



Avis A.803

**Sur le projet d'arrêté modifiant l'arrêté
du 19 décembre 2002 portant exécution
du décret du 25 avril 2002 relatif
aux aides à la promotion de l'emploi**

Adopté par le Bureau du CESRW le 6 mars 2006

SOMMAIRE

INTRODUCTION ET EXPOSE DU DOSSIER	p.3
AVIS	
1. CONSIDERATIONS GENERALES	p.6
1.1. La transparence, le pilotage et la gestion budgétaire	p.6
1.2. La simplification administrative	p.6
1.3. L'information des travailleurs	p.7
1.4. L'implication du Ministre fonctionnel	p.7
1.5. Le développement des APE dans le secteur marchand	p.8
1.6. L'évaluation individuelle des décisions	p.8
1.7. L'évaluation globale du dispositif	p.9
2. CONSIDERATIONS PARTICULIERES	
2.1. La réduction du délai de constitution du dossiers	p.10
2.2. La réduction du délai d'embauche	p.10
2.3. L'accusé de réception et la traçabilité des dossiers	p.10
2.4. La fonction des travailleurs à engager telle que déterminée par la CCT	p.10
2.5. Le calcul et le contrôle du maintien du volume global de l'emploi	p.11
2.6. La déclaration justificative de l'utilisation de l'aide	p.11

INTRODUCTION ET EXPOSE DU DOSSIER

Le 8 décembre 2005, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture le projet d'arrêté modifiant l'arrêté¹ portant exécution du décret du 25 avril 2002 relatif aux aides à la promotion de l'emploi². Le 23 décembre, le Ministre J.C. MARCOURT a sollicité l'avis du CESRW sur ce texte.

Bref rappel des dispositions décrétales et réglementaires relatives aux APE

Le Gouvernement peut, aux conditions du décret du 25 avril 2002 et dans les limites budgétaires spécifiques fixées annuellement dans le décret budgétaire pour chaque catégorie d'employeurs, allouer à ceux-ci une aide destinée à couvrir en tout ou en partie les rémunérations et cotisations sociales relatives à l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés. L'aide est octroyée sous forme de points. (La valeur du point APE après indexation, d'application à partir du 1^{er} janvier 2006, est de 2.643,81 €)

Peuvent bénéficier de l'aide :

- les **pouvoirs locaux**, régionaux ou communautaires, à savoir :
 - les provinces, communes, associations de communes, CPAS, régies communales, associations formées par des CPAS,
 - les services du Gouvernement wallon et les établissements publics qui en dépendent,
 - les services du Gouvernement de la Communauté française et les établissements publics qui en dépendent,
- les employeurs du **secteur non-marchand**, à savoir :
 - les ASBL et les établissements d'utilité publique (sauf enseignement),
 - 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 public,
 - les agences immobilières sociales,
- les employeurs du secteur de l'**enseignement** (fondamental, secondaire, spécial, supérieur et de promotion sociale organisé ou subventionné par la Communauté française et services ou organismes dépendant du Gouvernement CF, cf. accord de coopération CF-RW),
- les employeurs du **secteur marchand** (PME) relevant des secteurs industriel, artisanal, du tourisme, du commerce, des services, de l'agriculture, de la pisciculture, de l'horticulture et de la sylviculture,
- les **Universités, Hautes écoles**, écoles supérieures des arts et écoles d'architecture initiant un processus de création de produits ou de services en vue de valoriser des recherches.

¹ Arrêté du 19 décembre 2002 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 du secteur marchand et d'autres dispositions légales (MB 30.01.03).

² 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 du secteur marchand et d'autres dispositions légales (MB 24.05.02).

Les emplois peuvent être occupés par :

- (art.7 du décret) les **demandeurs d'emploi inoccupés** inscrits, en tant que tels, auprès de l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi et assimilés;
- (art.8 du décret) les demandeurs d'emploi inoccupés considérés comme des **personnes socialement précarisées** (ex. personnes inscrites comme DE, sans interruption, depuis au moins 24 mois; personnes de moins de 25 ans ou de plus de 50 ans inscrites, sans interruption, comme DE depuis au moins 12 mois; DE ayant bénéficié, pendant au moins 6 mois, au cours des 12 derniers mois, d'une formation agréée par la Région wallonne; DE ayant bénéficié de l'accompagnement d'une cellule de reconversion; etc.);
- (art.9 du décret) les demandeurs d'emploi inoccupés considérés comme **difficilement insérables dans le marché du travail** (ex. personnes inscrites, sans interruption, comme demandeurs d'emploi, depuis au moins 48 mois; personnes de moins de 25 ans ou de plus de 50 ans inscrites, sans interruption, comme demandeurs d'emploi, depuis au moins 24 mois; etc.).

Les points octroyés varient en fonction de la catégorie de demandeur d'emploi embauché.

Informations quantitatives au 31 décembre 2004³

Secteur APE	Points occupés		ETP occupés		Travailleurs occupés	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
Pouvoirs locaux	80.425	45,49	18.929,67	59,94	22.550	58,25
Non-marchand	82.260	46,53	10.982,37	34,77	14.300	36,94
Enseignement	12.469	7,05	1.523,66	4,82	1.714	4,43
Marchand	1.625 (15.12.05 : 2.972)	0,92	147,16 (15.12.05 : 292,12)	0,47	149 (15.12.05 : 296)	0,38
Total	176.799	100,00	31.582,86	100,00	38.713	100,00

Projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 19 décembre 2002

Le projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 19 décembre 2002 intègre notamment des modifications en matière de :

- **simplification administrative** : réduction du nombre de documents à fournir, précision des procédures, réduction de délais...
- **implication du Ministre fonctionnel** : réduction du délai pour solliciter l'avis du Ministre de tutelle, précision du délai dans lequel il doit remettre son avis, etc. (art.5 de l'arrêté du 19.12.02, art.4 du projet); suppression de la procédure prévue lorsque le Ministre de l'Emploi ne suivait pas l'avis du Ministre de tutelle (art.8 de l'arrêté du 19.12.02, art.7 du projet); suppression de la demande d'avis du Ministre compétent par l'administration à l'occasion de l'évaluation des décisions qu'elle menait tous les trois ans au moins (art.9 de l'arrêté du 19.12.02, art.8 du projet); suppression de l'avis du Ministre fonctionnel en cas d'évaluation défavorable d'une décision (art. 10 de l'arrêté du 19.12.02, art.22 du projet)...

³ Extraites du Rapport d'évaluation relatif aux Aides à la promotion de l'Emploi portant sur l'année 2004, approuvé par la Commission interministérielle le 22 décembre 2005.

- **évaluation des projets et évaluation globale du dispositif** : suppression de la référence aux critères d'évaluation fixés par le décret, suppression de l'évaluation par l'administration, tous les trois ans au moins, des décisions (art.9, 10 et 27 de l'arrêté du 19.12.02, art.8, 9 et 22 du projet), précision des dispositions relatives aux rapports visés aux articles 25 et 50 du décret (art. 27 et 51 de l'arrêté du 19.12.02, art. 22 du projet)...
- **réforme des règles applicables aux PME et TPE du secteur marchand** : uniformisation de la durée maximale d'octroi, augmentation du niveau de subvention (art.22 et 23 de l'arrêté du 19.12.02, art.8 et 20 du projet).

AVIS

1. CONSIDERATIONS GENERALES

1.1. La transparence, le pilotage et la gestion budgétaire

A l'occasion de la réforme des Programmes de résorption du chômage et de la mise en œuvre du décret wallon du 25 avril 2002, le CESRW a souligné régulièrement la nécessité d'assurer une réelle transparence de gestion et de permettre un pilotage efficace de la mesure, par le biais de la création d'une banque de données unique ou cadastre des emplois APE.

Le Conseil a reçu, pour la première fois, un rapport d'évaluation concernant le dispositif⁴. Cependant, ce rapport fait état de la situation au 30.12.04 et n'apporte aucune information en termes d'évolutions.

Le Conseil considère que, sur un dispositif d'une telle ampleur, la plus grande transparence est requise ; il invite le Gouvernement à assurer la diffusion adéquate d'un **Cadastre des emplois APE**, ainsi que des informations relatives à la répartition et l'**évaluation globale des impacts** (budgétaire⁵ et de l'emploi) par compétences. Ces données sont d'ailleurs indispensables pour garantir le **pilotage efficient et efficace, nécessaire** dans le chef du Ministre de l'Emploi, en particulier au niveau budgétaire.

1.2. La simplification administrative

Le CESRW relève le souci de simplification présent dans le texte en examen qui se traduit notamment par la réduction des délais de traitement des dossiers, soit par la fixation de délais plus courts qu'actuellement (par exemple, réduction de 120 à 90 jours pour la transmission du dossier par l'administration au Ministre) soit par l'introduction de délais là où il n'y en avait pas (par exemple, délai dans lequel le Ministre de tutelle doit remettre son avis). Dans le sens d'une simplification, le CESRW relève également la diminution du nombre d'étapes de la procédure ainsi que les clarifications d'ordre technique et légistique.

Il constate la volonté du Gouvernement wallon de s'inscrire, par ces modifications, dans le cadre de la mise en œuvre des mesures transversales du Décret RESA⁶, mesures auxquelles il souscrit ainsi qu'il l'a précisé dans son avis A. 749⁷. Il rappelle à cet égard avoir convenu avec le Gouvernement wallon de poursuivre le partenariat en vue de mettre en œuvre les principes contenus dans le décret RESA au-delà de l'habilitation qui y est prévue (expiration septembre 2006).

Il est d'avis que les modifications introduites devraient également être mises en corrélation avec les mesures recommandées dans le Plan d'Action Simplification administrative 2005 - 2009 pour les matières emploi.

⁴ Rapport d'évaluation relatif aux Aides à la promotion de l'Emploi portant sur l'année 2004, approuvé par la Commission interministérielle le 22 décembre 2005.

⁵ En ce compris une vision claire sur les cofinancements.

⁶ Décret du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative.

⁷ Avis A. 749 du 11 octobre 2004 sur le projet de Décret-programme de relance économique et de simplification administrative.

Concernant l'application du principe de collecte unique des données, devant permettre d'obtenir toute une série de données via les Banques-carrefour fédérales (BCSS et BCE), il rappelle son souhait de le voir effectivement mis en œuvre. Toutefois, par mesure de prudence, il recommande de **prévoir dans le texte réglementaire la possibilité pour l'administration de s'adresser aux employeurs pour demander les seules données non encore disponibles via la collecte unique**. A cet égard, il invite le Gouvernement wallon à s'assurer que la codification pour les travailleurs en APE est bien prévue dans la BCSS. Par ailleurs, il fait observer que les Banques-carrefour fédérales ne contiennent que des données statistiques ayant une certaine historicité puisque issues du cycle ONSS (trimestre). Pour les données immédiates, disponibles via la Déclaration de Risque social (DRS), d'autres flux doivent être organisés avec les parastataux compétents (Onem, Inami, ...).

En outre, le CESRW invite le Gouvernement wallon à s'assurer que des données telles que le n° de la Commission ou sous-Commission paritaire, le nombre réel de travailleurs occupés en ETP, les budgets pour un ou plusieurs exercices et le montant du chiffre d'affaire de l'exercice précédent, données essentielles pour estimer la bonne santé de la structure et la stabilité des travailleurs engagés, restent disponibles.

Enfin, le CESRW rappelle la nécessité de mesurer l'impact des nouvelles réglementations en termes de charges administratives et insiste sur la nécessité de prendre en compte la disponibilité des moyens humains et informatiques nécessaires pour traiter les dossiers dans les délais imposés.

1.3. L'information des travailleurs

Le CESRW insiste sur l'application des dispositions du Chapitre VI. "Informations des travailleurs" de l'arrêté (art.31). Ainsi, il rappelle que l'employeur introduisant une demande d'octroi de l'aide est tenu d'informer le Conseil d'entreprise, la Délégation syndicale ou à défaut, les travailleurs concernés, des actes administratifs visés aux articles 3, 8, 10 et 29 (demande d'octroi, décision d'octroi, retrait de la décision d'octroi, récupération de l'aide indûment liquidée). Conformément au prescrit réglementaire, "*cette information sera la plus large possible et reprendra tous les éléments des actes susvisés*".

Le CESRW invite le Gouvernement à **veiller à ce que l'allégement** des attestations à fournir par l'employeur, en particulier lors de la demande d'octroi de l'aide, **n'ait pas de répercussions négatives** sur l'information telle que transmise jusqu'à ce jour aux travailleurs et/ou à leurs représentants en diminuant les éléments disponibles à ce niveau.

1.4. L'implication du Ministre fonctionnel

Le CESRW rappelle que l'implication du Ministre de tutelle dans les décisions d'octroi de postes, de refus d'octroi, dans les évaluations, ... est un élément primordial pour garantir la cohérence des projets subsidiés avec les politiques fonctionnelles, élément sur lequel les interlocuteurs sociaux wallons ont insisté à maintes reprises⁸.

⁸ Cf. Avis A.639 (09.07.01) et A.652 (04.02.02) relatifs à la réforme des programmes de résorption du chômage.

Le CESRW a pris connaissance des modifications envisagées dans le projet d'arrêté concernant l'implication du Ministre de tutelle, à savoir :

- précision du délai dans lequel le Ministre de tutelle doit remettre son avis (40 jours) et qu'à défaut, celui-ci n'est plus requis ;
- suppression de la procédure prévue lorsque le Ministre de l'Emploi ne suivait pas l'avis du Ministre de tutelle ;
- suppression de la demande d'avis du Ministre compétent par l'administration à l'occasion de l'évaluation des décisions qu'elle menait tous les trois ans au moins ;
- suppression de l'avis du Ministre fonctionnel en cas d'évaluation défavorable d'une décision.

Le CESRW estime que les modifications introduites dans l'arrêté conduisent à une **nette diminution de l'implication du Ministre fonctionnel** qui pourrait conduire à un manque de cohérence entre les politiques, ainsi qu'à une interférence trop importante du Ministre de l'Emploi dans les différentes politiques sectorielles (culture, santé, action sociale, particulièrement dans les secteurs peu ou pas réglementés).

Concrètement, le Conseil demande que le projet d'arrêté soit modifié de manière à réintégrer la procédure prévue lorsque le Ministre de l'Emploi ne suit pas l'avis du Ministre de tutelle, ainsi que l'avis du Ministre fonctionnel en cas d'évaluation défavorable d'une décision.

Parallèlement, le CESRW tient à sensibiliser le Gouvernement wallon à **l'importance d'une implication réelle** des Ministres de tutelle (ex. remise effective d'avis dans le délai prescrit). Le cas échéant, il l'invite à prendre toutes les mesures nécessaires pour **garantir le respect des procédures** en la matière, en ce compris dans le chef des Ministres fonctionnels eux-mêmes.

1.5. Le développement des APE dans le secteur marchand

Le CESRW prend acte des modifications envisagées pour développer les APE dans le secteur marchand : uniformisation de la durée maximale de la décision d'octroi (3 ans), quel que soit le type de fonction exercée, et augmentation du niveau de subventionnement.

Les **organisations patronales** soutiennent la volonté d'optimiser ainsi la catégorie des APE marchands.

Les **organisations syndicales** estiment que les éléments d'évaluation disponibles sont insuffisants pour confirmer le bien-fondé des modifications envisagées concernant l'extension des APE marchands. En outre, elles regrettent que les décisions prises semblent essentiellement relever de la volonté de renforcer l'attractivité de la mesure APE pour le secteur marchand, sans envisager de mesures ciblées pour renforcer le soutien aux politiques régionales visées par le décret (ex. tutorat, mise au point de nouveaux produits ou procédés, qualité, énergies renouvelables, ...).

1.6. L'évaluation individuelle des décisions

Le CESRW note la suppression de l'évaluation, au moins tous les 3 ans, des décisions prises, par employeur pour ce qui concerne le secteur non-marchand, la volonté du Cabinet de prévoir l'évaluation régulière des projets dans l'ensemble des secteurs et la suppression du renvoi aux critères d'évaluation dans le secteur non-marchand pour l'octroi de la subvention.

Le CESRW insiste sur la nécessité d'une **évaluation individuelle régulière des décisions d'octroi pour l'ensemble des employeurs**, quel que soit le secteur concerné, notamment au regard du respect des conditions d'octroi. Il demande que cette évaluation soit **explicitement prévue dans l'arrêté** (*ex. chaque décision d'octroi, au moins tous les 5 ans*).

1.7. L'évaluation globale du dispositif

Le CESRW insiste préalablement sur la **pertinence des données récoltées** dans la perspective de l'évaluation globale du dispositif ; celles-ci doivent effectivement permettre de répondre aux questions posées.

Le CESRW recommande que l'évaluation globale du dispositif fournisse des informations sur :

- la répartition des travailleurs par Commission et sous-Commission paritaire et par secteurs au sens de l'article 17 9° du décret; à cet égard, les catégories ICNPO utilisées par le FOREm (voir le rapport relatif à 2004) pour qualifier l'occupation des travailleurs APE doivent être revues de façon à permettre un réel pilotage de la mesure en termes d'appui des secteurs reconnus et agréés par les gouvernements concernés par types d'agrément,
- l'évolution comparée du volume de l'emploi global APE et du volume de l'emploi global des promoteurs en ETP par an,
- l'utilisation et le nombre de points complémentaires octroyés aux pouvoirs locaux en vertu de l'article 15 § 4 du décret, à savoir dans le cadre de la survenance de calamités naturelles, de besoins exceptionnels et temporaires en personnel, de besoins spécifiques et de la survenance de naissances multiples,
- les "types de fonctions demandées qui répondent aux politiques régionales" pour les employeurs du secteur marchand (promotion des énergies renouvelables, respect des normes de qualité, organisation et participation à des foires, NTIC, tutorat, etc. - cf. Décret, art. 19, al.1er, 3°), permettant d'apprécier l'impact du dispositif comme soutien à ces politiques régionales.

Les **organisations syndicales** demandent en outre que l'évaluation du dispositif comprenne une appréciation globale sur :

- les efforts de formation continue à l'attention des travailleurs APE (au regard des dispositions prises à l'attention de l'ensemble du personnel),
- l'adéquation entre la rémunération des travailleurs et l'application des barèmes,
- le respect des conditions relatives à la Convention de premier emploi,
- la transition vers l'emploi hors APE.

2. CONSIDERATIONS PARTICULIERES

2.1. La réduction du délai de constitution du dossiers

Le CESRW constate avec satisfaction que le délai pour la transmission au Ministre du dossier de demande d'octroi de l'aide est passé de 120 à 90 jours (art.6 du projet d'arrêté). Il insiste pour que ce raccourcissement de délai soit effectif dans l'intérêt tant des employeurs que des demandeurs d'emploi.

2.2. La réduction du délai d'embauche

Le projet d'arrêté en son article 7 réduit le délai dont dispose un employeur bénéficiant d'une décision d'octroi pour procéder à l'engagement d'un ou plusieurs demandeurs d'emploi (90 jours au lieu de 180), ajoutant que tout engagement réalisé au-delà de ce délai ne peut donner lieu à l'octroi de l'aide pour le travailleur concerné.

Le CESRW considère que le délai pour l'engagement du travailleur, ramené à 3 mois à dater de la notification de la décision, risque, dans la plupart des cas, d'être impraticable, même compte tenu de la suspension de délai pendant les mois de juillet et août. Dès lors, le CESRW souhaite le maintien du délai actuel de 180 jours. Cependant, il invite l'ensemble des parties à raccourcir autant que possible les délais, dans l'intérêt tant des travailleurs que des employeurs.

2.3. L'accusé de réception et la traçabilité des dossiers

Le CESRW souhaite que l'accusé de réception (article 4 de l'arrêté) soit complété par la mention du nom de l'agent traitant, la description des étapes d'instruction de la procédure et un délai indicatif de traitement du dossier, conformément à la circulaire du 26 mai 2000 relatif à l'accusé de réception. Il rappelle que l'accusé de réception constitue la première étape de la traçabilité administrative à laquelle il souligne à nouveau son attachement et invite, là aussi, à se référer au Plan d'action Simplification administrative 2005 - 2009 pour les matières emploi.

2.4. La fonction des travailleurs à engager telle que déterminée par la CCT

La demande d'octroi de l'aide doit comporter *"le nombre et la fonction des travailleurs à engager telle que déterminée par la convention collective de travail adoptée par la commission paritaire ou la sous-commission paritaire compétente ainsi que leur niveau de qualification professionnelle compte tenu des titres requis"* (art.3).

Le CESRW rappelle le problème posé, dans le secteur non-marchand, par l'absence de mise en correspondance prévue à l'article 17 du décret dans les secteurs où la convention collective ne lie pas les fonctions à des qualifications précises. Il invite le Ministre à prendre les mesures nécessaires pour rencontrer les engagements pris et **mettre en œuvre le prescrit décréteil** qui, pour rappel, prévoit que *"le Gouvernement détermine la liste des fonctions et les équivalences de celles-ci avec les fonctions déterminées par les conventions ou la réglementation applicables à ces employeurs"*.

2.5. Le calcul et le contrôle du maintien du volume global de l'emploi

Dans un souci de simplification administrative, le CESRW demande au Gouvernement wallon de veiller à la **nécessaire harmonisation des concepts**, en particulier pour ce qui concerne les notions relatives à l'emploi.

Dans ce cadre, il invite à **garantir la clarté et la transparence maximale** sur la façon dont le volume global de l'emploi sera calculé et contrôlé par l'administration. La description proposée, pas plus que la description actuelle, ne permettent véritablement aux promoteurs de connaître préalablement la méthode de calcul qui sera utilisée par l'administration alors que l'appréciation du résultat peut conduire à des sanctions graves.

Par exemple, le CESRW estime que, pour les pouvoirs locaux comme pour les employeurs du secteur non-marchand⁹, l'utilisation de la catégorie de travailleurs occupés "*sur fonds propres*" peut prêter à confusion, car certains postes, notamment dans les communes, n'entrant pas dans les catégories répertoriées dans l'arrêté du 19 décembre 2002, sont cependant subsidiés partiellement (ex. bibliothécaire). Il considère dès lors qu'il serait plus correct de parler de volume global de l'emploi, d'une part "*APE*" et d'autre part "*hors APE*".

2.6. La déclaration justificative de l'utilisation de l'aide

Dans le cadre de la liquidation de l'aide, les **organisations syndicales** soulignent positivement la nouvelle obligation incombant aux employeurs quant à l'introduction d'une déclaration justificative de l'utilisation de l'aide trimestriellement (art.21 du projet d'arrêté).

⁹ Le maintien du volume global de l'emploi est calculé par rapport à l'effectif de référence, à savoir "*le nombre moyen de travailleurs calculé en équivalent temps plein, occupés chez l'employeur, au cours des quatre trimestres qui précèdent l'introduction d'une demande visée à l'article 2, d'une part, sur fonds propres et, d'autre part, en vertu du décret et du présent arrêté*".