



AVIS A.909

**RELATIF AU SUIVI DU DISPOSITIF DES
AIDES À LA PROMOTION DE L'EMPLOI
(DÉCRET DU 25 AVRIL 2002)**

Adopté par le Bureau du CESRW le 18 février 2008

RÉTROACTES

Dès 2001, le CESRW a examiné attentivement les projets de réforme des programmes de résorption. Pour rappel, lors de sa séance du 8 juin 2001 à l'occasion de la première lecture du projet de décret relatif à la réforme, le Gouvernement wallon en précisait les objectifs :

1. la **simplification des mesures existantes**, les mesures TCT, PRIME, FBIE, ACS-LP (loi programme), ACS-474 (pouvoirs locaux), AR 258 (aide aux entreprises), AR 123 (secteur marchand) étant fondues dans un seul décret ;
2. la **transparence de gestion**, la réforme envisagée devant permettre la consultation d'une banque de données unique incluant les variables statistiques nécessaires au pilotage de la mesure et, à terme, la tenue de tableaux de bord cohérents visant à la gestion efficace de l'octroi de travailleurs ;
3. le **statut des travailleurs**, la réforme visant à accorder à tous les travailleurs inscrits dans le PRC un statut de travailleur conforme à la loi de 1978 et à supprimer toute connotation négative liée à des sous-statuts ;
4. la **stabilisation des postes**, l'octroi de l'aide pour une période indéterminée étant désormais permis sous certaines conditions pour les postes de travail structurels ;
5. l'**implication des politiques fonctionnelles**, le projet prévoyant la sollicitation de l'avis des Ministres fonctionnels quant à l'octroi de nouveaux postes ;
6. la **réorientation sectorielle**, le nouveau système devant permettre, au départ d'un cadastre, d'accorder, chaque année, dans chaque secteur, les montants budgétaires en fonction des priorités du Gouvernement wallon.

D'initiative ou sur demande, il a rendu ces dernières années de multiples avis sur ce dispositif, à savoir :

- l'avis A.639 relatif à la réforme des programmes de résorption du chômage, adopté par le Bureau du CESRW le 9 juillet 2001 ;
- l'avis A.652 relatif à la réforme des programmes de résorption du chômage, adopté par le Bureau du CESRW le 4 février 2002 ;
- l'avis A.677 relatif au projet d'arrêté portant exécution du décret du 25 avril 2002, adopté par le Bureau du CESRW le 23 septembre 2002 ;
- l'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 ;
- l'avis A.836 sur l'avant-projet de décret modifiant le décret du 25 avril 2002 relatif aux aides à la promotion de l'emploi (APE marchand Jeunes), adopté par le Bureau du CESRW le 16 octobre 2006.

Outre ces avis, le CESRW a, depuis l'entrée en vigueur en 2003 des Aides à la Promotion de l'Emploi, veillé à assurer un suivi régulier du dispositif. Ainsi, il a de manière récurrente sollicité auprès des Ministres fonctionnels successifs la mise à disposition d'un Cadastre des emplois APE et des évaluations prévues par le décret.

Le 21 novembre 2007, la Commission de l'Emploi, de la Formation et de l'Education du CESRW a pris connaissance du **Rapport de la Cour des Comptes** de juillet 2007 transmis au Parlement wallon consacré au dispositif des Aides à la Promotion de l'Emploi. La Commission a auditionné dans ce cadre Mmes I. HERMAN, Première Auditrice-Révisseuse et F. WINANT, Première Auditrice de la Cour des Comptes.



La Commission a également examiné le **Rapport d'évaluation 2007** relatif aux Aides à la Promotion de l'Emploi (situation au 31 décembre 2006), approuvé par le Gouvernement wallon en sa séance du 20 décembre 2007 et transmis le 11 janvier 2008 par le cabinet du Ministre JC MARCOURT.

Sur base de l'analyse de ces deux Rapports, le CESRW a décidé, dans le cadre du suivi du dispositif, d'émettre un avis d'initiative, réaffirmant les positions des interlocuteurs sociaux wallons.

AVIS

1. LA TRANSPARENCE, LE PILOTAGE ET LA GESTION EFFICACE DU DISPOSITIF

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, notamment par le biais de la création d'une **banque de données unique ou Cadastre des emplois APE**.

Le Conseil considère que, sur un dispositif d'une telle ampleur, la plus grande transparence est requise ; il invite une fois encore 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** (budgétaire¹ 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. Elles doivent permettre au Gouvernement, le cas échéant, d'effectuer des **réorientations sectorielles** conformément à l'évolution des priorités régionales et aux Ministres fonctionnels de mieux fonder leurs avis (cf. point 3).

Dans cette perspective, le CESRW invite le Gouvernement wallon à s'assurer de la mise en place et du **fonctionnement adéquat des outils nécessaires**. Par exemple, comme souligné par la Cour des Comptes, l'**application informatique** doit permettre la disponibilité d'informations fiables, exhaustives et pertinentes de même que « *la détection périodique des subventions excessives* ». Dans un souci de gestion efficace du dispositif, le CESRW recommande d'examiner si des améliorations de cette application informatique (adaptation aux besoins, souplesse, convivialité d'utilisation, ...) et de son exploitation (encodages rapides et corrects, intégration d'informations permettant de détecter les subventions excessives, ...) peuvent encore être apportées, au-delà des progrès déjà engrangés en 2006. Il est à tout le moins essentiel de proscrire la constitution de fichiers parallèles.

¹ En ce compris une vision claire sur les cofinancements.

La gestion des APE par une administration unique

Le CESRW relève que, depuis 2003, sont nettement apparus les limites, inconvénients et dysfonctionnements engendrés par la gestion du dispositif par deux services, à savoir l'administration de la Région wallonne (DGEE du MRW) et le FOREM. Cela amène aujourd'hui le Conseil à plaider pour la **désignation d'une administration unique chargée de la gestion du dispositif**, indépendamment des services d'inspection, du rôle du FOREM en matière de promotion des dispositifs publics et des décisions ministérielles d'octroi.

2. LA SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE ET LE CONTROLE

Les délais de traitement

A l'occasion de l'examen du projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 19 décembre 2002, le CESRW soutenait les dispositions introduites en matière de simplification administrative, notamment la **réduction des délais de traitement des dossiers**, la **diminution du nombre d'étapes de la procédure** ou encore les clarifications d'ordre technique et légistique. Il rappelait la nécessité de mesurer l'impact des nouvelles réglementations en termes de charges administratives et insistait sur la nécessité de prendre en compte la **disponibilité des moyens humains et informatiques nécessaires** pour traiter les dossiers dans les délais imposés.

A l'examen du Rapport de la Cour des Comptes, force est de constater que la question des délais de traitement effectif des demandes d'aide (délais entre l'introduction de la demande et la notification de la décision) est effectivement problématique. Le CESRW demande que le point soit fait sur cette question et que, si cela s'avère encore nécessaire, les mesures adéquates soient prises pour **réduire au maximum la longueur des processus décisionnels** et, à tout le moins, respecter scrupuleusement les délais de rigueur fixés dans la réglementation, tant dans l'intérêt des employeurs que des travailleurs.



Le contrôle

Pour le CESRW, il convient de concilier la simplification administrative et le **juste contrôle des aides octroyées**. Les contrôles adéquats doivent être menés pour s'assurer de la **stricte conformité des aides octroyées au regard du décret**. Dans ce cadre, il convient de veiller à **ne pas solliciter auprès des employeurs des informations déjà disponibles** dans les administrations ou déjà communiquées précédemment et à s'inscrire dans des **délais de contrôle raisonnables**.

Le CESRW ajoute que les dysfonctionnements dus à la réforme et au démarrage des APE (rapidité de la transformation des PRC en APE, ajustements nécessaires, négociation politique à la marge du décret, ...) ne peuvent aujourd'hui être imputés aux employeurs. Ainsi, il recommande une **approche modérée** dans la gestion actuelle de ces dysfonctionnements passés, tenant notamment compte des aménagements particuliers qui ont pu être pris pour la seule période suivant le transfert des postes depuis les régimes abrogés.

Le contrôle du maintien du volume global de l'emploi

Le CESRW tient à souligner une fois encore l'importance du contrôle du maintien du volume global de l'emploi. A ce propos, il demande à nouveau que **la clarté et la transparence maximale sur la façon dont le volume global de l'emploi sera calculé et contrôlé** par l'administration soient garanties. Les promoteurs doivent connaître préalablement la méthode de calcul qui sera utilisée par l'administration, l'appréciation du résultat pouvant conduire à des sanctions graves.

3. 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 reprises.

Lorsqu'il avait pris connaissance du projet de modification de l'arrêté du 19 décembre 2002, le CESRW s'était inquiété des impacts en termes de diminution de l'implication du Ministre fonctionnel, pouvant 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). Parallèlement, il avait tenu 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'invitait 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.

Le Rapport de la Cour des Comptes met en avant une implication du Ministre fonctionnel généralement faible, perçue comme une formalité administrative plutôt que comme un élément essentiel du dossier. Le CESRW invite à nouveau le Gouvernement wallon à veiller à l'application effective de l'article 5 § 2 et § 3 de l'arrêté du 19 décembre 2002, à savoir la consultation du (des) Ministre(s) fonctionnel(s) pour les demandes relatives au secteur non-marchand et des services désignés par le Ministre pour le secteur marchand. Il demande en particulier aux Ministres de tutelle d'exercer, dans les délais impartis, ce droit d'avis afin de garantir la **meilleure cohérence dans les politiques régionales** et de **valoriser au mieux dans leurs politiques fonctionnelles les budgets obtenus** dans le cadre des aides à la promotion de l'emploi.

De l'expérience actuelle, le CESRW note qu'il apparaît clairement que l'implication des politiques fonctionnelles et le développement de la cohérence et des synergies nécessaires deviennent effectives lorsqu'une **concertation entre Ministre de l'Emploi et Ministre(s) fonctionnel(s)** et une réelle **programmation des postes** sont organisées (cf. accueil de l'enfance). Le Conseil préconise dès lors au Gouvernement wallon d'entamer une réflexion à cet égard et d'examiner la possibilité de mettre en place ce type de concertation, visant à assurer un pilotage judicieux et une évaluation commune du dispositif dans le cadre des politiques fonctionnelles.

4. L'ÉVALUATION RÉGIONALE ET LE SUIVI DU RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES

L'évaluation globale du dispositif

Dans son Avis A.803, le CESRW recommandait 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.

Le Conseil a examiné les rapports d'évaluation de la Région wallonne relatifs aux années 2005 (situation au 31.12.04) et 2007 (situation au 31.12.06). Ces rapports n'apportent quasiment aucune information en termes d'évolutions du dispositif, ni d'analyse qualitative. Ils ne comprennent pas non plus les informations sollicitées par le CESRW, à l'exception des politiques régionales dans le secteur marchand. Même les informations minimales mentionnées à l'article 27 § 1^{er} de l'arrêté et concernant le rapport trimestriel communiqué par l'administration à la Commission interministérielle ne sont pas toutes intégrées dans ces rapports annuels².

Le CESRW invite le Gouvernement à **revoir de manière approfondie cette question de l'évaluation annuelle du dispositif** et des **informations quantitatives et qualitatives minimales** à y intégrer. Il demande que les moyens nécessaires soient mis en place de façon à permettre la réalisation d'une évaluation pertinente du dispositif et l'exploitation adéquate des données disponibles.

² On ne dispose par exemple d'aucune information sur les fonctions des travailleurs occupés dans les pouvoirs locaux.

Le suivi du Rapport de la Cour des Comptes

Le CESRW demande que **les différentes analyses réalisées par la Cour des Comptes, les problèmes relevés et améliorations proposées fassent l'objet d'un suivi spécifique à l'occasion de la prochaine évaluation régionale.** Il recommande en outre que soient intégrés dans l'évaluation régionale les **différents indicateurs développés par la Cour des Comptes** (ex. délai de traitement des dossiers, subside moyen par poste, ...) et l'évolution de ceux-ci.

L'évaluation spécifique de l'APE marchand Jeunes

En outre, revenant sur son Avis A.836 relatif à la création de l'APE marchand Jeunes, le CESRW rappelle que la Note au Gouvernement wallon y relative précisait que "*la mesure sera évaluée non seulement sur ses aspects quantitatifs mais surtout qualitatifs (profils des travailleurs, participation à une formation, etc.) après un an de fonctionnement complet tant via l'évaluation interne telle que prévue au décret que via l'évaluation périodique du Plan Marshall*". Le CESRW soulignait alors que la mesure APE marchand Jeunes, telle que proposée par le Gouvernement, poursuivait plusieurs objectifs simultanément : insertion du jeune (peu qualifié), acquisition par le jeune d'une première expérience professionnelle, création d'emplois, possibilité d'intégration durable dans l'emploi, allègement du coût salarial,... Il invitait à assurer **l'évaluation de ce dispositif au regard ces différents objectifs.**

Le CESRW réitère cette demande concernant spécifiquement l'évaluation de l'APE marchand Jeunes.

La communication des évaluations au CESRW

Les interlocuteurs sociaux demandent une fois de plus que les rapports d'évaluation établis fassent l'objet d'une communication systématique au CESRW.
