



Union des Villes et
Communes de Wallonie
asbl



Fédération des CPAS

AVIS COMMUN UVCW / FÉDÉRATION DES CPAS

N° 2020-17

RÉFORME DU DISPOSITIF APE AVANT-PROJET DE DÉCRET RELATIF À LA PÉRENNISATION DES EMPLOIS CRÉÉS DANS LE CADRE DU DISPOSITIF DES AIDES À LA PROMOTION DE L'EMPLOI ET À LA CRÉATION DE NOUVEAUX EMPLOIS DANS LE SECTEUR NON-MARCHAND ET LES POUVOIRS PUBLICS PREMIÈRE LECTURE

ADRESSÉ À :

**CHRISTIE MORREALE, VICE-PRESIDENTE, MINISTRE DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION, DE
L'ACTION SOCIALE ET DE LA SANTE**

16 OCTOBRE 2020

Personnes de contact : Marie Castaigne - Tél : 081 24 06 59 - mailto : marie.castaigne@uvcw.be
Julien Flagothier - Tél. : 081 24 06 72 - mailto : julien.flagothier@uvcw.be

Le dispositif des « Aides à l'Emploi » (APE) vient principalement en soutien de l'embauche de personnel dans le secteur non-marchand et dans celui des pouvoirs locaux. Pesant près d'un milliard d'euros annuellement, ce dispositif s'est sensiblement alourdi et complexifié avec le temps. Ce faisant, plusieurs Ministres de l'Emploi ont tenté de procéder à des réformes du dispositif.

En date du 7 septembre 2020, la Ministre de l'Emploi, Christie Morreale, a sollicité l'avis de l'Union des Villes et des Communes de Wallonie (UVCW) ainsi que celui de la Fédération des CPAS sur l'avant-projet de décret (adopté en 1^{ère} lecture) relatif à la simplification du dispositif des aides à la promotion de l'emploi, à la sectorialisation de l'aide et à la sécurisation des emplois subventionnés.

Le présent avis dresse les forces et les faiblesses de la réforme telles qu'identifiées par l'UVCW et la Fédération des CPAS.

PLAN

I. CONTEXTE.....	2
II. NOTRE DEMANDE CONSTANTE : LA NEUTRALITE BUDGETAIRE	3
III. FORCES ET FAIBLESSES DU PROJET DE REFORME	4
[1] Sous-évaluation des montants dus en 2022	5
[2] Insuffisance de l'indexation sur le long terme	5
[3] Dérogations pour les communes et CPAS sous plan de gestion	6
[4] Vérification du maintien du VGE	7
[5] Allègement des rapports annuels.....	7
[6] Information des employeurs	7
[7] Garanties pour le redéploiement de l'emploi.....	7
[8] Autorisation des cumuls	8
[9] Pérennisation des structures s'appuyant sur les points APE	8
[10] Naissances multiples : l'opportunité d'un changement ?	8

I. CONTEXTE

Les pouvoirs locaux wallons sont concernés au premier plan par le dispositif APE, et les inquiétudes qui ont été soulevées tout au long des processus de réforme entamés mais non aboutis des derniers gouvernements wallons sont très nombreuses.

Le dispositif APE constitue actuellement un soutien important pour les pouvoirs locaux. Dans le contexte budgétaire compliqué que connaît aujourd'hui l'ensemble des pouvoirs publics, il permet aux communes et aux CPAS de garantir des services publics de qualité pour la population.

En particulier, les charges croissantes qui pèsent sur les communes et les CPAS de Wallonie (crise sanitaire et économique, réforme des pensions, réforme incendie, augmentation de la précarité et des dépenses sociales...) ainsi que l'érosion progressive de certaines recettes (Tax shift, obsolescence de la matrice cadastrale...) pèsent toujours plus fortement sur les communes et les CPAS et contraignent nombre d'entre eux à faire preuve d'une extrême ingéniosité pour maintenir une offre de services décente à la collectivité dans ce contexte chamboulé.

Les pouvoirs locaux sont cependant bien conscients de ne pas être les seules entités publiques à être confrontées à ces problèmes budgétaires, et comprennent par conséquent le besoin de réformer un dispositif qui représente une part conséquente du budget régional wallon et qui s'est fortement complexifié avec le temps. Une simplification du dispositif et une maîtrise des coûts s'imposent naturellement, mais celles-ci ne peuvent se traduire par un report de charge sur les pouvoirs locaux.

Lors de la parution de la Déclaration de politique régionale 2019-2024, l'UVCW et la Fédération des CPAS ont salué le fait que ce principe de neutralité budgétaire soit inscrit noir sur blanc. Toutefois, ce principe était déjà consacré dans la DPR du précédent gouvernement wallon, et le projet de réforme présenté dans ce cadre ne garantissait pourtant pas une neutralité budgétaire réelle, c'est-à-dire prenant en compte les multiples paramètres qui permettent une croissance pérenne des masses budgétaires dévolues au dispositif. Cette neutralité budgétaire est donc le principe-clé qui guide le positionnement de l'UVCW et de la Fédération des CPAS tout au long du processus de réforme.

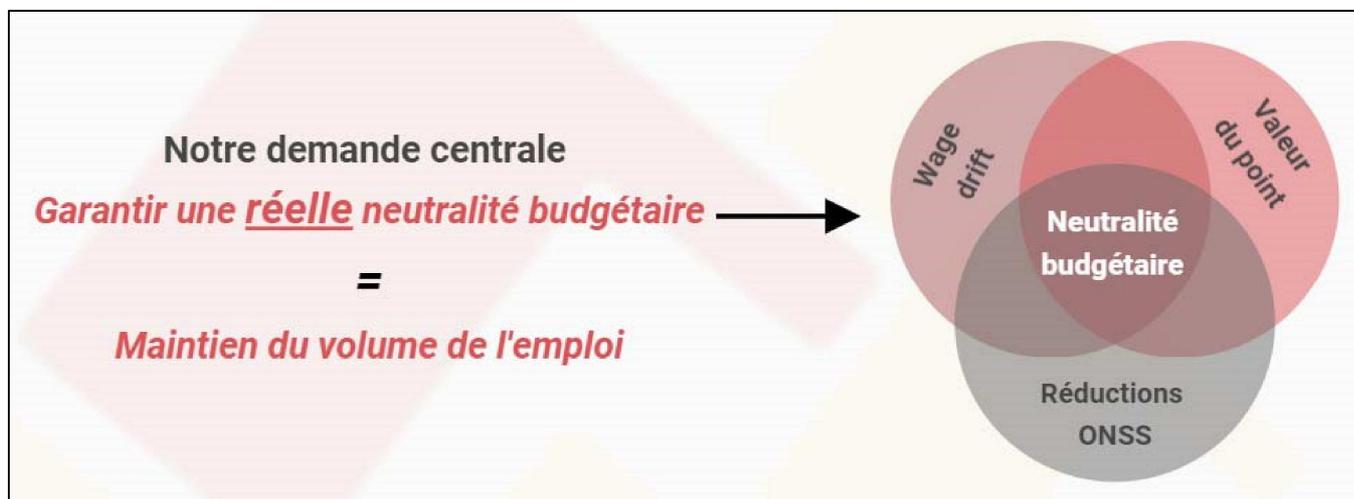
II. NOTRE DEMANDE CONSTANTE : LA NEUTRALITE BUDGETAIRE

Le point central de toute réforme du dispositif APE repose selon nous sur sa **nécessaire neutralité budgétaire**, et par conséquent, sur le **maintien, au minimum, du volume d'emploi actuellement financé par le dispositif**. Cette demande de neutralité budgétaire, tant au niveau macro-économique (c'est-à-dire pour les pouvoirs locaux dans leur ensemble) qu'au niveau micro-économique (pour chaque employeur local), ne se limite naturellement pas aux communes et CPAS, mais à l'ensemble des pouvoirs locaux qui pourront encore bénéficier à l'avenir de ce dispositif, notamment les associations de communes et CPAS, les SLSP, mais également les ASBL communales.

Pour ce faire, il est absolument crucial que les montants qui servent de référence pour les nouveaux calculs, ainsi que l'indexation de ceux-ci dans le futur, reflètent l'évolution réelle des coûts de personnel au sein des pouvoirs locaux.

Les coefficients précédemment évoqués lors des projets de réforme avortés étaient jusqu'à présent bien en deçà de la clé d'indexation nécessaire calculée par l'UVCW et la Fédération des CPAS. Notre demande de « neutralité budgétaire réelle » s'inscrit donc dans la nécessité de prendre en compte une variable d'ajustement qui inclut non seulement l'indexation de la **valeur des points APE** mais également, l'indexation de la part « **réduction de cotisations sociales** », ainsi que l'effet du « **Wage drift** » (indexations barémiques).

Seule la prise en compte de l'ensemble de ces paramètres peut, selon nous, se présenter comme garantissant une neutralité budgétaire réelle pour les pouvoirs locaux et pourra rencontrer l'adhésion de leurs organes représentatifs.



III. FORCES ET FAIBLESSES DU PROJET DE REFORME

L'UVCW et la Fédération des CPAS saluent ce projet de réforme qui vise à pérenniser l'emploi APE tout en simplifiant le dispositif. Elles considèrent également, après avoir effectué des tests sur la formule qui servira à calculer le montant de la subvention en 2022, que le principe du mode de calcul proposé est juste, employeur par employeur, c'est-à-dire que chaque employeur recevra un montant correspondant à sa consommation réelle des subventions, estimée à partir de la consommation des points sur les années 2017 à 2019. Elles apprécient également le fait que des mécanismes correcteurs seront mis en place pour répondre à des situations particulières (par exemple si un employeur a fait face à une situation exceptionnelle pendant les années 2017 à 2019, qui l'amènerait à un montant trop bas que pour maintenir l'emploi de 2021), et seront attentives à la mise en place effective de ceux-ci, notamment dans les arrêtés d'exécution du décret.

L'UVCW et la Fédération des CPAS se réjouissent également que la réforme laisse une porte ouverte à la création de nouveaux emplois. Ceci est vu positivement, en particulier pour les pouvoirs locaux qui ont démontré au cours des mois précédents leur rôle plus que crucial au service du citoyen. Il est intéressant, à ce propos, de lire que les montants non consommés ou récupérés en cas de non-respect des conditions seront réinjectés dans des appels à projets visant à créer de l'emploi et à répondre à des besoins prioritaires, et ce secteur par secteur.

Toutefois, l'UVCW et la Fédération des CPAS ont toujours réclamé une neutralité budgétaire, d'un point de vue tant macro que micro-économique. Elles failliraient donc à leur mission si elles n'attiraient pas l'attention du gouvernement sur les risques que le présent avant-projet de décret fait peser sur les finances locales. Et à ce propos, le risque est double :

- Il y a d'une part le **risque de sous-évaluer le montant de base** que chaque employeur recevra en 2022, et ce principalement en raison de l'estimation qui sera faite de l'évolution des réductions de cotisations patronales [1] ;
- Et d'autre part, sur le plus long terme cette fois, le **mécanisme d'indexation proposé** dans l'avant-projet de décret conduira, au fil des années, à un écart de plus en plus grand entre salaires et subventions des agents, ce qui aura un impact soit sur les finances locales, soit sur l'emploi (mais plus probablement sur les deux) [2].

Il est donc important que la réforme se base sur de bons paramètres afin qu'elle puisse garantir un niveau suffisant de subvention au niveau macro-économique. Si la neutralité au niveau macro est assurée, la neutralité au niveau micro-économique suivra, puisque comme nous l'avons mentionné plus haut, la répartition des montants par employeur nous semble déterminée de manière correcte.

Par ailleurs, l'UVCW et la Fédération des CPAS demandent également une intégration des communes et CPAS sous plan de gestion dans les dérogations envisagées prévues pour les situations particulières [3], un calcul du VGE qui se fait sur le nombre de contrats et non sur base des prestations réelles [4], un assouplissement au niveau du rapportage [5], une information à chaque employeur avant la fin de 2021 [6], une garantie que les montants récupérés en cas de non-consommation ou de non-respect des conditions soient bel et bien réinjectés dans la création de nouveaux emplois [7], une autorisation des cumuls de subventions tant que les subventions ne dépassent pas la masse salariale [8], une adaptation des dispositifs qui reposent sur l'octroi de points APE, tels les IDESS [9], et l'ouverture d'une réflexion sur l'opportunité de laisser le dispositif « naissances multiples » dans le giron des CPAS [10].

[1] Sous-évaluation des montants dus en 2022

Ce premier risque tient en réalité à l'estimation du paramètre « G » du second volet de la formule proposée dans le décret, c'est-à-dire le paramètre d'ajustement des réductions de cotisations patronales¹. La raison d'être de ce paramètre G est d'augmenter le montant moyen des réductions de cotisations patronales par ETP subventionné entre 2017 et 2019 à un niveau suffisant pour que cela corresponde au montant des réductions de cotisations patronales par ETP en 2022, ce paramètre représente donc l'indexation nécessaire des montants recueillis pour garantir la neutralité budgétaire de ce volet 2, et par conséquent de l'ensemble de la formule.

La note au Gouvernement propose de calculer le paramètre « G » selon les règles d'indexation du point APE, ce qui en porterait la valeur à 1,03028. Oralement, ce montant a été annoncé comme un montant minimal. L'analyse des données administratives relatives aux pouvoirs locaux à l'UVCW et la Fédération des CPAS montre que le coefficient nécessaire pour garantir la neutralité budgétaire réelle de la réforme sera au-delà de 1,03, et nous demandons avec insistance que cette neutralité soit réelle et effective.

	T1 2018	T1 2020
Réductions de cotisations patronales dans les communes et CPAS wallons pour les postes APE (en milliers) ²	41.612	45.975
Nombre d'ETP subventionnés APE dans les communes et CPAS wallons ²	22.338	24.048
Réductions de cotisations patronales par ETP subventionné dans les communes et CPAS wallons	1,86	1,91

En effet, entre le premier trimestre 2018 et le premier trimestre 2020, le montant des réductions de cotisations patronales par ETP a évolué de 2,6%, il est donc difficile d'envisager qu'un coefficient de 3% sera suffisant pour combler l'évolution de ce chiffre entre 2018 et 2022, et ce d'autant plus que la dernière indexation des salaires de la fonction publique a eu lieu en avril 2020 et n'est donc pas reprise dans les données du T1 2020, et que la prochaine indexation prévue par le bureau du plan sera pour l'automne 2021. Deux indexations des salaires (de 2% chacune) auront donc eu lieu entre le premier trimestre de 2020 et le premier trimestre de 2022, et ces indexations ne prennent pas en compte les évolutions barémiques de la fonction publique, qui doivent, selon l'avant de projet proposé (et comme c'est le cas actuellement) être appliquées au personnel engagé sous le statut APE.

Il est donc indispensable de revoir le paramètre G de la formule de calcul à la hausse, et ce de manière significative, pour assurer la neutralité budgétaire annoncée.

[2] Insuffisance de l'indexation sur le long terme

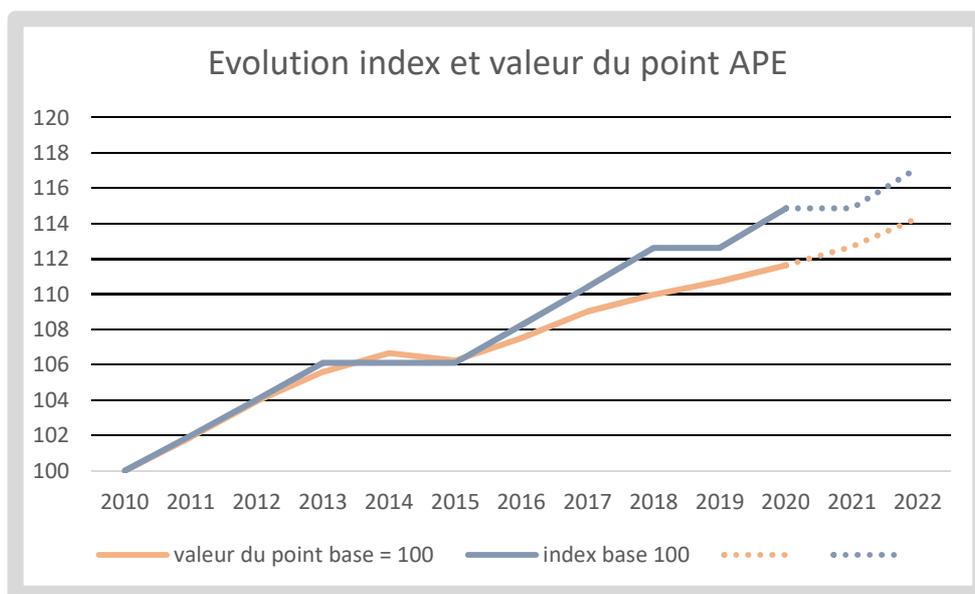
Un des objectifs annoncés de la réforme est la « pérennisation » des emplois APE. Le terme choisi est important, car il comporte une notion de durabilité. Il ne s'agit pas de garantir les emplois en 2022, ou même à l'horizon de la législature, mais bien d'assurer une stabilité des emplois sur le long terme, et ce en octroyant aux employeurs les subventions nécessaires pour y arriver.

Pour répondre à cet objectif, il s'agit donc de contrôler que les montants attribués suivent l'évolution des salaires, ces derniers évoluant selon des règles bien précises dans le cas des pouvoirs locaux. L'avant-projet de décret prévoit que l'ensemble de la subvention déterminée pour chaque employeur pour 2022 évoluera, d'année en année, selon un mécanisme d'indexation qui est précisément celui de l'indexation actuelle de la valeur du point. L'idée est louable, mais l'analyse du passé nous montre

¹ Cela ne signifie pas que l'augmentation proposée dans le premier volet de la formule est suffisante pour couvrir les augmentations salariales, mais comme le premier volet concerne la valeur du point, et qu'il s'agit du montant que les employeurs auraient perçu hors réforme, nous n'ouvrons pas le débat sur ce volet 1

² Données ONSS

que l'indexation de la valeur du point n'a presque jamais pu compenser l'évolution des coefficients d'indexation des salaires de la fonction publique au cours des 10 dernières années :



Attention : Le graphique ci-dessus porte sur l'évolution de l'index, mais ne tient pas compte des évolutions barémiques. Pour tenir compte de l'évolution des salaires, il faudrait prendre en compte à la fois l'index et les augmentations prévues dans la RGB, ce qui montrerait un écart encore plus grand.

La formule d'indexation actuelle ne permet déjà pas de prendre en compte à la fois l'évolution de l'index et celle des augmentations barémiques, mais le fait que cette indexation annuelle sera « limitée au taux annuel de croissance du crédit budgétaire de l'année » réduit encore plus les possibilités de couvrir l'intégralité des salaires dans le futur. Cela ne permet pas d'offrir des garanties suffisantes aux employeurs, qui ne peuvent pas, eux, limiter les salaires des travailleurs engagés en vertu du décret. Actuellement, ce phénomène existe déjà, mais est limité par le fait qu'une partie des subventions suit directement l'évolution de la masse salariale (la réduction des cotisations patronales), et qu'il est possible de compenser les pertes liées à une trop faible augmentation du point par une répartition plus adéquate des points APE sur les travailleurs. Ceci ne sera plus possible avec la forfaitarisation de l'aide qui sera de mise dès 2022.

Le risque est donc grand, avec si peu de garanties, de voir se creuser l'écart entre le coût des travailleurs et le montant des subventions, ce qui pourrait à terme se répercuter sur l'emploi. Etant donné le respect du volume global de l'emploi qui doit être respecté, il pourrait découler de ces pertes d'emploi des pertes de subventions, et ainsi de suite. Pour éviter d'entrer dans un cercle vicieux qui ne conduirait qu'à la perte d'emplois, l'UVCW et la Fédération des CPAS réclament avec insistance un mécanisme d'indexation qui puisse garantir à chaque employeur de pouvoir conserver ses subventions, et donc ses emplois, sur le long terme.

[3] Dérogations pour les communes et CPAS sous plan de gestion

La philosophie du projet de réforme est de veiller au maintien du volume global de l'emploi de référence tel que calculé au sein de chaque employeur local. Il est en outre prévu que des mécanismes correcteurs soient mis en place pour répondre à des situations particulières, par exemple dans l'hypothèse où un employeur a fait face à une situation exceptionnelle pendant les années 2017 à 2019, et obtiendrait donc un montant trop bas pour maintenir l'emploi de 2021.

Force est de constater que la plupart des communes et des CPAS sous plan de gestion sont régulièrement incités à équilibrer leurs finances par un ajustement du volume de l'emploi, malheureusement souvent considéré comme une variable d'ajustement budgétaire. Par

conséquent, nous demandons que la mise sous plan de gestion d'une commune ou d'un CPAS puisse être prise en compte dans les dérogations admises lors du calcul de la future subvention, mais également dans le cadre du contrôle du VGE.

[4] Vérification du maintien du VGE

Les modalités de contrôle du volume global de l'emploi (VGE) ne sont pas définies précisément dans l'avant-projet de décret. La question se pose par conséquent de savoir si ce contrôle se fera sur base des emplois réalisés (« Y a-t-il bien le bon nombre de personnes sous contrat ? ») ou bien sur les emplois effectifs (« Le nombre de jours de prestation d'un agent APE à temps plein correspond-il effectivement à un temps plein ? »).

Si c'est le second cas de figure qui est prévu, l'UVCW et la Fédération des CPAS s'inquiètent de l'impact sur le long terme de la subvention, puisque si on prend le cas de « gros » employeurs, il n'est pas rare qu'il y ait des absences de longue durée (maternité, maladie, congés thématiques ou autres), et si pendant 3 ans il y a plusieurs absences de longue durée (ce qui n'est pas rare si on parle de plusieurs centaines d'emplois), l'employeur peut perdre un montant de subvention qui peut correspondre à 1 ou plusieurs ETP au bout de 3 ans.

L'UVCW et la Fédération des CPAS demandent donc que les arrêtés d'exécution du décret prévoient le contrôle du VGE sur base du nombre de contrats.

[5] Allègement des rapports annuels

L'UVCW et la Fédération des CPAS demandent que les rapports annuels, prévus dans le décret, soient réduits à leur plus simple expression, et ce dans un souci de simplification administrative. Les communes et CPAS, en tant qu'employeurs publics, répondent à des missions qui sont l'essence même de leur existence. Est-il nécessaire, en plus des différents rapports déjà sollicités pour d'autres thématiques, de continuer à rendre compte de manière détaillée de l'activité des travailleurs APE, dès lors que ceux-ci ne font que remplir les missions légales qui sont celles des pouvoirs locaux ? Les pouvoirs locaux souhaitent passer le maximum de leur temps à remplir des missions et services pour les citoyens plutôt que des rapports administratifs, étant donné que les moyens de contrôle du dispositif existent par ailleurs (maintien du volume global de l'emploi, données ONSS...).

[6] Information des employeurs

Trouver un équilibre pour trouver la répartition la plus juste entre les différents employeurs a nécessité une belle ingéniosité au niveau de la formule de calcul de la subvention de base de 2022, et a rendu celle-ci relativement compliquée. Le niveau d'information nécessaire pour un employeur, pour anticiper le montant qui lui sera dû en 2022, est relativement élevé, spécifiquement lorsqu'il est question de cession ou réception de points. L'UVCW et la Fédération des CPAS demandent donc que chaque employeur puisse bénéficier, au cours du premier semestre 2021, d'une estimation du montant qui sera octroyé à partir de 2022, et ce afin de réaliser des prévisions budgétaires qui tiennent la route.

[7] Garanties pour le redéploiement de l'emploi

Comme dit plus haut, l'UVCW et la Fédération des CPAS se réjouissent de voir que les montants récupérés en cas de sous-consommation ou de non-respect des conditions seront réinjectés dans la création d'emploi, notamment via des appels à projets. Néanmoins, rien dans les textes n'impose ce redéploiement des montants économisés, et afin que ces intentions puissent se concrétiser, les instances locales demandent que ce principe soit inscrit dans le décret. Étant donné que la sous-

consommation au sein du secteur des pouvoirs locaux sera faible, nous demandons en outre qu'un budget supplémentaire soit dégagé pour permettre aux communes et aux CPAS d'accroître le nombre d'emplois dans leurs missions essentielles de proximité au service du citoyen et notamment dans le cadre de la relance à la suite de cette crise sanitaire et économique inédite.

[8] Autorisation des cumuls

A partir du moment où le montant de l'aide APE par ETP est régulièrement très bas par rapport au coût salarial complet d'un travailleur, pourquoi interdire les cumuls avec d'autres subventions ? L'UVCW et la Fédération des CPAS demandent que les cumuls de subventions soient possibles, comme c'est le cas actuellement, lorsque le montant cumulé des subventions ne dépasse pas la masse salariale.

[9] Pérennisation des structures s'appuyant sur les points APE

La Fédération des CPAS rappelle également que certains dispositifs, comme les IDESS (Initiatives de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale), gardes à domicile, aides ménagères sociales, s'appuient sur le dispositif APE. Afin de ne pas paralyser le dynamisme du secteur, il est important de veiller à repositionner les textes légaux relatifs à ces structures, pour leur permettre de continuer à vivre et grandir.

[10] Naissances multiples : l'opportunité d'un changement ?

La Fédération des CPAS apprécie le traitement particulier qui a été réservé aux naissances multiples, garantissant à toute structure qui en aura besoin à l'avenir de pouvoir disposer des fonds nécessaires pour continuer à remplir cette mission, importante pour le citoyen. Elle se demande toutefois si la réforme n'est pas le moment de réfléchir à l'organisation de cette disposition : le CPAS est-il vraiment l'institution la plus adaptée pour garantir l'efficacité du dispositif ? Ne faut-il pas plutôt envisager cela au niveau d'un SAFA dont l'aide à domicile au bénéfice des familles est un métier de base ? En effet, l'occurrence des naissances multiples est rare, et dans certains CPAS c'est parfois un branle-bas de combat pour trouver les personnes qui assureront cette aide à domicile sur un temps limité. En outre, en cas d'arrêt de l'intervention à la demande de la famille, le CPAS doit gérer des fins de contrat dans un contexte complexe et « compliqué ». La Fédération des CPAS est à la disposition du Gouvernement pour réfléchir à des solutions plus adaptées. Elle insiste en tous les cas sur le maintien du dispositif, qui permet aux familles confrontées à 3 naissances simultanées (ou presque) de recevoir un soutien indispensable.

CONCLUSION

En conclusion, si elles approuvent la réforme et les principes qui sous-tendent celle-ci, l'UVCW et la Fédération des CPAS demandent avec insistance que :

- les paramètres sur lesquels les calculs seront basés respectent une neutralité budgétaire réelle, et non imaginaire ;
- la pérennisation des emplois se fasse réellement sur le long terme, en prévoyant un mécanisme d'indexation qui suive au plus près les évolutions des salaires dans la fonction publique ;
- des dérogations soient prévues pour les communes et les CPAS qui sont sous plan de gestion ;
- le contrôle du VGE se fasse sur le nombre de contrats et non pas sur les prestations réelles ;
- les rapports annuels à compléter par les employeurs soient réduits à leur plus simple expression ;
- les employeurs soient informés en toute transparence des montants qui leur seront alloués, et ce dans des délais qui permettent les prévisions budgétaires ;
- le redéploiement de l'emploi soit garanti dans les textes, et qu'un budget supplémentaire soit dégagé pour la création d'emplois à destination des communes, des CPAS et de leurs paraloaux (au-delà de la sous-consommation qui reste marginale dans ce secteur) ;
- les cumuls continuent à être autorisés pour autant qu'ils ne dépassent pas la masse salariale subventionnée ;
- le dispositif IDESS soit revu de manière à pouvoir continuer à vivre et se déployer en s'affranchissant du décret actuel sur lequel il repose en partie, et qui sera abrogé ;
- une réflexion sur l'opportunité de maintenir le dispositif naissances multiples au sein des CPAS soit amorcée.
