte des administrations et organismes concernés. À défaut, une concertation et un partage des résultats des contrôles devraient être systématisés. En outre, puisqu'un certain nombre de bénéficiaires reçoivent des subventions aussi bien de la DGO6 que du Forem, une harmonisation des guides de gestion financière et comptable établis par ces deux entités subsidiaires serait utile.
Cadre normatif		
Cadre référentiel des EFT et OISP	Des dispositions du décret du 1 ^{er} avril 2004 ont été modifiées par l'arrêté d'exécution du décret et par circulaires ministérielles. La hiérarchie des normes interdit qu'une norme inférieure s'oppose à une norme supérieure. Par ailleurs, la Cour a relevé un manque de stabilité des normes (dont certaines ont été annuellement modifiées par des cavaliers budgétaires) et/ou l'ambiguïté de certaines règles légales.	Les autorités régionales doivent veiller à ce que les modifications des prescriptions prévues dans le dispositif réglementaire respectent la hiérarchie des normes et éviter de modifier les décrets par des cavaliers budgétaires qui prescrivent chaque année des normes différentes.

Points audités	Constatations	Recommandations
Réalisation des contrôles sur les organismes		
Contrôle du respect des conditions d'agrément (mise en œuvre des missions agréées) et application des sanctions	<p>En l'absence de normes de contrôle pour les EFT et OISP, la réalisation des contrôles portant sur les aspects pédagogiques (mise en œuvre des actions de formation pour lesquelles les organismes ont reçu l'agrément) ne fait l'objet d'aucune programmation.</p> <p>Sur les dix EFT et OISP examinés, un organisme a conservé son agrément et son subventionnement durant plusieurs années, alors qu'il ne remplissait pas toutes les conditions requises. Les sanctions n'ont été appliquées que quatre ans après l'octroi des subventions.</p> <p>Depuis 2012, les contrôles portant sur le respect des conditions d'agrément des Mire ne sont plus réalisés. Les résultats des contrôles de l'inspection sociale portant sur les années 2010 et 2011 n'ont pas entraîné les sanctions prévues dans le dispositif réglementaire, à savoir la suspension ou le retrait d'agrément.</p>	<p>Afin de permettre l'évaluation de la mise en œuvre des actions de formation, les autorités régionales doivent fixer, le plus rapidement possible, les modalités des contrôles et en assurer le suivi.</p> <p>Afin d'améliorer la sécurité juridique dans le chef des opérateurs et d'éviter que des organismes ne répètent les mêmes erreurs, le cadre juridique doit être stable et clair.</p> <p>Les organismes qui ne respectent pas les conditions d'agrément doivent être sanctionnés dans des délais raisonnables.</p>
Contrôle de l'éligibilité du public-cible	<p>Le manque de complétude des dossiers individuels des bénéficiaires accompagnés par les Mire ne permet pas de garantir le respect des conditions d'éligibilité et, en particulier, celui de la limite de 20 % de bénéficiaires hors public cible accueillis par les Mire.</p> <p>Pour les EFT et OISP, faute de méthode de contrôle approuvée, les contrôles ne sont plus réalisés. Ainsi, les derniers contrôles exhaustifs portent sur les heures prestées en 2011.</p>	<p>À l'instar du prescrit du décret relatif aux CISP, la situation de chaque bénéficiaire accompagné par une Mire devrait être appréciée, sur la base de documents probants et non de simples déclarations, avant l'entrée en formation afin d'éviter l'accompagnement de bénéficiaires inéligibles.</p> <p>Afin de permettre la reprise des missions de contrôle de l'inspection sociale pour l'ensemble des organismes, les autorités wallonnes doivent fixer par voie réglementaire les méthodes de contrôle.</p>
Contrôles financiers (éligibilité des dépenses)	<p>Aussi bien pour les Mire que pour les EFT et OISP, les délais entre la mise en œuvre des missions agréées et la réalisation des contrôles financiers sont anormalement longs (entre deux et quatre ans).</p> <p>En outre, la ministre ayant la Formation professionnelle dans ses attributions a donné l'ordre de suspendre à titre conservatoire depuis le 13 mars 2015 les contrôles financiers portant sur l'utilisation, par les EFT et OISP, des subventions.</p>	<p>Il convient de réduire les délais de réalisation des contrôles afin d'éviter de verser les soldes des subventions sur la base de données déclaratives et de permettre la récupération, dans des délais raisonnables, des subventions indument versées.</p> <p>La Cour souligne qu'une décision aboutissant à une suspension des sanctions n'implique pas nécessairement l'arrêt des contrôles financiers. Elle recommande la reprise de ceux-ci pour éviter d'aggraver le retard structurel dont souffrent déjà les contrôles de ces organismes.</p>

Points audités	Constatations	Recommandations
	Financement structurel des Mire	
Structure de financement	Certaines Mire constituent des provisions pour se prémunir contre le risque de perte de subsides.	Les autorités régionales doivent analyser la structure de financement des Mire afin d'éviter un éventuel sur-subventionnement structurel de ces organismes.

7 Annexe 1 – Réponse de la ministre



Wallonie

La Ministre de l'Emploi
et de la Formation

Namur, le

02 MAI 2017

Cour des comptes
Monsieur Philippe ROLAND
Premier Président
Rue de la Régence, 2

1000 BRUXELLES

Votre correspondant:
Duygu CELIK
Tél: 081/323.472
mail: duygu.celik@gov.wallonie.be

V.Réf: F7-3.705.213 L7
N.Réf: ETI/OJU/RYE/DCE/E201703028764 / *15201 faso38203*

Objet : Eléments de réponse sur l'audit relatif aux entreprises de formation par le travail, organismes d'insertion socioprofessionnelle, missions régionales pour l'emploi – Financement par la Région wallonne et par le Forem

Monsieur le Premier Président,

Veillez trouver ci-dessous quelques précisions qui viennent compléter les réponses qui vous ont été adressées par l'administration, le 27 juillet 2016, et par le Forem, le 29 septembre 2016.

Partie relative aux partenariats du Forem

La Cour constate que les types d'intervention de l'Office ont été définis dans le contrat de gestion et dans le décret organique de l'Office, que leurs spécificités et modalités ont été clarifiées et appliquées aux cas concrets.

Concernant le recours au subventionnement, la Cour constate que le travail réglementaire, notamment de clarification des possibilités d'intervention de l'Office, n'est pas achevé. En effet, le Gouvernement n'a pas encore arrêté les critères et modalités selon lesquelles l'Office peut octroyer des subventions. De même, la révision de l'arrêté de l'exécutif de la communauté française du 12 mai 1987 relatif à la formation professionnelle (« l'article 6 ») n'a pas encore été entreprise.

En réponse aux observations de la Cour : après avoir analysé les différentes potentialités de recours aux tiers (coopération publique, marchés publics, exception dite du « in house », subventionnement incitatif et partenariat), l'Office se penche spécifiquement sur la question de « l'article 6 ».



De plus, l'Office est actuellement occupé à déterminer le cadre opérationnel de l'action avec les tiers. Deux actions sont ainsi en cours, développées conformément à l'article 32 du nouveau contrat de gestion : (1) la rédaction d'une directive qui a pour finalité de clarifier les responsabilités des parties prenantes (Direction générale Stratégie, Direction générale Produits et Services et Directions territoriales) ; (2) la rédaction des modes opératoires spécifiques permettant de peaufiner les voies et moyens destinés à maîtriser cette thématique.

Concernant la conformité aux aides d'Etat, la Cour relève que le Forem a réalisé une analyse juridique en la matière permettant de préciser les contributions financières qui ne peuvent pas être qualifiées d'aides d'Etat et, pour les autres, de préciser celles qui peuvent être exemptées du contrôle préalable de la Commission. La Cour recommande néanmoins à l'Office d'examiner la question des aides qualifiées de *de minimis*, en prévoyant un système de déclaration sur l'honneur quant aux montants des aides perçues durant les trois dernières années dans le chef des bénéficiaires et, le cas échéant, un système de contrôle du respect de cette règle.

En réponse aux observations de la Cour : l'Office étudie la possibilité de faire certifier par l'opérateur, au moyen d'une déclaration sur l'honneur, que ce dernier n'est pas concerné par le régime d'aides d'Etat ou, le cas échéant, qu'il bénéficie d'un des régimes d'exception prévus en la matière.

Concernant les procédures de contrôle des subventions, la Cour constate que les contrôles réalisés par l'Office étaient complets et minutieux mais qu'ils ont porté sur un nombre restreint de dossiers et qu'ils sont opérés tardivement. Elle relève par ailleurs l'absence de contrôle du respect de la réglementation relative aux marchés publics chez les opérateurs que l'Office subventionne.

En réponse aux observations de la Cour : l'Office réfléchit à la mise en place d'une planification pluriannuelle des contrôles qui fixerait les objectifs attendus et déterminerait une méthode de sélection des dossiers, l'objectif étant de soumettre plus d'opérateurs à un contrôle plus restreint et mieux ciblé.

La recommandation de la Cour relative au respect des marchés publics est également rencontrée depuis fin 2016 par l'adoption du nouveau guide méthodologique qui précise que l'opérateur doit être attentif à ses obligations en matière de marchés publics et restreint le recours à la sous-traitance.

Concernant le risque de double subventionnement, la Cour rappelle sa recommandation déjà formulée lors de l'audit précédent en faveur de l'organisation d'un service comptable centralisé au sein de la Région wallonne. Elle constate que, dans l'attente de cette solution structurelle, et en dépit d'une concertation qui se met en place entre l'Office et l'administration dans le contrôle des subventions, un risque de double subventionnement reste d'actualité puisqu'elle a relevé des doubles déclarations d'heures de formation prestées.

En réponse aux observations de la Cour : l'administration et l'Office prennent toutes les initiatives et les précautions nécessaires pour maîtriser ce risque, notamment par l'organisation d'un contrôle conjoint, par le partage

d'informations, par l'exigence d'une déclaration sur l'honneur de l'opérateur attestant l'absence de double subventionnement.

En outre, les méthodologies utilisées de part et d'autre pour le contrôle des subventions tendent à une harmonisation puisqu'une cohérence est recherchée entre le guide des dépenses, actualisé par le Forem le 13 septembre 2016, et le nouveau guide en cours d'adoption à l'administration. Ce travail s'est effectué également à la lumière d'autres outils méthodologiques utilisés par des pouvoirs subsidiaires intervenant parfois auprès de ces mêmes opérateurs (DGO5 - Action sociale, FWB - Education permanente, AWIPH, FSE...).

Partie relative aux entreprises de formation par le travail et aux organismes d'insertion socioprofessionnelle

Concernant le cadre juridique du dispositif, la Cour relève à plusieurs reprises le manque de clarté, induit par la coexistence de deux législations, le manque de stabilité, en raison notamment des modifications introduites via cavaliers budgétaires, et une absence de respect de la hiérarchie des normes dans les précisions et aménagements successifs apportés au dispositif par circulaires ministérielles.

En réponse aux observations de la Cour : le cadre juridique du dispositif a été clarifié et stabilisé par l'adoption d'un arrêté d'exécution le 15 décembre 2016. Cet arrêté du Gouvernement finalise l'exécution du décret du 10 juillet 2013, tel que modifié par le décret du 26 mai 2016, notamment sur les dispositions relatives au financement. Les agréments EFT et OISP sont arrivés à échéance le 31 décembre 2016. Tous les agréments adoptés au 1^{er} janvier 2017 ont été pris sur la base de la nouvelle législation relative aux CISP. Aucun cavalier budgétaire n'a été nécessaire, pour le dispositif, dans le cadre du décret budgétaire de l'exercice 2017.

Concernant le respect des conditions d'agrément, la Cour constate une confusion entre critères d'agrément et condition de versement des subventions octroyées, avec des sanctions financières infligées à l'opérateur alors que les manquements auraient dû donner lieu à une procédure de suspension ou de retrait d'agrément. La Cour constate également que ces sanctions financières interviennent tardivement et sur plusieurs exercices, atteignant le cas échéant des montants importants. Elle insiste sur la nécessité de contrôler rapidement et, en cas de persistance d'irrégularités, de remettre en cause l'agrément. Enfin, la Cour constate que les décisions d'agrément se sont basées sur des données anciennes et déclaratives. Elle rappelle donc la nécessité de réaliser ces contrôles en temps utile.

En réponse aux observations de la Cour : sur la confusion entre le contrôle de l'agrément et le contrôle de l'utilisation des subventions, il convient de rappeler que c'est à la Commission EFT/OISP, devenue Commission CISP, qu'il revient de proposer un retrait ou une suspension d'agrément selon la nature et la gravité des manquements. En l'occurrence, le dossier auquel la Cour fait référence a été porté à l'ordre du jour de cette Commission en sa séance du 22 mai 2014. A l'issue de l'audition de l'opérateur, et à la lumière des différents éléments exposés tant par l'inspection sociale que par l'administration, la Commission a décidé de ne pas proposer de retrait ou de suspension d'agrément. Seule une

sanction financière est donc intervenue. Les montants visés sont en effet importants et concernent trois exercices, mais une médiation est en cours avec l'opérateur.

Sur ce même dossier, l'irrégularité constatée concerne la période de renouvellement d'agrément 2011-2013. Le dossier de demande introduit par l'opérateur ne permettait pas de détecter la problématique avant le renouvellement de son agrément pour cette période. Le délai entre la réalisation des actions et la sanction intervenue dans ce dossier s'explique de la manière suivante : ce n'est qu'à la mi-juillet 2013 que l'administration a pu disposer du rapport d'activité 2012 complet, l'opérateur étant systématiquement en retard dans cette procédure. Le contrôle de l'inspection sociale a débuté en septembre 2013 et s'est achevé en février 2014. La nature des irrégularités impliquait, en effet, de mener des contrôles auprès des partenaires qui dispensaient effectivement les formations, soit 13 visites sur site. Fin mars 2014, l'administration a notifié d'abord à l'opérateur la sanction probable (soit, le non paiement du solde et la récupération des montants) tout en lui ouvrant une première voie de recours (la procédure en Commission étant activée également en parallèle). Le travail effectué en amont par l'inspection et par l'administration explique donc également ce délai.

Par ailleurs, dans le nouveau dispositif CISP, une distinction plus nette est opérée entre le contrôle du respect des conditions d'agrément et le contrôle de l'utilisation des subventions. Le contrôle de l'agrément relève exclusivement des prérogatives de la direction de l'inspection sociale. L'Office, qui opère le versement des subventions, est chargé d'en contrôler l'utilisation, dans le cadre d'une législation permettant par ailleurs de mieux cibler ce contrôle (voir *infra*). L'inspection sociale, qui se trouve délestée du contrôle financier, pourra organiser un contrôle plus fréquent, donnant lieu, le cas échéant, à une procédure de suspension ou de retrait d'agrément. Un échange d'informations plus systématique et une coopération sont par ailleurs prévus entre l'Office, l'administration et l'inspection sociale.

La suspension des contrôles financiers intervenue en mars 2015 (dont il sera question *infra*) a déjà permis aux services d'inspections de mettre en place et de mener une inspection pédagogique auprès de 44 organismes sélectionnés sur la base d'une analyse de risques. Ce travail a été directement utile au traitement des 159 demandes d'agrément introduites en 2016. Les décisions d'agrément pour la période prenant cours au 1^{er} janvier 2017 ont pu s'appuyer sur ces contrôles pédagogiques.

Concernant le contrôle financier du dispositif, la Cour constate le délai de réalisation de ce contrôle est anormalement long, il s'effectue de deux à quatre ans après la réalisation de la mission, et porte donc sur des données fort anciennes. La Cour pointe également l'importance des montants indûment versés qui représenteraient 14,9% des subventions pour le triennat 2011 à 2013. Elle relève en outre que la suspension de ces contrôles, opérée par note verte du 13 mars 2015, va encore aggraver la situation. Enfin, la Cour mentionne le guide de gestion financière et comptable en cours d'élaboration et considère que son adoption constituera une amélioration par rapport à la situation actuelle où coexistent des modalités disparates d'un dispositif réglementaire à un autre.

En réponse aux observations de la Cour : d'après les chiffres présentés par la Cour, les montants indûment versés représentent 2,1% des subventions de la Région wallonne.

Concernant la suspension de ces contrôles et des récupérations, plusieurs affaires sont actuellement pendantes devant les Cours et Tribunaux mettant en cause la validité des contrôles financiers opérés sur la base du guide des dépenses éligibles des EFT et OISP. L'insécurité juridique induite par cette situation et le risque pour la Région de devoir rembourser les montants importants qu'elle a considérés comme indûment versés imposaient de prendre cette décision à titre conservatoire, dans l'attente d'une clarification juridique de la situation. La première décision, intervenue le 27 octobre 2016, donne raison à l'opérateur et condamne la Région à verser des montants afférents à trois exercices, de 2011 à 2013. La Région a interjeté appel de cette décision et le dossier est toujours en cours de traitement.

La nature et l'étendue de la subvention, ses modalités d'utilisation et de justification de son utilisation ont été repensées et précisées dans le cadre du nouveau dispositif CISP. En tout état de cause, les contrôles peuvent reprendre, sur une nouvelle base, depuis l'exercice 2017.

Quant au projet de guide mentionné par la Cour, celui-ci est en voie de finalisation. Les dernières analyses portent encore sur l'instrument juridique le plus adéquat pour son adoption, un dernier benchmarking avec les outils existants dans d'autres départements ou institutions qui interviennent dans le financement des mêmes dispositifs et une consultation préalable, notamment, de l'inspection des finances.

Concernant le contrôle de l'éligibilité des stagiaires et des heures prestées, la Cour relève que ce contrôle ne s'opère plus en raison de l'invalidité de la méthode d'échantillonnage et d'extrapolation. Elle recommande aux autorités wallonnes de fixer les méthodes de contrôle par voie réglementaire et suggère que la méthode de l'échantillonnage, ou toute autre méthode jugée opportune, soit expressément fixée dans l'arrêté d'exécution du décret CISP. Enfin, la Cour estime que le contrôle du taux de prestations minimal de 90% des heures devait s'effectuer sur une base annuelle et non sur un triennat.

En réponse aux observations de la Cour : je partage les considérations de la Cour sur la nécessité de fixer la méthode dans la réglementation et proposerai prochainement au Gouvernement une modification de la réglementation dans ce sens.

Quant au contrôle du taux de réalisation de 90%, l'administration a procédé sur la base d'un triennat dans la stricte application d'une circulaire ministérielle de 2009. Cette méthode a chaque fois été confirmée par les différents cavaliers budgétaires, un seul cavalier portant erronément sur une période de deux ans (2014-2015 au lieu de 2015-2016, soit la période de fin du dispositif). A partir de l'exercice 2017, c'est le cadre juridique des CISP qui sera d'application, vu que tous les agréments ont été pris sur la base de cette nouvelle législation au 1^{er} janvier 2017. L'option prise par le législateur, dans le cadre des CISP, a été de procéder sur la base de deux ans. Cette modalité sera dès lors d'application à partir de l'exercice 2017. La moyenne sur deux ans évite à l'opérateur d'être

sanctionné pour une année où l'activité aurait pu connaître des difficultés et un niveau de prestation inhabituellement faible.

Concernant le contrôle pédagogique du dispositif, la Cour relève que les inspections pédagogiques, prévues dans la législation, ne sont pas en place.

En réponse aux observations de la Cour : comme indiqué plus haut, les services d'inspection ont tiré profit de la suspension des contrôles financiers pour mettre en œuvre l'inspection pédagogique. Les modalités de contrôle ont été mises en place et les contrôles ont pu s'effectuer dans le courant de l'année 2016 auprès de 44 organismes sélectionnés sur la base d'une analyse de risques.

Concernant l'évaluation du dispositif, la Cour constate que l'administration n'utilise pas de manière pertinente les indicateurs d'évaluation des activités de formations menées par les organismes.

En réponse aux observations de la Cour : en effet, c'est un élément sur lequel l'administration doit porter son attention à l'avenir. La nouvelle réglementation CISP prévoit à cet égard que l'administration réalise, tous les deux ans, un rapport d'évaluation portant sur la vérification de la réalisation par le centre de ses missions et, particulièrement, sur la mise en œuvre de son projet pédagogique, le respect du taux d'encadrement des stagiaires et la qualité de la gestion administrative et des ressources humaines du centre. L'évaluation s'appuie sur les rapports d'activité des centres ainsi que sur les rapports de l'inspection sociale. Le premier rapport devra être remis en 2019 et portera sur les deux premières années de fonctionnement du dispositif CISP.

Partie relative aux missions régionales pour l'emploi

Concernant le cadre juridique de l'agrément, la Cour constate que si les MIRE répondent bien aux conditions d'agrément lors de leur agrément initial ou de leur renouvellement, la complexité du dispositif réglementaire ne permet pas de s'assurer qu'elles remplissent l'ensemble de leurs engagements en cours d'agrément. Face à ce constat, toutes les parties concernées, en ce compris les pouvoirs subsidiaires, avaient entamé des démarches pour adapter la réglementation. Mais la Cour constate que fin 2016, le décret et son arrêté d'exécution n'ont pas encore été modifiés et invite donc le SPW, le Forem et la Ministre à achever l'examen du dispositif réglementaire suspendu en décembre 2013 en vue d'aboutir rapidement à sa modification.

En réponse aux observations de la Cour : aucune demande n'a été exprimée depuis le début de cette législature par les parties concernées pour reprendre ces travaux. Les motifs pour lesquels la démarche a été suspendue en 2013 sont toujours d'actualité : sans marges budgétaires disponibles, toute révision des modalités de financement implique une redistribution de la même enveloppe budgétaire selon de nouveaux critères, entraînant nécessairement une diminution des subventions pour certaines MIRE et une augmentation pour d'autres sans plus-value globale pour les bénéficiaires.

Néanmoins, un groupe de travail, incluant des représentants des MIRE, de l'InterMIRE (structure d'appui aux MIRE), du SPW, du Forem et de mon cabinet, se réunit régulièrement, à l'initiative de mon cabinet. La question des modalités

de financement des MIRE fait partie des thématiques pour lesquelles une réflexion est menée.

Concernant le contrôle de l'agrément, la Cour constate que le respect des conditions d'agrément n'est plus vérifié depuis 2012 et que les contrôles précédents relèvent chez les opérateurs un non respect des prescrits réglementaires quant aux éléments constitutifs des dossiers des stagiaires et que ces contrôles ne sont pas suivi d'effets. La Cour des Comptes rappelle que l'administration doit s'assurer que les MIRE remplissent correctement les missions pour lesquelles elles sont agréées, que, dans le cas contraire, elles doivent être sanctionnées par la suspension ou le retrait de l'agrément. Elle recommande à l'administration, à l'Office et à l'inspection sociale d'établir des directives claires pour la réalisation des contrôles en fixant, notamment, des points de contrôles prioritaires.

Sur les éléments constitutifs des dossiers des stagiaires, la Cour constate le manque de complétude de ces dossiers, le manque de documents probants permettant d'attester du statut du stagiaire et une insuffisance dans la capacité de l'administration de contrôler le respect de la limite de 20% de dérogation pour des publics non éligibles a priori. Concernant ces derniers, les MIRE sont dispensées par l'administration de lui adresser une demande de dérogation préalable à l'accueil de ces bénéficiaires. Par ailleurs, la réglementation ne précise pas les caractéristiques socio-économiques qui justifieraient la nécessité d'accueillir de tels bénéficiaires, laissant donc aux MIRE le soin d'apprécier la situation et générant, de ce fait, un risque d'inégalité de traitement.

En réponse aux observations de la Cour : il convient de rappeler que certaines des conditions d'agrément sont vérifiées en cours d'agrément lors de la remise des plans d'actions et des rapports d'activités (notamment les conditions de l'art.4 §1, 1° et 4° sur la nature juridique et la composition du conseil d'administration, 9° sur l'engagement à transmettre un plan d'action et un rapport d'activités annuels dont la portée est précisée dans la réglementation, 10° sur l'engagement à accompagner un nombre minimum de bénéficiaires en relation avec le nombre de travailleurs équivalents temps plein dont dispose la MIRE). Le contrôle du respect de la limite des 20% de bénéficiaires hors publics-cibles pouvant être accueillis par la MIRE est réalisé par l'inspection sociale lors de contrôles, comme elle vérifie les critères d'éligibilité et la durée d'inactivité des bénéficiaires.

Les conditions d'agrément sont en outre vérifiées lors des demandes de renouvellement d'agrément. Le dernier examen date d'octobre 2014 et le prochain aura lieu en octobre 2017.

Ces contrôles sont bien suivis d'effets. En effet, des espaces de concertation entre l'administration, l'Office et les MIRE ont été mis en place progressivement. Ces nombreux contacts ont permis de mieux responsabiliser les structures qui sont désormais tenues de conserver dans chaque dossier individuel de leurs bénéficiaires les preuves tangibles requises par la réglementation. L'administration fonctionnelle a également communiqué aux MIRE les recommandations nécessaires dont elles doivent tenir compte, à l'occasion de l'approbation des rapports d'activités annuels.

Par ailleurs, l'application « Casimire » a été développée et est utilisée depuis 2016 par toutes les MIRE. Remplaçant l'ancien programme « Mirabel », elle permet une gestion administration plus rigoureuse du dossier du stagiaire et de son éligibilité au dispositif. Cette application est le fruit d'une volonté sans cesse exprimée de l'administration fonctionnelle, et partagée par les MIRE, que celles-ci disposent d'un outil fiable et commun permettant de monitorier leur travail et de s'assurer que leurs obligations administratives en termes de tenues de dossiers individuels sont efficacement remplies.

Concernant le contrôle financier, la Cour constate que ce contrôle est le seul opéré dans le contrôle de l'activité des MIRE, qu'il consiste en un contrôle de l'éligibilité des dépenses et de la réalisation des objectifs des plans d'actions annuels, que les sanctions éventuelles interviennent entre un an et trois ans après la transmission des pièces justificatives et ne pourraient porter que sur le solde de la subvention, l'avance étant acquise suivant la législation du dispositif. La Cour recommande aux intervenants d'accélérer les contrôles financiers et de s'organiser de telle sorte que ceux-ci soient réalisés avant le versement des soldes des subventions.

Sur les justificatifs financiers des MIRE, la Cour constate que, en 2013, dix d'entre elles avaient constitué des provisions pour risques et charges. Cette situation est liée, d'après la Cour, au délai, de un à trois ans, qui s'écoule entre l'exécution des missions et le contrôle financier et à l'incertitude que cela entraîne. La Cour invite donc l'administration et l'Office à réaliser les contrôles dans des délais raisonnables. Elle recommande par ailleurs aux autorités régionales d'analyser la structure de financement et les comptes des MIRE afin d'éviter un subventionnement excédentaire de ces opérateurs.

En réponse aux observations de la Cour : comme précisé plus haut, un contrôle de l'agrément est également effectué. Le contrôle financier ne constitue donc pas le seul contrôle.

Comme l'indique la Cour, la liquidation du solde de la subvention annuelle est conditionnée à une double imposition, à savoir l'atteinte des objectifs du plan d'action et la justification de la subvention par des pièces probantes. L'avance n'est donc pas d'office acquise. Le cas échéant, une partie de l'avance versée à une MIRE pourrait être réclamée sur la base de la loi du 16 mai 2003 sur la comptabilité de l'Etat. Cela ne s'est jamais présenté car la justification offerte par les MIRE sur la base de pièces probantes n'a jamais nécessité de récupérer une partie de l'avance.

Concernant les délais de contrôle, les soldes versés par le SPW sont toujours intervenus en n+1, après la vérification des pièces et avant la clôture budgétaire. Des retards ont bien été enregistrés sur les soldes 2013 versés par le Forem (et dont le contrôle s'est effectué avec le concours du SPW, qui a mis à disposition un comptable), mais cette situation exceptionnelle était due à un changement d'imputation budgétaire des subventions des MIRE à charge du Forem. Par ailleurs, depuis l'exercice 2016, le solde est entièrement à charge du SPW tandis que l'avance est versée par l'Office.

Enfin, les recommandations et les conclusions adressées aux opérateurs suite à ces contrôles ont permis à ceux-ci d'améliorer la gestion de l'utilisation de leurs

subvention et la qualité de leur dossier justificatif. En 2013, un courrier conjoint SPW/Forem a été transmis à l'InterMIRE communiquant les règles de présentation et de respect des prescrits comptables. Début 2015, une réunion SPW/Forem/InterMIRE s'est déroulée dans le but unique de baliser, à nouveau, les modalités d'application des règles rappelées dans le courrier de 2013. En outre, le nouveau guide élaboré par le SPW et en cours d'adoption devra également permettre d'améliorer encore les pratiques.

Concernant l'évaluation du dispositif, la Cour estime que l'arrêt des contrôles sur place depuis l'exercice 2011 constitue un frein à l'évaluation de la mise en œuvre de cette mesure d'accompagnement et d'insertion des personnes éloignées de l'emploi. Dans l'attente d'une nouvelle méthode de contrôle, les autorités devraient au moins, selon la Cour, effectuer une évaluation du caractère durable des emplois proposés aux bénéficiaires en utilisant, notamment, les informations disponibles dans les bases de données de l'ONSS.

Les plans d'actions et les rapports d'activités des MIRE fournissent les informations permettant d'évaluer le dispositif. Les résultats de ces rapports d'activités sont analysés en réunions bilatérales entre l'administration, l'Office et chacune des MIRE. Elles sont contrôlées ponctuellement par l'inspection sociale. Quant aux indices de satisfaction, un questionnaire d'évaluation est envoyé à chaque bénéficiaire et ces statistiques sont transmises via le rapport d'activités.

Je remercie la Cour pour le travail d'analyse qu'elle a réalisé dans le cadre du présent audit et vous prie, Monsieur le Premier Président, de recevoir mes sincères et cordiales salutations.



Eliane TILLIEUX

8 Annexe 2 – Rapport technique détaillé

8.1 Préambule

Le présent rapport technique détaillé a pour objet de permettre au lecteur intéressé d'accéder à une information technique détaillée au regard des principaux constats synthétisés dans le corps du rapport d'audit. La structure de cette annexe est identique à celle du rapport d'audit et permet un passage aisé entre les deux parties.

8.2 Partenariats du Forem

8.2.1 Obligations en matière de subventionnement

8.2.1.1 Procédures en matière de contrôle des subventions

En 2009, la Cour des comptes avait recommandé que, lorsque la voie de la subvention était choisie, le Forem devait s'assurer de la correcte utilisation des fonds et exiger le remboursement des montants dont l'utilisation ne pouvait être justifiée⁹².

Le groupe de travail chargé du suivi de ces recommandations s'était alors fixé comme objectifs⁹³ de mettre en place les moyens visant à s'assurer que :

- toute subvention soit affectée aux fins pour lesquelles elle est octroyée ;
- l'objet de la subvention ne soit pas couvert simultanément par une autre subvention ;
- l'utilisation de toute subvention soit justifiée par des pièces attestant la réalité et la nécessité des dépenses.

Le guide administratif et financier précise principalement les conditions d'admissibilité des dépenses couvertes par la subvention. Il rappelle les principes édictés par la législation régissant les subventions, énonce une série de conditions auxquelles une dépense doit répondre de façon cumulative (ex : la dépense doit être effective, encourue, justifiée, nécessaire, légitime...), présente une liste détaillée, mais non exhaustive, de dépenses pouvant être valorisées ainsi qu'une liste, non exhaustive, de dépenses non éligibles.

Afin de faciliter la vérification comptable, le guide précise également les règles à respecter par les opérateurs au niveau de la présentation du dossier contenant les pièces justificatives (ex : tableau, canevas, mentions obligatoires⁹⁴). Il fixe en outre les modalités à respecter en cas d'imputation de dépenses liées à l'utilisation d'une clé de répartition. Il est accompagné de fiches traitant de questions pratiques.

Dans l'attente de la mise en place d'un service d'inspection comptable centralisé, le Forem a organisé un contrôle⁹⁵ des pièces justificatives sur un échantillon limité de bénéficiaires.

⁹² Parlement wallon, session 2008-2009, 880 (2008 -2009) – N° 4, p. 118.

⁹³ Note à l'attention de la Cour des comptes, 26 mars 2014.

⁹⁴ Numéro d'ordre d'inscription dans la comptabilité, numéro du poste comptable, type de pièce, mode de paiement, date de paiement.

⁹⁵ Réalisé par le service contrôle interne comptable et financier (CICF) et par le département *Recours aux tiers*.

La Cour s'est fait produire la liste des contrôles⁹⁶, les pièces justificatives examinées ainsi que les rapports de vérification relatifs aux contrôles menés jusqu'à la mi-2014 :

- cinq opérateurs avaient été contrôlés pour des subventions reçues et utilisées en 2009 (deux dans le champ de Forem Formation et trois dans le champ de Forem Conseil) ;
- dix opérateurs avaient été contrôlés pour des subventions 2010 (huit appels à projets dans le cadre du plan d'accompagnement des chômeurs (PAC) et deux actions de formation) ;
- onze opérateurs actifs en 2011⁹⁷ dans l'appel à projets n° 5 avaient été tirés au sort et le contrôle était en cours pour neuf d'entre eux.

Pendant la période où s'est déroulé l'audit de suivi de la Cour, le travail de contrôle de l'Office s'est poursuivi pour les dossiers 2011 et a été entamé pour les dossiers 2012.

8.2.1.2 Qualité des dossiers présentés par les opérateurs

Le dispositif présentant les dépenses les plus importantes était l'appel à projets n° 6 PAC⁹⁸ suivi de celui relatif aux Mire⁹⁹.

8.2.1.3 Récupération des indus

Les contrôles menés par l'Office peuvent aboutir à différents types de récupérations :

1. « projets annulés » : les projets annulés après le versement de la première tranche du subside qui doit donc être remboursée ;
2. « récupération sur déclaratif » : le total des pièces justificatives présentées par le partenaire est inférieur au montant de la subvention qui a été allouée ; le différentiel doit en tout état de cause être récupéré ;
3. « réalisé inférieur 50 % » : le calcul du montant définitif de la subvention, dépendant de différents paramètres¹⁰⁰, aboutit à un résultat inférieur au montant libéré par la première tranche (50 % du montant prévisionnel) ; la différence doit donc être récupérée¹⁰¹ ;
4. « audits » : les contrôles approfondis exercés sur les dossiers tirés au sort peuvent mener à des récupérations quand le montant total des dépenses considérées comme admissibles est inférieur à la subvention versée.

La perception des recettes est régie par une procédure comptable émanant de la direction financière de l'Office¹⁰². À partir d'un échantillon¹⁰³ de 25 dossiers, la Cour des comptes a constaté que cette procédure était respectée : 19 dossiers avaient fait l'objet d'un paiement et six faisaient l'objet de contestations.

⁹⁶ Les contrôles organisés conjointement avec le SPW sur les Mire seront traités dans la partie du rapport consacrée spécifiquement à ces organismes.

⁹⁷ Il avait été initialement prévu de sélectionner deux séries de onze dossiers, mais le contrôle sur la deuxième série a été abandonné.

⁹⁸ 423 dossiers pour 12.532.949 euros octroyés.

⁹⁹ 11 dossiers pour 5.100.264 euros octroyés.

¹⁰⁰ Taux de recrutement et de non-décrochage, degré d'atteinte des résultats de la mesure.

¹⁰¹ La Cour a constaté que lorsque les pièces présentées (déclaratif) ne couvraient pas la totalité du montant recalculé de la subvention, le Forem ne réclamait pas le remboursement de la partie non justifiée. Cette pratique, même si elle ne concerne que des sommes limitées, n'est pas conforme à la réglementation propre aux subventions.

¹⁰² Contrôle interne comptable et financier (CICF).

¹⁰³ Non statistique.

Les six dossiers faisant l'objet de contestations faisaient partie d'un lot de 29 dossiers dits de « récupération sur déclaratif » concernant des années antérieures à l'introduction du guide administratif et financier et à la mise en place d'outils tels que la feuille d'équilibre et le dossier financier. Les clarifications engendrées par ces innovations sont de nature à éviter de telles contestations à l'avenir.

8.3 Entreprises de formation par le travail (EFT) et organismes d'insertion socioprofessionnelle (OISP)

8.3.1 Agrément des organismes et importance financière

8.3.1.1 *Respect des conditions d'agrément*

Règles sous l'empire de l'ancien décret

Sont agréés en tant qu'EFT et OISP, les organismes qui remplissent les conditions énumérées aux articles 8 et 9 du décret du 1^{er} avril 2004. En outre, les EFT doivent remplir des conditions supplémentaires prévues à l'article 9 du décret. L'agrément porte sur un volume d'heures de formation à prester au cours de la période d'agrément. Ces formations sont dispensées au bénéfice de stagiaires qui remplissent, à leur tour, des critères d'éligibilité. L'article 3 de l'arrêté du gouvernement wallon du 21 décembre 2006¹⁰⁴ précise la procédure et les critères d'agrément.

Les organismes doivent être constitués sous la forme d'associations sans but lucratif¹⁰⁵ ou être des centres publics d'action sociale ou des associations de centres publics d'action sociale. Ils doivent avoir conclu une convention de partenariat avec le Forem et une ou plusieurs conventions partenariales avec d'autres opérateurs de formation et d'insertion socioprofessionnelle. Ils doivent également constituer un dossier méthodologique pour les formations à dispenser.

Les autres conditions d'agrément consistent en une série d'engagements, à remplir en cours d'agrément, énumérés à l'article 8, § 1^{er}, 3^o à 9^o¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Arrêté du gouvernement wallon du 21 décembre 2006 portant exécution du décret du 1^{er} avril 2004 relatif à l'agrément et au subventionnement des OISP et des EFT.

¹⁰⁵ Régies par la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations.

¹⁰⁶ Ainsi, l'organisme doit notamment s'engager à :

- accueillir, gratuitement, en formation en tant que stagiaire, toute personne faisant partie du public cible ;
- conclure un contrat de formation avec le stagiaire lui garantissant un accueil, un accompagnement psychosocial et une évaluation individualisée sur la base d'objectifs individuels définis de commun accord ;
- consacrer un minimum de 10 % du quota d'heures de formation par filière, réparties sur toute la durée de la formation, en heures d'accompagnement psychosocial et à l'évaluation participative de chaque stagiaire, en groupe ou individuellement ;
- délivrer annuellement un minimum de huit mille heures de formation et accueillir un minimum de six stagiaires par filière, à partir de la troisième année d'agrément ;
- mettre en œuvre, d'une part, une évaluation continue, formative et participative et, d'autre part, une vérification des acquis en termes de compétences professionnelles, qu'elles soient sociales ou techniques ;
- s'engager à ne pas commercialiser les biens et services produits par les stagiaires ou par le personnel, sauf dans le cadre d'une activité lucrative accessoire à son objet social ;
- respecter la loi du 4 août 1996 sur le bien-être au travail.

L'agrément, accordé pour une durée initiale d'un an, est renouvelable pour des périodes de trois ans maximum. L'agrément porte sur un volume d'heures de formation à dispenser par l'opérateur. Ce nombre d'heures est réparti sur une ou plusieurs filières de formation.

Règles sous l'empire du nouveau décret

L'agrément des organismes est régi par le décret CISP à partir du 1^{er} janvier 2016¹⁰⁷ pour les nouveaux opérateurs. Étant donné la prolongation des décisions d'agrément anciens, le décret CISP ne sera pleinement applicable aux anciens opérateurs qu'à partir du 1^{er} janvier 2017.

Ce nouveau dispositif réglementaire maintient la condition relative au statut juridique des centres et à l'obligation de conclure un contrat de coopération avec le Forem. Les autres conditions d'agrément concernent l'élaboration du projet pédagogique, l'organisation des filières de formation et l'établissement du plan prévisionnel des budgets relatifs au développement de l'activité de l'organisme.

La durée de l'agrément initial des centres d'insertion socioprofessionnelle et des filières est de deux ans¹⁰⁸. L'agrément peut être renouvelé pour une durée de six ans en cas d'évaluation positive réalisée par les services du gouvernement¹⁰⁹.

Éligibilité des stagiaires

De 2008 à 2013

Les articles 4 à 6 du décret du 1^{er} avril 2004 fixent les conditions à remplir pour pouvoir être considéré comme stagiaire éligible et rentrer dans le quota d'heures de formation agréées de l'organisme.

La mesure est destinée à toute personne inscrite au Forem comme demandeur d'emploi inoccupé et qui n'est plus soumise à l'obligation scolaire. Les OISP s'adressent principalement aux personnes ne disposant pas du certificat d'enseignement secondaire supérieur (CESS) et les EFT, principalement à un public ne disposant pas du certificat d'enseignement secondaire du deuxième degré (C.E.S.D.D.)¹¹⁰. En outre, sous certaines conditions, les EFT peuvent accueillir des bénéficiaires du revenu d'intégration sociale visés à l'article 60, § 7, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale¹¹¹.

Les organismes peuvent accueillir des stagiaires qui ne répondent pas aux critères imposés, pour autant que leur nombre ne dépasse pas annuellement 20% du total des stagiaires admis par filière de formation et par module. Au préalable, l'organisme doit introduire une demande de dérogation auprès de l'administration. En l'absence d'autorisation, le stagiaire concerné est inéligible.

¹⁰⁷ Article 18 de l'arrêté du 15 mai 2014 du gouvernement wallon portant exécution des articles 3 et 4, 8 à 16 et 18 du décret du 10 juillet 2013.

¹⁰⁸ Article 10 du décret du 10 juillet 2013 précité.

¹⁰⁹ Ou de deux ans, dans certaines conditions et sur proposition de la commission consultative des centres.

¹¹⁰ Sont également admis comme stagiaires en EFT et OISP, ceux répondant à l'un des critères suivants :

- les demandeurs d'emploi inoccupés depuis au moins deux ans ;
- les demandeurs d'emploi réintégrant le marché de l'emploi ;
- les personnes incarcérées ou internées susceptibles d'être libérées dans un délai de deux ans ;
- les personnes étrangères séjournant légalement sur le territoire.

¹¹¹ Article 5, § 2, du décret.

Le système de dérogation a été modifié par la circulaire du 2 mai 2007¹¹². D'une part, le calcul de ce pourcentage s'effectue par filière uniquement et non plus par module. D'autre part, l'obligation de demander une dérogation pour accueillir les stagiaires article 60, § 7, est supprimée. Ce nouveau système de dérogation a été maintenu par la circulaire du 25 juin 2009¹¹³.

La Cour des comptes rappelle qu'une circulaire ne peut modifier les dispositions d'un décret, elle ne peut que les préciser. Par conséquent, la modification du système de dérogation par le biais de la circulaire ne peut être admise.

À partir du 1^{er} janvier 2014

À partir du 1^{er} janvier 2014, les candidats stagiaires doivent répondre aux critères fixés par le nouveau décret CISP. Globalement, ce décret ne modifie pas les critères d'éligibilité des stagiaires par rapport au décret du 1^{er} avril 2004. Par contre, il introduit un nouveau régime de dérogations¹¹⁴. Désormais, en fonction du siège d'activité du centre et du taux de demande d'emploi sur le territoire du CSEF compétent, deux taux de dérogations sont prévus. Les centres peuvent accueillir en formation des stagiaires qui ne remplissent pas les critères d'éligibilité à concurrence de maximum 20 % ou 40 % du nombre total de stagiaires entrant annuellement en formation au sein de chaque filière. Le gouvernement se réserve le droit de prévoir des taux de dérogation supérieurs avec un maximum de 50 %. Dans tous les cas, les bénéficiaires des dérogations disposent au maximum du CESS. La Cour des comptes constate que la réglementation ne précise pas l'instance qui doit vérifier le respect de ces taux de référence. Pour l'administration, c'est à elle que revient la compétence d'en contrôler le respect par les centres. Cependant, il incombera au Forem de déterminer le taux de demande d'emploi. Contrairement au passé, les centres ne sont plus tenus d'introduire une demande de dérogation, à l'administration, préalablement à l'accueil de ces stagiaires.

Appréciation de la situation des stagiaires

Les deux décrets imposent d'apprécier la situation des stagiaires au moment de leur entrée en formation¹¹⁵. Toutefois, ils ne précisent pas si les conditions d'éligibilité du stagiaire doivent perdurer durant son parcours de formation. En effet, aucune disposition ne prévoit le cas où le stagiaire trouve un emploi ou obtient un diplôme durant sa formation. Se pose alors la question de savoir si le stagiaire concerné peut achever son cycle de formation tout en conservant son statut de stagiaire éligible. Selon l'inspection sociale, ses interpellations auprès de l'administration fonctionnelle afin d'élucider ce point sont restées sans réponse.

8.3.1.2 Coût du dispositif

Les organismes bénéficient des subventions prévues à l'article 17, § 1^{er}, du décret du 1^{er} avril 2004. Outre la subvention forfaitaire de 12.500 euros pour le démarrage des activités¹¹⁶, l'organisme perçoit une subvention annuelle calculée pour un nombre d'heures de formation, garantie pendant trois ans.

¹¹² Circulaire du 2 mai 2007 relative à l'agrément et au subventionnement des EFT et OISP.

¹¹³ Circulaire du 25 juin 2009 relative à l'application du décret et des arrêtés sur les EFT et les OISP.

¹¹⁴ Article 6 du décret CISP.

¹¹⁵ Article 7 du décret du 1^{er} avril 2004 et article 7 du décret CISP.

¹¹⁶ Somme versée au cours de la première année de fonctionnement.

En fonction de la filière de formation, l'organisme perçoit 10 euros ou 12 euros par heure de formation prestée. Les aides sont octroyées sous la forme d'une subvention APE¹¹⁷ et sous la forme d'une subvention pour couvrir les charges salariales et les frais de fonctionnement non encore couverts par une autre subvention ou par l'aide APE.

Dans le cadre du nouveau décret CISP, le système de financement prévu à l'article 17 est profondément modifié. Dans l'état actuel du décret, le financement comprend une partie fixe et une partie variable, à savoir, d'une part, une somme correspondant au nombre d'heures de formation agréées multiplié par le taux horaire de l'heure prestée (10 ou 12 euros) et, d'autre part, une somme calculée en fonction du taux d'encadrement. Une partie complémentaire couvrira l'intervention prévue par les partenaires sociaux dans le cadre des accords pour le secteur non-marchand privé wallon¹¹⁸. Dans les faits, ce nouveau mode de financement n'est pas encore d'application¹¹⁹ et aucun arrêté d'exécution n'a encore établi les modalités de paiement de la subvention.

8.3.1.3 *Constats*

Examen des dossiers d'octroi d'agrément

Parmi les dossiers examinés, l'un des organismes n'avait pas respecté l'engagement de signer un contrat de formation avec les stagiaires. Ce contrat précise ses droits et obligations pour la réussite d'une formation professionnelle. Le stagiaire a notamment le droit de suivre une formation gratuite et de percevoir les avantages financiers liés à cette formation.

Pour l'ensemble des contrats de formation signés avec les stagiaires, l'organisme perçoit une subvention pour le personnel d'encadrement, le personnel administratif et les formateurs. En l'absence de ce contrat, aucune subvention ne peut être octroyée à l'organisme. Juridiquement, l'organisme n'est pas partie prenante aux contrats de formation.

En 2011, l'agrément en tant qu'OISP d'un organisme avait été renouvelé pour une période de trois ans. Dans son dossier de demande d'agrément, le tableau descriptif du programme de formation indiquait, sans équivoque, que toutes les heures seraient exclusivement dispensées par l'organisme lui-même.

Pour la période d'agrément 2011-2013, cet organisme n'a conclu aucun contrat de formation avec les stagiaires pour lesquels il était subventionné. Les missions de formation, en première ligne, ont été exclusivement assurées par ses partenaires. Quant à l'organisme, il a agi en

¹¹⁷ Les aides à la promotion pour l'emploi sont régies par le 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.

Les APE consistent en une aide annuelle, octroyée sous la forme de points, visant à subsidier partiellement la rémunération de travailleurs, une réduction importante des cotisations patronales de sécurité sociale et une indexation automatique du montant de la subvention selon l'évolution de l'indice des prix à la consommation. La valeur d'un point était de 2.988,77 euros au 1^{er} janvier 2015. Le système des points APE devrait prochainement évoluer. Dans le cadre du nouveau système, un forfait pourrait être retenu en lieu et place d'un système de points.

¹¹⁸ Le projet de décret du 24 mars 2016 modifiant le décret CISP simplifie le système de financement des centres. Le subventionnement sera calculé en fonction du nombre d'heures de formation agréées multiplié par le taux horaire unique. En outre, des moyens supplémentaires sont prévus pour les frais d'investissement. Les autres modifications annoncées dans le projet de décret apportent également des clarifications et des simplifications nécessaires à la mise en œuvre du décret CISP. Ainsi, le gouvernement fixera, pour l'année civile, un plafond annuel d'heures de formation à agréer et subventionner. Les conditions d'éligibilité du public cible et le cadre pédagogique dans lequel les centres doivent remplir leurs missions sont également simplifiés. Par ailleurs, les dispositions transitoires seront adaptées de façon à assurer une sécurité juridique aux EFT et OISP agréés en vertu du décret du 1^{er} avril 2004.

¹¹⁹ Bien qu'il soit juridiquement entré en vigueur au 1^{er} janvier 2015, conformément aux dispositions de l'article 25 du décret CISP.

seconde ligne en effectuant une mission de coordination pédagogique et administrative des formations réalisées par ses partenaires. Selon l'inspection sociale, le contrôle de l'éligibilité des heures et des stagiaires de cet opérateur a été entamé. Elle a toutefois décidé de ne pas poursuivre le contrôle compte tenu de l'absence de contrat de formation conclu avec les stagiaires. Ce contrôle commencé n'a donc pas fait l'objet d'un rapport. À l'occasion de la phase contradictoire, l'inspection sociale a précisé que les contrôles des exercices 2009 à 2012 avaient mis en exergue les manquements liés à l'agrément de cet organisme. Elle en avait informé l'administration fonctionnelle par une note interne. En accord avec les deux services, il avait été décidé d'effectuer un contrôle financier rapide de l'exercice 2012 pour libérer le solde de la subvention dans la mesure où l'absence de contrat était sans conséquence sur le volet financier.

Les formations ne sont pas dispensées au siège de l'organisme principal mais bien dans les locaux et avec les moyens structurels de trois partenaires. En outre, deux des partenaires ne sont pas agréés en tant qu'OISP¹²⁰. Par conséquent, les formations dispensées ne pouvaient être subventionnées dans le cadre du décret du 1^{er} avril 2004.

Au niveau des demandes de versement des subventions, l'organisme principal a introduit ses déclarations de créance auprès de l'administration. Il rétrocède ensuite les montants perçus aux trois partenaires, également sur la base de déclarations de créance. En cas de rejet de certaines dépenses par l'administration, l'organisme déduit les montants rejetés des sommes à verser au partenaire concerné. Dans les faits, l'organisme agit ainsi comme un pouvoir subsidiant indirect par rapport à ses sous-traitants.

Dans le cadre des contrôles financiers des subventions 2011, 2012 et 2013, l'inspection sociale a pointé plusieurs irrégularités découlant de ce système de sous-traitance des formations¹²¹. En 2008, cet organisme avait déjà fait l'objet d'un contrôle de l'inspection sociale. À l'époque, les contrôles réalisés pour l'ensemble des organismes visaient l'évaluation du lancement du nouveau dispositif réglementaire mis en place dans le cadre du décret du 1^{er} avril 2004. Les constats avaient été utilisés lors de l'examen des demandes d'agrément pour le triennat 2008-2010. L'inspection sociale avait notamment relevé le système de sous-traitance et de rétrocession des subventions entre cet organisme et ses partenaires. En conséquence, la lettre de notification d'octroi de l'agrément 2011-2013 invitait l'organisme à prendre des mesures pour résoudre les problèmes induits par ce système.

En 2014, en accord avec les conclusions de l'inspection sociale, l'administration s'est abstenue de payer le solde de la subvention annuelle 2012 et a invité l'organisme à rembourser les sommes indûment versées pour 2012, soit 71.752,22 euros¹²². Des déductions sur les subventions annuelles 2011 et 2013 seront également opérées, soit respectivement 202.296,96 euros et 141.360,70 euros.

En juin 2014, la commission consultative des EFT-OISP a invité l'organisme à établir un nouveau mode de fonctionnement pour la réalisation des missions agréées. Selon l'administration fonctionnelle, l'organisme s'est engagé à réaliser les missions agréées en

¹²⁰ Les deux partenaires sont cependant agréés pour l'éducation permanente auprès de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

¹²¹ Les mises à disposition en cascade du personnel entre l'organisme principal et ses partenaires ; l'imputation des charges salariales ; le chevauchement de l'activité OISP et des autres activités des partenaires ; le manque de clarté de l'affectation du personnel subventionné par des APE, etc.

¹²² L'organisme a introduit, auprès du Conseil d'État, un recours en annulation et une demande de suspension de la décision de la Région wallonne du 15 juillet 2014. Le CE a rendu son arrêt le 14 janvier 2016 ; il se déclare incompétent et renvoie l'affaire aux juridictions ordinaires.

première ligne ; il a également procédé au transfert d'une partie de ses heures agréées vers un de ses partenaires qui possède également un agrément OISP.

Au vu de ces éléments, la Cour des comptes constate que la sanction émanant de l'administration fonctionnelle est intervenue tardivement (deux ans après la fin de la période couverte par le subventionnement) et que les agréments successifs ont été maintenus sans attirer suffisamment l'attention de l'opérateur sur les problèmes déjà relevés en 2008 et sans veiller à sanctionner rapidement toute dérive dans le chef de cet opérateur, que ce soit par le biais du calcul du solde de la subvention ou en suspendant ou remettant en cause son agrément.

Procédure d'agrément

Délai décisionnel

À l'exception des délais décisionnels et des dates ultimes pour l'introduction des demandes d'agrément, le décret du 1^{er} avril 2004 et le décret CISP prévoient la même procédure d'agrément¹²³.

L'analyse des délais prescrits, concernant la période d'agrément 2011-2013, montre que les opérateurs respectent l'échéance du 31 août de l'année qui précède celle pour laquelle l'agrément est demandé pour introduire leurs demandes d'agrément.

Depuis la réception du dossier de demande d'agrément jusqu'à la transmission de la demande au ministre, il doit s'écouler 90 jours maximum. La décision ministérielle doit ensuite intervenir dans les 20 jours ouvrables à dater de la réception du rapport d'instruction de l'administration. Le délai décisionnel total maximum s'élève donc à 110 jours. Sous certaines conditions, des prolongations de délais sont possibles aux différents stades de la procédure.

Pour les dix dossiers examinés par la Cour des comptes, le délai décisionnel moyen s'élève à 266 jours, imputable essentiellement à l'instruction des dossiers (226 jours au lieu des 90 jours prescrits).

Les demandes d'agrément pour la période d'agrément 2011-2013 sont, pour la plupart, des demandes de renouvellement. Selon l'administration fonctionnelle, la masse de dossiers à traiter en même temps a créé une surcharge exceptionnelle de travail. En outre, le ministre a tardé à communiquer la méthode de calcul des subventions. En l'absence du montant octroyé à chaque organisme, il était dès lors impossible de clôturer les dossiers.

Cette situation a provoqué un retard dans la signature des arrêtés d'octroi d'agrément et de subvention et donc dans le versement des premières tranches des subventions. Celles-ci ont en effet été versées en juin 2011 au lieu du premier trimestre 2011¹²⁴.

Pour pallier cet engorgement de dossiers, le nouveau décret CISP prévoit que les demandes de renouvellement d'agrément soient introduites pour le 31 mars de l'année qui précède l'agrément sollicité¹²⁵. Toutefois, étant donné que la méthode de calcul des subventions n'est

¹²³ La procédure d'agrément est décrite aux articles 3 à 10 de l'arrêté du gouvernement wallon du 21 décembre 2006.

Dans le cadre du dispositif CISP, la procédure d'agrément est décrite aux articles 18 à 21 de l'arrêté du gouvernement wallon du 15 mai 2014.

¹²⁴ Cette situation retardant le versement des avances aux opérateurs a d'ailleurs justifié la modification du calendrier de versement des tranches entérinée par cavaliers budgétaires depuis 2012.

¹²⁵ Article 18, §1^{er}, de l'arrêté du 15 mai 2014 du gouvernement wallon portant exécution des articles 3 et 4, 8 à 16 du décret CISP.

toujours pas déterminée, il existe un risque que les décisions d'octroi d'agrément et de subventions soient prises avec retard, comme en 2011.

Lors de la phase contradictoire, l'administration a précisé, concernant l'actuelle procédure d'agrément CISP, qu'elle avait signalé à l'époque de l'adoption de l'arrêté d'exécution que les délais d'instruction légaux étaient irréalistes. Toutefois, ils ont été maintenus.

Prise en compte des rapports de contrôle de l'inspection sociale

Pour la période d'agrément 2011-2013, seuls les rapports de contrôle de l'inspection sociale portant sur l'année 2008 étaient disponibles. Les décisions d'octroi d'agrément se sont donc appuyées, en partie, sur des données anciennes et, en tout état de cause, déclaratives.

Les contrôles des heures de formation pour la période d'agrément 2008-2010 n'ont été clôturés qu'en 2014. Selon l'inspection sociale, ce contrôle avait été suspendu pendant quatre ans après l'opposition du secteur aux contrôles entamés en 2008.

Respect de la hiérarchie des normes

Afin de calculer le respect du volume d'heures agréées, l'administration tient compte des heures de formation dispensées par l'organisme et de celles dispensées gratuitement par des organismes conventionnés avec l'opérateur, des heures de stages en entreprise, des heures consacrées au suivi psychosocial ainsi que des heures assimilées. Ces dernières correspondent à des périodes¹²⁶ non consacrées à la formation du stagiaire mais qui seront comptabilisées comme telles pour la vérification du respect du volume de 90 % des heures agréées, volume minimum devant être respecté pour permettre le versement de la totalité de la subvention.

L'article 3, alinéa 3, de l'arrêté du gouvernement wallon du 26 décembre 2006 précise que la formation faisant l'objet du contrat passé avec le stagiaire ne peut durer plus de dix-huit mois ou comporter un volume d'heures de formation supérieur à 2.100 heures, en ce compris les heures de stage en entreprise.

Le calcul des heures de formation prestées s'opère globalement sur la période d'agrément.

Dans son commentaire portant sur l'article 3, alinéa 3, de l'arrêté, la circulaire du 25 juin 2009 précise que la durée maximale de la formation est fixée, par filière, et limitée à 2.100 heures, abstraction faite des heures assimilées.

Ce commentaire supprime ou omet la référence à la durée maximale d'une formation. En outre, elle contredit la définition des heures de formation telle que prévue par l'arrêté du gouvernement wallon du 26 décembre en ce sens que les heures de formation doivent aussi inclure les heures assimilées.

La Cour des comptes observe à nouveau que la circulaire définit d'autres règles que celles fixées par une norme supérieure, en l'occurrence l'arrêté du gouvernement wallon du 21 décembre 2006 précité. Cette modification ne respecte par conséquent pas la hiérarchie des normes.

¹²⁶ Les « absences de courte durée » accompagnées d'un document justificatif ; les absences injustifiées avec une durée maximale équivalent à 10 % des heures de formation du programme, plafonnée à cinq jours par an ; dans le cas où le remplacement de stagiaires en cours de formation est strictement impossible (par exemple : les heures non encore dispensées aux stagiaires sortis de la formation pour entrer dans une formation qualifiante auprès d'un organisme reconnu) ; dans le cas de formation en milieu carcéral, sont également entendues comme heures assimilables les heures non dispensées pour cause de sanction du stagiaire, de transfert du stagiaire et de perturbations de l'organisation pénitentiaire suite à des soulèvements sociaux.

Sécurité juridique du système de financement des organismes

La situation juridique actuelle manque de transparence et ne garantit pas la sécurité juridique. En effet, la transition entre les deux systèmes de financement n'est pas certaine.

Ainsi, le décret de 2004 est abrogé au 1^{er} janvier 2014 sur la base de l'article 25 du décret CISP. Dès lors, il n'est plus possible d'assurer le financement en s'appuyant sur cette disposition alors que l'entrée en vigueur du nouveau financement, basé sur le décret CISP, est reportée au 1^{er} janvier 2017. Pour pallier cette difficulté, un cavalier budgétaire a introduit, pour 2014, un article 24bis dans les dispositions transitoires du décret CISP, article reproduisant les dispositions de l'article 17 abrogé.

Pour l'année 2015, le même cavalier budgétaire a été adopté traduisant la volonté de prolonger d'un an le système de financement arrêté pour l'exercice 2014. Néanmoins, l'article 17 du nouveau décret CISP est entré en vigueur. En droit, les deux systèmes de subventionnement coexistent donc sans qu'aucune indication précise ne signale quel système est applicable. Pour éviter une telle confusion, le cavalier budgétaire 2015 aurait dû prévoir le report de l'entrée en vigueur de l'article 17 du décret CISP¹²⁷.

Par ailleurs, l'article 17 bis inséré, tant en 2014 qu'en 2015, omet de faire référence à l'article 24bis et fait toujours référence à un article 17, §1^{er}, alinéa 1, 3^o, disposition ayant disparu de l'ordre juridique.

Pour 2016, l'octroi de subventions aux centres agréés est de nouveau prévu dans un cavalier budgétaire. Ainsi, l'article 182 du dispositif budgétaire fait erronément référence à l'article 17 de l'arrêté du gouvernement wallon du 21 décembre 2006 portant exécution du décret du 1^{er} avril 2004 précité.

Le paiement des subventions 2016 s'appuiera uniquement sur le cavalier budgétaire mais laisse subsister le système de subventionnement prévu par l'article 17 du décret CISP qui est entré en vigueur¹²⁸ puisqu'aucune disposition transitoire n'en reporte la mise en œuvre. Il existe toujours deux systèmes de financement qui coexistent. Dans les faits, selon l'administration, un seul s'applique puisqu'aucun CISP n'est agréé à ce jour selon le nouveau décret.

Modalités de paiement des subventions

Selon l'article 21 de l'arrêté du gouvernement wallon du 21 décembre 2006 précité, les subventions doivent être liquidées en deux tranches : une avance correspondant à 80% de la subvention annuelle, versée sur présentation d'une déclaration de créance, et le solde de 20 % liquidé, au plus tard, dans les trois mois qui suivent la réception, par l'administration, d'une déclaration de créance accompagnée du rapport d'activités et des pièces justificatives.

Cette disposition a été modifiée à plusieurs reprises depuis 2012, par cavalier budgétaire.

¹²⁷ À cet égard, le projet de décret du 24 mars 2016 précité prévoit la prolongation des dispositions du décret du 1^{er} avril 2004 jusqu'au 31 décembre 2016.

¹²⁸ Au 1^{er} janvier 2015, conformément à l'article 25 du décret CISP.

Afin d'accélérer le versement des aides aux organismes, à partir de 2012, les décrets budgétaires prévoient de liquider les subventions en trois tranches¹²⁹.

Pour les exercices 2012 et 2013, les dispositions des cavaliers budgétaires¹³⁰ sont rédigées en ce sens et le paiement des tranches légalement justifié. Ce n'est plus le cas pour les exercices 2014 et 2015 dans la mesure où les dispositions des cavaliers budgétaires¹³¹ font référence à l'article 17, § 1^{er}, 3^o, disposition qui n'existe pas dans le cadre de la nouvelle réglementation. L'article 17 bis omet en outre de faire référence à l'article 24bis inséré par cavalier dans les dispositions transitoires du dispositif du décret CISP de 2013. Le système de paiement par tranches ne dispose donc plus d'aucune base légale.

Le cavalier budgétaire de 2016 n'a pas résolu le problème. Il fait en effet référence à une disposition abrogée de l'arrêté ministériel de 2006 mettant en œuvre le décret de 2004 également abrogé. Plus aucune référence n'y est faite aux dispositions du décret CISP pourtant en vigueur.

8.3.2 Contrôle des EFT et OISP

8.3.2.1 Constats

Suspension des activités de contrôle

Le 13 mars 2015, la ministre de la Formation professionnelle a suspendu à titre conservatoire les contrôles de l'inspection sociale portant sur l'éligibilité des dépenses¹³².

La ministre a alors sollicité une consultation juridique sur la légalité des procédures de contrôle et de recouvrement. Cet avis, reçu en avril 2015¹³³, n'invalide pas la légitimité des contrôles et des procédures de contrôle mis en place par l'administration. Il précise que le caractère contraignant du guide des dépenses éligibles dépend de la connaissance effective du contenu du document par les organismes. La Cour des comptes rappelle par ailleurs que les EFT et OISP doivent gérer les subventions perçues conformément aux dispositions des articles 11 à 14 de la loi du 16 mai 2003 précitée qui imposent notamment que toute subvention soit utilisée aux fins pour lesquelles elle est accordée et que le bénéficiaire qui ne respecte pas les conditions d'octroi de la subvention rembourse tout ou partie du montant indûment perçu. En outre, l'article 14 précise que le paiement des subventions peut-être suspendu aussi longtemps que, pour des subventions analogues reçues antérieurement, le bénéficiaire reste en défaut de produire les justifications.

Dans l'attente des décisions juridictionnelles, tous les contrôles financiers ont été suspendus, de même que les récupérations consécutives aux contrôles des subventions versées de 2008 à 2010.

¹²⁹ La liquidation de la subvention annuelle se fait en trois tranches : avance de 65 % (50% en 2012) calculée sur le montant annuel total octroyé l'année précédente versée dans le courant du premier trimestre de l'année subventionnée, une seconde tranche correspondant à 80 % du montant total de la subvention annuelle octroyée et diminué du montant de la première tranche est versée dans le courant du deuxième trimestre de l'année subventionnée et le solde de 20 % du montant total de la subvention annuelle octroyée est versé dans le courant du premier semestre de l'année suivante, tenant compte du rapport d'activités et des pièces justificatives.

¹³⁰ Article 152 du budget initial 2012 et article 161 du budget initial 2013.

¹³¹ Article 162 du budget initial 2014 et article 166 du budget initial 2015.

¹³² Note verte du cabinet du 13 mars 2015 relative à la suspension à titre conservatoire des inspections. C'est également le 13 mars 2015 que la ministre a ordonné une consultation juridique à ce sujet.

¹³³ Avis juridique daté du 14 avril 2015 portant sur « EFT et OISP – subventions – contrôles – règles applicables ».

Cette situation accentue l'insécurité des opérateurs en retardant les contrôles pourtant indispensables à la correcte utilisation des subventions. Par ailleurs, postposer les contrôles risque de rendre la situation ingérable pour l'administration et l'inspection sociale qui ne disposeront pas des ressources nécessaires pour résorber le retard accumulé.

Néanmoins, selon l'administration fonctionnelle, une liste d'organismes a été dressée pour lesquels l'inspection sociale doit réaliser, début 2016, des contrôles pédagogiques. Il s'agira de contrôles, non approfondis, qui serviront dans le cadre de la procédure d'agrément CISP et non dans le cadre du contrôle de l'utilisation de la subvention ou de l'atteinte du volume des heures de formation agréées.

État d'avancement des contrôles

Pour l'ensemble des organismes, les contrôles financiers sont terminés pour le triennat 2008-2010 et les subventions 2011 et 2012¹³⁴. En ce qui concerne 2013, les contrôles ont porté sur soixante organismes sélectionnés sur la base d'une analyse de risques de l'administration et de l'inspection sociale.

Tableau 6 - État d'avancement des contrôles de 2008 à 2013

Année contrôlée	Éligibilité des dépenses	Éligibilité des heures et des stagiaires	Contrôles pédagogiques
Triennat 2008-2010	Contrôle terminé 2014	Contrôle terminé 2014	Contrôle partiel
2011	Contrôle terminé en 2014	Contrôle terminé 2014	Pas contrôlé
2012	Contrôle terminé en 2014	Contrôlé partiel (16% des organismes)	Pas contrôlé
2013	Contrôle terminé en 2015	Contrôlé partiel (5% des organismes)	Pas contrôlé ¹³⁵
2014	suspension	Pas contrôlé	Pas contrôlé

La Cour des comptes constate un décalage important entre la réalisation des missions agréées, le paiement des subventions et les contrôles de leur utilisation. Ainsi, il s'est écoulé quatre années, à défaut d'accord entre les intervenants, entre 2010, fin de la période d'agrément 2008-2010, et 2014, année de réalisation des derniers contrôles. Les constats et recommandations formulés dans le cadre des contrôles portent dès lors sur des données fort anciennes et les organismes se voient réclamer des soldes de subventions qu'ils pouvaient croire définitivement acquis. Cette situation sera encore aggravée par la suspension des contrôles financiers ordonnée par la ministre. Cette suspension devrait perdurer jusqu'à décisions quant aux différents litiges pendants devant le Conseil d'État et les Cours et Tribunaux.

Lors de la phase contradictoire, l'inspection sociale a rappelé que « dès 2009, l'Inspection a commencé à procéder au contrôle de l'éligibilité des heures stagiaires dans les EFT/OISP et des aspects financiers sur base du décret du 1 avril 2004. Ce dernier n'est en effet entré en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2008. Dès que les contrôles ont commencé, les imprécisions tant au niveau du décret que de son arrêté d'exécution ont soulevé une vague de questions auxquelles nul ne pouvait donner réponse ». En collaboration avec la DFP, l'Interfédé et le cabinet du ministre, une foire aux questions avait été adoptée le 12 octobre 2012. En 2013, les contrôles financiers ont repris.

¹³⁴ Pour ces deux dernières années, le montant n'est pas encore définitif dans l'attente de l'analyse de l'atteinte des 90 % des heures de formation à réaliser, selon l'administration, sur un triennat.

¹³⁵ À l'exception d'un seul contrôle réalisé en 2013 et d'un autre en 2014.

En ce qui concerne les contrôles pédagogiques, l'inspection sociale a ajouté que depuis la fin des travaux d'audit de la Cour des comptes, elle a contrôlé quarante-quatre organismes (du 8 mars au 16 juin 2016). Ces organismes ont été sélectionnés sur la base d'une analyse de risques.

Délais de réalisation des contrôles financiers

Jusqu'au 13 mars 2015, des contrôles de l'utilisation des subventions ont été réalisés.

Par contre, en raison de l'absence d'une méthode de contrôle praticable et acceptée, les heures de formation prestées correspondant aux subventions octroyées à partir de 2012 n'ont été contrôlées que de façon restreinte et sporadique.

Contrôles portant sur le triennat 2008-2010

Pour les subventions versées durant le triennat 2008-2010, l'inspection sociale a réalisé les contrôles financiers.

Pour les heures de formation prestées, l'évaluation s'est basée sur les données déclarées dans les rapports d'activités des organismes. La subvention a été calculée rapidement pour les organismes n'ayant pas réalisé au minimum 90 % des heures de formation agréées sur le triennat.

Les contrôles de l'inspection sociale sur le triennat 2008-2010 ont principalement identifié les lacunes suivantes :

- le double subventionnement de certaines dépenses compte tenu des différentes sources de financement dont bénéficient les EFT et OISP ;
- l'application d'une clé de répartition non objectivable des dépenses entre les différents pouvoirs subsidiaires ;
- l'imputation incorrecte des aides APE ;
- l'absence de pièces justificatives ;
- l'absence de preuves de paiement ;
- le non-respect de la loi sur les marchés publics ;
- la prise en charge de dépenses inéligibles ;
- la comptabilisation incorrecte des dépenses¹³⁶.

Les montants à récupérer correspondent à la différence entre le total des subventions octroyées durant le triennat et celui des subventions justifiées et acceptées par l'inspection sociale pour cette période. En cas de différence positive, l'administration considère que l'organisme a justifié ses subventions pour le triennat. Dans le cas contraire, l'organisme doit rembourser la partie de la subvention indûment perçue.

¹³⁶ L'inspection sociale a rejeté les pièces comptables en double et celles ne permettant pas d'établir l'objet de la dépense, certains frais injustifiés, les amendes. Elle a également vérifié, et corrigé si nécessaire, le pourcentage d'affectation de quelques dépenses entre les différentes activités de l'organisme. Elle a aussi constaté, notamment, la perte de preuves de paiement.

Tableau 7 – Résultats des contrôles sur le triennat 2008-2010

Organismes	Récupérations avec compensation		Récupérations sans compensation	
	Nombre d'organismes	Montants (en euros)	Nombre d'organismes	Montants (en euros)
EFT	5	97.866,10	7	163.619,06
OISP	31	2.336.774,44	38	2.661.909,07
TOTAL 2008-2010		2.434.640,54		2.825.828,13

Selon l'administration fonctionnelle, ce procédé résulte d'une instruction ministérielle stipulant que « lors des négociations du décret puis de l'arrêté du gouvernement wallon relatif à l'agrément et au subventionnement des EFT et OISP, il semble avoir été admis de permettre aux opérateurs de justifier leurs dépenses sur la période de 3 ans correspondant à la durée de l'agrément »¹³⁷. Lors de la phase contradictoire, l'administration a reconnu l'absence de base légale pour l'application de ce procédé. Néanmoins, il n'a plus été pratiqué après le triennat d'agrément 2008-2010.

Dans la mesure où ni le décret, ni les travaux parlementaires préparatoires du décret ne prévoient un tel procédé, il convient de s'en tenir à la stricte application du prescrit légal. La réglementation impose en effet que la subvention soit accordée sur une base annuelle. Dès lors son utilisation doit être justifiée par les dépenses relatives à l'exercice concerné sans qu'aucune compensation ne puisse être opérée sur plusieurs années.

Contrôles portant sur la période d'agrément 2011-2013

Les contrôles financiers portant sur les subventions 2011 à 2013 sont terminés. Les organismes dont les dépenses justifiées sont inférieures aux subventions octroyées ont été invités, soit à rembourser le montant non justifié lorsque la totalité de la subvention était déjà liquidée, soit à déduire le montant non justifié du solde de la subvention restant à verser. Le montant à rembourser a été calculé en référence à la subvention octroyée sur une année, sans compensation avec d'autres années.

Globalement, des ordres de recettes ont été envoyés à 66 organismes pour un montant total de 2.416.164,96 euros¹³⁸, dont 36.151,99 euros concernant les EFT et 2.380.012,97 euros les OISP. Au fur et à mesure des contrôles, les ordres de recettes ont été envoyés aux organismes concernés entre novembre 2013 et janvier 2015. Ils ne sont donc pas impactés par la note verte du 13 mars 2015 précitée. Les subventions induites versées représentent 14,9% des subventions versées à ces organismes.

¹³⁷ Note verte du 29 septembre 2010 ayant pour objet la période de justification des dépenses – EFT OISP.

¹³⁸ Ce montant ne tient pas compte d'un opérateur dont l'agrément a été mis en cause.

Tableau 8 – Contrôles financiers ayant entraîné des sanctions financières sur la période 2011-2013

Année	Nombre organismes	Subventions versées	Subventions à récupérer
2011-EFT	7	1.285.878,00	30.381,91
2011-OISP	36	9.621.103,04	1.166.699,55
2012-EFT	1	347.494,00	5.770,08
2012-OISP	17	3.457.092,28	699.491,96
2013-OISP	5	1.460.293,00	513.821,46
Total	66	16.171.860,32	2.416.164,96

Source : direction de la formation professionnelle

Contrôle portant sur l'éligibilité des stagiaires et des heures de formation prestées

Méthode de contrôle utilisée par l'inspection sociale

Précédemment, l'inspection sociale procédait par échantillonnage et extrapolation, compte tenu du nombre important de stagiaires (plus de mille dans certains cas) qu'un organisme peut accueillir chaque année et de l'impossibilité, dans de tels cas, de contrôler l'éligibilité de tous les stagiaires ainsi que la validité des milliers d'heures de formation déclarées prestées.

Or, dans son arrêt n° 223.425 du 7 mai 2013 rendu en matière de sécurité sociale¹³⁹, le Conseil d'État s'est prononcé sur la légalité et la régularité de sanctions établies sur la base d'une méthode d'échantillonnage et d'extrapolation dans le cadre des contrôles menés par l'Institut national d'assurance maladie-invalidité. Pour le Conseil d'État, en l'absence de dispositions réglementaires spécifiques, cette méthode est irrégulière car les sanctions sont basées sur une extrapolation et non sur des faits dûment constatés.

Le dispositif réglementaire EFT et OISP ne précise pas le mode de contrôle. L'inspection sociale a dès lors suspendu le contrôle des heures de formation et des stagiaires dans l'attente de nouvelles instructions de l'administration fonctionnelle. L'inspection sociale justifie également la suspension des contrôles pour des raisons d'équité. En effet, s'il est possible de sanctionner, sur la base de contrôles exhaustifs, les petites structures qui accueillent peu de stagiaires, à défaut de pouvoir pratiquer par extrapolation, les grosses structures ne seraient sanctionnées que sur l'échantillon contrôlé.

Lors de la phase contradictoire, la DFP et l'inspection sociale ont indiqué que, tenant compte des problèmes soulevés par la méthode utilisée, elles avaient suggéré que la possibilité de contrôle par échantillonnage soit explicitement inscrite dans la base légale des CISP. Cette proposition n'a pas été retenue par le cabinet du ministre compétent.

L'arrêt des contrôles ne peut perdurer. La sécurité juridique impose que les opérateurs n'attendent pas plusieurs années la validation définitive du montant de la subvention qu'ils ont proméritée. Une solution rapide et équitable doit être recherchée. Une solution pourrait consister à adapter le dispositif réglementaire afin d'autoriser un contrôle basé sur un échantillonnage ou appuyé sur des analyses de risques fondées sur des critères identiques, qui pourraient garantir un traitement équitable des structures, quelle qu'en soit la taille.

Le contrôle des aspects pédagogiques portant sur la mise en œuvre des actions de formation n'est pas réalisé par l'administration fonctionnelle et par l'inspection sociale, faute de disposer d'un référentiel de formation ou de modalités de contrôle. La Cour des comptes relève que depuis le 1^{er} janvier 2008, date d'entrée en vigueur du décret du 1^{er} avril 2004 et de son arrêté d'exécution, aucune mesure n'a été prise en la matière.

¹³⁹ C.E., 7 mai 2013, Daou, n° 223.425.

Modalités de calcul des heures de formation

L'article 21 de l'arrêté du gouvernement wallon du 26 décembre 2006 précité précise qu'après vérification des pièces justificatives, le solde de la subvention, calculé pour un nombre d'heures de formation garanti pendant trois ans, fait l'objet d'une diminution, voire d'une récupération d'une partie de la subvention si l'organisme n'a pas presté, annuellement, 90 % des heures de formation agréées.

La règle de calcul des 90 % des heures de formations agréées a été modifiée par la circulaire du 25 juin 2009¹⁴⁰. Contrairement à ce que prévoient l'article 17, § 1^{er}, alinéa, 3^o, du décret et l'article 21 de l'arrêté du gouvernement wallon, la circulaire précise que, dans le cas où l'organisme a bénéficié d'une subvention calculée sur la base d'un nombre d'heures garanti, la subvention est garantie pour la durée de l'agrément pour autant que l'organisme ait presté 90 % des heures agréées sur la période d'agrément.

Cette circulaire est contraire aux dispositions légales et réglementaires précitées dans la mesure où elle précise que le calcul du volume d'heures prestées s'opère, non plus sur une période d'un an, mais bien sur un triennat, en l'occurrence le triennat 2011-2013.

La Cour des comptes rappelle qu'une circulaire a pour seule vocation d'interpréter ou de préciser des dispositions énoncées dans des normes supérieures, en l'occurrence le décret du 1^{er} avril 2004 précité et son arrêté d'exécution.

À partir de 2012, les décrets budgétaires entérinent cette dérogation¹⁴¹. Ces dispositions prévoient que le contrôle soit effectué en examinant la moyenne des heures de formation réalisées sur les trois dernières années. C'est sur cette base lissée que d'éventuelles diminutions de subventions pourront être opérées pour non-respect de la prestation d'un minimum 90 % des heures de formation agréées. Dans le cadre du cavalier budgétaire de 2016, il n'est plus fait référence à la norme de 90 %. Les dispositions décrétales de 2004 étant abrogées, la base légale du contrôle de cette norme a dès lors disparu.

Dans le cadre du décret CISP, le calcul des heures de formation prestées sera réalisé en tenant compte de périodes de deux ans.

Conséquence sur le contrôle des heures de formation prestées

La modification de la règle de calcul des heures se répercute sur les modalités de contrôle des heures de formation prestées. Sur la base des cavaliers budgétaires, le contrôle doit s'effectuer chaque année en prenant, en 2012 les années 2009 à 2011 comme référence et, pour 2013, les années 2010 à 2013 afin de vérifier, pour la période considérée, le volume des heures de formation réalisées au regard de la norme des 90 %. À partir de 2014, la période de référence est de deux ans. En 2016, en tenant compte du cavalier budgétaire, seules les pièces justificatives seront prises en compte pour le contrôle et le versement du solde de la subvention. Néanmoins, le montant maximum de la subvention devrait être fixé en tenant compte de la subvention de 2015 éventuellement diminuée en cas d'absence de pièces justificatives suffisantes.

Pour la Cour des comptes, réexaminer le volume des heures de formation au terme d'un triennat, comme l'administration estime devoir le faire, a pour conséquence de retarder les sanctions qui interviennent alors longtemps après les actions subventionnées et après une éventuelle première diminution de subvention sur la base du contrôle des pièces justificatives. Un tel système a pour effet de prolonger l'incertitude dans laquelle se trouvent

¹⁴⁰ Circulaire du 25 juin 2009 relative à l'application du décret et des arrêtés sur les EFT et les OISP.

¹⁴¹ Article 152, § 3, 3^o du budget initial 2012.

les opérateurs, voire de leur laisser penser que la subvention leur est définitivement acquise. La Cour des comptes estime en outre que cette interprétation de l'administration est contraire aux textes des différents cavaliers budgétaires qui imposent d'opérer un contrôle annuel du volume des heures de formation en tenant compte d'un certain nombre de millésimes comme périodes de référence.

Selon les décrets budgétaires, le calcul des 90 % des heures de formation prestées doit donc être opéré en prenant comme référence les périodes ci-dessous :

Tableau 9 – Périodes prescrites pour le calcul des 90 % des heures de formation prestées

Année budgétaire	Période à prendre en compte pour le calcul des 90 % des heures éligibles
2012 (article 152 du dispositif budgétaire)	de 2009 à 2011
2013 (article 161 du dispositif budgétaire)	de 2010 à 2013
2014 (article 162 du dispositif budgétaire)	de 2013 à 2014
2015 (article 166 du dispositif budgétaire)	de 2014 à 2015
2016 (article 182 du dispositif budgétaire)	Rien de prévu

Partant du postulat que les cavaliers budgétaires sont parfois erronés, l'administration se base sur les périodes d'agrément comme référence pour le calcul des heures. À l'occasion de la phase contradictoire, l'administration a indiqué que le secteur était demandeur de ce mode de calcul des heures et que la circulaire traduit cette demande. Toutefois, la Cour des comptes estime que les cavaliers budgétaires constituent la norme en cette matière et qu'ils doivent dès lors être appliqués.

Niveau de réalisation des heures de formation agréées

Chaque année, les organismes insèrent dans leurs rapports d'activités l'état récapitulatif annuel des prestations et des heures assimilées par filière de formation. L'analyse de ces données pour les dix entités de l'échantillon indique que le taux de réalisation du nombre d'heures est, sauf dans un cas, égal ou supérieur à 90 %.

Tableau 10 – Taux de réalisation des heures agréées¹⁴²

Organisme	Taux de réalisation des heures agréées
Organisme 1	71 %
Organisme 2	90 %
Organisme 3	94 %
Organisme 4	113 %
Organisme 5	131 %
Organisme 6	132 %
Organisme 7	136 %
Organisme 8	137 %
Organisme 9	148 %
Organisme 10	152 %

Source : rapports d'activités 2012 de 10 organismes agréés pour 24 filières de formation

Les heures agréées comprennent des heures assimilées. Pour rappel, celles-ci correspondent à des périodes non consacrées à la formation du stagiaire mais qui sont comptabilisées comme telles, d'une part, pour la vérification du respect de la norme des 90 % des heures agréées et garanties et, d'autre part pour le versement de la totalité de la subvention. La Cour des comptes constate que le décret et son arrêté d'exécution ne fixent pas de plafond pour ces heures assimilées. Pour les dix opérateurs examinés, les heures assimilées représentent,

¹⁴² Sont pris en compte pour le calcul des heures agréées, toutes formations suivies par tous les stagiaires, y compris ceux qui rentrent dans le quota de 20% de stagiaires en dérogation ainsi que les heures consacrées au suivi psychosocial et les heures assimilées.

en moyenne, 12 % du nombre d'heures de formation agréées. Un tel indicateur pourrait être retenu comme indicateur de risques par l'inspection dans le cadre de la programmation de ses contrôles.

En ce qui concerne les stagiaires en dérogation, le quota de 20% est respecté. Pour les dix organismes contrôlés, ce taux est inférieur à 12 %¹⁴³. Toutefois, l'administration fonctionnelle ne vérifie pas les autorisations accordées avant de liquider le solde de la subvention annuelle. Ainsi, six organismes sur dix n'ont pas obtenu les dérogations pour tous les stagiaires hors public cible. En outre, certaines demandes préalables de dérogation concernant l'année 2012 ont été introduites en 2013 alors qu'en principe, les demandes a posteriori ne peuvent être prises en compte.

Cette pratique contrevenait au prescrit de l'article 7 du décret du 1^{er} avril 2004 qui disposait que la situation du stagiaire devait être appréciée au moment de son entrée en formation. L'article 7 du décret CISP maintient du reste cette exigence. Cependant, la procédure de demande de dérogation n'est plus prévue par le nouveau décret.

Mesures envisagées par la DGO6 pour les contrôles futurs

Afin d'optimiser la charge de travail de l'administration fonctionnelle et de l'inspection sociale tout en assurant la réalisation des contrôles dans des délais raisonnables, l'administration fonctionnelle prévoit de mettre en place de nouvelles modalités de contrôle.

Guide de gestion financière et comptable

Depuis juin 2015, un guide de gestion financière et comptable est en cours d'élaboration de manière concertée entre l'administration fonctionnelle, l'inspection sociale et le cabinet de la ministre de la formation professionnelle.

Les trois parties proposent que ce guide soit annexé au futur arrêté du gouvernement wallon réglementant la partie financement des centres, ce qui permettrait d'éviter les contestations du secteur quant au caractère réglementaire d'un tel document.

En février 2016, le guide n'était pas encore finalisé. L'administration fonctionnelle a précisé qu'elle insérera la liste des dépenses éligibles dans les arrêtés d'octroi des subventions.

Organisation des contrôles

Dans l'état actuel des dispositions de l'article 18 du décret CISP, le contrôle et la surveillance des centres relèvent de la compétence unique de la direction de l'inspection sociale. En accord avec l'inspection sociale, l'administration fonctionnelle propose un contrôle partagé en deux volets.

Le premier volet du contrôle serait réalisé en deux temps. Dans un premier temps, un contrôle de première ligne serait effectué par l'administration fonctionnelle à partir des rapports d'activités et des pièces justificatives. À l'issue de ce premier contrôle, l'administration établirait la liste des centres à contrôler sur place par l'inspection sociale. Ce contrôle de seconde ligne s'appuierait alors sur une analyse des risques.

¹⁴³ Pour 2009, ce taux était inférieur à 13 % dans les EFT et 7 % dans les OISP. Voir le rapport d'évaluation du secteur EFT et OISP par COMASE SA, p. 83.

Le second volet du contrôle consisterait en un contrôle cyclique de tous les centres et pour l'ensemble des dispositifs régionaux dont ils relèvent (PMTIC, APE, CISP, etc.). L'inspection sociale serait chargée d'organiser et d'effectuer ce contrôle.

Selon l'administration fonctionnelle, cette organisation des contrôles en deux volets devrait s'appliquer à tous les dispositifs réglementaires gérés par la direction de la formation professionnelle afin d'harmoniser les pratiques et de garantir la cohérence de l'action de l'administration vis-à-vis de tout bénéficiaire de subventions régionales.

Lors de la phase contradictoire, l'inspection sociale a fait remarquer qu'un contrôle exhaustif de certaines structures poly-subventionnées n'est quasiment pas possible, en raison du nombre limité d'inspecteurs. Selon elle, le contrôle cyclique évoqué ne doit porter que sur la législation CISP pour autant qu'une méthode de contrôle jugée pertinente soit arrêtée.

Contrôle de l'utilisation de la subvention

Contenu des dossiers justificatifs de l'utilisation de la subvention

Exhaustivité des rapports d'activités

La Cour des comptes a constaté que les organismes avaient transmis leurs rapports d'activités à l'administration dans les délais et que ceux-ci étaient complets¹⁴⁴.

Présentation a posteriori de pièces justificatives

Les organismes doivent justifier toutes les dépenses encourues. Selon le guide des dépenses éligibles, les dépenses doivent avoir un rapport direct avec l'action et être justifiées par des factures acquittées ou des pièces comptables de valeur probante. Ces pièces font l'objet d'un contrôle financier, dans les locaux de l'organisme, par l'inspection sociale. Avant le démarrage du contrôle, l'organisme doit fournir uniquement la liste des dépenses. Les pièces justificatives sont examinées sur place. Si l'inspection sociale constate que le montant des dépenses acceptées est inférieur à la subvention octroyée, l'organisme doit rembourser la partie de la subvention non justifiée.

À cet égard, le projet de nouveau guide de gestion financière et comptable précise que le dossier doit obligatoirement présenter l'ensemble des dépenses et en cas de pluralité d'agrément, le bénéficiaire doit produire le relevé des dépenses ventilées par source de financement. Pour qu'une dépense soit acceptée, les documents doivent être produits en original avant la clôture du contrôle par l'inspection sociale. Seules les pièces justifiant le montant de la subvention perçue devraient être jointes au dossier.

Double présentation de pièces justificatives

La Cour des comptes a également examiné le risque de double présentation de pièces justificatives auprès du Forem et de l'administration. Les pièces justificatives ne peuvent être présentées qu'une fois auprès d'un seul pouvoir subsidiant. Si tel n'est pas le cas, il convient de préciser la clé de répartition des dépenses entre les différentes sources de financement.

¹⁴⁴ Le rapport d'activités contient : le volet *critères quantitatifs* (fichier Word), le volet *critères qualitatifs* (fichier Word), l'annexe 1 *nombre de stagiaires en formation* (fichier Excel), l'annexe 2 *formulaire L3 - état récapitulatif annuel des prestations et des heures assimilées (une annexe par filière)* (voir fichier Excel), l'annexe 3 *recensement annuel des stagiaires en formation (une annexe par filière)* (fichier Excel), l'annexe 4 *déclaration de créance*, l'annexe 5 *déclaration sur l'honneur* (fichier Word), l'annexe 6 *personnel interne et externe* (fichier Excel), l'annexe 7 *récapitulatif des dépenses à charge de la subvention 2014* (fichier Excel), l'annexe 8 *montants et sources de financements publics obtenus en 2014* (fichier Excel) et les documents comptables : bilan et compte de résultats.

La Cour des comptes n'a pas relevé d'anomalie significative sur la base de trois dossiers contrôlés sur les dix sélectionnés.

Double subventionnement des heures de formation prestées

Les formations dispensées par les organismes peuvent être financées soit par la subvention annuelle versée dans le cadre de leur agrément en tant qu'EFT ou OISP, soit par le biais des appels à projets du Forem.

Le financement couvre les frais de personnel et les frais de fonctionnement. Les pièces justificatives ne sont toutefois pas vérifiées conjointement par le Forem et l'inspection sociale. Il existe par conséquent un risque de double prise en compte des formations et des stagiaires ainsi que des pièces justificatives des dépenses.

La Cour des comptes a examiné les pièces justificatives présentées au Forem, dans le cadre de l'appel à projet 6 (AP6) et à l'administration pour les subventions annuelles 2012. Le contrôle croisé des listes nominatives des stagiaires a permis de vérifier les heures de formation réellement suivies par ceux-ci.

Il en ressort que les pièces justificatives ne contiennent pas toujours la liste nominative des stagiaires. Pour certains dossiers, cette liste mentionne uniquement les numéros d'ordre des participants aux formations. Or, en l'absence d'une liste nominative, il est impossible d'effectuer un contrôle d'une éventuelle double déclaration de stagiaires.

Sur les dix dossiers constituant l'échantillon de base pour cet audit, la Cour des comptes a sélectionné deux dossiers au hasard. Ceux-ci sont présentés sous format papier. À partir de la liste des stagiaires, le croisement des feuilles de présences quotidiennes¹⁴⁵ et des états récapitulatifs mensuels des prestations et des heures assimilées¹⁴⁶ a mis en évidence le chevauchement des périodes de formation, pour les mêmes stagiaires, imputées aussi bien sur la subvention annuelle que sur l'AP6 du Forem.

Pour la période du 1^{er} janvier au 15 décembre 2012, un organisme a imputé les heures de formation de trois stagiaires sur les deux sources de financement¹⁴⁷. Au total, 315,4 heures sur 375,4 heures de formation¹⁴⁸ ont été doublement subventionnées¹⁴⁹.

Selon l'inspection sociale, avant 2012, le Forem n'exigeait pas de liste de dépenses affectées au subside. Par conséquent, il n'était pas possible de vérifier l'existence de doubles subventionnements. La transmission de cette liste n'est devenue systématique qu'à partir de 2013. Dans la mesure du possible, l'inspection sociale croise régulièrement les listes de stagiaires CISP concernés également par les appels à projets, et plus systématiquement, avec les listes des stagiaires PMTIC¹⁵⁰. Lorsque les noms se trouvent dans les deux listes examinées, l'inspection sociale vérifie si les périodes de formation ne se chevauchent pas.

¹⁴⁵ Il s'agit des documents L1 (feuilles de présences journalières des stagiaires).

¹⁴⁶ Il s'agit des documents L1 (feuilles de présences quotidiennes) et L2 (récapitulatifs mensuels des L1).

¹⁴⁷ Pour cet organisme, la période couverte par le contrat s'étend du 1/10/2012 au 14/12/2012.

¹⁴⁸ Premier stagiaire : sur les 122h40 imputées sur l'AP6 du Forem, 70h10 sont doublement subventionnées. Deuxième stagiaire : les 145h20 imputées sur l'AP6 du Forem, 137h50 sont doublement subventionnées. Troisième stagiaire : les 107h40 imputées sur l'AP6 du Forem sont à 100% doublement subventionnées.

¹⁴⁹ Cette analyse a été confirmée par le Forem et l'inspection sociale.

¹⁵⁰ PMTIC est l'acronyme pour plan mobilisateur des technologies de l'information et de la communication.

Indicateurs d'évaluation des activités de formation

Objectifs quantitatifs

L'article 19 de l'arrêté du 21 décembre 2006 définit les objectifs quantitatifs assignés aux organismes, à savoir : le taux de réalisation du volume d'heures de formation agréées, par an et en moyenne sur la durée de l'agrément ; le nombre de stagiaires accueillis et son évolution sur la durée de l'agrément ; le taux de stagiaires entrés en formation qualifiante à l'issue de la formation ; le taux de stagiaires ayant accédé à l'emploi à l'issue de la formation et le taux de stagiaires réorientés au début ou en cours de formation.

Ces différents indicateurs sont effectivement calculés dans les rapports d'activités. Toutefois, la Cour des comptes constate qu'il n'existe pas de taux minimal à atteindre pour chaque indicateur. Ces taux ne constituent donc pas des indicateurs de résultat de la mesure dans laquelle l'organisme réalise ses missions.

L'administration fonctionnelle possède les données quantitatives relatives aux stagiaires mais ne les analyse pas. De son côté, l'interfédération des EFT-OISP est chargée de réaliser les bilans statistiques des stagiaires. Les dernières statistiques publiées en 2015 sont cependant anciennes puisqu'elles portent sur les années 2008, 2010 et 2012.

Les autorités régionales n'ont donc aucune vision contemporaine sur les résultats de la mise en œuvre des activités de formation des stagiaires par les EFT et OISP.

Dans sa réponse, l'administration confirme que « *le secteur de l'insertion socioprofessionnelle n'est soumis au respect d'aucun taux d'insertion socioprofessionnelle. De surcroît, tous les acteurs concernés confirment la difficulté d'obtenir des chiffres fiables compte tenu de la volatilité du public cible* ».

Taux d'encadrement

L'organisme doit également respecter un taux d'encadrement défini comme étant la proportion entre le volume de personnel encadrant (formateurs et personnel chargé du suivi pédagogique ou de l'accompagnement social), exprimé en équivalents temps plein, et le nombre de stagiaires en formation au sein d'un organisme. Pour les EFT, ce taux constitue une balise pour garantir l'utilisation à des fins formatives d'activités de production. Quant aux OISP, l'utilité de cet indicateur n'est pas clairement spécifiée. Le taux d'encadrement annuel est respectivement de 0,16 pour les EFT et de 0,08 pour les OISP.

La Cour des comptes constate que ce taux n'est pas calculé, ni par l'inspection sociale, ni par les organismes. Selon l'administration, les données fournies ne permettent pas de le calculer car le nombre de stagiaires varie tout au long de l'année. Il aurait fallu établir une méthode d'évaluation sur une base mensuelle et ensuite calculer une moyenne annuelle.

Ratio d'activités de production et de commercialisation

Les EFT sont autorisées à produire et commercialiser des biens ou prester des services rémunérés dans le cadre d'activités formatives mais le chiffre d'affaires à réaliser par l'activité de production et de commercialisation est strictement limité : « *la part générée par chaque travailleur équivalent temps plein dans le chiffre d'affaires de l'EFT ne peut être supérieure à quarante pour cent du chiffre d'affaires moyen d'un travailleur d'une entreprise marchande émergeant à la même commission paritaire dont relève l'activité concernée*⁵¹ ». Le chiffre

⁵¹ Article 14 de l'arrêté du 21 décembre 2006.

d'affaires moyen est établi par l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (Iweps).

La Cour des comptes s'est adressée à l'Iweps pour obtenir les données relatives au chiffre d'affaires de référence. Celui-ci a répondu que le chiffre d'affaires moyen par travailleur et par commission paritaire, requis pour estimer ce ratio, n'est pas calculable. En effet, les statistiques publiées par commission paritaire se limitent généralement à l'emploi salarié enregistré à l'ONSS ; elles ne font jamais mention du chiffre d'affaires.

L'administration fonctionnelle n'a donc jamais calculé ce ratio puisque l'Iweps ne peut fournir le chiffre d'affaires de référence.

Dans le cadre du décret CISP, les centres poursuivant la filière « entreprise de formation par le travail » ne sont plus tenus de respecter un ratio d'activités commerciales. Ils doivent simplement établir un plan d'affectation des résultats d'exploitation destinés à la réalisation des missions prévues par le décret¹⁵². Ce plan est établi selon le modèle fixé par l'administration et est intégré au rapport d'activités annuel¹⁵³. Le décret a ainsi supprimé la balise permettant de garantir que les productions commerciales soient réalisées uniquement dans un but formatif. Par conséquent, il existe un risque que les activités de production commerciale se développent au détriment de certaines activités à but formatif moins lucratives.

8.4 Missions régionales pour l'emploi (Mire)

8.4.1 Agrément des organismes et importance financière

8.4.1.1 *Respect des conditions d'agrément (pour mémoire)*

8.4.1.2 *Coût du dispositif*

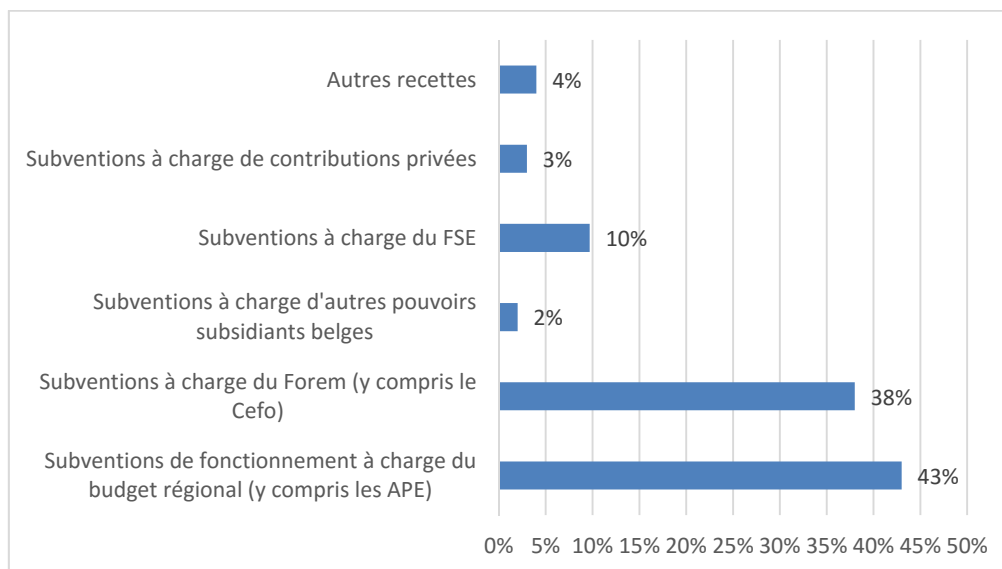
Sources de financement des Mire

Il ressort des rapports d'activités 2013 que les Mire sont financées à concurrence de 83 % par la Région wallonne, le Forem ou d'autres pouvoirs publics belges et de 10% par le Fonds social européen.

¹⁵² Article 14, 9°, du décret du 10 juillet 2013 relatif aux centres d'insertion socioprofessionnelle.

¹⁵³ Article 15 de l'arrêté du gouvernement wallon portant exécution des articles 3 et 4, 8 à 16 et 18 du décret du 10 juillet 2013 relatif aux centres d'insertion socioprofessionnelle.

Graphique 1 - Les sources de financement des Mire en 2013¹⁵⁴



Source : rapports d'activités 2013 de 11 Mire

Cette structure de financement est assez semblable à celle observée par le consultant¹⁵⁵. Selon ce dernier, les Mire disposent de moyens financiers excédentaires leur permettant de constituer des réserves sous la forme de provisions pour risques et charges dont une part importante est destinée à faire face aux charges potentielles de licenciement. En 2011, le montant global de ces provisions s'élevait à 468 milliers d'euros pour les onze Mire.

8.4.1.3 Constats et recommandation

Respect des conditions d'agrément

L'examen des dossiers d'agrément de trois Mire sur onze montre qu'elles remplissent toutes les conditions d'agrément en ce qui concerne le statut juridique et la composition de leur conseil d'administration, la convention à signer avec le Forem, l'élaboration dans les délais du PLIC, des plans d'actions annuels et la remise des rapports d'activités annuels.

Les autres critères d'agrément consistent en une série d'engagements à respecter par la Mire lors de la mise en œuvre des actions d'accompagnement et d'insertion des bénéficiaires éligibles. Depuis les plans d'actions 2012, aucune évaluation de la mesure dans laquelle les Mire rencontrent ces engagements n'est disponible¹⁵⁶.

Le dispositif réglementaire relatif aux Mire avait été analysé par le groupe de travail mixte¹⁵⁷ chargé d'examiner les dispositions qui rendaient complexes, d'une part, l'application de la

¹⁵⁴ Les données issues des rapports d'activités 2013 ont été comparées avec celles provenant des derniers comptes annuels publiés au moment de l'audit par la centrale des comptes annuels de la Banque nationale.

¹⁵⁵ *Mission d'évaluation du dispositif relatif aux missions régionales pour l'emploi*. Isis Consult, rapport 2012. En 2011, la première source de financement était le Forem (45 %), suivie par le budget de la Région wallonne (42 %). Les autres sources de financement étaient marginales et ne représentaient que 13 %, dont 9 % pour le FSE.

¹⁵⁶ Voir le point 4.3.4. Conclusions et recommandations.

¹⁵⁷ Les travaux de ce groupe de travail se sont déroulés de juillet à décembre 2013. Le groupe de travail était composé de représentants du ministre ayant l'emploi et la formation professionnelle dans ses attributions, du Forem, de l'administration fonctionnelle, des Mire, de l'Intermire et des délégations syndicales des Mire.

réglementation par les Mire, et d'autre part, la gestion et le contrôle par les pouvoirs subsidiaires. L'examen du groupe de travail portait principalement sur l'inadéquation du système de financement¹⁵⁸ et sur les difficultés d'évaluer la réalisation des objectifs fixés aux Mire en termes d'insertion des bénéficiaires dans des emplois durables et de qualité¹⁵⁹.

La Cour des comptes constate que les travaux de ce groupe de travail n'ont pas abouti à la rédaction de propositions concrètes de modification du décret et de son arrêté d'exécution.

Éligibilité des bénéficiaires

Les Mire sont agréées pour accompagner les demandeurs d'emploi remplissant les conditions prévues à l'article 3 du décret du 11 mars 2004 (décret Mire). Les données relatives à l'éligibilité du public cible figurent dans les dossiers individuels des bénéficiaires. Étant donné leur caractère confidentiel, le contrôle se réalise dans les locaux des Mire. La Cour des comptes s'est dès lors appuyée sur les constats figurant dans les rapports de contrôle de l'inspection sociale pour les subventions 2011.

Ces contrôles ont mis en évidence le manque d'exhaustivité des dossiers individuels des bénéficiaires et l'absence de preuve des dérogations accordées pour les bénéficiaires hors public cible. Ces constats rejoignent ceux du consultant.

À cet égard, lors de la phase contradictoire, le Forem et la DGO6 ont indiqué que la problématique du manque d'exhaustivité des dossiers individuels des bénéficiaires a été relayée auprès des Mire et de l'Intermire lors des réunions bilatérales organisées deux fois l'an. Ces rencontres sont organisées systématiquement par la DGO6 dans le cadre de l'analyse des plans d'actions et des rapports d'activités annuels avant leur approbation par le ministre wallon de l'emploi.

Données relatives aux bénéficiaires

Afin d'apporter la preuve du suivi de chaque bénéficiaire, la Mire doit constituer un dossier individuel contenant ses informations personnelles.

En raison de l'incomplétude de ces dossiers dans les onze Mire¹⁶⁰, l'inspection sociale estime ne pas être en mesure de statuer sur l'éligibilité du public cible au regard des dispositions de l'article 3 du décret.

Selon l'administration, le manque d'exhaustivité du dossier d'un bénéficiaire ne constitue pas un motif suffisant pour l'exclure du processus d'accompagnement. Les éléments d'identification de la personne (présence au dossier d'une copie de la carte d'identité ou d'un document équivalent) passent au second plan. La priorité est donnée à la qualité de l'accompagnement des bénéficiaires et à la relation triangulaire Mire-bénéficiaire-employeur. Ainsi, les grandes lignes du décret seraient respectées.

Respect de la norme de 20% de bénéficiaires hors public cible

Les Mire peuvent accueillir annuellement, à concurrence de 20% du nombre total des bénéficiaires visés à l'alinéa 1^{er}, 1^o à 9^o, de l'article 3 du décret, des demandeurs d'emploi

¹⁵⁸ Le subventionnement des Mire est calculé sur une base annuelle alors que les actions d'accompagnement et d'insertion se déroulent sur une période de maximum 24 mois. Quant au PLIC, il couvre une période de trois années.

¹⁵⁹ Certains concepts, tels que la définition de « l'emploi tremplin », celle de « l'emploi durable et de qualité » et celle de la durée maximale de la mise en œuvre de la « méthodologie du *job coaching* », sont sujets à interprétation. Dans les trois cas, il s'agit de calculer la durée correspondante de périodes qui sont interdépendantes. L'évaluation de ces trois périodes est sujette à interprétation.

¹⁶⁰ Manquent notamment la copie de la carte d'identité ou équivalent, la convention entre la Mire et le bénéficiaire, la copie du dernier diplôme, la copie des contrats de travail, l'attestation du Forem, etc. En outre, certaines conventions ne sont ni signées ni datées.

inoccupés qui ne remplissent pas les conditions, notamment de durée d'inactivité ou de diplôme¹⁶¹ mais qui présentent des caractéristiques socio-économiques les rendant particulièrement difficiles à intégrer sur le marché de l'emploi. En principe, la demande doit préciser ces caractéristiques dont la détermination est laissée à l'appréciation de la Mire puisque la réglementation ne les précise pas. Cette situation est de nature à créer un risque d'inégalité de traitement entre bénéficiaires.

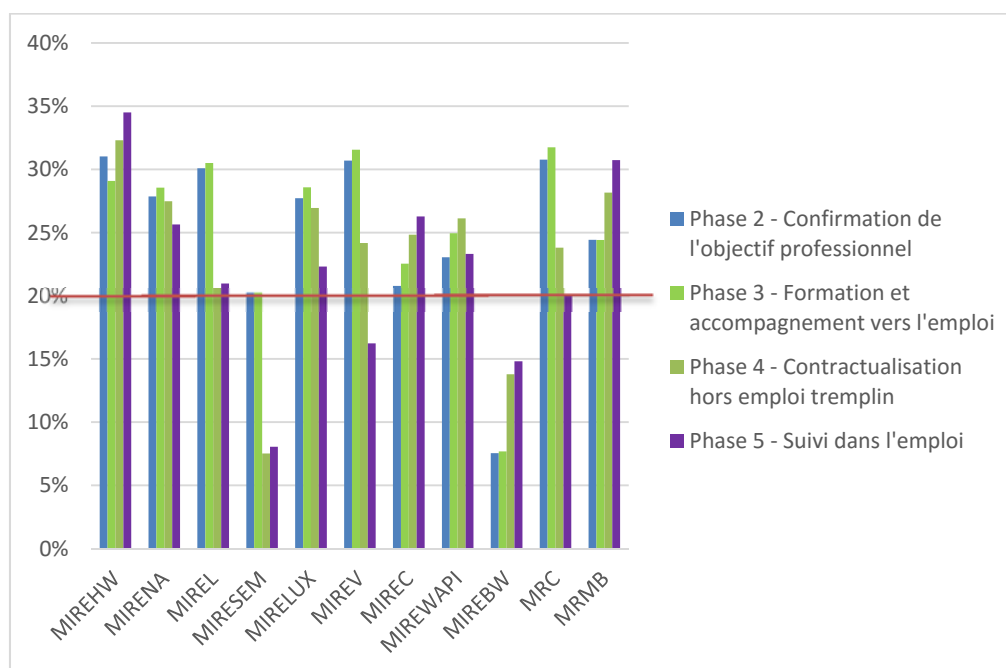
Préalablement à l'accueil de ces bénéficiaires hors public cible, la Mire doit demander l'autorisation de les prendre en charge.

Il ressort de l'examen des rapports d'activités 2013 que 4 Mire sur 11 ont accueilli des demandeurs d'emploi potentiellement hors public cible : 276 bénéficiaires en phase 2, 225 en phase 3, 138 en phase 4 et 126 en phase 5. Bien que la limite des 20% ne soit pas dépassée, les Mire concernées auraient dû demander l'autorisation préalable telle que prescrite par le décret.

Lors de son audit, la Cour des comptes a constaté que l'administration fonctionnelle dispense les Mire de solliciter les autorisations préalables précitées. D'un point de vue strictement réglementaire, les demandeurs d'emploi concernés ne peuvent donc être inclus dans le nombre de bénéficiaires éligibles pour le calcul de la subvention. Dans les faits, aucune demande de dérogation n'est intervenue car l'administration déclare appliquer le principe de confiance en la matière. Pour la Cour des comptes, cette pratique devrait être consacrée par le dispositif réglementaire.

La Cour des comptes relève en outre qu'une large proportion du public accueilli par les Mire possède un niveau d'études supérieur ou égal au certificat de l'enseignement secondaire supérieur (CESS) ainsi que le montre la figure ci-dessous.

Graphique 2 - Proportion de bénéficiaires disposant d'un certificat d'études supérieur ou égal au CESS



¹⁶¹ Article 3, § 1^{er}, 1^o : être demandeur d'emploi inoccupé n'étant plus soumis à l'obligation scolaire et ne disposant ni du certificat de l'enseignement secondaire supérieur, ni d'un titre équivalent.

Article 3, § 1^{er}, 2^o : être demandeur d'emploi inoccupé bénéficiant d'allocations de chômage ou d'attente pendant vingt-quatre mois au cours des trente-six mois précédant la date de convention visée à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5^o.

Source : rapports d'activités 2013 des 11 Mire.

Ces bénéficiaires font partie du public cible pour autant qu'ils soient demandeurs d'emploi inoccupés et aient bénéficié d'allocations de chômage ou d'attente pendant vingt-quatre mois au cours des trente-six mois précédant la date de la convention passée entre le demandeur d'emploi et la Mire. À cet égard, l'inspection sociale avait déjà relevé que certains dossiers individuels ne comportaient pas les documents en provenance de l'Office national de l'Emploi (Onem) attestant que les bénéficiaires concernés remplissent effectivement cette condition de durée d'inoccupation.

La Cour des comptes constate qu'à la réception des pièces justificatives et des rapports d'activités, l'administration ne vérifie pas si les bénéficiaires remplissent les conditions de niveau d'études et de durée d'inscription en tant que demandeur d'emploi inoccupé afin de s'assurer que les taux de 20 % maximum de personnes accompagnées hors public cible, tels que mentionnés dans les rapports d'activités, sont corrects. L'information sur la durée d'inactivité est pourtant disponible à l'Onem. Une attestation émanant de cette institution pourrait être exigée par la Mire lors de l'inscription de chaque candidat pouvant bénéficier de la dérogation. Quant à l'administration, elle devrait exiger des Mire d'annexer ces attestations à leurs rapports d'activités, sous peine de déclarer inéligibles les bénéficiaires concernés.

En outre, une analyse régulière des rapports d'activités des Mire peut constituer un outil utile pour détecter les Mire présentant un risque élevé d'avoir un nombre d'apprenants supérieur à 20 % du public cible et ainsi permettre de sélectionner les opérateurs où un contrôle de terrain s'impose prioritairement.

Lors de la phase contradictoire, l'administration a signalé que, depuis 2016, un nouvel outil informatique (Casimire)¹⁶² utilisé par l'ensemble des Mire permettra d'éviter tout dépassement de la norme de 20 % du public cible.

Dans sa réponse, la ministre précise que cet outil informatique « permet une gestion administrative plus rigoureuse du dossier du stagiaire et de son éligibilité au dispositif. Il s'agit d'un outil fiable et commun permettant de monitorer le travail des organismes et de s'assurer que leurs obligations administratives en termes de tenues de dossiers individuels sont efficacement remplies. »

Il s'agit d'un élément neuf intervenu après l'audit et qui confirme l'utilité d'améliorer la tenue des dossiers individuels.

Constitution de provisions

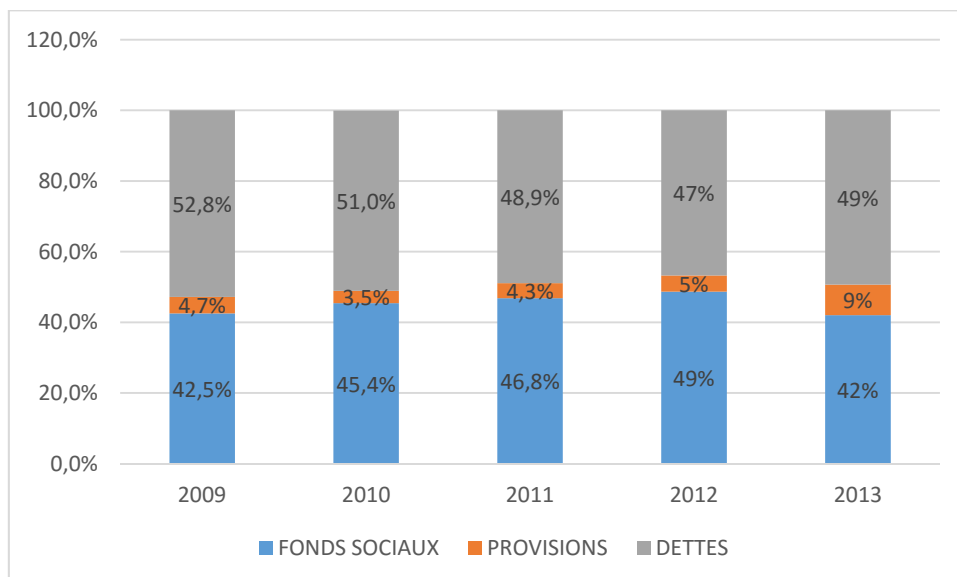
L'examen des comptes annuels de 2009 à 2013 montre que les provisions des Mire ont continué de croître, sauf en 2013, et qu'en 2012, huit Mire sur onze ont constitué des provisions pour risques et charges. Leur nombre passe à dix en 2013. Par ailleurs, les quatre Mire les plus importantes¹⁶³ cumulent 65% des provisions constituées.

¹⁶² Casimire remplace l'ancienne application Mirabel devenue obsolète et inadaptée aux exigences de rapportage du décret.

¹⁶³ Dont le pied de bilan est supérieur à 600 milliers d'euros.

Le montant global des provisions est en progression, passant de 484 milliers d'euros en 2012 à 839 milliers d'euros en 2013¹⁶⁴. Une part de ces provisions, soit 40,3% en 2012 et 71% en 2013¹⁶⁵, est destinée à couvrir le risque de perte de subsides régionaux et/ou européens.

Graphique 3 - Structure générale du passif des bilans des onze Mire



Sources : comptes annuels des onze Mire

La constitution de provisions par les Mire est connue du gouvernement et du Parlement. Selon le ministre compétent, en 2013, pour l'ensemble des Mire, c'est l'équivalent du budget annuel de fonctionnement d'une Mire qui était inscrit en provision¹⁶⁶. Comme mentionné précédemment, le groupe de travail mixte chargé de la réflexion sur la complexité du dispositif réglementaire avait notamment examiné le système de financement des Mire. Toutefois, les travaux s'étaient clôturés sans aboutir à une modification de la réglementation.

Lors du contrôle des comptes des Mire pour l'exercice 2010, le Forem avait considéré les dotations aux provisions pour passif social comme dépenses inéligibles.

8.4.2 Contrôle des Mire

8.4.2.1 Constats

Contrôle de la mise en œuvre des actions d'accompagnement et d'insertion des bénéficiaires

En matière de contrôle, l'article 11 du décret du 11 mars 2004 renvoie aux dispositions du décret du 5 février 1998 relatif à la surveillance et au contrôle des législations relatives à la

¹⁶⁴ La progression des provisions pour risques et charges en 2013 s'explique par la mise en provisions par deux Mire de 365 milliers d'euros sur un total de 839 milliers d'euros pour l'ensemble des Mire. En 2011 et 2012, les comptes annuels de ces deux Mire ne mentionnaient pas de provisions pour risques et charges.

¹⁶⁵ En 2012, parmi les sept Mire ayant constitué des provisions, l'affectation des provisions est justifiée seulement pour cinq d'entre elles.

¹⁶⁶ Question parlementaire du 14 janvier 2013 (P.W.-CRIC N° 58 (2012-2013)).

politique de l'emploi. La mission de contrôle de l'inspection sociale s'appuie sur ce dernier décret. Toutefois, il ne prévoit pas de méthode de contrôle précise.

L'inspection sociale a pris l'option d'effectuer ses contrôles selon la méthode d'échantillonnage et d'extrapolation.

Toutefois, en raison de l'arrêt du Conseil d'État n° 223.425 du 7 mai 2013 précité, l'administration fonctionnelle n'a plus mandaté l'inspection sociale pour effectuer les contrôles sur place en l'absence de directive légale précise car elle s'interroge sur la légalité des sanctions financières qui résultent de l'extrapolation à la population totale des résultats tirés d'un échantillon. En effet, le département de l'inspection sociale avait consulté le département des affaires juridiques¹⁶⁷ quant à la base légale qui permettrait de sanctionner les Mire dont les dossiers ne permettent pas de statuer sur l'éligibilité des bénéficiaires. La Cour des comptes constate qu'à ce jour aucune réponse n'a été apportée à cette demande.

Comme mentionné dans le tableau ci-dessous, les derniers contrôles de la mise en œuvre des actions d'accompagnement et d'insertion des bénéficiaires effectués par l'inspection sociale portaient sur les subventions 2011.

Tableau 11 - État d'avancement des contrôles de 2010 à 2014

Année contrôlée	Mise en œuvre des actions d'accompagnement et d'insertion
2010	Contrôle effectué en 2011
2011	Contrôle effectué en 2012
2012	Non encore contrôlée
2013	Non encore contrôlée
2014	Non encore contrôlée

Les constats et recommandations formulés à cette occasion ne sont pas contestés par l'administration fonctionnelle. Toutefois, d'après l'inspection sociale, les résultats de ses contrôles n'ont pas été suivis d'effet.

La Cour des comptes constate que, depuis 2012, l'inspection sociale n'a plus réalisé de contrôle en la matière. Cette situation doit être tranchée au plus vite car laisser la situation en l'état aura pour conséquence des sanctions appliquées trop tardivement, des recours éventuels et une accumulation de dossiers à traiter. La Cour des comptes insiste sur le fait que cette situation génère une insécurité financière pour les organismes qui pourraient légitimement croire que la subvention leur est acquise.

Les rapports de l'inspection sociale font état de six constats majeurs tels qu'exposés dans le tableau suivant.

¹⁶⁷ La demande d'avis de l'inspection sociale avait été adressée par courriel le 28 juin 2013.

Tableau 12 - Synthèse des constats issus des rapports de contrôle de l'inspection sociale pour les subventions annuelles 2011

Constats de l'inspection sociale	Nombre de Mire concernées (sur 11)
Dossiers individuels insuffisamment documentés pour vérifier l'éligibilité	7
Absence de demande de dérogation	6
Suivi des bénéficiaires peu documenté	5
Mire faisant signer une décharge préalable la dispensant du suivi des bénéficiaires dans l'emploi	1
Contournement de la règle des 24 mois par la signature de nouvelles conventions	2
Effet d'aubaine (bénéficiaires envoyés par l'employeur qui profite ainsi d'une possibilité de les tester)	1

Source : direction de l'inspection sociale

Sur le plan de la légalité des sanctions, la Cour des comptes estime que l'article 9, § 2, précité constitue une base légale suffisante pour sanctionner les Mire qui ne tiennent pas de dossiers individuels pour leurs bénéficiaires. En outre, l'administration peut aussi s'appuyer sur les articles 11 à 14 de la loi du 16 mai 2003 précitée. Ces dispositions imposent en effet que toute subvention soit utilisée aux fins pour lesquelles elle est accordée ; la Mire qui ne peut prouver qu'elle a effectivement accompagné un bénéficiaire pourrait dès lors être tenue de rembourser l'aide perçue pour ce bénéficiaire.

Suivi individuel et collectif

L'article 8, § 5, de l'arrêté du gouvernement wallon du 27 mai 2009 dispose que toute action réalisée dans le cadre du suivi du bénéficiaire doit être consignée dans son dossier individuel.

Selon l'inspection sociale, les données encodées dans l'application Mirabel¹⁶⁸ sont d'ordre administratif. Elles donnent une information sur les étapes administratives du parcours des bénéficiaires. Le *jobcoach*, membre du personnel de la Mire, ne dispose pas de données qualitatives utiles pour évaluer le parcours d'un bénéficiaire. Ces données pourraient porter notamment sur les recherches d'emploi, le déroulement des entretiens d'embauche et des stages en entreprises, les évaluations des employeurs, le point de vue des bénéficiaires, etc.

L'inspection sociale avait constaté que les Mire ne gardaient pas toujours les traces de ce suivi dans les dossiers individuels¹⁶⁹. Ainsi, pour sept Mire sur onze, les dossiers individuels ne contenaient pas de traces de suivi de telle sorte qu'il était impossible de connaître la situation des bénéficiaires dans leur parcours d'insertion. En outre, les mises au travail n'étaient pas toujours attestées, dans les dossiers, par la présence de contrats de travail entre les bénéficiaires et les employeurs.

Sans ces informations, il est impossible de valider la phase dans laquelle se trouve le bénéficiaire. Par conséquent, le versement des subventions s'appuie uniquement sur des données déclaratives présentées dans les rapports d'activités. Il en résulte donc un risque de subventionnement injustifié.

Les résultats des contrôles de l'inspection sociale montrent que le suivi dans l'emploi est insuffisamment effectué dans huit Mire sur onze. Une des Mire¹⁷⁰ demandait aux

¹⁶⁸ Mirabel est la base de données commune gérée par Intermire et dans laquelle les Mire enregistrent les données relatives au suivi des bénéficiaires.

¹⁶⁹ Selon l'administration, les résultats des contrôles de l'inspection sociale n'ont effectivement pas abouti à l'application de sanctions telles que prévues par la réglementation. Néanmoins, ils ont été rapportés aux Mire et à l'Intermire lors des réunions de travail.

¹⁷⁰ Lors du contrôle de l'exercice 2011.

bénéficiaires, dès l'accueil en phase 2, de signer une décharge préalable la dispensant de les accompagner dans l'emploi.

Non-respect de la norme des 24 mois

Tel que le prévoit l'article 8, § 1^{er}, 1^o et 2^o, le suivi d'un bénéficiaire s'étend sur une période maximale de 24 mois se décomposant en deux parties. Une partie porte sur l'insertion du bénéficiaire dans un emploi durable et de qualité en s'appuyant sur un processus alternant formation en entreprise et en centres de formation. L'autre partie concerne l'accompagnement du bénéficiaire, jusqu'à l'insertion dans l'emploi durable et de qualité, par la méthodologie du *job coaching*.

Dans un premier temps, la Mire accompagne le bénéficiaire dans sa recherche active d'emploi pendant un an au maximum. Dans un second temps, le bénéficiaire est suivi dans l'emploi afin de s'assurer de sa bonne intégration et de sa stabilité.

Les contrôles de l'inspection sociale ont mis en évidence des pratiques anormales tendant à s'affranchir de cette règle de 24 mois. Ainsi, une fois dépassée la limite des 24 mois, certaines Mire¹⁷¹ réinscrivent des bénéficiaires en phase 2 en leur faisant signer une nouvelle convention¹⁷². L'administration et le Forem reconnaissent l'existence de cette pratique tout en minimisant l'ampleur de la dérive. Ils reconnaissent également qu'aucune sanction n'a été appliquée pour ce constat car la réglementation ne fixe aucune sanction en cas de non-respect de la règle des 24 mois. Même si le contrôle de cette norme n'incombe pas à l'Office, cette question est toutefois traitée lors des réunions bilatérales entre la Mire et la direction régionale du Forem compétente.

La Cour des comptes estime que les bénéficiaires pour lesquels la norme des 24 mois n'est pas respectée deviennent inéligibles et ne peuvent être pris en compte dans le calcul de la subvention annuelle par la DGO6.

Par ailleurs, si la réglementation n'interdit pas formellement la possibilité, pour un ancien bénéficiaire, d'être accueilli plusieurs fois par une Mire, il conviendrait toutefois de fixer des conditions spécifiques à la réinscription.

État d'avancement des contrôles des rapports d'activités et des contrôles financiers

Tableau 13 – État d'avancement des contrôles de 2010 à 2014

Année subventionnée	Rapports d'activités et pièces justificatives contrôlés par la DGO6	Rapports d'activités et pièces justificatives contrôlés par le FOREM
2010	Contrôle effectué en 2011	Contrôle effectué en 2011
2011	Contrôle effectué en 2012	Non
2012	Contrôle effectué en 2013 -2014	Non
2013	na ¹⁷³	Contrôle en cours en 2016
2014	Contrôle effectué en 2015	Non

La Cour des comptes a constaté que les Mire respectaient l'échéance du 15 avril de l'année civile qui suit l'exercice subventionné pour la transmission des déclarations de créance, des rapports d'activités et des pièces justificatives. Cependant, les contrôles de ces documents ne

¹⁷¹ Selon l'inspection sociale, trois Mire ont contourné cette règle en 2011.

¹⁷² Il s'agit en particulier de travailleurs saisonniers qui peuvent être réembauchés par le même employeur. Ces bénéficiaires n'ont cependant plus besoin d'être accompagnés.

¹⁷³ Les subventions 2013 ont été entièrement versées par le Forem. La DGO6 a néanmoins contrôlé une partie des dossiers relatifs à 2013 afin d'alléger le travail du Forem.

sont pas toujours clôturés l'année de leur transmission. Jusqu'en 2013, le contrôle des rapports d'activités et des pièces justificatives, incluant, selon l'administration fonctionnelle, l'examen de la comptabilisation des opérations, était réalisé dans l'année de présentation des dossiers. La situation s'est dégradée en 2014. En 2015, un agent comptable a été intégré à l'équipe, ce qui devrait permettre d'accélérer le contrôle des dossiers.

Dans un tel contexte, le versement des soldes de subventions intervient avant le contrôle des dossiers. Ainsi, les soldes 2013 ont été versés en janvier 2015 alors que les contrôles étaient toujours en cours en juin 2015. Selon l'administration fonctionnelle et le Forem, la charge de travail des services concernés ne leur permet pas de clôturer l'examen des dossiers plus rapidement. Ils estiment que le versement des soldes sur la base des déclarations de créance évite de pénaliser les Mire. Dans sa réponse, la ministre précise que « *depuis l'exercice 2016, le solde est entièrement à charge du SPW tandis que l'avance est versée par l'Office* ».

Les contrôles de l'administration fonctionnelle sont objectivés dans les fiches de contrôle et les lettres d'approbation de rapports d'activités adressées aux Mire. Les demandes d'informations complémentaires aux Mire sont conservées dans les dossiers administratifs. En examinant les pièces justificatives de cinq Mire pour l'année 2013, la Cour des comptes a constaté que toutes les pièces présentées relevaient incontestablement du concept de frais de fonctionnement. Elle n'a relevé aucune irrégularité. Toutefois, lors de l'examen des pièces justificatives et des tableaux d'imputation des dépenses, la Cour des comptes a constaté que chaque Mire imputait les factures selon ses propres règles de comptabilisation¹⁷⁴. Les imputations incorrectes doivent alors être corrigées lors du contrôle des pièces justificatives, ce qui alourdit la charge de travail de l'administration. Des instructions plus précises aux opérateurs pourraient clarifier la situation et faciliter le contrôle. À cet égard, le Forem a indiqué, lors de la phase contradictoire, que le nouveau vade-mecum financier permettra de rencontrer cette recommandation.

En ce qui concerne le Forem, la procédure de vérification financière et comptable des subventions 2010¹⁷⁵ s'est clôturée en mars 2014. Dix Mire ont été invitées à rembourser la partie de la subvention dont l'utilisation n'a pas été justifiée, soit au total 236.122,81 euros. Ce montant a été entièrement remboursé fin 2014.

L'administration fonctionnelle et le Forem ont mis en place une procédure contradictoire avec les opérateurs portant sur l'examen des rapports d'activités et des pièces justificatives. À cette occasion des instructions sont données en vue d'améliorer la gestion de leurs missions.

Néanmoins, la Cour des comptes constate que les processus de contrôle s'avèrent lents. La Cour des comptes estime que les contrôles tardifs induisent une insécurité financière dans le chef des organismes car les subventions ne pourront être considérées comme acquises qu'après contrôle, soit plusieurs années après leur utilisation. Cette situation pourrait expliquer la constitution de provisions financières, par la majorité des Mire, pour risque de perte de subsides. Par ailleurs, les contrôles devraient notamment avoir pour objectif d'induire un effet d'apprentissage afin d'éviter aux organismes de commettre les erreurs du passé.

¹⁷⁴ Par exemple : les factures couvrant des prestations se situant à cheval sur deux exercices sont imputées en fonction de la date de la facture ou en fonction de la date de paiement ; ou des factures de l'année n payées en année n+1 sont imputées sur l'année n. Le lien entre l'imputation comptable et l'action n'est pas toujours clairement établi.

¹⁷⁵ Il s'agit de subventions pour permettre aux Mire de réaliser leurs plans d'actions annuels.

Caractère durable des emplois proposés

L'emploi durable et de qualité est défini comme étant une activité professionnelle exercée dans le cadre d'un ou plusieurs contrats de travail d'une durée totale d'au moins six mois dans les douze mois qui suivent la signature du premier contrat de travail, en excluant les emplois tremplins et de transition¹⁷⁶. Lors de sa demande d'agrément, la Mire doit s'engager à effectuer un accompagnement des bénéficiaires après leur insertion professionnelle en vue d'une intégration durable.

Cette disposition est facilement vérifiable par la consultation des sources authentiques mises à disposition par l'ONSS, notamment via le service en ligne Dolsis¹⁷⁷. Aussi, les contrats de travail durables et les emplois précaires peuvent être identifiés.

Lors de l'évaluation de 2011 réalisée par un consultant privé, il avait déjà été constaté que le contrôle de cette condition n'était pas réalisé¹⁷⁸. Ce dernier préconisait dès lors de réaliser ce contrôle non seulement durant les phases 4 et 5 mais également au terme de celles-ci afin d'évaluer la durabilité réelle des emplois pourvus.

En 2015, soit quatre ans plus tard, l'administration fonctionnelle¹⁷⁹ n'avait pas vérifié le caractère durable des emplois proposés.

Globalement, les manquements constatés par l'inspection sociale n'ont conduit à aucune sanction, mais uniquement à des recommandations. Selon l'administration, l'application de toutes les sanctions résultant du contrôle de l'inspection sociale pouvait porter préjudice à la viabilité des Mire. En effet, le cumul des manquements relevés dans le chef de certaines Mire aurait engendré des diminutions substantielles de subventions annuelles, voire des retraits d'agrément.

¹⁷⁶ Article 1^{er}, 2^o, des emplois de transition sont des contrats de travail, tels que déterminés à l'article 3, § 1^{er}, 8^o du décret, par définition limités dans le temps, durant les trois derniers mois desquels la Mire assure la transition du travailleur vers un autre emploi (...). Article 1^{er}, 4^o, des emplois tremplins sont les contrats de travail, tels que déterminés à l'article 3, § 1^{er}, 9^o, du décret, utilisés par les Mire comme instrument formatif faisant partie de la méthode mise en œuvre pour favoriser l'insertion des bénéficiaires demandeurs d'emploi dans un emploi durable et de qualité (...).

¹⁷⁷ Dolsis est une initiative commune à l'ONSS et à la Banque-Carrefour de la sécurité sociale. Il s'agit d'un service en ligne donnant aux institutions publiques un accès sécurisé et direct aux informations de l'ONSS.

¹⁷⁸ Rapport Isis Consult, p. 32.

¹⁷⁹ Lors de la phase contradictoire, le Forem a précisé qu'il n'était pas habilité par le décret du 11 mars 2004 à contrôler le caractère durable des emplois proposés.

Ce rapport est disponible uniquement en version électronique.



DÉPÔT LÉGAL

D/2017/1128/28

ADRESSE

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
B-1000 Bruxelles

TÉL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.courdescomptes.be