

Analyse des modifications concernant les Aides à la Promotion de l'Emploi - Anne-Marie Robert -

RAPPEL DU CONTEXTE

Le décret concernant les 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 a été conclu le 25 avril 2002. Il est par ailleurs complété par un arrêté du 19 décembre 2002.

Résultat de plus de deux années de négociations, il consiste en une réforme de grande envergure des divers programmes de résorption du chômage concernant plus de 35.000 personnes en Région wallonne.

Il vise à opérer l'harmonisation de mesures de résorption du chômage au sein d'un dispositif commun :

1. Les mesures concernant **les pouvoirs locaux** (A.R.474): les Communes et Associations de Communes, les CPAS et Associations de CPAS, les Zones de Police, les Provinces ;
2. Les projets « Gestion Centre-Ville » (A.R.258 et Agents contractuels subventionnés (ACS) de la Loi-Programme) ;
3. Les Agents contractuels subventionnés de **l'enseignement** ;
4. **Le secteur marchand** : PME, Universités, Hautes Ecoles ;
5. **Le secteur d'activités d'aide aux Petites et Moyennes Entreprises (PME)** (A.R.258) ;
6. **Le secteur non marchand**;
7. **Les secteurs publics** Région wallonne et Communauté française (PRIME - Troisième Circuit du Travail (TCT)...).

Les Aides à la promotion de l'Emploi ont comme principe d'octroyer, sous la forme de points, une aide annuelle visant à subsidier partiellement la rémunération des travailleurs, à opérer une réduction importante des cotisations patronales de sécurité sociale, en prévoyant l'indexation annuelle de la subvention d'après l'évolution de l'indice des prix à la consommation. Le montant de cette aide est versé mensuellement par le Forem aux employeurs concernés.

En date du 01.01.2006, la valeur du point est de 2.643,81€.

Le nombre maximum de points octroyés varie d'un secteur à l'autre, en fonction de la catégorie des demandeurs d'emploi concernés, de même que les conditions auxquelles il faut se conformer. Ainsi, le secteur marchand est limité à un maximum de 60 points, selon une liste de projets couvrant entre autres les nouvelles technologies de la communication, le tutorat des jeunes travailleurs par des personnes expérimentées, ainsi que l'assistance à l'intégration et au développement de filières valorisantes pour les produits wallons.

Les employeurs concernés sont les suivants :

- Les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires ;
- Les employeurs du secteur non marchand (ASBL, Etablissements d'utilité publique, organismes d'aide aux entreprises, sociétés de logement de service public, agences immobilières sociales) ;
- Les établissements d'enseignement ;
- Les universités ;
- Les entreprises du secteur marchand appartenant à certains secteurs (industriel, artisanal, commerce, services, pisciculture, horticulture, sylviculture, agriculture).

Les emplois peuvent être occupés par :

- Les demandeurs d'emploi inoccupés inscrits comme tels au Forem ;
- Les demandeurs d'emploi considérés comme des personnes socialement précarisées (au travers notamment de critères comme l'âge, la durée de chômage...) ;
- Les demandeurs d'emploi considérés comme difficilement insérables sur le marché du travail (durée de chômage plus importante...).

Informations chiffrées disponibles à la fin de l'année 2004 :

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

LES MODIFICATIONS APPORTEES PAR LE PROJET D'ARRETE MODIFIANT L'ARRETE DU 19 DECEMBRE 2002, EN EXECUTION DU DECRET DU 25 AVRIL 2002

Le projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 19 décembre 2002 en exécution du décret du 25 avril 2002 vise, selon le Ministre de Tutelle, à optimiser le dispositif, notamment dans le cadre du Plan d'Actions prioritaires.

Ces modifications sont en effet à articuler d'une part aux dispositions prévues dans le Plan d'Actions Prioritaires, Axe 2 Création d'activités et dans le Plan Stratégique Transversal (PST) 1, Axe 6 Adéquation du marché de l'emploi, la création de 600 emplois d'Aide à la Promotion de l'Emploi (APE), dans les 2 ans, dans les secteurs de l'accueil de l'enfance et de l'aide aux personnes dépendantes.

D'autre part, dans le Plan d'Actions Prioritaires (PAP), Axe 2 Création d'activités et dans le Plan Stratégique Transversal 1, Axe 5 Différenciation microéconomique, le développement de l'Aide à la Promotion de l'Emploi marchand par la création de 500 emplois d'Aide à la Promotion de l'Emploi dans les Petites et Moyennes Entreprises (PME)/Très Petites Entreprises (TPE), prévus dans les deux ans, « afin de favoriser le développement de fonctions non pourvues aujourd'hui et ayant un levier sur la croissance de l'entreprise », notamment en ciblant « les actions visant à développer les démarches de différenciation, de créativité et de management ».

Ainsi, les modifications proposées à l'arrêté du 19 décembre 2002 portant exécution du décret du 25 avril 2002 ont pour but, selon le Ministre de l'Emploi, de poursuivre l'optimisation du dispositif APE et la démarche de simplification administrative du Décret-programme du 3 février 2005.

La démarche de simplification administrative :

Dans la pratique, on allège considérablement les renseignements à fournir par les employeurs, aussi bien du non-marchand que du secteur marchand, à l'instruction de la demande. Seuls demeurent la mention de l'objectif visé, les moyens humains, matériels et financiers à y affecter par l'employeur et le calendrier d'exécution des activités ; ainsi que le nombre et la fonction des travailleurs à engager telle que déterminée par la convention collective de travail de la commission paritaire compétente, ainsi que le niveau de qualification professionnelle compte tenu des titres requis.

Il est dit par le Ministre que tous les autres renseignements et attestations demandés au préalable dans l'arrêté du 19 décembre 2002 devraient être accessibles par l'intermédiaire de la Banque Carrefour du Fédéral, dans le courant du premier trimestre 2006. Si tel n'était pas le cas, une modification de l'article 3 pourrait intervenir.

Il n'en est pas moins vrai que, d'une part, l'incertitude concernant la faisabilité de la consultation de la Banque Carrefour, et d'autre part le « principe de confiance » concernant les employeurs et inscrit dans la Déclaration de Politique régionale risquent d'entraîner l'effet inverse que celui attendu, à savoir de l'imprécision et des attermoissements dans la constitution des dossiers. C'est la raison pour laquelle il faut prévoir l'obtention de ces renseignements, d'une manière ou d'une autre, avant l'instruction du dossier. Sinon, on court le risque que l'Administration multiplie les tâches de rappel, et donc travaille inefficacement.

Cette simplification administrative aura aussi des répercussions sur l'information à destination des membres du personnel. L'allègement des formalités demandées à priori à l'employeur pour les nouveaux projets diminue d'autant les informations des représentants du personnel sur l'entreprise qui introduit une demande.

D'autres modifications, qui peuvent avoir des répercussions importantes sur les modalités du dispositif, sont présentées dans le cadre d'une procédure administrative clarifiée et la réduction des délais d'instruction de la demande.

Essentiellement, ces impacts portent sur :

L'implication du Ministre fonctionnel :

- réduction du délai pour solliciter l'avis du Ministre de Tutelle (10 jours au lieu de 15) ;
- obligation pour celui-ci de remettre un avis dans les quarante jours ; à défaut, l'avis n'est plus requis ;
- suppression de la procédure prévue de notification au Ministre de Tutelle de la décision prise par le Ministre de l'Emploi, en cas de désaccord. Auparavant, le Ministre concerné pouvait alors apporter un complément d'information au Ministre de l'Emploi ;
- suppression de la demande d'avis au Ministre de Tutelle, en cas de retrait de la décision d'octroi sur base d'une évaluation défavorable ;
- suppression de la demande d'avis du ou des Ministres compétents, lors de l'évaluation des décisions prévue au moins tous les 3 ans par l'Administration, pour le secteur non-marchand, quant au respect des critères d'évaluation fixés dans le décret, concernant les besoins de société prioritaires, stables et permanents ; l'intérêt des activités concernées en fonction des priorités sectorielles ; le caractère innovant des projets. A ce sujet, il est à remarquer que l'évaluation par l'Administration portant sur l'année 2004 indique que l'avis des Ministres compétents n'a pas été sollicité, conformément à l'accord pris avec les représentants du Cabinet Marcourt, en février 2005. On anticipe donc la proposition de modification contenue dans le projet d'arrêté.

On remarque donc une diminution importante de l'implication du Ministre fonctionnel dans le processus d'octroi de l'aide. Or, dans les négociations lors de la réforme des Programmes de Résorption du Chômage, il avait été mis comme point essentiel acquis l'obligation faite au Ministre ayant l'emploi dans ses attributions de solliciter l'avis du Ministre fonctionnel avant d'accepter ou de refuser l'octroi de postes. Cet élément avait été souligné comme primordial pour établir la cohérence des projets subsidiés.

Cette nécessaire implication a été également soulignée par les interlocuteurs sociaux lors de la discussion sur l'avant-projet du décret-programme, dans la définition des politiques sectorielles et la répartition du nombre de points par secteur. Il a été demandé que chaque Ministre fonctionnel concerné – Région wallonne et Communauté française – soit représenté au sein de la Commission interministérielle.

Les modalités d'évaluation :

Dans l'arrêté du 19 décembre 2002, en ce qui concerne le secteur non-marchand, il était prévu au moins tous les trois ans, et à partir du 1^{er} janvier 2005, que l'administration procède à une évaluation des décisions prises, par employeur.

Cette évaluation est supprimée, alors qu'elle n'a pu être effectivement réalisée, comme prévu dans l'arrêté de 2002.

En termes d'évaluation, il est prévu la transmission, à chaque fin d'un trimestre, d'un rapport, par l'Administration à la Commission interministérielle qui doit, selon le prescrit décréteil, examiner et valider le rapport fourni, selon les modalités déterminées par le Gouvernement.

Le projet d'arrêté précise que ce rapport porte sur l'évaluation trimestrielle et comporte au minimum le nombre de travailleurs, en équivalent temps plein, ainsi que leurs fonctions, par sous-secteur et par décision octroyée.

Il s'agit donc d'une évaluation plus globale, par secteur et non plus par employeur.

Les modifications dans le secteur marchand :

D'une part, on uniformise la durée maximale de la décision d'octroi (3 ans), quel que soit le type de fonction exercée.

Auparavant, l'arrêté du 19 décembre 2002 modulait la durée de l'aide en relation avec les politiques régionales menées. Ainsi, la durée maximale de l'aide était de un an en ce qui concerne la consolidation de l'entreprise par l'amélioration de son management ; de deux ans pour la mise en place d'un système de tutorat de jeunes travailleurs ; de trois ans pour les autres politiques, telles par exemple la promotion des énergies renouvelables, la mise au point au plan technologique de nouveaux produits, le respect des normes de qualité plus rigoureuses que celles imposées par l'Union européenne...

D'autre part, on augmente le niveau de subventionnement avec un minimum de 10 points au lieu de 7, précédemment.

Il est nécessaire de distinguer, dans le dispositif APE, l'aide en faveur des employeurs des secteurs public, parapublic et associatif, qui s'inscrit dans le cadre du soutien aux politiques rencontrant des besoins collectifs non couverts et d'autre part, l'APE marchand qui s'inscrit en tant qu'outil rencontrant les objectifs des politiques régionales de développement.

A cet égard, on voit que les modifications introduites distendent ce lien et retiennent comme objectif premier l'attractivité du dispositif pour l'employeur.

Dans ce cadre, se pose depuis longtemps le problème de la transparence et des informations précises, notamment en ce qui concerne les éléments d'évaluation. Dans le rapport portant sur l'année 2004, l'évaluation effectuée par la DGEE concerne le non-marchand et porte sur un échantillon de 10% des employeurs. L'intention est de procéder à une évaluation plus complète en 2006.

Les éléments concernant le secteur marchand portent exclusivement sur les résultats de l'enquête de satisfaction des employeurs menée par un sous-traitant pour le compte du FOREM. Ce type d'information est nettement insuffisant pour se prononcer sur le bien-fondé de cette extension.

Remarque concernant le calcul du volume d'emploi (article 16) :

En ce qui concerne la méthode de calcul du volume global de l'emploi, pour l'employeur visé à l'article 2, §1^{er}, 1° du décret – les pouvoirs locaux – 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. La formule remplace celle du précédent arrêté : « le nombre moyen de travailleurs calculé en équivalent temps plein, occupés à quelque titre que ce soit ».

Le distinguo « sur fonds propres » peut cependant 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 (cas par exemple de bibliothécaire). Il serait donc plus correct de parler de volume global de l'emploi d'une part APE = Aides à la Promotion de l'Emploi, et d'autre part hors APE.

SYNTHÈSE DES CONSIDÉRATIONS

Le processus de simplification administrative est souvent mis en exergue pour expliquer les modifications proposées. Si on peut souscrire à son principe lorsqu'il s'agit d'augmenter l'efficacité des dispositifs, notamment par la suppression des doublons ou les demandes répétées de renseignements similaires, elle ne doit cependant pas être érigée en principe (sans fin) qui risque d'une part, de priver les intervenants d'informations essentielles (allègement des attestations à fournir) ; d'autre part, de soumettre les pouvoirs publics à de sérieuses pressions (raccourcissement des délais).

Il est normal que la subordination soit liée à des contrôles et ceux-ci doivent pouvoir s'exercer correctement. L'argument avancé que « le principe de confiance a priori dans les informations réclamées à l'employeur sera contrebalancé par un processus d'évaluation renforcé sur la réalisation concrète du projet » ne tient pas : d'une part, l'évaluation du projet se doit d'être concrète ; d'autre part, le « coût » d'une rectification a posteriori est beaucoup plus important, notamment pour l'Administration et pose l'épineux problème de suspension, retrait, récupération de l'aide indûment perçue...

Avant l'allègement de la liste des documents à fournir par l'employeur, il faut donc s'assurer que les renseignements contenus dans ceux-ci sont accessibles par la Banque Carrefour. Dans le cas contraire, il faut maintenir la demande de l'arrêté du 19 décembre 2002.

La forte diminution de l'implication du Ministre fonctionnel n'est pas acceptable : elle peut amener un manque de cohérence dans les politiques suivies, ainsi qu'un poids trop lourd du Ministre de l'Emploi dans les différentes politiques sectorielles: culture, santé, action sociale, particulièrement dans les secteurs peu ou pas réglementés.

Le dispositif doit avoir **les moyens d'une évaluation sérieuse**, tant au niveau de l'introduction des demandes que lors des opérations de contrôle. Une évaluation effectuée sur un échantillon représentant 10% des employeurs dans le secteur non-marchand n'est pas suffisante. On note favorablement l'intention du Cabinet de mener une évaluation plus complète en 2006.

En ce qui concerne **l'extension des mesures pour le secteur marchand**, les décisions prises semblent plus être du domaine du renforcement de l'attractivité de la mesure, sans évaluation préalable de ses impacts, que des mesures ciblées pour renforcer les éléments positifs en termes de politiques régionales.

En outre, notamment en ce qui concerne les employeurs « pouvoirs locaux », il serait nécessaire de préciser la définition de ce qu'on entend par emplois « fonds propres ». ■