

Réforme des APE wallons : clap de fin !

Ce à quoi les associations peuvent désormais s'attendre

Pendant plusieurs années, nous nous sommes attachés à expliquer les péripéties de la réforme des « aides à la promotion de l'emploi » en Wallonie, en contextualisant le sujet et décryptant les points de tension¹. La réforme est désormais votée par le Parlement wallon (séance du 9 juin 2021)². Complétée par un arrêté du gouvernement, elle sera mise en œuvre dès le 1^{er} janvier 2022. On peut donc, une ultime fois, revenir sur le sujet : à la différence cependant des exercices précédents, ce qui est annoncé ci-dessous ne l'est plus au conditionnel !

Après avoir rafraîchi la mémoire sur les raisons de la réforme, on la traitera concrètement en quatre « chapitres » : le moment du basculement dans le nouveau système ; le fonctionnement du nouveau système ; les modalités du contrôle ; et enfin, ce qui sera fait des marges financières nouvelles que la réforme créera. Notre angle d'approche sera la volonté de répondre à la question « à quoi faut-il s'attendre, comment cela va-t-il se passer ? » mâtinée d'une autre, qui nous a plus d'une fois été posée et dont la formulation la plus brutale est « de quoi dois-je avoir peur ? ». La peur étant mauvaise conseillère (et n'étant par ailleurs pas justifiée pour tout le monde en chacun des chapitres), on traduira plus volontiers la seconde question en différents points d'attention. Notre propos ne vise que les impacts sur le secteur des ASBL (le « non-marchand »), à l'exclusion donc des impacts sur les pouvoirs locaux et l'enseignement qui sont eux aussi concernés par la réforme. On n'entrera pas non plus dans tous les détails techniques et leurs nombreuses variantes : on privilégie ici la présentation généraliste contextualisée et commentée – il n'y aurait guère de

¹ Les contributions précédentes commentaient un *work in progress*. Celle-ci est de nature différente : il s'agit de présenter le produit final : le renvoi aux textes antérieurs en devient d'un intérêt assez limité. Le cas échéant, la fois précédente était « La saga des APE wallons, saison 3, épisode 2 », analyse FTU 2021-07, mars 2021
<http://www.ftu.be/index.php/publications/accompagnement-de-la-vie-associative/392-la-saga-des-ape-wallons> .

² Par 49 voix pour (PS, MR, ECOLO), 10 voix contre (cdH), 8 abstentions (PTB). Dans le cours des travaux parlementaires, le PTB a rejoint le cdH sur la plupart des (nombreuses) propositions d'amendements déposées par ce parti. Certaines (quand même rares) ont entraîné d'ultimes modifications au texte. Au moment du vote du texte final dans sa globalité cependant, les comportements ont divergé, un parti votant contre le texte final (cdH), l'autre s'abstenant (PTB).

« valeur ajoutée » à la présente production s'il ne s'agissait que d'anticiper sur les circulaires que le FOREM est appelé à transmettre à chaque opérateur, ou les réécrire³.

UNE RÉFORME DE LONGUE HALEINE

Ce n'est qu'à son troisième essai que la réforme a abouti. Le premier a échoué avant même son passage devant le parlement parce qu'en cours de législature la coalition gouvernementale a changé, en ce compris la ministre compétente⁴. Le deuxième est arrivé jusqu'au vote, *in extremis* en fin de législature, mais une défection dans les rangs d'une majorité étriquée a empêché d'aboutir. Le troisième essai a été le bon⁵. Les conflits et tensions n'ont pas été qu'internes au monde politique : le sujet a aussi fréquemment mobilisé les partenaires sociaux et nombre d'acteurs associatifs – un moment culminant ayant été une manifestation de plus de 10.000 personnes à Namur le 18 mars 2019, à la veille de la tentative de vote au deuxième essai.

Que le sujet soit tendu est assez normal car il est loin d'être anodin : le budget que la Wallonie y consacre est de l'ordre de 1,117 milliard/an (dont près de 415 millions pour les réductions de cotisations sociales); quelques 3.500 employeurs sont concernés qui, ensemble, et hors enseignement, gèrent 66.955 emplois APE représentant 44.458 équivalents temps pleins (féminins à 69,9% dans le non-marchand et à 61,3% dans les pouvoirs locaux : c'est donc aussi un dossier à impact très genré). Contrairement à ce que véhiculent parfois certaines représentations, ce ne sont pas les ASBL qui sont les principales bénéficiaires du système : les postes se répartissent en 38.153 emplois dans les pouvoirs locaux et 28.772 dans le non-marchand⁶. Le dispositif est lui-même le successeur wallon de toute une série qui a débuté fin de la décennie 70 dans un cadre encore national (aujourd'hui, on utiliserait le qualificatif « fédéral ») avec les « cadres spéciaux temporaires » (CST), rapidement suivis des « troisièmes circuits du travail » (TCT)⁷ et des « fonds budgétaires interdépartementaux de l'emploi » (FBIE)⁸ avant que la compétence soit régionalisée pour devenir, côté wallon, le « programme régional d'insertion au marché de l'emploi » (postes PRIME)⁹, transformé ensuite en « aides à la promotion de l'emploi » (APE)¹⁰. Il en résulte que c'est sans doute en centaines de milliers que doivent désormais se compter les personnes qui, à un moment ou l'autre de leurs trajectoires professionnelles, sont passées par l'un ou l'autre de ces statuts¹¹ ; des personnes arrivent aujourd'hui à la retraite en y ayant fait une carrière complète ; une des parlementaires de la commission était d'ailleurs APE avant d'être élue (et le redeviendra peut-être : on sait que, pour une bonne partie d'entre eux, les mandats politiques relèvent d'une forme de contrat à durée déterminée).

Au tout début, nombre d'interlocuteurs évoquaient les « sous-statuts », car le système n'offrait pas une couverture complète à la sécurité sociale, en particulier en matière de pension. La justification en résidait dans la représentation que la crise n'était que temporaire : on lui appliquait dès lors une recette

³ Les communications du FOREM ont pour qualité d'être généralement assez claires.

⁴ On est passé d'une coalition PS-cdH à une coalition MR-cdH, et de la ministre Eliane Tillieux (PS) au ministre Pierre-Yves Jeholet (MR).

⁵ Sous coalition PS-MR-Ecolo, avec la ministre Christie Morreale (PS) en charge de la compétence.

⁶ Les chiffres et ordres de grandeur repris ici sont ceux qui ont été cités à l'occasion des travaux parlementaires en commission de l'emploi, de l'action sociale et de la santé. Trois séances se sont tenues : 29 avril, 11 et 25 mai 2021.

⁷ A l'initiative du ministre Guy Spitaels (PS).

⁸ A l'initiative du ministre Michel Hansenne (PSC).

⁹ A l'initiative du ministre Edgard Hismans (PS). Cette réforme a été accompagnée d'un gros mouvement social.

¹⁰ A l'initiative de la ministre Marie Arena (PS).

¹¹ Pour l'anecdote, l'auteur des présentes lignes en a été, pendant une période il est vrai assez courte, 9 mois comme CST, recruté en 1979 dans la toute première vague des « programmes de résorption du chômage » (PRC, le terme générique qui « recouvre » toutes les variantes successives, y compris dans leurs différences régionales).

keynésienne¹² : un *boost* temporaire de l'Etat était réputé permettre à l'économie de redémarrer et à des personnes de mettre un pied à l'étrier en sorte d'ensuite pouvoir rapidement s'insérer sur le marché de l'emploi « normal ». Malheureusement, la crise de l'emploi a perduré depuis lors, raison pour laquelle on est rapidement passé des CST, avec « T » comme « Temporaires »¹³, aux TCT (contrats à durée indéterminée). Quelques années plus tard, la situation des TCT à l'égard de la sécurité sociale a été alignée sur celle des travailleurs et travailleuses du secteur privé¹⁴ : depuis déjà plus de trente ans, il est devenu tout à fait incongru de parler de « sous-statuts » pour désigner la situation des travailleurs dans ce type d'emploi – c'est chaque fois une surprise d'entendre le terme être parfois encore utilisé en certaines bouches : les intéressés sont dans un emploi subsidié, c'est tout, et ce n'est ni meilleur, ni pire qu'être dans un autre emploi.

NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME

Le montage APE combinait deux apports. Le premier, de la Région, était une autorisation de création d'emplois (sous diverses conditions contraignantes) et un soutien financier pour ce faire ; le soutien financier était traduit en « points ». Ainsi, un emploi valait-il un certain nombre de points (avec un maximum de 12) et la subvention y était alignée. Ce sont principalement des critères d'éloignement de l'emploi qui présidaient à la décision sur le nombre de points par poste accordé (plus on recrutait une personne éloignée de l'emploi pour des raisons de faible scolarisation ou de longue durée de chômage, plus élevé était le nombre de points). Budgétairement, c'était parfaitement maîtrisable : lorsqu'il y avait des budgets disponibles, de l'emploi était créé ; lorsqu'il n'y en avait plus, il y avait moratoire sur toute nouvelle création. Un tel système donne une forme de « prime » aux associations qui bénéficient de l'aide de longue date puisque, quand l'emploi est acquis, pour le perdre il faut y renoncer volontairement, être une ASBL mise en dissolution, ou avoir été auteur d'une fraude débusquée et sanctionnée par l'inspection. A l'inverse, les nouveaux projets doivent parfois attendre longtemps avant d'obtenir de l'aide (en l'occurrence que des budgets soient à nouveau disponibles). Cette réalité n'est cependant pas une spécificité APE : elle existe dans toutes les situations d'aides publiques financières structurelles (= sur la longue durée).

Le second apport était fédéral : dès le moment où un emploi était APE, il bénéficiait d'importantes réductions de cotisations de sécurité sociale. Du point de vue régional, aucun problème budgétaire. Au contraire, avec un même budget « points », la Région pouvait, le cas échéant, encourager la création d'un plus grand nombre d'emplois. Ainsi par exemple, l'opérateur qui avait reçu 12 points pour initialement créer un unique emploi était autorisé à aller jusqu'à en créer 12, en répartissant ses points sur autant de personnes : aucun impact sur le budget régional ; tous les coûts additionnels sont mis à charge de celui de la sécurité sociale qui, quant à lui, n'a aucune possibilité de maîtriser son évolution. Des opérateurs ne se sont pas privés de jouer avec la règle : à proprement parler, on ne peut nommer cela « fraude » puisque c'était autorisé par la réglementation, mais c'est néanmoins bel et bien une forme d'optimisation. Pas spécialement blâmable, mais quand même susceptible de susciter des questions. Les vérifications faites montrent que cela existe « pour de vrai » sans pour autant avoir pris des proportions gigantesques : une centaine d'opérateurs (sur les quelque 3.500) ont été identifiés comme ayant fait preuve « d'exagération » - c'est le terme désormais utilisé pour qualifier la situation, sans qu'il soit exposé clairement à partir de quel moment on bascule dans ladite exagération. Le cas a été cité en commission parlementaire, sans être contredit, d'un directeur général d'un hôpital public sur la tête duquel un point APE avait été mis en sorte de bénéficier des exonérations de cotisations de sécurité sociale le concernant ! Une telle pratique a principalement été observée du côté des

¹² Du nom d'un économiste, John M. Keynes, qui a grandement inspiré les politiques sociales-démocrates après la seconde guerre mondiale, en théorisant (pour faire hyper court) un modèle prônant l'intervention de l'Etat en cas de crise économique dans le sens de l'appui à la demande : la machine redémarre grâce aux investissements publics, à la création d'emplois publics, à l'amélioration du pouvoir d'achat. A l'inverse, les politiques publiques qu'on qualifie de néo-libérales sont centrées sur l'offre (la priorité y devient l'amélioration de la compétitivité des entreprises dans un marché concurrentiel de plus en plus élargi – ces politiques sont « néo » en ceci que, contrairement à la version antérieure du libéralisme économique, elles soutiennent le principe de l'intervention de l'Etat pour réguler le marché, en tant que gendarme de la concurrence).

¹³ Le contrat était d'un an, renouvelable une unique fois.

¹⁴ A l'initiative du ministre Michel Hansenne (PSC).

pouvoirs locaux. Car, pour user de cette technologie, il faut aussi être en mesure de compenser la perte de subvention du point qui, étant initialement sur la tête du travailleur A est transféré vers le travailleur B : vu la façon dont les agréments et subventions sont cadencés, ce n'est pas le secteur associatif qui est le plus prompt pour ce faire...

La sixième réforme de l'Etat est alors passée par là, qui a transféré aux Régions le financement des exonérations de cotisations de sécurité sociale lorsqu'elles sont la conséquence de leurs propres décisions. Du point de vue wallon, la réforme devenait indispensable : il n'est pas imaginable de se retrouver sans maîtrise d'un volet important de son budget¹⁵.

LES PRINCIPES DE LA RÉFORME

Pour retrouver la maîtrise budgétaire, l'idée est, toute situation d'emploi APE restant égale, de « geler » les subventions aux opérateurs en additionnant les deux types de financement et en transformant le résultat en un forfait acquis « pour toujours » (sous respect de certaines conditions).

Par la même occasion, l'option est prise de ne contribuer qu'à un unique objectif : le système a désormais vocation exclusive à rencontrer les besoins exprimés par les différents secteurs non marchands. C'est une évolution très importante : la plupart des dispositifs ont en effet débuté avec l'idée de rencontrer deux objectifs à la fois : mettre au travail des personnes éloignées de l'emploi tout en rencontrant les besoins du non-marchand¹⁶. Malgré ses apparences d'évidence, cela s'est vite révélé un prototype de la fausse bonne idée : les personnes les plus éloignées de l'emploi sont souvent aussi des personnes très faiblement qualifiées ; même si chaque organisation du non-marchand peut trouver intérêt à compter l'une ou l'autre personne peu qualifiée dans son personnel, il n'en reste pas moins que les besoins sont principalement de personnes qualifiées. En télévision locale, par exemple, on peut avoir belle utilité d'une personne qui transporte du matériel en déplacements ; il n'en reste pas moins que les profils principalement recrutés seront des technicien-nés qualifié-es (caméra, son ou montage), des journalistes, et quelques fonctions administratives.

Autrement écrit, deux objectifs parfaitement légitimes se télescopent fréquemment quand on les met ensemble : si l'on dit « les personnes peu qualifiées doivent être mises à l'emploi à durée déterminée en sorte qu'ensuite elles trouvent à s'insérer sur le marché « normal », on rencontre peut-être le double objectif mais en organisant une rotation sur les emplois moins qualifiés – en quelque sorte une double peine puisque les mieux qualifiés resteront. Ce sera au prix de tensions internes parfois difficiles à gérer (la coexistence de conditions statutaires différentes) et cela interdira le cas échéant de conserver une personne qui donne pleine satisfaction et qui, parfois, progresse réellement dans ses compétences par le simple fait que l'emploi l'a mis en mouvement... En règle générale, dispositif après dispositif, la contradiction entre les deux objectifs s'est résolue par la priorité donnée aux besoins du non-marchand, au détriment de la mise à l'emploi de faiblement qualifiés (au profit desquels il est plus efficace de mettre en place des politiques spécifiques).

Deux informations à enregistrer :

- ❖ La réforme concerne aussi la minorité des APE à durée déterminée (qui deviendront de fait à durée indéterminée) ainsi que (plus largement que les postes APE) les « conventions premier emploi » (CPE, au nombre de 375)¹⁷ et les 132 équivalents temps pleins répertoriés au titre des « emplois jeunes

¹⁵ En Région de Bruxelles-Capitale, le dispositif ACS n'a pas fait l'objet d'une conversion en points : du coup, le transfert de compétence « cotisations de sécurité sociale » ne crée pas un espace de non maîtrise budgétaire. C'est ce qui explique que la pression n'est que wallonne.

¹⁶ Il y a des exceptions : le FBIE par exemple était conçu exclusivement comme soutien aux secteurs non marchands.

¹⁷ D'abord connue sous la dénomination « plan Rosetta », la CPE a pour but de permettre à chaque jeune de moins de 26 ans de faire son entrée le plus vite possible sur le marché du travail après sa sortie de l'école. Les entreprises de plus de 50 travailleurs ont l'obligation d'engager un quota de jeunes en situation (1,5% en secteur public ; 3% en secteur privé). C'est une mesure fédérale que la Wallonie doit respecter en tant qu'employeuse : elle le fait en engageant dans ses services propres et en subventionnant des emplois auprès d'employeurs du non-marchand dans des projets qui répondent à des besoins de société (le

dans le secteur non marchand » (EJNM)¹⁸. Ces deux dispositifs spécifiques sont intégrés et vont dès lors prochainement disparaître du panorama.

- ❖ 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 de sécurité sociale sont assurées par ladite Région. Pour ces postes, l'accord entre les Régions est clair : 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 sociales. Mais le nombre de personnes concernées n'évoluera plus (en tout cas à la hausse).

LE MOMENT DU BASCULEMENT

Le 1^{er} janvier 2022, c'en sera fini du système des points et des réductions de cotisations sociales.

A la place, chaque opérateur recevra un forfait unique réputé correspondre à l'addition des deux apports pour l'ensemble des emplois dont il bénéficiait jusque-là. Et il paiera désormais les coûts totaux, c'est-à-dire aussi les cotisations de sécurité sociale (puisque'il aura reçu la subvention lui permettant de le faire).

Sans surprise, c'est sur la formule permettant d'établir les forfaits des uns et des autres que les palabres ont été les plus laborieuses, et par moment tendues. Car, derrière une apparente simplicité (il « n'y a qu'à » faire une addition), se cachent de grandes complexités : chaque branche du calcul est elle-même le résultat d'un calcul préalable, associant plusieurs variables, dont certaines doivent elles-mêmes être préalablement calculées ! Résultat des courses : pour fixer le forfait des situations les plus simples, il faut fonctionner avec pas moins de sept variables ! Dans certaines situations, ça peut monter jusque neuf.

La prise en compte des indexations fait partie de la formule finale : il faut indexer puisque les calculs ne peuvent se faire que par rapport à une période de référence arrêtée avant la date du basculement et qu'en outre la période comporte plusieurs années. Mais il faut mettre « indexation » au pluriel car les branches de l'addition en mettent en œuvre des modalités différentes : celle liée à l'évolution du budget wallon (pour les points), celle liée à l'évolution des salaires (pour les exonérations de cotisation). Dans cette affaire, une indexation n'égale pas l'autre et elles y figurent toutes les deux !

Tant qu'une association n'a connu aucune péripétie avec ses emplois APE durant la période de référence, tout ira bien pour elle. Mais dès qu'un poste a été inoccupé, parce qu'un travailleur est parti et que le remplacement n'est pas instantané (ce qui est quand même la situation la plus courante) ou parce qu'il est malade au-delà du mois de salaire garanti, que fait-on ? En ce point réside un nœud crucial : on ne peut quand même pas pénaliser pour l'éternité (par baisse de subvention) une association qui a connu des péripéties qui n'ont rien à voir avec une gouvernance hasardeuse ! Pour rassurer, la ministre a annoncé « la neutralité budgétaire ». Dans son propos, la neutralité concerne tout à la fois la situation du budget wallon et celle des associations. Sauf que, pour ce qui concerne le budget wallon, la référence est le « consommé », c'est-à-dire ce que la Région a effectivement versé comme subside : par rapport à la somme des engagements théoriques, il est déjà pris en compte qu'il y a un volume globalement assez stable d'une année sur l'autre de non consommé pour cause d'inoccupations temporaires de postes.

Tout dans tout, dans les grosses associations, on peut imaginer que la situation est identique (en tout cas dès qu'on lisse les péripéties sur quelques années) et qu'elles ont les reins suffisamment solides pour assumer les variations d'une année sur l'autre (quoique le fait d'être une grosse association n'est pas forcément synonyme d'association en bonne santé financière, mais on va faire comme si c'était sans importance). Pour

gouvernement fixe précisément les domaines et les types d'employeurs concernés : ce n'est pas tout azimut). Les employeurs bénéficiaires reçoivent une subvention wallonne. La proximité avec le dispositif APE est évidente.

¹⁸ Les EJNM sont quant à eux un produit du « pacte de solidarité entre les générations ». La création d'emplois se fait dans des projets globaux approuvés par la Wallonie et la Fédération Wallonie-Bruxelles, dans deux secteurs (l'accueil extra-scolaire et les centres de soins de jour), au profit tant d'ASBL que de pouvoirs locaux. Ce sont des jeunes de 18 à 30 ans qui sont la cible ; ils doivent être faiblement scolarisés et/ou inoccupés de longue durée. Les fonds sociaux sectoriels garantissent des temps de formation pour ces personnes. Le dispositif fait partie de ceux qui ont été transférés vers les Régions à l'occasion de la sixième réforme de l'Etat.

les petites associations, c'est potentiellement fort différent : avec deux APE dont un malade pendant six mois, il est impossible de lisser (en sorte d'annuler l'impact financier de la maladie sur le calcul) sur une période de référence aussi courte que trois ans !

Clairement, dans la réforme en cours, une neutralité budgétaire – celle de la Wallonie - est prioritaire sur l'autre – celle des associations : du point de vue des opérateurs particuliers, il n'est dès lors pas si garanti que cela que la neutralité budgétaire sera le vécu de chacun. Ce ne sera sans doute pas un phénomène massif, mais ça existera. Il faut reconnaître en toute objectivité que la ministre et ses équipes ont été sensibles aux remarques des négociateurs associatifs : les contenus de certaines variables de la formule ont été modifiés à plusieurs reprises, et chaque fois dans un sens qui va vers de meilleures garanties pour les plus menacés (en l'occurrence les plus petits). Il n'empêche, la veille encore du vote en commission parlementaire, des fédérations représentatives¹⁹ communiquaient des cas concrets de situations identifiées perdantes malgré la formule améliorée.

In fine, la règle générale est la suivante : le forfait correspondra à la moyenne de ce qui a été reçu pendant la période de référence 2017-2019 (trois ans), indexé.

Règle particulière pour protéger les petites associations (maximum 5 ETP APE)²⁰ : si l'application de la formule amène à un résultat inférieur à la moyenne générale de taux de subventionnement²¹, alors le calcul est refait à partir des deux meilleures années seulement²². Et si ça ne suffit pas, alors le calcul sera refait en prenant les deux meilleures années dans une période de référence élargie à cinq ans (2017-2021)²³. Les ajustements permis seront cependant plafonnés à la moyenne générale²⁴. Le recalcul nécessitera cependant un certain délai : les concernés devraient recevoir deux notifications successives, la seconde corrigeant la première.

LE FONCTIONNEMENT DU NOUVEAU SYSTÈME

Le nouveau système s'annonce assez sensiblement simplifié pour les opérateurs : avec le forfait, on fera ce qu'on voudra pourvu qu'il serve au financement de l'emploi et que le volume de celui-ci ne baisse pas.

On ne sera par exemple plus tenu par les décisions antérieures qui accordaient l'aide à condition que telle personne soit, au moment de l'engagement, dans telle situation (de formation ou de durée d'inoccupation) et qu'elle occupe telle fonction précise pour l'éternité dans l'ASBL (sauf passage par toute une procédure de demande de modification) : il s'agira incontestablement d'une grande facilitation pour la gestion des ressources humaines, en particulier dans des projets associatifs qui ont vocation à évoluer.

¹⁹ En l'occurrence : UNIPSO, porte-parole de l'ensemble du non-marchand francophone, ainsi que la Fédération des services sociaux et l'Interfédération des CISP.

²⁰ En l'occurrence, sont visés les emplois APE exprimés en équivalents temps plein jusque 5 compris (indépendamment du fait que ces emplois aient été complètement ou partiellement subventionnés pendant la période de référence - à cet endroit, ce sont les décisions d'octroi qui servent de référence). Lors du débat parlementaire, en relais d'une demande UNIPSO, l'opposition cdH suivie par le PTB a tenté (sans succès) de monter le curseur à 10 ETP.

²¹ Le taux de subventionnement est le rapport entre les points subventionnés (= les montants des subventions effectivement versées) et les points octroyés (= les montants théoriques accordés au moment de la décision). La moyenne générale s'établit à 92,6%. C'est de ne pas dépasser ce niveau d'étiage qui garantit la neutralité budgétaire wallonne.

²² Modification acquise par les négociateurs associatifs entre la première et la deuxième lecture du projet de décret.

²³ Modification acquise par les négociateurs associatifs entre la deuxième et la troisième lecture du projet de décret. Par ailleurs, les acquis de négociation n'avaient pas permis d'aller plus loin qu'ouvrir la possibilité de recalcul à la demande des opérateurs : en relais d'une demande UNIPSO, un amendement a été accepté en commission parlementaire et intégré au texte final, qui rend le recalcul automatique.

²⁴ C'est à cet endroit précis qu'on vérifie que la neutralité budgétaire wallonne surdétermine (en la limitant) la marge de manœuvre disponible pour obtenir une complète neutralité budgétaire associative : seules les petites (maximum 5 ETP) qui seront en-dessous de la moyenne rattraperont la différence à la moyenne, et rien de plus. Dans les faits, cela reviendra à dépasser la moyenne : ce sont des moyens budgétaires récupérés par la réforme elle-même qui permettront de financer le dépassement – en aucun cas, il n'y aura de budget additionnel (on n'explique pas ici la mécanique dans toute sa complexité).

La subvention sera liquidée en quatre tranches trimestrielles, versées anticipativement (c'est-à-dire au plus tard le 25^{ème} jour du premier mois de chaque trimestre) : voilà une modalité qui ne créera pas de difficultés de trésorerie.

Il est prévu que le forfait sera indexé. Il s'agit cependant d'un réel point d'attention : **l'indexation annoncée sera celle correspondant à l'évolution du budget de la Wallonie**. Ce n'est donc pas la même chose que si elle était liée à l'indexation des salaires (en plus grande concordance avec l'évolution réelle des coûts de l'emploi²⁵). Comme la totalité des apports seront indexés de cette façon, l'évolution sur la durée s'annonce moins favorable que ce qu'elle a été jusqu'ici (puisque, dans le régime antérieur, l'apport lié aux exonérations de cotisations sociales était, quant à lui, dûment indexé sur les salaires). En outre, rien n'est prévu pour la prise en charge des évolutions barémiques des travailleurs (en particulier l'ancienneté).

Autant les craintes à avoir sont en définitive très circonscrites pour le court terme (le moment du basculement), autant elles peuvent donc être générales dès lors qu'il s'agit du moyen et du long terme. En même temps, reconnaissons-le objectivement : ce n'est pas une nouveauté de la présente réforme. Sur cette question précise, il a toujours fallu bagarrer, avec constance, législature après législature !

On enregistre aussi avec intérêt ce que répond la ministre lorsqu'elle est interpellée sur le sujet : le temps moyen que passent les travailleurs dans leur contrat APE est de 8 ans. Même si la moyenne peut cacher une grande dispersion²⁶, on peut en induire que, de façon générale, il y a quand même pas mal de mouvements sur les emplois APE. La ministre évoque alors la situation suivante : si un travailleur vous quitte et qu'il a 30 ans d'ancienneté, le forfait a été calculé sur ses 30 ans et vous reste acquis ; il est hautement probable que vous engagiez un plus jeune moins coûteux. Conclusion : sur la durée, le problème sera lissé. Il sera même vraisemblablement lissé assez rapidement dans les associations grandes employeuses d'APE. Ce pourrait néanmoins être sur une longue durée dans une petite ou très petite employeuse si son personnel concerné s'accroche à son emploi. D'une certaine façon, pour que le lissage s'applique, il faudrait que chaque opérateur garde le souvenir de l'ancienneté de chacun de ses travailleurs APE au moment du calcul pour le basculement en sorte de veiller à n'engager, au moment des remplacements, que des personnes pouvant justifier d'une ancienneté moindre : gageons que ce ne sera pas le comportement le plus courant en tout cas sur la durée ! Autrement écrit : il y a incontestablement du vrai dans ce qu'explique la ministre ; cette vérité n'épuise cependant pas le réel. A supposer même qu'elle trouve à s'appliquer de façon tout à fait optimale du point de vue macro – ce qui n'a évidemment aucune crédibilité – la mécanique est de fait amenée à s'épuiser un jour : à un moment, il n'y aura plus aucune marge à récupérer nulle part mais l'obligation d'assumer l'indexation des salaires restera.

LES MODALITÉS DU CONTRÔLE

Les opérateurs n'auront qu'un unique interlocuteur : le FOREM. Le contrôle portera sur :

- ❖ Le maintien du volume global de l'emploi (VGE) par rapport à celui qu'il était en moyenne durant la période de référence 2017-2019. Le contrôle s'opérera de façon automatique par accès aux données des déclarations à l'ONSS. Ainsi ne sera-t-il plus demandé de transmettre les états mensuels de salaires. Il n'y aura plus non plus de contrôle de concordance entre les fonctions réellement exercées et celles de la décision d'attribution des subventions : sur ce point, incontestablement, la liberté associative est gagnante. Si l'opérateur peut justifier d'une bonne raison (exemple : un poste non

²⁵ Notons que, même si la subvention peut être adaptée à l'indexation des salaires, il peut aussi subsister un certain écart dès lors que l'adaptation n'est pas instantanée : avec une subvention seulement adaptée l'exercice budgétaire suivant, il est préférable d'avoir une indexation des salaires qui tombe en novembre plutôt qu'en février !

²⁶ « 8 ans d'occupation » peut être une moyenne entre 7 et 9 ans d'occupation tout autant qu'entre 2 et 14. Si l'on augmente le nombre de situations concernées par le calcul (plutôt qu'une moyenne entre seulement 2 situations), pour s'approcher des quelque 67.000 situations concernées, la dispersion peut être sensiblement plus forte entre les valeurs minimale et maximale. On n'a pas l'information précise mais on peut ainsi fort bien imaginer des extrêmes : à 1 jour d'une part (quelqu'un qui ne satisfait absolument pas et dont on se sépare tout de suite), à 45 ans d'autre part (puisqu'il est acquis qu'il y a des carrières complètes dans les différentes formes successives de statuts de résorption du chômage).

occupé le temps qu'on trouve à remplacer, mais aussi la perte d'une autre subvention), il n'y a pas de souci à se faire : il faudra expliquer mais le texte permettra l'interprétation souple (certains vont dire plus péjorativement : « élastique »). D'ailleurs pour éviter les prises de tête perpétuelles, la nouvelle législation prévoit un seuil de tolérance à 90% (en l'occurrence, ce qu'il faudra garantir à l'année, c'est le maintien d'au moins 90% du volume global de l'emploi de référence). Lorsqu'il s'agit de petites associations (jusqu'à 5 ETP), les négociateurs ont obtenu que le seuil soit fixé à 80%.

- ❖ Le maintien du volume de l'emploi pérennisé (VEP). Autant s'habituer à cette dénomination nouvelle : elle ne désigne rien d'autre que le volume de l'emploi APE de référence. C'est un peu paradoxal d'annoncer une pérennisation en réalité déjà largement acquise pour la grande majorité des situations (qui sont des postes et des emplois à durée indéterminée), même si l'appellation est justifiée pour la minorité des postes à durée déterminée.
- ❖ Le montant de la subvention ne pourra dépasser le coût effectivement supporté par l'employeur pour l'occupation des postes, faute de quoi il faudra rembourser au prorata du dépassement. Mais – c'est important – il sera possible le cas échéant d'y intégrer des coûts non disponibles à l'ONSS (exemple : le remboursement de frais de transport) et des avantages prévus dans des CCT d'entreprise (soit encore un progrès engrangé par les négociateurs associatifs car, en version antérieure, c'était limité aux CCT sectorielles).
- ❖ Enfin, chaque opérateur devra rentrer un rapport annuel d'exécution. Leur compilation devrait aider à l'évaluation de la politique.

LE SORT QUI SERA FAIT DES NOUVEAUX MOYENS DÉGAGÉS

Le nouveau système devrait permettre que de nouveaux moyens soient rendus progressivement disponibles. Ainsi d'une certaine façon, la réforme APE en contient-elle une seconde, relative à de nouveaux emplois à créer, les conditions de ces créations, les modalités de répartition.

Il convient cependant de ne pas se faire trop d'illusions sur ce qui sera réellement possible. Au démarrage, les projections évaluent le disponible à 8 à 9 millions, ce qui n'est pas particulièrement gras. Et une partie de ces moyens servira à régler les difficultés créées dans les petites associations, suite à l'application de la formule au moment du basculement. Ensuite, ce sera petit à petit en fonction de l'évaluation de la masse budgétaire consacrée aux emplois pérennisés.

Il s'agira d'utiliser l'enveloppe nouvelle au profit de la création d'emplois sur des besoins nouveaux, selon un principe d'appel à projets. Si, au début, il n'était évoqué que des emplois à durée déterminée, ce qui faisait craindre un affaiblissement des secteurs non marchands (par concurrence sauvage sur des appels d'offre pour des actions qui n'ont aucune garantie de pérennisation), l'affaire a évolué en cours de route : le décret voté évoque tout autant des emplois à durée indéterminée que déterminée. On admettra qu'il peut y avoir des enjeux/problèmes dont on espère qu'ils seront temporaires et qui peuvent justifier des créations d'emplois pour y répondre ponctuellement : que l'on songe par exemple à la pandémie corona ainsi qu'à des interventions post-inondations.²⁷

Il a été rapidement annoncé que l'argent dégagé au fil du temps resterait acquis « aux secteurs » pour la création de ces nouveaux emplois. Sauf que la notion « secteur » est assez imprécise. Un cadastre distingue 32 « secteurs fonctionnels », c'est-à-dire qui peuvent être liés à une législation précise et à une compétence ministérielle. Mais cela est-il bien le plus pertinent ? Car, plus on décompose, plus cela sécurise lesdits secteurs autant que, face à d'inévitables transformations sociétales, cela verrouille la situation à ce qu'elle est. La ministre a demandé l'avis des partenaires sociaux réunis en Conseil économique, social et environnemental de Wallonie (CESE-W). A l'unanimité, ils ont proposé que cela se limite à quatre « macro secteurs » : les pouvoirs locaux, l'enseignement, les autres matières de compétence régionale, les autres matières de compétence communautaire. La ministre a suivi, et c'est donc ce principe qui a finalement été

²⁷ Sachant aussi que ce sont deux problèmes qui pourraient tout à fait se reproduire et qui appellent par ailleurs à un refinancement de services (soins de santé, zones de secours entre autres).

adopté. Le CESE-W sera par ailleurs consulté pour déterminer les futurs nouveaux besoins qui devraient être soutenus par la mesure, le texte précise « dans la région de langue française », ce qu'il faut traduire par les communes francophones de Wallonie. La question de la FWB s'invite explicitement à cet endroit : les secteurs fonctionnels FWB ne sont pas exclus du processus mais les nouveaux emplois sont réputés être fonction des besoins wallons exclusivement. Potentielle prise de tête, car la moitié des emplois APE non marchands sont sur des matières FWB. Or beaucoup de ces emplois s'exercent indifféremment à Bruxelles et en Wallonie : que va-t-il se passer dans ces situations ? C'est à tout le moins encore très flou.

De toute évidence, par cette option, la ministre tout autant que les partenaires sociaux se donnent pour l'avenir des possibilités de choix politiques. Il n'est pas dit que cela satisfasse pleinement les partenaires sociaux dès lors qu'on atterrit dans chacun des 32 sous-secteurs. Or ce que l'échelon interprofessionnel peut décider n'est pas systématiquement en phase avec la gamme des sensibilités sectorielles : il ne faut dès lors pas exclure que des tensions nouvelles puissent se nouer dans le futur au moment où il s'agira d'entrer dans le concret des arbitrages.

BILAN

Après quasiment sept années de péripéties marquées par la mobilisation de beaucoup d'énergies et des moments de grande tension, la réforme APE aboutit. On peut mettre au crédit de la dernière ministre en charge d'avoir su piloter son sujet en trouvant l'équilibre entre les acteurs sectoriels, les partenaires sociaux et les groupes politiques²⁸. Beaucoup de points d'attention ont été pris en compte au fur et à mesure de la trajectoire et ont fait l'objet d'ajustements successifs.

Au rang des aspects positifs :

- ❖ La volonté de maintenir l'ensemble des emplois actuels dans des décisions à durée indéterminée ;
- ❖ L'arbitrage clair : ce sont des moyens en soutien aux secteurs non marchands ;
- ❖ Au passage, on observe des gains d'autonomie associative ;
- ❖ Le simulateur a permis à chaque opérateur d'identifier ce que sera sa situation le 1^{er} janvier 2022 (« toutes choses égales », ce qu'elles ne sont pas systématiquement, mais au moins cela permet de voir la tendance). De toute évidence, il était bien fait : il n'y a que 284 demandes de clarifications qui ont été présentées (à mettre en rapport avec les 3.500 opérateurs concernés) ;
- ❖ En général, quand on entend le mot « simplification », on commence à craindre le pire tant les simplifications successives annoncées ont souvent eu pour effet de compliquer la vie des associations (la simplification n'étant pensée que du seul point de vue de l'administration) : il se pourrait bien que, cette fois, la simplification soit substantielle aussi pour les opérateurs ;
- ❖ Les montants récupérés resteront dans le système, et pourront y demeurer des emplois à durée indéterminée (c'est un possible, pas pour autant une systématité).

Ce qui reste plus critique :

- ❖ Malgré toutes les adaptations successives faites à la formule de calcul des forfaits, il restera des situations perdantes. Il n'y aura pas de budget spécifique pour y répondre : seules pourront être mobilisées (à la hauteur des conditions très circonscrites qu'on a exposées plus haut) les marges qui seront créées par l'application de la réforme. Elles ne seront pas gigantesques mais elles existeront bel et bien. Seront-elles suffisantes pour répondre à toutes les situations ? Cela reste à voir ;
- ❖ À part l'indexation dans sa variante « lien au budget régional », la suite des événements reste problématique du point de vue de la capacité des opérateurs à faire face aux évolutions barémiques

²⁸ Quelques amendements ont été intégrés au texte suite aux débats en commission parlementaire, y compris des propositions de l'opposition cdH-PTB. Un des amendements qu'on n'a pas eu l'occasion d'évoquer jusqu'ici, en relais d'une demande de l'UNIPSO, a permis de raccourcir la période de moratoire prévue avant que soient à nouveau permises les demandes de cession entre opérateurs : la période est ramenée à trois mois (contre six initialement) après l'entrée en vigueur de la réforme (donc : à partir du 1^{er} avril 2022, les cessions seront à nouveau possibles).

de leurs travailleurs. Le gouvernement argue de la moyenne assez faible de durée dans l'emploi (huit ans) qui permettra de toute façon des « lissages » de la difficulté dans le temps par les opérateurs. Il n'en reste pas moins que, chaque fois que ce ne sera pas possible, on peut imaginer des associations qui renoncent à des emplois, ou même qui pourraient être appelées à disparaître. Cela donnera sans doute aussi des opportunités de reprise de l'activité par le secteur public et/ou le secteur marchand. Ainsi des acteurs voient-ils dans la réforme un potentiel affaiblissement de l'associatif, fût-ce petit à petit et sur la durée. Il est clair qu'une association mise en difficulté est aussi une association qui perd en liberté associative, ce qui revient à constater un risque à effet exactement contraire à l'avantage dont on se félicitait plus haut. Toute l'affaire ne manque décidément pas de paradoxes. Mais c'était déjà le cas depuis les origines du dispositif : il a toujours fallu bagarrer, et cela va continuer ;

- ❖ La réforme est peu « FWB *friendly* ». Les APE sont pourtant importants pour les matières FWB (la moitié de l'emploi APEAPEAPE non marchand est affectée à des secteurs communautaires), qui est très peu associée à la décision sauf en la personne de la ministre-présidence. Le système institutionnel belge pousse à des formes d'autisme, y compris entre des institutions parfois dirigées par les mêmes coalitions (c'est actuellement le cas pour la Wallonie et la FWB) et dont les élus se retrouvent indistinctement dans les deux parlements. C'est interpellant mais ça dépasse le cadre de la présente contribution.

Commentaire arrêté le 30 août 2021, c'est-à-dire au moment où le décret est voté mais l'arrêté de gouvernement pas encore approuvé : on s'est appuyé sur ce qui en était connu après adoption en première lecture. Il est peu probable que la version finale modifie substantiellement les données ci-dessus.

Pierre GEORIS

Chercheur associé à la FTU

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