

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

---

CG/MB/AF

### **Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et Commission du Travail et de l'Emploi**

#### **Procès-verbal de la réunion du 07 octobre 2011**

##### **ORDRE DU JOUR :**

Entrevue avec Monsieur François Biltgen dans sa qualité d'ancien Ministre du Travail et de l'Emploi au sujet de l'audit de l'initiative sociale "ProActif"

\*

**Présents :** Mme Anne Brasseur, M. Lucien Clement, Mme Claudia Dall'Agnol remplaçant Mme Lydia Mutsch, M. Félix Eischen, M. Fernand Etgen, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Lucien Lux, M. Gilles Roth remplaçant Mme Diane Adehm, Mme Tessy Scholtes remplaçant M. Michel Wolter, membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

Mme Diane Adehm, M. André Bauler, M. Fernand Etgen, M. Léon Gloden, Mme Viviane Loschetter, M. Lucien Lux, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis remplaçant M. Ali Kaes, M. Marc Spautz, Mme Vera Spautz, M. Lucien Weiler, membres de la Commission du Travail et de l'Emploi

M. François Biltgen, Ministre, ancien Ministre du Travail et de l'Emploi  
M. Jeannot Berg, Ministère de la Justice

M. Martin Bisenius et Mme Caroline Guezennec, Administration parlementaire

**Excusés :** M. Félix Braz, Mme Lydia Mutsch, M. Robert Weber, M. Michel Wolter, membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

M. André Hoffmann, M. Ali Kaes, membres de la Commission du Travail et de l'Emploi

\*

**Présidence :** Mme Anne Brasseur, Président de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, M. Lucien Lux, Président de la Commission du Travail et de l'Emploi

\*

**Entrevue avec Monsieur François Biltgen dans sa qualité d'ancien Ministre du Travail et de l'Emploi au sujet de l'audit de l'initiative sociale "ProActif"**

Suite aux remarques introductives des présidents Mme Anne Brasseur et M. Lucien Lux, reprenant succinctement les principaux points soulevés lors de la présentation par M. le Ministre du Travail et de l'Emploi M. Nicolas Schmit de l'audit sur l'initiative sociale ProActif réalisé par la société BST au cours de la réunion jointe du 30 septembre 2011 (cf. pv Comexbu n° 29 et TE n° 9), l'ancien ministre du Travail et de l'Emploi M. François Biltgen prend d'abord position sur la prétendue absence de justification - selon BST - du passage de l'enveloppe de 14 millions d'euros dans la convention de base entre le Ministère du Travail et de l'Emploi et l'initiative sociale ProActif pour l'exercice 2009 à 15 millions d'euros suivant une proposition d'engagement du Ministre du Travail et de l'Emploi du 23 juillet 2009.

M. le Ministre fait distribuer à cet effet une prise de position écrite circonstanciée à laquelle il est renvoyé et qui fait partie intégrante du présent procès-verbal. (cf. annexe).

En conclusion de son exposé, M. le Ministre François Biltgen souligne que le relèvement de l'enveloppe financière annuelle pour l'exercice 2009 au profit de ProActif - et des deux autres initiatives sociales Objectif plein emploi et Forum pour l'emploi - a été à tort présenté par les auditeurs comme douteux ou même comme enfreignant les règles comptables de l'Etat et que cet aspect du dossier ne comporte aucune faute, ni de sa part jusqu'à la cessation de ses fonctions de Ministre du Travail et de l'Emploi en juillet 2009, ni de la part de son successeur.

A son avis, les auditeurs auraient pour le moins dû prendre la précaution d'entendre le ministre responsable à l'époque en ses explications. Ce dernier aurait alors pu expliquer la nouvelle philosophie de la loi du 3 mars 2009 basée sur la prise en charge financière forfaitaire par demandeur d'emploi encadré et constituant ainsi un revirement fondamental par rapport aux règles antérieures. Cette façon de procéder contradictoire - en principe élémentaire dans une procédure d'audit - aurait permis de dissiper d'emblée certains malentendus.

M. le Ministre annonce qu'il communiquera officiellement sa prise de position ci-jointe au Ministère du Travail et de l'Emploi avec prière de la continuer aux auditeurs tout en signalant à ces derniers sa disponibilité pour être entendu de vive voix.

\*

Suite à l'exposé ministériel, la commission procède à un échange de vues sur ce point particulier, duquel il convient de retenir ce qui suit:

\* Sur question, M. le Ministre souligne qu'au regard de la fixation respectivement du relèvement de leur enveloppe budgétaire respective pour l'exercice 2009, les trois grandes initiatives sociales - Objectif plein emploi, ProActif et Forum pour l'emploi - ont été traitées de façon strictement égale selon les mêmes critères nouvellement fixés par la loi précitée du 3 mars 2009. Ainsi avec l'initiative sociale Objectif plein emploi, dont l'enveloppe de base s'élevait en 2009 à 14,8 millions d'euros, un avenant analogue a été conclu portant également sur une augmentation virtuelle d'un million d'euros, conditionnée par l'engagement de 100 encadrés supplémentaires. Il a lui-même encore adressé la proposition

d'engagement afférente au Contrôle financier, ensemble avec une demande d'avance de 750.000 euros.

Il s'agissait à l'époque d'une décision politique dont ont bénéficié les initiatives sociales précitées, ceci dans un contexte de crise et de nécessité de résorber autant que faire se peut le chômage en augmentation.

Les questions soulevées feront donc inévitablement leur réapparition dans les audits en cours portant sur l'Objectif plein emploi et le Forum pour l'emploi. Voilà pourquoi, il serait utile de les discuter avant leur finalisation ensemble avec les auditeurs et aussi le Contrôle financier ce qui pourrait permettre de clarifier une fois pour toutes cet aspect du dossier.

En augmentant de façon virtuelle et conditionnée le plafond maximum de l'enveloppe financière accordée aux initiatives sociales, le Ministre du Travail et de l'Emploi n'a fait qu'appliquer la nouvelle loi de base régissant le cofinancement des initiatives sociales par l'Etat. Les initiatives sociales devaient ainsi être incitées à augmenter le nombre des encadrés avec l'objectif de les rendre de nouveau employables sur le premier marché de travail. En même temps, le ratio encadrant/encadré devait ainsi être amélioré, étant entendu toutefois que l'obligation faite aux initiatives sociales de s'occuper de manière renforcée de demandeurs à faible employabilité a fortement pesé sur ce ratio.

Ces deux finalités n'auraient jamais pu être atteintes par une simple augmentation forfaitaire telle que celle que les auditeurs prétendent - à tort - avoir détectée. Par conséquent, la critique des auditeurs n'est pas fondée sur ce point.

\* Interrogé sur l'opportunité de prendre les décisions en cause dans le cadre des affaires courantes à évacuer par le gouvernement démissionnaire, en partie le jour même de la passation des pouvoirs, M. le Ministre explique cette façon de procéder

- par la très grande appréhension de tous les acteurs politiques durant cette période d'été 2009 que le chômage - surtout des jeunes sortant de l'école - prendrait des proportions dramatiques en automne et par la volonté de prendre toute mesure susceptible de freiner cette évolution;

- par sa volonté d'engager des mesures dans la procédure comptable et financière dans les plus brefs délais, donc encore sous l'empire du gouvernement démissionnaire, alors qu'il s'agissait d'une conséquence logique de la nouvelle loi.

M. le Ministre ajoute que le cofinancement des initiatives sociales pour l'emploi et la démarche à emprunter dans ce domaine a été largement évoquée dans le cadre des négociations de coalition en cours fin juin/juillet 2009. Il y a été clairement arrêté qu'à partir de l'exercice 2010 le Fonds pour l'emploi ne paierait plus que les frais effectivement couverts par la loi précitée du 3 mars 2009 et que ce financement serait calculé en fonction d'un forfait provisionnel par demandeur d'emploi encadré. Il a également été retenu que le Fonds pour l'emploi prendrait en charge le différentiel dit « économie solidaire » qui pourrait être constaté en 2009 pour l'une ou l'autre initiative sociale. Compte tenu des difficultés inhérentes au statut juridique des initiatives sociales opérant sous la forme d'asbl et conformément aux discussions déjà menées dans le cadre de l'instruction du projet de loi 5144 devenu la loi précitée du 3 mars 2009, il a encore été prévu que le futur Gouvernement élaborerait un projet de loi sur l'association d'intérêt collectif.

*(A noter que le procès-verbal de la réunion afférente des partenaires de coalition est déposé au secrétariat de la commission)*

\* Quant à la suite de la procédure sous son successeur, M. le Ministre constate que la Direction du Contrôle financier a certes eu certaines observations à formuler, mais qu'il ressort des pièces disponibles que finalement ses propositions ont été acceptées et ordonnancées, sans que son successeur n'ait dû avoir recours à la procédure du "passer-outre".

Par contre, s'il y avait eu un manque de justification ou non-respect des règles comptables de l'Etat, le Contrôle financier aurait persisté dans une attitude de refus et n'aurait pas accepté l'ordonnancement par son successeur des sommes engagées.

\*

Sur proposition du président Mme Anne Brasseur, il est retenu que la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire reviendra sur ce point du dossier au moment où les deux autres audits seront disponibles et entendra, le cas échéant, la Direction du Contrôle financier en ses explications y relatives.

\*

Dans un deuxième volet, la commission aborde diverses autres questions de l'audit évoquées au cours de la réunion jointe du 30 septembre 2011.

Madame le Président revient aux pratiques critiquables constatées par l'auditeur BST. Elle rappelle que certaines pratiques avaient déjà été soulevées dans des rapports d'audit précédents et que, malgré ces « avertissements », elles ont persisté.

Elle fait également allusion à un passage de l'audit selon lequel l'ancien Ministre du Travail et de l'Emploi a adressé un courrier à l'ancien directeur de ProActif (nov. 2006) annonçant la création d'un groupe de travail afin de remédier à la problématique générale de l'enrichissement de tiers par le biais de l'investissement de l'Etat. L'auditeur BST signale que le Ministère du Travail et de l'Emploi (MTE) n'a pas pu produire les conclusions écrites de ce groupe de travail.

L'ancien Ministre du Travail et de l'Emploi s'étonne fortement de ce constat et considère que l'auditeur n'a pas suffisamment approfondi ses recherches. Il fournit ainsi les explications suivantes :

- Vu le caractère général de la problématique évoquée (donc non spécifique aux initiatives sociales), le groupe de travail en question a été mené par l'Inspection Générale des Finances (IGF).
- Le groupe de travail a achevé ses travaux le 9 mars 2007.
- Les ministères des Finances et du Travail et de l'Emploi ont retenu leurs conclusions dans un rapport commun.

M. Biltgen conclut que si ce rapport, aussi surprenant que cela puisse paraître, n'a pas pu être mis à la disposition de l'auditeur par le MTE, copie en aurait pu être demandée à l'IGF.

En ce qui concerne la problématique générale de l'enrichissement de tiers par le biais de l'investissement de l'Etat et, dans le cas présent, celui des initiatives sociales, examinée par le groupe de travail cité ci-avant, M. Biltgen suggère que la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire interroge directement l'IGF quant aux solutions qu'elle propose.

\*

M. Biltgen retrace l'historique de la création des initiatives sociales (ces explications figurent à la page 2 du procès-verbal de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire de la

réunion du 5 novembre 2007, mis à disposition des membres des commissions présentes par le biais du courrier électronique du 6 octobre 2011). Il rappelle, d'une part, que ce n'est que le 1<sup>er</sup> janvier 2005 que le Guide administratif et financier, élaboré par le MTE, est entré en vigueur et, d'autre part, que les premiers audits des trois principales initiatives sociales avaient conclu à un excédent d'avances à rembourser à l'Etat. Alors qu'Objectif Plein Emploi avait accepté de procéder à ce remboursement, les deux autres initiatives sociales l'avaient contesté (voir page 3 du procès-verbal cité ci-dessus). Le MTE avait alors demandé son avis à l'IGF qui a revu les montants à la baisse (voir page 3 du procès-verbal de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire de la réunion du 15 juillet 2008, mis à disposition des membres des commissions présentes par le biais du courrier électronique du 6 octobre 2011).

Dans son rapport, BST déplore qu'il n'y ait « apparemment eu aucun courrier provenant du MTE acceptant ou confirmant le montant de sa créance à charge de ProActif ». M. François Biltgen affirme qu'un tel document d'accord existe cependant.

L'ancien Ministre du Travail et de l'Emploi explique ensuite que la contestation initiale des deux initiatives sociales quant au remboursement d'avances a mis en suspens les comptes des années suivantes communiqués au MTE.

Il signale que ce n'est que depuis le vote de la *loi du 3 mars 2009 contribuant au rétablissement du plein emploi (...)* (projet de loi n°5144) que les initiatives sociales peuvent être dotées d'un cadre légal et financier adéquat et surtout que le MTE dispose de moyens de contrôle plus importants. Il rappelle que beaucoup de temps a été perdu puisque le projet de loi n°5144 a été déposé le 20 mai 2003 et n'a été voté qu'en 2009.

\*

En ce qui concerne le non-respect de la limitation du salaire « éligible » des stagiaires au salaire social minimum par ProActif entre 2005 et 2010, alors que cette limitation lui avait été confirmée en 2004 (courrier recommandé) et notifiée en 2005 par l'ancien Ministre du Travail et de l'Emploi, ce dernier explique que certains points ont donné lieu à différentes interprétations qui n'ont pu être résolues par la mise en place du Guide administratif et financier, car ces divergences sont d'ordre juridique.

Il soulève ainsi la question du niveau de salaire à payer à un encadré (stagiaire) travaillant dans une crèche soumise à une convention collective. M. François Biltgen signale que seul un tribunal peut trancher en la matière, mais insiste sur le fait que, tout comme les auditeurs, il est d'avis que tout encadré bénéficiant d'une mesure de soutien temporaire ne peut percevoir un salaire supérieur au salaire social minimum. Il ajoute que ProActif a toujours contesté cette interprétation et donc considéré l'entièreté des charges salariales et sociales comme dépenses éligibles.

L'ancien Ministre du Travail et de l'Emploi signale toutefois que les montants supérieurs au salaire social minimum n'ont jamais été pris en compte par le MTE. Si ProActif avait été convaincu de la justesse de son interprétation juridique, l'initiative sociale aurait pu faire valoir ses droits auprès du tribunal.

\*

M. François Biltgen explique ensuite pourquoi les irrégularités repérées par les auditeurs suite au contrôle de différentes initiatives sociales n'ont pas engendré une saisine du tribunal.

Il fait référence au paragraphe (2) de l'article 23 du Code d'instruction criminelle selon lequel :

*« Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire, ainsi que tout salarié ou agent chargés d'une mission de service public, qu'il soit engagé ou mandaté en vertu de dispositions de droit public ou de droit privé, qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance de faits susceptibles de constituer un crime ou un délit, est tenu d'en donner avis sans délai au procureur d'Etat et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs, et cela nonobstant toute règle de confidentialité ou de secret professionnel lui étant applicable le cas échéant. ».*

Il signale que, dans le passé et sur base de ce paragraphe, il a soumis au parquet plusieurs dossiers suspectés de « faux » ou d'« usage de faux » (émanant d'associations assistant les personnes handicapées). Le parquet a toujours constaté que ces faits ne revêtaient pas de caractère pénal en raison de l'absence d'intention dolosive et d'enrichissement personnel. Fort de cette expérience et en raison de la similitude des faits, l'ancien Ministre du Travail et de l'Emploi n'a pas soumis de dossier relatif aux irrégularités constatées au sein de différentes initiatives sociales au parquet, sauf dans le cas de l'asbl Défi-Job, dans lequel cas il y a eu condamnations pénales.

M. François Biltgen évoque ensuite le courrier qu'il a adressé le 3 octobre 2011, en tant que Ministre de la Justice, au procureur général d'Etat et dont le libellé est le suivant :

*« A la lecture des journaux, je constate que des députés se sont interrogés sur la question si, dans les relations financières entre l'Etat et les initiatives sociales en faveur de l'emploi et notamment l'initiative dénommée « ProActif », des faits pénaux pourraient s'être produits.*

*Conformément à mes habitudes de transmettre à toutes fins utiles aux autorités judiciaires les questions soulevées par des députés ayant trait à d'éventuels faits pénaux, je vous demande d'analyser l'opportunité de poursuites éventuelles dans le présent cas. ».*

Il explique que le Ministre de la Justice a contacté le procureur général non pas sur base de l'article 23 du Code d'instruction criminelle, mais sur base de l'article 19 de ce code selon lequel : « Le ministre de la Justice peut dénoncer au procureur général d'Etat les infractions à la loi pénale dont il a connaissance, lui enjoindre d'engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions écrites que le ministre juge opportunes. ». Il explique cependant qu'il n'a, à ce stade, jamais appliqué ce texte à la lettre, alors que ceci supposerait qu'il qualifie lui-même un fait d'infraction pénale. Cela signifierait également que le ministère public devrait poursuivre tous cas analogues à celui pour lequel le Ministre de la justice l'aurait saisi. Or, il arrive régulièrement que des députés exhortent le Ministre à appliquer l'article 19. Voilà pourquoi il a pris l'habitude, dans des cas où des députés font état sur la place publique d'éventuelles infractions pénales, de demander au ministère public, non pas de poursuivre, mais d'étudier l'opportunité de poursuivre. Cette procédure respecte ainsi le principe de réserver l'opportunité des poursuites au Parquet. Il a donc appliqué ce principe également dans le cas présent. Dès que les autorités compétentes lui auront répondu si elles entendent poursuivre ou non, il communiquera cette position qui permettra ainsi de clarifier le débat.

Madame le Président signale que le Ministre du Travail et de l'Emploi actuel a également saisi le parquet du dossier.

\*

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- L'ancien Ministre du Travail et de l'Emploi rappelle qu'il a informé les membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire des montants à rembourser par les différentes initiatives sociales (voir procès-verbal de la réunion du 15 juillet 2008) et qu'il s'est strictement tenu aux conclusions prises à cette occasion. Il répète que le MTE ne dispose des moyens légaux et humains nécessaires au contrôle adéquat des initiatives sociales qu'à partir du vote de la *loi du 3 mars 2009 contribuant au rétablissement du plein emploi (...)*. Il apprécie que le Ministre actuel ait recours à ces nouveaux moyens.
- L'ancien Ministre du Travail et de l'Emploi insiste sur le fait que le MTE n'a jamais accepté les décomptes qui lui ont été soumis par ProActif et donc jamais considéré comme éligible la partie des salaires des stagiaires excédant le revenu social minimum.
- Madame le Président déplore que l'Etat ait continué à verser des avances à ProActif malgré le constat que cette initiative devait en fait procéder à un remboursement.

M. Jeannot Berg explique que selon les conventions signées avec les initiatives sociales, ces dernières percevaient, sur présentation de décomptes provisoires acceptés par l'Etat, des avances allant jusqu'à 95% de la participation financière de l'Etat. Le versement des 5% restants était conditionné par la présentation du décompte annuel définitif.

Le MTE a contrôlé ces décomptes quant à la forme (et non quant au fonds). Les 5% restants n'ont jamais été versés à ProActif pour les années 2006 et 2007 en raison des désaccords existants entre le MTE et ProActif et en attendant la réalisation d'un audit externe portant sur cette période. Le budget de l'Etat portant sur l'exercice 2009 prévoyait d'ailleurs déjà un montant destiné au financement de cet audit, audit finalement réalisé par BST.

M. François Biltgen ajoute que le versement des avances a dû être poursuivi du fait qu'il était ancré dans les conventions et qu'une compensation du montant trop perçu dans le passé n'aurait pu avoir lieu qu'à condition que les parties concernées aient été d'accord sur le principe et sur le montant, ce qui n'a été le cas qu'en 2008.

Faute de base et de moyens juridiques, le MTE se trouvait, de plus, dans l'impossibilité de procéder à la résiliation des conventions.

- L'expérience des dernières années montre que la structure juridique actuelle des initiatives sociales est inappropriée. Le Ministre délégué à l'économie solidaire, en collaboration avec le Ministre de la Justice et dans le cadre de la révision de la loi sur les asbl, mène actuellement des travaux afin de définir une structure plus adéquate.

En fin de réunion, Mme le Président retient que les Commissions présentes ont pris connaissance des explications de l'ancien Ministre du Travail et de l'Emploi et qu'elles constatent que, malgré tous ses efforts, les pratiques critiquables de ProActif ont persisté. Elles décident d'attendre les résultats des audits des initiatives sociales Objectif Plein Emploi et Forum pour l'Emploi pour ensuite aborder certains problèmes en présence du contrôle financier. Il appartient aux groupes parlementaires de se concerter afin de décider des suites à donner à ce dossier.

\*\*\*

Madame le Président signale aux membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire qu'elle a été saisie de la demande de faire figurer le sujet du rôle de la BCEE

dans le projet de Livange à l'ordre du jour de la réunion du 10 octobre 2011 (14:30 heures) en présence du Ministre des Finances.

La Commission approuve cette modification de l'ordre du jour et décide d'inviter la Commission des Finances et du Budget à cette réunion.

Luxembourg, le 14 octobre 2011

La Secrétaire,  
Caroline Guezennec

Le Secrétaire,  
Martin Bisenius

Le Président de la Commission du Contrôle  
de l'exécution budgétaire,  
Anne Brasseur

Le Président de la Commission du Travail et  
de l'Emploi,  
Lucien Lux

Annexe : Prise de position de M. François Biltgen, Ministre, ancien Ministre du Travail et de l'Emploi

## **Audit « ProActif » : prise de position de François BILTGEN**

L'audit réalisé par « BST Réviseurs d'Entreprises » sur mandat du ministère du Travail et de l'Emploi et notamment son affirmation « *L'analyse des pièces qui ont pu être mises à notre disposition ne nous permet de trouver justification au passage de l'enveloppe de 14.000.000 à 15.000.000 EUR* » (page 14 du rapport) a pu donner l'impression à d'aucuns que l'ancien ministre du Travail et de l'Emploi aurait viré sans raison apparente et contre les règles comptables de l'Etat 1 million d'euros à l'initiative sociale en faveur de l'emploi « ProActif ».

L'ancien ministre du Travail et de l'Emploi regrette à cet égard que les auditeurs ne l'ont pas entendu sur cette question, ce qui lui aurait certainement permis de clarifier la situation. Dans ce contexte François BILTGEN précise ce qui suit :

- 1) Les propositions d'engagement supplémentaires d'un million d'euros, ainsi que les projets d'avance de 750.000 euros, pour chacune des 3 initiatives sociales en faveur de l'emploi « Objectif Plein Emploi », « ProActif » et « Forum pour l'emploi » trouvent leur base légale dans un avenant aux conventions initiales. Sa philosophie était basée sur la nouvelle loi du 3 mars 2009 contribuant au rétablissement du plein emploi, qui a remplacé le système d'un cofinancement de 75 % de l'ensemble des charges des initiatives sociales en faveur de l'emploi par un système basé sur une prise en charge financière forfaitaire par demandeur d'emploi encadré par les initiatives sociales en faveur de l'emploi. Il s'agissait d'une part d'une mesure destinée à lutter contre le chômage croissant et d'autre part d'une mesure destinée à rééquilibrer le ratio « encadrant : encadré ».
- 2) Le ministre du Travail et de l'Emploi de l'époque n'a jamais liquidé cet argent, mais a continué ces propositions d'engagement supplémentaires et ses propositions de liquidation et d'ordonnancement selon les règles comptables en place à la Direction du Contrôle Financier (DCF).
- 3) Ce n'est que le ministre du Travail et de l'Emploi actuel qui, du moins pour l'initiative sociale en faveur de l'emploi « ProActif » et selon les pièces renseignées dans l'audit<sup>1</sup>, a procédé au paiement de l'argent après une procédure de navette avec la DCF, sans qu'il ne semble que la DCF s'y soit finalement opposée.
- 4) Les avenants comportent des garanties suffisantes alors que les sommes supplémentaires mises à disposition étaient conditionnées, sous peine de remboursement à un engagement de 100 demandeurs d'emploi supplémentaires et ne constituaient pas de somme forfaitaire versée sans cause.
- 5) Les décomptes pour l'exercice 2009 des initiatives sociales en faveur de l'emploi, qui ne sont pas en possession de l'ancien ministre du Travail et de l'Emploi, devraient pouvoir déterminer si les initiatives sociales en faveur de l'emploi ont effectivement répondu aux nouvelles conditions des conventions amendées où si elles étaient amenées à rembourser de l'argent trop perçu.

---

<sup>1</sup> Cf. Annexe 1 en page 5

## **Explications détaillées de François BILTGEN**

L'ancien ministre du Travail et de l'Emploi François BILTGEN a pris connaissance par voie de presse qu'un audit a été réalisé par un réviseur d'entreprise au sujet de l'initiative sociale en faveur de l'emploi « ProActif ». Cet audit retient que les auditeurs ont « *à l'occasion de nos travaux ... nous avons eu l'attention attirée par l'absence apparente de justification du passage d'une enveloppe de 14.000.000 EUR (convention de base du 4 mars 2009) à 15.000.000 EUR... pour le financement de l'ASBL ProActif pour l'exercice 2009.* ». L'audit vient à la conclusion que « *... cet aspect du dossier devrait faire l'objet d'investigations complémentaires ...* » (page 64 du rapport).

François BILTGEN regrette que les auditeurs, au lieu de conclure sur des investigations supplémentaires, n'aient pas jugé nécessaire d'entendre ni l'ancien ministre du Travail et de l'Emploi ni l'actuel (qui a effectivement confirmé dans la presse n'avoir pas été entendu), respectivement la DCF qui a cependant été impliquée dans le processus du début à la fin. L'ancien ministre du Travail et de l'Emploi ne dispose malheureusement pas de la plupart des pièces relevées de manière chronologique dans l'audit en question et notamment les pièces concernant la suite donnée à sa proposition d'engagement après son départ. Selon l'audit (page 13) il appert en effet que si l'ancien ministre du Travail et de l'Emploi avait fait la proposition d'engagement supplémentaire d'un million d'euros<sup>2</sup> et une proposition d'avance de 750.000 euros pour chaque initiative sociale en faveur de l'emploi, et avait continué ces propositions pour aval à la DCF, c'est son successeur qui a liquidé l'argent après discussion avec cette même DCF sans cependant avoir dû avoir recours à la procédure dite du « passer-outre ».

### **Les amendements aux conventions signées vers le 20 juillet 2009 par l'ancien ministre du Travail et de l'Emploi.**

En effet en date du 20 juillet 2009, le ministre du Travail et de l'Emploi de l'époque, et après discussions approfondies, a signé avec trois initiatives sociales en faveur de l'emploi, des avenants aux conventions traditionnelles signées en début d'année. Il s'agissait des associations suivantes : « Objectif Plein Emploi », « ProActif » et « Forum pour l'emploi ».

Alors que la convention initiale signée avec « ProActif » en date du 4 mars 2009 prévoyait en effet, dans son article 5<sup>3</sup>, un montant plafond de 14 millions d'euros, les avenants prévoyaient d'une part que les budgets prévisionnels étaient conditionnés par un encadrement d'un nombre précis de demandeurs d'emploi, à charge des initiatives de rembourser le cas échéant une somme de 2.000 € par encadré si ce nombre n'était pas atteint. D'autre part ces avenants prévoyaient une augmentation éventuelle du montant initial si le nombre d'encadrés était dépassé dans les faits, et ceci à raison de 2.000 respectivement 1.000 € par encadré selon la catégorie des demandeurs d'emploi pris en charge.

---

<sup>2</sup> Cf. Annexe 2 en page 6 & 7

<sup>3</sup> Cf. Annexe 3 en page 8

Cette double modification de la convention initiale trouvait son origine dans deux éléments, un élément juridique et un élément conjoncturel :

1) La loi du 3 mars 2009 contribuant au rétablissement du plein emploi (dont le dépôt par le ministre BILTGEN remontait déjà au 20 mai 2003) venait d'introduire enfin après des années des discussions à la Chambre des Députés le nécessaire changement de la philosophie de cofinancement étatique des associations en question. Les avenants apportent un changement du système de financement d'usage dans le temps prévoyant une prise en charge de 75 % de l'ensemble des frais de l'initiative sociale en faveur de l'emploi par l'Etat, vers un système visant exclusivement la mise en compte d'une somme forfaitaire par personne effectivement encadrée par l'ISE. Ainsi il devait être possible de résorber à moyen terme les ratios très défavorables établis entre le personnel encadrant et le personnel encadré. La nouvelle philosophie obligeait effectivement le personnel encadrant en place d'encadrer plus de demandeurs d'emploi par initiative sociale en faveur de l'emploi et d'améliorer ainsi le ratio « encadrant : encadré ».

2) Sur l'arrière-fond de la crise financière de 2008 et de l'évolution du chômage subséquent en 2009 il était jugé politiquement plus responsable de confier les demandeurs d'emploi à des initiatives qui devaient les former et encadrer en vue d'une meilleure insertion sur le marché du travail dès la reprise plutôt que de les laisser oisifs.

### **La procédure comptable entamée par l'ancien ministre du Travail et de l'Emploi**

En date du 23 juillet 2009, l'ancien ministre du Travail et de l'Emploi introduisait auprès de la DCF une proposition d'engagement supplémentaire de 1 million d'euros pour mettre en œuvre concrètement la convention amendée.

La proposition d'engagement de 1 million d'euros, proposition par ailleurs accordée uniformément aux trois initiatives, était

- a) une estimation à compter à partir du 1 août 2009 et ce jusqu'au 31 décembre 2009, et
- b) destinée à assurer un encadrement supplémentaire de 100 demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM par initiative sociale en faveur de l'emploi. (estimation visant 100 personnes pour 5 mois à 2.000€ par personne).

Toutefois, le montant initial de la convention et la proposition d'engagement accordée par le ministre du Travail et de l'Emploi de l'époque constituait :

- a) un montant plafond maximal, et
- b) un montant conditionné à remboursement si l'objectif de prise en charge dans le sens de l'avenant à la convention n'était pas atteint,
- c) un montant sujet à augmentation si l'objectif de prise en charge dans le sens de l'avenant à la convention était dépassé.

En date du 23 juillet 2009 le ministre du Travail et de l'Emploi a signé une proposition d'engagement afin d'augmenter le montant de l'engagement initial de 14 millions sur 15 millions d'euros. Les raisons à la base de cette augmentation ont été

expliquées plus haut. Cette proposition d'engagement se fait donc en application parfaite de l'avenant à la convention signée le 20 juillet 2009.

François BILTGEN a signé en outre, en date du 23 juillet 2009, un arrêté ministériel relatif à une avance de 750.000 euros sur base de la proposition d'engagement ci-avant et en application des usages en matière d'avances de paiement définies par la convention et l'avenant.

Conformément à la loi sur la comptabilité de l'Etat, le ministre du Travail et de l'Emploi de l'époque a adressé ces documents à la DCF en vue des autorisations nécessaires.

La proposition d'engagement signée par François BILTGEN a visé d'abord à constater à charge de l'Etat l'augmentation de l'enveloppe financière initiale de 14 millions déjà engagée pour « ProActif », au montant de 15 millions d'euros.

Elle avait comme but d'obtenir un visa de la part de la DCF, permettant au ministre de procéder à la liquidation et l'ordonnancement, donc au paiement de l'avance de 750.000 euros.

Selon le relevé chronologique des pièces établi à la page 13 du rapport d'audit (repris en annexe de la présente déclaration), il semblerait que la DCF n'ait pas refusé son visa après discussion avec le nouveau ministre du Travail et de l'Emploi, alors que l'avance « litigieuse » semble effectivement être réceptionnée par « ProActif » en date du 2 octobre 2009.

**Annexe 1 :**  
**Extrait du rapport d'audit (ordre chronologique des événements)**

---

ProActif ASBL

---

A ce sujet, nous avons pu reconstituer les événements suivants, de manière chronologique :

- 4 mars 2009 : convention de coopération signée entre le Ministère du Travail et de l'Emploi et l'ASBL ProActif portant sur 14.000.000 EUR ; Visa accordé (non daté) par le contrôleur financier
  - 5 mars 2009 : arrêté ministériel et ordre de paiement de la première avance de 25% de 14.000.000 EUR (soit 3.500.000 EUR) ; Visa accordé par le contrôleur financier en date du 10 mars 2009 ;
  - 20 mai 2009 : arrêté ministériel et ordre de paiement de la deuxième avance de 25% de 14.000.000 EUR (soit 3.500.000 EUR) ; Visa accordé par le contrôleur financier en date du 20 mai 2009 ;
  - 14 juillet 2009 : arrêté ministériel et ordre de paiement de la troisième avance de 25% de 14.000.000 EUR (soit 3.500.000 EUR) ; Visa accordé par le contrôleur financier en date du 20 juillet 2009 ;
  - 20 juillet 2009 : amendement à la convention de base, portant sur une subvention complémentaire relative à l'engagement de stagiaires dépassant le plafond conventionnellement fixé par celle-ci ainsi que le traitement de la quote-part des recettes supérieures à 25% ;
  - 23 juillet 2009 : proposition d'engagement signée par Monsieur le Ministre François BILTGEN auprès de la direction du contrôle financier (DCF) afin d'augmenter l'engagement total de 14.000.000 à 15.000.000 EUR. pour l'année 2009, ne portant aucun visa du contrôle financier, selon les documents portés à notre connaissance ;
  - 23 juillet 2009 : Arrêté ministériel relatif à l'avance de 750.000 EUR (dont question ci-dessus) ;
- 
- 2 septembre 2009 : lettre de refus de la part de la DCF concernant le paiement de l'avance de 750.000 EUR au motif que « *le contrôle financier doit constater que d'un côté, 2 versions différentes d'amendements aux conventions ont été annexées à chaque ordre de paiement et par conséquent se demande si chaque association a signé la version la mieux adaptée à son profil (...)* »
  - 22 septembre 2009 : réponse du Ministère du Travail à l'attention de la DCF suite au courrier du 2 septembre 2009 ;
  - 29 septembre 2009 : le MTE paie l'avance de 750.000 EUR (dont question ci-dessus) à ProActif (réception sur le compte de ProActif en date du 2 octobre) ;
  - 13 novembre 2009 : Arrêté ministériel et ordre de paiement de la quatrième avance de 20% de 14.000.000 EUR (soit 2.800.000 EUR) ;
  - 17 novembre 2009 : courrier de la DCF, refusant la libération du montant demandé le 13 novembre 2009, au motif que « *le montant total figurant sur l'engagement 0500407618 est de 15.000.000 EUR* » au lieu des 14.000.000 EUR dont question dans la Convention de base du 4 mars 2009 ; le document justifiant le passage du montant de 14 à 15.000.000 EUR n'a pu nous être communiqué ;
  - 26 novembre 2009 : Arrêté ministériel et ordre de paiement de la quatrième avance de 20% de 15.000.000 EUR (soit 3.000.000 EUR) ;
  - 21 décembre 2009 : Arrêté ministériel stipulant une première avance de 792.000 EUR pour l'exercice 2009, destinée à l'encadrement, la formation et l'indemnisation de 33 personnes supplémentaires ;

  
**Changement de titulaire au  
Ministère du Travail et  
de l'Emploi**

**Annexe 2**  
**Amendement à la Convention de coopération conclue en date du 4 mars 2009**

**Amendement à la Convention de coopération conclue en date du 4 mars 2009**

**Article 1<sup>er</sup> :** L'article 5 de la Convention de coopération conclue en date du 4 mars 2009 entre PROACTIF et le Ministère du Travail et de l'Emploi prend la teneur suivante :

**« Art. 5.**

(1) L'Etat participe aux frais de fonctionnement de l'organisme gestionnaire jusqu'à concurrence d'un montant plafond de 14.000.000€ (quatorze millions euro). Ce montant correspond à l'encadrement, à la formation (y compris le matériel technique) et à l'indemnisation de 331 encadrés par an, soit 3.972 hommes/mois sur un an.

Si à la fin de l'exercice 2009 le nombre de 3.972 hommes/mois n'est pas atteint, le montant plafond de 14.000.000€ est réduit de 2.000€ par homme/mois manquant pour une personne en CDD/CDI et de 1.000€ par homme/mois pour une personne en stage de réinsertion.

Le montant plafond de 14.000.000€ est augmenté de 2.000€ pour tout homme/mois en CDD/CDI et de 1.000€ pour tout homme/mois en stage de réinsertion dépassant 3.972 unités.

(2) L'Etat s'engage à verser à l'organisme gestionnaire la participation financière dont question au paragraphe (1) qui précède sous forme d'avance de la façon suivante :

- a) 25 % de la participation financière au cours du premier trimestre ;
- b) 25 % de la participation financière au cours du deuxième trimestre ;
- c) 25% de la participation financière au cours du troisième trimestre ;
- d) 20 % au maximum de la participation financière au cours du quatrième trimestre ;

ad a) La 1<sup>re</sup> avance est versée à titre d'avance en fonds de roulement, à la signature de la convention.

Ad b) La 2<sup>e</sup> avance est versée sur présentation du décompte provisoire reprenant les dépenses encourues et les recettes générées au cours du premier trimestre suivant la forme définie à l'article 9.

Ad c) La 3<sup>e</sup> avance est versée sur présentation du décompte provisoire reprenant les dépenses encourues et les recettes générées au cours du premier semestre suivant la forme définie à l'article 9.

Ad d) La 4<sup>e</sup> avance, versée sur présentation du décompte provisoire reprenant les dépenses encourues et les recettes générées au cours des trois premiers trimestres, sera, le cas échéant, ajustée de façon à ce que le montant total cumulé de la

participation de l'Etat n'excède pas le montant des dépenses du décompte en question.

Les décomptes mentionnés ci-dessus doivent être acceptés par l'Etat.

- Le solde de la participation de l'Etat sera versé sur présentation du décompte annuel définitif à présenter dans les formes et délais définis à l'article 8 ci-après. Il tiendra compte du montant total cumulé de la participation financière déjà versée et sera arrêté de manière à ce que le montant total de la participation financière n'excède ni le solde réel du décompte effectif, ni le montant dont question au paragraphe (1) du présent article. »

**Article 2.-** Les Guides financiers des années 2007, 2008 et 2009 sont amendés de la façon suivante :

Le dernier alinéa de la Partie III intitulée « Les Recettes » du Guide financier annexé à la Convention de coopération conclue entre les organismes gestionnaires d'initiatives sociales en faveur de l'emploi et le Ministère du Travail et de l'Emploi, prend la teneur suivante :

*La quote-part des recettes supérieure à 25 % des dépenses acceptées par l'Etat est à restituer au Trésor Public à raison de 75%.*

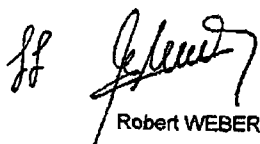
Les alinéas suivants sont ajoutés à la Partie III intitulée « Les Recettes » du Guide financier :

*Par dérogation à l'alinéa qui précède, la quote-part des recettes supérieure à 25 % des dépenses acceptées par l'Etat peut être utilisée soit pour compenser une perte d'un exercice antérieur soit pour financer un bien d'investissement d'un montant supérieur à 5.000 € à condition que le bien d'investissement figure sur l'annexe à la convention de collaboration pour l'exercice budgétaire en question. Dans ce cas, le bien d'investissement ne pourra pas faire l'objet d'un amortissement.*

*Les recettes supérieures à 25 % des dépenses acceptées par l'Etat peuvent être reportées sur l'exercice suivant en vue du financement d'un bien d'investissement d'un montant supérieur à 5.000 € conformément à l'alinéa qui précède.*

Fait en deux exemplaires à Luxembourg, le 20 juillet 2009

Pour l'organisme gestionnaire

  
Robert WEBER

Le Ministre du Travail et de l'Emploi,

  
François BILTGEN

**Annexe 3 :**

**Article 5 de la convention initiale signée avec ProActif en date du 4 mars 2009:**

**Art. 5.**

(1) L'Etat participe aux frais de fonctionnement de l'organisme gestionnaire jusqu'à concurrence d'un montant plafond de **14.000.000 € (quatorze millions euro)**.

(2) L'Etat s'engage à verser à l'organisme gestionnaire la participation financière dont question au paragraphe (1) qui précède sous forme d'avance de la façon suivante :

- a) 25 % de la participation financière au cours du premier trimestre ;
- b) 25 % de la participation financière au cours du deuxième trimestre ;
- c) 25% de la participation financière au cours du troisième trimestre ;
- d) 20 % au maximum de la participation financière au cours du quatrième trimestre ;

ad a) La 1<sup>re</sup> avance est versée à titre d'avance en fonds de roulement, à la signature de la convention.

Ad b) La 2<sup>e</sup> avance est versée sur présentation du décompte provisoire reprenant les dépenses encourues et les recettes générées au cours du premier trimestre suivant la forme définie à l'article 9.

Ad c) La 3<sup>e</sup> avance est versée sur présentation du décompte provisoire reprenant les dépenses encourues et les recettes générées au cours du premier semestre suivant la forme définie à l'article 9.

Ad d) La 4<sup>e</sup> avance, versée sur présentation du décompte provisoire reprenant les dépenses encourues et les recettes générées au cours des trois premiers trimestres, sera, le cas échéant, ajustée de façon à ce que le montant total cumulé de la participation de l'Etat n'excède pas le montant des dépenses du décompte en question.

Les décomptes mentionnés ci-dessus doivent être acceptés par l'Etat.

- Le solde de la participation de l'Etat sera versé sur présentation du décompte annuel définitif à présenter dans les formes et délais définis à l'article 8 ci-après. Il tiendra compte du montant total cumulé de la participation financière déjà versée et sera arrêté de manière à ce que le montant total de la participation financière n'excède ni le solde réel du décompte effectif, ni le montant dont question au paragraphe (1) du présent article.