



## D'Autres Repères

### Réforme APE : prématurée, inutile et potentiellement dangereuse pour l'emploi

*Les économies annoncées dans des secteurs vitaux déjà fragiles laissent peu d'options aux institutions : licencier, augmenter les tarifs ou réduire les services, ce qui est incompatible avec le progrès social.*  
FGTB wallonne

Il y a deux ans, la réforme des Aides à la Promotion de l'Emploi (APE) entrainait en vigueur. Son principal objectif était de pérenniser et sécuriser l'ensemble des emplois créés grâce à ce dispositif wallon. Elle a également permis la création de nouveaux postes dans des secteurs qui en avaient un besoin urgent, répondant ainsi à des demandes cruciales en matière d'emploi.

Aujourd'hui, environ 4.000 employeurs du secteur non-marchand, des pouvoirs publics et de l'enseignement bénéficient de ce dispositif. Il permet de subventionner, avec un budget de 1,3 milliard d'€, le maintien de plus de 70.000 travailleurs<sup>1</sup>.

Pourtant, le nouveau gouvernement wallon, dirigé par une coalition MR-Engagés, et son ministre de l'Emploi, Pierre-Yves Jeholet, envisagent de réformer en profondeur le dispositif APE, suivant un modèle déjà proposé en 2019, mais finalement abandonné face à une forte opposition. Les acteurs des secteurs bénéficiaires de cette aide ont vivement réagi, soulignant qu'une telle réforme est non seulement prématurée, mais également inutile et potentiellement dangereuse pour la préservation de nombreux emplois essentiels.

Cette inquiétude est partagée par les syndicats, qui estiment que cette nouvelle réforme pourrait fragiliser des pans entiers du secteur non-marchand, comme les crèches, les associations et les services communaux, tout en imposant des contraintes budgétaires insoutenables aux institutions.

Date: 27/12/2024

Auteur

Dumont Delphine

Organisation

FAR

Pour bien comprendre les enjeux en question, il faut remonter à 2018, lorsque Pierre-Yves Jeholet, alors ministre wallon de l'Emploi (MR), entreprend de réformer le mécanisme des Aides à la Promotion de l'Emploi (APE). Si une réforme a bel et bien vu le jour en 2022, elle n'a toutefois pas pris la forme souhaitée par le parti réformateur, en grande partie grâce aux mobilisations orchestrées par les syndicats, avec la FGTB wallonne en première ligne.

Certes, une réforme du dispositif APE était considérée comme inévitable, notamment depuis que la compétence et la responsabilité budgétaire liées aux réductions de cotisations sociales patronales (RCSS) pour les agents contractuels subventionnés ont été transférées à la Région.

Mais réforme ne rime pas forcément avec suppression... sauf pour le MR. En effet, le ministre réformateur a profité de l'occasion pour sacrifier un dispositif créateur d'emplois sur l'autel de la sacro-sainte rigueur budgétaire. Pourtant, le véritable enjeu depuis cette réforme de l'État n'était pas tant financier qu'organisationnel.

Nous n'entrerons pas ici dans les détails de cette réforme. Un article publié en 2018 dans D'Autres Repères en offre une analyse approfondie : « Réforme APE : Jeholet (MR) joue à la roulette russe avec plus de 60.000 emplois »<sup>2</sup>.

Nous retiendrons cependant que le dispositif en place depuis 2002, se caractérisait par deux éléments, positifs pour l'emploi et l'activité en Wallonie, mais qui induisaient une certaine incertitude budgétaire :

- L'ouverture du dispositif qui autorisait l'octroi de nouvelles décisions pour autant que le demandeur respectait les conditions administratives, ce qui a permis une croissance constante ;
- L'affectation libre, par les employeurs, des points APE dont ils disposent entre leurs travailleurs bénéficiaires d'un passeport APE, afin de bénéficier de RCSS pour chacun de ces travailleurs.<sup>3</sup>

Ainsi, jusqu'en 2022, la Région était dans l'incapacité de prévoir avec précision l'évolution du montant lié aux réductions de cotisations sociales patronales (RCSS) dans la constitution du budget. Ce montant pouvait subir d'importantes variations en fonction de l'évolution des rémunérations des travailleurs APE et de la répartition des points qui leur étaient attribués. Or, dans le cadre de la 6<sup>e</sup> Réforme de l'État, la Wallonie s'est vu attribuer une enveloppe budgétaire fixe. Il devenait donc impératif de mettre en place un mécanisme permettant de maintenir le budget sous contrôle.

Avant, chaque employeur recevait une subvention mensuelle d'un montant variable en fonction des prestations des travailleurs APE, à laquelle venait s'ajouter le montant des cotisations de sécurité sociales patronales qu'il n'avait pas à payer. Depuis la réforme, il reçoit un forfait annuel correspondant à la somme des deux. Il n'y a aujourd'hui plus de points APE, ni de RCSS : les employeurs reçoivent sous forme d'une subvention forfaitaire le montant qu'ils auraient reçu sur la base des deux anciennes sources de subventionnement. Ce montant ne peut plus varier sous l'action des employeurs. La subvention APE n'est soumise qu'à une variation annuelle : son indexation.

*Mais réforme ne rime pas forcément avec suppression... sauf pour le MR. En effet, le ministre réformateur a profité de l'occasion pour sacrifier un dispositif créateur d'emplois sur l'autel de la sacro-sainte rigueur budgétaire. Pourtant, le véritable enjeu depuis cette réforme de l'État n'était pas tant financier qu'organisationnel.*

Désormais, le Gouvernement connaît au centime près le montant maximal qui sera octroyé pour l'exercice en cours, mais aussi celui qui sera octroyé l'année à venir, sur la base du taux d'indexation fixé par le Gouvernement en application d'une formule de calcul simple, plafonné au taux de croissance du budget régional.

Du côté des employeurs, la réforme apporte une simplification notable dans la gestion des travailleurs APE. Désormais, tous bénéficient du même statut. Le montant de la subvention est fixé et communiqué en début d'année, puis versé en quatre tranches, au début de chaque trimestre. De plus, cette subvention est octroyée pour une durée indéterminée, à condition que les employeurs respectent deux volumes d'emploi définis par arrêté ministériel :

- **Le volume global de l'emploi (VGE)** : correspondant au nombre minimum d'équivalents temps plein (ETP) au sein de l'unité technique d'exploitation (UTE).

- **Le volume d'emploi pérennisé (VEP)** : représentant le nombre d'emplois subventionnés.

Ajoutons à cela un troisième contrôle, portant sur les coûts réellement supportés. En effet, le montant de la subvention ne peut dépasser les dépenses effectives liées aux rémunérations des travailleurs pour lesquels elle est attribuée.

La vérification du respect de ces obligations est réalisée de manière automatisée par le FOREM, en s'appuyant sur des sources authentiques telles que DIMONA, la DmfA, la BCSS ou encore les relevés de l'ONSS. Ce mécanisme garantit la transparence et la conformité dans l'utilisation des fonds publics.

Du côté des syndicats, le nouveau dispositif est accueilli positivement, car il contribue à sécuriser et pérenniser l'emploi. Les contrôles effectués par le FOREM permettent désormais à la Région de récupérer des montants en cas de cessation d'activité ou de non-respect des dispositions réglementaires. Ces fonds récupérés peuvent être réinjectés dans le dispositif APE, garantissant ainsi un soutien public au moins équivalent dans les secteurs concernés.

De plus, lorsque le Gouvernement parvient à dégager des moyens supplémentaires, des appels à projets APE peuvent être organisés. C'est notamment ce qui s'est produit avec le nouveau Plan Cigogne, permettant l'ouverture de plus de 5.200 places en crèche, renforçant ainsi l'offre dans un secteur essentiel.

Bref les revendications de chacune des parties sont rencontrées : rétablir la maîtrise et la prévisibilité budgétaire du dispositif, mais aussi et surtout assurer la pérennité et la sécurisation de tous les emplois APE.

Alors que le mécanisme commence à montrer son efficacité, une nouvelle réforme du dispositif APE est annoncée dans le Déclaration de Politique Régionale (DPR). Ses orientations semblent proches de celles du projet défendu par le ministre Pierre-Yves Jeholet en 2019, mais finalement abandonné sous la pression des mobilisations sociales et politiques.

En voici les quelques lignes directrices :

- [...] *les dispositifs d'aides à l'emploi doivent être rationalisés et recentrés sur la mise à l'emploi des personnes qui, sans cette aide, n'accéderaient pas au marché du travail. Le Gouvernement entend s'appuyer sur le principe de **transparence, de subsidiarité, d'égalité de traitement et d'efficacité** pour en revoir le fonctionnement et tendre vers une réelle égalité de traitement dans les différents secteurs. Pour ce faire, il est indispensable de **réconcilier les politiques sectorielles avec les politiques de soutien de l'emploi dans ces mêmes secteurs.***

- *La cohérence nécessaire dans les politiques fonctionnelles nécessite donc que les décrets et mesures soient pris en intégrant une politique de soutien à l'emploi. Pour ce faire, **le budget APE sera transféré vers les ministres fonctionnels, ainsi que les moyens liés à leur politique. Ce transfert s'effectuera en garantissant l'indexation des moyens pour le secteur non marchand.***

- *Le Gouvernement chargera chaque ministre fonctionnel d'évaluer les politiques d'emploi dans ses compétences. Sur base de ces évaluations, le ministre **négociera avec le secteur concerné un décret « emploi » et ses arrêtés.** Une fois le décret adopté ainsi que ses arrêtés, le budget objectif sur base du cadastre de l'emploi APE sera transféré dans les budgets de la politique sectorielle et **dévolu à l'emploi de ce secteur.** Les décrets veilleront à garantir que les missions sectorielles soient rencontrées dans l'intérêt des publics et des besoins identifiés **et en conservant le caractère prioritairement non marchand** des réponses proposées.*

- *Pour les acteurs dépendant de plusieurs politiques sectorielles, **la concertation entre les ministres concernés** devra permettre une politique de l'emploi simplifiée et cohérente. Pour ce qui concerne les secteurs relevant des compétences de la Fédération Wallonie-Bruxelles (FWB), les Gouvernements wallons et de la FWB établiront les accords de collaboration permettant le transfert des budgets consacrés à l'emploi des secteurs de la FWB vers les budgets du ministre fonctionnel.*

Certes, une Déclaration de Politique Régionale (DPR) n'est qu'une feuille de route. Elle expose des intentions et des objectifs sans garantie d'application immédiate. Toutefois, ces intentions suffisent à éveiller notre vigilance. Elles indiquent la direction politique envisagée, et il est essentiel d'en suivre l'évolution pour anticiper les mesures qui pourraient impacter les secteurs concernés.

D'ailleurs la FGTB wallonne a déjà prévenu qu'elle resterait attentive parce selon elle, « une nouvelle réforme n'est pas nécessaire et ne répond à aucun impératif budgétaire. Elle n'est pas utile, les objectifs partagés en vue de son amélioration ont été rencontrés. Elle n'est pas souhaitable, et ne répond à la demande d'aucune organisation, formulée dans un mémorandum. Elle est prématurée, vu l'absence de recul et d'évaluation qui aurait mis en lumière des difficultés qui demanderaient des corrections. »

La FGTB wallonne a déjà prévenu qu'elle resterait attentive parce selon elle, « une nouvelle réforme n'est pas nécessaire.... Elle n'est pas souhaitable, et ne répond à la demande d'aucune organisation, formulée dans un mémorandum. Elle est prématurée, vu l'absence de recul et d'évaluation qui aurait mis en lumière des difficultés qui demanderaient des corrections. »

## Sectorialisation des APE

Dans sa DPR, le gouvernement wallon semble vouloir approfondir la sectorialisation des Aides à la Promotion de l'Emploi (APE). Cette évolution prévoit de transférer les budgets APE directement vers les budgets des 68 compétences fonctionnelles dans lesquelles sont actifs les travailleurs APE. Dans ce cadre, le dispositif APE ne serait plus une politique globale d'emploi, mais se transformerait en une série de politiques sectorielles adaptées à chaque domaine.

Un tel scénario entraînerait la suppression de l'APE en tant que dispositif transversal pour l'emploi, bien que les fonds demeureraient théoriquement dédiés à des initiatives liées à l'emploi. Cependant, cela pourrait conduire à une répartition inégale et mal adaptée, ne reflétant pas les réalités concrètes du terrain et négligeant les besoins spécifiques de certains secteurs pour préserver les emplois. En effet, il s'agirait alors de négocier, secteur par secteur, le contenu des futurs décrets APE. Or, tous les secteurs ne bénéficient pas des mêmes ressources, du même poids, ni des mêmes soutiens politiques. Le syndicat socialiste souligne à cet égard que « le niveau de sectorialisation envisagé, qui retire les APE de la compétence emploi, est tout simplement incompatible avec les principes d'équité et d'égalité de traitement ».

## Des intentions au passage à l'acte

Les syndicats ont toutes les raisons de rester vigilants. Comme mentionné précédemment, une DPR n'est qu'une feuille de route. Cependant, il faut reconnaître que le ministre wallon Pierre-Yves Jeholet, visiblement plus déterminé que jamais, semble résolu à mener sa réforme à bien, cette fois-ci. Néanmoins, son approche semble avoir évolué. Après l'échec de son attaque frontale en 2019, il adopte désormais une stratégie plus progressive, en réformant le dispositif par petites étapes. Ce changement tactique vise probablement à éviter une nouvelle confrontation directe avec les interlocuteurs sociaux.

Ainsi, en octobre dernier, le gouvernement wallon a annoncé qu'il n'indexerait pas les montants alloués aux pouvoirs locaux. Cette décision représente une « économie » de 13,5 millions d'euros pour la Wallonie, mais elle constitue également une nouvelle charge pour les communes. Les pouvoirs locaux, déjà confrontés à des défis budgétaires, devront maintenant trouver des solutions pour compenser ce manque de financement, ce qui pourrait entraîner des répercussions sur leurs services et projets locaux.

Dans certaines villes cette disposition aura de graves répercussions : « À Charleroi par exemple, les subsides APE représentent 26 millions d'euros pour la ville. Cette somme finance 980 emplois. On parle d'éducateurs, d'aides-soignants, de personnel d'entretien ou encore de puéricultrices. Mais comme le gouvernement n'indexera plus les montants des APE pour les pouvoirs locaux, ces subsides seront gelés. Ils ne tiendront plus compte de l'inflation dans les années à venir, alors que les salaires, eux, seront toujours indexés. Un manque à gagner de 500.000 euros pour la ville. *Soit on va compenser car notre volonté n'est pas de réduire le service au citoyen. Soit il y aura une compensation budgétaire au niveau communal, de nouvelles taxes. Soit il y aura une réduction du service car on sera obligé d'ajuster le tir, mais encore une fois ce n'est pas notre*

*volonté. Dans tous les cas le gouvernement wallon laisse un peu les communes démunies face à cette situation »<sup>4</sup>* a réagi Thomas Dermine (PS), le nouveau bourgmestre de Charleroi.

Le ministre est passé à l'acte... Les acteurs du secteur non-marchand sont quant à eux prêts à riposter. Ils se sont d'ailleurs déjà mobilisés. Ils étaient plus de 25.000 militants à manifester dans les rues de Bruxelles le 7 novembre dernier. C'est un signal fort. La FGTB wallonne, particulièrement claire sur ce sujet, rappelle qu'elle était en première ligne lors de la réforme APE de 2019. Cette fois encore, elle prévoit de formuler des propositions constructives visant à améliorer le dispositif sans passer par une réforme radicale. Cependant, elle ne restera pas passive : si des décisions sont prises sans concertation sociale, au mépris des travailleurs et des secteurs concernés, la FGTB est prête à passer à l'offensive.

## Notes

1. Chiffres de la FGTB wallonne.
2. Marie Greffe, Réforme APE : Jeholet (MR) joue à la roulette russe avec plus de 60.000 emplois, D'Autres Repères, 17 décembre 2018.
3. Note de la FGTB wallonne
4. Fin de l'indexation des aides à la promotion de l'emploi (APE) : une charge de plus pour les communes : <https://www.rtbf.be/article/fin-de-l-indexation-des-aides-a-la-promotion-de-l-emploi-ape-une-charge-de-plus-pour-les-communes-11451166> - consulté le 2/12/2024

La FAR est une ASBL liégeoise composée d'une équipe pluridisciplinaire qui propose des conseils et de l'expertise en droit social, bien-être au travail, économie de l'entreprise et en communication.

La FAR est reconnue par la Fédération Wallonie -Bruxelles en qualité d'organisme d'éducation permanente.

Dans ce cadre, elle propose des formations et des publications.

Place Saint Paul 9-11  
4000 Liège  
04/221 96 40  
secretariat@far.be  
www.dautresrepere.be

Responsable  
des publications:  
Marie Greffe  
04/221 96 24  
mgreffe@far.be



Culture.be