

AVIS n° 1412

Avis sur l'avant-projet de décret relatif au soutien à l'emploi dans les secteurs de l'Action sociale et de la Santé

Avis adopté le 24 janvier 2019

1. INTRODUCTION

Le 30 novembre 2018, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture l'avant-projet de décret modifiant le Code wallon de l'Action sociale et de la Santé en vue d'insérer un dispositif de subventionnement du soutien à l'emploi dans les secteurs de l'Action sociale et de la Santé.

Le 7 décembre 2018, la Ministre A. GREOLI a sollicité l'avis du Conseil économique, social et environnemental de Wallonie sur cet avant-projet de décret.

2. EXPOSE DU DOSSIER

Parallèlement à l'abrogation du dispositif des Aides à la Promotion de l'Emploi (APE), le Gouvernement wallon peut instaurer de nouveaux régimes d'aides relatifs à chaque compétence fonctionnelle ou renforcer des mesures existantes, au plus tôt dès le 1^{er} janvier 2020, au plus tard le 1^{er} janvier 2021.

L'avant-projet de décret modifiant le Code wallon de l'Action sociale et de la Santé vise à insérer un dispositif de subventionnement du soutien à l'emploi dans les secteurs de l'Action sociale et de la Santé, dans le cadre de la compétence régionale en matière d'Action sociale et de Santé.

Principes de la réforme

Comme indiqué dans la Note au Gouvernement wallon, chaque régime d'aide récipiendaire des moyes ex-APE octroiera progressivement les nouvelles subventions dans une logique de phasage. Ceci afin de laisser un temps d'adaptation raisonnable aux opérateurs visés par le nouveau régime de subventionnement.

Le présent avant-projet de décret prévoit d'insérer au chapitre 2 du Titre IV de la première partie du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé (partie décrétable), une Section 2 traitant du « Subventionnement du soutien à l'emploi ».

Compte tenu de l'accord de Gouvernement intervenu sur le transfert des points APE utilisés pour les métiers liés à l'assurance autonomie, ces métiers sont exclus du champ d'application des dispositions. Il est en effet prévu que les moyens correspondant aux points APE octroyés aux Services d'aide aux familles et aux aînés (SAFAs) et aux Pouvoirs locaux servant actuellement de soutien à l'emploi de métiers en lien avec l'assurance autonomie, soient transférés vers le budget destiné à opérationnaliser l'assurance autonomie (au 1^{er} janvier 2021).

La Section 2 traitant du « Subventionnement du soutien à l'emploi » comportera trois articles.

L'article 6 de l'APD prévoit le dispositif de phasing out (phasing out) qui s'applique à l'octroi de subvention de soutien à l'emploi selon les modalités prévues pour la période transitoire en 2020. Le phasing out se déroule de 2021 à 2029 de manière graduelle et par palier de 10% de sorte qu'en 2030 plus aucun crédit ne soit affecté à ce système.¹ Parallèlement le nouveau système de soutien à l'emploi prend place avec les moyens résiduels, augmentant chaque année jusqu'en 2030.² Un cadastre de la situation 2020 servira de base à l'octroi des deux systèmes de subvention, déterminant les montants et les emplois financés par opérateur et par secteur d'activité.

La Section 2 relative au « Subventionnement du soutien à l'emploi » est donc fondée sur l'application de deux régimes complémentaires établis par ou en vertu des articles 47/5 et 47/6 nouvellement insérés dans le CWASS au chapitre « Dispositions générales » renvoyant au subventionnement des différents dispositifs relatifs à l'Action sociale et la Santé (hors métiers liés à l'assurance autonomie).

L'article 7 de l'APD définit le nouveau système de soutien à l'emploi dans les matières relevant de la santé et de l'aide aux personnes. Celui-ci reprend les conditions obligatoires du décret du 25 avril 2002 tel que modifié, prévoyant une subvention unique en termes d'employeur et d'activité. Une habilitation au Gouvernement est prévue pour déterminer les critères liés au volume de l'emploi ainsi que les critères et modalités pratiques de liquidation des subventions. Il est précisé que les modalités d'évaluation des critères liés à l'octroi des subventions seront basées sur les dispositions communes actuellement prévues par le CWASS (agrément, rapports d'activités simplifiés et harmonisés, liquidations et justifications, etc.).

L'article 8 de l'APD détermine :

- les conditions d'octroi du système en phasing out (le calcul de la subvention pour chaque opérateur et pour chaque année du phasing out, est défini en fonction des moyens octroyés en 2020) ;
- les conditions d'octroi en termes d'employeurs et d'activités ;
- le volume d'emploi dégressif pour la période du phasing out (latitude de 10% prévue).

Il charge les services du Gouvernement et les organismes qui en dépendent, de la liquidation des subventions et de la vérification du volume d'emploi et du non double-subventionnement, selon des modalités à définir par le Gouvernement.

Mise en œuvre

Une mise en œuvre progressive de la réforme est prévue.

Pour rappel, dans le cadre du régime transitoire lié à l'abrogation des APE, un subventionnement forfaitaire est octroyé durant une période allant du 1er janvier au 31 décembre 2020 au plus tard. Les opérateurs concernés recevront au 1er janvier 2021 une aide annuelle selon les mêmes modalités que celles prévues dans le décret APE.

¹ Concrètement, les bénéficiaires d'une subvention unique en 2020 continueront à bénéficier d'une subvention unique en 2021 correspondant à 90% du montant en 2020, à 80% en 2022 et ainsi de suite jusqu'en 2030 où le régime sera éteint.

² Les moyens alloués au subventionnement du soutien à l'emploi du nouveau régime se calculent sur la base de la somme des subventions attribuées en 2020, diminuée de 10% en 2021, de 20% en 2022, de 30% en 2023, de 40% en 2024, de 50% en 2025, de 60% en 2026, de 70% en 2027, de 80% en 2028 et de 90% en 2029. Le Gouvernement détermine un montant minimum en-dessous duquel les subventions ne sont plus octroyées.

Dans le cadre du présent avant-projet de décret, un phasage de l'application du nouveau régime d'aides est prévu sur une période de 9 années, entre 2021 et 2029. A dater du 1^{er} janvier 2030, l'ensemble des moyens seront alloués en application du régime visé à l'article 47/5 du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé.

Budget

Selon les estimations chiffrées mentionnées dans la Note au Gouvernement wallon, le budget 2020 résultant de l'application de la méthode de calcul du projet de décret portant réforme des APE représenterait 171 millions € pour les opérateurs relevant des compétences du CWASS (hors métiers de l'assurance autonomie).³

Pour les métiers de l'assurance autonomie, une première estimation prévoit un budget de 48 millions €, établi en fonction du nombre de points octroyés aux services d'aide aux familles et aux aînés.⁴

³ Ce budget est obtenu par l'application de la méthode de calcul avec une indexation de 4,32% et un plafonnement à 1,5 fois la valeur moyenne du point (2 paramètres à fixer par AGW). Par ailleurs, le budget est estimé en fonction du nombre de points détenus à la date du jour d'extraction (26.10.2018) à savoir 33.433,09 points. Ce nombre variera d'ici le 31 décembre 2019 et dépendra également de la dénonciation ou non des cessions.

⁴ A savoir 11.447 points, sans compter les points publics octroyés à ces métiers. En effet, des points attribués aux pouvoirs locaux servent actuellement au soutien de métiers liés à l'assurance autonomie. Les montants correspondant à ces points APE (valeur des points et réductions de cotisations - identification en cours) seront transférés au 1er janvier 2021 vers le budget "Assurance autonomie".

3. AVIS

Sur base de l'examen transversal des différents avant-projets de décret qui lui ont été soumis, le Conseil économique, social et environnemental de Wallonie demande :

- l'allongement d'une année de la phase transitoire, la portant à la période du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2021 au plus tard,
- la poursuite de la réforme en deux temps :
 - * à l'issue de la période transitoire, une première étape limitée au transfert budgétaire, garantissant la continuité des services et le maintien des emplois existants,
 - * un second temps d'intégration des postes de travail dans les politiques fonctionnelles, de manière progressive, cohérente et concertée, s'appuyant sur un redéploiement de ces politiques en fonction de l'évolution des besoins et des priorités régionales,
- pour cette seconde étape, plutôt que des décrets « fourre-tout », l'adaptation prioritaire des cadres décrets ou réglementaires spécifiques existants, relatifs à chaque type de bénéficiaires concernés, lorsque ces cadres existent, ou l'élaboration de nouveaux cadres lorsque cela s'avère pertinent, tout en poursuivant le soutien à certaines activités innovantes,
- le respect de la concertation et la transparence (bénéficiaires potentiels de chaque nouveau dispositif, rattachement à une compétence, contestations en cours et procédure de traitement, ...).

Cette transparence est indispensable pour permettre d'apprécier les avant-projets de décret soumis. C'est la raison pour laquelle le Conseil sollicite une fois de plus la communication de la liste des projets répartis par compétence, incluant les budgets et les équivalents temps plein concernés.

A l'examen de l'avant-projet de décret relatif au soutien à l'emploi dans les secteurs de l'Action sociale et de la Santé, le CESE Wallonie souligne qu'il convient de :

- appliquer la méthodologie visant à établir un mode de financement des anciens postes APE dans des conditions similaires à celles des emplois fonctionnels, utilisée pour les métiers en lien avec l'assurance autonomie, à l'ensemble des dispositifs relevant du CWASS impliqués dans le transfert,
- maintenir les moyens ex-APE dans chaque sous-secteur de l'Action sociale et de la Santé, un rééquilibrage éventuel entre sous-secteurs ou opérateurs devant se faire en concertation avec les secteurs,
- prendre en compte les activités ne relevant pas, à ce jour, d'un agrément ou d'une réglementation existante,
- garantir la professionnalisation des services et l'égalité de traitement entre les bénéficiaires et les opérateurs,
- prévoir les moyens complémentaires pour couvrir tant l'évolution barémique que l'indexation.

3.1. CONSIDERATIONS TRANSVERSALES SUR LES TRANSFERTS AUX POLITIQUES FONCTIONNELLES

A ce jour, le Conseil économique, social et environnemental de Wallonie a examiné 4 avant-projets de décret concrétisant le transfert des moyens anciennement dédicacés aux APE vers les compétences Emploi, Economie et Economie sociale, Action sociale et Santé, Relations internationales⁵. De manière transversale, il souhaite formuler les considérations et demandes suivantes.

En préalable, il tient à relayer les inquiétudes légitimes partagées par les travailleurs et employeurs concernés, tous secteurs et toutes fédérations confondues, faisant face à une profonde incertitude quant à la pérennité des emplois et des services, tant concernant la période transitoire que l'intégration dans les politiques fonctionnelles.

3.1.1. L'ALLONGEMENT D'UN AN DE LA PHASE TRANSITOIRE

Le Conseil relève que le report d'un an du démarrage de la phase transitoire n'a pas été accompagné d'un report de la fin, réduisant donc à une seule année cette période initialement prévue sur deux ans. Il estime que cette phase est désormais trop courte.

En raison de l'état d'avancement des différents projets, du contexte politique (élections, temps nécessaire à la formation du futur Gouvernement wallon, etc.) et de la nécessité de mettre en place une procédure de validation correcte des compétences attribuées aux différents employeurs, il préconise que la phase transitoire, prévue du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2020 au plus tard, soit allongée d'une année, afin que le transfert vers les Ministres fonctionnels intervienne au plus tard le 31 décembre 2021.

Comme il le rappelle ci-dessous, la continuité des services, le maintien des emplois existants et la neutralité budgétaire doivent constituer des impératifs durant cette phase transitoire. A cet égard, il renvoie à ses demandes formulées dans l'Avis A.1409 du 24 janvier 2019 sur l'avant-projet d'arrêté portant exécution du décret du 25 avril 2002.

3.1.2. LES OBJECTIFS ET PRINCIPES DE LA REFORME

Pour rappel, dans leur avis A.1367 du 28 mai 2018 sur l'avant-projet de décret alors dénommé « *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* », les interlocuteurs sociaux demandaient qu'outre les principes énoncés par le Gouvernement wallon (simplification, transparence, équité, implication du Ministre fonctionnel, ...), « *la continuité des services, le maintien des emplois existants et la neutralité budgétaire constituent des impératifs durant la phase transitoire et à moyen terme, sans préjudice du redéploiement à plus long terme de politiques fonctionnelles cohérentes et concertées, en fonction de l'évolution des besoins et des priorités fixées par chaque Ministre de tutelle et/ou par le Gouvernement wallon* ».

⁵ associations oeuvrant à l'international

Dans le même avis, le Conseil insistait *“pour que, vu l’ampleur du dispositif, la diversité et parfois la complexité des situations en présence, le transfert s’effectue de manière progressive et puisse s’appuyer sur une large concertation entre les Gouvernements et les secteurs concernés, sur base d’une information complète et transparente relative aux projets concernés (...)”*. Il demandait que le calendrier soit revu afin qu’un projet de réforme global et complet puisse être proposé, comprenant des engagements concrets et précis quant au devenir des services et des milliers d’emplois au cœur des politiques fonctionnelles wallonnes et communautaires.

Le Conseil relève que le déroulement de la réforme ne s’inscrit pas du tout dans cette perspective. La volonté du Gouvernement wallon de faire aboutir l’ensemble des processus décrets et réglementaires fonctionnels dans les quelques mois à venir induit un travail dans la précipitation. Cela empêche une réflexion approfondie sur les politiques fonctionnelles visant une réelle intégration des postes de travail anciennement APE et ne permet pas une véritable concertation avec les interlocuteurs sociaux et les secteurs concernés.

3.1.3. L’INTEGRATION DANS LES POLITIQUES FONCTIONNELLES

Le Conseil constate que les avant-projets de décret en cours d’élaboration dans le cadre des compétences respectives de chaque Ministre concerné sont pour la plupart des textes « fourre-tout » touchant une variété d’opérateurs différents en dehors des cadres fonctionnels et réglementations spécifiques, qui existent pourtant pour une part non négligeable d’entre eux. Ils apparaissent davantage guidés par la consommation du budget transféré, que par une analyse approfondie ou la poursuite de politiques particulières. En outre, ces avant-projets de décret instaurant de nouveaux régimes d’aides ne précisent pas de critères concrets d’octroi ; ils comprennent essentiellement des habilitations au Gouvernement wallon.

Le Conseil indique que la définition de politiques fonctionnelles cohérentes et efficaces doit reposer sur une analyse préalable des besoins, la définition des objectifs poursuivis, la détermination des moyens nécessaires et enfin l’adaptation ou la fixation du cadre réglementaire, visant l’intégration des moyens dédiés à l’emploi transférés dans le cadre de la suppression des APE. Dans la démarche actuelle du Gouvernement wallon, la logique apparaît inversée, ne s’inscrivant pas dans les objectifs de bonne gouvernance, de cohérence et d’efficacité qui devraient guider cette réforme.

Pour le Conseil, l’intégration optimale des anciens postes APE doit se concrétiser prioritairement au travers d’une adaptation des cadres décrets ou réglementaires spécifiques existants, relatifs aux types de bénéficiaires concernés, lorsque ces cadres existent, ou par le biais de nouveaux cadres réglementaires, lorsque cela s’avère pertinent. Par ailleurs, le soutien à certaines activités pour lesquelles l’élaboration d’une réglementation n’apparaît pas justifiée (par exemple des projets innovants ou des activités proposées par un petit nombre d’opérateurs) doit être poursuivi.

3.1.4. UN CHANTIER EN DEUX TEMPS

Le Conseil réaffirme qu’au regard de l’ampleur du chantier et tenant compte des éléments précités, le calendrier programmé est irréaliste. Il demande que la réforme se poursuive en deux temps :

- à l’issue de la période transitoire dont la prolongation d’un an est sollicitée, une première étape limitée au transfert budgétaire, garantissant la continuité des services et le maintien des emplois existants,
- un second temps d’intégration progressive des postes de travail dans les politiques fonctionnelles, s’appuyant sur un redéploiement de ces politiques, de manière concertée, en fonction de l’évolution des besoins et des priorités régionales.

Cette intégration progressive doit permettre de mettre en œuvre les objectifs de cohérence, d'efficacité, de maintien de la professionnalisation des services, d'égalité entre bénéficiaires en termes d'obligations, modes de financement, etc. Elle doit tenir compte de la multiplicité et de la diversité des situations existantes.

Le Conseil rappelle par ailleurs sa demande qu'« à long terme, les budgets transférés restent impérativement consacrés au financement d'emplois dans les secteurs »⁶.

3.1.5. LA TRANSPARENCE

Le Conseil regrette le manque de transparence qui entoure cette réforme. Il est ainsi invité à se prononcer sur des avant-projets de décret instaurant de nouveaux régimes d'aide sans en connaître précisément ni les bénéficiaires potentiels, ni ceux qui se verront retirer leurs subventions au profit des nouvelles politiques. Il demande à disposer d'une information complète sur les types d'opérateurs reliés à chaque compétence fonctionnelle, le nombre d'équivalents temps plein, ainsi que les budgets respectifs, afin de pouvoir en toute connaissance de cause, estimer la pertinence et la portée des nouveaux dispositifs proposés.

En outre, le Conseil souligne une fois de plus l'importance que revêt pour les employeurs la détermination des compétences fonctionnelles auxquelles les points APE dont ils bénéficient seront rattachés. *“Soutenant l'objectif de transparence, il comprend difficilement la confidentialité qui semble entourer cette question”*². Il demande que la procédure de validation par l'employeur soit précisée (délai de contestation, possibilité de recours, ...). Il souhaite par ailleurs disposer d'une information globale sur les contestations introduites par les opérateurs, leur traitement et leur suivi.

3.1.6. L'HETEROGENEITE DES PHASAGES

L'examen transversal des différents avant-projets de décret soumis laisse apparaître une réelle absence d'harmonisation des phasages (9 ans, 2 ans, mise en œuvre immédiate, ...). Si le Gouvernement wallon ne suit pas la demande du CESE d'une organisation de la réforme en deux temps, le Conseil l'invite à tout le moins à prendre en compte les difficultés opérationnelles potentiellement générées par ces phasages différenciés pour les employeurs relevant de différentes compétences.

3.2. CONSIDERATIONS SUR L'AVANT-PROJET DE DECRET

A l'examen du présent avant-projet de décret, le CESE Wallonie relève que deux méthodologies différentes sont adoptées pour les métiers en lien avec l'assurance autonomie et les dispositifs hors assurance autonomie. Le Conseil approuve la procédure adoptée pour les métiers en lien avec l'assurance autonomie qui permet, en concertation avec les acteurs et dans un souci de cohérence, que le financement ex-APE vienne renforcer l'emploi dans ce secteur. Les emplois ex-APE deviennent ainsi des postes financés dans les mêmes conditions que les emplois de référence du secteur.

⁶ Cf. Avis A.1367 du 28 mai 2018 sur l'avant-projet décret.

Le Conseil déplore que cette approche ne s'applique que pour les anciens postes APE des métiers liés à l'assurance autonomie et non, dès à présent, pour les anciens postes APE attribués dans les autres dispositifs relevant du champ de l'action sociale et de la santé. Le Conseil estime que la méthodologie appliquée dans le cadre de l'élaboration de l'AA visant à établir un mode de financement des ex-postes APE dans des conditions similaires à celles des emplois fonctionnels devrait s'appliquer pour l'ensemble des dispositifs relevant du CWASS impliqués par le transfert, en concertation avec les acteurs concernés.

Le Conseil note également que la Section 2 relative au « Subventionnement du soutien à l'emploi » est fondée sur l'application de deux régimes complémentaires établis par ou en vertu des articles 47/5 et 47/6 nouvellement insérés dans le CWASS au chapitre « Dispositions générales » renvoyant au subventionnement des différents dispositifs relatifs à l'Action sociale et la Santé (hors métiers liés à l'assurance autonomie).

Ces deux régimes distincts, soumis à un phasage en 9 ans, impliquent une montée en puissance pour l'un et, pour l'autre, une diminution des moyens de 10% chaque année jusqu'à extinction en 2030. Le Conseil indique que, dans ces conditions, les opérateurs seront impactés dès la première année par une diminution de leurs moyens mettant dans certains cas le maintien de l'emploi et la continuité de l'activité en danger (compte tenu également d'un éventuel effet en cascade cf. Maribel social). Il n'est pas précisé que ces opérateurs pourront systématiquement accéder au nouveau régime ni, le cas échéant, sous quelles conditions. En l'absence de précisions relatives à l'utilisation des budgets concernés, un rééquilibrage entre sous-secteurs ou opérateurs n'est pas à exclure. Si des choix de redistribution ou de réaffectation vers certains sous-secteurs étaient effectués à cette occasion, en fonction de certaines priorités établies par le Gouvernement, cela pourrait se faire au détriment d'autres sous-secteurs. Le CESE indique qu'il serait regrettable de mettre en concurrence les différents volets de ces politiques où les besoins sont tous avérés et attend de la Ministre qu'elle instaure dans l'avant-projet de décret une disposition de maintien des moyens ex-APE dans chaque sous-secteur de l'Action sociale et de la Santé. Il rappelle sa position exprimée dans l'Avis A.1367 du 28 mai 2018 : « *Si, à terme, certains projets devaient être clôturés par les Ministres fonctionnels dans le cadre de la redéfinition de leurs politiques, le Conseil demande qu'une période de transition et un accompagnement spécifique soient organisés en concertation avec les secteurs* ».

Le Conseil souligne, par ailleurs, l'ampleur des activités ne relevant pas, à ce jour, d'un agrément ou d'une réglementation existante et correspondant à un nombre important d'opérateurs oeuvrant dans le champ de l'action sociale et de la santé. Il indique que l'application mathématique des 10 % risque d'impacter plus certains petits opérateurs relevant de cette situation. Il recommande au Gouvernement, au-delà du schéma théorique envisagé, de se préoccuper des conséquences potentielles par rapport à la réalité de terrain. Comme mentionné ci-dessus (point 3.1.4), le Conseil rappelle l'importance que l'intégration dans les politiques fonctionnelles s'effectue en visant le maintien de la professionnalisation des services et l'égalité de traitement entre les bénéficiaires et les opérateurs.

Enfin, le Conseil note que l'APD mentionne les moyens complémentaires nécessaires pour couvrir l'évolution barémique⁷. Le Conseil rappelle que les moyens complémentaires doivent pouvoir couvrir tant l'évolution barémique que l'indexation. Il recommande que l'APD soit revu en conséquence, sous réserve que ces dispositions soient déjà prévues par ailleurs dans le CWASS.

⁷ Cf. Avant-projet de décret, dernière phrase de l'art.6.