

AVIS n° 1409

Avis sur l'avant-projet d'arrêté portant exécution du décret du 25 avril 2002 relatif aux aides visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du secteur non marchand, de l'enseignement et d'autres dispositions légales

Avis adopté le 24 janvier 2019

TABLE DES MATIERES

1. INTRODUCTION	p.3
2. RETROACTES	p.3
3. EXPOSE DU DOSSIER	p.3
4. AVIS	p.4
4.1. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES	p.4
4.1.1. Le maintien de l'emploi et stabilité des services	p.4
4.1.2. Le respect de la fonction consultative et de la concertation	p.5
4.1.3. L'allongement d'un an de la phase transitoire	p.5
4.2. CONSIDÉRATIONS PARTICULIÈRES	p.5
4.2.1. Le coefficient d'indexation « d » (art.2, al.1)	p.5
4.2.2. Le système de plafonnement (art.2, al.2)	p.6
4.2.3. La notification de la décision d'octroi (art.3)	p.6
4.2.4. La réduction du montant de l'aide (art.4)	p.6
4.2.5. L'apport d'universalité (art.5)	p.7
4.2.6. La dénonciation des cessions (art.6)	p.7
4.2.7. Le calcul de l'effectif de référence (art.7)	p.7
4.2.8. Les assimilations aux demandeurs d'emploi inoccupés (art.8)	p.8
4.2.9. Le contrôle du maintien de l'effectif de référence (art.9, 1er)	p.8
4.2.10. La définition du coût effectivement supporté par l'employeur (art.9, §2)	p.8
4.2.11. Procédure de sanction (art.12)	p.9
4.2.12. Octroi de l'aide en cas de préavis presté (art.13)	p.9
4.2.13. Cadastre (art.14) et évaluation de la réforme	p.9
4.3. REMARQUES DE FORME	p.9

1. INTRODUCTION

Le 22 novembre 2018, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture l'avant-projet d'arrêté portant exécution du décret du 25 avril 2002 relatif aux aides visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du secteur non marchand, de l'enseignement et d'autres dispositions légales.

Le 12 décembre 2018, le Ministre JEHOLET a sollicité l'avis du Conseil économique, social et environnemental de Wallonie sur cet avant-projet d'arrêté.

2. RETROACTES

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.

Le 28 mai 2018, le CESW a adopté l'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.

Le 21 juin 2018, le Gouvernement wallon a adopté ce projet en deuxième lecture.

Le 24 août 2018, le Ministre PY JEHOLET a adressé un courrier au CESW l'informant de sa décision de postposer la période transitoire d'une année et de communiquer aux employeurs les montants de la nouvelle subvention d'ici la fin de l'année 2018.

Le 4 octobre 2018, le Gouvernement a adopté en troisième lecture l'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.

A la date d'adoption du présent avis, le projet de décret modifiant le décret du 25 avril 2002 est toujours en cours d'examen en Commission de l'économie, de l'emploi et de la formation du Parlement wallon.

3. EXPOSE DU DOSSIER

L'avant-projet d'arrêté vise à définir les modalités exécutoires du décret du 25 avril 2002 relatif aux aides à la promotion de l'emploi ; il concerne la période transitoire allant du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2020.

Il aborde notamment les points suivants :

- la fixation de l'indice « d » (coefficient d'indexation),
- la fixation du pourcentage relatif au plafonnement de l'aide,
- la notification de la décision d'octroi,
- les cas de réduction du montant de l'aide,
- les modalités relatives à un apport d'universalité et à la dénonciation des cessions,
- le nombre moyen de points par type d'employeurs pour le calcul de l'effectif de référence concernant les employeurs bénéficiant d'une décision d'octroi ne précisant pas le nombre d'ETP,
- les modalités relatives à l'engagement et au remplacement d'un travailleur,
- les assimilations à des demandeurs d'emploi inoccupés,
- le contrôle du maintien de l'effectif de référence,
- la définition du coût effectivement supporté par l'employeur,
- la liquidation de la subvention unique,
- la récupération des indus et les plans d'apurement,
- les procédures de sanction,
- l'octroi de l'aide en cas de préavis presté,
- le cadastre,
- la continuité du traitement des demandes et des procédures de sanction.

4. AVIS

A l'examen de l'avant-projet d'arrêté, le Conseil demande notamment que :

- **une implication adéquate des organes consultatifs et une concertation réelle avec les acteurs concernés soient désormais garanties,**
- **la phase transitoire soit allongée d'un an (du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2021 au plus tard),**
- **la continuité des services, le maintien des emplois existants et la neutralité budgétaire constituent des impératifs durant cette phase,**
- **dans cette perspective, d'importants ajustements soient apportés, en concertation avec les interlocuteurs sociaux du secteur non-marchand et des pouvoirs locaux, comme prévoir un niveau suffisant du coefficient d'indexation, supprimer le système de plafonnement, objectiver la procédure de sanction, élargir les assimilations aux DEI prévues, amender la définition du coût effectivement supporté par l'employeur, etc.,**
- **les bénéficiaires soient informés le plus rapidement possible de la décision d'octroi (montant de l'aide et nombre d'ETP concernés).**

4.1. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

4.1.1. LE MAINTIEN DE L'EMPLOI ET STABILITÉ DES SERVICES

A l'examen de l'avant-projet d'arrêté, le Conseil insiste à nouveau sur les demandes déjà formulées dans l'avis A.1367 du 28 mai 2018 : la continuité des services, le maintien des emplois existants et la neutralité budgétaire doivent constituer des impératifs durant la phase transitoire. Des précisions et ajustements doivent être apportés concernant cette phase, notamment dans l'optique de ne pas déstabiliser les services concernés. Ainsi, le CESE revient concrètement sur une série de demandes dans les considérations particulières du présent avis (niveau suffisant du coefficient d'indexation, suppression du système de plafonnement, objectivation de la procédure de sanction, ...).

4.1.2. LE RESPECT DE LA FONCTION CONSULTATIVE ET DE LA CONCERTATION

Le CESE Wallonie estime que la précipitation qui entoure la réforme des APE ne permet pas une implication adéquate des organes consultatifs, et encore moins une concertation réelle avec les acteurs concernés. Il regrette ce manque de respect de la fonction consultative et de la concertation.

Si, lors de la remise d'avis sur un avant-projet de décret, il trouve judicieux de pouvoir disposer d'un avant-projet d'arrêté d'exécution pour avoir une vision globale et concrète de la mise en oeuvre d'un dispositif, le Conseil considère prématuré de se prononcer sur un avant-projet d'arrêté portant exécution d'un décret en cours de révision, dont le décret modificatif n'est pas finalisé (cf. travaux en cours au Parlement wallon). Dans le cas présent, l'avant-projet d'arrêté est en outre incomplet (ex. contenu du cadastre), comprend des dispositions susceptibles d'être revues en deuxième lecture (ex. indice d'indexation, clé de plafonnement) ou portant sur l'exécution d'un article du décret faisant l'objet d'un dépôt d'amendement au Parlement.

Le Conseil se réserve dès lors la possibilité de formuler un avis complémentaire à un stade ultérieur d'adoption de l'avant-projet d'arrêté.

4.1.3. L'ALLONGEMENT D'UN AN DE LA PHASE TRANSITOIRE

Le Conseil relève que le report d'un an du démarrage de la phase transitoire n'a pas été accompagné d'un report de la fin, réduisant donc à une seule année cette période initialement prévue sur deux ans. Il estime que cette phase est désormais trop courte.

En raison de l'état d'avancement des différents projets, du contexte politique (élections, temps nécessaire à la formation du futur Gouvernement wallon, etc.) et de la nécessité de mettre en place une procédure de validation correcte des compétences attribuées aux différents employeurs, il préconise que la phase transitoire, prévue du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2020 au plus tard, soit allongée d'une année, afin que le transfert vers les Ministres fonctionnels intervienne au plus tard le 31 décembre 2021.

4.2. CONSIDÉRATIONS PARTICULIÈRES

4.2.1. LE COEFFICIENT D'INDEXATION « d » (ART.2, AL.1)

Dans son avis A.1367 du 28 mai 2018, le Conseil invitait « 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 estime que le coefficient d'indexation envisagé entre les données 2015-2016 et désormais 2020, à savoir 4,32 %, reste insuffisant et ne prend pas en compte une série de facteurs (évolution des réductions de cotisations sociales, dérive barémique, décalage d'un an du début de la période transitoire, etc.). Il demande la tenue d'une concertation avec les interlocuteurs sociaux du secteur non-marchand et des pouvoirs locaux, sur le mode de calcul fixant cet indice. En outre, relevant le caractère relativement fluctuant de l'inflation, il s'interroge sur l'opportunité d'inscrire la valeur du coefficient dans l'arrêté.

4.2.2. LE SYSTÈME DE PLAFONNEMENT (ART.2, AL.2)

Le Conseil rappelle tout d'abord sa position exprimée dans l'avis A.1367 du 28 mai 2018 : « *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 (...) 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. »

Le CESE Wallonie réitère sa demande de suppression du système de plafonnement. Si ce mécanisme devait néanmoins être maintenu, il invite à fixer le pourcentage au-delà de 150 % afin de minimiser les pertes d'emplois chez les employeurs concernés.

4.2.3. LA NOTIFICATION DE LA DÉCISION D'OCTROI (ART.3)

Le Conseil invite à préciser le moment de la notification aux employeurs du montant de l'aide et du nombre d'ETP concernés. Il rappelle la nécessité d'informer les bénéficiaires le plus rapidement possible.

4.2.4. LA RÉDUCTION DU MONTANT DE L'AIDE (ART.4)

Dans un souci de simplification, le Conseil accueille favorablement la référence à l'unité d'établissement, plutôt qu'au siège principal d'activités. Cela étant, il estime que l'article 4 devrait être clarifié et précisé ; il conviendrait de définir dans quels cas et sur base de quels éléments précis l'aide peut être réduite. Il considère que la disposition de l'art.4, §1er, al.2 (réduction de l'aide au prorata du nombre de mois) devrait concerner l'ensemble de l'article, et non uniquement la réduction de l'aide prévue à l'art.4, §1er, al.1. Il invite aussi à revoir la formulation du second paragraphe (la référence à l'article 3, §1er est probablement erronée).

4.2.5. L'APPORT D'UNIVERSALITÉ (ART.5)

Le Conseil estime que l'appréciation des critères relatifs à la pertinence des projets (art.5, §4, al.2, 4° à 6°) devrait relever du Ministre fonctionnel auquel le projet concerné est attribué dans le cadre de la réforme des APE. Il demande en outre que les critères soient pondérés et que la procédure de sélection soit précisée afin de garantir l'objectivité et la transparence des décisions prises.

Concernant les échanges d'informations entre les employeurs et l'administration, il remarque que l'alternance entre l'usage de la voie postale et de la voie électronique peut prêter à confusion.

4.2.6. LA DÉNONCIATION DES CESSIONS (ART.6)

Le Conseil relève que la date prévue pour la dénonciation des cessions est antérieure à l'entrée en vigueur de l'arrêté. Il conviendrait dès lors de revoir la date d'entrée en vigueur de cet article de l'avant-projet. En outre, si la demande du CESE d'une prolongation de la période transitoire est rencontrée, le timing pour la dénonciation des cessions devra être revu.

4.2.7. LE CALCUL DE L'EFFECTIF DE RÉFÉRENCE (ART.7)

Le Conseil note que le projet de décret prévoit qu'« *En ce qui concerne les employeurs visés aux articles 2 et 3 bénéficiant en tout ou en partie de points sans que la décision d'octroi ne leur impose un nombre d'équivalents temps plein minimum, le nombre d'équivalents temps plein de chacun de ces employeurs est obtenu en divisant le nombre de points octroyés par ladite décision à chacun des employeurs au 31 décembre 2019, par le nombre moyen de points réalisés par équivalent temps plein durant les années civiles 2015 et 2016, tel que fixé par le Gouvernement.* » (art.14, §5, alinéa 3 du décret du 25 avril 2002, tel que modifié par l'art.5 du projet de décret en cours d'adoption). L'avant-projet d'arrêté précise que « *Le nombre de points, visé à l'article 14 paragraphe 5, alinéa 3, du décret est de 3,8 pour les employeurs visés à l'article 2 du décret et de 6,2 pour les employeurs visés à l'article 3 du décret.* » (art.7).

Le Conseil attire l'attention sur le fait que, lorsque les décisions d'octroi ne précisent pas le nombre minimum d'équivalents temps plein, de nombreuses situations présentent un nombre d'ETP supérieur à la moyenne du secteur. Dans ces cas, le CESE recommande de se référer à la réalité de terrain, c'est-à-dire aux données fournies dans les rapports d'activités de l'opérateur (ex. moyenne des trois dernières années), plutôt qu'à la moyenne du secteur. Dans le cas contraire, les employeurs visés se retrouveront inmanquablement dans une situation intenable, en incapacité d'atteindre l'effectif de référence.

Le Conseil invite également à être attentif au cas des employeurs bénéficiant de décisions d'octroi indiquant un nombre d'ETP qui inclue à la fois les travailleurs APE et d'autres travailleurs.

4.2.8. LES ASSIMILATIONS AUX DEMANDEURS D'EMPLOI INOCCUPÉS (ART.8)

Le Conseil est favorable à l'assimilation aux demandeurs d'emploi inoccupés des travailleurs à temps partiel avec maintien des droits qui bénéficient d'une allocation de garantie de revenu. Concernant l'assimilation des travailleurs de l'employeur visé par l'application de la CCT n°35 (priorité pour l'obtention d'un emploi à temps plein), il remarque que cela ne permet pas d'assimiler un travailleur engagé pour un temps de travail inférieur au temps plein (ex. 3/4 temps). Il demande que l'assimilation puisse être élargie de manière notamment à tenir compte de la réalité de certains secteurs.

4.2.9. LE CONTRÔLE DU MAINTIEN DE L'EFFECTIF DE RÉFÉRENCE (ART.9, 1ER)

Le Conseil demande que les codes ONSS pris en compte pour déterminer le nombre d'équivalents temps plein réellement occupés soient précisés, en concertation avec les représentants des secteurs concernés. Il souhaite également que des précisions soient apportées concernant les modalités de mise en œuvre du seuil de tolérance de 10% prévu par la décret (art.14, §7, al.2 du décret du 25 avril 2002, tel que modifié par l'art.5 du projet de décret en cours d'adoption).

4.2.10. LA DÉFINITION DU COÛT EFFECTIVEMENT SUPPORTÉ PAR L'EMPLOYEUR (ART.9, §2)

Le Conseil relève que la formulation actuelle de l'article 9, §2, de l'avant-projet d'arrêté, en mentionnant « *en raison d'une obligation légale, réglementaire ou émanant d'une convention collective de travail rendue obligatoire* », exclut de la définition du coût effectivement supporté, les avantages octroyés par des conventions collectives d'entreprise. Il relève que, pour les nouveaux régimes d'aides, le projet de décret modificatif en cours d'adoption (art.20, al.1er, 7°) ne prévoit pas cette restriction. Dans un souci de cohérence, il demande dès lors que celle-ci soit supprimée dans le cadre de la période transitoire. Parallèlement, il suggère d'ajouter à la fin de la liste des dépenses « *ainsi que toutes dépenses supportées par l'employeur en raison d'une obligation légale, réglementaire ou émanant d'une convention collective de travail rendue obligatoire* ».

Le CESE Wallonie s'interroge en outre sur le mode de contrôle par le Forem concernant certaines composantes du coût supporté qui ne sont pas disponibles par le biais de sources authentiques. Il suggère de préciser dans les modalités de contrôle que la vérification s'effectue globalement pour l'ensemble des travailleurs identifiés, et non individuellement. Dans les cas où l'aide dépasserait le coût effectivement supporté, il demande qu'un échange entre le Forem et l'employeur soit prévu afin de valider les données utilisées avant toute sanction.

Par ailleurs, il invite à confirmer la prise en considération des provisions pour pécules de vacances, leur comptabilisation constituant une obligation.

Enfin, le Conseil estime que l'habilitation au Ministre (art.9, §2, al.3) permettant de préciser ou modifier la liste des dépenses est inutile et excessive, cette liste étant utilisée de longue date et ne concernant que la période transitoire.

4.2.11. PROCEDURE DE SANCTION (ART.12)

Le Conseil considère que les dispositions exécutoires relatives aux sanctions manquent globalement de précision. Dans un souci d'objectivité des décisions, il convient de mentionner dans quel cas la procédure s'applique et quelle sanction¹ (suspension de l'aide, fin de la décision d'octroi, demande de remboursement) concerne le non respect de quelle obligation. Il est également nécessaire de prévoir que le Ministre justifie sa décision s'il ne suit pas la proposition de l'administration.

Le CESE Wallonie demande que le rapport de l'inspection anonymisé soit joint à la notification de l'avertissement, afin que l'employeur puisse savoir sur quelle base la sanction est envisagée et, le cas échéant, faire valoir ses observations et moyens de défense à ce stade. Il invite aussi à définir les possibilités de recours pour l'employeur, une fois la décision de sanction notifiée.

4.2.12. OCTROI DE L'AIDE EN CAS DE PREAVIS PRESTE (ART.13)

Le Conseil est favorable au maintien de l'aide lorsque le travailleur est en préavis suite à un licenciement ou en cas de retrait de l'aide. Il attire l'attention sur le cas particulier des préavis qui continueraient à courir après la fin de la période transitoire. Il invite à garantir leur prise en charge et à formaliser ce point dans l'avant-projet ou à tout le moins dans la Note au Gouvernement wallon.

4.2.13. CADASTRE (ART.14) ET EVALUATION DE LA REFORME

Attaché aux principes de transparence et d'équité, le Conseil rappelle que la publication du Cadastre constitue un élément essentiel de la réforme. Il regrette vivement que l'avant-projet d'arrêté soit incomplet sur ce point et que le contenu du Cadastre ne soit dès lors pas soumis aux interlocuteurs sociaux à l'occasion de cette consultation.

En outre, il rappelle sa position exprimée dans l'avis A.1367 du 28 mai 2018, demandant : « *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 souhaitait en particulier « *qu'un suivi précis de la situation des travailleurs concernés soit mis en place.* »

4.3. REMARQUES DE FORME

Le Conseil formule les remarques de forme suivantes :

A l'art.4, §2, il convient de corriger la référence erronée à l'article 3, §1^{er}.

L'art.8, §1^{er}, al.1, renvoie à l'art.14, §7 puis §8, plutôt qu'à l'article 14, §8, puis §9.

A l'art.8, §1^{er}, al.6, il est nécessaire de préciser « *l'article 14, §5* » du décret.

A l'art.8, §2, la référence à « *l'alinéa 2* » est erronée.

A l'art.11, la numérotation des paragraphes doit être revue.

L'art.12, §2, renvoie à l'article 10, §2, plutôt qu'à l'article 11, §2.

¹ art.33 du décret du 25 avril 2002, tel que modifié par l'art.15 du projet de décret en cours d'adoption