

## NOTE AU GOUVERNEMENT WALLON

### **Objet : Réforme des aides à la promotion de l'emploi (APE)**

**Avant-projet de décret modifiant le décret du 25 avril 2002 relatif aux aides visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du secteur non marchand, de l'enseignement**

**Adoption en 3<sup>ème</sup> lecture**

### **A. EXPOSE DU DOSSIER**

#### **1. Rétroactes**

La Déclaration de politique régionale wallonne 2017-2019 prévoit que la réforme des aides à la promotion de l'emploi soit clarifiée afin de renforcer la cohérence avec les politiques fonctionnelles menées dans les différents secteurs de manière à garantir le maintien des crédits au bénéfice de chacune des politiques fonctionnelles. L'objectif étant de favoriser l'égalité de traitement au regard de l'activité déployée et de la performance sociétale de celle-ci.

La réforme APE vise à transformer le dispositif actuel en soutien structurel aux politiques fonctionnelles. Elle s'appuie sur les principes fondamentaux de la DPR tels que la responsabilité, l'éthique, l'efficacité, la performance, l'assainissement de la vie publique et le contrôle des dépenses, la simplification ainsi que la transparence.

#### **2. Fonctionnement du dispositif actuel**

##### **a) Octroi et gestion des points APE**

Le décret du 25 avril 2002 prévoit que le Ministre de l'Emploi, sur base de l'avis du Ministre fonctionnel le cas échéant, peut allouer une aide destinée à couvrir, en tout ou en partie, les rémunérations et cotisations sociales patronales relatives à l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du secteur non marchand et de l'enseignement. Cette aide consiste en un nombre de points octroyés par le Ministre de l'Emploi et multipliés par la valeur de points qui est indexée annuellement.

Tout octroi de points est accompagné d'un certain nombre d'obligations à respecter dans le chef de l'employeur, à savoir notamment : les fonctions pour lesquelles les engagements doivent être effectués ; le nombre minimum d'ETP que l'employeur est tenu d'engager et ce, dans un délai de six mois ; la durée de l'octroi (à durée déterminée de 3 mois à 3 ans

maximum ou à durée indéterminée) ; le volume global de l'emploi basé sur un effectif de référence (qui tient compte également des travailleurs engagés sur fonds propres).

En cas de diminution de l'effectif de référence, le nombre de points octroyés est diminué d'un pourcentage proportionnel au pourcentage de la diminution du volume global de l'emploi (VGE). Lorsque l'effectif de référence est à nouveau atteint, le niveau de l'aide est réactualisé.

b) Réductions de cotisation sociales patronales

L'octroi de points APE permet également aux employeurs de disposer de réductions de cotisations sociales patronales pour leurs travailleurs APE. La Région wallonne était déjà compétente pour l'organisation et l'octroi des programmes de remise au travail et, depuis la Sixième réforme de l'État, elle l'est également pour l'octroi des réductions dont bénéficient les travailleurs APE. Il s'agit de la réduction groupes-cibles « Agents contractuels subventionnés (ACS) », telle que prévue à l'article 353bis/9, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002.

Au fil du temps, certains employeurs ont maximalisé l'utilisation de leurs points. Moyennant le respect de la réglementation en vigueur, le mécanisme de gestion des points permet à l'employeur de décider de la répartition, sur l'ensemble du personnel engagé, des points qui lui sont octroyés. Les employeurs peuvent également céder ou transférer leurs points vers un autre employeur. Il leur est aussi loisible de demander un changement de fonction pour un ou plusieurs de leurs travailleurs.

In fine, cette gestion « flexible » des points vise à permettre aux employeurs de se maintenir dans le dispositif mais aussi d'augmenter leurs réductions de cotisations sociales.

c) Contrôle

Lorsque le décret n'est pas respecté, celui-ci prévoit plusieurs procédures de sanctions. D'une part il y a la récupération des indus qui se base notamment sur le calcul du coût effectivement supporté par l'employeur pour payer son travailleur APE. D'autre part, il y a une Commission interministérielle qui compte parmi ses missions celle de proposer des sanctions au Ministre de l'Emploi. Ces propositions sont autant d'opportunités de juger du fond des dossiers, de l'utilité publique et de l'intérêt qui résulte de l'aide pour la Wallonie.

d) Passeport APE

Pour occuper un emploi sous statut APE, le travailleur doit disposer d'un « passeport APE » délivré par le FOREm attestant qu'il est demandeur d'emploi inoccupé inscrit comme tel auprès du FOREm. Le passeport APE mentionne le nombre de points auxquels le demandeur d'emploi peut prétendre. Ce nombre dépend de la durée d'inscription comme demandeur d'emploi et du niveau d'études.

### **3. État des lieux du dispositif actuel**

L'état des lieux qui suit se base sur l'extraction des chiffres 2016 de la base de données APE qui est gérée par le FOREm sur base de l'encodage réalisé par les agents de la DGO6 (Direction de la Promotion de l'Emploi). Étant donné que les employeurs disposent de six mois pour réaliser les engagements sur base d'une décision, il n'est pas possible de présenter cet état des lieux en base annuelle 2017.

Les analyses et conclusions qui en découlent sont inspirées de plusieurs rapports d'exécution du dispositif APE co-réalisés par les services de la DGO6 et du FOREm.

#### a) Vue globale

En 2016, près de 230.000 points APE ont été octroyés, dont 52% au secteur non-marchand, 42% aux pouvoirs locaux et secteur public et 6% au secteur de l'enseignement tels que prévu par la Convention enseignement.

Plus de 60.000 travailleurs (soit près de 45.000 ETP) et plus de 4.000 employeurs en ont bénéficié.

Voici, ci-après, la ventilation par secteur.

Concernant les pouvoirs locaux et secteur public, l'on peut remarquer que malgré un nombre plus faible de points, ces employeurs engagent beaucoup plus de travailleurs APE que les deux autres secteurs.

*Tableau 1 : Vue globale des points APE en 2016 dans le secteur des pouvoirs locaux/secteur public*

Secteur	Points octroyés	ETP	Travailleurs	Employeurs	Nombre de points octroyés relevant d'une compétence RW	Nombre de points octroyés relevant d'une compétence FWB
Pouvoirs locaux/secteur public	96375	23747	34612	620	100%	Non pertinent

Concernant le secteur non-marchand et de l'enseignement, leurs points sont considérés à 55% comme relevant d'une compétence de la région wallonne. Une partie très importante de ces points nécessitent donc l'avis du Ministre fonctionnel bien que leur financement soit pleinement assumé par la Wallonie.

*Tableau 2 : Vue globale des points APE en 2016 dans le secteur du non-marchand et de l'enseignement*

Secteurs	Points octroyés	ETP	Travailleurs	Employeurs	Nombre de points octroyés relevant d'une compétence RW	Nombre de points octroyés relevant d'une compétence FWB
Non-marchand	118766	18385	27914	3567	73 480	45286
Convention enseignement	14730	1726	inconnu	Non pertinent	0	14730
<b>Total</b>	<b>133496</b>	<b>20111</b>			<b>73 480</b>	<b>60016</b>
					<b>55%</b>	<b>45%</b>

## b) Types d'employeurs et types de points

Il y a trois types d'employeurs : les pouvoirs locaux/secteur public, le non-marchand et le secteur de l'enseignement.

- Premièrement, en tant que **pouvoirs locaux, régionaux ou communautaires**, les employeurs qui disposent directement de points :
  - Les communes situées en Wallonie de langue française ;
  - Les CPAS ;
  - Les associations de communes ;
  - Les associations visées au chapitre XII de la loi organique des CPAS ;
  - Les provinces ;
  - Les services du Gouvernement wallon et de la Fédération Wallonie-Bruxelles ainsi que les établissements publics du Gouvernement wallon et de la Fédération Wallonie-Bruxelles ;
  - Les régies communales autonomes.

Tableau 3 : Répartition des points octroyés des pouvoirs locaux/secteur public par type d'employeur en 2016

Type d'employeurs	Points octroyés	Pourcentage
Communes	58075	60%
Centre publics d'action sociale	27994	29%
Association de communes	7392	8%
Provinces	1098	1%
Etablissements publics qui dépendent de la Région Wallonne	797	1%
Service du Gouvernement de la Communauté française (Direction Générale de l'Aide à la jeunesse "Plan Prévention violence)	510	1%
Associations visées au chapitre XII	441	0%
Etablissements publics qui dépendent de la Communauté française (O.N.E. & Ministère de la Communauté française)	47	0%
Régies communales autonomes	21	0%
<b>TOTAL</b>	<b>96375</b>	<b>100%</b>

Et sur cette base, uniquement via une cession de points de la part d'une commune ou d'un CPAS, certaines zones de police et de secours bénéficient de points.

Les employeurs figurant dans le tableau ci-dessus peuvent obtenir des points de multiples manières. C'est le cas, par exemple, pour les communes et les CPAS qui cumulent 74.343 points issus des critères objectifs avec près de 12.000 points complémentaires issus des points spécifiques individualisés, des appels à projets Plan Marshall et Thématiques, des naissances multiples et des besoins exceptionnels et temporaires en personnel. A eux deux, ces employeurs concentrent près de 90 pour cent des points du secteur des Pouvoirs locaux.

Le décret du 25 avril 2002 prévoit l'octroi de sept types de points différents (A. et B.1. à B.6.) :

Tableau 4 : Répartition des points octroyés des pouvoirs locaux/secteur public par type de point en 2016

Type de points		Points octroyés	Pourcentage
<b>A.</b>	<b>Points critères objectifs</b>	<b>74343</b>	<b>77%</b>
<b>B.</b>	<b>Points hors critères objectifs</b>	<b>22032</b>	<b>23%</b>
B.1.	dont besoins spécifiques	13084	59%
B.1.1.	dont Individualisés	2447	19%
B.1.2.	dont Plan Marshall	7237	55%
B.1.3.	dont Projets thématiques	3400	26%
B.2.	dont parcs à conteneurs	3940	18%
B.3.	dont transfert d'anciennes mesures	3633	16%
B.4.	dont les établissements publics et les services du Gouvernement	715	3%
B.5.	dont les naissances multiples	613	3%
B.6.	dont les besoins exceptionnels et temporaires en personnel	47	0%
	<b>Total général</b>	<b>96375</b>	

#### A. Points critères objectifs

Le calcul global des points dont peuvent disposer en grande majorité les communes et CPAS est effectué en fonction des critères d'attribution du décret - dits critères objectifs - sur base des dernières données officielles disponibles. Moyennant des adaptations à la marge et consécutives à la réforme du Plan de Cohésion sociale ainsi que des CISP (centres d'insertion socio-professionnelle), la répartition des points sur base des critères objectifs n'a plus été modifiée depuis 2010.

Tableau 5 : Liste des critères objectifs au sens du décret du 25 avril 2002

Critères d'attribution des points	Pouvoirs locaux	Poids des critères
Le nombre d'habitants <sup>1</sup>	Communes	12 %
Le nombre de chômeurs complets indemnisés <sup>2</sup>	Communes	27%
Le nombre d'agents <sup>3</sup>	Communes – CPAS	14 %
Le kilométrage de voirie communale <sup>4</sup>	Communes	9,0 %
Le nombre de bénéficiaires du RIS et de l'aide sociale <sup>5</sup>	CPAS	6,0 %
Le nombre de travailleurs sociaux <sup>6</sup>	Communes – CPAS	6,0 %

<sup>1</sup> Nombre de personnes inscrites aux registres de la population, chiffres INS ;

<sup>2</sup> Chiffres ONEM ;

<sup>3</sup> Statistique de l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales ;

<sup>4</sup> Chiffres fournis par les services techniques provinciaux (DGO5) ;

<sup>5</sup> Chiffres fournis par la DG de l'action sociale et de la santé du Ministère de la Région wallonne ;

<sup>6</sup> Nombre d'assistants sociaux et de personnes assimilées visés par le Fonds spécial de l'aide sociale, chiffres fournis par la Direction générale de l'action sociale et de la santé du Ministère de la Région wallonne ;

Le nombre de repas servis à domicile <sup>7</sup>	Communes – CPAS	3,0 %
Le nombre d'heures de travail prestées par les services agréés d'aide aux familles et aux personnes âgées <sup>8</sup>	Communes – CPAS	10 %
Le nombre de lits dans les maisons de repos et les maisons de repos et de soins <sup>9</sup>	Communes – CPAS	1,5 %
Le nombre de places dans les services d'accueil de la petite enfance <sup>10</sup>	Communes – CPAS	1,5 %
L'adhésion au Plan Communal pour l'Emploi <sup>11</sup>	Communes	9,0 %

A noter que si l'on additionne le poids de chaque critère, il n'est pas possible d'atteindre 100% puisqu'il manque 1,91 % (un critère ayant été supprimé par décret en 2015). Pour calculer les critères objectifs, il faut par conséquent répartir la pondération de manière proportionnelle entre les autres critères.

### *B. Points hors critères objectifs*

**B.1. Besoins spécifiques :** pour cette catégorie, aucune balise propre n'est prévue par le décret. L'interprétation large de celle-ci a eu pour conséquence qu'au fil du temps deux sous-catégories ont été créées :

- Les points individualisés : sur la simple appréciation du Ministre de l'Emploi et sous réserve d'avis du Ministre fonctionnel (contraignant que s'il est négatif), un employeur (exceptées les zones de police et de secours) peut obtenir des points pour mener un projet spécifique qui ne rentre dans aucune autre catégorie. Il s'agit finalement d'une catégorie où tout employeur peut introduire une demande de subvention, demande pour laquelle le décret prévoit peu de balises sur lesquelles le Ministre de l'Emploi peut s'appuyer pour fonder sa décision d'octroi ou de refus.

- Les points Plan Marshall et les Projets thématiques : sur base d'appels à projets principalement.

**B.2. Parcs à conteneurs :** ils sont attribués à des intercommunales et à l'administration communale de La Louvière.

**B.3. Transfert d'anciennes mesures (ACS 474 entre autres) en points APE.** Ces points, à durée indéterminée, ont été transférés sans déterminer la fonction des travailleurs ni décrire le projet.

**B.4. Établissements publics et Services du Gouvernement qui peuvent demander des points en plus des points spécifiques.**

<sup>7</sup> Nombre de repas servis, soit par un service du CPAS, soit par un service privé ou public avec lequel le CPAS a conclu une convention écrite, chiffres fournis par la DG de l'action sociale et de la santé du SPW ;

<sup>8</sup> Nombre d'heures prestées annuellement par les aides familiales et les aides seniors auprès des bénéficiaires des services du CPAS ou des services privés ou publics avec lesquels le CPAS a conclu une convention écrite, chiffres fournis par la Direction générale de l'action sociale et de la santé du Ministère de la Région wallonne ;

<sup>9</sup> Nombre de lits de maison de repos pour personnes âgées ou de maison de repos et de soins, gérées par les CPAS, les communes et les associations de communes, tel qu'il figure dans les documents détenus par la Direction générale de l'action sociale et de la santé du Ministère de la Région wallonne ;

<sup>10</sup> Nombre de places situées dans les maisons communales d'accueil de la petite enfance ainsi que dans les crèches gérées par les communes, les provinces, les associations de communes et les CPAS, tel qu'il résulte des documents détenus par l'ONE ;

<sup>11</sup> La mise en place de plans communaux pour l'emploi par les communes, en tenant compte du rapport entre le nombre de chômeurs complets indemnisés de chaque commune concernée par les plans communaux pour l'emploi et le nombre de chômeurs complets indemnisés de l'ensemble des communes concernées par les plans communaux pour l'emploi.

B.5. Naissances multiples pour les CPAS qui connaissent ce type de situation sur leur territoire.

B.6. Besoins exceptionnels et temporaires en personnel : extrêmement peu de points sont octroyés par ce biais étant donné une procédure plus lourde.

- Deuxièmement, par **secteur non-marchand**, le décret vise le secteur d'activité qui, à la fois, a une utilité publique, ne vise aucun but lucratif et satisfait des besoins qui autrement n'auraient été que partiellement rencontrés.

Dans le cadre du décret, les employeurs relevant de ce secteur sont :

- Les asbl et les établissements d'utilité publique (96% des points octroyés en 2016 sur l'ensemble des employeurs du non-marchand) ;
- Les organismes dotés de la personnalité juridique qui ne poursuivent pas un but lucratif et dont l'objet est l'aide aux entreprises ;
- Les sociétés de logement de service public ;
- Les agences immobilières sociales ;
- Les IDESS.

Concernant le non-marchand, il n'y a pas de types de points prévus par le décret contrairement au secteur des pouvoirs locaux. En effet, le décret du 25 avril 2002 n'en précise pas ce qui, au fil du temps, a permis aux précédents Ministres de l'Emploi d'octroyer des points (représentant en 2016) :

- Issus de transferts d'anciennes mesures (73% des points octroyés du secteur) ;
- Individualisés – octroyés similairement à ceux des pouvoirs locaux/secteurs publics (15%) ;
- Plan Marshall (8%) ;
- Projets thématiques (4%).

En 2016, les premiers secteurs d'activités sont par ordre d'importance en termes de points octroyés :

- L'aide aux personnes ;
- L'éducation permanente et la culture ;
- L'accueil de l'enfance ;
- L'insertion socio-professionnelle ;
- La politique de la jeunesse ;
- Le tourisme, etc.

- Troisièmement, le décret du 25 avril 2002 prévoit des points APE spécifiques pour le secteur de l'enseignement. Une Convention a été signée en ce sens le 18 décembre 2007 et y précise les modalités. La **Convention enseignement** émane d'un accord de coopération datant du 29 avril 2004.

L'engagement du Gouvernement wallon vis-à-vis de la Fédération Wallonie-Bruxelles repose sur une subvention unique de 14.730 points annuels (depuis le 1<sup>er</sup> juin 2014) liquidée en quatre tranches forfaitaires.

Les bénéficiaires de la Convention doivent avoir leur siège principal/développer leurs activités en Région de langue française. Il s'agit :

- Des établissements ou sections d'enseignement (de tout réseau, niveau et type) ;
- Des administrations relevant, de façon directe ou non, de la Communauté française ainsi que des services organisés par cette dernière en faveur de l'éducation ;
- Des associations et divers organismes dont l'objet et l'action sont reconnus par le Gouvernement de la Communauté française comme relevant de l'éducation et de l'enseignement.

Les fonctions des travailleurs sont encadrées par la Convention. C'est la Fédération Wallonie-Bruxelles qui décide seule de la répartition des points entre les employeurs et qui en contrôle la bonne utilisation. Il n'y a pas de « types de points » à distinguer à ce niveau.

### c) Profil des travailleurs

L'importance et la croissance du chômage de longue durée, notamment dans les années 1990, ont conduit au développement de politiques publiques visant à lutter contre l'enlèvement dans le chômage. Ainsi, l'intention originelle du dispositif APE consistait à rationaliser le plan de résorption du chômage wallon qui, avant 2002, contenait de multiples formes d'emplois subventionnés par la Région wallonne tels que les statuts ACS, Prime, TCT, FBIE et autres arrêtés royaux 123 ou 258. Ces mesures étant à destination, en principe, des demandeurs d'emploi les moins qualifiés. Par conséquent, le dispositif APE a pour objectif de favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés et ce, notamment, en pérennisant plusieurs systèmes antérieurs et partant, les emplois déjà en place.

Certes, le dispositif APE a permis la création d'emplois mais deux critères permettent de questionner l'efficacité du dispositif APE en termes d'engagement de demandeurs d'emplois difficilement insérables sur le marché de l'emploi : le niveau d'études, l'âge et la durée de chômage des travailleurs APE.

#### ➤ Niveau d'études et durée de chômage des travailleurs APE

Tableau 6 : Niveau d'études des travailleurs APE des pouvoirs locaux/secteur public et du secteur non-marchand

Niveau d'études	2010		2016		Évolution (en points de %)
	Nombre de travailleurs	%	Nombre de travailleurs	%	
<b>Master</b>	3614	6,6%	5453	8,7%	2,1
<b>Bachelier</b>	9812	17,9%	12570	20,1%	2,2
<b>Secondaire +</b>	16447	30,1%	20233	32,4%	2,3
<b>Secondaire -</b>	11209	20,5%	11400	18,2%	-2,3
<b>Primaire</b>	13601	24,9%	12870	20,6%	-4,3
<b>TOTAL</b>	54683	100%	62526	100%	0

Les travailleurs APE sont en très grande majorité détenteurs d'une qualification supérieure (en 2016 : plus de 60 pour cent des travailleurs APE ont un niveau d'études secondaires supérieures minimum ; près d'un tiers ont un niveau d'études de bachelier ou universitaire). Les niveaux bachelier et master connaissent d'ailleurs la plus forte augmentation au détriment des profils moins qualifiés qui sont de moins en moins embauchés avec le dispositif APE. C'est la raison pour

laquelle la facilité d'obtention du passeport APE (depuis 2012, 60% des passeports l'ont été à des personnes inoccupées depuis moins d'un an au moment de l'obtention du passeport) permet notamment à un public très qualifié d'être de plus en plus embauché au détriment de ceux qui ont moins d'opportunités d'emploi sur le marché du travail non subventionné. En effet, la moitié des passeports délivrés l'ont été à des demandeurs d'emploi déclarant un niveau d'études supérieur, en grande partie des détenteurs d'un baccalauréat. En réalité, les employeurs du secteur public et non-marchand jouissent du dispositif APE comme un soutien financier pour engager des moyens et hauts profils.

➤ **Âge des travailleurs APE**

On peut constater une élévation de la moyenne d'âge des travailleurs APE. Que ce soit dans le secteur non-marchand où, en 2016, 22% des travailleurs APE travaillaient déjà chez le même employeur avant 2002, ou que ce soit dans les pouvoirs locaux où les plus de 50 ans progressent de plus de 900 unités en deux ans alors que ce secteur a perdu 1000 ETP en 2016, la tendance se confirme dans le sens d'une diminution du renouvellement des postes de sorte que la réalisation de contrats ne profite pas aux plus jeunes.

Tableau 7 : Âge des travailleurs APE des pouvoirs locaux/secteur public et du secteur non-marchand

Classe d'âge	2010		2016		Évolution (en points de %)
	Nombre de travailleurs	%	Nombre de travailleurs	%	
<b>Moins de 25</b>	3973	7,3%	3168	5,1%	-2,2
<b>De 25 à 39</b>	23491	43,0%	26511	42,4%	-0,6
<b>De 40 à 49</b>	16530	30,2%	16488	26,4%	-3,9
<b>Plus de 50</b>	10689	19,5%	16359	26,2%	6,6
<b>TOTAL</b>	54683	100%	62526	100%	0

Enfin, l'analyse de la durée d'inscription en tant que demandeur d'emploi au moment de l'obtention du passeport APE permet de corroborer les conclusions présentées ci-dessus. En effet, la part des plus de 50 ans dans les détenteurs du passeport est minoritaire. Elle ne représente qu'environ 14% tout classe d'âge confondue. Si on compare celle-ci avec les 26% des « plus de 50 ans » parmi l'ensemble des travailleurs APE, l'on peut aisément distinguer le manque de rotation des travailleurs APE. Ainsi, les plus jeunes sont nombreux à demander un passeport mais leur proportion parmi les travailleurs actifs sous statut APE est moitié moins importante.

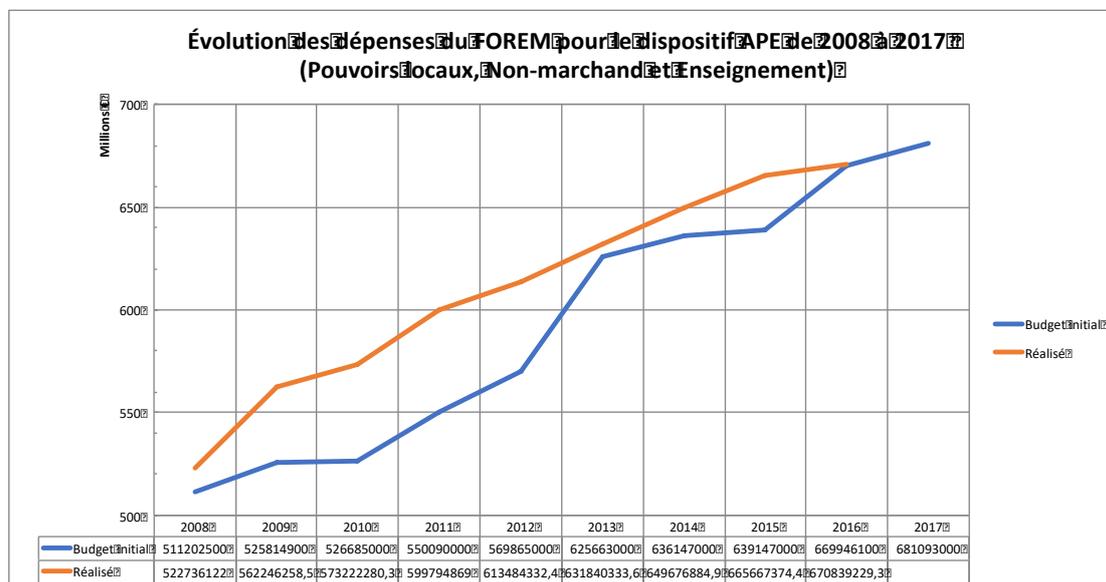
Il s'agit in fine davantage d'un maintien de travailleurs en poste que d'engagement de nouveaux demandeurs d'emplois. En effet, si le dispositif APE est une aide à l'insertion dans l'emploi, il est aussi et surtout un soutien structurel à l'emploi dans les secteurs publics et non-marchand. Ainsi, si 37% des travailleurs APE actifs en 2015-2016 ont débuté leur contrat durant cette période, une proportion quasi identique (38%) a été engagée il y a plus de 5 ans (dont plus de la moitié depuis plus de 10 ans).

Le Gouvernement wallon reconnaît l'utilité et le besoin de la présence de travailleurs de « haut profil » chez certains employeurs des secteurs des pouvoirs locaux et du non marchand. Il pointe cependant le fait que ces engagements ne

répondent pas à l'objectif de remise à l'emploi des personnes éloignées du marché du travail.

#### d) Évolution budgétaire

Tableau 8 : Croissance budgétaire des subventions APE hors réductions de cotisations sociales patronales



Le budget du dispositif APE a toujours augmenté depuis sa création.

Aux subventions versées par le FOREM (630 millions au budget 2018), s'ajoutent les réductions de cotisations sociales « groupes cibles » portant sur les contractuels subventionnés APE. Chaque travailleur auquel est attribué un point APE permet à l'employeur de prétendre à ces réductions de cotisations, désormais à charge de la Région wallonne. En 2018, le montant estimé des réductions de cotisations sociales équivaut à 354 millions d'euros.

Le budget total du dispositif pèse donc aujourd'hui environ un milliard d'euros.

#### e) Gestion administrative du dispositif

La Direction de la Promotion de l'Emploi (DGO6) instruit les dossiers et informe les employeurs quant à la procédure de demande d'octroi de points. Quant au FOREM, il assume la liquidation des subventions aux employeurs et est l'interlocuteur pour toute question financière. Son second rôle se porte sur la délivrance des passeports APE ainsi que sur la vérification des conditions liées au statut de demandeur d'emploi.

Toutefois, dans la pratique, les rôles de l'un et de l'autre ne sont pas clairement départagés ce qui entraîne des difficultés administratives, un pilotage défaillant ainsi que de la confusion parmi les bénéficiaires.

Les effectifs RH du FOREM pour le traitement de la matière APE se portent à environ 54 ETP en 2016. Quant à la Direction de la Promotion de l'Emploi, 4 agents traitent les dossiers APE.

#### **4. Critiques du dispositif actuel**

Un état des lieux complet a été réalisé par le cabinet du Ministre de l'Emploi, en collaboration avec le FOREm et la DG06 sous forme de fichiers permettant de réaliser des requêtes.

Ces fichiers donnent un état de situation sur une période donnée. Ils ont été créés pour les années 2015 et 2016. Ils permettent :

- d'identifier le nombre de points attribués par domaine d'activité, par projets, par employeur, par type de points (par exemple : critères objectifs, Plan Marshall, Thématiques, besoins spécifiques, besoins individuels, points réceptionnés, etc.).
- de distinguer le nombre de points octroyés (sur base des arrêtés ministériels), réalisés (sur base des engagements effectués) ainsi que les montants subventionnés (sur base des prestations réelles des travailleurs).

Ce travail d'objectivation constitue la base de la réforme et a permis d'opérer une analyse approfondie de la situation. Les problèmes rencontrés par le dispositif actuel sont les suivants :

##### **1. Budget incontrôlé**

Aucun mécanisme de contrôle budgétaire (enveloppe ouverte) : pour autant que le demandeur réponde aux prescrits légaux, il bénéficie de points APE ; De plus, les nouveaux points attribués génèrent des réductions supplémentaires de cotisations sociales non prévues dans l'enveloppe liée à la sixième réforme de l'État ;

Pas de maîtrise du montant de réduction de cotisations sociales liées aux APE (répartition sur un nombre de têtes inconnu à l'avance) ;

Gestion budgétaire complexe, notamment en raison des deux sources de financement.

##### **2. Complexité**

- Initialement conçu pour réunir différents systèmes d'emplois subventionnés en un seul dispositif et sous un seul statut, l'APE a connu une série de déclinaisons en fonction de différents projets gouvernementaux et ministériels, répondant à des critères, des durées et des modes d'octroi différents et aléatoires ;
- Certains pans du dispositif comportent des aspects de forfaitarisation (critères objectifs et Convention Enseignement) et d'autres non ;
- La gestion administrative du dispositif est extrêmement lourde pour les employeurs et l'administration : délais d'octroi, justification des états de salaires mensuels, paiement mensuel des subsides, difficultés de récupération des indus, contraintes sur les conditions de remplacement, contrôle du volume global de l'emploi, lourd travail d'encodage, etc. ;
- Deux administrations impliquées dans l'octroi et le paiement : DGO6 et FOREm, qui ne collaborent pas efficacement et ne partagent pas la même banque de données.

### **3. Octroi inéquitable des points APE**

- Les décisions d'octroi et le nombre de points octroyés semblent relever davantage du « fait du Prince » que des critères objectifs (à l'exception des points octroyés aux pouvoirs locaux et services publics dans le cadre des « critères objectifs ») ;
- Alors que l'APE est devenu un dispositif de soutien structurel important d'une série de politiques fonctionnelles, l'avis du Ministre fonctionnel dans la procédure d'octroi n'est pas systématiquement remis. Quand il l'est, il repose rarement sur une analyse objective du besoin (notamment en raison de l'absence de critères d'analyse objectifs).

### **4. Contrôle défaillant**

- Le contrôle de plusieurs paramètres inhérents au dispositif (volume global de l'emploi, critères objectifs pour les pouvoirs locaux, sur-subventionnement, etc.) est défaillant ;
- Aucun contrôle du sur-subventionnement alors que le décret interdit pourtant tout cumul d'aides à l'emploi ;
- Indus non évalués et non récupérés pendant des années.
- Les employeurs en infraction vis-à-vis du Décret sont dans la très grande majorité du temps non sanctionnés faute de Commission interministérielle. Celle-ci est seule compétente pour proposer une sanction mais ne s'est plus réunie à cet effet depuis plusieurs années. Les contrôles de l'Inspection sociale restent donc massivement sans suite.

### **5. Opacité**

Peu de visibilité sur les points octroyés et les bénéficiaires respectifs.

### **6. Éloignement important de l'objectif initial de soutien de l'insertion des publics fragilisés**

Le dispositif ne remplit plus que marginalement l'objectif initial à savoir de permettre l'accès à l'emploi des publics plus éloignés. Le dispositif subventionne une proportion importante de profils qualifiés et avec le temps, l'emploi est devenu de plus en plus stable. Le dispositif fonctionne essentiellement pour maintenir et gérer les postes existants dans les secteurs issus des pouvoirs locaux et du non-marchand.

## **5. Projet de réforme**

Le projet de réforme se fonde sur six principes-clés :

Points faibles actuels	Principes-clé de la réforme	Actions
1. Budget incontrôlé	<b>Maîtrise budgétaire</b>	Enveloppe fermée
2. Complexité	<b>Simplification</b>	- Subventionnement unique (RCS intégrées) - Suppression de la logique de points - Suppression du passeport APE
3. Octroi inéquitable et peu fondé des points APE	<b>Équité et efficacité</b>	- Responsabilisation des ministres fonctionnels par rapport à leur enveloppe - Octroi des subventions sur base de critères objectifs (fixés par chaque ministre fonctionnel)
4. Contrôle défaillant	<b>Contrôle renforcé</b>	- État des lieux des subventions APE - Responsabilisation accrue des ministres fonctionnels - Renforcement des moyens de contrôle
5. Opacité	<b>Transparence</b>	État des lieux Publication d'un cadastre après l'entrée en vigueur du décret
6. Éloignement de l'objectif initial de soutien à l'insertion des publics plus éloignés du marché	<b>Renforcement de la dynamique d'insertion des publics plus éloignés du marché</b>	Redéploiement, hors dispositif APE, d'une réelle politique de soutien à l'insertion des publics plus éloignés.

Notons que les mesures prises dans le cadre du renforcement de la dynamique d'insertion des publics éloignés (principe-clé n°6) le sont hors champ de la réforme APE.

Partant, un avant-projet de décret qui modifie le décret du 25 avril 2002 est soumis à l'approbation du Gouvernement wallon. Ce texte contient les éléments de réforme suivants :

## 1) et 2) Maîtrise budgétaire et simplification

Instauration d'une subvention unique propre à chaque employeur composée de la subvention liquidée par le FOREM et des réductions de cotisations sociales patronales :

### ➤ *Disponibilité des données et variabilité des points entre 2015-2016 et le 31 décembre 2019*

L'assiette de référence pour le calcul est la moyenne des montants subventionnés et des réductions de cotisations sociales sur les années 2015 et 2016. Pourquoi prendre ces années en compte ? Car ce sont les dernières années pour lesquelles l'ensemble des données APE et ONSS sont disponibles. En effet, étant donné que le Décret de 2002 permet à l'employeur d'engager son personnel dans les 6 mois suivant la décision, la consolidation des chiffres 2017 ne nous parviendra qu'au plus tôt en juin 2018. Et concernant les réductions de cotisations sociales, l'ONSS ne peut les fournir que 9 mois suivant l'année souhaitée, ce qui nous porte au plus tôt en juillet 2018 pour les chiffres 2017.

En outre, les procédures actuellement en cours au FOREM relatives à la récupération des indus et à la correction de la base de données ne portent que sur les années 2015-2016. Les années suivantes suivront les mêmes procédures dans une phase ultérieure.

Partant de ce constat, l'assiette de référence ne peut être que 2015-2016 pour anticiper au maximum les forfaits appliqués aux employeurs dès le 1<sup>er</sup> janvier 2020.

Cependant, prendre en compte uniquement l'assiette de référence n'est pas suffisant puisque des employeurs ont :

- soit disparu depuis lors ou des nouveaux ont intégré le dispositif APE ;
- soit perdu des points ou en ont gagné depuis lors.

A titre d'exemple, un employeur qui comptabilise 20 points sur sa moyenne 2015-2016 peut également compter sur les 10 points supplémentaires qu'il s'est vu octroyer en 2017, pour un total in fine de 30 points en date du 31 décembre 2019. De même, un employeur qui a contrario s'est vu retirer 10 points en 2017 n'obtienne in fine que 10 points en date du 31 décembre 2019. L'idée étant que la situation qui précède la forfaitarisation soit la plus fidèlement respectée et traduite dans le forfait attribué au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

### ➤ *Plafonnement de la gestion des points APE*

Certains employeurs ont usé de l'ingénierie des RCS dans des proportions énormes. Ce mécanisme consistait à répartir les points octroyés sur le plus de travailleurs possible ce qui entraîne l'obtention d'une réduction de cotisation sociale pour chaque travailleur disposant d'au moins un point APE.

Exemple : Octroi de 5 points pour un ETP. Grâce au mécanisme de la gestion des points, l'employeur met un point sur 5 travailleurs et non pas 5 points sur un travailleur.

Partant, ce mécanisme de gestion des points APE a contribué à augmenter le montant total des réductions de cotisations portant sur le dispositif APE. Étant donné la Sixième réforme de l'Etat, par laquelle la Wallonie est devenue compétente pour les réductions de cotisations sociales qui portent sur les agents contractuels subventionnés (dont les APE), ceci vient donc impacter directement le budget wallon (qui s'était vu initialement octroyer un montant fixe).

Afin de limiter les effets du mécanisme de gestion des points, un système plafonnement sera appliqué. La valeur de point propre à chaque employeur calculée selon la méthode décrite ci-dessous ne pourra dépasser, par exemple, 1,5 fois la valeur du point propre à chaque type d'employeur (PL - NM). Cette clé de plafonnement sera arrêtée par le Gouvernement wallon.

➤ *Méthode de calcul*

La méthode pour calculer la subvention de chaque employeur est la suivante :

- 1° calculer une nouvelle valeur du point propre à chaque employeur sur base des années 2015 et 2016<sup>12</sup> ;
- 2° appliquer le plafonnement décrit supra ;
- 3° multiplier cette nouvelle valeur par le nombre de points octroyés<sup>13</sup> à chaque employeur au 31 décembre 2019 ;
- 4° appliquer l'index.

La formule à appliquer est la suivante :

$$F = \left( \left( \frac{a}{\frac{b}{2}} \right) * c \right) * d$$

dans laquelle :

« F » équivaut au montant de la nouvelle subvention annuelle ;

« a » équivaut à la somme des montants de subventions (hors fonds de roulement et crédit d'ancienneté) et de réduction de cotisations sociales effectivement dus à l'employeur en application du décret du 25 avril 2002 et de l'article 353 bis / 9, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, et 353 bis / 10 de la loi-programme I du 24 décembre 2002, relatives aux prestations des années civiles 2015 et 2016. Les montants de réduction de cotisations sociales pris en compte sont ceux transmis par l'ONSS à l'Office en date du 1<sup>er</sup> décembre 2017 et portant

<sup>12</sup> L'idée étant de figer la situation 2015 - 2016 en comptabilisant les points tels qu'ils ont été cédés et réceptionnés in fine.

<sup>13</sup> Attention, les points critères objectifs sont comptabilisés similairement à l'arrêté d'octroi signé par le Ministre de l'Emploi. Autrement dit, sans les cessions qui sont décomptées chez le cessionnaire.

sur les travailleurs engagés dans le cadre du 25 avril 2002 et affectés auprès d'une unité d'établissement située en région de langue française ;

« b » équivaut à la somme des points subventionnés en 2015 et 2016 par l'Office en vertu du décret du 25 avril 2002. Les points subventionnés de chaque année respective sont obtenus en divisant le montant total des subventions (hors fonds de roulement et crédit d'ancienneté) effectivement dues à l'employeur en application du décret du 25 avril 2002 et relatives aux prestations des années civiles 2015 ou 2016 par la valeur du point APE arrêtée pour l'année 2015 ou l'année 2016 ;

«  $\frac{a}{\frac{b}{2}}$  » équivaut à la nouvelle valeur de point propre à chaque employeur ;

« c » équivaut au nombre **total** de points (en ce compris les points spécifiques octroyés à durée déterminée) dus<sup>14</sup> à l'employeur au 31 décembre 2019, en application du présent décret. Les points qui ont été cédés par un employeur à un autre, en application de l'article 22 §1er, sont comptabilisés chez l'employeur cessionnaire sauf dans le cas où l'employeur cédant dénonce préalablement la cession auprès du Forem.

« d » équivaut à l'index. Celui-ci sera arrêté par le Gouvernement et sera déterminé pour couvrir l'indexation intervenue entre les années de référence 2015-2016 et l'entrée en vigueur de la réforme. L'arrêté d'exécution déterminera le niveau de l'indice à prendre en compte. Celui-ci étant basé sur l'évolution de la valeur du point APE.

- Employeurs ne disposant pas de données de référence en 2015-2016  
Si un employeur n'avait aucun point en 2015-2016, sa valeur de point propre sur base de la méthode de calcul vaut zéro. Dans ce cas, il lui sera attribué la valeur moyenne de point propre au type d'employeur dont il dépend.
- Avantages
  - Cette méthode peut s'appliquer à tous les employeurs sans distinction ;
  - Elle solutionne facilement la problématique du rapatriement des cessions vers les communes et les CPAS ;
  - Cette méthode ne pénalise pas, moyennant le mécanisme correcteur, les employeurs qui ont recouru fortement à l'ingénierie des RCS ;
  - En calculant la nouvelle valeur de point propre à chaque employeur, le forfait attribué à chaque employeur pourra être estimé et communiqué dès le 01/01/2020 ; De plus, cela permettra au Forem d'anticiper la liquidation des premières tranches de subvention.

---

<sup>14</sup> « points dus » = points octroyés à l'employeur par décision Ministériel sous réserve d'une diminution éventuelle due à l'application du décret du 25 avril 2002 (ex : sanction de la CIM, retrait des points pour non réalisation de ceux-ci durant plus de 6 mois,...)

Par ailleurs, le passeport APE sera supprimé. Ainsi, pendant la période transitoire, les employeurs pourront remplacer des travailleurs ex-APE en place par tout demandeur d'emploi inoccupé, sans condition de profil spécifique (tel que le prévoit actuellement le passeport APE).

Enfin, le dispositif APE sera toujours soumis aux visites de l'Inspection sociale qui remettra ses avis à la Direction de la Promotion de l'Emploi (DGO6). Celle-ci sera directement compétente pour proposer une sanction au Ministre de l'Emploi. Par conséquent, la Commission interministérielle telle que prévue actuellement par le décret sera supprimée.

### 3) Équité et efficacité : responsabilisation des Ministres fonctionnels

L'objectif final de la réforme est de transférer, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020 et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2021, les crédits budgétaires aux Ministres fonctionnels compétents.

Ces transferts ne peuvent être effectués qu'après une période transitoire laissant un temps d'adaptation à chaque employeur (subvention unique annuelle) et aux Ministres fonctionnels (intégration dans des régimes d'aides régionaux nouveaux ou existants).

Conformément à la décision du Gouvernement wallon du 29 mars 2018, un groupe de travail a été constitué et chaque cabinet s'est vu remettre le fichier reprenant la liste des employeurs relevant des compétences du Ministre fonctionnel compétent. La liste définitive des employeurs relevant de chaque compétence fonctionnelle a été transmise à l'ensemble des cabinets en date du 17 septembre 2018. Sur base de cette liste, chaque Ministre fonctionnel peut consulter les secteurs qui relèvent de ses compétences.

Si des erreurs manifestes apparaissent dans cette liste, le groupe de travail se réunira afin de trancher les cas problématiques.

Une information vis-à-vis de l'ensemble des employeurs sera prochainement assurée par le Ministre de l'Emploi.

- *Détermination de l'enveloppe de chaque transfert (tant pour les compétences de la Région wallonne que celles de la Fédération Wallonie-Bruxelles) et timing*

À chaque transfert au Ministre fonctionnel compétent, un transfert budgétaire sera prévu et correspondra à la somme des subventions uniques des projets relevant de ses compétences. Au moment du transfert budgétaire, la contribution du Ministre fonctionnel au Fonds Budgétaire Interdépartemental pour l'Emploi sera déduite du montant transféré.

Ces transferts seront inscrits à partir des décrets budgétaires 2020 ou 2021, et ce suivant la décision du Ministre fonctionnement compétent.

Le niveau du transfert budgétaire afférant à chaque Ministre n'est pas encore déterminé puisque l'ensemble des paramètres du calcul de la subvention unique ne sont pas encore fixés.

Par ailleurs, des points APE attribués aux pouvoirs locaux servent actuellement de soutien à l'emploi de métiers qui seront soutenus dans le cadre de l'assurance autonomie, lorsque cette dernière sera fonctionnelle. Le projet d'assurance autonomie prévoit que les montants correspondant à ces points APE (valeur des points et réductions de cotisation) soient transférés vers le budget servant à opérationnaliser l'assurance autonomie. En accord avec la Ministre de la Santé, la Ministre des Pouvoirs locaux, l'UVCW et la Fédération des CPAS, un travail d'identification précis des points APE concernés est en cours afin de définir clairement le montant y correspondant. Ce montant sera alors transféré, au 1er janvier 2021, vers le budget « Assurance autonomie ».

Enfin, des points APE attribués aux pouvoirs locaux soutiennent actuellement la politique de l'accueil de l'enfance.

Ceux-ci permettent un cofinancement entre la Fédération et la Région et permettent d'assurer le respect de décrets en vigueur. Afin de mieux appréhender cet aspect un questionnaire sera envoyé au pouvoir locaux afin de faire un état des lieux des emplois APE public actuellement consacré à l'enfance.

➤ *Véhicule juridique applicable aux transferts du dispositif APE vers les Ministres fonctionnels (compétences de la Région wallonne)*

En réponse au point 4 de décision, 1° du GW du 29 mars 2018, étant donné que le présent avant-projet de décret prévoit l'abrogation du dispositif APE le 31 décembre 2020, les subventions découlant des régimes d'aides après transfert aux Ministres fonctionnels devront reposer sur un décret en vigueur au-delà du 31 décembre 2020. Ceci est valable tant pour les compétences de la Région wallonne que celles relevant de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Pour ces dernières, celles-ci seront réglées par un nouveau décret instaurant un régime d'aides propre aux compétences communautaires et visant à garantir un soutien structurel à certains employeurs de l'enseignement et du secteur non marchand via l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés.

Concernant la Région wallonne, les futures subventions, compétence par compétence et dès transfert, reposeront sur :

- ✓ Soit un nouveau décret prévoyant un nouveau régime d'aides (sous réserve de l'intégration des balises mentionnées infra) ;
- ✓ Soit un décret existant (sous réserve de l'intégration des balises mentionnées infra). Cette option visant à refinancer une politique existante.

- *Balises de bonne gouvernance applicables à l'ensemble des transferts d'enveloppes « APE » en soutien structurel aux politiques fonctionnelles*

En réponse au point 4 de décision, 3° du GW du 29 mars 2018, outre l'organisation de mécanismes de contrôle et de sanctions, ces régimes d'aides régionaux seront fondés sur des critères transparents, et incluent la publication d'un cadastre des bénéficiaires, ainsi que des mécanismes de contrôle et de sanctions.

Par ailleurs, des balises reprises dans l'avant-projet de décret, conditionnent le transfert des moyens ex-APE vers les politiques fonctionnelles.

Chaque nouveau régime d'aides doit décliner ces balises en modalités d'application propres.

- *Compétences de la Fédération Wallonie-Bruxelles*

Pendant la période transitoire et conformément à la situation qui prévaut actuellement avec le secteur de l'Enseignement, tel que prévu par l'Accord de coopération, le FOREm liquidera un montant forfaitaire au Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Après la période transitoire et en réponse au point 5 de la décision du GW du 29 mars 2018, concernant les compétences de la Fédération Wallonie-Bruxelles, les enveloppes budgétaires y afférentes ne seront pas transférées directement aux Ministres fonctionnels. Sur base d'un nouveau décret (cf. supra) et d'un Accord de coopération revu, outre le Ministre de l'Éducation, l'ensemble des Ministres du Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles seront responsabilisés. Il leur incombera de répartir les subventions dans le respect des prescrits de l'Accord de coopération et, le cas échéant, d'éventuelles conventions. Dans l'attente de la conclusion d'un Accord, le nouveau décret permettra de liquider les aides aux employeurs APE actuels dont le ou les projet(s) relève(nt) d'une compétence communautaire.

Un contact avec le Ministre-Président du Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles a été pris et la liste des projets des employeurs relevant des compétences communautaires sera transmise avant la mi-octobre. Le montant des enveloppes budgétaires y correspondantes sera estimé et cette estimation sera transmise dans le même délai.

- 4) Contrôle renforcé : contrôle de l'utilisation de la subvention pendant la période transitoire

Vu le nombre élevé d'emplois en jeu et la stabilité dont ont besoin les différents secteurs et étant donné que le Ministre de l'Emploi est en charge du dispositif jusqu'au terme de la période transitoire ou jusqu'à ce que chaque Ministre fonctionnel se soit vu transférer l'enveloppe budgétaire correspondant à ses compétences, un lien à l'emploi doit prévaloir ainsi qu'une manière de contrôler la bonne utilisation des moyens liquidés aux employeurs.

L'idée est de vérifier régulièrement, par comparaison des régimes de travail subventionnés totaux de l'employeur, le maintien des travailleurs APE déclarés par l'employeur la veille de l'entrée en vigueur de la période transitoire. En réalité, ce qui importe est le maintien d'un total de régimes de travail subventionnés pour chaque employeur.

Une dérogation du maintien de l'emploi est autorisée dans le cas où l'employeur réduirait de 10 pour cent, au maximum, son total de régimes de travail subventionnés.

Comme il en est d'usage actuellement, chaque cession fera l'objet d'une traçabilité par les services du FOREm et de la DGO6 de sorte que le contrôle du maintien de l'emploi puisse être vérifié chez les employeurs cédants et cessionnaires.

### 5) Transparence

Le Gouvernement publiera annuellement, selon les modalités qu'il détermine, un cadastre des employeurs bénéficiaires de l'aide et du montant forfaitaire qu'il leur a été accordé.

#### Suppression d'employeurs bénéficiaires au 1<sup>er</sup> janvier 2020

Les employeurs suivants seront exclus du champ d'application du décret le 1<sup>er</sup> janvier 2020 :

- Les **provinces** (1098 points en 2016) : en cohérence avec la DPR ;
- Les **régions communales autonomes** (21 points en 2016) : Certaines ont bénéficié de points propres octroyés sur une base inéquitable puisque certaines en disposent et d'autres pas.
- Les **services du Gouvernement de la Région wallonne et les établissements publics qui en dépendent** (CRA-W 96 points ; Circuit de Spa Francorchamps 61 points ; Forem 554 points ; Marronniers 34 points ; SWL 14 points 2016) ; responsabilisation des Ministres fonctionnels ;
- Les **services du Gouvernement de la Communauté française et les établissements publics qui en dépendent** (Ministère de la Communauté française ; ONE (l'OIP et non les points Convention ONE) 47 points 2016 ; DG de l'Aide à la jeunesse du Ministère de la CF 510 points 2016) : responsabilisation des Ministres fonctionnels.

Ces employeurs sont des entités publiques dont les dotations doivent permettre de couvrir les frais inhérents à leur mission. Quant aux employeurs, il leur revient, d'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2020, le cas échéant, de prévoir une politique RH et gestion financière adaptées permettant ainsi de ne pas impacter l'emploi des travailleurs concernés.

Conformément à la décision du Gouvernement wallon de transformer les aides à la promotion de l'emploi en soutien structurel aux politiques fonctionnelles, les asbl para-provinciales pourront toujours bénéficier du dispositif au-delà du 31 décembre 2019 et ne sont donc pas concernées par cette décision.

## **6. Principales remarques/demandes des organes consultatifs**

- Les organes consultatifs font part de leur satisfaction globale par rapport aux objectifs de changement vers un soutien aux politiques structurelles et de simplification administrative.

Ils émettent par ailleurs les remarques suivantes :

- La réforme devrait par divers effets incidents aboutir à une réduction des moyens chez certains.  
*La méthode de calcul a été modifiée afin qu'aucunes circonstances exceptionnelles intervenues durant la période de référence 2015-2016 ne viennent impacter la subvention unique. Par ailleurs, la responsabilité du Ministre de l'Emploi consiste à mener une politique dans l'intérêt collectif, c'est-à-dire garantir tant le budget que le taux d'emploi global du dispositif. En outre, de nombreux co-financements existent. Dès réception par les Ministres fonctionnels, ceux qui devraient être subsidiés davantage au regard des missions qu'ils mènent en réponse aux besoins du secteur pourraient recevoir davantage ;*
- Il est délicat d'envisager d'adopter les textes avant les vacances parlementaires : demande de pouvoir consulter le cadastre des aides et d'obtenir plus de clarté sur la période post-2020.  
*La concertation menée par chaque Ministre fonctionnel dans ses compétences permettra de préciser chaque nouveau régime d'aide et ainsi de faire la clarté sur la période post-2020.*
- Il est très difficile de lier tous les employeurs à un seul Ministre fonctionnel. La logique de « l'accessoire qui suit le principal » a des limites par rapport aux poly-agréments notamment.  
*Le Gouvernement a décidé de répartir les subventions par projets ;*
- Le maintien de l'emploi n'est pas garanti.  
*Premièrement, la réforme est guidée par les principes de bonne gouvernance, d'efficacité, d'efficience et de meilleure utilisation des deniers publics. Cependant, cette réforme garantit un taux d'emploi global. Enfin, parallèlement à celle-ci, une réelle politique d'emploi est développée, notamment à travers des dispositifs alliant formation et insertion, et ce en particulier au bénéfice des personnes plus fragilisées*

### Autres modifications et précisions techniques en réponse aux avis des organes consultatifs :

- L'article 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup> du présent avant-projet de décret ne modifie aucunement le décret existant concernant :
  - La rémunération égale à celle fixée sur la base de la loi du 19 décembre 1974 ;
  - La rémunération au moins égale à celle octroyée aux agents définitifs.
- Les règles relatives au cumul de la subvention découlant du présent avant-projet de décret avec d'autres subventions ne sont pas modifiées par rapport à l'actuel décret APE. L'avant-projet de décret a été modifié en ce sens (suppression de l'article 2, 2<sup>o</sup>) ;

- Le Fonds budgétaire interdépartemental pour l'Emploi sera maintenu en l'état. Au moment du transfert budgétaire, cette contribution du Ministre fonctionnel sera déduite du montant transféré ;
- Les zones de police et de secours ont été réintégrées dans le champ d'application. Elles pourront toujours bénéficier de la subvention dans le cas où la commune ou le CPAS cédant auront formellement demandé au FOREm de ne pas rétrocéder leurs points « critères objectifs ». Le FOREm préviendra les communes et CPAS concernés à l'avance pour qu'ils puissent prendre les dispositions utiles.

## **7. Comité C**

Conformément à la décision du Gouvernement wallon en 2<sup>ème</sup> lecture, un point a été soumis au Comité C du 13 juillet 2018 qui, suite à la présentation de la réforme par le cabinet Jeholet, a rendu un protocole de désaccord.

## **8. Remarques du Conseil d'Etat**

La principale réserve du Conseil d'Etat portait sur le mécanisme du buffer tel que prévu à l'article 5, §13 de l'avant-projet de décret tel qu'approuvé en 2<sup>ème</sup> lecture. Il convenait de mieux encadrer l'habilitation donnée au Gouvernement wallon. Il est proposé dans le présent avant-projet de décret tel que soumis à l'approbation du GW en 3<sup>ème</sup> lecture de supprimer ce mécanisme. La méthode de calcul revue sur base des points subventionnés permet de tenir compte des employeurs ayant connu des situations difficiles au cours de la période de référence 2015-2016.

Les autres remarques du Conseil d'Etat portent sur des dispositions techniques et ont été insérées dans l'avant-projet de décret. Les commentaires des articles y font également référence.

## **B. REFERENCES LEGALES**

Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifiée par la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième réforme de l'Etat ;

Décret du 25 avril 2002 relatif aux aides visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du secteur non marchand, de l'enseignement.

## C. IMPACT BUDGETAIRE

### 1. Trajectoire budgétaire sans réforme du dispositif

Sans réforme du dispositif actuel, la trajectoire budgétaire serait la suivante :

<b>Evolution des dépenses APE sans réforme (en €)</b>						
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
CE	<b>1.003.141.000</b>	<b>1.024.006.332</b>	<b>1.045.305.664</b>	<b>1.067.048.022</b>	<b>1.089.242.621</b>	<b>1.111.898.867</b>

Cette évolution annuelle du budget APE est basée sur :

- L'index moyen de la valeur du point APE depuis 2010 à savoir 1,06%
- L'augmentation moyenne du nombre de points octroyés de 2008 à 2016 (dernière donnée disponible) à savoir 1,02%

### 2. Budget de la réforme

Dès l'entrée en vigueur du régime transitoire et pour maîtriser l'évolution incontrôlée du budget actuel, le budget disponible respectera le principe de l'enveloppe fermée, contrairement au dispositif actuellement en vigueur.

Sur base de la méthode de calcul présentée supra, tenant compte des données actuellement disponibles au FOREm (calcul du coût effectif en cours, impact des sanctions éventuelles de la CIM, etc.) avec une clé de plafonnement de 1,5<sup>15</sup> et d'un index défini à 1,0432<sup>16</sup> (variables toutes deux définies à titre d'exemple, sur base objective afin de valider la méthodologie de calcul : voir notes de bas de page), le budget estimé pour 2020 sera de :

<sup>15</sup> Cette clé de 1,5 a été testée sur base des données transmises par le FOREm. Elle a été fixée d'une part pour ne pas impacter un nombre trop important d'employeurs et d'autre part pour garder la maîtrise budgétaire de la réforme.

<sup>16</sup> Cette valeur d'index a été déterminée sur base des index appliqués à la valeur du point APE entre les années de référence 2015-2016 et l'entrée en vigueur de la réforme. Les index 2019 et 2020 ont été estimés sur base des index moyens des années antérieures.

BUDGET REFORME	<b>Budget méthode points subventionnés à 100% / clé de plafonnement 1,5</b>	
	<b>Indexation</b>	<b>104,32%</b>
	Enseignement	55.759.400 €
	Non marchand	538.073.803 €
	Pouvoirs locaux	480.289.779 €
	<b>Sous-Total 1</b>	<b>1.074.122.982 €</b>
Extinction du dispositif actuel	1 ) Récupération Indus et CIM	-5.000.000 €
	2) Paye NM décembre 2019 (payée en janvier 2020)	25.500.000 €
	3) Paye PL 4ème trimestre 2019 (payée en janvier 2020)	2.500.000 €
	4) Crédit d'ancienneté 2019 (payé en janvier 2020)	3.750.000 €
	5) Récupération du fonds de roulement	-24.000.000 €
	6) Convention ONE*	9.328.442 €
	<b>Sous-Total 2</b>	<b>12.078.442 €</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1.086.201.424 €</b>	

\*Budget estimé sur base de l'état des lieux actuels de la convention ONE

Détail de l'extinction du dispositif actuel :

- 1) Des moyens complémentaires pourraient provenir d'une part sur base de la récupération des indus portant sur les années 2014 à 2019, conformément au décret actuellement en vigueur, et d'autre part des éventuelles sanctions du Ministre de l'Emploi sur proposition de la CIM. Par ailleurs, une dépense moins importante pourrait résulter de l'actualisation des données de référence (récupération des indus 2015-2016 et éventuelles sanctions du Ministre de l'Emploi sur proposition de la CIM) ;
- 2) La subvention actuelle dans le secteur NM est calculée sur base des états de salaire du mois précédent. La subvention concernant les prestations du mois de décembre est donc payée le 23 janvier de l'année qui suit. La paie NM du mois de décembre 2019 sera payée sur le budget 2020 ;
- 3) Le quatrième trimestre de l'année « n » est payé l'année « n+1 » dans les PL ;
- 4) Le crédit d'ancienneté de l'année « n » est payé l'année « n+1 » ;
- 5) Lorsque les décisions arriveront à échéance ou seront clôturées, une récupération automatique des fonds de roulement versés en début de vie de la décision sera effectuée. Il se récupère sur le dernier versement, à savoir janvier 2020 ;
- 6) Le Gouvernement wallon s'engage à respecter la convention ONE jusqu'au terme de celle-ci. A cette fin un budget complémentaire est estimé sur base du solde actuel de points qui doivent encore être octroyés.

Les éléments 1 à 5 constitue un « one-shot » dû à l'extinction du dispositif. En 2021 le budget global ne devra donc pas tenir compte de ces éléments.

Afin d'évaluer au mieux l'impact budgétaire de la réforme, un monitoring budgétaire mensuel a été demandé au FOREM.

On peut constater une augmentation budgétaire du budget de la réforme applicable en 2020 avec la trajectoire budgétaire à politique inchangée. Cette différence s'explique par la modification de la méthode de calcul et par la trajectoire budgétaire qui est basée sur la consommation moyenne des points et non sur l'octroi des décisions. En outre, le budget prévu dans le cadre de la réforme respecte le principe de l'enveloppe fermée et met fin au système imprévisible de l'évolution des réductions de cotisations sociales. Il résulte de l'addition des subventions uniques estimée de chacun des employeurs repris dans le champ d'application du présent avant-projet de décret.

Impact de la décision sur les dépenses						
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
CE	983.141 milliers EUR*	<i>Voir conclave</i>	1.086.201.424 EUR	Transfert des crédits	Transfert des crédits	Transfert des crédits
CL	983.141 milliers EUR	<i>Voir conclave</i>	1.086.201.424 EUR	Transfert des crédits	Transfert des crédits	Transfert des crédits
Impact SEC						

\* Ce budget se base sur la consommation des subventions de l'année précédente (points consommés). Autrement dit, si tous les employeurs consomment 100 pour cent de leurs points octroyés, le budget n'est pas suffisant. Il y a toujours une part d'imprévisibilité étant donné les réductions de cotisations sociales. Pour celles-ci, nous ne pouvons pas prévoir le salaire versé aux travailleurs en place ou à venir dont dépendent justement les réductions de cotisations sociales. Enfin, avec le mécanisme de gestion des points, le niveau total de ces réductions peut augmenter sans maîtrise budgétaire. La réforme supprime toute imprévisibilité.

### **3. Transfert des crédits aux Ministres fonctionnels**

L'enveloppe qui sera transférée à chaque Ministre fonctionnel, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2021, sera établie en additionnant l'ensemble des subventions uniques des projets des employeurs qui dépendent de ses compétences.

Au moment du transfert budgétaire, la contribution du Ministre fonctionnel au Fonds Budgétaire Interdépartemental pour l'Emploi sera déduite du montant transféré.

#### **D. AVIS DE L'INSPECTION DES FINANCES**

Avis favorable rendu le 26 mars 2018.

#### **E. AVIS DE LA CELLULE D'INFORMATIONS FINANCIERES**

Sans objet.

**F. ACCORD DU MINISTRE DU BUDGET**

Avis favorable rendu en séance le 29 mars 2018.

**G. AVIS DU MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE**

L'avis a été sollicité le 23 mai 2018.

**H. AVIS DE LA CELLULE ADMINISTRATIVE SPÉCIFIQUE  
« DÉVELOPPEMENT DURABLE » ET OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT  
DURABLE**

Sans objet.

**I. RAPPORT GENRE**

Annexé.

## **J. INCIDENCE FONCTION PUBLIQUE**

- 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, sur base volontaire ;
- Pas d'impact pour la DAPE (DGO6 – SPW) étant donné leur rôle à jouer pour assurer la transition entre le dispositif actuel et le transfert vers les politiques fonctionnelles.
- Dans le cadre des travaux sur les textes de transfert des Ministres fonctionnels, une réflexion plus précise sera menée.

## **K. INCIDENCE EMPLOI**

Le dispositif comptabilise aujourd'hui plus de 60.000 travailleurs sous statut APE, soit plus de 45.000 ETP.

Le dispositif réformé adapte la méthode de calcul de sorte que les éventuelles périodes d'inoccupation du personnel APE en 2015-2016 n'aient pas d'influence sur la subvention unique. En outre la réforme prévoit une méthode de contrôle du maintien de l'emploi permettant de garantir le maintien des travailleurs APE pendant la période transitoire. La marge de flexibilité qui est donnée aux employeurs relativement aux régimes de temps de travail, la suppression des passeports APE et des fonctions des travailleurs, ainsi que les moyens budgétaires complémentaires dégagés entre la 2<sup>ème</sup> et la 3<sup>ème</sup> lecture permettent de garder un taux d'occupation semblable voire augmenté.

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.

## **L. AVIS LEGISA**

L'avis n° 1223 a été rendu le 4 mai 2018.

## **M. MESURES A CARACTERE REGLEMENTAIRE**

Sans objet.

## **N. ANALYSE D'IMPACT RELATIVE À LA COHÉRENCE DES POLITIQUES EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT**

Sans objet.

**O. PROPOSITION DE DECISION**

Le Gouvernement wallon

1. Adopte, en troisième lecture, le projet de décret modifiant le décret du 25 avril 2002 relatif aux aides visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du secteur non-marchand, de l'enseignement ;
2. Charge le Ministre de l'Emploi de déposer ce projet sur le Bureau du Parlement de Wallonie;
3. Charge le Ministre de l'Emploi de présenter en 1<sup>ère</sup> lecture l'arrêté d'exécution dudit projet de décret;
4. Charge le Ministre de l'Emploi de l'exécution de la présente décision.

**Pierre-Yves JEHOLET**