



**Avis A.1367**

**SUR L'AVANT-PROJET DE DÉCRET INSTAURANT UN RÉGIME TRANSITOIRE DANS LE CADRE  
DU DISPOSITIF DES AIDES À LA PROMOTION DE L'EMPLOI EN VUE DE SON ABROGATION  
POUR LE TRANSFORMER EN SOUTIEN STRUCTUREL AUX POLITIQUES FONCTIONNELLES**

**ADOPTÉ PAR LE BUREAU DU CESW LE 28 MAI 2018**

<b>TABLE DES MATIÈRES</b>
---------------------------

<b>1. INTRODUCTION</b>	p.3
<b>2. EXPOSÉ DU DOSSIER</b>	p.3
<b>3. AVIS</b>	p.5
<b>3.1. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES</b>	p.6
<hr/>	
3.1.1. LE SOUTIEN AUX OBJECTIFS DE LA RÉFORME	p.6
3.1.2. UN PROJET INCOMPLET	p.6
3.1.3. D'AUTRES BALISES INDISPENSABLES	p.7
3.1.4. LE TEMPS DE LA CONCERTATION ET LA RÉVISION DU CALENDRIER	p.8
3.1.5. LES SYSTÈMES D'AIDES APRÈS LE TRANSFERT	p.8
<b>3.2. CONSIDÉRATIONS PARTICULIÈRES</b>	p.9
<hr/>	
3.2.1. LES EXCLUSIONS DU CHAMP D'APPLICATION	p.9
3.2.2. LA PÉRIODE TRANSITOIRE	p.9
A. Une communication rapide à l'attention de tous les acteurs concernés	p.9
B. Le calcul de l'aide	p.10
C. Le système de plafonnement	p.10
D. Les règles en matière de cumul d'aides	p.11
E. La liquidation de la subvention	p.12
F. Le maintien des emplois	p.12
G. Les travailleurs occupés en Région bruxelloise	p.12
3.2.3. LE TRANSFERT AUX TUTELLES	p.13
A. La nécessité d'un transfert progressif et concerté	p.13
B. La détermination de la compétence concernée et du Ministre fonctionnel	p.13
C. L'accord cadre et les conventions avec la Fédération Wallonie-Bruxelles	p.14
D. L'impact dérivé de la suppression du dispositif APE	p.14
E. La gestion administrative	p.14
F. La transparence et l'évaluation de la réforme	p.14

## 1. INTRODUCTION

Le 29 mars 2018, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture un avant-projet de décret instaurant un régime transitoire dans le cadre du dispositif des aides à la promotion de l'emploi en vue de son abrogation pour le transformer en soutien structurel aux politiques fonctionnelles. Il a chargé le Ministre de l'Emploi et de la Formation de soumettre cet avant-projet à l'avis du CESW ainsi que notamment de l'UVCW, de la Fédération des CPAS, de l'Association des Provinces wallonnes, du Comité de gestion du FOREM et de l'UNIPSO.

Le 5 avril 2018, l'avis du CESW sur l'avant-projet de décret a été sollicité par le Ministre PY JEHOLET.

Le 18 avril 2018, M. Martin DE MONTIGNY et M. David LAHAYE, conseillers auprès de Monsieur le Ministre PY JEHOLET, ont présenté la réforme devant la Commission de l'Emploi, de la Formation et de l'Education et la Commission de l'Action et l'Intégration sociale du CESW.

## 2. EXPOSÉ DU DOSSIER

### **Problèmes rencontrés par le dispositif APE et principes-clés de la réforme**

Dans sa Note du 29 mars 2018, le Gouvernement wallon met en avant une série de problèmes rencontrés par le dispositif :

- **budget incontrôlé** suite à l'absence de mécanisme de contrôle budgétaire,
- **complexité** du dispositif et lourdeur de la gestion administrative,
- **octroi inéquitable de points** (part importante des décisions d'octroi ne relevant pas de critères objectifs) et faible implication du Ministre fonctionnel,
- **contrôle défaillant** (non récupération des indus, absence de suivi des contrôles de l'Inspection sociale),
- **opacité** (manque de visibilité sur les points octroyés et les bénéficiaires),
- **éloignement important de l'objectif initial** de soutien de l'insertion des publics fragilisés (proportion importante de profils qualifiés, soutien structurel de politiques fonctionnelles via le maintien de postes existants).

En réponse aux points faibles relevés, la réforme proposée met en oeuvre les principes-clés suivants :

- **maîtrise budgétaire** dans le cadre d'une enveloppe fermée,
- **simplification** via la suppression de la logique de points et l'octroi d'un subventionnement unique intégrant les réductions de cotisations sociales,
- **équité et efficacité** en responsabilisant les Ministres fonctionnels par rapport à leur enveloppe et en octroyant les subventions sur base de critères objectifs,
- **contrôle renforcé** par le biais notamment d'un renforcement des moyens de contrôle,
- **transparence** assurée par l'état des lieux des subventions APE et la publication d'un cadastre des bénéficiaires et montants (liste provisoire dès l'entrée en vigueur de la réforme, puis cadastre annuel),
- **aide structurelle aux pouvoirs locaux et au secteur non-marchand** (cf. exposé des motifs).

Un principe-clé supplémentaire concerne le **renforcement de la dynamique d'insertion des publics plus éloignés du marché de l'emploi**. La concrétisation de cet objectif passe par le *“redéploiement d'une réelle politique de soutien à l'insertion des publics plus éloignés hors dispositif APE”* et fait partie d'une réflexion globale menée sur l'ensemble des aides à l'emploi.

### **Contenu de la réforme**

Concrètement, la réforme vise à **transférer les crédits budgétaires aux Ministres fonctionnels** compétents, au plus tard le 31 décembre 2020, et à intégrer les subventions dans des régimes d'aides régionaux (nouveaux ou existants), *“fondés sur des critères transparents, incluant la publication d'un cadastre des bénéficiaires, ainsi que des mécanismes de contrôle et de sanctions”*. Tous les transferts seront envisagés simultanément.

L'avant-projet de décret instaure une **période transitoire à partir du 1er janvier 2019** durant laquelle le système d'aides reposera sur l'octroi d'une subvention forfaitaire unique propre à chaque employeur, composée de la subvention liquidée par le FOREM et des réductions de cotisations sociales. Le calcul du montant de cette subvention se baserait sur les aides dues en 2015-2016 et sur les points dus à l'employeur au 31 décembre 2018.

Des groupes de travail seront organisés avec des représentants des différents cabinets du Gouvernement wallon en vue de préparer le transfert des enveloppes aux Ministres fonctionnels. Pour ce qui concerne les compétences de la Fédération Wallonie-Bruxelles, un accord de coopération devra prévoir une convention propre à chaque politique fonctionnelle.

La Note au Gouvernement wallon précise qu'*“après la période transitoire, il est de la responsabilité des Ministres fonctionnels en Région wallonne comme en Fédération Wallonie-Bruxelles de veiller au soutien structurel à l'emploi des secteurs pour lesquels ils sont compétents”*.

### **Employeurs exclus**

Les provinces, régies communales autonomes, zones de secours, zones de police, ainsi que les services du Gouvernement wallon ou de la Communauté française et les établissements publics en dépendant seront exclus du champ d'application de l'aide au 1er janvier 2020.

### **Aspects budgétaires**

Le budget 2019 estimé sur base de la méthode de calcul proposée pour la période transitoire, d'une clé de plafonnement de 1,5 et d'un index défini à 1,0227 s'élève à 1.006.171.530 €, réparti comme suit : 481.985.433 € pour les pouvoirs locaux, 469.770.116 € pour le secteur non-marchand et 54.415.981 € pour la Fédération Wallonie-Bruxelles. Selon la Note au Gouvernement wallon (p.19), sans réforme, le budget 2019 a été estimé à 1.024.006.332 €.

### 3. AVIS

Le Conseil a pris connaissance, d'une part, de l'avant-projet de décret instaurant un régime transitoire dans le cadre du dispositif des aides à la promotion de l'emploi en vue de son abrogation pour le transformer en soutien structurel aux politiques fonctionnelles, et, d'autre part, des informations incluses dans la Note au Gouvernement wallon et/ou communiquées par le cabinet de Monsieur le Ministre PY JEHOLET.

**Tout en soutenant les objectifs de la réforme tels que la simplification, la transparence, l'équité ou encore l'implication du Ministre fonctionnel, le CESW exprime à ce stade de nettes réserves sur la mise en oeuvre du projet, n'en connaissant pas les éléments fondamentaux, à savoir les modalités des systèmes d'aides relevant des Ministres fonctionnels à l'issue de la période transitoire, et n'ayant aucune assurance quant aux balises qui seront appliquées dans ce cadre.**

**Outre les principes énoncés par le Gouvernement wallon, les interlocuteurs sociaux demandent que la continuité des services, le maintien des emplois existants et la neutralité budgétaire constituent des impératifs durant la phase transitoire et à moyen terme, sans préjudice du redéploiement à plus long terme de politiques fonctionnelles cohérentes et concertées, en fonction de l'évolution des besoins et des priorités fixées par chaque Ministre de tutelle et/ou par le Gouvernement wallon. Dans tous les cas, le CESW insiste pour qu'à long terme, les budgets transférés restent consacrés au financement d'emplois dans les secteurs.**

**Afin qu'un projet de réforme global et complet puisse être proposé, comprenant des engagements concrets et précis quant au devenir des services et des milliers d'emplois au cœur des politiques fonctionnelles wallonnes et communautaires, le Conseil insiste pour que le calendrier soit revu. Il demande que les lignes directrices guidant les mécanismes d'aides ressortissant aux Ministres fonctionnels à la sortie de la période transitoire puissent être examinées puis adoptées simultanément au décret instaurant un régime transitoire et abrogeant le décret APE.**

**En outre, le CESW souhaite que des précisions et ajustements soient apportés concernant la phase transitoire et la méthode de transfert, notamment dans l'optique de ne pas déstabiliser les services concernés. Il demande dès à présent une communication rapide et adaptée de la liste provisoire des employeurs bénéficiaires, du nombre d'équivalents temps plein subventionnés, de la compétence fonctionnelle attribuée aux différents postes et d'une estimation du montant forfaitaire octroyé.**

**Enfin, il insiste pour être consulté sur les arrêtés d'exécution et sur les décrets ou arrêtés dits "de réception".**

Cette position est explicitée dans les considérations générales ci-dessous. Une série de considérations particulières, principalement concernant la mise en oeuvre de la phase transitoire et la méthode de transfert aux tutelles, figure ensuite dans l'avis.

### 3.1. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

---

#### 3.1.1. LE SOUTIEN AUX OBJECTIFS DE LA RÉFORME

Dans ses multiples avis rendus depuis 2002 sur le dispositif des Aides à la Promotion de l'Emploi, le Conseil a insisté à de nombreuses reprises sur la nécessité d'améliorer la transparence et le pilotage de la mesure, notamment par le biais de la création d'un cadastre des emplois APE, d'assurer une gestion plus efficace du dispositif ou encore de renforcer la simplification administrative et le juste contrôle des aides octroyées.

Dès la réforme des programmes de résorption du chômage et la création du dispositif APE, le CESW a aussi souligné la multiplicité et l'ambivalence des finalités de cette mesure, relevant l'importance sans cesse grandissante du rôle joué en matière de soutien structurel aux politiques fonctionnelles. Il a régulièrement réclamé un renforcement de l'implication des Ministres fonctionnels dans les décisions d'octroi et une meilleure prise en compte des priorités sectorielles définies par le Gouvernement, dans un souci de cohérence entre la politique de l'emploi et les autres politiques régionales (santé, action sociale, handicap, famille, ...) ou communautaires (enfance, aide à la jeunesse, enseignement, socioculturel, ...).

Dans le cadre de l'accord sur la réforme des aides à l'emploi, conclu entre le Gouvernement wallon et les interlocuteurs sociaux le 29 janvier 2016 et confirmé notamment dans le Pacte pour l'Emploi et la Formation de juin 2016, ces positions ont été réaffirmées et le lancement d'un chantier visant à la conversion de l'aide APE en subventions forfaitaires dédiées au maintien et à la création d'emplois avait été convenu.

**Dans la lignée de ses positions antérieures, le Conseil souscrit donc aux principes clés sur lesquels se fonde la réforme envisagée, à savoir "(1) simplification ; (2) équité et efficacité ; (3) aide structurelle aux pouvoirs locaux et au secteur non-marchand ; (4) contrôle renforcé ; (5) transparence ; (6) maîtrise budgétaire"<sup>1</sup>. Toutefois, vu le caractère incomplet du projet proposé et la méthode adoptée, le CESW fait part de ses inquiétudes quant à la manière dont ces principes pourront être concrétisés.**

#### 3.1.2. UN PROJET INCOMPLET

Le Conseil prend acte de l'objectif du Gouvernement *"de permettre, dès que possible, que les Ministres fonctionnellement compétents pour les différents types d'employeurs puissent mettre sur pied de nouveaux régimes d'aide, dans le cadre des politiques fonctionnelles qu'ils mènent"*<sup>2</sup>. Il relève que le projet prévoit que *"ces régimes d'aide devront répondre à des conditions de transparence et d'égalité, incluant des mécanismes de contrôle et de sanctions. Concernant la Fédération Wallonie-Bruxelles, un Accord de coopération revu ou nouveau devra prévoir une convention propre à chaque politique fonctionnelle pour laquelle le Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles est compétent."*<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Cf. Exposé des motifs de l'avant-projet de décret, p.9.

<sup>2</sup> Cf. Commentaire des articles de l'avant-projet de décret, p.6.

<sup>3</sup> Cf. Exposé des motifs de l'avant-projet de décret, p.7.

Le CESW note que ni l'avant-projet de décret ni la note au Gouvernement wallon n'apportent davantage d'informations quant à ces régimes d'aide et à la situation des employeurs et travailleurs concernés à l'issue de la période transitoire.

Le CESW exprime de nettes réticences à se prononcer favorablement sur un projet d'une telle ampleur sans en connaître les éléments fondamentaux, à savoir les modalités des systèmes d'aides relevant des Ministres fonctionnels à l'issue de la période transitoire, et sans avoir d'assurance quant à la mise en oeuvre des principes clés énoncés par le Gouvernement et des balises complémentaires que les interlocuteurs sociaux souhaitent voir intégrées dans la réforme.

Par ailleurs, le Conseil relève l'absence d'orientation précise quant à la mise en oeuvre d'une nouvelle politique à l'attention des publics les plus éloignés du marché du travail, ne permettant pas de dégager une vision globale de la politique de l'emploi à l'issue de l'abrogation des aides à la promotion de l'emploi. Les interlocuteurs sociaux wallons accueillent favorablement la volonté du Gouvernement de renforcer la dynamique d'insertion de ces publics fragilisés dans le cadre d'une démarche spécifique en dehors de la réforme des APE. Cependant, il invite le Gouvernement wallon à définir concrètement, en concertation avec les interlocuteurs sociaux, la politique qu'il envisage de mener en la matière et les budgets qu'il entend y consacrer.

### **3.1.3. D'AUTRES BALISES INDISPENSABLES**

Le Conseil relève que le Gouvernement wallon a convenu que les nouveaux régimes d'aides régionaux seront fondés sur la définition de critères d'octroi transparents, la publication d'un cadastre des bénéficiaires et la définition de mécanismes de contrôle et de sanctions.

**Pour le CESW, le respect d'autres balises indispensables doit constituer un impératif de la réforme. Ainsi, il demande que la continuité des services, le maintien des postes de travail existants et la neutralité budgétaire d'un point de vue macro comme microéconomique soient inscrits dans le projet sur le même plan que les principes énoncés par le Gouvernement wallon et soient assurés durant la phase transitoire et à moyen terme, à l'issue de celle-ci.**

Le dispositif APE concerne plus de 4.000 employeurs et plus de 60.000 travailleurs qu'il convient de ne pas plonger dans l'incertitude, faute de garantie sur l'avenir des systèmes d'aides dépendant des Ministres fonctionnels. Leurs prestations répondent le plus souvent à des besoins prioritaires, stables et permanents de la société. Ces services essentiels à la population ne doivent être ni compromis ni affaiblis.

Le respect de ces balises et l'adoption d'un projet de réforme global doivent permettre d'assurer, pendant la phase transitoire et à moyen terme, une situation stable aux activités concernées, sans préjudice des compétences des Ministres fonctionnels.

### 3.1.4. LE TEMPS DE LA CONCERTATION ET LA RÉVISION DU CALENDRIER

Le Conseil estime qu'au regard de l'ampleur du chantier, le calendrier annoncé est irréaliste, tant en ce qui concerne la révision ou la conclusion de l'accord de coopération avec la Fédération Wallonie-Bruxelles et l'adoption des conventions avec chaque Ministre fonctionnel communautaire concerné, qui semblent être envisagées au plus tard au moment du vote du décret, qu'en ce qui concerne l'abrogation du dispositif APE, prévu au 1<sup>er</sup> janvier 2021, imposant l'opérationnalité des nouveaux systèmes d'aide à cette date.

Pour cette raison, mais aussi et surtout afin que le projet de réforme puisse être apprécié dans sa globalité et comprenne des engagements concrets et précis quant au devenir des services et des milliers d'emplois au cœur des politiques fonctionnelles wallonnes et communautaires, **le Conseil demande que le calendrier soit revu. Il insiste en effet pour que les lignes directrices guidant les mécanismes d'aides ressortissant aux Ministres fonctionnels à la sortie de la période transitoire puissent être examinées, puis adoptées simultanément au décret instaurant un régime transitoire et abrogeant le décret APE.**

**Il demande aussi que les concertations adéquates soient menées avec les interlocuteurs sociaux interprofessionnels et sectoriels concernant les modalités de la phase transitoire et la définition des lignes directrices relatives aux futurs régimes d'aide.**

### 3.1.5. LES SYSTÈMES D'AIDES APRÈS LE TRANSFERT

Le Conseil invite les Ministres compétents à envisager, le cas échéant, un redéploiement de leurs politiques fonctionnelles intégrant les projets APE, dans le cadre d'un calendrier permettant les travaux et concertations nécessaires. Les orientations futures pourront ainsi être définies et les cadres décrets ou réglementaires adaptés, dans un souci de cohérence, d'égalité et d'efficacité, en adéquation avec l'évolution des besoins et avec les priorités régionales.

**Pour le CESW, à long terme, les budgets transférés doivent impérativement rester consacrés au financement d'emplois dans les secteurs.** Il relève que la Note au Gouvernement wallon (p.23) prévoit qu'*"après la période transitoire, il est de la responsabilité des Ministres fonctionnels en Région wallonne comme en Fédération Wallonie-Bruxelles de veiller au soutien structurel à l'emploi des secteurs pour lesquels ils sont compétents."* Il estime que cette approche n'apporte aucune garantie et insiste pour que le principe de l'affectation des budgets au financement d'emplois soit inscrit dans les décrets ou arrêtés "de réception", ainsi que dans l'accord de coopération et les conventions avec la Fédération Wallonie-Bruxelles, lui conférant un caractère obligatoire.

Si, à terme, certains projets devaient être clôturés par les Ministres fonctionnels dans le cadre de la rédefinition de leurs politiques, le Conseil demande qu'une période de transition et un accompagnement spécifique soient organisés en concertation avec les secteurs.



## 3.2. CONSIDÉRATIONS PARTICULIÈRES

---

### 3.2.1. LES EXCLUSIONS DU CHAMP D'APPLICATION

Le CESW prend acte de la modification du champ d'application du dispositif à partir du 1er janvier 2020, visant l'exclusion des provinces, régies communales autonomes, zones de secours, zones de police, ainsi que des services du Gouvernement wallon ou de la Communauté française et les établissements publics en dépendant. Une économie budgétaire de 14,2 millions d'euros dans le chef du Ministre de l'Emploi résultera de ces exclusions. Outre cet aspect, le Conseil s'interroge sur les motivations ayant guidé ce choix, d'autant plus que l'argument avancé<sup>4</sup>, à savoir la "*responsabilisation des Ministres fonctionnels*", pouvait trouver une réponse dans le transfert des crédits budgétaires vers les Ministres compétents, comme pour les autres employeurs.

Le Conseil estime que la suppression de ces subventions aura inévitablement des conséquences sur l'emploi dans les structures concernées et, de ce fait, sur les services rendus à la population. Il invite le Gouvernement wallon à **examiner de manière plus approfondie l'impact de cette décision**.

### 3.2.2. LA PÉRIODE TRANSITOIRE

#### A. Une communication rapide à l'attention de tous les acteurs concernés

A ce stade, le Conseil regrette vivement le manque de transparence et de communication à l'égard des acteurs touchés par la réforme. Les incertitudes concernant le financement des emplois actuels et la continuité des services soulèvent de vives inquiétudes chez les travailleurs, les employeurs et les bénéficiaires des structures.

Le CESW relève que la Note au Gouvernement wallon prévoit que "*dès l'entrée en vigueur de la réforme, une liste provisoire des bénéficiaires et des montants y afférents sera arrêtée par le Gouvernement*"<sup>5</sup>. Il estime que **la diffusion de cette liste provisoire doit intervenir dans les meilleurs délais**, notamment eu égard aux impératifs auxquels les employeurs sont confrontés en termes de gestion et à l'engorgement administratif qu'une diffusion tardive provoquerait certainement. Il préconise que cette liste soit arrêtée **au plus tard au 1er octobre 2018**.

Le Conseil insiste en particulier pour qu'**une communication à l'attention des employeurs soit mise en oeuvre rapidement, les informant de manière détaillée des modalités de la période transitoire, en particulier du nombre d'équivalents temps plein subventionnés, de la compétence fonctionnelle attribuée aux différents postes (cf. point 3.2.3.B.) et d'une estimation du montant forfaitaire octroyé**. Même si tous les paramètres définitifs ne sont pas encore disponibles, une publicité claire et précise sur l'application de la méthode de calcul est notamment requise. Il convient de tenir compte du fait que les employeurs devront adopter leur budget 2019 avant la fin de l'année.

Le Conseil demande aussi qu'**une procédure de validation de ces informations par les employeurs ainsi qu'une procédure de correction éventuelle en cas de contestation soient prévues**.

---

<sup>4</sup> Note au Gouvernement wallon, p.19.

<sup>5</sup> Note au Gouvernement wallon, p.18.

Le Conseil souligne également que les Ministres de tutelle doivent disposer, pour chacune de leurs compétences, d'une liste complète reprenant les informations nécessaires (employeurs, ETP, montants des subventions) leur permettant d'entamer les concertations requises sur les conditions du transfert.

## B. Le calcul de l'aide

Le Conseil estime que les différents termes utilisés concernant le calcul de l'aide ("*montants (...) effectivement dus à l'employeur*", "*nombre de points tel que repris dans les décisions d'octroi*", "*nombre total de points dus*") gagneraient à être précisément définis afin d'éviter une interprétation variable.

Le CESW constate que la formule de calcul des subventions ne prend pas en considération les crédits d'ancienneté dont les employeurs du secteur non-marchand bénéficient actuellement. De plus, la forfaitarisation de l'aide ne permettra plus l'évolution des réductions de cotisations sociales, en fonction des augmentations barémiques liées à l'ancienneté. Il demande que ces deux éléments soient pris en considération.

Le Conseil souhaite aussi que les périodes d'inoccupation de postes qu'ont pu connaître certains employeurs durant les années 2015 et 2016 n'impactent pas le calcul des subventions durant la période transitoire<sup>6</sup>. Il invite à prévoir un mécanisme correcteur pour les cas concernés.

Le CESW invite en outre à définir un coefficient d'indexation entre 2015-2016 et 2019 correspondant à une variation de la valeur des subventions qui couvre effectivement l'évolution des coûts. Il s'agit notamment de tenir compte de la progression de la valeur du point, mais aussi de l'évolution des réductions de cotisations sociales. Le Conseil considère ainsi que le coefficient cité en exemple<sup>7</sup>, à savoir 2,27 %, est nettement insuffisant.

Le Conseil ajoute que la formule reprise à l'article 5 de l'avant-projet de décret omet de mentionner ce facteur d'indexation pourtant prévu dans la Note au Gouvernement wallon (facteur d). Il invite à compléter cet article.

**Le Conseil insiste pour que ses différentes demandes soient rencontrées de manière à ce que le mode de calcul de l'aide ne conduise pas à fragiliser le financement des emplois concernés.**

## C. Le système de plafonnement

Le Conseil relève que l'avant-projet de décret prévoit l'instauration d'un système de plafonnement, imposant que le montant de l'aide annuelle calculé pour un employeur ne puisse être supérieur à un pourcentage maximum du montant calculé pour l'ensemble des employeurs de son secteur (pouvoirs locaux ou secteur non-marchand). Cette clé de plafonnement n'a pas encore été arrêtée, mais a été estimée à 1,5. L'objectif poursuivi est, selon la Note au Gouvernement wallon, de "*limiter les effets du mécanisme de gestion des points*" et, selon le commentaire des articles, "*d'éviter le maintien de situations inégalitaires*".

<sup>6</sup> La récupération des "indus" ou montants trop versés étant déjà prise en considération.

<sup>7</sup> Note au Gouvernement wallon, p.16.

Le Conseil comprend l'argument lié à l'inégalité de traitement. Il est exact que les employeurs ayant réparti leurs points APE sur un plus grand nombre de travailleurs ont bénéficié de davantage de réductions de cotisations sociales, ce qui conduira à l'obtention d'un montant de l'aide annuelle plus élevé pendant la période transitoire. Le Conseil comprend aussi que le transfert de compétences effectué dans le cadre de la Sixième réforme de l'Etat ait changé la donne, les réductions de cotisations sociales (intégrées dans le forfait) étant désormais à charge du budget wallon.

Cependant, le CESW souligne que cette technique de répartition des points a été appliquée par les employeurs dans le strict respect de la légalité. Ceux-ci n'ont pas été freinés dans cette démarche, ni par l'administration ni par les responsables politiques ; ils y ont même parfois été encouragés, ce qui a permis la création de davantage d'emplois en Wallonie et en Fédération Wallonie-Bruxelles, en augmentant le coût à charge du fédéral. Il apparaît tout à fait inapproprié et injustifié de sanctionner ces employeurs a posteriori.

Il indique aussi que la fixation d'une clé de plafonnement unique pour, d'une part, la totalité du secteur non-marchand, d'autre part, les pouvoirs locaux dans leur ensemble ne permet pas d'appréhender les réalités variables des employeurs sur le terrain (en fonction du sous-secteur concerné, de la taille de la structure, des cofinancements obtenus, etc.).

Enfin, le CESW craint que le système de plafonnement ne pénalise certains employeurs disposant de postes avec des salaires plus élevés.

**Le Conseil demande donc la suppression du système de clé de plafonnement prévu dans l'avant-projet de décret, moyennant la limitation du montant des subsides au montant promérité dans le cadre du dispositif actuel et l'obligation de ne pas dépasser le coût effectivement supporté par l'employeur pour la rémunération des travailleurs.**

#### **D. Les règles en matière de cumul d'aides**

Le CESW note que l'avant-projet de décret prévoit une interdiction de *“bénéficier, pour le même travailleur, d'une ou de plusieurs autres subventions émanant de pouvoirs publics consistant en une intervention financière dans la rémunération du travailleur, à l'exception de l'aide octroyée en vertu du décret du 2 février 2017 relatif au contrat d'insertion”* (art.2, al.1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>). Parallèlement, l'interdiction de dépasser le coût global de la rémunération du travailleur mentionnée à l'article 3, §3, al.1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> du décret APE est abrogée. Le commentaire de l'article précise que *« l'APE peut par contre être cumulée avec d'autres types de subventions, telles que les réductions de cotisations sociales »* et cite en exemple le Maribel social.

Le Conseil craint que la formulation large de l'interdiction de cumul ne soit très préjudiciable aux employeurs, empêchant de nombreux cofinancements de postes APE actuellement en vigueur. Il attire l'attention sur le fait que les subventions APE ne suffisent pas à financer intégralement les emplois et que l'obtention de cofinancements a généralement été indispensable. Cette pratique de cofinancement est d'ailleurs reconnue réglementairement dans divers secteurs et dans le cadre des accords du secteur non-marchand.

Le Conseil rappelle aussi que, si telle était l'intention du Gouvernement, le décret du 2 février 2017 relatif aux aides à l'emploi à destination des groupes-cibles (art.13) prévoit déjà l'interdiction de cumul entre les activations des allocations de travail pour jeunes demandeurs d'emploi ou demandeurs d'emploi de longue durée et le dispositif APE ou toute autre intervention financière dans la rémunération.

Sous peine d'engendrer des pertes d'emplois significatives, le Conseil invite dès lors à **s'en tenir à la limitation actuellement en vigueur en matière de cumul**, qui prévoit que les employeurs ne peuvent « *pas bénéficier, pour le même travailleur, d'une ou de plusieurs autres subventions émanant de pouvoirs publics, qui, additionnée(s) avec l'aide visée à l'article 14, dépasse(nt) le coût global de la rémunération de ce travailleur* » (art. 3, §3, al.1<sup>er</sup>, 1° du décret APE). Il invite aussi à prévoir la mise en place d'un contrôle adéquat, dans le respect des principes de simplification administrative, pour la vérification du non dépassement du coût global.

Si sa proposition n'est pas retenue, il demande à tout le moins que l'avant-projet soit formulé plus précisément et que les interdictions de cumul soient listées de manière exhaustive, dans un souci de clarté et d'information correcte des employeurs.

#### **E. La liquidation de la subvention**

Le Conseil demande au Gouvernement wallon d'organiser la liquidation de l'aide et la récupération des fonds de roulement de façon à limiter les problèmes de trésorerie chez les employeurs. Il s'agit notamment de garantir des versements suffisants en début d'exercice afin de leur permettre de remplir leurs obligations en matière salariale, sociale et fiscale.

#### **F. Le maintien des emplois**

Comme mentionné plus haut, le Conseil est particulièrement attaché au maintien des emplois existants et à la neutralité budgétaire de la réforme, d'un point de vue macro comme microéconomique. **En cohérence avec ces balises, il soutient les dispositions relatives à l'obligation de maintien du volume des emplois subventionnés. Il demande également au Gouvernement wallon, par le maintien du niveau des subventions et le respect des engagements pris, de mettre les employeurs en capacité de conserver le volume global de l'emploi de leurs structures.**

Par ailleurs, concernant les modalités de remplacement de travailleurs subsidiés, le CESW s'interroge sur la mise en application du futur art.14, §5, al.2 du décret (introduit par l'art.5 de l'avant-projet) et invite à en vérifier l'opérationnalité.

Il relève aussi que la dérogation à l'interdiction d'engager un travailleur précédemment occupé à son service, dans le cas où il s'agit d'un travailleur à temps partiel que l'employeur engage à temps plein, est supprimée. Il demande que cette possibilité soit maintenue et rappelle le prescrit de la CCT n°35 du Conseil national du travail (art.4) qui prévoit que *“le travailleur occupé à temps partiel doit obtenir par priorité, à sa demande, un emploi à temps plein qui devient vacant pour lequel il peut entrer en ligne de compte (...)”*.

#### **G. Les travailleurs occupés en Région bruxelloise**

Le Conseil souligne que certains employeurs, relevant le plus souvent des compétences de la Fédération Wallonie-Bruxelles, occupent des travailleurs dans une unité d'établissement située en Région bruxelloise, comme les y autorise la réglementation, et peuvent à ce titre bénéficier des régimes de réductions de cotisations sociales en vigueur dans cette région. Il invite le Gouvernement wallon à être attentif à cette problématique et à adopter les dispositions nécessaires permettant à l'employeur de bénéficier de l'aide bruxelloise en cohérence avec le dispositif wallon.

### 3.2.3. LE TRANSFERT AUX TUTELLES

#### A. La nécessité d'un transfert progressif et concerté

Le CESW regrette que, tout en abrogeant le décret du 25 avril 2002, l'avant-projet de décret soumis à son avis ne comporte aucune disposition concernant la manière dont le transfert vers les politiques fonctionnelles va s'effectuer ou les balises communes applicables à l'issue de ce transfert.

Le Conseil insiste pour que, vu l'ampleur du dispositif, la diversité et parfois la complexité des situations en présence, le transfert s'effectue de manière progressive et puisse s'appuyer sur une large concertation entre les Gouvernements et les secteurs concernés, sur base d'une information complète et transparente relative aux projets concernés (cf. point 3.2.2.A.). Il répète que le calendrier envisagé lui paraît irréaliste et devrait être adapté.

#### B. La détermination de la compétence concernée et du Ministre fonctionnel

Le CESW souligne l'importance que revêt pour l'employeur la détermination des compétences ministérielles auxquelles les points APE dont il bénéficie seront rattachés. Il a pris connaissance du choix posé par le Ministre consistant à affecter chaque employeur à une unique compétence, quand bien même les activités de ce dernier relèveraient de différentes politiques fonctionnelles (les activités "principales" prenant le pas sur les activités "accessoires").

Le Conseil n'est pas favorable à cette option qui amènera certains Ministres à hériter de postes APE affectés à des projets (considérés comme "accessoires" chez cet employeur) ne relevant pas de leur champ de compétences.

Des informations communiquées aux interlocuteurs sociaux par les cabinets des Ministres JEHOLET et GREOLI, il ressort que la volonté annoncée est d'assurer le maintien du financement de ces projets "accessoires" par les Ministres destinataires. Le CESW ne croit pas que ce système soit applicable dans la durée et craint donc à terme la remise en cause des activités concernées. Un tel financement de projets en dehors du champ de compétences d'un Ministre fonctionnel irait d'ailleurs à l'encontre des objectifs de transparence, d'équité et de simplification poursuivis.

Ainsi, **le Conseil recommande que les postes APE soient affectés à la politique fonctionnelle qui leur correspond effectivement**, quitte à ce qu'un employeur relève de différents Ministres fonctionnels et qu'une certaine souplesse soit appliquée pour les travailleurs éventuellement actifs sur des projets relevant de différentes compétences. Il propose parallèlement, dans un souci de bonne gestion et de contrôle des subventionnements, que les employeurs relevant de plusieurs politiques fonctionnelles soient invités à tenir une comptabilité analytique.

Par ailleurs, **il insiste pour qu'une procédure de validation par l'employeur de la ou des compétences fonctionnelles attribuées à ses postes APE soit mise en place**. Soutenant l'objectif de transparence, il comprend difficilement la confidentialité qui semble entourer cette question.

### C. L'accord cadre et les conventions avec la Fédération Wallonie-Bruxelles

Le Conseil a pris connaissance de l'intention de s'inspirer de l'accord cadre actuel et d'annexer au nouvel accord les conventions conclues avec chaque Ministre fonctionnel de la Fédération Wallonie-Bruxelles, dans un souci de stabilité des normes. Il soutient ces options.

### D. L'impact dérivé de la suppression du dispositif APE

Le CESW relève que de nombreux dispositifs et réglementations s'appuient sur les aides à la promotion de l'emploi (dispositions des accords du secteur non-marchand, Plan Cigogne, décret relatif à l'emploi dans le secteur socioculturel, etc.). Il invite à vérifier finement l'impact dérivé de la suppression de la mesure APE sur ces réglementations et à ne pas renier unilatéralement et sans concertation, des engagements politiques antérieurs sur base desquels des dispositifs ont été construits.

Le Conseil attire spécialement l'attention sur la politique d'évolution de carrière des aides-ménagères titres-services occupées dans les Services d'aide aux familles et aux aînés (SAFA) du secteur privé non-marchand, permettant à ces travailleuses de devenir aides-ménagères sociales sous statut APE. Il demande que les accords politiques en la matière soient respectés et que les dispositions nécessaires soient mises en place pour permettre la poursuite de ce projet dans le secteur non-marchand et son développement dans le secteur public.

### E. La gestion administrative

Le CESW a pris acte du "*transfert, sur base volontaire, d'agents du FOREM vers les administrations des Ministres qui réceptionnent les enveloppes fonctionnelles au terme de la période transitoire au plus tard*"<sup>8</sup>. Il attire l'attention sur la nécessité de garantir les moyens humains suffisants, au sein du FOREM et de la DGO6 pour la gestion de la période transitoire et du transfert, ainsi qu'au sein des administrations fonctionnelles pour la réception des crédits budgétaires et la gestion des systèmes d'aides après transferts.

### F. La transparence et l'évaluation de la réforme

Attaché aux principes de transparence et d'équité, le Conseil soutient la publication annuelle d'un Cadastre des employeurs bénéficiaires de l'aide et du montant forfaitaire accordé.

Il demande par ailleurs que **les critères d'évaluation de la réforme soit définis dès à présent**, afin notamment de mettre en place, au démarrage de la phase transitoire, les collectes d'informations utiles. Il souhaite en particulier qu'un suivi précis de la situation des travailleurs concernés soit mis en place.

---

<sup>8</sup> Note au Gouvernement wallon, p.22.