

## Réforme des APE – Approbation définitive

---

### 1 Introduction

Le 3 septembre 2020, le Gouvernement wallon adoptait en 1<sup>re</sup> lecture l'avant-projet de décret relatif à la pérennisation des emplois créés dans le cadre du dispositif des aides à la promotion de l'emploi (APE) et à la création de nouveaux emplois dans le secteur non marchand et les pouvoirs publics. L'avant-projet de décret a ensuite été adopté en 2<sup>e</sup> lecture le 3 décembre 2020, et en 3<sup>e</sup> et dernière lecture le 25 mars dernier.

Ce mercredi 9 juin, le décret a été voté en séance plénière du parlement wallon, ce qui marque l'aboutissement de travaux en cours depuis 2014, menés par trois ministres de l'emploi successifs. Le projet de la ministre Tillieux, que nous soutenions, n'a pu aboutir en raison du changement de majorité lors de la dernière législature. Le projet du ministre Jeholet, que nous ne soutenions pas – c'est un euphémisme – n'a pas non plus pu aboutir en raison d'une combinaison de facteurs, dont des analyses techniques unanimement très défavorables et une opposition forte menée en premier lieu par la FGTB wallonne. Nous ne pouvions laisser passer une réforme dont l'impact, objectif, aurait été la perte de milliers d'emplois à court terme, et la disparition des APE en tant que politique de soutien à l'emploi à moyen terme.

Plusieurs notes ont été présentées au BIW au sujet des précédentes réformes ainsi que suite aux approbations en 1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> lecture de l'avant-projet de décret de la ministre Morreale. Cette note, faisant suite au vote au parlement, a pour objet de rappeler les grands principes de la réforme et d'en analyser de manière plus détaillée les enjeux les plus importants, ainsi que la manière dont la ministre entend y répondre, y compris à travers les modifications apportées jusqu'à la version définitive du décret. Nous mettrons ensuite en évidence les principaux points de vigilance que nous identifions pour l'avenir du dispositif.

## 2 Les grands principes de la réforme

Cette réforme est souhaitée par le gouvernement wallon, depuis la 6<sup>e</sup> réforme de l'Etat, suite à laquelle les réductions de cotisations sociales patronales (RCSS) qui portent sur les agents contractuels subventionnés<sup>1</sup> (dont les APE), sont devenues de compétence régionale. La Région wallonne (RW) s'est vue, à cet effet, octroyer un montant fixe, alors que le mécanisme des RCSS dans le cadre des APE implique des variations à charge de la Région, en raison notamment de la possibilité pour les employeurs de répartir leurs points octroyés sur plusieurs travailleurs afin de bénéficier de RCSS pour chacun d'entre eux. La RW a donc à financer des RCSS dont elle ne maîtrise pas à l'avance le montant.

Nous tenons à rappeler que la possibilité de répartition des points a permis de créer de l'emploi en Wallonie et de soutenir le développement de projets sociétaux importants. En outre, la croissance du dispositif APE au fil des années a été relativement régulière et n'a jamais impliqué de dérapage budgétaire incontrôlé, comme nous l'avons démontré dans de précédentes notes. Il semble toutefois légitime pour la Région de rétablir la prévisibilité budgétaire du dispositif, y compris quant à son indexation, dès lors qu'il est question d'un budget de plus de 1,1 milliard €.

Concrètement, cet objectif doit être atteint en convertissant les deux sources de subventionnement actuelles du dispositif, à savoir la subvention des points et les RCSS, en une subvention forfaitaire fixe. Celle-ci répondra à une règle d'indexation unique qui ne dépendra plus de l'évolution des rémunérations (et donc des RCSS) ni du nombre de travailleurs bénéficiaires du dispositif.

La réforme a été conduite dans le respect, très strict, des accords de gouvernement. La déclaration de politique régionale (DPR) prévoit que :

*« Le Gouvernement maintiendra le volume de l'emploi et les moyens financiers alloués aux APE, dont la réforme sera conduite dans le cadre d'une concertation avec les acteurs. La réforme poursuivra les objectifs suivants : la simplification, l'efficacité, l'équité, la transparence, la maîtrise budgétaire et la sectorialisation de l'aide, celle-ci restant une aide à l'emploi (et non une subvention au fonctionnement). »*

Cela s'est traduit par un projet de réforme articulé autour des 6 principes suivants – nous reviendrons plus en détail sur ceux qui comportent en notre sens les enjeux les plus importants.

### ► Pérenniser tous les emplois créés dans le cadre du dispositif APE

La réforme inclut, dans son périmètre, tous les postes APE octroyés et en vigueur au 30 septembre 2021, qu'ils aient été octroyés à durée déterminée ou indéterminée. Les anciens postes liés au PTP (Programme de Transition Professionnelle) ont été convertis en APE, ce qui aura pour effet que ces contrats, par nature limités dans le temps, bénéficieront d'un subventionnement pérenne. Dans le même ordre d'idée, la réforme intégrera, dans la future subvention forfaitaire, le financement des postes CPE (Convention de Premier Emploi) et EJNM (Emplois Jeunes dans le secteur Non Marchand).

### ► Favoriser la création de nouveaux emplois dans le secteur non marchand et les pouvoirs locaux

En cas de non-respect de dispositions réglementaires, les moyens récupérés par la Région seront réinjectés pour créer de l'emploi, via des appels à projets répondant à des besoins sociétaux prioritaires, dans le secteur d'où ils sont issus – c'est en ce sens que s'entend la notion de sectorialisation figurant dans la DPR. Cela constitue une garantie de maintien du soutien public à l'emploi pour ces secteurs. Notons toutefois que les moyens budgétaires ainsi dégagés devraient être limités, dès lors que la première priorité, dans le cadre de la réforme, est de pérenniser et de sécuriser les emplois existants.

---

<sup>1</sup> Réductions groupes-cibles prévues à l'article 353bis/9, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002.

### ► Neutralité budgétaire

La réforme est menée à budget constat, c'est-à-dire dans le respect de l'enveloppe budgétaire totale consacrée aux APE, comprenant le budget lié aux PTP convertis, et indexée annuellement. La neutralité budgétaire s'entend également au niveau « micro », à travers la volonté de maintenir, pour chaque employeur, un niveau de subventionnement comparable à celui dont il aurait bénéficié en l'absence de réforme. Ce n'est que si cet objectif est atteint que l'on pourra considérer que la réforme n'aura pas eu pour effet de mettre des emplois en danger.

### ► Simplification et efficacité

Le dispositif actuel est complexe, et implique une charge administrative importante tant pour la Région que pour les employeurs. La réforme permettra de simplifier les choses, par la suppression de la logique de points, une subvention annuelle libérée en 4 tranches trimestrielles anticipatives au lieu de 12 tranches versées à terme échu, un allègement important de la charge administrative, et la gestion technique confiée au seul FOREM.

### ► Équité

En lien avec l'objectif de neutralité « micro », chaque employeur doit bénéficier d'un niveau de subventionnement aussi proche que possible de ce dont il aurait bénéficié en l'absence de réforme. Par rapport à cette situation hypothétique, aucun employeur ne peut donc ni gagner de moyens, ni en perdre. L'équité passe également par l'application d'une formule de calcul unique à tous les employeurs pour déterminer le montant de leur future subvention forfaitaire. La formule « de base », ainsi que les ajustements apportés pour tenir compte de certaines situations particulières, s'appliquent de manière automatique et répondent à des critères objectifs.

### ► Transparence

Le suivi du dispositif sera possible, grâce à la publication en ligne et la mise à jour d'un cadastre, qui sera disponible sur le site du FOREM. Notons qu'il l'est déjà aujourd'hui, sur le site de l'administration, sur la base de données datant de mars 2019. Ce suivi sera également possible grâce aux rapports d'exécution annuels qui devront toujours être réalisés par les employeurs, qui permettront notamment d'alimenter le rapport d'évaluation réalisé tous les deux ans par le FOREM, qui sera lui-même présenté aux partenaires sociaux.

## 3 Les principaux enjeux

Le dispositif APE permettra de soutenir l'emploi de plus de 70.000 travailleurs, tenant compte des secteurs non marchands, des pouvoirs publics, de l'enseignement, ainsi que des emplois PTP, CPE et EJNM. 69,9 % sont des travailleuses dans le secteur non marchand, et plus de 61,3 % dans les pouvoirs locaux. Il représente plus de 1,1 milliard €. Les enjeux sont à la hauteur et, s'il est difficile de rentrer dans le détail pour chacun, nous allons revenir sur trois d'entre eux de manière plus détaillée, afin de présenter la manière dont la réforme entend y répondre.

### 3.1 Aucun emploi ne doit être mis en danger

La réforme prévoit qu'à partir de 2022, l'aide APE consiste en une subvention forfaitaire. A cette fin, une large partie du travail réalisé par le cabinet de la ministre Morreale aura été l'élaboration d'une formule de calcul permettant de convertir, en un montant forfaitaire, les deux sources de subventionnement que sont actuellement les points APE et les RCSS. C'est le premier enjeu de la réforme : il s'est agi de déterminer les éléments composant une formule qui, appliquée de manière automatique à chacun des près de 4.000 employeurs bénéficiaires du dispositif, aboutit à un résultat garantissant un niveau de subventionnement permettant, a minima, de maintenir tous les emplois APE. La première version de la formule a, à cette fin, été complétée par plusieurs ajustements, visant

à tenir compte de situations particulières rencontrées et mises en évidence dans le cadre de la concertation.

► **La formule « de base »**

La formule de calcul, appliquée individuellement à chaque employeur, est composée de deux « volets » permettant de convertir en un montant forfaitaire les subventions liées aux points APE d'une part, et aux RCSS de l'autre. Hors situations de cessions de points, et avant les ajustements apportés au cours des versions successives du projet, la formule s'exprime comme suit :

$$\text{Subvention APE} = \text{volet 1} + \text{volet 2} = (A \times B \times C) + (D \times E \times F \times G) + H + I$$

Les éléments de la formule correspondent à :

- A : le nombre de points APE octroyés à l'employeur, au 30 septembre 2021 ;
- B : la valeur théorique d'un point APE au 1<sup>er</sup> janvier 2022 ;
- C : le taux de subventionnement moyen de l'employeur, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et le 31 décembre 2019 ;
- D : le nombre moyen d'équivalents temps plein (ETP) réalisés par l'employeur dans une unité d'établissement située en région de langue française, entre le 1<sup>er</sup> octobre 2020 et le 30 septembre 2021 ;
- E : le montant annuel moyen des réductions de cotisations patronales de sécurité sociale (RCSS), par ETP subventionné, dont a effectivement bénéficié l'employeur entre le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et le 31 décembre 2019, pour les travailleurs occupés dans une unité d'établissement située en région de langue française ;
- F : le taux d'occupation moyen des ETP réalisés par l'employeur, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et le 31 décembre 2019 ;
- G : la variable permettant de tenir compte de l'indexation des RCSS.

Deux éléments additionnels, H et I, visent à déterminer le montant lié à la pérennisation en APE des emplois CPE et EJNM.

Cette formule tient donc compte de :

- la situation de l'employeur aujourd'hui, via les éléments A et D de la formule ;
- ce qui constitue l'utilisation « normale » du dispositif par l'employeur, à travers la prise en compte de valeurs moyennes établies sur la base de 3 années de référence, 2017-2018-2019, via les éléments C, E et F de la formule ;
- l'indexation de la subvention entre ces années de référence et l'entrée en application de la réforme, via les éléments B et G de la formule.

La méthode de travail diffère des deux précédentes tentatives de réforme, qui déterminaient une valeur théorique de point APE rassemblant la valeur du point et les RCSS, avant de lui appliquer une variable d'indexation unique. La séparation en deux volets, et le traitement différencié de l'indexation pour chaque, facilite la prise en compte correcte de l'évolution du dispositif dans le calcul. En utilisant la valeur théorique du point en 2022 comme multiplicateur, déterminé selon les modalités actuellement en vigueur, le premier volet de la formule d'emblée tient compte de l'indexation, exactement de la même manière qu'en l'absence de réforme. La détermination de la valeur de G peut dès lors se faire en tenant compte de l'évolution moyenne de rémunérations, entre 2018 et 2022.

Une série de cas particuliers ont directement été pris en considération :

- les employeurs n'ayant pas bénéficié de subvention APE durant les années de référence, ou durant une période trop courte (moins de deux ans), se verront attribuer la moyenne de leur secteur (non marchand ou pouvoirs locaux) pour ce qui est des valeurs de C, E et F. Faute de quoi le résultat de

l'application de la formule serait nul (dans le premier cas, vu que la moyenne serait égale à 0), ou insuffisamment représentatif (dans le second cas, en raison d'une période de référence trop courte) ;

- les travailleurs occupés en région bruxelloise ne sont pas pris en compte pour déterminer les valeurs de D ni de E, car c'est la Région bruxelloise, et non la RW, qui prend actuellement en charge les RCSS pour ces travailleurs. Il en sera de même demain, sur la base d'un accord entre la ministre Morreale et le ministre Clerfayt ;
- les points « naissances multiples », octroyés aux CPAS, ne seront pas intégrés dans la subvention des structures qui en bénéficient au moment de la réforme. Ils répondent en effet à un besoin par nature temporaire, et seront donc pérennisés dans un budget distinct afin de continuer à répondre à ce besoin, en cas de demande, suivant les mêmes critères que ceux en vigueur aujourd'hui ;
- en cas de cessions de points, le calcul sera réalisé dans le chef du cessionnaire (l'employeur ayant reçu les points), afin que le résultat corresponde à l'utilisation réelle de la subvention. Le résultat sera toutefois rapatrié chez le cédant (l'employeur ayant cédé les points), car il s'agit de points qui lui ont été octroyés. Libre à lui, toutefois, de décider de maintenir la cession et, par la suite, d'y mettre fin ou de procéder à une nouvelle cession. Il s'agira d'une cession de subvention et non de points, une fois la réforme entrée en application.

Cette méthode de calcul comporte toutefois une limite, qui risquait de mettre en danger certains emplois APE. En effet, la formule se base sur deux taux moyens, le taux de subventionnement (volet 1) et le taux d'occupation (volet 2), calculés sur la base des trois années de référence. Cela permet de déterminer une utilisation « normale » de la subvention APE, dans ses deux composantes, afin de baser la subvention future sur la réalité passée. La prise en compte de trois années de référence permet d'obtenir une moyenne « lissée », considérant que les périodes difficiles éventuellement rencontrées par les employeurs seront en grande partie neutralisées dans la moyenne.

Toutefois, si c'est généralement le cas, ça ne l'est pas systématiquement : certains employeurs peuvent avoir rencontré des situations difficiles durant une part importante de la période de référence et, si les difficultés sont aujourd'hui levées, le montant de la subvention ainsi calculé ne serait pas représentatif de leur situation « normale » actuelle, ni suffisante pour maintenir tous les emplois. Le risque concerne principalement les plus petites structures. Par exemple, si un travailleur est absent 6 mois durant les 3 années de référence, le taux de subventionnement d'un employeur dont c'est le seul travailleur sera diminué de 16,67 % ( $1/6^e$ ). Un employeur qui occupe 50 travailleurs, dans la même situation, verrait son taux de subventionnement diminué de 0,33 % seulement ( $1/300^e$ ). Il est en outre certain qu'à l'avenir, il connaîtra toujours un nombre d'absences similaire, d'une année à l'autre parmi les 50 travailleurs.

Afin de tenir compte de ces cas particuliers, plusieurs ajustements ont été apportés à la formule de calcul, qui bénéficient en premier lieu aux plus petites structures.

#### ► **Ajustements aux calculs des taux de subventionnement (C) et d'occupation (F)**

Le premier de ces ajustements ne s'applique qu'au secteur non marchand, dès lors qu'il vise avant tout les plus petites structures pour lequel les taux calculés sur la base des années de référence ne seraient pas représentatifs. Si le taux de subventionnement (C) ou d'occupation (F) propre à un employeur du secteur non marchand, basé sur les trois années de référence, est inférieur au taux moyen du secteur, alors la valeur de l'élément est recalculée sur la base des deux meilleures années parmi les trois années de référence, sans toutefois pouvoir dépasser la valeur moyenne du taux en question pour le secteur, dans un souci d'équité vis-à-vis des employeurs qui pourraient bénéficier d'un tel recalcul, mais dont le taux de subventionnement et/ou d'occupation est déjà supérieur ou égal à la moyenne du secteur.

Pour le dire plus simplement, il s'agit de neutraliser, dans le calcul, l'année la plus difficile parmi les trois années de référence. Dans certains cas toutefois, si une structure a connu plusieurs années

difficiles durant les années de référence, qui ne sont pas représentatives de sa situation actuelle, ce premier ajustement peut encore se révéler insuffisant pour que le montant de la subvention corresponde à la réalité et permette de garantir le maintien de l'emploi.

Un second ajustement a donc été mis en place, afin de rencontrer cette potentielle difficulté : tous les employeurs du secteur non marchand ou des pouvoirs locaux, avec un nombre moyen d'ETP réalisés durant les années de référence inférieur ou égal à 5 ainsi qu'un taux de subventionnement inférieur à la moyenne sectorielle, bénéficieront d'un recalcul du montant de leur subvention forfaitaire.

Le cas échéant, celui-ci consistera en une nouvelle application de la formule de calcul, avec un taux de subventionnement (C) déterminé à partir des deux années les plus favorables à l'employeur, entre 2017 et 2021. Autrement dit, au lieu de tenir compte des deux meilleures années sur 3 ans, comme pour l'ajustement précédent, il s'agira de prendre les deux meilleures années sur 5 ans, en considérant les deux dernières années (2020 et 2021) en plus des 3 années de référence. Il s'agit donc de neutraliser les trois années les plus difficiles sur les cinq dernières années, tout en tenant compte de la réalité du terrain de manière objective : si la situation s'est effectivement améliorée en 2020-2021, la formule tiendra compte de cet état de fait. Dans le cas contraire, rien ne change : la situation calculée sur la base des années de référence était déjà représentative de la réalité.

Dans la version du texte approuvée en 3<sup>e</sup> lecture, cet ajustement n'était pas automatique ; il était prévu que les employeurs doivent introduire une demande à cet effet au FOREM. Suite à un amendement accepté au parlement, ce recalcul sera bien réalisé par le FOREM de manière automatique pour tous les employeurs qui rentrent dans les conditions, dès que les données relatives au taux de subventionnement de 2020 et 2021 seront connues, soit dans le courant du 1<sup>er</sup> semestre 2022.

#### ► **Ajustements aux nombre moyen d'ETP réalisés (D)**

La valeur de l'élément D est une moyenne, calculée à partir du nombre de travailleurs sous contrat APE entre le 1<sup>er</sup> octobre 2020 et le 30 septembre 2021, en fonction de leur régime de travail. Afin de neutraliser le risque d'une situation difficile durant ces 4 trimestres, pour les employeurs du secteur non marchand uniquement, cette valeur ne pourra pas descendre en dessous d'une valeur minimale. Celle-ci est déterminée en divisant le nombre de points octroyés à l'employeur au 30 septembre 2021 par le nombre moyen de points attribués par ETP réalisé par l'employeur entre le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et le 31 décembre 2019.

En d'autres termes, il s'agit de calculer une nouvelle valeur moyenne à partir des trois années de référence, qui correspondrait à l'usage « normal » que l'employeur fait des points qui lui ont été octroyés – le nombre de points qu'il attribue en moyenne par travailleur. En divisant ses points octroyés à la veille de la réforme par cette moyenne, il est déterminé un nombre d'ETP réalisés correspondant à cet usage « normal », qui tient donc compte de l'éventuelle évolution du nombre de points octroyés à l'employeur, et constituera la valeur minimale (mais non maximale) de D.

Cette disposition vise avant tout à neutraliser les périodes de remplacement : entre la fin d'un contrat d'un travailleur et l'engagement d'un remplaçant, il peut y avoir une période de latence durant laquelle il n'y a pas d'ETP réalisé. Cela impacterait négativement le résultat du calcul (D diminue), alors que, in fine, le poste sera bien occupé et demandera à être subventionné.

Afin de garantir que toutes les activités prévues dans le cadre des APE puissent être effectivement réalisées, un second plancher de la valeur de D a également été mis en place, tant pour le secteur non marchand que les pouvoirs publics. Le nombre moyen d'ETP réalisés, pris en compte dans la formule, ne pourra en aucun cas être inférieur au nombre minimum d'ETP octroyés à l'employeur, c'est-à-dire au nombre minimum d'ETP qui ont été considérés comme nécessaires pour la réalisation de l'activité subventionnée.

La formule de calcul, avec ces différents ajustements, peut sembler extrêmement complexes, a fortiori dans le cadre d'une réforme qui poursuit la simplification parmi ses objectifs. Elle ne sera toutefois appliquée qu'au moment de l'entrée en application de la réforme afin de déterminer le montant de la future subvention, qui sera indexée annuellement suivant les modalités actuellement en vigueur pour calculer l'indexation de la valeur du point. La formule n'induit donc aucune complexité dans la future gestion du dispositif et reflète, justement, l'attention portée à la pérennisation de tous les emplois, tenant compte d'un maximum de situations particulières.

### **3.2 Simplification administrative**

La réforme est mise en place afin de rétablir la prévisibilité budgétaire du dispositif, selon des modalités de mise en œuvre déterminées dans le but de sécuriser au maximum l'ensemble des emplois APE. Elle est, dans le même temps, l'occasion de modifier les dispositions réglementaires, qui seront d'application dès le premier janvier 2022, afin d'en alléger la gestion administrative au bénéfice tant de la Région que des employeurs.

Ainsi, demain, le FOREM sera seul responsable du suivi administratif du dispositif, tâche actuellement partagée avec l'administration. Autre élément important : la subvention forfaitaire sera libérée anticipativement, en 4 tranches de 25 %, au début de chaque trimestre. Les versements sont actuellement réalisés mensuellement, à terme échu : il s'agit d'une évolution importante qui facilitera la gestion budgétaire des employeurs, en particulier des plus petites structures parfois en mal de trésorerie à certaines périodes de l'année – lors du paiement du pécule de vacances ou du 13<sup>e</sup> mois notamment.

En outre, et c'est l'un des éléments principaux de la réforme, la forfaitarisation de la subvention, tenant compte des taux de subventionnement et d'occupation durant les années de référence, implique qu'il ne sera plus nécessaire, une fois la réforme entrée en application, de travailler sur la base d'états de prestations à remettre mensuellement au FOREM. En effet, les prestations effectives sont déjà prises en compte dans la formule de calcul, qui aboutit à un niveau de subventionnement correspondant à l'utilisation normale du dispositif, toujours inférieur ou égal à son maximum théorique. A l'avenir, le montant de la subvention à verser effectivement ne devra donc plus être régulièrement recalculé et ajusté en fonction des états de prestations, ce qui va considérablement alléger la charge administrative de l'employeur et sa gestion prévisionnelle, ainsi que la gestion technique du dispositif par le FOREM.

Demain, la subvention sera donc maintenue à 100 %, dès lors que l'employeur respecte ses obligations réglementaires. Par rapport à une potentielle diminution du niveau de sa subvention, trois éléments seront à respecter :

#### **► Le maintien du volume global de l'emploi (VGE)**

Celui-ci s'entend tous postes confondus (à l'exception de certains contrats temporaires). Il sera calculé sur la base du nombre annuel moyen de travailleurs APE, exprimé en ETP, occupés par l'employeur durant les trois années de référence 2017, 2018 et 2019, et non la veille de la réforme. Cela évite de déterminer le VGE à respecter à partir d'une année de référence marquée par la crise. L'employeur qui le souhaite pourra introduire une demande de modification à son VGE de référence ainsi déterminé, s'il est en mesure de démontrer que le calcul ne correspond pas à son volume d'emploi actuel.

#### **► Le maintien du volume d'emploi pérennisé**

Celui-ci est déterminé en réalisant la somme de l'effectif minimal, exprimé en ETP, indiqué dans chaque décision d'octroi active de l'employeur.

Dans le cadre de la réforme, le FOREM établira une liste des travailleurs pour lesquels la subvention est octroyée ; les travailleurs APE en somme. Tant que le nombre de travailleurs figurant sur cette liste est supérieur ou égal au volume d'emploi pérennisé, celui-ci sera considéré comme respecté.

Comme évoqué plus haut, lorsqu'un employeur se voit octroyer des points APE, il a la possibilité de les attribuer à un plus grand nombre de travailleurs que le nombre d'ETP minimum à respecter, afin de bénéficier de RCSS pour chacun d'entre eux – ils figureront tous sur la liste. Comme évoqué également, cette disposition a permis de créer plus d'emplois en Wallonie, davantage que le minimum figurant dans les décisions d'octroi. Il y aura donc, d'une manière générale, une certaine marge dans la gestion du volume d'emploi pérennisé : celui-ci pourra, dans beaucoup de cas, toujours être respecté même si un travailleur subventionné quitte l'entreprise.

### ► **Le coût global des rémunérations**

Il est interdit, pour un employeur, de bénéficier de subventions dont le montant dépasse le coût des rémunérations. Suite à l'entrée en application de la réforme, cela ne s'entendra plus de manière individuelle, mais bien globalisée : le montant de la subvention forfaitaire ne pourra pas dépasser le coût global des rémunérations de l'ensemble des travailleurs figurant sur la liste, établie par le FOREM, des travailleurs pour lesquels la subvention est octroyée.

Cette disposition doit être mise en perspective avec l'obligation de maintien du volume d'emploi pérennisé. En effet, si un ou plusieurs travailleurs figurant sur la liste établie par le FOREM quittent l'entreprise, il est possible que le volume d'emploi pérennisé soit toujours respecté, surtout si l'employeur avait engagé un grand nombre de travailleurs. Dans ce cas toutefois, sa subvention forfaitaire serait plus importante, en particulier quant à l'application du volet 2 de la formule de calcul, et il risquerait de voir son coût global des rémunérations passer en dessous du montant de sa subvention, dont une partie serait alors récupérée par la Région – à moins qu'il n'introduise une demande d'ajout d'un travailleur à ladite liste.

La liste des travailleurs pour lesquels la subvention est octroyée est en effet amenée à évoluer ; des travailleurs peuvent quitter l'entreprise pour toute une série de raisons, et le volume d'emploi pérennisé doit pouvoir être toujours respecté. Si un employeur souhaite rajouter un travailleur à sa liste établie par le FOREM, il doit s'agir d'un demandeur d'emploi inoccupé (ou assimilé), ce qui renforce également l'ancrage du dispositif en tant que politique d'emploi.

Des dérogations sont prévues pour ce qui concerne les diminutions du volume global de l'emploi – un seuil de tolérance de 10 % ou 20 % en fonction de la taille de l'entreprise, en cas de perte de subventionnement, de cas fortuit, ou lorsque la diminution du VGE trouve sa source dans le délai raisonnable (6 mois) pour procéder au remplacement d'un travailleur. En outre, le contrôle des volumes d'emploi est réalisé suivant une logique de contrat de travail, et non de prestations effectives : les périodes de maladie, ou d'interruption de carrière par exemple, sont neutralisées dans le calcul, étant donné que le travailleur est toujours sous contrat.

Cela suit la logique de la réforme : dès lors que les prestations effectives sont déjà prises en compte dans la formule de calcul, l'employeur ne peut être pénalisé pour les mêmes raisons. Si l'objectif affiché est de limiter les risques de pertes de subventionnement des employeurs à l'avenir, afin de garantir la sécurité d'emploi dans le temps, il était également important de maintenir des obligations fortes en termes de respect de volume d'emploi, à la fois global et pérennisé.

### **3.3 Pérenniser le soutien aux secteurs**

L'un des objectifs de la réforme APE est de « favoriser la création de nouveaux emplois dans le secteur non marchand et les pouvoirs locaux ». Pour ce faire, il est prévu que tous les moyens récupérés en cas de non-respect des dispositions réglementaires seront réinjectés dans le dispositif, afin de soutenir l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par le biais d'appels à projets, lancés dans le secteur d'où les moyens sont issus.

Concrètement, le respect des deux volumes d'emploi sera contrôlé annuellement, dans le courant de l'année suivant celle pour laquelle la subvention a été octroyée – le respect des volumes d'emploi durant une année « n » est donc contrôlé l'année « n+1 ». En cas de non-respect de l'un des deux



volumes d'emploi, le FOREM récupèrera une part de la subvention l'année « n+2 », au prorata de la diminution la plus importante uniquement. L'année suivante, la subvention sera ramenée à 100 %, pour autant que le volume d'emploi soit effectivement rétabli, et en cas de diminution durant 3 années successives, la part perdue sera définitivement récupérée par la Région.

Ces cas de figure, ainsi que d'autres récupérations possibles (en cas de dépassement du coût global des rémunérations par exemple), devraient toutefois être limités : comme nous l'avons expliqué, les prestations effectives ont déjà été prises en compte dans la formule de calcul, ce qui fait que les employeurs doivent avoir la possibilité de maintenir « facilement » leur subvention à 100 %. Le cas échéant toutefois, la réinjection de ces moyens dans le dispositif garantit la pérennité du soutien à l'emploi dans les secteurs d'où ils sont issus. S'ils sont proportionnellement peu élevés par rapport à la masse que représente le dispositif APE, des moyens complémentaires pourront être dégagés par le gouvernement, afin de soutenir l'emploi dans certains secteurs prioritaires, dans le cadre d'une articulation plus grande entre politiques d'emploi et politiques fonctionnelles.

En pratique, cela devrait fonctionner suivant les principes suivants :

- en fonction des moyens budgétaires disponibles, sur la base de l'avis des partenaires sociaux, des appels à projets, visant à financer l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés dans des emplois répondant aux besoins sociétaux prioritaires, pourront être organisés par le gouvernement ;
- ces appels à projets seront organisés par un arrêté ministériel, lequel devra être préalablement approuvé en conseil des ministres ;
- la commission interministérielle (CIM), composée de représentants de l'ensemble des ministres du gouvernement wallon, ainsi que d'un représentant du ministre-président de la Communauté française, interviendra lors de l'élaboration de l'appel à projets afin d'assurer la concertation avec l'ensemble du gouvernement wallon et avec la Communauté française ;
- les arrêtés ministériels devront fixer les conditions essentielles des appels à projets : besoins sociétaux prioritaires visés par l'appel à projet, montant dédié à l'appel projet, montant par ETP, et conditions d'éligibilité. Celles-ci devront assurer que les emplois créés répondent aux besoins sociétaux prioritaires visés. Les appels à projets seront organisés par le FOREM, qui en assurera la publicité ;
- tout employeur répondant aux conditions de l'appel pourra introduire une demande de subventionnement, et l'octroi se réalisera dans les limites des moyens budgétaires disponibles.

Ces éléments sont précisés dans l'arrêté portant exécution du décret qui vient d'être voté, arrêté qui n'en est qu'au stade de la 1<sup>re</sup> lecture. Ils sont donc appelés à être précisés, et soulèvent certaines questions sur lesquelles nous allons revenir.

## **4 Points de vigilance**

### **4.1 Indexation et risque de « dérive barémique »**

Lorsque l'on évoque la question de l'indexation, dans le cadre de la réforme APE, il faut être attentif à distinguer deux éléments. D'abord, il y a la question de l'indexation prise en compte dans la formule de calcul, visant à déterminer de manière correcte le montant de la subvention au moment de l'entrée en application de la réforme, soit au 1<sup>er</sup> janvier 2022. Celle-ci est assurée par les éléments « B » et « G » de la formule, à savoir respectivement la valeur théorique du point APE en 2022 (déterminée suivant la méthode actuellement en vigueur, c'est-à-dire en fonction de l'évolution de l'indice santé) et la variable permettant de tenir compte de l'évolution des RCSS entre les années de référence et 2022. Si cette dernière est effectivement portée à 8 %, ce qui correspond à l'intention de la ministre, la prise

en compte correcte de l'indexation jusqu'en 2022 nous semble acquise et ne fait actuellement pas l'objet d'opposition.

Ensuite, et potentiellement plus problématique, il y a la question de l'indexation de la subvention forfaitaire, c'est-à-dire à partir de 2023. Le projet prévoit que, au premier janvier de chaque année, la subvention soit indexée sur la base des mêmes modalités que celles actuellement en vigueur pour l'indexation annuelle de la valeur du point APE. Cela implique qu'environ 65 % de la subvention forfaitaire (celle issue de la conversion des points APE) sera indexée, à l'avenir, exactement comme elle l'aurait été en l'absence de réforme. Par contre, pour les 35 % de la subvention (environ) issus de la part des RCSS dans le futur forfait, l'indexation à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2023 ne suivra plus de manière linéaire l'évolution des salaires, et pourrait s'avérer insuffisante – ce pourquoi nous pouvons parler d'un risque de dérive progressive, avec un manque à gagner qui pourrait se creuser au fil du temps.

Ce risque est objectivable, sur la base des éléments suivants :

- la variable G devant être fixée à 8 % pour tenir compte de l'évolution des salaires entre 2018 et 2022, cela implique que 2 % sont considérés comme nécessaires, annuellement ;
- l'évolution moyenne de la valeur du point APE, sur les 10 dernières années, est de 1,03 % ;
- par conséquent, il manquerait annuellement, en moyenne, 0,97 %, pour 35 % de la subvention totale, soit 0,34 % pour le dispositif dans son ensemble.

C'est la raison pour laquelle, suite à l'approbation de l'avant-projet de décret en 1<sup>re</sup> lecture, la FGTB wallonne avait demandé qu'une indexation complémentaire de 0,5 % à celle déjà prévue soit octroyée, pas nécessairement annuellement, mais à tout le moins en cas de franchissement de l'indice pivot. Cette demande a été réitérée. A défaut d'accord au sein du gouvernement à ce sujet, si l'indexation prise en compte via la formule de calcul nous fait dire qu'il n'y a pas lieu de remettre en question les modalités prévues à court terme, nous craignons qu'à plus long terme, les 0,34 % manquants à l'indexation n'aboutisse à des difficultés pour certains employeurs.

Ce risque doit être nuancé, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, la formule de calcul, en particulier son volet RCSS, devrait logiquement être favorable à beaucoup d'employeurs. Ensuite, l'ancienneté barémique moyenne des secteurs concernés est relativement stable (autour de 8 ans pour le secteur non marchand) et il n'y a pas de raison que, au niveau macro, une augmentation généralisée du niveau de rémunérations en raison de l'ancienneté se fasse soudain ressentir. Enfin, lorsqu'un travailleur APE quitte son poste et est remplacé par un nouveau travailleur, le coût pour l'employeur diminue vu l'absence d'ancienneté, alors que la subvention forfaitaire reste la même. Cela compense naturellement l'évolution des salaires des travailleurs qui restent en poste.

Nous avons toutefois insisté pour que l'analyse de la concrétisation ou non de ce risque de dérive soit prévue dans les modalités d'évaluation du dispositif afin que, si elle est effectivement constatée, des mesures correctrices soient prises par la ministre de l'Emploi, par exemple une indexation complémentaire, comme cela a déjà été le cas par le passé.

## **4.2 Appels à projets répondant à des besoins sociétaux prioritaires**

Comme expliqué plus haut dans la section relative à la pérennisation des moyens consacrés au soutien à l'emploi dans les secteurs bénéficiaires du dispositif APE, le fonctionnement des appels à projets fait l'objet de précisions dans l'arrêté gouvernemental, et fera encore l'objet d'ajustements.

Notons en premier lieu que l'avis du CESE-W, concernant la répartition des enveloppes budgétaires en 5 grands secteurs, les moyens récupérés dans un secteur étant réinjectés dans le même, a été en partie suivie – le gouvernement a préféré se limiter à 4 « macro sous-secteurs ». Dans l'ensemble, cela nous paraît conforme à nos recommandations : la FGTB wallonne s'est montrée favorable à cette démarche qui permet de garantir que les moyens actuellement consacrés à l'emploi le soient de manière pérenne, indépendamment des circonstances des employeurs, vu qu'ils seront réinjectés dans les

macro sous-secteurs d'où ils sont issus. La limitation à 4 macro sous-secteurs permettra de lancer les appels à projets avec une certaine souplesse, en réponse aux priorités identifiées, qui évoluent et ne correspondent plus nécessairement à celles du passé.

Nous notons également positivement le rôle que la ministre de l'Emploi souhaite donner aux partenaires sociaux représentés au CESE-W, en amont du lancement des appels à projet, qui consiste en une remise annuelle d'avis reprenant les priorités des interlocuteurs sociaux pour ces appels à projets. La proposition est inhabituelle, voire inversée par rapport aux demandes d'avis que nous connaissons, qui font généralement suite à une proposition concrète. Cela peut toutefois permettre de travailler de manière plus rapide et de lancer plus rapidement des appels à projets une fois les moyens disponibles et les besoins identifiés. Toutefois :

- les pouvoirs publics ne sont pas directement représentés au CESE-W ; il conviendra de tenir compte de leur avis dans le futur dispositif et nous avons demandé qu'un avis similaire doive être sollicité auprès du Comité C ;
- l'avis récurrent des interlocuteurs interprofessionnels fournira une vision cohérente et large de la situation, et des priorités qui devraient être rencontrées, si des moyens budgétaires étaient dégagés. Cela nous semble incomplet : outre cet avis général d'ordre théorique, il conviendra de prévoir des concertations au niveau sectoriel, une fois le montant des moyens budgétaires disponible connus et répartis par secteur, incluant le banc syndical et non uniquement le banc patronal, afin d'affiner la démarche ;
- nous avons rappelé que, dès lors que le montant des moyens récupérés devrait en théorie être relativement faible, il sera important pour le gouvernement de dégager des moyens complémentaires afin de soutenir l'emploi et réellement rencontrer les besoins sociétaux prioritaires.

Enfin, le projet prévoit que les subventions répondant à des besoins sociétaux prioritaires soient octroyées à durée déterminée ou indéterminée, ce qui se fera en fonction de la nature des besoins identifiés. A moins que le besoin ne soit clairement identifié comme limité dans le temps, il conviendra de favoriser autant que possible l'octroi de subventions à durée indéterminée qui, sans la garantir, sera de nature à favoriser la pérennité des emplois créés.

### **4.3 Maintien des volumes d'emploi**

La première priorité, dans le cadre de cette réforme, est qu'elle n'implique la mise en danger d'aucun emploi. Un travail conséquent, que nous saluons, a été réalisé afin de s'assurer que ce soit le cas lors du basculement vers le nouveau modèle. Nous sommes rassurés à ce sujet et les retours que nous avons pu recevoir, tant du cabinet de la ministre que de structures partenaires, font état de l'atteinte de l'objectif de neutralité micro.

Le maintien des emplois à moyen et à long terme demeure toutefois un point de vigilance important – ce qui passe non seulement par le volume global de l'emploi, mais également le volume d'emploi subventionné, qui constitue en définitive la raison d'être même du dispositif APE.

A l'avenir, suite à la réforme, le lien avec les volumes d'emploi se trouvera renforcé, du moins réglementairement. Il faut toutefois noter que la subvention de l'employeur sera maintenue à 100 %, sur la base du respect de règles relativement souples ; le maintien du nombre de travailleurs actuellement subventionnés, par exemple, n'est pas réglementairement imposé ni garanti.

Les rapports d'activités annuels des employeurs, ainsi que les rapports d'exécution réalisés par le FOREM tous les deux ans à partir de ceux-ci et qui seront présentés aux partenaires sociaux, permettront de vérifier le maintien effectif des deux volumes d'emploi, ainsi que la continuité des activités réalisées et l'absence de déqualification de fonctions. Notons également que la réforme, pour ce qui concerne les emplois publics, doit mettre un terme au frein que constitue le contrat APE à la

statutarisation. Aujourd'hui, les statutaires ne peuvent bénéficier de contrats APE. Demain, s'il va de soi qu'aucune personne figurant sur la liste des travailleurs pour lesquels la subvention est octroyée ne sera statutaire au 1<sup>er</sup> janvier 2022, le fait d'être nommé n'impliquera pas d'être retiré de la liste.

Suite à l'analyse des rapports, le cas échéant, des ajustements au dispositif pourront être demandés, dès lors que ses objectifs principaux seraient manifestement dévoyés. C'est la raison pour laquelle nous serons particulièrement attentifs au contenu de ces rapports d'activités, que le gouvernement s'est engagé à déterminer sur la base de l'avis des interlocuteurs sociaux.

## **5 Conclusions**

Le parcours ayant abouti au vote le mercredi 9 juin dernier aura mis certaines choses en évidence.

L'importance de la lutte syndicale, d'abord, menée en premier lieu par la FGTB wallonne et qui a permis de ralentir jusqu'à empêcher d'aboutir la dernière tentative de réforme, dont les résultats catastrophiques pour les travailleurs comme pour les employeurs s'étaient imposés comme une évidence pour tous les acteurs.

L'importance de la concertation sociale, ensuite, qui a permis d'obtenir des avancées significatives et de rendre incontournables nos positions relatives à la prise en compte de l'indexation, de la pérennisation de tous les emplois sans exclusions a priori, du renforcement des politiques d'emploi, ...

Nous marquons notre soutien à cette réforme, qui nous semble favorable aux travailleurs et de nature à rencontrer les objectifs qu'elle s'est fixés, mais nous restons attentifs à sa bonne mise en œuvre ainsi qu'aux risques de dérives à court et moyen terme. Nous restons également attentifs à l'évolution du contenu de l'arrêté d'exécution et des différents points d'attention détaillés ci-dessus, qui pourront faire l'objet soit de nouvelles notes au bureau, soit de séances d'information d'ordre technique pour les organisations concernées.

S'il a fallu le temps d'aboutir au vote du parlement, cela n'en demeure pas moins que la première étape : l'important sera sa concrétisation, et la réalité vécue par les travailleurs.

