

De : Conseil d'administration CESSoC**Date : 10-12-2020****Objet : APE**

Suivi de la position de la CESSoC relative à la réforme APE telle qu'adoptée en 1^{ère} lecture par le GW le 3-09-2020

Cette note décrit la position et les points d'attention du Conseil d'administration de la CESSoC sur l'avant-projet de Décret relatif à la pérennisation des emplois créés dans le cadre du dispositif d'aide à la promotion de l'emploi (APE) et à la création d'emplois répondant à des besoins sociétaux prioritaires.

Cette réforme est particulièrement importante dans un secteur socioculturel et sportif dont l'emploi est financé à 2/5 par les programmes de résorption du chômage.

I. Enjeux de la réforme

I.1. La pérennisation des emplois

La CESSoC souligne positivement la volonté de pérennisation des emplois APE, en ce compris les décisions à durée déterminée, les ex-PTP, les CPE et les EJNM. Elle pointe également l'intérêt d'une formule qui tient compte en partie des gestions de points en vue d'optimiser les subventions.

Elle prend acte favorablement des pistes suivies pour régler le cas des emplois APE affectés à une unité d'établissement en Région de Bruxelles-Capitale; elle souhaite que ces pistes s'ancrent dans un accord solide entre les deux régions de façon à garantir la pérennité de ces emplois. Elle rappelle enfin qu'une convention entre les régions de 2005 traite du cas des ACS ex-TCT; la réforme est l'occasion de trouver une solution définitive pour les travailleurs qui en relèvent encore.

Elle relève toutefois que l'objectif de la réforme est d'abord de contenir l'évolution du budget, notamment sur la part des RCSS transférées aux Régions dans le cadre de la 6^{ème} réforme de l'État. La volonté déclarée de réaliser une pérennisation dans le cadre d'une neutralité budgétaire à la fois du point de vue macro et du point de vue micro est impossible. En effet, le budget dévolu à la pérennisation correspond au budget réellement consommé par les employeurs (soit ±92-94% selon les sources au cabinet) et non pas au budget théorique des points octroyés.

Toute évolution positive de consommation du budget de chaque opérateur intervenue après la période de référence 2017 à 2019 ne sera pas prise en compte dans le calcul.¹ Et tout "accident" d'occupation au cours des deux périodes de référence (2017 à 2019, mais aussi la période courant du 1-10-2020 au 30-09-2021) aura une conséquence négative sur le calcul de la nouvelle subvention alors que l'employeur devra respecter un VGE correspondant strictement aux décisions d'octroi. Cette disposition a d'autant plus d'incidence que le nombre d'emplois pérennisés est faible au regard de l'ensemble.

Enfin, la forfaitisation de la subvention conduit inévitablement à un tassement de la subvention à moyen terme puisque le volet de RCSS évoluera uniquement en fonction de l'indexation sachant que le seul système de prise en compte de l'ancienneté restera, et cela doit encore être précisé, dans le forfait.

Sans budget supplémentaire, il est à craindre que certaines associations soient contraintes de supprimer des emplois à cause d'une formule qui les pénaliserait; la possibilité pour les travailleurs de démissionner via un préavis de 7 jours pour quitter leur emploi APE² occasionne, par exemple, inévitablement des délais de remplacement longs.

¹ Ainsi, un opérateur qui aurait subi un départ de travailleur APE en juillet 2019 et aurait remplacé celui-ci en 2020 verra sa subvention réduite alors que son VGE devra être respecté.

² Ce préavis de 7 jours, inscrit dans la Loi fédérale sur les contrats de travail continuera d'ailleurs à s'appliquer et aura donc une incidence lourde sur les variations du VGE dans le nouveau système.

La CESSoC plaide donc pour que le budget se base sur les points octroyés, ou qu'un budget suffisant soit dégagé, comme cela fut le cas dans la réforme précédente avortée, pour s'approcher au plus juste des subventions théoriquement dues aux opérateurs dans le système actuel.

Si aucun budget supplémentaire n'est prévu, certaines marges budgétaires se sont dégagées suite aux calculs effectués sur l'année 2019 qui permettent de corriger en tout ou en partie certains éléments de la formule défavorables dans certaines situations. Les forfaits d'ancienneté, qui devenaient... sans rapport avec l'ancienneté, sont également injectés dans le budget global pour atténuer certains effets de la formule liés à des périodes d'inoccupation durant les périodes de référence.

1.2. La création d'emplois

La CESSoC se réjouit de voir conserver un véhicule juridique permettant la création d'emplois nouveaux permettant de répondre aux besoins futurs. Le fait de réinjecter les sommes récupérées dans ce dispositif est également une avancée positive.

Elle relève cependant qu'aucun budget n'est affecté à ces créations et que le mécanisme, qui ne produira d'effet qu'à partir de 2024 (année n+2), induit une tension entre la pérennisation et la création d'emplois. Ainsi, plus l'établissement du VGE initial et son contrôle ensuite seront stricts, plus importantes seront les sommes dévolues à la création d'emplois nouveaux.

La CESSoC met clairement la priorité sur la pérennisation dans un premier temps et souhaite que des politiques d'emploi ambitieuses soient mises en place que ce soit dans le giron de la politique d'emploi ou dans le chef des pouvoirs de tutelle.

À cet égard, la CESSoC pointe que les priorités d'octroi seront définies par le gouvernement wallon dans le cadre d'appels à projets. Représentante notamment de secteurs relevant de la Fédération Wallonie-Bruxelles, elle s'inquiète de voir s'étioler la solidarité entre la Région et la Communauté et plaide pour un dialogue constructif qui permette aussi la création d'emplois dans les secteurs communautaires, voire fédéraux (ONG).

Le texte est inchangé sur ce point. Le cabinet déclare que le Décret ne fait pas de distinction entre les opérateurs suivant l'entité fédérée ou fédérale qui les reconnaît ou les subventionne.

2. Points d'attention

2.1. La formule de calcul

2.1.1. La lisibilité

La CESSoC constate que la formule de calcul est particulièrement difficile à lire et à modéliser. En effet, plusieurs variables utilisées, comme le nombre d'ETP réalisés, sont elles-mêmes le produit de calculs que seul le FOREm est à même de valider. S'il n'est pas difficile d'implémenter la formule dans un tableur, il n'en va pas de même s'agissant d'identifier les variables à y encoder. Les états récapitulatifs du FOREm sont peu aisés à lire, notamment parce qu'ils contiennent des éléments relatifs aux fonds de roulement ou des correctifs de diverses natures, et ne permettent pas de disposer de l'information suffisante pour tester la formule. De plus certaines variables ne seront connues qu'à la veille de la réforme.

La CESSoC insiste donc pour que les employeurs concernés reçoivent de la part du FOREm, dès après le 30-09-2021, toutes les données sources leur permettant d'opérer la vérification d'une subvention qui va les impacter dès 2022. Elle demande qu'une procédure de contestation suffisamment longue soit mise en œuvre pour ce faire. Dans ce cadre, elle relève l'opportunité pour le FOREm d'implémenter une consultation de son dossier en ligne également pour les opérateurs.

Enfin, vu l'impossibilité de disposer d'une projection de données 2019 des RCSS avant la deuxième lecture de l'APD, la CESSoC souhaite que des adaptations de la formule puissent être encore opérées ensuite, dès le moment où un volume de données suffisant aura permis d'appréhender au mieux cette formule complexe et qu'un simulateur soit mis à disposition par le FOREm.

La formule est inchangée même si certains mécanismes correcteurs permettant d'atténuer certains effets liés à des périodes d'inoccupation durant les périodes de référence ont été introduits.

Une procédure de communication est décrite dans la note au gouvernement qui prévoit que les associations reçoivent leurs données fin janvier 2021, peuvent les introduire ensuite dans un simulateur réalisé par le FOREm et contester les erreurs ou obtenir les données "source". Cette disposition permettra d'effectuer une estimation sachant que les chiffres définitifs ne seront connus qu'en octobre.

La formule a été grandement simplifiée pour les points cédés.

2.1.2. Les périodes de référence

Si le lissage sur trois années utilisé dans une partie de la formule contribue à un impact plus faible de ceux-ci, les "accidents" d'occupation durant la période 2017-2019 utilisée dans les variables C, E et F, mais aussi durant la période 2020-2021 utilisée dans la variable D, auront une incidence négative sur le calcul de la nouvelle subvention alors même que l'opérateur devra maintenir son VGE total et pérennisé.

Ces "accidents" résultent la plupart du temps des aléas ordinaires de la vie d'une entreprise. Ainsi il ne s'agirait pas de pénaliser les opérateurs qui ont utilisé la période de 6 mois, hors juillet-août, prévue pour opérer le remplacement d'un travailleur sorti tel qu'autorisé dans la réglementation actuelle. Une assimilation devrait être opérée sur ces périodes.

La CESSoc relève que la neutralité micro impose de dégager un budget qui permette de financer les points octroyés. Si cela s'avérait impossible, elle plaide pour que des périodes d'inoccupation soient assimilées ou immunisées dans les périodes de référence. Rappelons que la loi sur les contrats de travail permet à un travailleur de quitter son employeur moyennant un préavis de 7 jours; cette seule disposition conduit inévitablement à des périodes d'inoccupation qui ne sont ni des périodes subventionnées ni des périodes dites réalisées.

Elle rappelle qu'une autre technique de calcul se référant aux pics d'occupation pendant la période de référence avait été testée par le cabinet de Madame Tillieux lors de la première tentative de réforme; la CESSoc souhaite que cette piste, qui apporterait des correctifs à la plupart des "accidents d'occupation" soit testée à nouveau.

Le cabinet a refusé de se référer aux pics d'occupation ce qui aboutissait à revenir aux points octroyés. Des aménagements ont toutefois été prévus pour atténuer certains effets de la formule liés à des périodes d'inoccupation durant les périodes de référence.

Ainsi lorsque le taux de subventionnement de l'employeur calculé sur les années 2017, 2018 et 2019, est inférieur au taux de subventionnement moyen du secteur non marchand (à titre indicatif, autour de 92%), la subvention est calculée sur la base des 2 années les plus avantageuses pour l'employeur parmi les trois années de référence, sans que le taux de subventionnement ainsi calculé ne puisse être supérieur au taux de subventionnement moyen du secteur.

Par ailleurs, le temps s'écoulant entre le départ définitif d'un travailleur et son remplacement peut impacter grandement la période courant du 1-10-2020 au 30-09-2021, utilisée dans la variable D. Afin de pallier ce risque, un nombre d'ETP « plancher », en dessous duquel la valeur de D ne peut pas descendre, est prévu pour les employeurs. Afin de pallier ce risque, un nombre d'ETP « plancher », en dessous duquel la valeur de D ne peut pas descendre, est prévu pour les employeurs du secteur non marchand.

Un nombre moyen de points affectés par ETP réalisé est calculé, pour les trois années de référence. Ensuite, le nombre de points octroyés à l'employeur, au 30 septembre 2021, est divisé par ce nombre moyen, afin de déterminer une valeur dite « plancher », propre à chaque employeur. Si le nombre moyen d'équivalents temps plein réalisés par l'employeur entre le 1er octobre 2020 et le 30 septembre 2021 est inférieur à la valeur du plancher, alors la valeur de l'élément D est relevée pour correspondre à celle du plancher.

Ce plancher se calcule de la manière suivante : le numérateur sera le nombre de points octroyés à la veille de la réforme (au 30 septembre 2021 - autrement dit, le numérateur, ce sera la valeur de A). Le dénominateur sera le nombre moyen de points par équivalent temps plein réalisé par l'employeur entre le 1er janvier 2017 et le 31 décembre 2019 :

$$\left\{ \frac{Po_{total\ 30-09-2021}}{(Po_{2017} + Po_{2018} + Po_{2019})} \right\} \left(\frac{ETPr_{2017} + ETPr_{2018} + ETPr_{2019}}{3} \right)$$

La valeur de D ne pourra pas être inférieure au résultat de ce calcul.

Point particulier, le secteur des CISP a vu la plus grande partie de ses emplois APE transférés dans les subventions ordinaires en juillet 2017; il y a lieu d'en tenir compte dans la période de référence.

2.1.3. Le financement de l'ancienneté

Le coût de l'évolution des barèmes en fonction de l'ancienneté est aujourd'hui couvert par deux mécanismes : les RCSS qui évoluent avec les rémunérations réelles et le forfait ancienneté. Si les premières n'évoluent plus, il est question d'ajouter le forfait d'ancienneté à la subvention globale de l'employeur.

La CESSoC souhaite que ce mécanisme reste d'abord lié à l'ancienneté ou, s'il ne l'était plus, que l'enveloppe qui lui est dédiée puisse servir à des correctifs de la formule évoqués plus haut.

Enfin, comme cela avait été proposé dans le cadre de la réforme défendue par Madame Tillieux, la CESSoC propose qu'une surindexation de l'ordre du % soit appliquée en sus de l'évolution de l'indice santé pour couvrir de façon globale les coûts liés à l'ancienneté de l'ensemble des emplois pérennisés.

Aucune évolution n'a été obtenue à propos d'une "surindexation", la maîtrise budgétaire du dispositif restant au cœur des objectifs du gouvernement wallon.

Par contre, les forfaits d'ancienneté sont désormais affectés à améliorer certains aspects de la formule dans certains cas d'inoccupation de longue durée.

2.1.4. L'indexation et la variable G

La CESSoC se réjouit que les nouvelles subventions à l'emploi soient indexées; elle s'inquiète toutefois de voir recourir à la méthode actuellement utilisée pour l'indexation de la valeur du point. Celle-ci intervient, en effet, avec un effet retard très important et a régulièrement été "rabotée" en deçà du produit de la formule de calcul utilisée.

Elle plaide pour un mécanisme d'indexation qui tienne compte des prévisions du Bureau du plan en matière de passage d'indice pivot déclenchant l'indexation des rémunérations de façon à coller au plus près des coûts que devront supporter les opérateurs.

Le mécanisme d'indexation ne sera pas modifié.

En ce qui concerne la variable G, la CESSoC relève que plusieurs objectifs lui sont attribués : porter les RCSS à une valeur 2022, cibler l'ajustement à la formule et veiller à consommer l'intégralité du budget disponible. Si elle accueille favorablement la volonté d'affecter intégralement le budget aux emplois, la CESSoC estime que l'objectif d'ajustement à la formule doit trouver place dans une variable distincte qui pourrait être une formule conditionnelle qui garantisse à chaque opérateur de ne pas se trouver en dessous d'un pourcentage donné de subvention.

Par contre, le cabinet annonce que la variable G sera plus importante qu'annoncé à l'initial : de 1,03028 elle passerait à $\pm 1,05$

2.1.5. Le calcul sur base de moyennes

L'article 8 prévoit une formule particulière qui utilise les montants moyens des points APE et du montant de RCSS de l'ensemble du secteur non marchand. Or, cette moyenne varie fortement d'un secteur à l'autre en fonction du profil de rémunération des travailleurs. Le secteur socioculturel employant majoritairement du personnel qualifié, l'impact de cette moyenne sur la formule doit être un point d'attention.

Pas de prise en compte.

2.1.6. La cotisation de modération salariale

La CESSoC attire l'attention sur le fait que la cotisation de modération salariale n'est pas due pour les contractuels subventionnés occupés dans les entreprises de plus de 10 travailleurs (1,69%); celle-ci sera désormais incontestablement due pour ces opérateurs.

Pas de prise en compte.

2.2. Le VGE

Outre la formule de calcul, le calcul du VGE initial et son contrôle ultérieur sont des éléments essentiels du fonctionnement du nouveau dispositif. Celui-ci doit faire l'objet d'une négociation prenant en compte tous les éléments techniques, s'agissant d'un contrôle via les sources authentiques.

Il est fait référence plusieurs fois dans la note au GW du cadastre tel qu'établi lors de la législature précédente.

La CESSoC attire l'attention sur le fait que ce cadastre n'a jamais été validé par les opérateurs et qu'il contient des erreurs. La CESSoC souhaite donc que les données y figurant soient communiquées aux employeurs à fin de vérification, notamment sur l'affectation à un secteur dont on sait l'importance dans la sectorisation annoncée.

Si l'on sait que le cadastre réalisé lors de la législature précédente ne sera pas utilisé, tous les autres points de ce chapitre ont peu changé et sont renvoyés à la négociation de l'Arrêté.

2.2.1. Calcul initial

Alors que certains opérateurs verront leur subvention diminuer (voir plus haut), il sera établi à l'entame de la réforme un décompte des postes APE et du reste du personnel de l'employeur durant la période de référence 2020-2021 pour permettre un double contrôle.

Une habilitation est donnée au gouvernement pour déroger à l'obligation de maintenir le volume de l'emploi "pérennisé".

Cette période d'une année peut elle aussi comprendre des éléments de comptage qui auront de lourdes conséquences sur les années suivantes. Certaines associations auront engagé des étudiants, des PFI, des contrats d'insertion Jeunes supprimés en 2019, des CDD sur un projet déterminé qui s'interrompt ensuite, travailleurs sous contrat de remplacement (risque de double comptage du remplaçant et du remplacé)... La CESSoC souhaite que la définition renvoyée à l'AGW veille à ne pas prendre en compte les éléments temporaires dans le comptage. Ceci est d'autant plus important que l'ambition est d'automatiser le contrôle.

2.2.2. Contrôle du VGE

Une fois le VGE de référence établi, le contrôle s'attachera à vérifier l'évolution de la liste des emplois pérennisés et la liste du personnel complète. Une fois encore des éléments temporaires risquent de nuire au contrôle : octroi de crédit-temps 1/5 non remplacé, congés parentaux, congés politiques, congés sans solde, maladie de longue durée non remplacée suite à la remise de certificats successifs, durée normale de remplacement d'un travailleur sortant... Ces éléments doivent être pris en compte dans le contrôle.

Enfin, s'agissant de vérifier le VGE sur l'ensemble du personnel, les aléas ordinaires de la vie de l'entreprise entière auront une incidence sur la subvention dédiée aux postes pérennisés, particulièrement chez les opérateurs qui disposent d'un personnel réduit ou d'un nombre réduit d'APE au regard du reste du personnel. Ainsi toute variation, même sans rapport avec les postes ex-APE conduira-t-elle à une diminution de la subvention, même si les postes pérennisés ne sont pas à l'origine de celle-là.

La CESSoC estime que le contrôle sur l'emploi total est disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi, le secteur socioculturel et sportif étant constitué d'opérateurs occupant en moyenne 8 travailleurs. En outre, beaucoup d'entre eux sont poly-agrérés et répondent à des appels à projets de durée variable qui induisent une grande fluctuation de l'emploi.

L'avant-projet de décret introduit un « seuil de tolérance » : l'employeur dont le volume global de l'emploi relatif à l'année concernée atteint 90% de son effectif de référence respecte son obligation de maintien du volume global de l'emploi. Il n'y a donc de récupération de la subvention que lorsque le volume global de l'emploi est inférieur à plus de 10% du volume global de l'emploi à respecter.

Il est également prévu une nouvelle cause de dérogation possible, qui s'ajoute aux « cas fortuits » et à la « perte de subventions émanant de pouvoirs publics » : lorsque l'employeur démontre que le non-respect du VGE trouve son origine dans le délai raisonnablement nécessaire au remplacement d'un ou plusieurs travailleurs ayant définitivement quitté l'entreprise.

2.2.3. Le coût réel supporté par l'employeur

Il est évidemment légitime que la subvention ne dépasse pas le coût supporté par l'employeur pour les postes pérennisés.

La CESSoc plaide pour que l'on ne change pas les règles prévues à l'article 13bis de l'AGW du 19-12-2002.

2.2.4. La récupération des indus

La récupération d'indus s'opérera lors de l'année n+2, le contrôle s'opérant en année n+1.

La CESSoc souhaite que, dès le contrôle effectué par le FOREm lors de l'année n+1, celui-ci communique les sommes qui seront récupérées, le cas échéant, de façon à permettre une validation et une inscription au budget n+2 de l'association.

2.3. La liquidation des subventions

La CESSoc accueille positivement la simplification découlant du mécanisme de liquidation trimestrielle anticipative. Elle souhaite qu'une attention particulière soit donnée aux moyens dont disposera le FOREm pour effectuer les premières liquidations à temps au démarrage du système et ensuite.

Elle s'interroge sur le sort du fonds de roulement actuel.

2.4. Les embauches dans le nouveau système

La CESSoc se réjouit de la simplification importante apportée aux conditions d'embauche.

Si la CESSoc comprend la limitation d'accès par l'employeur aux données des demandeurs d'emploi, elle relève que le système de consultation "la veille de l'embauche" pose des problèmes inutiles. Si la disparition du passeport constitue une simplification, il y a lieu de prévoir un document que le travailleur puisse imprimer et fournir à l'employeur lors des procédures de recrutement pour permettre à celui-ci d'en tenir compte suffisamment en amont dans le respect du RGPD.

Les nouvelles embauches devront s'opérer au moins à mi-temps; elles doivent concerner des DEI. La CESSoc insiste pour que, dans le respect de la législation, des contrats 1/5 puissent être conclus pour opérer les remplacements de crédit-temps 1/5 temps. En outre, la CESSoc demande, comme c'est le cas aujourd'hui, que les embauches de travailleurs déjà occupés à mi-temps puissent s'opérer comme l'impose la CCT 35, même si la personne n'est pas un DEI.

Enfin, la loi sur les contrats de travail en son article 37/5 continue à prévoir un préavis réduit à 7 jours pour le travailleur engagé dans un programme de remise à l'emploi. Le nouveau dispositif nous semble continuer à être dans cette catégorie alors que la pérennisation des postes est assurée.

La CESSoc plaide pour que la ministre de l'Emploi wallonne prenne langue avec son collègue fédéral de façon à étudier l'abrogation de cette mesure qui n'a plus de raison d'être et a une incidence importante sur l'évolution du VGE.

2.5. Les cessions de points

La CESSoc est satisfaite de voir maintenu le mécanisme de cession de points, largement utilisé dans le secteur socioculturel et sportif.

Elle relève toutefois que celle-ci ne sera plus possible qu'en année civile pleine. Si l'on comprend l'objectif de simplification pour l'administration, la CESSoc propose que les cessions puissent s'opérer par trimestre, cette période étant celle couverte par les déclarations à l'ONSS.

Désormais, il est uniquement prévu que toute cession doit débuter le premier jour et se terminer le dernier jour d'un trimestre. Aucune demande de cession ne peut toutefois être introduite avant le 1^{er} juillet 2022.

2.6. Les créations d'emplois nouveaux

Outre les remarques préliminaires sur les moyens qui s'y trouveront consacrés, la CESSoc acte la volonté du gouvernement de "sectorialiser" le budget du FOREm dédié aux emplois pérennisés pour réinjecter les sommes récupérées dans les secteurs.

Sans connaître l'impact des récupérations qui seraient opérées en 2024, la CESSoC ne se prononce pas sur le système et plaide pour que sa mise en place soit renvoyée à un AGW afin qu'une solution juste soit mise en place en fonction des moyens dégagés qui seront connus dès 2023, première année du contrôle.

Elle insiste pour que les emplois occupés chez les opérateurs reconnus par la Fédération Wallonie-Bruxelles constituent un secteur en soi et que des discussions puissent se tenir entre région et communauté, voire avec le secteur fédéral des ONG de coopération au développement, pour maintenir l'effectif, voire attribuer de nouveaux postes, à ces secteurs importants pour la population wallonne également.

Enfin, elle relève que les secteurs attribués sous le gouvernement précédent dans le cadastre n'ont jamais été vérifiés par les opérateurs; la publication du cadastre a révélé de très nombreuses erreurs d'affectation de secteur.

