

Réforme des aides à la promotion de l'emploi (APE)

Objet : 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

Adoption en 1^{ère} 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.

Par ailleurs, la réforme APE a pour objectif de rencontrer 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. La mobilisation de ceux-ci devant permettre au terme d'une période transitoire la transformation des APE en soutien structurel aux politiques fonctionnelles.

2. Cadre légal 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 (durée déterminée de 3 mois à 3 ans maximum

ou durée indéterminée) ; le maintien du volume global de l'emploi basé sur un effectif de référence.

En cas de diminution de l'effectif de référence, le nombre de points octroyés en est proportionnellement réduit. 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^{er}, 1^o 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 permet aux employeurs d'augmenter les réductions de cotisations sociales dont ils bénéficient à travers le dispositif APE.

c) Contrôle

Lorsque le décret n'est pas respecté, celui-ci prévoit une procédure de sanctions. Une Commission interministérielle est notamment chargée de proposer des sanctions au Ministre de l'Emploi, sur base des rapports de l'inspection sociale.

Par ailleurs, une récupération des indus, basée notamment sur le calcul du coût effectivement supporté par l'employeur pour rémunérer son travailleur APE, est prévue par le décret.

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 donner lieu. 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 banque de données APE 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 ont été consolidées par d'autres données et analyses, notamment les données issues des rapports d'exécution du dispositif APE et les données budgétaires.

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.

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.

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	
Total	133496	20111			73 480	55%	60016	45%

b) Types d'employeurs et types de points

Le décret vise 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%
TOTAL	96375	100%

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 différents types de points. C'est le cas, par exemple, des communes et les CPAS qui détiennent 74.343 points issus des critères objectifs et 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
A.	Points critères objectifs	74343	77%
B.	Points hors critères objectifs	22032	23%
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%
	Total général	96375	

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.

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 ¹	Communes	12 %
Le nombre de chômeurs complets indemnisés ²	Communes	27%
Le nombre d'agents ³	Communes – CPAS	14 %
Le kilométrage de voirie communale ⁴	Communes	9,0 %
Le nombre de bénéficiaires du RIS et de l'aide sociale ⁵	CPAS	6,0 %
Le nombre de travailleurs sociaux ⁶	Communes – CPAS	6,0 %
Le nombre de repas servis à domicile ⁷	Communes – CPAS	3,0 %
Le nombre d'heures de travail prestées par les services agréés d'aide aux familles et aux	Communes – CPAS	10 %

¹ Nombre de personnes inscrites aux registres de la population, chiffres INS ;

² Chiffres ONEM ;

³ Statistique de l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales ;

⁴ Chiffres fournis par les services techniques provinciaux (DGO5) ;

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

⁶ 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 ;

⁷ 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 ;

personnes âgées ⁸		
Le nombre de lits dans les maisons de repos et les maisons de repos et de soins ⁹	Communes – CPAS	1,5 %
Le nombre de places dans les services d'accueil de la petite enfance ¹⁰	Communes – CPAS	1,5 %
L'adhésion au Plan Communal pour l'Emploi ¹¹	Communes	9,0 %

NB : 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 uniquement s'il est négatif), un employeur (excepté 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.

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.

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 octroyés par ce biais étant donné la lourdeur de la procédure.

⁸ 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 ;

⁹ 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 ;

¹⁰ 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 ;

¹¹ 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.

- 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 (année 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^{er} 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. La Convention instaure un Comité d'accompagnement chargé d'en assurer la bonne mise en œuvre. Celui-ci ne s'est plus réuni depuis 2011.

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 et l'âge des travailleurs APE.

➤ Niveau d'études 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	%	
Master	3614	6,6%	5453	8,7%	2,1
Bachelier	9812	17,9%	12570	20,1%	2,2
Secondaire +	16447	30,1%	20233	32,4%	2,3
Secondaire -	11209	20,5%	11400	18,2%	-2,3
Primaire	13601	24,9%	12870	20,6%	-4,3
TOTAL	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. 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) a également permis le recrutement d'un public hautement qualifié au détriment de profils moins qualifiés. 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

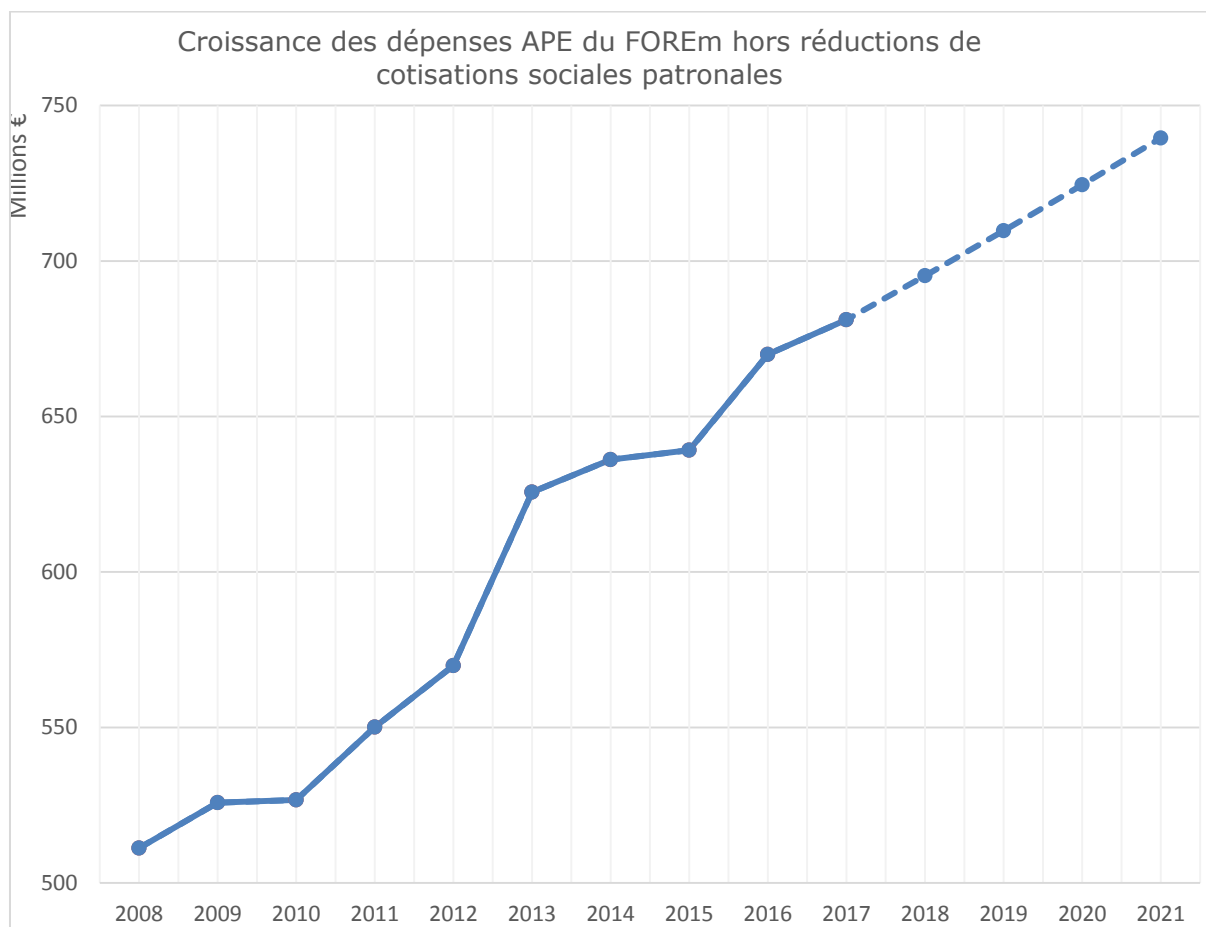
On constate une élévation de la moyenne d'âge des travailleurs APE, principalement liée à l'absence de rotation des personnes engagées en APE. Que ce soit dans le secteur non-marchand, ou que ce soit dans les pouvoirs locaux, la tendance se confirme dans le sens d'une diminution du renouvellement des postes de sorte que la réalisation de contrats ne profite pas aux plus jeunes. Ainsi, les plus jeunes sont nombreux à demander un passeport mais leur proportion parmi les travailleurs actifs sous statut APE est moitié moins importante.

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	%	
Moins de 25	3973	7,3%	3168	5,1%	-2,2
De 25 à 39	23491	43,0%	26511	42,4%	-0,6
De 40 à 49	16530	30,2%	16488	26,4%	-3,9
Plus de 50	10689	19,5%	16359	26,2%	6,6
TOTAL	54683	100%	62526	100%	0

Il s'agit in fine davantage d'un maintien de travailleurs en poste que d'engagement de nouveaux demandeurs d'emplois. Dès lors, 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).

d) Évolution budgétaire



La projection budgétaire ci-dessus est basée sur les données suivantes :

- De 2008 à 2016 : les subventions liquidées par le FOREm (hors réductions de cotisations patronales) à savoir (en millions EUR) :

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
522,7	562,2	573,2	599,8	613,5	631,8	649,7	665,7	670,8

Le budget du dispositif APE est donc en augmentation constante 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 plus d'un milliard d'euros.

e) Gestion administrative du dispositif

La Direction de la Promotion de l'Emploi (DGO6) a pour mission d'informer et d'instruire les dossiers tandis que le FOREm assure la liquidation des subventions aux employeurs et est l'interlocuteur pour toute question financière. Le Forem délivre également les passeports APE et vérifie les 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 dans le chef des bénéficiaires.

Les effectifs RH du FOREm pour le traitement du dispositif APE se portent à 54 ETP en 2016. La Direction de la Promotion de l'Emploi compte quant à elle 4 agents traitant 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 DGO6 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. Éloignement important de l'objectif initial de soutien de l'insertion des publics fragilisés

Le dispositif ne remplit plus que marginalement l'objectif initial 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.

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 forfaitisation (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 objectivés (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 (par exemple, le volume global de l'emploi,) 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. Les contrôles de l'Inspection sociale restent massivement sans suite.

5. Opacité

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

6. 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.

5. Projet de réforme

Le projet se fonde sur six principes-clés :

Points faibles actuels	Principes-clé de la réforme	Actions
1. Éloignement de l'objectif initial de soutien à l'insertion des publics plus éloignés du marché	Aide structurelle aux pouvoirs locaux, secteur non-marchand	Réflexion globale sur le redéploiement d'une réelle politique de soutien à l'insertion des publics plus éloignés
2. Complexité	Simplification	- Subventionnement unique (RCS intégrées) - Suppression de la logique de points - Simplification pour les employeurs
3. Octroi inéquitable et peu fondé des points APE	Équité et efficacité	- Responsabilisation des ministres fonctionnels par rapport à leur enveloppe - Octroi des subventions sur base de critères objectivés (fixés par chaque ministre fonctionnel)
4. Contrôle défaillant	Contrôle renforcé	- État des lieux des subventions APE - Responsabilisation accrue des ministres fonctionnels - Renforcement des moyens de contrôle
5. Opacité	Transparence	- État des lieux - Publication d'un cadastre à l'entrée en vigueur du décret
6. Budget incontrôlé	Maîtrise budgétaire	Enveloppe fermée

Le premier principe-clé et l'action qui y est liée font actuellement l'objet d'une réflexion globale sur l'ensemble des aides à l'emploi. Ce travail dépasse le champ des APE et n'est pas intégré dans le présent projet.

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) Aide structurelle 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 1^{er} janvier 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 sera disponible 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.

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^{er} janvier 2019.

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 2018. De même, un employeur qui a contrario s'est vu retirer 10 points en 2017 n'obtienne in fine que 10 points en 2018. L'idée étant que la situation qui précède la forfaitarisation soit la plus fidèlement respectée et traduite dans le forfait attribué au 1^{er} janvier 2019.

➤ *Plafonnement de la gestion des points APE*

Certains employeurs ont fortement usé de l'ingénierie des RCS. 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 plutôt que 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 de fourchette haute sera appliqué. La valeur de point propre à chaque employeur 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.

- 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 vaut zéro. Dans ce cas, il suffit de lui attribuer la valeur 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 (il suffit de remettre tous les points critères objectifs cédés chez l'employeur d'origine – AC ou CPAS – et de simplement les multiplier par la nouvelle valeur du point sans calculer les RCS à la proportionnelle) ;
 - En calculant la nouvelle valeur de point propre à chaque employeur, le Ministre pourra estimer rapidement le forfait attribué à chaque employeur dès le 01/01/2019. De sorte que les employeurs puissent préparer leur budget 2019 en toute connaissance de cause ;
 - Cela permettra au FOREm de pouvoir anticiper la liquidation.

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 directement ses avis (dé)favorables à la Direction de la Promotion de l'Emploi (DGO6). Celle-ci sera directement compétente pour proposer une sanction au Ministre de l'Emploi.

3) Équité et efficacité : responsabilisation des Ministres fonctionnels

L'objectif final de la réforme est de transférer, à partir du 1^{er} janvier 2019 et au plus tard le 31 décembre 2020, 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).

Ces régimes d'aides régionaux seront fondés sur des critères transparents, incluant la publication d'un cadastre des bénéficiaires, ainsi que des mécanismes de contrôle et de sanctions.

Concernant la Fédération Wallonie-Bruxelles, un Accord de coopération devra prévoir une convention propre à chaque politique fonctionnelle pour laquelle le Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles est compétent. Cependant, le Gouvernement wallon s'engage à maintenir

l'Accord de coopération et la Convention Enseignement en l'état tant que de nouveaux textes n'ont pas encore fait l'objet d'un accord.

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 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.

5) Transparence

Dès l'entrée en vigueur de la réforme, une liste provisoire des bénéficiaires et des montants y afférents sera arrêtée par le Gouvernement.

Cette liste sera définitive une fois que les données de référence 2015 et 2016 et les points octroyés au 31 décembre 2018 seront figés. En effet, les données actuellement disponibles pour 2015 et 2016 ne tiennent, par exemple, pas compte des indus ou des sanctions éventuelles que prendra le Ministre de l'Emploi sur proposition de la Commission interministérielle.

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

6) Maîtrise budgétaire

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

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

Cette évolution budgétaire est basée sur les principes suivants :

- 2018 : budget initial sans tenir compte des économies décidées en conclave budgétaire (one-shot de 20.000.000 €)

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

Par ailleurs, les employeurs suivants seront exclus du champ d'application du décret le 1^{er} janvier 2020 :

- Les provinces en cohérence avec la DPR ;
- Les régies communales autonomes, les zones de secours et les zones de police : Elle ont reçu en tout (pour les zones de secours et de police) ou en partie (pour les RCA) des points cédés des communes et des CPAS. Tous ces points retourneront automatiquement chez les employeurs cédants conformément à la répartition des points critères objectifs. Libre in fine aux communes et aux CPAS d'augmenter leurs dotations aux RCA, zones de secours et de police.
- Les services du Gouvernement de la Région wallonne et les établissements publics qui en dépendent
- Les services du Gouvernement de la Communauté française et les établissements publics qui en dépendent

Evolution des dépenses APE AVEC réforme (en €)						
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
CE	983.141 milliers EUR*	1.006.171.530 EUR	991.937.227 EUR**	Transfert des crédits	Transfert des crédits	Transfert des crédits
CL	983.141 milliers EUR	1.006.171.530 EUR	991.937.227 EUR	Transfert des crédits	Transfert des crédits	Transfert des crédits

* Ce budget intègre les économies décidées en conclave (20.000.000€) et se base sur la consommation des subventions de l'année précédente (points consommés).

** Diminution du budget estimé en 2020 résultant de la suppression d'employeurs au 01/01/2020 décrite supra

Budget disponible à partir de 2021 : l'enveloppe qui sera transférée à chaque Ministre fonctionnel, au plus tard le 1^{er} janvier 2021, sera établie en additionnant l'ensemble des subventions uniques des employeurs qui dépendent de ses compétences.