



NOTE D'ÉDUCATION PERMANENTE

de l'ASBL Fondation Travail-Université (FTU)

www.ftu.be

N°2021– 7, mars 2021

La saga des APE wallons

Saison 3, épisode 2

A de nombreuses reprises déjà, l'occasion nous a été donnée de commenter un projet de réforme du dispositif APE (Aides à la promotion de l'emploi) en Wallonie. Après deux tentatives échouées, aux initiatives successives des Ministres Tillieux et Jeholet, c'est à présent la Ministre Morreale qui est à la manœuvre. Raison pour laquelle nous parlons de « saison 3 », comme pour les séries à succès qui se prolongent d'année en année ; et de l'« épisode 2 » parce que nous avons produit déjà un premier commentaire du projet, à un stade antérieur de son évolution¹.

Au moment d'écrire la présente, on commence à voir clair dans le dossier, qui a déjà franchi le cap de la consultation d'interlocuteurs et de la « deuxième lecture » en gouvernement : courant février, toutes les ASBL bénéficiant d'emplois APE ont reçu un courrier et des explications en provenance du FOREM, invitant les opérateurs à vérifier ce que la réforme donnera pour eux via un simulateur d'impact mis en ligne.

Le projet de la présente contribution est moins d'exposer un dossier aux contenus très techniques, voire technocratiques, que d'aider à appréhender les enjeux et les rapports complexes (qui peuvent être de force) que les différents acteurs entretiennent à leurs égards : inutile d'être redondant par rapport aux informations du FOREM dont le lecteur/la lectrice concerné-e aura déjà pris connaissance.

PASSER À UNE LOGIQUE FORFAITAIRE

Pour la Wallonie, l'enjeu clé de la réforme est de parvenir à la maîtrise budgétaire du dispositif. Pour les opérateurs, l'enjeu clé est de parvenir à maintenir les moyens que le dispositif met à leur disposition. Les deux parties peuvent néanmoins s'accorder dans la reconnaissance d'un enjeu commun : les APE ont vocation à créer de nouveaux emplois dédiés à la rencontre des besoins sociaux. Des tensions ont cependant toujours existé autour de l'enjeu commun ; elles se déclinent en deux variantes : faut-il ou non circonscrire et/ou cibler la mise à l'emploi ? D'une part circonscrire (ou non) par la création d'emplois « rotatifs » c'est-à-dire occupés temporairement par des personnes qui s'y succèdent en sorte de leur permettre une expérience de travail avant de les « inviter » à se replacer sur le marché de l'emploi dit « normal » ; d'autre

¹ « Réforme APE, Saison 3 dite « Morreale », analyse FTU n°2020_20, octobre 2020 <http://www.ftu.be/index.php/publications/accompagnement-de-la-vie-associative/381-reforme-ape-saison-3-dite-morreale>.

part cibler (ou non) en privilégiant les profils de personnes les plus éloignées de l'emploi. Force est de constater que, dans les faits, les APE sont devenus des emplois comme tous les autres, simplement ils sont subsidiés ; on n'est pas du tout dans une logique d'emplois « rotatifs » : dans la plupart des cas, les emplois sont à durée indéterminée ; des personnes arrivent désormais à la retraite en ayant fait toute leur carrière dans différents statuts successifs des programmes de résorption du chômage².

L'aide que reçoit une ASBL³ lorsqu'elle obtient des postes APE est double : il y a celle qu'elle voit (elle reçoit un certain nombre de postes auxquels sont liés un certain nombre de points⁴, un point étant égal à un montant fixe de subventions) ; et celle qu'elle ne voit pas (les postes font l'objet de fortes réductions de cotisations de sécurité sociale). Jadis, les deux formes d'aide relevaient d'entités différentes : les points de la Wallonie, les réductions de cotisations du fédéral. Les réductions ont basculé dans le champ des compétences wallonnes à l'issue de la sixième réforme de l'Etat : c'est précisément cela qui a enclenché la volonté de réformer, en sorte de garantir la maîtrise budgétaire⁵.

L'idée est simple : additionner les aides sous forme de points et celles sous forme de réductions de cotisations sociales, les déterminer une fois pour toutes et, à partir du 1^{er} janvier 2022, les distribuer sous la forme d'un montant forfaitaire pérenne. En passant, cela représenterait aussi une simplification administrative.

DOUBLE NEUTRALITÉ

Echaudé par les difficultés et les fortes résistances rencontrées lors des essais précédents, le gouvernement a cette fois annoncé une volonté de « double neutralité budgétaire » : au niveau macro, il vise le budget régional dédicacé aux APE qui serait « gelé » sauf indexation ; au niveau micro, il s'agit d'envoyer un message rassurant vers les opérateurs « vous aurez demain des moyens identiques à ceux d'aujourd'hui ». Jusque-là, tout le monde ne peut qu'être d'accord. A noter toutefois : il faut comprendre « indexation » ici dans le sens d'une indexation sur l'évolution du budget régional. La notion s'écarte donc de celle d'indexation des salaires, ce qui est un problème en soi dès lors que le dispositif vise à subventionner des emplois.

C'eût cependant été trop simple ! Il y a en effet chaque année un écart entre les moyens théoriques dédiés aux APE et ceux réellement consommés. Ce qui est en cause n'est pas tant une mauvaise gestion que l'accumulation de péripéties normales dans la vie d'un organisme : des travailleurs APE peuvent tomber malades pour une longue durée sans être remplacés ; un poste peut être inoccupé un certain temps suite à un départ ; un poste obtenu à temps plein peut finalement n'être subsidié qu'à 4/5 parce qu'un-e travailleur-euse a demandé et obtenu un crédit-temps... Et voilà le piège : le budget régional prend déjà en compte ces péripéties, et ce dès le départ.

En d'autres termes, il annonce un budget d'entrée de jeu inférieur à ce qu'il devrait être dans l'hypothèse d'aucune péripétie nulle part sur aucun des emplois pendant un an. Le vocabulaire utilisé crée de la confusion : pour nombre d'associations « neutralité budgétaire micro » correspondra à l'assurance du maintien de son « droit de tirage » sur des subventions maximisées (on ne vit aucune péripétie) tandis que

² « Programmes de résorption du chômage » est un terme générique pour englober tous les dispositifs de mise au travail de demandeurs d'emploi, qu'ils soient existants (APE wallon, ACS bruxellois) ou qu'ils aient été remplacés (cadres spéciaux temporaires CST, troisième circuit du travail TCT, PRIME, ...).

³ Le dispositif APE ne s'adresse pas qu'aux associations. Les pouvoirs publics, en particulier locaux, et l'enseignement y ont aussi largement accès. Notre propos ne retient que ce qui concerne les ASBL.

⁴ La tension décrite autour du ciblage trouve une forme d'inscription dans la législation : chaque poste ne vaut pas le même nombre de points. Celui-ci est fonction du profil visé : plus une personne est éloignée du marché de l'emploi (absence de qualification et longue durée d'inoccupation), plus elle vaudra de points, avec un maximum de 12.

⁵ Car la réglementation autorise à créer plus d'emplois que ceux qu'on a formellement obtenus. Supposons un poste au maximum de 12 points : rien n'interdit à l'opérateur bénéficiaire de créer 12 postes à 1 point. Dans la situation d'avant la sixième réforme de l'Etat, le subside wallon restait identique tandis que l'intervention fédérale explosait. A présent que la contribution jadis fédérale est devenue wallonne, il s'agit pour la Wallonie d'éviter de se retrouver confrontée à une explosion de dépenses non contrôlées. Dans les faits, les pouvoirs locaux ont fréquemment utilisé l'opportunité de multiplication des emplois ; ce fut plus occasionnel dans les ASBL (il faut aussi disposer des ressources permettant de payer les nouveaux emplois !). La réforme impactera néanmoins tout le monde. Notons encore qu'un moratoire sur la création de nouveaux postes est d'application depuis plusieurs années (sauf situations très circonscrites) : il s'est agi d'une première étape sur la voie de la maîtrise budgétaire.

dans l'esprit du gouvernement la même notion se référera plutôt au maintien d'un niveau de « réalisé ». Ce serait un moindre mal s'il ne se créait aussi un vrai problème.

Car, du point de vue des opérateurs, l'impact des péripéties est très inégalement réparti ; il peut être fort différent d'une année sur l'autre ; si l'on est une petite association, la moindre péripétie pèse proportionnellement beaucoup plus lourdement que dans une grosse (tout dans tout, on peut estimer qu'une grosse structure sera toujours confrontée à plus ou moins le même volume de péripéties entraînant des non consommations de subsides, tandis que la petite structure à deux postes dont un est occupé par une personne malade pendant six mois et non remplacée sera conjoncturellement proportionnellement fort impactée).

En vue de gérer cette difficulté, il a été d'emblée prévu de « lisser » le calcul. En l'occurrence, plutôt que de prendre une unique année de référence pour établir le niveau des subventions de chaque organisme, on établit une moyenne à partir de trois années (2017 à 2019). Cette technique a deux effets : l'atténuation d'impact auprès des organismes victimes d'une très mauvaise année ; la probabilité accrue d'impact final négatif auprès d'opérateurs qui, ayant maximisé la consommation de leurs subsides à l'occasion d'une année sans péripétie, auraient été en situation meilleure si la référence avait été cette unique année.

En définitive, on le voit : même si l'entière du « droit de tirage » sur les subsides APE n'était pas consommé, l'existence de celui-ci créait un confort mental (et financier !) : l'assurance de pouvoir retrouver son niveau d'étiage maximum le moment venu. Ce confort disparaîtra lorsque la réforme sera opérationnelle. La neutralité micro annoncée ne s'appliquera réellement que pour les rares situations d'opérateurs n'ayant connu aucune péripétie d'occupation sur les emplois durant les trois années de référence ! Pour les autres, il y aura une diminution qu'il est difficile de qualifier, en ceci qu'elle sera pour partie réelle et pour partie virtuelle. Une diminution réelle parce que si l'on retrouve un niveau d'occupation supérieur à la moyenne des trois années de référence, alors on ne bénéficiera que d'une subvention réduite par rapport à ce qu'elle fut. Mais aussi une diminution virtuelle puisque ne pas recevoir de subventions au prorata d'une fraction d'emplois qui ne seront de toute façon pas occupés ne peut être assimilé purement et simplement à une « perte de subvention », même s'il y a bel et bien perte de confort.

En d'autres termes, si une double neutralité a été annoncée, dans les faits, la neutralité micro n'est pas si garantie que cela car clairement subordonnée à l'objectif de neutralité macro ! Dans un tel cadre contraint, l'enjeu, qui constitue aussi l'espace de négociation, est de trouver le chemin qui minimise le poids des péripéties chez ceux qui en ont souffert : on peut faire évoluer la formule de calcul de subvention proposée en sorte d'être le plus proche possible de la neutralité micro, mais on ne touche pas au cadre macro.

PRODUITS ACTUELS DE LA NÉGOCIATION

Derrière une formule en apparence simple (un forfait qui est l'addition de deux montants : la subvention en points et les réductions de cotisations) se camoufle une assez grande complexité associant sept variables (qui peuvent devenir neuf dans la prise en compte de certaines situations spécifiques !), plusieurs variables étant elles-mêmes le résultat de calculs antérieurs, et pouvant être sujettes à des modifications de définition et donc de contenu, tout cela en devant tenir compte du fait qu'un « point octroyé » (celui de la décision politique) n'est pas un « point subsidié » (s'il y a eu une déperdition en cours de route) et qu'entre les deux a été introduite la notion de « point réalisé » (pour permettre de faire « comme si » de la subvention avait été consommée en certaines situations – par exemple la maladie - alors qu'elle ne l'a pas été)⁶.

N'entrons pas plus avant dans des détails fastidieux pour les non experts. Exprimons simplement que l'espace de négociation a été dûment utilisé : le nouveau texte modifie trois variables (sur les sept de la formule de base), et ces modifications en impactent une quatrième :

⁶ La valeur d'un « point » n'égale donc pas la valeur d'un autre « point », ce qui rend particulièrement complexe la lecture des textes : il s'agit d'avoir les définitions en tête et de bien identifier à laquelle des qualifications se réfère le « point » évoqué.

- ❖ Dès lors que les résultats du lissage sur trois ans donnent, pour un opérateur particulier, un résultat de taux de subventionnement ou de taux d'occupation inférieur à ce qu'il est en moyenne pour le secteur dont il relève, le calcul pourra être refait à partir des deux meilleures années (mais, le cas échéant, il sera néanmoins plafonné à la moyenne du secteur)⁷.
- ❖ Un ajustement est également apporté en sorte que, pour le calcul, soient neutralisées les périodes d'inoccupation de postes en cas de départ d'un·e travailleur·euse et jusqu'au moment du remplacement⁸.

Objectivement, ces modifications permettront un meilleur résultat final pour un nombre assez conséquent d'opérateurs – le gouvernement indique que, selon ses propres projections, cela concernerait 1.623 des 3.299 employeurs « non marchands » bénéficiant de postes APE (à l'exclusion donc des pouvoirs publics locaux et de l'enseignement). Pour autant, cela ne rencontrera pas la totalité du problème détaillé ci-dessus. Et, comme la neutralité macro doit être garantie, tout ce qui contribue à augmenter le poids de certaines variables se paye *in fine* par une diminution du « montant résiduaire », à savoir ce qui subsiste comme moyens une fois qu'on voit clair sur toutes les autres distributions, et qui peut être consacré à d'ultimes ajustements, au rang desquels « l'adaptation/indexation » des montants calculés. Pour cela, la formule intègre des données temporellement éparpillées et « en arrière » jusque 2017 ; la réforme est annoncée effective au 1^{er} janvier 2022 : il faut adapter les chiffres obtenus d'un coefficient ad hoc. Sur ce coefficient particulier⁹, l'affaire est encore très obscure : il pourrait aussi servir à régler d'autres fins que la prise en compte de l'indexation (cette seule dernière pourrait être de l'ordre de 5%, si l'on en croit les textes du gouvernement), sans qu'il soit extrêmement clair de quoi il pourrait s'agir...

Le FOREM a mis en ligne un simulateur qui permet à chacun.e de voir le résultat provisoire du calcul de son forfait : c'est heureux car, en particulier pour les réductions de cotisations, il s'agit de données que les opérateurs ne possèdent généralement pas¹⁰. Incontestablement, la mise à disposition du simulateur rencontre une revendication des représentants associatifs. L'UNIPSO, interlocutrice pour l'ensemble du non-marchand wallon et francophone, met quant à elle un outil additionnel à disposition, qui permet de comparer le résultat du simulateur à la situation qui aurait été celle valide sans réforme : c'est au bas de l'outil que chaque opérateur peut identifier s'il y a perte ou non, et le cas échéant l'ampleur de la perte¹¹.

AUTRES POINTS D'ATTENTION

Brièvement, il nous semble utile d'attirer l'attention sur quelques autres caractéristiques de ce projet de réforme, dans sa version actuelle.

- ❖ Tout d'abord, il est confirmé que les APE à durée déterminée, ainsi que les PTP (programmes de transition professionnelle) et les CPE (contrats premier emploi) sont intégrés à la réforme. Cela signifie que des emplois à durée jusqu'ici déterminée vont devenir à durée indéterminée.
- ❖ Notons aussi qu'il n'est plus question de sectorialisation (c'était une des grandes ambitions de la réforme Jeholet : le transfert des budgets vers les ministres fonctionnels, en sorte de pouvoir les intégrer structurellement aux différents budgets sectoriels). Autrement écrit, le budget reste intégralement compétence du/de la ministre de l'emploi en Wallonie. Néanmoins, la neutralité macro ne devrait pas autoriser des glissements en tous sens, y compris entre secteurs. En d'autres termes, les secteurs

⁷ Pour les experts : cela s'observe dans la redéfinition en seconde lecture des variables « c » et « f » de la formule initiale du texte en première lecture.

⁸ Redéfinition de la variable « d ». Les temps de maladie sont aussi intégrés dans la variable (ils l'étaient déjà dès la première lecture).

⁹ La variable « g » de la formule. Le texte évoque qu'elle intégrerait l'indexation des salaires depuis les références enregistrées, le coût des anciennetés barémiques et la hausse des réductions (oxymore ?) de cotisations de sécurité sociale.

¹⁰ Sauf s'ils ont un·e comptable et/ou un·e réviseur·e d'entreprises exigeant·e qui les aide à reconstituer les montants en cause.

¹¹ Toute association affiliée à une fédération patronale du non-marchand a reçu les liens utiles vers le tableur UNIPSO, et le mode d'emploi.

recevraient la garantie de conservation globale des moyens qui leur sont dédiés. Sauf qu'au moment d'écrire la présente, on ne sait rien sur ce que seront les secteurs et leurs périmètres respectifs. Le gouvernement demande aux partenaires sociaux de formuler des propositions.

- ❖ Cette affaire est en lien avec la question suivante : si des budgets redeviennent disponibles suite à des accidents (dissolution d'une ASBL, sanction suite à un non-respect des règles, ...), que se passe-t-il ? Réponse : ils restent dans le secteur mais ils sont mis à disposition des priorités du gouvernement. Ne pas exclure que cela reconstitue petit à petit un budget pour des emplois « rotatifs », à disposition d'appels à projets. Auquel cas, la réforme reviendrait aussi à progressivement convertir une certaine « masse » d'emplois à durée indéterminée en emplois à durée déterminée. Sera-ce l'occasion pour la Wallonie de rogner petit à petit des moyens aujourd'hui « en renfort » pour la Communauté française ? La réponse est peu claire (ce sera le cas si la Wallonie s'estime seule habilitée à lancer les appels à projets pour les moyens rendus disponibles ; mais on peut aussi concevoir que la compétence soit déléguée à la Communauté française lorsqu'il s'agit de budgets relatifs aux secteurs communautaires).
- ❖ On relèvera aussi que dans les secteurs relevant de la Fédération Wallonie-Bruxelles, il n'est pas rare d'avoir des APE qui travaillent en Région de Bruxelles-Capitale et dont les réductions de cotisations sociales sont assurées par ladite Région. Pour ces postes, seule la partie de la réforme consistant en « conversion de points en forfaits » sera d'application. La Région bruxelloise continuera à prendre en charge les cotisations.
- ❖ Enfin, conserver son forfait impliquera de maintenir son volume de l'emploi. A l'heure actuelle, rien n'est fixé quant aux modalités pratiques de contrôle. Sauf qu'il est d'ores et déjà acquis qu'un seuil de tolérance de 10% de variation sera intégré en sorte de tenir compte de la vie réelle des entreprises. En soi, c'est une bonne nouvelle. Les autres modalités sont annoncées comme devant être définies en concertation.

La matière est susceptible d'encore évoluer : il est dès lors important de dater le moment où est arrêté le présent commentaire, pour éviter tout malentendu : 20 février 2020.

Pierre GEORIS

Chercheur associé à la FTU

Le présent texte fait aussi l'objet d'une publication dans « ASBL Actualités », n°300, mars 2021

Protection de la propriété intellectuelle : la FTU utilise le système de licences et de partage des connaissances Creative Commons

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.0/be/deed.fr>



Les notes d'éducation permanente sont mises à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Partage à l'Identique 3.0 non transposé.

Les autorisations au-delà du champ de cette licence peuvent être obtenues auprès de christine.steinbach@ftu.be

**FTU – Association pour une
Fondation Travail-Université**

Chaussée de Haecht, 579

1030 Bruxelles

+32-2-2463851

Site éducation permanente : www.ftu.be

Éditrice responsable : Dominique Decoux

Avec le soutien de la



FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES