

AVIS n°1667

Avis sur l'avant-projet de décret relatif à la
réconciliation des politiques fonctionnelles de
soutien à l'emploi

Avis adopté le 11 mai 2026

TABLE DES MATIERES

1. INTRODUCTION	2
2. EXPOSÉ DU DOSSIER	2
3. PROJET D'AVIS	3
<i>Synthèse</i>	3
3.1. Appréciation générale	5
3.2. Définitions	6
3.3. Aspects budgétaires	6
3.3.1. Détermination des budgets transférés	6
A. Coupes budgétaires	6
B. Stabilité	7
3.3.2. Indexation	7
3.4. Principes généraux de réallocation des moyens	8
3.4.1. Traçabilité des moyens transférés et futurs cadastres des ministres fonctionnels	8
3.4.2. Répartition des moyens fondée sur des « critères objectifs »	8
A. Application d'un principe d'équité	8
B. Phasage	9
C. Activités hors agrément	10
3.4.3. Subsidiarité	10
A. Importance de la concertation	10
B. Simplification administrative	11
C. Fédération Wallonie-Bruxelles	11
3.4.4. Subventionnement de l'emploi	11
A. Maintien du volume global de l'emploi	11
B. Impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes	12
C. Frais de rémunération	12
D. Octroi à durée indéterminée	12
E. Exclusion des opérateurs marchands	12
3.4.5. Évaluation	13
3.5. Dispositions dérogatoires et transitoires	13
3.5.1. Cadastre de définition des compétences fonctionnelles	13
3.5.2. Période transitoire	13
3.5.3. Coexistence de plusieurs régimes	14
3.5.4. APE à Bruxelles	14

1. INTRODUCTION

Le 12 juin 2025, le Gouvernement wallon et le Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles ont adopté la note rectificative conjointe relative à la méthodologie de la réforme des aides à la promotion de l'emploi (APE) et ont chargé le Ministre de l'Emploi de son exécution. Le 2 juillet 2025, Mme S. LONNOY, Cheffe de Cabinet adjointe, et M. M. de MONTIGNY, Conseiller, représentant M. le Ministre P.Y. JEHOLET, ont présenté cette note devant la Commission de l'Emploi, de la Formation et de l'Éducation.

Le 19 mars 2026, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture l'avant-projet de décret relatif à la réconciliation des politiques fonctionnelles de soutien à l'emploi.

Le 26 mars 2026, le Ministre de l'Emploi et de la Formation, M. P.-Y. JEHOLET, a sollicité l'avis du CESE Wallonie sur cet avant-projet. Les avis du Comité de gestion du Forem, de l'Union des villes et communes de Wallonie, de la Fédération des CPAS, de Wallonie Finances Expertises et de l'Autorité de protection des données ont également été requis.

Le 1^{er} avril 2026, Mme S. LONNOY et M. M. DE MONTIGNY ont présenté l'avant-projet devant la Commission de l'Emploi, de la Formation et de l'Éducation et la Commission de l'Action et l'Intégration sociale du CESE.

2. EXPOSÉ DU DOSSIER

La réforme des aides à la promotion de l'emploi (APE) consiste en un transfert du budget APE vers les politiques fonctionnelles en Région wallonne et en Fédération Wallonie-Bruxelles (via un accord de coopération). Selon la Note relative à la méthodologie de la réforme¹, l'abrogation du décret du 10 juin 2021 sur la pérennisation des emplois APE répond à une double logique « *D'une part, la responsabilisation des ministres fonctionnels et la cohérence de réconcilier les politiques sectorielles avec les politiques de soutien à l'emploi dans ces mêmes secteurs. D'autre part, la fin d'un dispositif d'aide à l'emploi fondé sur un critère d'éligibilité trop large (un seul jour d'inscription au Forem, [4 mois depuis le 1^{er} janvier 2026]) qui ne cible pas suffisamment les personnes qui, sans aide, n'accéderaient pas au marché du travail.* »

La réforme repose, dans un premier temps, sur l'adoption d'un décret « chapeau » établissant notamment des balises à respecter par les ministres fonctionnels, dans un second temps, sur l'adaptation de régimes d'aide existants ou l'adoption de nouveaux dispositifs « réceptacles » par ces ministres.

La Note méthodologique précitée définit les principes suivants devant figurer dans le décret chapeau :

- « - *Principe de transparence : chaque ministre fonctionnel devra publier un cadastre annuel des employeurs bénéficiaires de ses politiques fonctionnelles de soutien à l'emploi ;*
- *Principe de subsidiarité : chaque ministre fonctionnel devra affecter les moyens ex-APE qui lui reviendront à la compétence fonctionnelle ou au secteur le plus adéquat, ce qui reviendra pour chaque ministre fonctionnel à privilégier des régimes d'aide fonctionnels uniques et intégrés ;*
- *Principe d'égalité de traitement au sein de chaque secteur : chaque ministre fonctionnel devra répartir ses moyens ex-APE sur base de critères objectifs ou de normes conditionnés à l'octroi ;*

¹ Note rectificative 3 du 12 juin 2025 conjointe au Gouvernement wallon et au Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles sur la méthodologie de la réforme des aides à la promotion de l'emploi (APE).

- *Principe de soutien à l'emploi : chaque ministre fonctionnel devra soumettre les employeurs bénéficiaires de ses moyens ex-APE à un guide des dépenses éligibles de la subvention fonctionnelle, ou en se référant à des dispositifs déjà existants. »*

L'avant-projet de décret relatif à la réconciliation des politiques fonctionnelles de soutien à l'emploi, soumis à l'avis du Conseil, précise notamment les éléments suivants :

- champ d'application des politiques fonctionnelles de soutien à l'emploi, à savoir la liste des compétences régionales concernées (art.3) ;
- principes généraux de réallocation des moyens vers les politiques fonctionnelles de soutien à l'emploi (art.4) :
 - * publication d'un cadastre annuel des employeurs bénéficiaires ;
 - * répartition des moyens sur base de critères objectifs et possibilité d'un phasage progressif de maximum trois ans² (réallocation effective au 1^{er} janvier de chaque année) ;
 - * régime unique et intégré d'intervention financière ;
 - * couverture de frais de rémunération tels que définis ;
 - * modalités de contrôle, d'évaluation, de sanction et de récupération ;
- abrogation du décret de 2021 et de son arrêté d'exécution, ainsi que de diverses dispositions octroyant des subsides APE (appels à projet accueil de l'enfance, coachs sectoriels, IDESS) (art.5) ;
- possibilité de maintien de l'exécution des décisions d'octroi d'APE pour une période d'un an (à compter de la date d'entrée en vigueur du décret), renouvelable une fois, au plus tard jusqu'au 31 décembre 2028 (art.6) ;
- entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2027 (art.10).

3. AVIS

SYNTHÈSE

Le CESE Wallonie peut souscrire aux principaux objectifs et principes qui sous-tendent le projet. Bien qu'affichant des positions divisées concernant l'appréciation globale et la pertinence de la réforme, les organisations du Conseil demandent une série d'ajustements concrets visant à améliorer ce projet.

Ainsi, le CESE formule les recommandations suivantes :

- assurer la traçabilité des moyens transférés par leur identification dans les enveloppes sectorielles ;
- concernant les cadastres annuels des ministres fonctionnels :
 - * y assurer un suivi effectif des moyens transférés,
 - * préciser les nombres d'ETP et de travailleurs, en ce compris sous la dimension du genre,
 - * prévoir la réalisation d'une version consolidée des cadastres pour l'ensemble des compétences ;
- laisser aux ministres fonctionnels la responsabilité de définir, secteur par secteur, le phasage approprié pour permettre des trajectoires de transition soutenables ;

² La Note au Gouvernement wallon mentionne une période de phasage de 6 années. L'accord intervenu sur ce point au Gouvernement wallon n'est toutefois pas encore retranscrit dans la version du texte soumise à l'avis du CESE Wallonie.

- préciser dans l'avant-projet de décret :
 - * les définitions d'une série de notions centrales du dispositif,
 - * les modalités de concertation entre les ministres fonctionnels et les secteurs concernés,
 - * les règles d'élaboration du cadastre de définition des compétences fonctionnelles, en ce compris une procédure de contestation (information préalable aux opérateurs, communication des motifs du classement proposé, délai utile de réaction, faculté de correction des données et mécanisme de recours) ;
- consulter le CESE Wallonie sur les décrets ou arrêtés réceptacles des Ministres fonctionnels, ainsi que sur l'accord de coopération avec la Fédération Wallonie-Bruxelles ;
- être particulièrement attentif à la mise en œuvre des principes de simplification administrative.

Les organisations syndicales, l'UNIPSO et les organisations environnementales font part des demandes suivantes :

- éviter de nouvelles coupes budgétaires et maintenir les budgets transférés au niveau des subventions octroyées aux employeurs APE au moment du transfert, en ce compris l'indexation ;
- compléter le cadre décrétoal pour y inscrire :
 - * l'affectation durable des moyens par politique fonctionnelle, la visibilité pluriannuelle des enveloppes et l'étanchéité effective entre celles-ci,
 - * un mécanisme explicite, identifiable et contraignant d'indexation des subventions,
 - * une durée de phasage plancher de minimum deux années et une durée de phasage plafond laissée à l'appréciation du ministre fonctionnel (à défaut, dix ans),
 - * un principe obligatoire d'octroi des subventions à durée indéterminée, à l'ensemble des opérateurs, comme c'est le cas dans le régime actuel,
 - * le maintien du périmètre actuel des APE, quant aux catégories d'employeurs éligibles, à savoir l'exclusion des opérateurs marchands,
 - * le caractère contraignant du cadastre de définition des compétences fonctionnelles,
 - * l'organisation des transferts budgétaires simultanément pour l'ensemble des compétences, en appliquant une période transitoire uniforme de deux ans, soit jusqu'au 1^{er} janvier 2029,
 - * une solution de maintien du financement des emplois pour les associations qui bénéficient d'APE à Bruxelles ;
- privilégier une approche fondée sur un principe d'équité globale dans le soutien à l'emploi dans le secteur non-marchand (plutôt que sur l'application de critères arithmétiques) ;
- s'appuyer sur les critères objectifs et mécanismes de répartition des subventions déjà d'application dans les pouvoirs locaux ;
- organiser le transfert de la même manière pour les opérateurs qui ne disposent pas d'un agrément formel ou ont développé des activités soutenues en dehors de cet agrément ;
- veiller à ce que l'accord de coopération avec la Fédération Wallonie-Bruxelles assure un cadre juridique clair, stable et opérationnel, et fasse l'objet d'une concertation adéquate ;
- approfondir l'analyse des impacts de la réforme en termes de genre ;
- établir un rapport d'évaluation consolidé de la réforme, incluant une analyse de l'impact sur l'emploi et les services rendus à la collectivité.

Par ailleurs, les organisations syndicales demandent que les principes obligatoires du décret-cadre prévoient aussi l'intégration dans les dispositifs relevant des compétences fonctionnelles, d'une obligation de maintien du volume global de l'emploi (VGE) et d'un volume d'emploi subventionné.

3.1. APPRÉCIATION GÉNÉRALE

Le CESE Wallonie prend acte de la volonté du Gouvernement wallon de procéder à une réforme en profondeur du dispositif des aides à la promotion de l'emploi. Il peut souscrire aux principaux objectifs et principes qui sous-tendent ce projet, en particulier l'amélioration de l'articulation entre les politiques de soutien à l'emploi et les politiques fonctionnelles sectorielles, la lisibilité, la transparence, la subsidiarité et le soutien à l'emploi, qui traduisent notamment une volonté de renforcer la cohérence et le pilotage des politiques publiques.

Les **organisations syndicales** estiment que la réforme envisagée, qui constitue avant tout une source d'instabilité et d'inquiétude pour les services concernés, apparaît inopportune et devrait être abandonnée. Ce projet engendrera inévitablement des pertes d'emplois, via les économies imposées et les réallocations de postes liées à la mise en œuvre des dispositifs relevant des politiques fonctionnelles. Ces organisations attirent l'attention sur l'ampleur du drame social que la remise à plat, même phasée, du subventionnement de plus de 70.000 travailleurs, pourraient entraîner. A ce propos, il ne s'agit pas d'aborder les impacts de manière macroéconomique ou arithmétique, mais bien d'un point de vue individuel, prenant en compte les situations particulières des structures et des travailleurs concernés.

Les **organisations syndicales** ajoutent que la réforme entrée en application le 1^{er} janvier 2022 a permis de garantir la stabilité des emplois, de maintenir l'application d'un critère transversal, objectif et vérifiable, lié au volume de l'emploi, de rétablir la prévisibilité budgétaire grâce à la forfaitarisation de la subvention, de simplifier les procédures administratives (gestion unique, digitalisation, modalités de versement et de contrôle, etc.), et d'assurer une transparence accrue via la publication annuelle d'un cadastre offrant une vision globale et consolidée des emplois soutenus. Elles relèvent en outre que cette réforme a été saluée par les parties prenantes et que sa mise en œuvre a fait l'objet d'une évaluation interne positive de la part du Forem, tant au regard de l'atteinte des objectifs que de l'efficacité de la gestion.

AKT ne partage pas ces considérations, estimant utile la réforme des aides à la promotion de l'emploi. Vu la transformation progressive du dispositif APE, d'une politique de remise à l'emploi vers une politique de soutien structurel à de nombreux secteurs de compétence régionale ou communautaire, cette organisation soutient le transfert des moyens vers les Ministres fonctionnels, dans un souci de cohérence, de maîtrise budgétaire, de lisibilité et d'efficacité des politiques publiques. Cela étant, **AKT** rejoint plusieurs recommandations formulées ci-dessous, dans la perspective d'une mise en œuvre optimale de la réforme et *in fine* de l'atteinte des objectifs visés.

Ainsi, le présent avis comprend une série de demandes d'ajustements concrets visant à améliorer le projet. Les **organisations syndicales**, l'**UNIPSO** et les **organisations environnementales** estiment en particulier qu'une réforme d'une telle ampleur, affectant plusieurs dizaines de milliers d'emplois existants, nécessite l'inscription, dans les textes, de garanties concrètes, notamment en matière de sécurité juridique, de stabilité budgétaire, de soutenabilité administrative et de continuité des missions d'intérêt général assurées par les opérateurs concernés, tant pour les compétences wallonnes que pour les compétences communautaires.

3.2. DÉFINITIONS

Le CESE Wallonie relève qu'une série de notions centrales du dispositif, bien qu'implicitement mobilisées dans l'avant-projet de décret, ne font pas l'objet d'une définition juridique explicite à l'article 1^{er}. En particulier, l'absence de définition de la notion de « transfert » est de nature à générer une incertitude quant à sa portée juridique, notamment en ce qui concerne son caractère durable, l'affectation des moyens et les responsabilités des ministres fonctionnels. De même, la notion de « ministre fonctionnel », au cœur de l'article 4, mériterait d'être précisée afin de garantir une répartition claire des compétences et d'éviter toute ambiguïté dans la gouvernance du dispositif. Enfin, les notions d'agrément, de reconnaissance et d'autorisation, qui sont utilisées dans le cadastre pour répartir les subventions, devraient également être définies.

Le CESE Wallonie invite dès lors à compléter l'avant-projet en y insérant ces différentes définitions.

3.3. ASPECTS BUDGÉTAIRES

3.3.1. Détermination des budgets transférés

Les **organisations syndicales**, l'**UNIPSO** et les **organisations environnementales** relèvent que l'article 2 de l'avant-projet de décret renvoie entièrement la détermination des moyens transférés au décret budgétaire annuel de la Région wallonne.

A. Coupes budgétaires

En 2024, le dispositif des APE bénéficiait approximativement à 4.000 employeurs du secteur non-marchand, des pouvoirs publics et de l'enseignement. Il permettait de subventionner, avec un budget de 1,306 milliards €, le maintien à l'emploi de plus de 70.000 travailleurs, correspondant à plus de 51.000 équivalents temps-plein. Les subventions sont actuellement octroyées à durée indéterminée, ce qui permet d'assurer le financement pérenne des emplois concernés. Depuis lors, plusieurs mesures de durcissement ont été imposées dont les plus importantes ont été décidées dans le cadre du conclave budgétaire portant sur le budget initial 2026³. Sur base de déclarations du Ministre de l'Emploi, il semblerait que l'intention soit de transférer, au 1^{er} janvier 2027, un montant de 1,2 milliards d'euros seulement, ce qui imposerait encore la réalisation d'économies supplémentaires.

Les **organisations syndicales**, l'**UNIPSO** et les **organisations environnementales** demandent que les budgets transférés ne fassent pas l'objet de nouvelles coupes budgétaires et correspondent aux sommes des subventions octroyées aux employeurs APE au moment du transfert, incluant l'indexation réglementaire.

³ Gel de l'indexation pour les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, réduction de la subvention pour les employeurs publics RW et FWB (25%), les Régies Communales Autonomes (25%), les employeurs non-marchands soumis à l'impôt des sociétés (12,5%), les intercommunales (12,5%), les villes et communes (4,4%), suppression de la subvention pour les zones de police, les zones de secours et les provinces.

B. Stabilité

Les **organisations syndicales**, l'**UNIPSO** et les **organisations environnementales** estiment que le renvoi de la détermination des moyens transférés au décret budgétaire annuel, combiné au principe d'annualité budgétaire, introduit une incertitude structurelle quant à la stabilité des moyens alloués aux politiques fonctionnelles, ce qui apparaît difficilement conciliable avec l'objectif de soutien pérenne à l'emploi rappelé à l'article 4, 4°.

Par ailleurs, ces organisations regrettent qu'aucun mécanisme explicite ne garantisse une ventilation stable des budgets par politique fonctionnelle, voire par agrément, ni leur étanchéité entre secteurs. Elles considèrent que cette approche fragilise fortement la prévisibilité pour les employeurs, ouvre la porte à des arbitrages intersectoriels annuels, empêche les ministres fonctionnels de construire des politiques de soutien à l'emploi cohérentes à moyen et long terme et, in fine, génère des risques constants de pertes d'emploi. Pour ces organisations, le projet actuel n'assure ni une sécurisation des moyens sur base du cadastre, ni leur intégration durable dans les politiques sectorielles.

Par conséquent, les **organisations syndicales**, l'**UNIPSO** et les **organisations environnementales** demandent que le cadre décretal soit complété afin de garantir :

- une affectation durable des moyens par politique fonctionnelle,
- une visibilité pluriannuelle des enveloppes,
- une étanchéité effective entre celles-ci.

3.3.2. Indexation

Les **organisations syndicales**, l'**UNIPSO** et les **organisations environnementales** soulignent que l'absence de toute disposition relative à l'indexation des montants transférés constitue un élément de fragilisation important du dispositif. Sans garantie claire sur ce point, les montants transférés ou intégrés dans les nouvelles politiques fonctionnelles risquent de perdre progressivement leur valeur réelle, alors que les charges salariales évoluent mécaniquement sous l'effet de l'indexation, des barèmes, des conventions collectives et des coûts de fonctionnement liés à l'emploi.

Ces organisations attirent l'attention sur les impacts d'une absence d'indexation pour des structures dans lesquelles les marges sont faibles et les coûts salariaux représentent l'essentiel des charges. Une moindre couverture entraîne rapidement un effet en chaîne : réduction des capacités d'action, ralentissement ou abandon de certaines activités, limitation des horaires, reports d'investissements, fragilisation des équipes et, à terme, suppressions de postes ou non-remplacement des départs. Ces organisations soulignent qu'*in fine*, une absence d'indexation mène à une érosion effective des missions exercées au bénéfice de la population.

Les **organisations syndicales**, l'**UNIPSO** et les **organisations environnementales** insistent donc pour que l'indexation ne relève pas d'une simple intention politique ou d'un arbitrage budgétaire futur, mais d'un mécanisme explicite, identifiable et contraignant. Elles invitent à inscrire cette disposition dans les principes clés visés à l'article 4 de l'avant-projet de décret.

3.4. PRINCIPES GÉNÉRAUX DE RÉALLOCATION DES MOYENS

3.4.1. Traçabilité des moyens transférés et futurs cadastres des ministres fonctionnels

Le CESE Wallonie souligne que la traçabilité des moyens transférés constitue un enjeu majeur, tant sur le plan stratégique que technique. Il estime indispensable que ces moyens ne soient pas intégrés dans des enveloppes sectorielles globales sans identification claire, au risque de voir intervenir des réaffectations ou arbitrages en dehors de toute transparence. A cet égard, les cadastres établis par les Ministres compétents devront permettre une identification précise et un suivi effectif des moyens issus de la réforme, une fois ceux-ci intégrés dans les politiques fonctionnelles existantes.

Le Conseil invite à veiller à ce que cette exigence de traçabilité, en particulier via les cadastres, s'inscrive dans une logique de maintien de la simplification administrative, notamment en privilégiant le recours aux sources authentiques.

Le CESE Wallonie demande en outre, pour une vision globale des emplois soutenus, que les cadastres annuels produits par chaque Ministre fonctionnel reprennent les informations relatives aux nombres d'ETP et de travailleurs (et non uniquement les identifications des structures et des montants) et fassent l'objet d'une consolidation.

3.4.2. Répartition des moyens fondée sur des « critères objectifs »

A. Application d'un principe d'équité

Les **organisations syndicales**, l'**UNIPSO** et les **organisations environnementales** soutiennent une évolution du dispositif APE visant à renforcer la cohérence des politiques sectorielles, tout en assurant la capacité des acteurs associatifs ou publics à remplir leurs missions. Elles soulignent toutefois que la répartition des moyens sur la base de « critères objectifs » peut s'avérer problématique dans le cadre d'un transfert d'emplois existants et difficile à mettre en œuvre au regard de la diversité des situations de terrain. Elles estiment que l'équité dans le soutien à l'emploi doit impérativement tenir compte de la diversité des secteurs, de leurs missions, de leurs publics, de leurs agréments, des réalités territoriales, ainsi que de l'histoire même de la structuration de l'emploi propre à chacun d'eux, plutôt que de reposer sur une approche d'égalité arithmétique appliquée à un seul instrument de financement.

Ces organisations rappellent qu'en pratique, les aides à la promotion de l'emploi se sont progressivement intégrées dans des architectures sectorielles différenciées et constituent un instrument parmi d'autres du soutien à l'emploi. Dans le secteur non-marchand, par exemple, celui-ci repose sur une combinaison de mécanismes : emplois subsidiés sectoriels, financements structurels, agréments, subventions spécifiques, dispositifs de soutien territoriaux, mise à disposition de personnel, etc. Dès lors, elles craignent qu'un rééquilibrage strict des APE, envisagé isolément des autres mécanismes de financement de l'emploi, ne génère de nouveaux déséquilibres, voire ne fragilise des acteurs historiquement ancrés.

Ainsi, les **organisations syndicales**, l'**UNIPSO** et les **organisations environnementales** plaident pour une approche fondée sur un principe d'équité globale dans le soutien à l'emploi dans le secteur non-marchand, plutôt que sur l'application de critères arithmétiques dans la répartition d'un instrument spécifique tel que les moyens ex-APE. L'enjeu doit être de garantir que les secteurs disposent, dans leur ensemble, des moyens humains nécessaires pour remplir leurs missions et répondre aux besoins sociaux.

De plus, ces organisations soulignent que, pour les pouvoirs locaux, une part importante des moyens repose déjà sur des critères objectifs, couvrant près de 80 % des APE. Dans ce contexte, elles estiment qu'il convient de s'appuyer sur les mécanismes existants, plutôt que de redéfinir de nouveaux critères, afin d'éviter des réallocations inutiles et de préserver les emplois et équilibres actuellement en place.

Plus généralement, les **organisations syndicales**, l'**UNIPSO** et les **organisations environnementales** relèvent que les futurs critères d'octroi de la subvention reposeraient exclusivement sur les priorités et choix politiques du ministre fonctionnel. Dans ce contexte, elles insistent sur le rôle de la concertation sectorielle, notamment afin de garantir la prise en compte des travailleurs dans la détermination des modalités futures. Elles entendent ainsi soutenir le maintien de contrats durables et de qualité, qui constituent aujourd'hui la norme dans le cadre du dispositif APE.

B. Phasage

Le CESE Wallonie souligne que le phasage est un élément clé de la sécurité de transition entre l'ancien régime APE et les futurs mécanismes de soutien à l'emploi des politiques fonctionnelles. Il relève que la Note au Gouvernement mentionne la possibilité d'un phasage progressif ne pouvant excéder 6 années. Dans les cas où l'évaluation, sur base du principe d'équité, de la politique de l'emploi dans un secteur donné conclut à la nécessité d'ajustements, il est indispensable de prévoir une période minimale ainsi qu'une période maximale raisonnable pour que les employeurs impactés négativement soient en capacité de réorganiser leurs services et de poursuivre les missions de service public qui leur ont été confiées.

Le Conseil invite à laisser aux ministres fonctionnels la responsabilité de définir, secteur par secteur, des trajectoires de transition soutenables, en concertation avec les acteurs concernés et dans le respect du principe d'équité tel qu'il est défini ci-dessus.

Ainsi, les **organisations syndicales**, l'**UNIPSO** et les **organisations environnementales** estiment que l'absence d'une période de phasage minimale et l'imposition d'une période de phasage maximale uniforme, sans tenir compte des réalités sectorielles, pourraient exposer de nombreuses structures à des difficultés financières mettant en péril le maintien des postes de travail et la continuité des services. Elles craignent que les emplois ne deviennent ainsi des variables d'ajustement budgétaires, alors que ces travailleurs, le plus souvent en CDI, sont intégrés dans des équipes et projets inscrits dans la durée.

Ces organisations demandent donc la définition d'une durée de phasage plancher (au minimum 2 ans), ainsi que la suppression de la limitation rigide de la durée maximale du phasage. Elles plaident pour l'intégration d'un principe de « stabilité » dans l'avant-projet. A défaut, elles recommandent de fixer une durée de phasage plafond de 10 années.

C. Activités hors agrément

Les **organisations syndicales**, l'**UNIPSO** et les **organisations environnementales** invitent à porter une attention particulière aux opérateurs qui ne disposent pas d'un agrément formel, mais qui exercent néanmoins des activités d'utilité sociale et/ou qui en disposent mais qui ont développé des activités d'intérêt général ou collectif, en dehors de cet agrément. Elles insistent pour que la réallocation des moyens ne conduise pas à exclure un employeur du bénéfice d'une intervention financière au seul motif qu'il ne dispose pas d'un agrément formel, pour autant qu'il démontre l'exercice d'activités d'intérêt général ou collectif relevant d'une politique publique.

Dans la même logique, ces organisations demandent que les moyens de ces opérateurs soient transférés et réceptionnés de la même manière que ceux des opérateurs agréés (décret de réception et/ou intégration directe dans un mécanisme de soutien à l'emploi structurel). Pour elles, rien ne justifierait que ces opérateurs deviennent une variable d'ajustement de la réforme.

3.4.3. Subsidiarité

Le CESE Wallonie souscrit au principe de subsidiarité consacré à l'article 4, 3°, selon lequel les ministres fonctionnels sont appelés à affecter les moyens ex-APE dans le cadre de leurs politiques fonctionnelles respectives, dans le cadre d'un régime unique et intégré d'intervention financière.

A. Importance de la concertation

Le CESE Wallonie relève que la mise en œuvre de ce principe ne peut être envisagée sans un dialogue structuré avec les secteurs concernés, les politiques fonctionnelles reposant sur des équilibres construits dans la durée et impliquant une diversité d'acteurs et de mécanismes de financement. Il note que les concertations sectorielles doivent permettre, préalablement à la détermination des dispositifs réceptacles, une prise en compte pleine et entière des réalités du terrain et des structures concernées, ainsi que des facteurs ayant conduit au niveau de subventionnement octroyé à chacune d'entre elles.

Il regrette que l'avant-projet ne précise pas explicitement les modalités de concertation entre les ministres fonctionnels et les secteurs concernés. Il demande dès lors que le texte soit amendé en ce sens. Il souligne également que le calendrier actuellement envisagé, prévoyant l'adoption en première lecture des dispositifs des ministres fonctionnels dans les prochains mois, devrait être adapté afin d'intégrer le temps nécessaire à la conduite de ces concertations dans des conditions adéquates.

Pour assurer une vision transversale de la réforme et l'implication des organisations interprofessionnelles, le CESE Wallonie demande également à être consulté sur l'ensemble des décrets ou arrêtés réceptacles des Ministres fonctionnels.

B. Simplification administrative

Le CESE Wallonie craint que l'éclatement de la subvention unique, actuellement gérée par le seul FOREm, ne mène à une grande complexification, en particulier pour les plus petites structures et celles relevant de plusieurs réglementations. Il relève en effet que les 68 enveloppes transférées, qui, soit seront intégrées dans des dispositifs existants amendés, soit impliqueront la création de nouveaux dispositifs, seront gérées par de multiples administrations, selon les compétences concernées, suivant des modalités de fonctionnement et des obligations distinctes. Il demande dès lors que la plus grande attention soit portée à la mise en œuvre des principes de simplification administrative.

C. Fédération Wallonie-Bruxelles

Les **organisations syndicales**, l'**UNIPSO** et les **organisations environnementales** notent que le principe de subsidiarité s'appliquera également aux politiques relevant des compétences de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Elles relèvent l'importance des termes du futur accord de coopération avec la Communauté française, sans lequel de nombreuses incertitudes subsistent, notamment quant aux modalités concrètes de mise en œuvre des transferts envisagés.

Ces organisations attirent dès lors l'attention sur la nécessité que cet accord de coopération assure un cadre juridique clair, stable et opérationnel. Il convient de garantir la sécurité juridique pour les opérateurs, la prévisibilité des financements et la continuité des emplois. Elles insistent également sur l'importance d'une concertation adéquate autour de cet accord, compte tenu de ses implications majeures pour les secteurs concernés.

Enfin, le CESE Wallonie demande à être consulté sur ce projet de texte.

3.4.4. Subventionnement de l'emploi

Les **organisations syndicales**, l'**UNIPSO** et les **organisations environnementales** soutiennent l'obligation de consacrer les moyens transférés au financement de l'emploi.

A. Maintien du volume global de l'emploi

Les **organisations syndicales** considèrent toutefois que l'obligation de consacrer les moyens transférés au financement de l'emploi demeure insuffisante. Elles rappellent que la subvention APE actuelle ne couvre, dans la grande majorité des cas, qu'une partie du coût des rémunérations des travailleurs subventionnés. En l'absence du maintien d'une obligation stricte, des employeurs pourraient continuer à bénéficier de la même subvention, consacrée à 100 % au financement de l'emploi, tout en se séparant de plusieurs travailleurs.

Dans un dispositif d'une telle ampleur, la possibilité d'utiliser les travailleurs comme variables d'ajustement comporte un risque réel de pertes d'emploi significatives. Dès lors, les **organisations syndicales** demandent que les dispositifs relevant des compétences fonctionnelles intègrent systématiquement une obligation de maintien du volume global de l'emploi (VGE) et d'un volume d'emploi subventionné, au regard du niveau de la subvention obtenue. Elles invitent à inscrire le respect de ces obligations dans les principes obligatoires du décret-cadre.

B. Impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Les **organisations syndicales**, l'**UNIPSO** et les **organisations environnementales** attirent l'attention sur le fait que les emplois soutenus par les APE sont majoritairement féminins (en 2024, plus de 70 % dans le secteur non-marchand et de 60 % dans les pouvoirs locaux). Dans ce contexte, la réforme envisagée est susceptible d'avoir un impact différencié selon le genre, en particulier en cas de pertes d'emploi ou de précarisation. Ces organisations relèvent que l'analyse d'impact en termes de genre réalisée par le Gouvernement apparaît insuffisante, mentionnant de manière systématique les réponses « non », « aucun » ou « sans objet » et ne reflète pas la réalité des effets potentiels de la réforme. Il apparaît dès lors nécessaire d'approfondir cette analyse afin d'identifier de manière rigoureuse les impacts sur les travailleuses concernées, avant toute mise en œuvre des transferts envisagés.

Le CESE Wallonie invite à mentionner la dimension du genre dans les futurs cadastres des ministres fonctionnels.

C. Frais de rémunération

L'**UNIPSO** invite à se référer aux « *charges de personnel, telles que définies dans les réglementations réceptacles dans lesquelles les moyens sont intégrés* », plutôt que d'établir une liste des « *frais de rémunération* » dans l'avant-projet de décret-cadre.

D. Octroi à durée indéterminée

Les **organisations syndicales**, l'**UNIPSO** et les **organisations environnementales** demandent que les subventions soient octroyées à durée indéterminée, à l'ensemble des opérateurs, comme c'est le cas dans le régime actuel, afin d'assurer la sécurité d'emploi, la stabilité et la pérennité de services essentiels à la population. Elles invitent à introduire cette disposition dans les principes clés visés à l'article 4 de l'avant-projet de décret.

E. Exclusion des opérateurs marchands

Les **organisations syndicales**, l'**UNIPSO** et les **organisations environnementales** attirent l'attention sur l'augmentation des besoins sociaux (vieillesse de la population, manque de place en crèches, santé mentale, précarité, jeunesse...) et la diminution des moyens dont disposent les secteurs non-marchands privé et public. Elles notent qu'en l'absence d'un cadre réglementaire clair, il semble possible que le périmètre des employeurs éligibles aux futures subventions ex-APE soit élargi au secteur privé marchand, selon l'appréciation de chaque ministre fonctionnel.

Ces organisations demandent que le maintien du périmètre actuel des APE, quant aux catégories d'employeurs éligibles, soit inscrit dans les principes clés visés à l'article 4 de l'avant-projet de décret.

3.4.5. Évaluation

Les **organisations syndicales**, l'**UNIPSO** et les **organisations environnementales** demandent que les modalités d'évaluation des nouveaux dispositifs incluent une analyse de l'impact de la réforme sur l'emploi et les services rendus à la collectivité, mais également qu'un rapport d'évaluation consolidé soit établi pour l'ensemble des compétences fonctionnelles.

3.5. DISPOSITIONS DÉROGATOIRES ET TRANSITOIRES

3.5.1. Cadastre de définition des compétences fonctionnelles

Le CESE Wallonie relève que le cadastre en cours d'élaboration, devant définir le rattachement des moyens APE à la ou aux compétences adéquates, joue un rôle fondamental et structurant dans la réforme. Un classement erroné, une omission ou une erreur technique au moment où ce cadastre sera figé peuvent entraîner une perte structurelle de moyens, et donc de lourdes conséquences pour une structure. Ainsi, l'affectation à une ou des politiques fonctionnelles ne peut reposer sur des classements administratifs implicites. De plus, l'absence de possibilités de correction selon une procédure clairement définie rend juridiquement fragile et même politiquement contestable, la production d'effets déterminants sur le financement des opérateurs.

Le CESE Wallonie demande donc que l'avant-projet de décret prévienne explicitement et de manière détaillée les règles d'élaboration du cadastre, en ce compris une procédure de contestation en bonne et due forme, de manière à garantir un processus individualisé comportant, au minimum, une information préalable aux opérateurs, la communication des motifs du classement proposé, un délai utile de réaction, une faculté de correction des données et un mécanisme de recours ou de réexamen avant toute décision définitive.

Les **organisations syndicales**, l'**UNIPSO** et les **organisations environnementales** soulignent en outre que le cadastre ne peut être envisagé comme un simple outil indicatif ou préparatoire à la décision de transfert budgétaire. Compte tenu de son rôle déterminant dans la répartition des moyens entre politiques fonctionnelles, celui-ci doit revêtir un caractère prescriptif et constituer la base de référence pour la détermination des enveloppes transférées. À défaut, les montants alloués pourraient s'écarter des réalités objectivées de terrain, avec un risque de déséquilibres entre secteurs et de fragilisation des emplois existants. Les organisations demandent dès lors que le décret garantisse explicitement que les montants issus du cadastre servent de base contraignante à la fixation des enveloppes, sous réserve d'ajustements objectivables et dûment motivés.

3.5.2. Période transitoire

Les **organisations syndicales**, l'**UNIPSO** et les **organisations environnementales** relèvent qu'à ce stade, aucun employeur n'est en mesure de savoir s'il gardera ou non un subventionnement pour ses emplois, ni la hauteur ou la durée de celui-ci. Il lui est dès lors impossible de prévoir des mesures compensatoires à court terme. Il n'est pas non plus envisageable de placer l'ensemble du personnel concerné en préavis à titre conservatoire.

Ces organisations soulignent dès lors la nécessité d'une période transitoire suffisante, quel que soit le secteur concerné. Elles demandent de prévoir l'application d'une période transitoire uniforme de deux ans, soit jusqu'au 1^{er} janvier 2029, avant l'abrogation des APE et d'organiser ainsi des transferts budgétaires simultanés pour l'ensemble des compétences. Cela évitera la coexistence de différents modèles en cas de mise en place de certaines nouvelles réglementations au 1^{er} janvier 2027, 2028 et 2029. Cela permettra aussi de mener à bien les concertations nécessaires dans les secteurs.

3.5.3. Coexistence de plusieurs régimes

Les **organisations syndicales**, l'**UNIPSO** et les **organisations environnementales** soulignent la complexité administrative qui serait générée par la coexistence de plusieurs régimes durant la période transitoire, ainsi que par l'articulation entre les obligations relevant du dispositif APE en extinction et celles découlant des nouveaux régimes fonctionnels. Si la demande d'une période transitoire uniforme de deux ans (cf. point 3.5.2.) n'est pas retenue, ces organisations demandent que l'avant-projet clarifie la répartition des obligations entre les différentes autorités compétentes, afin d'éviter de placer les employeurs dans une situation de double contrainte administrative. Dans un souci de sécurité juridique, elles invitent également à clarifier les modalités de contrôle et sanctions relatives aux anciens moyens APE, une fois les enveloppes transférées (ex. délai pour les cas de récupération).

3.5.4. APE à Bruxelles

Les **organisations syndicales**, l'**UNIPSO** et les **organisations environnementales** soulignent que l'abrogation de l'actuel décret APE a des conséquences pour les associations qui bénéficient d'APE à Bruxelles. Celles-ci ne seront plus dans les conditions légales pour bénéficier de la réduction de cotisations sociales patronales liée à leur statut de travailleur occupé dans un « programme de résorption de chômage ». Ces organisations insistent pour que le financement des emplois dans ces associations, qui ont également un impact sur le territoire de la Région wallonne, demeure garanti et qu'une solution soit dégagée dans le cadre de l'avant-projet.
