

AVIS

Mob.24.05.AV

Projet d'arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du décret du 10 avril 2024 relatif à l'agrément de partenaires et au subventionnement d'actions en matière de mobilité durable, de sensibilisation et d'éducation à la sécurité routière

Avis adopté le 24/06/2024

DONNEES INTRODUCTIVES

Demandeur : Philippe Henry, Vice-Président du Gouvernement wallon, Ministre du Climat, de l'Energie, de la Mobilité et des Infrastructures

Date de réception de la demande : 28/05/2024

Délai de remise d'avis : 2/07/2024 (35 jours)

Préparation de l'avis : Le Pôle a entendu le 6/06 Mme Florence Wathelet (Cabinet de la Ministre De Bue) et M. Joachim Romain (Cabinet du Ministre Henry) pour une présentation du dossier.

Brève description du dossier :

Le projet de décret relatif à l'agrément de partenaires et au subventionnement d'actions en matière de mobilité durable, de sensibilisation et d'éducation à la sécurité routière a été adopté par le Gouvernement en 3^{ème} lecture en date du 14/03/2024 et par le Parlement wallon en date du 10/04/2024.

Le Pôle avait rendu le 9/02/2023 un avis sur l'avant-projet de décret (Mob.23.02.AV).

Le décret prévoit l'octroi au Gouvernement de plusieurs habilitations qui sont réglées dans le présent projet d'arrêté.

- Le chapitre 1 porte sur l'agrément pour les actions récurrentes : appel à candidatures, procédure d'introduction et d'instruction de la demande, collaboration entre partenaires agréés, procédure de modification, obligations liées à l'agrément, ...
- Le chapitre 2 porte sur le subventionnement des partenaires agréés : modalités et indexation des montants.
- Le chapitre 3 règle les procédures d'évaluation, de suspension et de retrait de l'agrément.
- Le chapitre 4 porte sur la procédure d'appels à projets pour les actions ponctuelles.
- Le chapitre 5 porte sur le subventionnement des partenaires pour des actions ponctuelles encadrées par une procédure d'appels à projets.
- Le chapitre 6 précise les dispositions permettant l'évaluation liée aux actions ponctuelles.
- Le chapitre 7 reprend les dépenses éligibles pour les actions récurrentes et les actions ponctuelles.

A. Considérations générales

Le Pôle tient à rappeler avant tout l'avis Mob.23.02.AV qu'il a rendu le 9 février 2023 sur l'avant-projet de décret relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires en matière de mobilité durable, de sensibilisation et d'éducation à la sécurité routière, et relève d'emblée que certains points soulevés dans cet avis n'ont pas été pris en compte dans le projet d'arrêté d'exécution qui lui est soumis.

Par ailleurs, le Pôle s'étonne du fait que le décret et l'arrêté ne mentionnent nullement le comité d'accompagnement dont l'utilité n'est pourtant plus à démontrer.

Dans la Note au Gouvernement wallon qui accompagne la demande d'avis, il est précisé en pages 2 et 5 qu'une liste des actions récurrentes envisagées sera annexée au projet d'AGW au plus tard pour la 2^{ème} lecture, étant toujours en cours de réalisation par l'administration. Cette liste doit être mise à disposition des acteurs concernés dans les meilleurs délais dans la mesure où elle s'avère indispensable pour pouvoir mieux cerner le champ des actions concernées par l'agrément, en réponse à la remarque déjà formulée dans l'avis du 9 février 2023 sur le flou entourant la notion d'action récurrente.

B. Considérations particulières

Les remarques qui suivent figurent en regard des chapitres, sections ou articles du projet d'arrêté auxquels elles se rapportent.

Chapitre I^{er}. L'agrément

Section 1^{ère}. Appel à candidatures

Art. 2

Le lancement de l'appel à candidatures reste flou à ce stade, suscitant une réelle interrogation au sein des structures actuellement concernées par ces financements par rapport à l'organisation de l'appel et à la continuité ou non de l'ensemble de leurs missions actuelles. La proposition sur la table soulève en effet de nombreuses questions :

- Pour quelles actions les structures à agréer pourront-elles remettre leur candidature : celles qu'elles ont l'habitude d'effectuer, l'entièreté de leurs actions actuelles, ... ?
- La candidature devra-t-elle être posée en une fois pour l'ensemble des actions visées ou faudra-t-il postuler de manière séparée pour chaque action identifiée ? Le Pôle attire l'attention sur la charge administrative que cette seconde option pourrait engendrer.
- Quel est le calendrier envisagé pour mettre en œuvre les procédures d'agrément et les appels publics à candidatures, et quand les modalités pratiques pour introduire les demandes d'agrément seront-elles prêtes ? Le Pôle conçoit que le changement de législature risque d'impacter les délais, mais estime que cela n'empêche pas de s'atteler à la préparation des aspects pratiques comme le formulaire électronique établi par l'administration pour la remise des candidatures (prévu à l'art. 2, § 1^{er}, al. 2, 2^o).
- Quelles sont les mesures transitoires prévues pour les organisations actuellement subventionnées pour leur permettre de poursuivre leurs missions sans rupture de subventions durant la période de transition vers le système d'agrément ? Cette question sera également évoquée au niveau des remarques portant sur l'article 4.

Art. 2, § 1^{er}

Le projet d'arrêté devrait spécifier à quelle période de l'année l'appel à candidature est lancé et avec quelle périodicité.

Art. 2, § 2, 3^o

L'échéancier qui détermine au minimum la date limite d'introduction des demandes d'agrément devrait prévoir un délai minimum entre la publication de l'appel à candidatures et la date limite d'introduction des demandes d'agrément.

Section 2. Contenu minimal de la demande d'agrément

Art. 3, 4^o

Le programme de travail prévu et le budget prévisionnel nécessaire pour la réalisation de chaque action identifiée au 3^o (*et non au 2^o comme inscrit dans le projet d'AGW*), qui doivent être fournis dans la demande d'agrément, ne pourront relever que d'une estimation assez globale. Si le programme peut être facilement imaginé et budgétisé pour la première année d'activité, il risque de s'en écarter quelque peu au fil des années eu égard à l'évolution des besoins observés et à l'évolution « naturelle » du métier et de l'accompagnement. Le Pôle se demande s'il ne serait-il pas préférable de demander à la structure agréée un programme et un budget chaque année.

Art. 3, 6^o

La demande d'agrément devra contenir une note présentant le personnel, les horaires et la formation, alors que l'article 2 prévoit un formulaire en ligne. Le Pôle se demande si cette note devra être téléchargée en annexe du formulaire électronique, et invite le Gouvernement à clarifier ce point.

Art. 3, 6^o, a)

Le projet d'AGW prévoit de renseigner dans la demande le personnel dédié aux actions et non des fonctions avec un profil type. Le Pôle entend de la part des représentants des Ministres que les noms des personnes affectées aux actions récurrentes doivent figurer explicitement sur la demande d'agrément pour garantir que ce dernier est bien lié à leur expertise. Cela soulève toutefois la question de savoir ce qu'il advient de l'agrément en cas de départ au sein du personnel affecté, vu que les personnes sont reprises nominativement dans l'agrément. Le Pôle jugerait plus judicieux, pour éviter de devoir modifier l'agrément en cas de changement au sein du personnel affecté, de demander aux acteurs candidats de proposer des profils de poste décrivant les tâches requises pour la réalisation des missions (avec le temps de travail jugé nécessaire).

S'il est malgré tout jugé préférable de mentionner le nom des personnes en charge des missions au moment de l'agrément, le Pôle suggère d'avertir le SPW d'un changement de personnel en cours d'agrément et de faire acter officiellement la « nomination » de ce nouveau membre par le comité d'accompagnement.

Art. 3, 6^o, c)

Dans son avis sur l'avant-projet de décret, le Pôle avait demandé de clarifier la condition d'agrément portant sur la formation continue adaptée à l'exercice de chaque action récurrente ; or ni le décret du 10 avril 2024 ni le présent projet d'arrêté d'exécution ne clarifie ce point, laissant en suspens la question de savoir sur base de quels critères sera apprécié le caractère adéquat de la formation continue.

Art. 3, 7°

- Il est demandé un extrait de casier judiciaire vierge de moins de six mois pour le partenaire, ses gestionnaires et les personnes affectées ou externes qui pourraient prendre part à la mission. Le Pôle s'interroge sur la pertinence d'une telle exigence pour tout appel à candidatures, peu importe le type d'actions concernées. Il se demande s'il n'y a pas lieu de limiter cette exigence au partenaire tout en spécifiant que, en cas d'activité menée avec des mineurs, il convient de fournir un extrait de casier judiciaire modèle 2 pour le personnel amené à entrer en contact avec eux.
- Il est également requis tout document probant démontrant l'absence de conflit d'intérêt lorsque le Ministre l'estime nécessaire. Le Pôle juge utile de préciser les types de documents pouvant servir à démontrer une absence de conflit d'intérêt ainsi que ce qui peut être considéré comme conflit d'intérêt dans le cadre de ce décret et de son arrêté d'exécution. Par ailleurs, dans son avis du 9 février 2023, le Pôle avait souligné la nécessité de permettre un regard critique sur l'action du Gouvernement, ce qui fait partie des actions actuelles d'une partie des organisations qui solliciteront l'agrément et ne doit pas être compromis par cette notion de conflit d'intérêt. Les représentants des Ministres auditionnés par le Pôle lui ont certifié que le pouvoir critique des associations à l'égard de l'action politique n'est aucunement remis en cause par l'exigence inscrite en matière d'absence de conflit d'intérêt.

Section 3. Procédure d'introduction et d'instruction de la demande d'agrément

Art. 4

- Il apparaît que le processus d'agrément est extrêmement long : environ un an rien que pour l'analyse des candidatures et leur validation par le SPW et le Gouvernement en épuisant au maximum les délais laissés à chaque étape de la procédure (30 + 20 + 30 + 90 + 90 + 50 + 30 jours). Et ce sans compter le temps qui sera nécessaire pour répondre à l'agrément, sachant qu'un mois de délai serait un minimum vu le nombre d'informations à fournir.

Vu la longueur du processus, l'état d'avancement de la procédure d'adoption de l'arrêté et le renouvellement du Gouvernement, il y a certainement lieu de prévoir pour l'année 2025 une période transitoire assurant la reconduction pour un an des subventions annuelles pour les organismes visés par le décret. La procédure à cette fin devra être clarifiée dans les meilleurs délais, le Pôle ayant été informé qu'elle se ferait a priori par arrêté ministériel accordant l'octroi d'une subvention pour un an ou via un avenant de prolongation d'un an de la convention-cadre.

- Au sein des différentes étapes d'introduction et d'instruction de la demande d'agrément, le Pôle pointe en particulier le délai d'envoi au Gouvernement du rapport établi par l'administration, de 90 jours à dater de la notification du caractère complet et recevable de la demande, couplé au délai de 180 jours (prolongeables de 50 jours) laissé au Gouvernement pour se prononcer à dater du même moment. L'administration disposera ensuite d'un délai de 30 jours pour notifier la décision du Gouvernement. Ainsi, un délai de presque 9 mois peut s'écouler entre le moment où un partenaire est notifié du caractère complet et recevable de sa demande et le moment où il sera notifié de la décision du Gouvernement. Ce délai apparaît comme excessivement long et doit être réduit au maximum.
- En outre, il est prévu que si le Gouvernement ne statue pas dans le délai tel qu'il est proposé, la demande d'agrément est réputée refusée. Le Pôle considère qu'elle devrait au contraire être réputée acceptée si le Gouvernement n'est pas en mesure de respecter le délai d'autant plus vu sa longueur. Le Pôle ne peut adhérer à la justification apportée par les représentants des Ministres, pour lesquels le refus automatique de la demande au terme d'un tel délai traduit le fait qu'elle n'a pas fait pas l'unanimité au sein du Gouvernement.

- Toujours en lien avec la question de la longueur de la procédure, le Pôle note qu'il n'est pas fait mention d'un échéancier pour la procédure de renouvellement de l'agrément. Selon l'article 3 du décret, la durée de l'agrément est fixée par défaut à 5 ans. Si près d'une année peut être nécessaire pour arriver au terme d'une nouvelle procédure d'agrément, il convient d'anticiper suffisamment le processus en fin de la période d'agrément en cours (en année 4 de la durée de l'agrément par exemple) afin de garantir la pérennisation du personnel et le niveau d'expertise des partenaires.

Art. 12

Le Pôle relève que le projet d'AGW ne prévoit pas de procédure d'acceptation formelle du rapport d'activités si le rapport ne présente pas d'irrégularités, mais mentionne uniquement la possibilité pour l'administration de demander des informations complémentaires si des interrogations subsistent. Il serait utile d'acter dans le texte une acceptation formelle du rapport d'activités une fois que l'administration a validé son contenu après éclaircissements si nécessaire.

Chapitre II. Subventionnement des partenaires agréés – Modalités et indexation des montants

Art. 14

L'article 14 prévoyait à l'origine une indexation annuelle automatique des subventions en fonction de l'indice des prix à la consommation, mais elle a été modifiée en possibilité d'indexation à la demande de l'Inspection des Finances. L'impact de ces indexations étant réels sur les coûts, le Pôle estime qu'il convient de retirer la notion de « possibilité » pour en revenir à une indexation d'office.

Chapitre IV. L'appel à projets

Article 21, §2, 8

Le Pôle réitère sa remarque faite au niveau de l'article 2, §2, 3°, en ce que l'échéancier qui détermine au minimum la date limite d'introduction des candidatures à un appel à projets devrait prévoir un délai minimum entre la publication de l'appel à projets et la date limite d'introduction des candidatures.

Chapitre VII. Dépenses éligibles pour les actions récurrentes et les actions ponctuelles

Art. 27

Le décret précise en ses articles 12 et 13 que la subvention, tant pour les actions récurrentes que ponctuelles, couvre les frais de personnels, de fonctionnement et d'investissements nécessaires à l'exécution de chaque action. Or le projet d'arrêté propose une liste fermée de dépenses éligibles pour les actions récurrentes et pour les actions ponctuelles qui ne mentionne pas

- les frais de personnel ;
- les frais d'assurances ;
- les frais de consommables (eau, gaz, électricité) ;
- la quote-part des amortissements et des charges si les locaux affectés sont la propriété de l'organisation ;
- les frais de formation continue du personnel (formation continue à propos de laquelle des renseignements doivent être fournis dans la candidature – cfr article 3, 6°, c) ;
- les frais indirects tels que les ressources pour produire les rapports administratifs ou financiers, les frais de secrétariat, ...

Le Pôle considère que ces différents frais doivent également être pris en compte au titre des dépenses éligibles et se demande s'il ne serait pas préférable, pour plus de clarté, de s'inspirer des formulations utilisées dans les subventions et conventions-cadres actuelles, en différenciant, par exemple,

- (1) les frais de personnel direct ;
- (2) les autres frais directs (dépenses spécifiques supportées directement et exclusivement pour les activités menées) ;
- (3) les frais de personnel indirect (avec clé d'imputation claire et robuste) ;
- (4) les autres frais transversaux (frais généraux liés aux activités du partenaire faisant l'objet du subside autres que les frais directs et/ou qui ne sont pas exclusivement affectés aux activités subventionnées mais qui sont néanmoins nécessaires à leur fonctionnement et à leur bonne gestion).