

REFORME APE

ANALYSE PROJET DE DÉCRET – 1^{ÈRE} LECTURE

16 avril 2018

Contact : Frédéric Clerbaux – frederic.clerbaux@unipso.be – 081/24.90.22
Destinataire(s) : Membres UNIPSO
Objectif : Information
Confidentiel : NON

CONTEXTE

Le 29 mars 2018, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture un avant-projet de décret instaurant un **régime transitoire dans le cadre du dispositif des APE** en vue de son abrogation pour le transformer en soutien structurel aux politiques fonctionnelles. Le système APE « transitoire » **entre en vigueur au 1^{er} janvier 2019¹** jusqu'au 31 décembre 2020².

A partir du **1^{er} janvier 2021 les budgets et les postes seront transférés vers les politiques fonctionnelles** (RW et FWB). Il n'y a aucune disposition dans le projet de décret qui règle ce transfert.

Signalons également que le Ministre Jeholet a annoncé aux partenaires sociaux son intention de garder un **volet « remise à l'emploi des personnes qui en sont éloignées »** par le **renforcement de dispositifs existants³**. Le projet de décret et les documents qui l'accompagnent ne donnent pas de précision à cet égard.

ANALYSE DU PROJET DE DÉCRET

CHAMP D'APPLICATION ET CONDITIONS POUR ENTRER DANS LE DISPOSITIF TRANSITOIRE

Champ d'application

Le champ d'application du nouveau décret est identique : pouvoirs locaux, non marchand, enseignement et marchand⁴. Par contre, à partir du 1^{er} janvier 2019, les services du Gouvernement de la Région wallonne et de la FWB et les établissements publics qui en dépendent (par exemple, l'ONE, le FOREM, les Marronniers...) ne bénéficieront plus de points APE. A partir de 2020, certains pouvoirs locaux ne bénéficieront plus non plus d'APE (les Provinces notamment).

¹ A l'exception du nouveau champ d'application des pouvoirs locaux qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2020. A cette date les Provinces et les Régies communales ne pourront plus bénéficier d'APE

² Le GW peut toutefois décider d'anticiper au 1^{er} janvier 2020 l'abrogation du décret APE pour l'ensemble des secteurs ou pour un seul secteur (par exemple, uniquement pour les pouvoirs locaux ou le secteur non marchand)

³ Par exemple, le « plan formation insertion » (PFI)

⁴ Pour le marchand, il y a un cadre extinctif puisque l'APE marchand a été remplacé par la mesure SESAM

Le Gouvernement wallon n'aura plus la possibilité d'étendre le champ d'application à d'autres employeurs ou, au contraire, de le restreindre. Cela signifie que le champ d'application tel que décrit ci-dessus ne bougera plus pendant la période de transition. D'après l'exposé des motifs, ces dispositions n'ont plus de sens puisque l'objectif du projet de décret est de mettre fin progressivement au dispositif APE.

L'exclusion des employeurs dont l'objet social est l'enseignement (par exemple, un pouvoir organisateur d'une école) est supprimée. L'exposé des motifs la justifie par la volonté de se conformer à une situation existante (certains employeurs dont l'objet social est l'enseignement bénéficient de points APE « non marchand »).

Conditions d'entrée

La plupart des conditions actuelles de l'article 3 (conditions pour entrer dans le régime APE) sont maintenues (être du secteur non marchand, siège principal d'activités sur le territoire de la région de langue française, comptabilité conforme à la loi sur les ASBL, avoir les autorisations nécessaires et la capacité financière pour mener les activités...). La condition relative au maintien du volume de l'emploi est remplacée par un nouveau système (voir ci-dessous).

Le Ministre ajoute une **interdiction de cumuler les aides APE avec une «intervention financière dans la rémunération»** (hormis l'activation octroyée dans le cadre du contrat d'insertion). Dans l'exposé des motifs, il est précisé que l'aide peut, par contre, être cumulée avec d'autres types de subventions, telles que les réductions de cotisations sociales ou avec le Maribel social. Il n'est rien précisé, par contre, sur d'autres types de subventions comme un subventionnement facultatif ou fonctionnel.

Les employeurs du secteur de l'enseignement ne sont plus tenus de respecter les dispositions en matière de Convention de premier emploi pour bénéficier des aides APE (par contre, les employeurs du secteur non marchand en ont toujours l'obligation). L'exposé des motifs justifie cette disposition par une volonté de simplification administrative.

CALCUL ET LIQUIDATION DE LA SUBVENTION

Principe

L'employeur bénéficiera, dans le système transitoire, d'une subvention unique qui reprend la partie relative aux points APE et l'équivalent-subvention de la réduction ONSS. L'ensemble des travailleurs qui au 31 décembre 2018 font promériter à l'employeur des subventions et des réductions ONSS sont pris en considération. Il n'y aura **plus de nouveaux emplois APE** (en dehors du remplacement des travailleurs repris) : plus de nouvelles décisions, plus d'extension des décisions existantes et plus de cession de points.

Calcul de la subvention

Employeurs qui occupaient des travailleurs en 2015/2016

L'employeur a droit à une aide annuelle qui se calcule comme suit :

$$F = [(a/2)/(b/24)] \times c$$

Dans lequel:

F : équivaut au montant de l'aide annuelle.

« a » : La somme des montants de subventions et de réductions de cotisations sociales, **effectivement dus à l'employeur**, durant les années civiles 2015 et 2016. Dans le commentaire des articles, il est précisé que « le

calcul ne se basera pas nécessairement sur les montants qui étaient dus à l'employeur conformément à la réglementation, et sur les points dont il bénéficiait conformément à la réglementation. Ainsi, si certains montants indus lui ont été versés, ils ne seront pas pris en compte dans le calcul. Au contraire, si certains montants dus ne lui ont pas été versés, ces derniers seront pris en compte dans le calcul. Le même raisonnement sera applicable en ce qui concerne le comptage des points en 2018. »

« b » : Equivaut à la somme, pour chaque mois des années civiles 2015 et 2016, du **nombre de points** tel que **repris dans les décisions d'octroi** en vigueur au cours de chacun des mois concerné.

« c » : Equivaut au **nombre total de points APE dus à l'employeur au 31 décembre 2018**. Le résultat du calcul $[(a/2)/(b/24)]$ donne la valeur unique du point pour l'employeur. Cette valeur est multipliée par le nombre total de points dus à l'employeur au 31 décembre 2018 (c).

Dans le document « note rectificative 2 au Gouvernement wallon », il est prévu que la subvention par employeur soit indexée. Cette **indexation** (« d » dans la note au GW) **n'est pas reprise** dans le projet de décret.

Les **points qui ont été cédés** par un employeur à un autre, sont **comptabilisés chez l'employeur cédant**. Celui-ci devrait-il réengager des travailleurs ? Quid si l'ASBL n'existe plus entretemps ? Que va faire le cessionnaire qui perd les subventions ?

A ce calcul, est appliqué un **plafond** qui devra être déterminé par le GW et qui a comme objectif, selon l'exposé des motifs, de ramener de l'égalité entre les employeurs. Les subventions calculées selon la formule ci-dessus ne pourront pas dépasser « dans une certaine proportion » (la note au GW donne comme exemple un coefficient d'1,5) les valeurs moyennes octroyées aux employeurs du même secteur (voir ci-dessous)⁵. En cas de dépassement, la subvention sera réduite proportionnellement.

Employeurs qui n'occupaient pas de travailleurs APE en 2015/2016

Dans cette hypothèse, on se réfère, selon l'exposé des motifs, « **aux valeurs moyennes octroyées aux employeurs du même secteur, public ou non marchand** ». Dès lors, la formule est identique à celle ci-dessus sauf que l'on prend en compte les points et les réductions ONSS de l'ensemble des employeurs du secteur non marchand. On peut ainsi déterminer la moyenne par employeur du secteur non marchand.

Commentaires sur la formule de calcul

Voici quelques commentaires sur la formule de calcul :

- **Subventions prise en considération** : Il faut une clarification des notions suivantes : « subventions effectivement dues » « points dus » et « nombre de points repris dans la décision d'octroi ».
- **Indexation** : Il faut instaurer un mécanisme qui indexe la subvention 2015/2016 au niveau début 2019, ainsi qu'un mécanisme d'indexation durant la période transitoire.
- **Forfaitisation des réductions ONSS** : Il n'y aura plus de réductions ONSS dès l'entrée en vigueur du mécanisme transitoire. Les employeurs paieront donc la totalité des cotisations sociales sur leurs emplois APE. En contrepartie, ils recevront une subvention calculée sur les réductions dont ils ont effectivement bénéficié en 2015/2016. Par conséquent, les augmentations de cotisations patronales liées à l'évolution de l'ancienneté barémique des travailleurs entre la fin 2016 et fin 2020 ne sont pas prises en compte dans la formule.

⁵ A noter qu'à l'article 5, §2, al.3 du projet de décret qui instaure ce plafond, il semble qu'il y ait une confusion dans les alinéas

- **Périodes d'inoccupation en 2015/2016** : Celles-ci viendront en déduction de la subvention (par exemple, poste qui n'est pas occupé pendant 6 mois en 2015 suite au départ d'un travailleur et de la mise en œuvre d'une procédure de recrutement)⁶.
- **Plafonnement de la subvention** : Le projet de décret prévoit de plafonner la subvention forfaitaire à la moyenne de la subvention du secteur non marchand. Cela pourrait priver injustement certains employeurs de moyens importants.
- **Crédits d'ancienneté** : ils ne sont pas repris dans la formule.

Liquidation de la subvention

L'aide sera liquidée par le FOREM durant la période transitoire sur base d'une liste établie par le Gouvernement qui détermine « provisoirement » les employeurs bénéficiaires et le montant de l'aide à verser pour chaque employeur. La liste définitive devra être établie pour le 31 décembre 2019. En effet, selon l'exposé des motifs, la première liste sera provisoire car il faut intégrer par la suite les résultats du contrôle des « indus » pour 2018 et les points que certains employeurs pourraient avoir obtenu suite à une demande introduite avant le 31 décembre 2018.

L'aide sera liquidée trimestriellement (et non plus mensuellement comme c'est le cas actuellement) sur base de déclarations trimestrielles (le modèle sera déterminé par l'Agw). Il n'est pas précisé si cette liquidation est proportionnelle à l'occupation du travailleur. Si l'employeur ne remet pas sa déclaration trimestrielle dans les temps, l'aide sera suspendue. S'il ne remet pas sa déclaration avant le 30 avril de l'année suivante, l'aide est définitivement perdue. En cas de versements indus, le FOREM peut récupérer sur les subventions à devoir et un plan d'apurement reste possible.

CONDITIONS À RESPECTER PAR L'EMPLOYEUR POUR BÉNÉFICIER DE L'AIDE

Il s'agit de conditions que l'employeur doit respecter pour continuer à bénéficier de l'aide pendant la période transitoire.

Conditions identiques au décret actuel

Il s'agit des conditions d'admission à l'aide APE et qui doivent être également maintenues pendant la durée du dispositif transitoire (maintenir une unité d'établissement sur le territoire de la région de langue française, être « non marchand », pas de dettes exigibles vis-à-vis d'une autorité publique, disposer des autorisations nécessaires pour mener à bien ses activités....).

Comme actuellement, l'aide annuelle ne peut dépasser le « coût effectivement supporté par l'employeur » (le FOREM est chargé de le vérifier). On ignore si la définition de l'Agw sera maintenue.

Une nouveauté : en cas d'apport d'universalité conformément à la loi sur les ASBL, l'aide annuelle est transférée à l'employeur qui réceptionne cet apport.

Conditions de maintien de l'emploi

Les dispositions sur le volume global de l'emploi sont abrogées (en ce compris les exceptions « cas fortuit » et « perte de subsides émanant des pouvoirs publics ») et remplacées par un nouveau système de contrôle du maintien de l'emploi.

⁶ Dans le projet de réforme précédente, il était tenu compte du nombre maximum de points réalisés en 2015 qui correspondait au pic des points mensuels réalisés entre le 1^{er} janvier 2015 et le 30 juin 2016 (plafonnés au nombre de points octroyés à la fin de l'année 2015)

Pendant la période transitoire, l'employeur ne peut réduire son emploi (en ETP) de plus de 10%. S'il réduit davantage son emploi, la subvention est réduite d'autant (par exemple, si réduction de l'emploi de 20%, la subvention sera réduite de 20%).

Cette disposition est valable pour toute la période transitoire. Si le contrôle s'effectue aux moyens des données ONSS, le contrôle pour l'année 2020 n'aura lieu, au plus tôt, qu'au milieu de l'année 2021 quand les postes seront déjà transférés.

TRAVAILLEURS POUR LESQUELS LES EMPLOYEURS BÉNÉFICIENT D'UNE SUBVENTION

Travailleurs en place au 31 décembre 2018

Les employeurs ont droit à une aide annuelle pour **les travailleurs pour lesquels ils bénéficient de points au 31 décembre 2018**. Il n'y a pas de critère lié au type de décision : autrement dit, que la décision soit octroyée à durée indéterminée ou déterminée n'a pas d'importance. De même, il n'y a pas de distinction selon que les points aient été octroyés via une gestion de points ou pas.

Attention tout de même : les **nouveaux points qui auraient été octroyés en 2017 et en 2018 sont pris en compte** (de même que les réductions de cotisations sociales y afférentes) mais la subvention sera calculée sur la base de la valeur moyenne 2015/2016 des points et des réductions de cotisations sociales par ETP, pour l'ensemble du secteur non marchand⁷.

C'est le FOREM qui est chargé par le projet de décret, selon des modalités qui doivent être déterminées par un arrêté du GW à venir, d'identifier la liste des travailleurs (en personne physique et en ETP) pour lesquels des points étaient octroyés à l'employeur au 31 décembre 2018. On ignore à ce stade comment se calcule les ETP ? Quelle sera la procédure de validation de cette liste par les employeurs (et si une telle validation sera prévue) ? Quel en sera le timing ?

Les travailleurs (ou leurs remplaçants) doivent être engagés sous contrat de travail. Le projet de décret supprime l'obligation d'engager au moins à mi-temps. Selon l'exposé des motifs, l'objectif de cette disposition est de donner plus de souplesse pour les engagements⁸.

Travailleurs à engager pour combler le cadre

Le FOREM sera chargé (selon des modalités à déterminer par l'Agw à venir) pour chaque employeur, pour le 31 décembre 2018, d'identifier le nombre de travailleurs APE, en personne physique et en équivalent temps plein. Si l'emploi en régime de travail est supérieur à l'emploi en ETP, l'employeur devra engager des demandeurs d'emploi inoccupés pour combler le cadre.

Exemple : (selon notre lecture de cette disposition) Un employeur occupe 10 travailleurs à temps plein au 31 décembre 2018. En 2018, l'ONSS calcule une occupation de 9,5 ETP (un travailleur est parti en début d'année, et l'employeur l'a remplacé 6 mois après comme l'y autorise le décret APE). L'employeur devra engager dans les 6 mois, 0,5 ETP.

⁷ A titre d'information, la moyenne du point APE par ETP dans le secteur non marchand est de 6,2 points, selon le rapport d'exécution 2016-2017

⁸ Par contre, l'exception de pouvoir engager un travailleur à 1/5^{ème} temps en remplacement d'un travailleur en interruption de carrière ou en congé parental est maintenue, ce qui semble être une erreur

Remplacement des travailleurs en place

Les articles relatifs aux conditions qui doivent être remplies par les demandeurs d'emploi seront abrogés (articles 6 à 13 de l'actuel décret). D'après l'exposé des motifs, « *ces conditions d'octroi ne sont plus nécessaires dans la mesure où, à dater de l'entrée en vigueur de la réforme le 1^{er} janvier 2019, il n'y aura plus de nouvel octroi de points APE, mais uniquement le maintien des points au 31 décembre 2018.* »

Par contre, il sera possible de remplacer les travailleurs APE (remplacement temporaire ou définitif) en respectant les conditions suivantes :

- Le travailleur à engager est **demandeur d'emploi inoccupé**, à savoir inscrit comme demandeur d'emploi auprès du FOREM et se trouvant dans une période d'inoccupation⁹ (art.1^{er}, 4° du Décret du 2 février 2017 relatif aux aides à l'emploi à destination des groupes cibles).
- Il n'a **pas atteint l'âge légal de la retraite** (cela constitue une nouvelle condition).
- Il n'a **pas été lié par un contrat de travail à durée indéterminée avec l'employeur dans les 12 mois qui précèdent sa dernière inscription comme demandeur d'emploi inoccupé** auprès du FOREM. Cette condition existait déjà, mais il y avait des dérogations prévues notamment s'il s'agissait d'un travailleur à temps partiel que l'employeur engage à temps plein¹⁰.

L'exposé du motif précise que le « passeport APE » sera supprimé. On ignore à ce stade quel document va attester que la personne remplit bien les conditions pour être engagée dans le cadre du dispositif « APE transitoire ».

ENTRÉE DANS LE NOUVEAU SYSTÈME

Passage du système transitoire au transfert dans les tutelles

En principe, **l'abrogation du décret APE actuel est prévue pour le 1^{er} janvier 2021**. Toutefois, le **Gouvernement peut avancer cette abrogation au 1^{er} janvier 2020** pour l'ensemble des bénéficiaires ou une partie d'entre eux (par exemple, uniquement le secteur des pouvoirs locaux et pas le secteur non marchand). Selon l'exposé des motifs, cette possibilité a été introduite puisque « *l'objectif du Gouvernement est de permettre, dès que possible, que les Ministres fonctionnellement compétents pour les différents types d'employeurs puissent mettre sur pied de nouveaux régimes d'aide, dans le cadre des politiques fonctionnelles qu'ils mènent. Si de tels régimes sont mis en place avant le 1^{er} janvier 2021 pour certaines catégories d'employeurs, le Gouvernement pourra avancer l'abrogation du présent régime.* »

Les dispositions relatives à la **Commission interministérielle sont supprimées** (alors qu'elle venait d'être réactivée). Le Gouvernement peut donc seul décider des sanctions (suspension, retrait, remboursement éventuel de l'aide) sans devoir requérir un quelconque avis (ce qui n'est pas le cas actuellement puisque l'avis de la CIM est requis).

Un cadastre de l'emploi sera publié chaque année, au lieu du rapport d'activité actuellement prévu.

⁹ La période d'inoccupation est la période prenant cours à l'inscription du demandeur d'emploi auprès du Forem, pendant laquelle le demandeur d'emploi ne se trouve ni dans les liens d'un contrat de travail, ni dans une relation statutaire et n'exerce aucune activité d'indépendant à titre principal (art.1^{er}, 5° du Décret du 2 février 2017)

¹⁰ Respect de la CCT n°35 du CNT qui impose à l'employeur de proposer, en priorité, un emploi vacant à temps plein à ses travailleurs à temps partiel

La dernière paie (décembre 2018) dans le système actuel est estimée par le GW à 25.500.000€ (sur base de la paie de décembre 2017). Sur ce dernier versement, il faut prévoir la récupération des fonds de roulement qui est estimée à 24.000.000€. A ce stade, il n'y pas de mécanisme prévu pour éviter que les employeurs se retrouvent sans subventions au démarrage dans le système transitoire.

Passage des postes et des budgets APE dans les politiques fonctionnelles

La note au GW précise que **l'enveloppe qui sera transférée à chaque Ministre fonctionnel sera établie en additionnant l'ensemble des subventions uniques des employeurs qui dépendent de ses compétences.**

Des groupes de travail seront organisés avec des représentants des différents cabinets du Gouvernement wallon en vue de préparer le transfert des enveloppes aux Ministres fonctionnels. Pour ce qui concerne les compétences de la Fédération Wallonie-Bruxelles, un accord de coopération devra prévoir une convention propre à chaque politique fonctionnelle.

La Note au Gouvernement wallon précise qu' *"après la période transitoire, il est de la responsabilité des Ministres fonctionnels en Région wallonne comme en Fédération Wallonie-Bruxelles de veiller au soutien structurel à l'emploi des secteurs pour lesquels ils sont compétents"*.

A ce stade, nous ne disposons pas d'information supplémentaire sur la manière dont va s'effectuer le transfert et sur sa mise en œuvre par les tutelles.

ASPECTS BUDGÉTAIRES

Le budget 2019 estimé sur base de la méthode de calcul proposée pour la période transitoire, d'une clé de plafonnement de 1,5 et d'un index défini à 1,0227 s'élève à 1.006.171.530 €, réparti comme suit : 481.985.433 € pour les pouvoirs locaux, 469.770.116 € pour le secteur non-marchand et 54.415.981 € pour la Fédération Wallonie-Bruxelles (sans réforme, le budget 2019 a été estimé à 1.024.006.332 €.)