

Réforme des APE

Présentation et analyse

1 Introduction

Le 4 octobre 2018, le gouvernement wallon (GW) adoptait en 3^{ème} lecture l'avant-projet de décret modifiant le décret du 25 avril 2002 relatif aux aides visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi (DE) inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du non marchand, de l'enseignement (les Aides à la Promotion de l'Emploi, ou APE).

Cet avant-projet consiste, pour l'essentiel, en l'abrogation du dispositif APE afin de le remplacer, à partir du 1^{er} janvier 2021, par de nouveaux mécanismes d'aide régionaux. Ceux-ci seront mis en place par les ministres compétents dans les différentes matières actuellement soutenues par une subvention APE, qui se verront transférer les budgets correspondants. Une période transitoire d'un an maximum est prévue, du 1^{er} janvier 2020 au 1^{er} janvier 2021 au plus tard. Durant cette période, les employeurs recevront une subvention forfaitaire sur la base d'une méthode de calcul instituée par le décret. Le dispositif APE est maintenu, tel qu'il est actuellement, jusqu'au 31.12.2019.

Cette note a pour objet de dresser un récapitulatif de la situation. Nous revenons sur les objectifs et le fonctionnement actuels du dispositif APE, puis sur les objectifs de la réforme initiée par le ministre Jeholet. Nous présentons ensuite les principaux éléments de celle-ci, ainsi que l'ensemble des problèmes qu'elle soulevait dès son adoption en 1^{ère} et 2^{ème} lecture. Nous arrivons ensuite à la version actuelle de l'avant-projet, qui devrait être présenté au parlement wallon dans le courant du mois de novembre 2018. Nous ferons le point sur les avancées obtenues grâce à la mobilisation mais, aussi et surtout, sur les éléments problématiques qui subsistent.

2 Rappel : le dispositif APE

2.1 Objectifs et fonctionnement

Le décret « APE » du 25 avril 2002 visait à clarifier le paysage des aides dans le cadre du plan de résorption du chômage Wallon, en regroupant en un seul dispositif différentes formes de subventionnement de l'emploi (statuts ACS, Prime, TCT, FBIE, ...) Ces mesures étaient principalement destinées aux DE éloignés du marché du travail, et le dispositif APE qui les remplace avait dès lors pour objectif de favoriser l'engagement de ce public. Il faut toutefois rappeler que le dispositif visait aussi à soutenir différentes politiques non marchandes. Ce double objectif se retrouve dans les majorations du nombre de points APE octroyés selon la durée d'inoccupation, mais aussi le niveau de qualification.

Les APE consistent en une aide octroyée par le ministre de l'Emploi pour couvrir, totalement ou partiellement, les rémunérations et cotisations sociales patronales dans le cadre de l'engagement d'un DE inoccupé. Cet engagement peut concerner le secteur non marchand (NM), les pouvoirs locaux (PL), régionaux et communautaires, ainsi que le secteur de l'enseignement dans le cadre d'une Convention signée en 2007. L'aide se présente sous forme de points octroyés à un DE, dont le nombre dépendra de sa durée d'inoccupation et de son niveau de qualification. L'employeur bénéficiera d'un subside équivalent au nombre de points octroyés multiplié par la valeur d'un point ; 3.093,70 € en 2018.

L'employeur qui engage des DE « APE » bénéficie aussi, pour ces travailleurs, d'une réduction de cotisations ONSS patronales. Certains employeurs ont pu répartir ces points sur leur personnel de manière flexible, leur permettant de maximiser le bénéfice des réductions de cotisations. Il s'agit d'un mécanisme critiqué notamment par le ministre Jeholet, mais qui a permis de favoriser la création d'emplois en Wallonie en bénéficiant de réductions de cotisations impactant alors le budget fédéral.

2.2 Les APE en chiffres (données 2016)

Le dispositif APE, en 2016, a bénéficié à plus de 60.000 travailleurs, pour près de 45.000 équivalent temps-plein (ETP), engagés par plus de 4.000 employeurs des trois secteurs précités. Près de 230.000 points APE ont été octroyés, dont 52 % au NM (45 % environ relevant de compétences de la Fédération Wallonie Bruxelles), 42 % aux PL et 6% au secteur de l'enseignement. Plus précisément :

Secteur	Points octroyés	Travailleurs	ETP	Employeurs
NM	118.766	27.914	18.385	3.567
PL/secteur public	96.375	34.612	23.747	620
Enseignement	14.730	Inconnu	1.726	Secteur
Total 2016	229.871	62.526 +	43.858	4.187

983 millions € sont consacrés au dispositif en 2018. Depuis sa création en 2002, il est en croissance constante. Le nombre de points octroyés augmente annuellement, et la valeur du point est indexée, également annuellement. Les dépenses wallonnes pour le dispositif (c'est à dire hors réductions de cotisation) ont augmenté de 17,03 % entre 2010 et 2016, passant de 573,22 millions en 2010 à 670,839 millions en 2016.

Il est intéressant de mettre ces données en perspective avec l'évolution de l'indice santé (IS), qui était de 1,77 % par an, *en moyenne*, entre 2010 et 2016. Si le budget avait tenu compte uniquement de l'indexation en lien avec l'évolution de l'IS, les dépenses en 2016 se seraient déjà élevées à 636,856 millions €. Il s'agit là d'une augmentation du budget, **tout à fait contrôlée et prévisible**, de 63,63 millions € en 6 ans.

En analysant l'évolution entre 2010 et 2016, nous constatons une augmentation annuelle du nombre de points octroyés, en moyenne, de 1,42 % (203.755 points octroyés en 2010 - 221.971 en 2016). La valeur du point a été indexée, annuellement et en moyenne également, de 1,21 % (2813,29 € en 2010 – 3.024,64 € en 2016).

Or le ministre Jeholet, dans toutes ses communications et dans l'ensemble de ses calculs, est parti de la base d'une augmentation moyenne annuelle du nombre de points octroyés de 1,02 % (au lieu de 1,42 %), et d'une indexation annuelle moyenne de 1,06 % (au lieu de 1,21 %). **En présentant de fausses**

données, il a pu prétendre tenir compte des besoins des secteurs et d'une indexation similaire à celle appliquée par ses prédécesseurs. Nous verrons ci-après qu'il n'en est rien.

2.3 Evolution du dispositif et intérêt d'une réforme

Le mode de fonctionnement du dispositif est particulièrement complexe :

- deux modalités de subventionnement s'additionnent (points + réductions de cotisations) ;
- deux administrations sont impliquées dans l'octroi et le paiement (DGO6 et FOREM) ;
- il existe différents types de points, de durées et de modalités d'octroi selon le type de projet ;
- il y a peu de contrôle du respect des obligations des employeurs ;
- ...

Dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat, une enveloppe budgétaire a été transférée à la Région relative au montant des réductions de cotisations patronales. Il s'agit d'une enveloppe fermée, alors que l'octroi de nouveaux points APE génère des réductions supplémentaires, ce qui complexifie la gestion du budget Wallon et demande une visibilité plus importante sur le dispositif.

Rappelons que la précédente ministre de l'Emploi, Madame Tillieux, avait initié en collaboration avec le GPSW une réforme APE, approuvée en 1^{ère} lecture sans aller plus loin suite au changement de majorité. Cette réforme était soutenue par l'ensemble des interlocuteurs sociaux, dont la FGTB wallonne qui saluait la simplification administrative, la responsabilisation des ministres fonctionnels, la garantie de pérennisation de l'ensemble des points APE (octroyés à durée indéterminée ou déterminée), et le fait qu'aucun emploi n'était menacé du fait de la réforme.

Cette réforme aurait aussi permis de mettre en place un nouveau mécanisme (les APE dits « rotatifs ») visant à la création de nouveaux postes de travail à destination des publics plus fragilisés, à partir de nouveaux budgets et sans impact sur les emplois APE existants. Le mécanisme devait prendre la forme d'appels à projets répondant à des besoins de société prioritaires, et un premier appel à projet devait être lancé en 2018, avec un budget prévu de 8 millions €, qui aurait permis de créer des postes de travail et de favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi éloignés du marché.

La comparaison avec la réforme en cours, dont nous retiendrons la diminution des moyens octroyés, la menace pour l'emploi, l'absence de garanties quant au maintien du niveau des services rendus à la population, l'absence d'alternatives pour les publics les plus fragilisés et l'absence de soutien des interlocuteurs sociaux, est éloquentes...

Il est également intéressant de souligner que **la réforme du dispositif ne sera pas neutre au niveau du genre**. En 2014 en effet, 69,9% des postes APE du secteur non marchand, et 61,3% des postes dans les pouvoirs locaux étaient occupés par des femmes. Cette proportion varie très peu d'une année à l'autre. **La réforme du dispositif, en mettant en danger les emplois APE, affectera dès lors davantage les femmes**. Celles-ci travaillent par ailleurs nettement plus souvent à temps partiel que leurs homologues masculins : respectivement 82,6% (NM) et 87,1%(PL) des postes APE à temps partiel étaient occupés par des femmes, en 2014.

3 Présentation de la réforme

3.1 Les critiques adressées au dispositif

Le ministre Jeholet reprend une partie des arguments précités pour motiver sa réforme : la gestion administrative du dispositif est complexe, la méthode de subventionnement devrait être simplifiée, et le transfert budgétaire dans le cadre de la 6^{ème} réforme de l'Etat, à enveloppe fermée, ne permet pas une croissance « ouverte » du système APE.

Partant de là et des données mises à disposition par le FOREM et la DGO6, le ministre a proposé une analyse extrêmement biaisée de la situation. Ses principaux arguments sont les suivants :

- **la croissance du dispositif et de son budget sont incontrôlés**, ce qui aura des conséquences potentiellement dramatiques pour la Région wallonne ;
- selon les projets gouvernementaux et ministériels, les modalités d’octroi, leur durée et les critères de sélection sont « aléatoires » (sic) ; A l’exception des points octroyés aux PL dans le cadre des « critères objectifs », l’ensemble des décisions d’octroi relève du « fait du Prince » ;
- **l’objectif de faciliter l’accès à l’emploi au public éloigné n’est plus rencontré**, vu le haut niveau de qualification des travailleurs et leur longue durée d’occupation en postes APE.

Nous pouvons soutenir une réforme du dispositif, mais nous réfutons un point de départ volontairement biaisé servant à légitimer une série de dispositions excessives, aux conséquences négatives tant pour l’emploi que pour l’aide aux personnes, la culture, l’éducation permanente, la jeunesse, l’insertion professionnelle, etc... en Wallonie. En analysant de plus près :

- **l’augmentation budgétaire à enveloppe ouverte n’est pas excessive** et reste tout à fait prévisible (cf. p.2). Des mesures de contrôle sont légitimes, mais les montants engagés restent manifestement gérables ;
- **les points APE pour les projets à durée déterminée**, les APE « plan Marshall » et projets thématiques, visés par le ministre pour exemplifier les différents types d’APE, ne sont pas octroyés « aléatoirement ». Ils **répondent**, au contraire, **à une analyse de besoins réels et objectivés**, et les différentes modalités se légitiment par l’analyse de la situation ;
- dans le même ordre d’idée, l’absence de critères universels et harmonisés dans l’octroi des points n’implique aucunement des choix strictement subjectifs (fait du Prince) ;
- la non-rencontre de l’objectif « favoriser l’emploi pour les publics fragilisés » est fortement exagérée par le ministre. En effet, seuls 28,8% des travailleurs APE étaient, en 2016, détenteurs d’un diplôme du supérieur. En outre, plus de 22.000 travailleurs APE actifs en 2015-2016 ont été engagés durant cette même période. Si le dispositif sert davantage de soutien structurel aux politiques sectorielles, l’effet sur la mise à l’emploi ne peut être sous-estimé.

3.2 Les principes de la réforme

Le projet consiste en l’abrogation des APE, moyennant une période transitoire. Aucune alternative n’est proposée, l’avenir des aides est renvoyé à la responsabilité du prochain GW, et des ministres fonctionnels de celui-ci et de la FWB. Les ministres concernés se verront transférer une enveloppe budgétaire correspondant aux montants des aides APE actuellement attribués pour des activités qui relèvent de leurs compétences. Partant d’une analyse biaisée, le ministre Jeholet base sa réforme sur six principes-clés qui le sont tout autant, et qui se concrétisent d’emblée de façon problématique.

- **Maîtrise budgétaire** : la situation en lien avec le transfert de compétence requiert l’attention du GW quant au suivi budgétaire du dispositif. Ce principe de maîtrise budgétaire se traduit toutefois par des choix inacceptables qui auront constitué le nœud des débats. Le ministre a décidé de :
 - **fermer l’enveloppe budgétaire** dédiée aux APE dès l’entrée en vigueur de la réforme ;
 - **réduire de 20 millions** les crédits engagés en 2018 ;
 - **supprimer l’accès au dispositif** pour une série d’employeurs du secteur public ;
 - **plafonner** le montant de la subvention ;
 - baser ses calculs sur une formule menant à des **pertes pour tous les employeurs**.

- **Simplification** : durant la période transitoire, **les employeurs recevront une subvention unique** composée des subventions liquidées par le FOREM (points APE) et des réductions de cotisations patronales. Cette idée, reprise à la précédente ministre de l'Emploi, permettra effectivement de simplifier le mode opératoire. Cela étant, **la méthode de calcul permettant de déterminer le montant de cette subvention laisse à désirer**. En outre, à partir de 2021, les futurs mécanismes d'aide qui remplaceront les APE risquent d'être différents d'un ministre compétent à l'autre, ce qui ne va pas dans le sens d'une simplification. A noter aussi la fin du passeport APE : durant la période transitoire et peut-être après, un employeur pourra remplacer un travailleur APE par tout demandeur d'emploi avec un jour d'inoccupation, sans autre condition.
- **Equité et efficacité** : l'efficacité du dispositif est entièrement **renvoyée à la responsabilité future** des ministres fonctionnels. Pour ce qui est de l'équité, le ministre critique régulièrement le « fait du Prince » dans l'octroi des points APE, et impose des balises aux futures aides dont l'obligation d'octroi des subventions sur base de critères objectifs, une évaluation régulière de chaque projet subventionné, et l'affectation des aides aux fins d'utilité publique. Aucun critère objectif ne définit, par contre, ce que cela constitue.
- **Contrôle renforcé** : durant la période transitoire, il est prévu de surveiller le maintien des travailleurs APE auprès de chaque employeur. L'obligation de maintien porte uniquement sur le travail subventionné, et non sur le maintien de l'effectif global de l'entreprise. En dehors de cet élément, qui s'avèrera problématique pour les employeurs qui perdent de la subvention, **il n'y a aucun renforcement du contrôle, que ce soit du cumul des aides ou du respect des obligations des employeurs**.
- **Transparence** : le GW publiera annuellement un cadastre des employeurs bénéficiaires de l'aide et du montant forfaitaire qui leur aura été accordé. Ce n'est pas problématique en soi, bien que nous pouvons craindre la dérive, à savoir que ce cadastre devienne un outil pour « ficher » et contrôler davantage les secteurs, afin de faciliter la suppression des subventions.
- **Renforcement de la dynamique d'insertion des publics éloignés de l'emploi** : ce principe-clé de la réforme en est entièrement absent. Il n'y a aucune prise en compte de ces publics, pas même dans les balises transversales applicables aux nouveaux mécanismes d'aide. **Aucune proposition alternative n'est envisagée par le ministre**, aucun redéploiement d'une politique de soutien pour les publics éloignés de l'emploi – ce qui est d'autant plus problématique que le ministre s'est engagé à le faire, et qu'une série de dispositifs à destination de ce public sont maintenant abrogés ou en phase d'extinction, sans réallocation de leurs budgets (impulsion insertion, stage de transition, PTP).

3.3 La formule de calcul et le budget

Durant la période transitoire les employeurs bénéficieront donc d'une subvention unique, dont le montant sera calculé sur la base de la formule suivante :

$$F = \left(\frac{a}{b} \right) \times c \times d$$

- F : la subvention attribuée à chaque employeur. Le 1^{er} janvier 2021, au plus tard, il y aura transfert budgétaire vers les ministres fonctionnels, dont le montant sera établi en additionnant l'ensemble des subventions uniques liées à leurs compétences ;
- a : la somme des montants des subventions APE (points) et des réductions de cotisations ONSS dus à l'employeur pour les années 2015-2016 ;
- b : la somme des points subventionnés en 2015 et 2016 (*en 2^{ème} lecture : points octroyés*) ;

- a/2 divisé par b/2 : la valeur effective d'un point – cette valeur sera propre à chaque employeur, mais plafonnée à 150 % de la valeur du point du secteur (PL ou NM) ;
- c : le nombre total de points dus à l'employeur au 31 décembre 2019 ;
- d : la variable permettant de tenir compte de l'indexation entre les années de référence 2015-2016 et l'entrée en vigueur de la réforme. Comme dit plus haut, sa valeur sera fixée dans l'arrêté d'exécution, et correspondra à l'évolution de l'indice santé, mais plafonnée à l'évolution du crédit budgétaire.

Certains employeurs n'avaient pas de points en 2015-2016. Ils se verront attribuer la valeur moyenne du point dans leur secteur (PL ou NM), à multiplier par c et d.

Au niveau du budget, l'avant-projet approuvé en 2^{ème} lecture présentait une estimation de l'évolution des dépenses APE avec et sans réforme, jusque 2023. Nous avons précisé au point 2.2 de cette note que le ministre Jeholet s'était basé sur des données erronées pour estimer cette évolution et, partant, les besoins réels du secteur : il s'est en effet basé sur une indexation moyenne annuelle de 1,06 % et une augmentation moyenne annuelle du nombre de points octroyés de 1,02 %. **Or, de 2010 à 2016, ces moyennes étaient respectivement de 1,21 % et 1,42 %.** Le tableau ci-dessous présente à la fois les prévisions du ministre, et les prévisions calculées sur la base de l'évolution réelle du dispositif.

Evolution des dépenses APE sans réforme (en €)						
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
CE (ministre)	1.003.141.000	1.024.006.332	1.045.305.664	1.067.048.022	1.089.242.621	1.111.898.867
Evolution réelle	1.003.141.000	1.029.695.968	1.056.953.894	1.084.933.388	1.113.653.549	1.143.133.985
Evolution des dépenses APE après décision (en €)						
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
CE	983.141.000	1.019.307.167	1.003.878.875	Transfert	Transfert	Transfert
≠ (ministre)	20.000.000	4.699.165	41.426.789	?	?	?
≠ (évo. réelle)	20.000.000	10.388.801	53.075.019	?	?	?

Deux remarques explicatives :

- la diminution de 20 millions, en 2018, n'est pas directement liée à la réforme. Il s'agit d'une décision prise en conclave budgétaire, applicable à cette année uniquement (« one-shot ») ;
- la diminution de crédits engagés (CE) après décision, entre 2019 et 2020 provient de l'exclusion de certains employeurs au 01.01.2020 (provinces, FOREM...).

Les crédits engagés pour 2019 et 2020 ne sont plus d'actualité, du fait du report de la période transitoire et de l'augmentation de l'enveloppe budgétaire et de la valeur « d » (voir infra). En Commission parlementaire le 16.10.2018, le ministre Jeholet donnait pour information « légèrement au-delà du milliard d'euros », ce qui laisse présager une diminution. Pour ce qui est de 2020, nous reviendrons ci-après sur les données budgétaires présentées suite à l'approbation en 3^{ème} lecture. Nous pouvons déjà souligner qu'année après année, les projections erronées du ministre accentuent le manque à gagner pour le dispositif APE.

3.4 Les problèmes

Nous reviendrons dans cette section sur l'ensemble des difficultés soulevées dans le cadre des deux premières versions de l'avant-projet du décret. Certaines ont été réglées, d'autres subsistent - nous reviendrons sur ces dernières dans la section finale de cette note.

3.4.1 Le timing et l'absence de concertation

Les différentes étapes de la réforme du dispositif APE se seront succédées très rapidement :

- approbation de l'avant-projet par le GW en 1^{ère} lecture : 29.03.2018 ;
- approbation en 2^{ème} lecture : 21.06.2018 ;
- approbation en 3^{ème} lecture : 04.10.2018.

Ce timing n'a pas permis de mettre en place une réelle concertation. Contrairement aux affirmations répétées du ministre Jeholet, il s'est limité à informer les interlocuteurs sociaux, sans les consulter. Les avis des fédérations d'employeurs concernées (l'UNIPSO, la fédération des CPAS, l'UVCW...) n'ont pas non plus été pris en compte. Si des avancées ont pu être obtenues, c'est davantage grâce à la réussite de nos mobilisations et aux échéances électorales.

La période transitoire, qui devait initialement débiter le 1^{er} janvier 2019, **a été reportée d'un an.** D'après le ministre, il s'agit de laisser le temps aux employeurs de se préparer. En vérité, la décision était prise parce que **rien n'était prêt pour débiter la période transitoire.** Nous suspectons également que cette manœuvre visait à endormir les contestations et faire croire à certains, à tort, qu'ils avaient maintenant le temps d'analyser la situation. Ce report n'impactait pourtant pas l'abrogation du dispositif, dont l'entrée en vigueur reste fixée au 1^{er} janvier 2021, ni la ratification prévue au parlement wallon.

Ce report a aussi pour effet que **la période transitoire**, initialement prévue pour une durée de deux ans, **sera raccourcie de moitié.** Un an, c'est-à-dire un seul exercice comptable, cela risque de poser problème pour les employeurs qui devraient avoir le temps de mettre en place certains ajustements, à partir de l'analyse des résultats de l'année écoulée. Un an, c'est également trop court pour tenir compte des situations particulières qui vont inévitablement se présenter. A titre d'exemple, de nombreux travailleurs APE sont polyvalents et actifs dans plusieurs projets, relevant de plusieurs compétences ministérielles (comptabilité, secrétariat, administratif, ...). La répartition des enveloppes budgétaires transférées à chaque ministre, ainsi que la responsabilité de financer ces postes à l'avenir, demanderait une rencontre avec chaque employeur concerné.

Enfin, certains travaux préparatoires devaient être réalisés avant même le passage de l'avant-projet pour approbation en troisième lecture. Il s'agit :

- pour chaque ministre concerné de présenter, sur la base des lignes directrices du projet de réforme, les textes juridiques qui leur permettront de réceptionner les subventions qui relèvent de leurs compétences fonctionnelles ;
- de **la conclusion d'un nouvel accord de coopération avec le gouvernement de la FWB**, permettant à ce dernier de répartir et d'attribuer lui-même les subventions qui relèvent de son champ de compétence. Il s'agit de 45% des points du non-marchand. Les premiers contacts ont été initiés en juillet 2018. En Commission parlementaire, le 18.09.2018, le ministre Jeholet déclarait que si les deux gouvernements ne concluaient pas un nouvel accord de coopération, les employeurs subventionnés et les montants correspondant aux compétences communautaires seraient figés. Il ajoutait que si l'accord n'avait pas lieu, la Région est en position de force, et pourra décider de ne plus financer des besoins structurels à la Communauté. L'absence d'avancement à ce sujet, ainsi que ce type de déclaration, explicite pleinement la mauvaise gestion du timing de cette réforme, la vision du ministre quant à la concertation et l'importance accordée au secteur non-marchand.

3.4.2 Des choix problématiques

Nous tenons ici à attirer l'attention sur une série de choix, qui n'ont pas été au centre des débats mais n'en restent pas moins problématiques :

- le renforcement du contrôle fait partie des 6 priorités du projet de réforme, mais aucune mention n'est faite de celui relatif au cumul d'aides et de différentes formes de subventions, que ce soit durant la période transitoire ou après. Avec cette réforme, l'occasion aurait dû être saisie pour réaliser un cadastre des différentes aides publiques perçues de différents niveaux de pouvoirs, de leurs cumuls, et pour renforcer les contrôles et sanctions y afférents ;
- le dispositif APE demeure un dispositif de soutien à l'emploi. **Or la réforme va supprimer**, tant pour la période transitoire qu'au-delà de 2021 **l'obligation de maintien et d'augmentation de l'effectif de référence** de la structure bénéficiaire. La FGTB wallonne a pourtant insisté, à de nombreuses reprises, pour que le critère d'emploi supplémentaire ainsi que celui de maintien global de l'emploi (pas uniquement subventionné) soit inscrit dans les balises transversales ;
- la réforme supprime également, dès la période transitoire et sans garantie pour la suite, le passeport APE et tous les critères y liés. Un employeur pourra remplacer un travailleur APE par tout DE inoccupé, sans autre condition. En maintenant le même niveau de subventionnement, il sera dès lors possible de remplacer, par exemple, un DE très faiblement qualifié par un travailleur hautement qualifié (moyennant un jour d'inoccupation). **Il s'agit là d'une mesure supplémentaire contre ce public fragilisé** pour qui, rappelons-le, le ministre Jeholet ne propose aucune alternative ;
- le système APE, à l'heure actuelle, permet de tenir compte de l'ancienneté des travailleurs par **l'octroi de crédits d'ancienneté**. Les points APE évoluent avec l'indexation, mais pas avec les augmentations barémiques liées à l'évolution de l'ancienneté du travailleur. **Cette subvention supplémentaire est octroyée depuis 2011, mais disparaît avec la réforme**. Les travailleurs concernés sont ceux qui ont une ancienneté égale ou supérieure à 5 ans, ce qui était le cas de plus de 38% des travailleurs en 2016. Cette décision implique dès lors une perte supplémentaire de subventionnement pour au moins 23.750 travailleurs.

3.4.3 Exclusion de certains employeurs et clé de plafonnement

L'une des mesures phares du projet du ministre Jeholet est d'exclure une série d'employeurs du secteur public du bénéfice des aides APE, et ce à partir du 1^{er} janvier 2020. **L'impact budgétaire** de ces exclusions est estimé à **15,5 millions €**. Son **impact sur l'emploi** est estimé à une perte de 812 ETP et **1.102 travailleurs**.

Le projet de réforme instaure également une « clé de plafonnement ». Lors du calcul du montant de la subvention octroyée à chaque employeur, la valeur du point qui lui est propre sera déterminée, et multipliée par « c » et « d » (voir la section « formule de calcul »). Il est prévu que **la valeur d'un point pour un employeur ne pourra pas dépasser plus de 1,5 fois celle du secteur**. La volonté du GW est de limiter les effets du mécanisme de répartition de points qui permettait de bénéficier de réductions de cotisations plus importantes. D'après les calculs, **195 employeurs** seraient **concernés**.

La décision de mettre en place cette clé de plafonnement implique donc une sanction financière pour 195 employeurs ayant pris certaines dispositions, dans le respect de la réglementation, et suivant les suggestions des GW précédents et du Centre Régional d'Aide aux Communes (CRAC) pour les pouvoirs locaux sous plan de gestion. Dispositions, rappelons-le, qui auront permis de favoriser la création d'emplois en Wallonie grâce aux réductions de cotisations fédérales.

3.4.4 Projets à durée déterminée et « buffer »

Le ministre Jeholet, afin de répondre aux multiples critiques portées à sa réforme quant aux menaces qu'il faisait peser sur l'emploi et le maintien des activités, proposait de mettre en place un « buffer ». Cette réserve de 31 millions € devait servir à répondre à l'éventualité de situations difficiles au niveau microéconomique, afin de préserver les services et besoins sociaux prioritaires.

La mesure aurait pu être acceptable si un budget complémentaire avait été dégagé pour faire face à ces difficultés, et si des critères d'octroi du complément avaient été mises en place. Le projet était tout

autre : afin de constituer la réserve de 31 millions €, le ministre avait pris la décision de ne pérenniser les points APE octroyés pour des projets à durée déterminée qu'à 80%. **Les 20 % restant, représentant une perte de 14 millions € pour les pouvoirs locaux et 17 millions € pour le non-marchand, alimenteraient le « buffer ».**

Au-delà de l'absurdité de faire perdre 31 millions à des employeurs en difficulté afin de répondre à cette difficulté, le sous-financement des projets à durée déterminée aurait été d'autant plus inacceptable que ces projets répondent à des besoins objectivés. Une perte de financement de 20% aurait entraîné une diminution de l'activité, tout en menaçant les emplois de 1.500 travailleurs au moins, sans garantie quant à l'utilisation de la réserve constituée.

3.4.5 Menaces sur l'emploi

A partir de la formule de calcul décrite ci-avant, de nombreuses simulations ont été réalisées, tant dans le secteur non-marchand que par les CPAS, villes et communes. Au stade de la 2^{ème} lecture, TOUTES ces simulations ont abouti à des pertes de subventionnement. Parmi tous les employeurs pour lesquels nous disposons des chiffres, il n'y en a PAS UN SEUL pour qui il n'y avait pas de perte de subventionnement. En moyenne, les simulations aboutissaient à une perte financière de 5 à 10%. En termes de pertes d'emplois, le risque était estimé à :

- 812 ETP et 1.102 travailleurs, dû à l'exclusion de certains employeurs en 2020 ;
- 750 ETP et a minima 950 travailleurs dans les pouvoirs locaux ;
- 800 ETP et a minima 1.200 travailleurs dans le non-marchand ;
- 1.500 travailleurs liés au sous-financement des projets à durée déterminée.

A ce stade nous considérons, et il s'agissait là d'une estimation volontairement basse par mesure de précaution, que **les emplois de 4.750 travailleurs, étaient en danger - environ 8% de l'emploi APE.**

La menace pour l'emploi est aujourd'hui moins importante du fait des modifications introduites en 3^{ème} lecture, mais elle est toujours bien réelle, comme nous l'explicitons dans la section suivante.

3.4.6 Balises inadéquates

L'avant-projet de décret prévoit une série de **balises transversales obligatoires, applicables aux futurs mécanismes d'aides** qui remplaceront les APE à partir de 2021. Elles interviendront après la période transitoire, et devront figurer dans l'ensemble des textes juridiques permettant la réception des enveloppes budgétaires et dans les textes régissant ces futures aides régionales. Malheureusement, ces balises vont avant tout réintégrer le fait du Prince dans les décisions d'octroi des subventions, et faire peser sur les employeurs une menace permanente de suppression de celles-ci :

- la répartition des subventions doit se faire sur base d'une liste de critères objectifs, mais ceux-ci sont déterminés par le ministre fonctionnel ;
- les critères objectifs permettent une répartition des subventions tenant compte de l'utilité publique et les activités réalisées par les bénéficiaires doivent répondre à des besoins de société prioritaires (qui eux échappent à toute définition objective) ;
- l'octroi de la subvention doit être à durée déterminée, ou indéterminée moyennant l'évaluation régulière de la répartition des subventions ;
- **les critères objectifs sont de facto considérés comme permettant de justifier le maintien, la modification voire la suppression de la subvention ;**
- la Note au gouvernement wallon présente comme une balise « souhaitable mais non obligatoire » le fait de baser également l'octroi, la diminution ou la suppression de la subvention sur une évaluation orientée « résultats ». L'orientation « résultats », dès lors qu'il s'agit d'une analyse

quantitative, par exemple du coût en relation avec des effets chiffrés, est particulièrement inadaptée pour tout ce qui concerne les secteurs de l'aide aux personnes, de l'insertion sociale, de l'éducation permanente, de la culture...

4 La mobilisation limite la casse en 3^{ème} lecture

L'avant-projet de décret a été approuvé en 3^{ème} lecture le 04.10.2018, et devrait passer au parlement wallon en novembre. Depuis la première version, il y a eu une série d'avancées :

- le ministre s'est engagé à envoyer à chaque employeur **une estimation de la subvention qu'il recevra** durant la période transitoire **avant la fin du mois de novembre 2018**. Une consultation des secteurs est également prévue durant le mois de novembre, ainsi qu'une concertation durant la période transitoire pour d'éventuels rééquilibrages ;
- le Conseil d'Etat n'a pas approuvé le mécanisme du « buffer », dont nous avons présenté le disfonctionnement plus haut. **Le ministre a donc abandonné la constitution d'une réserve en sous-finançant les projets à durée déterminée – ceux-ci seront dès lors reconduits à 100 % ;**
- la formule de calcul a été revue :
 - elle se base sur les points subventionnés, et non plus sur les points repris dans la décision d'octroi en 2015-2016 ;
 - la variable « d », qui doit permettre de tenir compte de l'indexation entre 2015-2016 et 2019, devrait être revue à la hausse. Le ministre proposait 2,27 % en 1^{ère} lecture, 2,89 % en 2^{ème}, et maintenant 4,32 %. La valeur définitive sera fixée dans l'arrêté d'exécution, et correspondra à l'évolution (plafonnée) de l'indice santé.
- l'enveloppe budgétaire globale été revue à la hausse : les crédits engagés pour l'année 2020 atteindraient 1.086.201.424 €.

5 Les problèmes qui subsistent

De nombreux problèmes subsistent - il convient notamment de fortement nuancer l'augmentation de l'enveloppe budgétaire et la nouvelle application de la formule de calcul.

5.1 Employeurs exclus et clé de plafonnement :

Le projet de réforme prévoit toujours l'exclusion de certains employeurs, à partir du 1^{er} janvier 2020. Par rapport à la 1^{ère} lecture, les zones de secours et zones de police ont été immunisées et pourront toujours bénéficier du dispositif. Par contre, l'exclusion des employeurs suivants est maintenue :

- provinces : 1098 points en 2016 ;
- régies communales autonomes : 21 points en 2016 ;
- services du gouvernement de la Région wallonne et les établissements publics qui en dépendent : 759 points en 2016, dont 554 pour le FOREM ;
- services du gouvernement de la Communauté française et des établissements publics qui en dépendent : 557 points en 2016, dont 510 pour la Direction générale de l'Aide à la jeunesse du ministère de la FWB.

Ces exclusions auront un impact budgétaire de 15,5 millions €, et impliquent une menace directe pour plus de 1.100 travailleurs dans les services publics, une fois de plus victimes des politiques libérales.

En outre et malgré nos demandes répétées, **la clé de plafonnement décrite plus haut est elle aussi maintenue**. Les employeurs ayant bénéficié du mécanisme permettant de maximiser les réductions de cotisations verront leur valeur de point plafonnée à 150% de la valeur moyenne du secteur. **Cette disposition affectera négativement, 195 employeurs** (172 dans le non-marchand et 23 dans les pouvoirs locaux).

5.2 Un budget à nuancer

Par rapport aux données présentées dans le projet présenté au GW en 1^{ère} et 2^{ème} lecture, le budget prévu pour 2020 a été augmenté. Voici le tableau communiqué par le ministre :

Budget méthode points octroyés pérennisés à 100 % / clé de plafonnement 1,5	
Indexation	104,32 %
Enseignement	55.759.400 €
Non marchand	538.073.803 €
Pouvoirs locaux	480.289.779 €
Total	1.074.122.982 €

Ce montant de 1,074 milliard € correspond à l'enveloppe « fermée » à partir de 2021, c'est-à-dire de la somme des budgets transférés aux ministres fonctionnels et du budget non transféré (une partie des APE relevant de la compétence « emploi »). Il faut noter que le montant sera toujours indexé, comme l'étaient la valeur des points auparavant.

Nous avons présenté, ci-avant, le chiffre de 1.086.201.424 €. Le budget total consacré aux APE, en 2020, sera bien de 1.086 milliards €, et non de 1,074. La différence de 12 millions provient d'une série de postes : la convention ONE, une part des subventions de 2019 (payés en janvier 2020), la récupération du fonds de roulement et des indus, ainsi que le paiement du crédit d'ancienneté 2019. Ces 12 millions € impactent le budget 2020, mais pas l'enveloppe transférée à destination des nouveaux mécanismes d'aide, « ex-APE ». Mis à part la convention ONE, que le GW s'engage à respecter jusqu'à son terme, ces autres éléments constituent des « one-shot » dus à l'extinction du dispositif, et ne concernent que l'année 2020.

En définitive, nous parlons d'une augmentation du budget 2020, par rapport à ce qui était proposé en 2^{ème} lecture, de 58 millions € environ. Ceux-ci constituent une enveloppe complémentaire permettant de neutraliser les difficultés éventuelles des années de référence, et viennent se rajouter aux montants liés à la revalorisation de l'index. Plusieurs secteurs se disent rassurés. Il convient toutefois d'apporter une série de nuances :

- comme nous venons de le souligner, le ministre Jeholet déclare 1,086 milliard € pour 2020, mais le montant à prendre en compte pour l'avenir du dispositif est de 1,074 milliard € ;
- dès la mise en application de la réforme, **l'enveloppe budgétaire sera fermée et ne pourra plus être revalorisée**, ce qui empêchera de fait la création de nouveaux emplois par ce biais, alors que le dispositif était en croissance permanente ;

- par rapport à la 2^{ème} lecture, il y a une revalorisation d'environ 58 millions, mais celle-ci est inégalement répartie :
 - enseignement : augmentation de 1,5 million € (= indexation) ;
 - secteur non-marchand : **augmentation de 42,8 millions €** ;
 - services publics : augmentation de 14,2 millions €, mais exclusion d'une série d'employeurs avec impact de 15,5 millions => **perte globale de 1,3 million €.**
- Cela reflète, une fois de plus, l'importance très limitée accordée par le ministre au travail réalisé par les communes, les CPAS et autres organismes publics.
- le budget 2020 est calculé tenant compte d'une clé de plafonnement de 1,5, et une indexation de 4,32 %. **Ces données sont toutefois fournies à titre indicatif.** Elles reflètent l'intention et les calculs du ministre Jeholet, mais seront fixées dans l'arrêté d'exécution et pourraient être modifiés. Rien ne nous garantit qu'une clé de plafonnement plus basse ne sera pas arrêtée, ou une prise en compte moins importante de l'indexation ;
 - nous n'avons **pas d'indication sur le budget consacré aux APE en 2019.** Avec le report de la phase transitoire, celui-ci n'est plus directement impacté par la réforme, et sera déterminé dans le cadre du conclave budgétaire en fin d'année 2018.

5.3 Indexation insuffisante

5.3.1 Manquements sur base de la situation antérieure

Le budget ci-dessus nous est présenté comme tenant compte d'un niveau d'indexation similaire à ce qui s'est toujours pratiqué par le passé. Comme nous l'avons signalé plus haut, ce n'est tout simplement pas vrai. Le tableau qui suit détaille cette erreur :

Evolution IS 2010-2016	11,08 %
Evolution IS moyenne annuelle 2010-2016	1,77 %
Evolution moyenne valeur point APE 2010-2016	1,21 %
Pondération réelle indice santé 2010-2016 sur valeur point APE	68,36 %
Evolution IS 2016-2020	7,32 %
Evolution prévue par Jeholet 2016-2020	4,32 %
Estimation évolution 2020 sur base pondération 2010-2016	5,00 %
Différence	-0,68 %

Dans sa première partie, ce tableau nous indique que l'évolution de la valeur du point APE entre 2010 et 2016 (1,21 %) représente 68,36 % de l'évolution de l'indice santé sur cette même période (1,77 %).

Sur base de ce constat, si l'on extrapole ce résultat sur la période 2016-2020, il faudrait que la valeur du point augmente de 5 %. Or, selon la proposition du ministre, le budget APE n'augmenterait que de 4,32 %.

Par rapport à la situation passée, l'enveloppe proposée par le ministre est donc sous-estimée de 0,68 % soit un montant de près de 7,4 millions d'euros. Ce budget représente le financement de près de 500 travailleurs.

5.3.2 Projections sur base de l'évolution de l'indice santé

Si le budget augmente pour atteindre 1,074 milliard € en 2020 (1,086 en intégrant les « one-shot »), c'est notamment dû à l'augmentation de la valeur de « d » dans la formule que nous avons présenté, à savoir le coefficient permettant de tenir compte de l'indexation entre les années de référence 2015-2016 et l'entrée en application de la réforme. Nous venons de montrer que cette valeur est insuffisante, par rapport à l'évolution du dispositif par le passé.

Afin de pouvoir « apprécier » l'enveloppe budgétaire proposée par le cabinet Jeholet à l'horizon 2020, il convient de s'attarder sur certaines données statistiques relatives à la période 2010-2016 :

Evolution indice santé (IS) 2010-2016	11,08 %
Evolution IS moyenne annuelle 2010-2016	1,77 %
Evolution barémique annuelle moyenne 2010-2016	2,60 %

Ce tableau nous indique que sur la période 2010-2016, avec une évolution moyenne de l'indice santé de 1,77 %, les salaires barémiques ont été augmentés en moyenne de 2,6 % chaque année.

Comme dit précédemment, l'indexation de l'enveloppe APE en 2020 sera fonction de celle de 2015-2016. Sur base des derniers chiffres disponibles de la BNB, nous obtenons la simulation suivante :

Evolution indice santé 2016-2020	7,32 %
Evolution IS moyenne annuelle 2016-2020	1,78 %

Sachant que l'évolution moyenne de l'indice santé entre 2016-2020 (1,78 %) est quasi identique à celle entre 2010-2016 (1,77 %), nous considérerons qu'il en sera de même au niveau de l'évolution barémique. Nous estimons donc que l'évolution annuelle des salaires barémiques entre 2016 et 2020 sera de 2,6 %, soit au total une évolution de 10,81 % sur la période.

Nous devons considérer que près de 30 % des postes APE concernent des travailleurs dont l'ancienneté est inférieure à 1 an. Nous limiterons donc à 70 % la progression salariale sur la période (10,81 %) soit une évolution de 7,57 %.

Sachant que le ministre propose une évolution de l'enveloppe de 4,32 % sur cette période, un différentiel de 3,25 % (7,57-4,32) se fera à charge des employeurs, ce qui représente un montant de près de 33,5 millions d'euros en 2020.

Ce montant risque de mettre en péril l'emploi de plus de 1400 travailleurs en 2020.

A partir de cette date, si l'enveloppe APE (fermée) pourra toujours être indexée, ce sera très probablement à hauteur de 1,06 % seulement. Comme nous venons de le voir, c'est insuffisant par rapport à l'évolution barémique moyenne, supérieure à l'évolution de l'indice santé en raison de l'ancienneté : c'est ce que l'on appelle le « wage drift » (ou dérive barémique). Comme nous l'avons dit également, les crédits d'ancienneté seront supprimés à partir de 2020 : même s'il ne s'agissait pas du budget APE à strictement parler (points + réductions de cotisations), il s'agit bien d'un montant que les employeurs ne percevront plus dans le cadre de l'activité APE.

Toutes choses restant égales par ailleurs, l'impact budgétaire annuel de ces deux mesures seraient de :

– « wage drift » : $(0,70 \times 2,6) - 1,06 = 0,76$ % soit 8 millions d'euros ;

- crédits d’ancienneté : 3.750.000 €.

Ceci représente un déficit supplémentaire au niveau de l’enveloppe APE de près de 11,75 millions d’euros par an dès 2021.

Cette nouvelle perte budgétaire annuelle représenterait un danger pour près de 480 ETP.

6 Autres craintes et incertitudes

Entre la première version de l’avant-projet de décret et celle adoptée en 3^{ème} lecture, la situation s’est clairement améliorée. Elle n’a toutefois rien de réjouissant, notamment de par l’exclusion de certaines catégories d’employeurs, le maintien de la clé de plafonnement, et par conséquent la menace sur un nombre toujours important d’emplois à court terme. Ces éléments sont factuels et objectifs.

Il subsiste, en outre, une part importante d’incertitude qui nous fait craindre pour la suite et exigera de maintenir nos exigences de concertation. De nombreux problèmes risquent de se présenter, tant durant la période transitoire ou pour l’après 2020 :

- d’ici à 2020, **le dispositif APE pourrait être vidé d’une part de sa substance**. Les modalités du dispositif actuel restent en effet inchangées. Les demandes d’octroi initial de points APE tout comme les demandes de renouvellement sont recevables, et acceptées ou refusées conformément aux critères du décret actuel. Notre crainte, qui se vérifie aujourd’hui, est qu’en application du « fait du Prince » **le ministre Jeholet refuse arbitrairement certaines demandes**. Les crédits engagés, s’ils sont plus importants, ne seraient dès lors pas liquidés ;
- **les chiffres que le ministre Jeholet s’est engagé à fournir** à tous les employeurs avant la fin du mois de novembre 2018 **ne seront que des estimations**. Des rééquilibrages entre employeurs de différents secteurs pourront toujours intervenir, au détriment de ceux qui seraient jugés « moins prioritaires » ;
- certaines catégories d’employeurs risquent en outre d’être pris pour cible par le ministre de l’emploi et recevoir moins que ce à quoi ils pourraient prétendre.
- à partir de 2021, les balises transversales feront peser une menace permanente sur les employeurs, en facilitant largement la suppression des subventions. Or, nous travaillerons avec une enveloppe budgétaire fermée, qui ne pourra plus être revalorisée, alors que les besoins augmentent chaque année, tout comme le volume de l’activité. **Ces éléments pris ensemble vont, inévitablement, imposer des choix entre différentes activités et différents secteurs soutenus par le dispositif**. Dans l’état actuel des choses, il paraît difficile d’espérer que les secteurs de la culture, de la jeunesse, de l’éducation permanente, etc. ne perdent pas de financement afin d’en préserver d’autres, comme l’aide aux personnes et les politiques d’accueil de l’enfance.

Enfin, rappelons que bon nombre d’éléments sont renvoyés à une responsabilité ultérieure. La charge de l’augmentation budgétaire est reportée sur le prochain GW. Ce qui touche aux futurs mécanismes de subventionnement dépendra des ministres fonctionnels, y compris la détermination des critères objectifs qui guideront l’octroi des subventions. Cela aura à tout le moins l’avantage d’ouvrir la possibilité de peser davantage dans la discussion, la négociation collective et la concertation.

En guise de récapitulatif

- Employeurs exclus : 15,5 millions €, 1.100 travailleurs.
- Clé de plafonnement : pertes pour 195 employeurs.
- Prise en compte des besoins du secteur non-marchand (+42,2 millions €), mais absolument pas du secteur public (- 1,5 millions €).
- Données 2010-2016 erronées et mauvaises prévisions budgétaires : par rapport au passé, sous-estimation de l'enveloppe nécessaire de 7,4 millions €, équivalent au financement de près de 500 travailleurs.
- Enveloppe budgétaire fermée : impossibilité de tenir compte des besoins croissants en termes de services à la collectivité, et accroissement progressif de l'impact des mauvaises prévisions budgétaires.
- Evolution de l'indice santé 2016-2020 insuffisamment pris en compte (indexation de 4,32 % insuffisante) : 33,5 millions €, 1.400 travailleurs en 2020.
- Non-prise en compte de la dérive barémique + suppression des crédits d'ancienneté : perte de 11,75 millions € et risque pour 480 travailleurs à partir de 2021.
- Refus arbitraires et ciblés de renouvellement de points APE.
- Incertitudes quant aux données fournies « à titre indicatif », et risque de devoir sacrifier certaines activités afin d'en sauver d'autres.

