

PARLEMENT WALLON

SESSION 2014-2015

9 DÉCEMBRE 2014

PROPOSITION 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 et du secteur marchand afin de renforcer l'efficacité, améliorer la transparence et simplifier le dispositif

déposée par

Mme Ryckmans et M. Hazée

DÉVELOPPEMENT

Le décret du 25 avril 2002 relatif au dispositif APE (Aides à la Promotion de l'Emploi) vise 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.

Ce dispositif permet d'octroyer à l'employeur une subvention, pour subsidier totalement ou partiellement les rémunérations des travailleurs engagés dans ce cadre, inoccupés lors du recrutement, et ce après avoir obtenu une décision d'octroi d'aide de la part du / de la Ministre de l'Emploi.

Conformément à la Déclaration de politique régionale 2009-2014, qui prévoyait une évaluation globale du dispositif des « Aides à la Promotion de l'Emploi », dans le cadre de la dixième année de sa mise en œuvre, une évaluation a été menée, par deux bureaux indépendants que sont la Sonecom et le Cris. De ces rapports d'évaluation découlent une série de constats, menant à des recommandations. La présente proposition de décret vise à donner un prolongement concret à cette évaluation et vise à renforcer l'efficacité et la transparence de ce dispositif.

Ces modifications visant à utiliser au mieux les moyens dévolus aux Aides à la Promotion de l'Emploi sont d'autant plus nécessaires que le Gouvernement a mis sous pression les crédits budgétaires consacrés à cette politique. Le budget initial 2015 du Gouvernement prévoit une diminution de 10 millions d'euros et rien n'est clair quant aux perspectives au-delà de 2015. Un cadastre exhaustif et complet des aides accordées serait notamment le bienvenu afin de préserver autant que possible les emplois, organisations et secteurs les plus vulnérables et les plus nécessaires au regard de leurs missions ou du public qu'ils atteignent.

A côté de cela, un chantier beaucoup plus large devra être ouvert. Dans le cadre de la 6ème réforme de l'État, la Région a en effet reçu de nombreuses et importantes compétences liées à l'emploi. Comme indiqué dans la publication du CESW « Regards sur la Wallonie » édition 2012, « Une série de demandes des interlocuteurs sociaux, notamment en matière de transparence, monitoring, gestion, pilotage et évaluation du dispositif, apparaissent plus pertinentes que jamais » La régionalisation de certains pans de la politique de l'emploi sera l'occasion pour la Région d'améliorer ces politiques afin qu'elles soient plus cohérentes mais aussi que les effets des politiques d'emploi soient démultipliés. Pour ce faire, il est souhaitable que l'ensemble des aides et leviers relatifs à l'emploi, antérieurs à la 6e réforme de l'État ou issus du transfert de compétences, soient évalués et réformés en conséquence. Le décret du 2 mai 2013 relatif aux incitants financiers visant à favoriser l'engagement de personnel auprès de certaines entreprises, qui a remplacé le dispositif des APE marchands précédemment en vigueur, devra notamment être abordé dans cette réflexion plus large.

Révision du pilotage et du processus de décision, pour une définition plus claire des responsabilités de chacun

Le dispositif APE poursuit deux objectifs : la mise à l'emploi des demandeurs d'emploi, d'une part, et le soutien aux politiques fonctionnelles régionales ou communautaires, d'autre part. Un rééquilibrage dans le processus de décision doit avoir lieu, pour que les Ministres fonctionnels et le Ministre de l'emploi co-décident, sur base de priorités fixées par le Gouvernement.

Il convient de noter à ce propos, comme l'indiquait le CESW en 2012 ⁽¹⁾, que « Dans les pouvoirs locaux, les travailleurs APE représentent 22,5% de l'emploi total. (...) Dans le secteur non-marchand, les secteurs comptant le plus grand nombre de travailleurs APE sont l'insertion socio-professionnelle, l'accueil de l'enfance, les institutions pour personnes handicapées, les aides et soins à domicile ou encore la formation des adultes. La part moyenne des APE dans l'emploi total des différents services bénéficiaires est de 15,8%. Cette proportion est cependant fort variable d'un service à l'autre. A titre d'exemple, plus de la moitié des travailleurs du secteur de l'insertion socio-professionnelle sont des travailleurs APE.

À l'instar de ce qui s'est fait pour les points APE octroyés dans le cadre du Plan Marshall 2.Vert, il est donc à notre sens autant logique que nécessaire de renforcer le rôle joué par les Ministres fonctionnels, qui aujourd'hui ne disposent que d'une compétence d'avis et qui sont, par ailleurs, dépourvus à ce stade de vision d'ensemble sur le budget disponible. Raison pour laquelle la présente proposition de décret entend, comme le suggère d'ailleurs le Conseil Économique et Social de Wallonie (CESW), clarifier les finalités poursuivies par le dispositif.

Il est ainsi proposé qu'à chaque début de législature, le Gouvernement puisse définir des priorités sectorielles nécessitant un développement de l'emploi et établir, en fonction de celles-ci, les programmations des postes APE. Pour asseoir cette co-décision, il est aussi suggéré de prévoir, dans la procédure, l'avis conforme du Ministre fonctionnel pour toutes les décisions d'octroi dans les secteurs relevant de ses attributions.

Mise en place d'un cadastre précis, pour assurer une gestion transparente et un pilotage efficace du dispositif

Afin de pouvoir définir des priorités sectorielles en termes de développement de l'emploi, et afin d'assurer une gestion transparente ainsi qu'un pilotage efficace du dispositif, il est indispensable de prévoir la mise en place d'un cadastre précis de la situation des points APE utilisés.

Ce cadastre donnerait au Gouvernement, ainsi qu'au Parlement, une meilleure connaissance en matière d'affectation des moyens, que ce soit au sein d'un secteur, ou encore entre secteurs, et leur permettrait de se positionner en connaissance de cause. Compte tenu de l'importance budgétaire de ce dispositif, cette connaissance apparaît tout à fait essentielle.

⁽¹⁾ CESW, Regards sur la Wallonie, Edition 2012

Le CESW, qui partage cette position, a d'ailleurs déjà fait des propositions en termes de méthode d'élaboration d'un tel cadastre ainsi qu'en termes de contenu.

La proposition de décret entend dès lors rencontrer cette recommandation, et propose que le rapport remis annuellement par le Gouvernement au Parlement contienne davantage de données sur les aides accordées à chaque secteur/activité et, au sein de chacun d'entre eux, sur les aides accordées aux différents employeurs.

Mise en place de définitions et de critères plus clairs

Certains concepts, tels que le volume global de l'emploi, ou encore le coût salarial, gagneraient à être mieux définis. Ceci afin de prévenir les employeurs concernés par le risque de paiement d'indus, qu'ils risquent de devoir rembourser une partie des aides reçues, ou, concernant la notion de volume global de l'emploi, afin de permettre un meilleur contrôle de ce dernier et éviter les effets d'aubaine. Même si une modification de la notion de volume global de l'emploi a été apportée par le décret du 27 octobre 2011 portant modification de divers décrets concernant les compétences de la Wallonie, celle-ci ne concerne que les employeurs du secteur non marchand. La notion, non définie, subsiste concernant les pouvoirs locaux, régionaux ou communautaires.

Par ailleurs, la proposition de décret entend clarifier les critères pour déterminer le nombre de postes octroyés à l'employeur, d'une part, et la grille de référence, servant à fixer le nombre de points par poste de travail (nombre de points dépendant de la nature de l'emploi subsidié concerné et donc du coût salarial), d'autre part.

Elle corrige, par la même occasion, la législation en confirmant ce qui se fait déjà dans les décisions d'octroi actuellement, à savoir que le nombre de postes et de points accordés à l'employeur dépend de ses besoins (et pas des personnes qu'il escompte engager). Selon la présente proposition de décret, les caractéristiques du demandeur d'emploi continuent, quant à elles, à être prises en compte

dans son passeport APE, et interviennent donc dans « l'at-trait » qu'il peut présenter pour un employeur (un demandeur d'emploi faiblement qualifié et/ou qui compte une longue durée de chômage pro-mérite davantage de points, et permet par conséquent à l'employeur qui l'engage de « consommer » une plus grande part des points reçus).

Cette proposition s'inscrit donc dans le cadre d'un dispositif mixte (soutien aux politiques fonctionnelles et mises à l'emploi), en clarifiant davantage dans le texte ce qui relève des unes et des autres.

Réforme du système des APE Pouvoirs locaux

Tel que conçu actuellement, le dispositif APE Pouvoirs locaux pose problème en ce qu'il encourage les pouvoirs locaux à garder suffisamment d'agents contractuels pour pouvoir distribuer les points APE reçus, et n'incite dès lors pas ces derniers à nommer leur personnel. Cette problématique est d'ailleurs dénoncée par l'Union des Villes et Communes de Wallonie qui affirme qu'il y a moins de nominations d'agents. Les communes ont en effet besoin de cet apport financier APE pour remplir leurs missions ou pour mettre sur pied de nouveaux services.

En ce sens, l'UVCW préconise de ne plus réserver le financement des APE aux seuls engagements contractuels, ce qui permettrait d'encourager davantage les nominations à des postes statutaires dans les communes. Cela permettrait également de répondre à une autre problématique, aussi soulevée par l'Union des Villes et Communes, à savoir celle relative au financement du régime des pensions des actifs statutaires (pour lequel il est nécessaire d'avoir une manne plus importante de cotisations sociales patronales et personnelles).

La proposition de décret envisage donc d'ouvrir le dispositif des points APE aux employeurs, lorsqu'ils offrent à leur personnel un statut plus avantageux. Elle vise, par là même, à encourager les nominations d'agents sans affaiblir le financement des communes.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Cet article prévoit qu'à chaque début de législature au moins, le Gouvernement définisse les priorités en matière de développement de l'emploi, auxquelles il accordera la priorité en termes d'octroi de nouveaux points APE.

La programmation des points APE ainsi effectuée se réalisera dès lors non seulement à partir des priorités identifiées, mais aussi sur un état des lieux précis de la situation existante. Cet état des lieux devra contenir des données sur les travailleurs concernés, certes, mais aussi sur les secteurs d'activités concernés et sur les employeurs bénéficiaires de la mesure.

Article 2

Conçu comme une condition visant à éviter que des employeurs ne licencient ou ne profitent du départ de travailleurs « sur fonds propres » pour ensuite les réengager sous forme de points APE, cette notion de « volume global de l'emploi » n'est pourtant pas davantage définie, ce qui en rend le contrôle particulièrement complexe, et qui n'est dès lors pas de nature à décourager d'éventuels effets d'aubaine. Il est dès lors demandé au Gouvernement de préciser cette notion afin d'éviter de tels écueils.

Article 3

Le présent article a pour objectif de mettre la phrase en concordance avec la modification introduite à l'article 28 du décret précité du 25 avril 2002.

Ainsi, cet alinéa ne vise-t-il désormais que les agents contractuels, qui ne sont par définition pas des agents définitifs, tenant compte de la possibilité désormais offerte via la présente proposition de décret aux employeurs – en l'occurrence du secteur public-, de continuer de bénéficier d'aides sous formes de points APE lorsqu'ils offrent à leurs travailleurs un statut plus avantageux.

Article 4

Le présent article vise à clarifier les critères d'attribution des postes et des points APE aux employeurs.

Ainsi, est-il proposé que ceux-ci ne tiennent compte que des besoins de société auxquels l'emploi doit répondre, de l'intérêt des activités concernées au regard des priorités sectorielles définies par le Gouvernement, du caractère innovant des projets présentés, ainsi que de l'évaluation globalement positive des projets existants.

Enfin, le coût salarial dépendant du niveau de qualification des travailleurs, cette dimension est également prise en compte pour le calcul du nombre de points attribués.

Article 5

Le présent article a pour objet de faire en sorte que le Gouvernement détermine les secteurs prioritaires nécessitant l'octroi de points APE.

Article 6

Cet article vise à mettre le texte en concordance avec les modifications effectuées aux articles 17 et 19 du décret du 25 avril 2002 (grille de référence commune pour fixer le nombre de points par poste octroyés à l'employeur).

Un alinéa est ajouté afin de prévoir une définition plus précise du coût salarial par le Gouvernement.

Article 7

Le présent article a pour objectif de répondre au frein que constitue le dispositif actuel concernant la désignation de personnel en tant que statutaires.

Il ouvre par conséquent le dispositif des points APE aux employeurs qui souhaitent maintenir leur personnel, et plus particulièrement lorsqu'ils offrent à celui-ci un statut plus avantageux.

Article 8

Le présent article vise à asseoir le processus de co-décision, en requérant l'avis conforme du Ministre fonctionnel. Il vise aussi à étendre cette compétence à tous les emplois APE, qu'ils concernent les employeurs du secteur non marchand, bien sûr, mais aussi les pouvoirs locaux et l'enseignement.

Article 9

Le présent article vise à préciser le contenu du rapport que le Gouvernement est tenu de remettre annuellement au Parlement wallon.

En effet, à l'heure actuelle, la plupart des informations mentionnées à cet article ne figurent pas dans le rapport annuel. Or, il est essentiel d'avoir une vision claire de la répartition des décisions d'octroi (ou, le cas échéant, de retrait) des emplois et des points APE au sein de chaque secteur et pour chaque activité pour améliorer le pilotage du dispositif par chaque Ministre fonctionnel ainsi que par le Gouvernement dans son ensemble.

Enfin, un relevé des employeurs bénéficiaires de la mesure a pour objectif la recherche d'une plus grande transparence et d'une plus grande équité entre les bénéficiaires de la mesure.

PROPOSITION 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 et du secteur marchand afin de renforcer l'efficacité, améliorer la transparence et simplifier le dispositif

Article 1^{er}

Dans l'article 1^{er} 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, sont insérés :

1° les mots « , conformément aux priorités visées à l'alinéa 2, ainsi que », entre les mots « aux conditions du présent décret » et les mots « dans les limites budgétaires spécifiques »;

2° un deuxième alinéa rédigé comme suit :

« Au moins à chaque début de législature, le Gouvernement définit des priorités sectorielles qui nécessitent un développement de l'emploi et établit, en fonction de celles-ci, les programmations des postes APE. Il s'appuie, pour ce faire, sur un état des lieux précis de la situation, et notamment sur le contenu du rapport visé à l'article 50 du présent décret. ».

Art. 2

L'article 2, §3, du même décret est complété par la phrase suivante :

« Le mode de calcul du volume global de l'emploi est précisé par le Gouvernement. ».

Art. 3

Dans l'article 2, §4, alinéa 2, du même décret, les mots « qui ne sont pas des agents définitifs » sont insérés entre les mots « à condition d'octroyer aux travailleurs » et les mots « une rémunération au moins égale ».

Art. 4

L'article 17 du même décret est remplacé par ce qui suit :

« Art. 17. Le nombre de postes de travail maximum attribués à l'employeur, et le niveau de qualification de ces postes de travail, sont déterminés par le Gouvernement, pour les employeurs visés à l'article 3, en fonction des critères suivants :

1° les emplois créés visent à répondre à des besoins de société prioritaires, stables et permanents;

2° l'intérêt des activités concernées, en fonction des priorités sectorielles définies par le Gouvernement;

3° le caractère innovant des projets présentés;

4° l'évaluation globalement positive des projets existants.

Le nombre de points par poste de travail que les employeurs visés à l'article 3 peuvent utiliser est fixé par la grille de référence suivante :

1° six points si le poste requiert une qualification de niveau « primaire » (niveau 4), de niveau « CESI » (niveau 3) ou de niveau CESS (niveau 2);

2° huit points si le poste requiert une qualification du niveau « bachelier » ou « universitaire » (niveau 1 et 2+).

Art. 5

Dans l'article 20, alinéa 2, du même décret, les mots « les secteurs prioritaires, » sont insérés après les mots « Il détermine également ».

Art. 6

Dans l'article 21 du même décret, les mots « 12 points » sont remplacés par les mots « 6 points pour les niveaux 2, 3 et 4 et de 8 points pour les niveaux 1 et 2+ ».

Dans l'article 21 du même décret, un alinéa rédigé comme suit est inséré entre le 5^e alinéa et le 6^e alinéa : « la définition du coût salarial est précisée par le Gouvernement ».

Art. 7

Dans l'article 28 du même décret, l'alinéa 2 est remplacé par ce qui suit :

« Pour pouvoir bénéficier de l'aide visée à l'article 14, les employeurs doivent engager les travailleurs dans les liens d'un contrat de travail. Ils peuvent également continuer à bénéficier de l'aide, lorsqu'ils offrent à ces travailleurs un statut plus avantageux. Le contrat de travail doit être conclu à temps plein ou à temps partiel égal au moins à un mi-temps, pour une durée déterminée, indéterminée, ou en vue d'un remplacement ».

Art. 8

Dans l'article 32 du même décret, l'alinéa 3 est remplacé par ce qui suit :

« Le Gouvernement prend les décisions à l'égard des demandes selon les modalités qu'il détermine et, en tout cas, en requérant, pour ce qui concerne les employeurs

visés à l'article 2, 3, 4 et 5, l'avis conforme du ou des membres compétents des Gouvernements concernés ».

Art. 9

L'article 50 du même décret est remplacé par ce qui suit :

« Art. 50. Le Gouvernement remet, annuellement, et, en tous cas avant le débat budgétaire, selon des modalités qu'il détermine, un rapport sur l'exécution du présent décret au Parlement.

Ce rapport doit contenir :

1° un relevé du nombre de travailleurs concernés par le dispositif, et des statistiques basées notamment sur leur sexe, âge, régime de travail, type de contrat de travail, niveaux d'études, et ce, quel que soit le secteur concerné.

2° un relevé par secteur et par type d'activité, en ce compris :

- le nombre de postes APE moyen par type d'employeurs;
- le nombre de points APE moyen par employeur;

- le pourcentage du nombre d'emplois APE par rapport au nombre global d'emplois par secteur et par activité;
 - le nombre de points APE octroyés à des associations selon qu'elles soient agréées ou pas par la Wallonie ou par la Fédération Wallonie-Bruxelles;
 - le nombre et l'ancienneté des décisions (hors transfert des anciens Programmes de Résorption du Chômage - PRC);
 - la moyenne de points par poste transféré ou par poste dans les nouvelles décisions;
 - le nombre de décisions à durée déterminée;
 - le cas échéant, le nombre de points retirés ainsi que la motivation du retrait.
- 3° un relevé des employeurs bénéficiaires, en ce compris le nombre de points et de postes octroyés à chacun de ceux-ci. ».

H. RYCKMANS

S. HAZÉE