772 (2026-2027) — N° 1

PARLEMENT WALLON

SESSION 2026-2027

23 NOVEMBRE 2026

PROJET DE DÉCRET

rendant les articles L1321-1, alinéa 1er, 20°, L6211-1 et L6211-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation applicables aux centres publics d'action sociale et organisant la continuité de certains services en matière d'action sociale et le maintien de certaines infrastructures de milieux d'accueil de la petite enfance

site web : www.parlement-wallonie.be
courriel : courriel@parlement-wallonie.be

RÉSUMÉ

Le présent projet de décret rend applicables aux centres publics d'action sociale les articles L1321-1, alinéa 1er, 20°, L6211-1 et L6211-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Il inscrit en outre dans ce même Code des dépenses obligatoires et une amende administrative propres aux maisons de repos, aux maisons de repos et de soins et aux services d'aide aux familles et aux aînés, distinctes du financement général des communes. Il complète également les conditions de maintien des subventions régionales aux infrastructures de crèches et les motifs de leur récupération.

EXPOSÉ DES MOTIFS

En réponse à l'avis n° 80.216/4 du 18 novembre 2026, qui renvoie aux observations de l'avis n° 80.213/4, le présent projet règle lui-même les obligations sectorielles des communes et des CPAS dans les matières dont la Communauté française a transféré l'exercice à la Région wallonne en vertu de l'article 138 de la Constitution et du décret du 11 avril 2014 relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française. Il donne ainsi suite au point 3.3 de ce dernier avis. Pour les crèches, le projet intervient dans le régime de subventionnement de leurs infrastructures au titre de la compétence dont l'exercice a été transféré à la Région en application de l'article 138 de la Constitution.

Les articles L7311-1 et L7311-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation instituent des garanties de continuité des services. Ces articles ne conditionnent ni l'octroi ni le calcul du Fonds des communes. L'amende est infligée par le Ministre des Pouvoirs locaux. La compétence matérielle mobilisée est celle de l'action sociale et de la santé dont l'exercice est transféré à la Région.

L'article 23, alinéa 3, 1° et 2°, de la Constitution protège notamment le droit au travail, la santé et l'aide sociale et médicale. L'obligation de *standstill* interdit un recul significatif de la protection existante dépourvu de justification raisonnable, tout en laissant au législateur une marge d'appréciation quant aux modalités de cette protection. La réforme doit donc prévenir le risque que la disparition du régime APE compromette des services intensifs en personnel destinés à des personnes âgées, dépendantes ou fragiles, ainsi que l'accessibilité de l'accueil de la petite enfance pour les enfants et leurs familles. Le *standstill* justifie des garanties de continuité ; il n'impose pas le maintien de chaque structure par son pouvoir organisateur initial. (1)

Le projet participe également au maintien dans le temps de certains effets des programmes de remise au travail lors de leur abrogation. L'exercice de la compétence régionale visée à l'article 6, §1er, IX, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 est mobilisé à cette fin, sans préjudice des fondements sectoriels précités.

La différence de traitement entre les communes et CPAS et les autres opérateurs est justifiée par les effets particuliers de l'abrogation du dispositif APE : les moyens des pouvoirs locaux sont intégrés dans un financement général, sans maintien des anciennes obligations de volume global de l'emploi. Le législateur entend prévenir le risque que ce changement entraîne un recul significatif de l'accueil accessible. Cette garantie de continuité protège l'utilité sociale des investissements régionaux, sans imposer aux communes et CPAS de demeurer eux-mêmes pouvoirs organisateurs.

En réponse au point 4 de l'avis n° 80.213/4, la restriction à l'autonomie locale, garantie par les articles 41 et 162 de la Constitution et l'article 9, paragraphes 1er et 4, de la Charte européenne de l'autonomie locale, poursuit la protection durable des usagers de ces services. La jurisprudence permet au législateur compétent d'encadrer les choix locaux si l'atteinte n'est pas manifestement disproportionnée (2).

Le plancher de 90 % ménage une marge de 10 % et repose sur l'année complète 2025, antérieure à l'adoption de la réforme. Fixé en valeur nominale sans indexation automatique, il n'impose ni la création d'un service ni le maintien de postes déterminés. Les autorités locales conservent leur liberté d'organisation et de reprise du service dans les conditions de l'article L7311-2 du CDLD. Le maintien de cette garantie dans le temps répond au caractère durable des besoins de soins et d'aide ; pour les établissements visés à l'article L7311-2 du CDLD, la fermeture reste possible, avec une amende unique, déterminable à l'avance et exclue en cas de force majeure non imputable. Pour une crèche, la commune ou le CPAS peut cesser d'en assurer l'activité par une reprise répondant aux conditions du nouvel article L7311-3, §1er, 2°. Ce transfert écarte le motif de récupération lié à la fermeture, sous réserve du respect des autres conditions du subside. L'atteinte à l'autonomie locale est ainsi limitée à la sauvegarde de la continuité et de l'accessibilité du service.

1. Voy. C.C., 23 novembre 2023, n° 157/2023, B.3.1 à B.3.4, sur la portée du standstill et la marge d'appréciation du législateur.

2. Sur l'encadrement de l'autonomie locale par le législateur compétent et l'exigence de proportionnalité : *voy*. C.C., 12 février 2015, n° 16/2015, B.14.2 à B.14.4.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

L'article n'appelle pas de commentaire.

Article 2

L'article rend applicables aux CPAS les dispositions relatives aux dépenses générales de personnel visées à l'article L1321-1, alinéa 1er, 20°, ainsi que les protections des contrats en cours prévues aux articles L6211-1 et L6211-2. Pour ces deux dernières dispositions, il est renvoyé aux commentaires des articles 11 et 12 du projet relatif à la dotation Dépenses de personnel, notamment quant aux conditions de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Article 3

Les articles L7311-1 et L7311-2 concernent les maisons de repos, maisons de repos et de soin ainsi que les SAFA.

L'article L7311-1 impose aux communes et aux CPAS qui sont pouvoirs organisateurs des services concernés de maintenir annuellement au budget des dépenses de traitement au moins égales à 90 % du montant de 2025, diminué, le cas échéant, de la part correspondant à l'établissement transféré ou fermé. La notion de traitement vise les rémunérations supportées en qualité d'employeur ou de pouvoir organisateur.

L'article L7311-2 sanctionne la fermeture sans reprise par une personne morale de droit public ou par une ASBL répondant aux conditions tarifaires prévues. Le choix de ces repreneurs vise la continuité d'une offre accessible et sans but lucratif, sans incidence sur la dotation communale. L'amende est due une seule fois à raison de la fermeture : elle correspond à cinq fois les dépenses obligatoires annuelles du service, calculées avant diminution. La force majeure non imputable exclut l'amende.

La procédure est confiée à l'administration et à l'autorité de tutelle visées à l'article L3111-2 du CDLD. L'administration notifie un avis exposant les manquements reprochés. La commune ou le CPAS dispose de quinze jours francs pour présenter ses observations et demander une audition. L'autorité de tutelle statue dans les septante-cinq jours francs de la notification de l'avis, de la réception des observations ou de l'établissement définitif du procès-verbal d'audition, selon le cas. Les notifications se font par recommandé ou par la voie électronique prévue à l'article L3115-1. Le recours de droit commun au Conseil d'État reste ouvert.

L'article L7311-3 porte sur les infrastructures « crèches ».

L'article L7311-3, §1er, prévoit la récupération par le Gouvernement de tout ou partie du subside d'infrastructure octroyé : le non-maintien du plancher de 90 % des dépenses de traitement de 2025 et la fermeture sans reprise répondant aux conditions prévues. Ces conditions visent à préserver la continuité de l'accueil et l'utilité des infrastructures subventionnées après l'abrogation des APE. Elles relèvent du contrôle du subventionnement régional des infrastructures ; les compétences de la Communauté française en matière d'autorisation, d'encadrement et de fonctionnement de l'accueil sont préservées.

La définition des subventions par leur objet permet de couvrir l'ensemble des aides wallonnes accordées aux communes et aux centres publics d'action sociale pour les infrastructures et les équipements concernés. Sont notamment visées :

1° les subventions relevant du décret du 16 novembre 2023 relatif au subventionnement des infrastructures et des équipements des milieux d'accueil de la petite enfance et de ses arrêtés d'exécution, dont l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 mai 2024 ;

2° les subventions octroyées sous le régime de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 8 juillet 1983 concernant les infrastructures de crèches et d'établissements assimilés, y compris les dossiers demeurant soumis à cet arrêté conformément à l'article 14 du décret du 16 novembre 2023 ;

3° les subventions d'infrastructure pour la création de places d'accueil octroyées dans le cadre du Plan Équilibre, en application des articles 6, §1er, et 10, §9, de l'accord de coopération du 25 mai 2022, auquel assentiment a été donné par le décret wallon du 30 juin 2022.

Ces aides sont également visées lorsqu'elles sont liquidées par l'intermédiaire du Centre régional d'aide aux communes, notamment en application de l'article 5, §13, du décret du 23 mars 1995 portant création du Centre. Cette énumération est illustrative et ne limite pas le champ du dispositif. Les dispositions des accords de coopération applicables demeurent réservées.

Une reprise conforme permet au pouvoir local de se défaire de la gestion sans récupération au titre de la fermeture, sous réserve des autres conditions du subside. Les garanties du régime de récupération existant restent applicables.

Le paragraphe 2 de l'article L7311-3 rend applicable de plein droit la procédure de récupération prévue par l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 mai 2024.

La limitation du transfert à des opérateurs associatifs lorsque le transfert n'a pas lieu vers une personne morale de droit public, donne suite à la remarque suivante du CESE dans son avis sur le présent projet de décret : « les organisations syndicales sont opposées au fait que le mécanisme correcteur ne s'appliquerait pas en cas de reprise de l'activité par une personne physique ou morale de droit privé. Elles relèvent que, dans cette hypothèse, la commune conserverait l'intégralité de sa dotation alors même qu'elle n'assurerait plus l'activité. Elles insistent pour qu'une reprise par un opérateur pri-

vé, en particulier marchand, ne puisse avoir pour effet de rendre financièrement avantageuse la cessation d'un service public. Elles demandent que cette disposition soit revue afin d'éviter que ce mécanisme ne constitue un incitant à la privatisation des services concernés. ». A cet égard, la disposition précise que la reprise par une personne morale de droit public ou par une association sans but lucratif assurant le service à un tarif dont le montant à charge de l'usager est fixé ou plafonné par ou en vertu d'une disposition légale, décrétale ou réglementaire écarte ce mécanisme. Cette différence de traitement repose sur la finalité de la disposition. La quote-part de la commune est calculée en tenant notamment compte des charges historiquement supportées pour des services destinés à des publics dont l'accès doit être préservé. Lorsque l'activité est reprise par une association sans but lucratif dans un cadre tarifaire réglementé, son mode d'organisation et les conditions financières imposées aux usagers offrent des garanties de continuité et d'accessibilité qui justifient que cette reprise soit prise en considération. En revanche, la reprise par un opérateur poursuivant un but lucratif ne présente pas, du seul fait qu'il poursuit l'activité, les mêmes garanties quant à l'affectation des ressources et aux conditions dans lesquelles le service sera rendu.

Article 4

L'article fixe l'entrée en vigueur au 1er janvier 2027.

PROJET DE DÉCRET

rendant les articles L1321-1, alinéa 1er, 20°, L6211-1 et L6211-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation applicables aux centres publics d'action sociale et organisant la continuité de certains services en matière d'action sociale et le maintien de certaines infrastructures de milieux d'accueil de la petite enfance

Le Gouvernement wallon,

Sur la proposition du Ministre des Pouvoirs locaux,

Après délibération,

ARRÊTE :

Le Ministre des Pouvoirs locaux est chargé de présenter au Parlement le projet de décret dont la teneur suit :

Chapitre 1er - Disposition générale

Article 1er

Le présent décret règle, en vertu de l'article 138 de la Constitution, une matière visée à l'article 128, §1er, de celle-ci.

Chapitre 2 - Modifications du Code de la démocratie locale et de la décentralisation

Art. 2

À l'article L7111-4 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, un alinéa est inséré avant le premier alinéa, rédigé comme suit :

« Les articles L1321-1, alinéa 1er, 20°, L6211-1 et L6211-2 sont applicables aux centres publics d'action sociale. ».

Art. 3

Dans la Septième Partie du même Code, il est inséré un livre III intitulé « Effets du décret du xx/xx/xxxx relatif à l'intégration des dispositifs de soutien à l'emploi dans les politiques fonctionnelles », comprenant les articles L7311-1 à L7311-3 rédigés comme suit :

« Art. L7311-1. Le conseil communal et le conseil de l'action sociale sont tenus de porter annuellement au budget, parmi les dépenses obligatoires :

1° sans préjudice d'un transfert du service à une autre personne morale tel que visé à l'article L7311-2, les traitements des membres du personnel de maisons de repos et de maisons de repos et de soins telles que visées dans le Code wallon de l'action sociale et de la santé, dont la commune ou le centre public d'action sociale est pouvoir organisateur, à un niveau au moins égal à nonante pour cent du montant de l'année 2025 selon les dernières données comptables disponibles diminué, le cas échéant, du montant relatif à l'établissement fermé ou transféré visé à l'article L7311-2 ;

2° sans préjudice d'un transfert du service à une autre personne morale tel que visé à l'article L7311-2, les traitements des membres du personnel des services d'aide aux familles et aux aînés agréés conformément au Code wallon de l'action sociale et de la santé, dont la commune ou le centre public d'action sociale est pouvoir organisateur, à un niveau au moins égal à nonante pour cent du montant de l'année 2025 selon les dernières données comptables disponibles diminué, le cas échéant, du montant relatif au service fermé ou transféré visé à l'article L7311-2.

Art. L7311-2. §1er. Lorsqu'une commune ou un centre public d'action sociale ferme une maison de repos ou ferme une maison de repos et de soins telles que visées dans le Code wallon de l'action sociale et de la santé ou ferme un service d'aide aux familles et aux aînés agréé conformément audit code, dont la commune ou le centre public d'action sociale est pouvoir organisateur ou gestionnaire, sans que l'activité concernée fasse l'objet d'une reprise par une personne morale de droit public ou par une association sans but lucratif assurant le service concerné à des conditions tarifaires dont le montant à charge de l'usager est fixé ou plafonné par ou en vertu d'une disposition légale, décrétale ou réglementaire, une amende administrative lui est infligée, par arrêté, par l'autorité de tutelle visée à l'article L3111-2, alinéa 1er, 4°.

Le montant de l'amende est égal à cinq fois le montant annuel des dépenses obligatoires correspondant à l'établissement ou au service fermé, déterminé conformément à l'article L7311-1 avant la diminution liée à cette fermeture.

L'amende n'est pas infligée en cas de force majeure non imputable à la commune ou au centre public d'action sociale.

§2. Lorsque, dans l'exercice de ses missions, l'administration visée à l'article L3111-2, alinéa 1er, 1°, constate l'existence de la situation visée au paragraphe 1er, elle établit un avis dans lequel figurent les manquements qui sont susceptibles d'être reprochés à la commune ou au centre public d'action sociale.

Cet avis est notifié par courrier recommandé. La voie électronique visée à l'article L3115-1 vaut courrier recommandé.

§3. La commune ou le centre public d'action sociale dispose d'un délai de quinze jours francs à partir de la notification de l'avis pour faire valoir, par courrier re-

commandé adressé à l'administration visée à l'article L3111-2, alinéa 1er, 1°, ses observations, accompagnées, le cas échéant, d'une demande d'audition. L'audition est organisée dans un délai raisonnable.

§4. L'autorité de tutelle visée à l'article L3111-2, alinéa 1er, 4°, rend sa décision :

1° dans les septante-cinq jours francs de la notification de l'avis visé au paragraphe 2 si la personne concernée n'y a pas réagi ;

2° dans les septante-cinq jours francs de la réception des observations s'il n'y a pas eu d'audition ;

3° dans les septante-cinq jours francs de l'établissement définitif du procès-verbal de l'audition si celle-ci a eu lieu.

La décision de l'autorité de tutelle visée à l'article L3111-2, alinéa 1er, 4°, est adressée à la commune ou au centre public d'action sociale concerné par courrier recommandé. La voie électronique visée à l'article L3115-1 vaut courrier recommandé.

Art. L7311-3. §1er. Sans préjudice des dispositions des accords de coopération applicables, le Gouvernement procède à la récupération de tout ou partie de la subvention octroyée par la Région wallonne à une commune ou à un centre public d'action sociale, directement ou par l'intermédiaire d'un organisme qu'elle contrôle, pour l'acquisition de droits réels, les travaux, l'équipement ou le premier ameublement des infrastructures affectées à des crèches visées à l'article 3, 1°, du décret de la Communauté française du 21 février 2019 visant à renforcer la qualité et l'accessibilité de l'accueil de la petite enfance en Communauté française, lorsque :

1° le conseil communal ou le conseil de l'action sociale, selon le cas, ne porte pas annuellement au budget, parmi les dépenses obligatoires, sans préjudice d'un transfert du service à une autre personne morale tel que visé au 2°, les traitements des membres du personnel des crèches telles que visées par l'article 3, 1°, du décret de la Communauté française du 21 février 2019 visant à renforcer la qualité et l'accessibilité de l'accueil de la petite enfance en Communauté française, dont la commune ou le centre public d'action sociale est pouvoir organisateur, à un niveau au moins égal à nonante pour cent du montant de l'année 2025 selon les dernières données comptables disponibles ;

2° une commune ou un centre public d'action sociale ferme une crèche telle que visée par l'article 3, 1°, du décret de la Communauté française du 21 février 2019 visant à renforcer la qualité et l'accessibilité de l'accueil de la petite enfance en Communauté française, sans que l'activité concernée fasse l'objet d'une reprise par une personne morale de droit public ou par une association sans but lucratif assurant le service concerné à des conditions tarifaires dont le montant à charge de l'usager est fixé ou plafonné par ou en vertu d'une disposition légale, décrétale ou réglementaire.

§2. La procédure prévue à l'article 42 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 mai 2024 relatif au subventionnement des infrastructures et des équipements des milieux d'accueil de la petite enfance est applicable de plein droit à la récupération visée au paragraphe 1er, quel que soit le régime d'octroi de la subvention. ».

Chapitre 3 - Entrée en vigueur

Art. 4

Le présent décret entre en vigueur le 1er janvier 2027.

Namur, le 23 novembre 2026.

Pour le Gouvernement,

Le Ministre-Président et Ministre du Budget, des Finances, des Relations internationales et du Bien-être animal,

ADRIEN DOLIMONT

Le Ministre du Territoire, des Infrastructures, de la Mobilité et des Pouvoirs locaux,

FRANÇOIS DESQUESNES

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 80.216/4
du 18 novembre 2026

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'rendant les articles L1321-1, § 1er, alinéa 1er, 2°, 3° et 20°, L6211-1 et L6211-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation applicables aux centres publics d'action sociales

Le 16 octobre 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre du Territoire, des Infrastructures, de la Mobilité et des Pouvoirs locaux de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un avant-projet de décret 'rendant les articles L1321-1, § 1er, alinéa 1er, 2°, 3° et 20°, L6211-1 et L6211-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation applicables aux centres publics d'action sociale'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 16 novembre 2026. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier MINY, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 novembre 2026.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique ‡ ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

Compte tenu des observations formulées dans l'avis 80.213/4 donné ce jour par la section de législation sur l'avant-projet de décret « modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue d'instaurer une dotation relative aux dépenses de personnel au sein du Fonds des communes », et du lien entre le contenu de cet avant-projet et celui de l'avant-projet faisant l'objet de la présente demande d'avis [1], ce dernier n'est pas examiné plus avant.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Bernard BLERO

‡ S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

[1] L'exposé des motifs et le commentaire des articles du présent avant-projet se limitent à renvoyer à ceux de l'avant-projet de décret sur lequel la section de législation a donné l'avis 80.213/4.

AVANT-PROJET DE DÉCRET

du ...(date) rendant les articles L1321-1, §1er, alinéa 1er, 2°, 3° et 20°, L6211-1 et L6211-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation applicables aux centres publics d'action sociale

Exposé des motifs

Il est renvoyé à l'exposé des motifs du projet de décret instaurant une nouvelle dotation relative aux dépenses de personnel au sein du Fonds des communes.

Commentaire des articles

Article 1er

L'article n'appelle pas de commentaire.

Articles 2 et 3

Il est renvoyé à l'exposé des motifs du projet de décret instaurant une nouvelle dotation relative aux dépenses de personnel au sein du Fonds des communes.

AVANT-PROJET DE DÉCRET

du ...(date) rendant les articles L1321-1, §1er, alinéa 1er, 2°, 3° et 20°, L6211-1 et L6211-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation applicables aux centres publics d'action sociale

Le Gouvernement wallon,

Sur proposition du Ministre des Pouvoirs locaux,

Après délibération,

ARRÊTE :

Le Ministre des Pouvoirs locaux est chargé de présenter au Parlement le projet de décret dont la teneur suit :

Article 1er

Le présent décret règle une matière visée à l'article 128, §1er en vertu de l'article 138 de la Constitution.

Art. 2

A l'article L7111-4 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, un alinéa est inséré avant le premier alinéa, rédigé comme suit : « Les articles L1321-1, §1er, alinéa 1er, 2°, 3° et 20°, L6211-1 et L6211-2 sont applicables aux centres publics d'action sociale. ».

Art. 3

Le présent décret entre en vigueur à la même date que le décret du XX/XX/XXXX relatif à la réconciliation des politiques fonctionnelles de soutien à l'emploi et au plus tard le 1er janvier 2027.

Namur, le 15 octobre 2026.

Pour le Gouvernement :

Le Ministre-Président,

ADRIEN DOLIMONT

Le Ministre des Pouvoirs locaux,

FRANÇOIS DESQUESNES

CESE Wallonie
Conseil économique, social
et environnemental de Wallonie

AVIS n°1690

Avis sur l'avant-projet de décret instaurant deux dotations complémentaires au Fonds des communes et l'avant-projet de décret instaurant une dépense à inscrire transitoirement au budget des communes au bénéfice des centres publics d'action sociale (Réforme des APE)

Avis adopté le 28 septembre 2026

Rue du Vertbois, 13c
B-4000 Liège
T 04 232 98 11
F 04 232 98 10
info@cesewallonie.be
www.cesewallonie.be

CESE Wallonie

Conseil économique, social et environnemental de Wallonie

2026/A.1690

TABLE DES MATIERES

1. INTRODUCTION 3

2. EXPOSÉ DU DOSSIER 3

2.1. Réforme des APE 3

2.2. Mise en œuvre pour les communes, CPAS et régies communales autonomes 4

3. PROJET D'AVIS 5

3.1. Remarques transversales aux réallocations des moyens ex-APE 5

3.2. Considérations générales 6

3.2.1. Appréciation générale 6
3.2.2. Montant transféré et trajectoire budgétaire 7
3.2.3. Couverture de frais de rémunération 7
3.2.4. Cadastre annuel des moyens transférés et des emplois 8
3.2.5. Maintien de l'emploi et concertation locale 8
3.2.6. Intégration des moyens dans le financement général des communes 9
3.2.7. Demande de données, de simulations et d'un calculateur 11

3.3. Considérations particulières 11

3.3.1. Plafond de la dotation globale (DCi) 11
3.3.2. Facteur de continuité (APEi) 12
3.3.3. Tranche fluctuante (TFi) et critères de répartition 12
3.3.4. Bonus lié au taux de contractualisation (BCi) 13
3.3.5. Maintien des dépenses de traitement des services locaux « sensibles » 14
3.3.6. Mécanisme correcteur en cas de cessation d'un service « sensible » 15
3.3.7. Situation d'autres structures et emplois dépendant des pouvoirs locaux 16

1. INTRODUCTION

Le 11 juin 2026, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture l'avant-projet de décret instaurant deux dotations complémentaires au Fonds des communes et l'avant-projet de décret instaurant une dépense à inscrire transitoirement au budget des communes au bénéfice des centres publics d'action sociale.

Le 22 juillet 2026, le Vice-Président du Gouvernement wallon et Ministre des Pouvoirs locaux, M. F. DESQUESNES, a sollicité l'avis du CESE Wallonie sur ces avant-projets. Les avis de l'Union des villes et communes de Wallonie ainsi que de la Fédération des CPAS ont également été requis.

Le 2 septembre 2026, Mme F. THOMAS, Conseillère, et M. A. CAMBRON, Attaché, représentant le cabinet de M. le Ministre F. DESQUESNES, ont présenté les avant-projets devant la Commission de l'Emploi, de la Formation et de l'Éducation et la Commission de l'Économie, des Finances et de la Politique industrielle du CESE Wallonie.

2. EXPOSÉ DU DOSSIER

2.1. RÉFORME DES APE

La réforme des aides à la promotion de l'emploi (APE) consiste en un transfert du budget APE vers les politiques fonctionnelles en Région wallonne et en Fédération Wallonie-Bruxelles (via un accord de coopération). Selon la Note relative à la méthodologie de la réforme[1], l'abrogation du décret du 10 juin 2021 sur la pérennisation des emplois APE répond à une double logique « *D'une part, la responsabilisation des ministres fonctionnels et la cohérence de réconcilier les politiques sectorielles avec les politiques de soutien à l'emploi dans ces mêmes secteurs. D'autre part, la fin d'un dispositif d'aide à l'emploi fondé sur un critère d'éligibilité trop large (un seul jour d'inscription au Forem,* [4 mois depuis le 1er janvier 2026]*) qui ne cible pas suffisamment les personnes qui, sans aide, n'accéderaient pas au marché du travail.* »

La réforme repose, dans un premier temps, sur l'adoption d'un décret « chapeau » établissant notamment des balises à respecter par les ministres fonctionnels, dans un second temps, sur l'adaptation de régimes d'aide existants ou l'adoption de nouveaux dispositifs « réceptacles » par ces ministres.

Le projet de décret relatif à la réconciliation des politiques fonctionnelles de soutien à l'emploi, sur lequel le CESE a rendu l'avis n°1667 le 11 mai 2026, est toujours en cours d'adoption. Il définit notamment les principes-clés de la réforme, à savoir la transparence, la subsidiarité, l'égalité de traitement et le soutien à l'emploi.

[1] Note rectificative 3 du 12 juin 2025 conjointe au Gouvernement wallon et au Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles sur la méthodologie de la réforme des aides à la promotion de l'emploi (APE).

2.2. MISE EN ŒUVRE POUR LES COMMUNES, CPAS ET RÉGIES COMMUNALES AUTONOMES

Tenant compte du « *caractère largement objectivé de la répartition historique des moyens* » dans les pouvoirs locaux, ainsi que « *des limites du cadastre fonctionnel établi sur base déclarative* » (cf. Note au Gouvernement wallon du 11 juin 2026), le Gouvernement a opté pour l'intégration des moyens anciennement APE dans le financement général des communes, et non pour une répartition par politique fonctionnelle.

Ainsi, la mise en œuvre de la réforme pour les pouvoirs locaux repose sur deux avant-projets de décret :

- Le premier instaure deux dotations complémentaires au Fonds des communes (une dotation pour les communes de moins de 50.000 habitants et une dotation pour celles de plus de 50.000 habitants). Il fait de la commune le réceptacle unique des moyens APE actuellement dévolus aux communes, aux CPAS et aux régies communales autonomes (RCA).
- Le second instaure une dépense à inscrire transitoirement au budget des communes au bénéfice des CPAS, afin d'assurer un phasing-out des anciennes recettes APE de ces derniers. Pour l'année 2027, la commune doit leur garantir un montant équivalent à 100 % de leur dernière recette APE. En 2028, cette garantie est maintenue à hauteur de 50 %. Cette obligation spécifique n'est plus prévue à partir de 2029.

Pour les communes de moins de 50.000 habitants, la quote-part de la commune dans la dotation (DCi) est calculée selon une formule combinant trois éléments : un facteur de continuité budgétaire (APEi), une tranche fluctuante (TFi) et un bonus financier (BCi). A partir de 2029, la formule est la suivante :

$$DCi = (APEi \times 0{,}85) + (TFi \times 0{,}15) + BCi$$

Un régime transitoire est prévu pour les années 2027 et 2028. En 2027, le coefficient applicable au facteur APEi est fixé à 0,95 et celui applicable à la tranche TFi à 0,05. En 2028, ces coefficients sont respectivement fixés à 0,90 et 0,10.

Le facteur de continuité budgétaire APEi assure une continuité avec les moyens historiquement perçus dans le cadre du dispositif APE par la commune, son CPAS et ses éventuelles RCA. Il est calculé sur la base de la moyenne des montants inscrits dans le cadastre APE pour les années 2022 à 2025.

La tranche fluctuante TFi repose sur la population de la commune, pondérée par deux coefficients relatifs à la structure contractuelle de l'emploi et au revenu moyen par habitant, comparés à la moyenne régionale. Ces coefficients sont encadrés par un plancher de 0,90 et un plafond de 1,10.

Le bonus financier BCi vise, selon les textes, à inciter au recrutement d'agents contractuels. Il est réparti entre les communes sur la base de leur population et de la proportion d'agents contractuels dans l'emploi total de la commune, de son CPAS et de ses éventuelles RCA, rapportées à la moyenne régionale.

Pour les communes de plus de 50.000 habitants, la formule de répartition repose uniquement sur le facteur APEi et sur le bonus financier BCi : DCi = APEi + BCi. Elle ne comporte pas de tranche fluctuante TFi. Ce mécanisme distinct est justifié par le Gouvernement par les fonctions de centralité et les charges structurelles des grandes villes.

Les deux avant-projets entrent en vigueur à la même date que le décret relatif à la réconciliation des politiques fonctionnelles de soutien à l'emploi et au plus tard le 1er janvier 2027.

3. AVIS

3.1. REMARQUES TRANSVERSALES AUX RÉALLOCATIONS DES MOYENS EX-APE

Concernant les enjeux globaux de la réforme des aides à la promotion de l'emploi et les modalités générales de transfert des budgets vers les compétences fonctionnelles, le CESE Wallonie renvoie aux considérations formulées dans son avis n°1667 du 11 mai 2026 sur l'avant-projet de décret relatif à la réconciliation des politiques fonctionnelles de soutien à l'emploi.

Les **organisations syndicales** contestent à nouveau fermement les arguments avancés pour justifier la nouvelle réforme des APE, en particulier le fait que les subventions auraient précédemment été octroyées sur la base de raisons historiques non objectives. Elles souhaitent ainsi rappeler qu'à leurs yeux, « *la réforme envisagée, qui constitue avant tout une source d'instabilité et d'inquiétude pour les services concernés, apparait inopportune […]. Ce projet engendrera inévitablement des pertes d'emplois, via les économies imposées et les réallocations de postes liées à la mise en œuvre des dispositifs relevant des politiques fonctionnelles. Ces organisations attirent l'attention sur l'ampleur du drame social que la remise à plat, même phasée, du subventionnement de plus de 70.000 travailleurs pourrait entrainer. À ce propos, il ne s'agit pas d'aborder les impacts de manière macroéconomique ou arithmétique, mais bien d'un point de vue individuel, prenant en compte les situations particulières des structures et des travailleurs concernés.*

*Les **organisations syndicales** ajoutent que la réforme entrée en application le 1er janvier 2022 a permis de garantir la stabilité des emplois, de maintenir l'application d'un critère transversal, objectif et vérifiable, lié au volume de l'emploi, de rétablir la prévisibilité budgétaire grâce à la forfaitarisation de la subvention, de simplifier les procédures administratives (gestion unique, digitalisation, modalités de versement et de contrôle, etc.), et d'assurer une transparence accrue via la publication annuelle d'un cadastre offrant une vision globale et consolidée des emplois soutenus. Elles relèvent en outre que cette réforme a été saluée par les parties prenantes et que sa mise en œuvre a fait l'objet d'une évaluation interne positive de la part du Forem, tant au regard de l'atteinte des objectifs que de l'efficacité de la gestion* » (cf. avis n°1667, p.5).

Les **organisations syndicales** attirent également l'attention sur la complexité administrative susceptible de résulter de la réforme pour les employeurs, les administrations et les cabinets ministériels. Elles pointent en particulier les difficultés liées à la coexistence de plusieurs régimes durant la période transitoire, ainsi qu'à l'articulation entre les obligations découlant du dispositif APE en extinction et celles prévues par les nouveaux régimes fonctionnels.

Enfin, les **organisations syndicales** rappellent que la trajectoire budgétaire de la réforme des APE dans son ensemble conduirait, d'ici 2027, à une diminution d'environ 187 millions d'euros des moyens consacrés au soutien à l'emploi[2]. Ces organisations déplorent ce choix politique et soulignent qu'une part importante de l'effort à réaliser, ainsi que de ses impacts en termes de pertes d'emploi, concernera les pouvoirs locaux, compte tenu de leur poids dans le dispositif.

[2] Partant d'un budget de 1,306 milliard d'euros en 2024, la trajectoire attendue en appliquant une hypothèse minimaliste d'indexation à 2 % aurait porté le budget à environ 1,387 milliard d'euros en 2027, alors que le budget envisagé par le Gouvernement pour 2027 est de l'ordre de 1,2 milliard d'euros.

Comme indiqué dans l'avis précité, **AKT** ne partage pas les considérations syndicales quant à la pertinence de la réforme. « *Vu la transformation progressive du dispositif APE, d'une politique de remise à l'emploi vers une politique de soutien structurel à de nombreux secteurs de compétence régionale ou communautaire, cette organisation soutient le transfert des moyens vers les Ministres fonctionnels, dans un souci de cohérence, de maitrise budgétaire, de lisibilité et d'efficacité des politiques publiques* » (cf. avis n°1667, p.5).

3.2. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

3.2.1. Appréciation générale

En préambule, le CESE Wallonie relève l'importance de ces avant-projets, qui sont, de loin, ceux qui portent sur les volumes financiers les plus élevés dans le cadre de la réforme en cours des APE et qui, à ce titre, sont susceptibles d'avoir les effets les plus significatifs. Les décisions prises dans ce cadre, qui portent sur le transfert de plus de 540 millions d'euros, concerneront environ 540 entités et plus de 27.750 équivalents temps plein, correspondant à près de 40.000 travailleurs (dont 62 % de femmes selon les données 2024).

Les **organisations syndicales** portent une appréciation globalement critique sur les textes, qui matérialisent leurs principales réserves à l'égard de la réforme des APE : économies réalisées a priori, insuffisance des moyens transférés, absence de garantie en matière d'indexation, manque de transparence et caractère arbitraire de la répartition des financements. Elles expriment, dans ce contexte, de fortes préoccupations quant aux conséquences négatives sur l'emploi et sur la continuité des services.

Ces organisations peuvent néanmoins soutenir plusieurs intentions qui sous-tendent le dispositif, en particulier le maintien de l'enveloppe ex-APE au sein des pouvoirs locaux plutôt que son éclatement entre de multiples politiques fonctionnelles, ainsi que les objectifs de simplicité, de lisibilité, de continuité des services et de recours à des critères objectifs. Cela étant, elles considèrent que, dans leur rédaction actuelle, les avant-projets ne permettent pas de rencontrer ces objectifs et demandent que ceux-ci soient adaptés afin d'offrir des garanties suffisantes, en particulier quant aux moyens à destination des CPAS et au maintien des emplois.

L'**UNIPSO** émet également des réserves à l'égard du dispositif proposé. Cette organisation considère que la centralisation des moyens ex-APE dans le Fonds des communes ne permet pas d'assurer leur pérennité, leur traçabilité et leur maintien au bénéfice des missions concernées et, s'agissant des CPAS, accroit leur dépendance à l'égard des arbitrages communaux. Elle plaide, à tout le moins pour les moyens résultant de décisions APE spécifiques rattachables à des politiques fonctionnelles, pour des modalités garantissant leur maintien au bénéfice des politiques et missions concernées.

AKT ne partage pas les réserves exprimées. Cette organisation soutient les avant-projets et, en particulier, le choix d'intégrer les moyens ex-APE dans le financement général des communes. D'une part, elle considère que ce choix est le plus simple à mettre en œuvre, tant pour les pouvoirs locaux que pour les administrations. D'autre part, elle estime que les pouvoirs locaux sont les mieux à même d'apprécier l'efficience de l'affectation des moyens publics sur leur territoire, pour autant que cette appréciation s'inscrive dans une logique orientée vers les résultats et l'évaluation systématique de leur efficacité.

3.2.2. Montant transféré et trajectoire budgétaire

Les **organisations syndicales** et l'**UNIPSO** regrettent que la réforme prenne pour point de départ une enveloppe déjà réduite par les mesures d'économie appliquées au dispositif APE à destination des pouvoirs locaux en 2026 : non indexation (déjà appliquée en 2025), suppression des subventions APE octroyées aux provinces, aux zones de police et aux zones de secours, diminutions de 4,4 % de celles octroyées aux villes et communes, de 12,5 % aux intercommunales et de 25 % aux régies communales autonomes.

Ces organisations relèvent que la Fédération des CPAS évalue à 74,6 millions d'euros la perte cumulée pour les pouvoirs locaux sur les années 2025 et 2026 et constatent que la trajectoire prévue poursuit cette évolution, le montant global passant d'environ 545,5 millions d'euros en 2027 à un minimum d'environ 541,6 millions en 2029. Elles soulignent qu'une progression des recettes inférieure à celle des rémunérations obligera les pouvoirs locaux soit à accroître leur effort propre, soit à réduire les effectifs, les horaires, le nombre de places, les activités ou la qualité des services, avec le risque d'abandon de certaines politiques. Elles estiment qu'une telle évolution pourrait se traduire par des pertes d'emploi, une diminution de prestations essentielles à la collectivité ou une compensation à charge de la population au travers d'une hausse de la fiscalité communale.

Si l'instauration d'un montant minimum garanti à partir de 2029 constitue un élément positif, les **organisations syndicales** et l'**UNIPSO** considèrent ce mécanisme insuffisant en l'absence d'indexation, compte tenu de l'évolution des besoins et des coûts salariaux. Elles demandent dès lors le transfert intégral des moyens actuels ainsi que leur indexation pérenne.

3.2.3. Couverture de frais de rémunération

Les **organisations syndicales** et l'**UNIPSO** rappellent que le projet de décret-cadre relatif à la réconciliation des politiques fonctionnelles de soutien à l'emploi impose le respect de plusieurs principes généraux, parmi lesquels l'obligation que l'intervention financière vise à couvrir tout ou partie des frais de rémunération des travailleurs. Elles réitèrent leur soutien au principe selon lequel les moyens transférés doivent rester consacrés au financement de l'emploi (cf. avis n°1667 et avis n°1680).

À l'examen des avant-projets, ces organisations constatent que la réallocation des moyens ex-APE ne permet pas de garantir qu'ils demeureront effectivement dédiés au financement de frais de rémunération. Malgré certaines obligations prévues en matière de personnel[3], aucune disposition ne prévoit une telle affectation pour l'ensemble des moyens transférés. Elles insistent dès lors pour l'inscription explicite d'une obligation de consacrer les moyens ex-APE au financement de l'emploi, afin d'éviter que ceux-ci ne soient utilisés pour couvrir d'autres dépenses ordinaires des pouvoirs locaux.

[3] Sont notamment prévus le maintien des dépenses consacrées aux traitements du personnel de certains services à hauteur d'au moins 90 % de la moyenne 2022-2025, ainsi qu'une obligation de consacrer au moins 1,4 % de la dotation à certaines dépenses relatives au personnel. Ces obligations ne sont pas spécifiquement liées aux travailleurs précédemment financés par les APE.

AKT partage le principe, inscrit dans le décret-cadre, selon lequel les moyens transférés doivent être consacrés à des frais de rémunération. Elle ne rejoint toutefois pas la demande d'inscrire dans les avant-projets une obligation d'affectation contraignante portant sur l'ensemble des moyens transférés. Une telle obligation réintroduirait un contrôle d'affectation au sein d'un mécanisme de financement général, au prix d'une complexité administrative que la réforme entend précisément réduire, et priverait les pouvoirs locaux de la capacité d'affecter ces moyens là où ils produisent les meilleurs résultats.

3.2.4. Cadastre annuel des moyens transférés et des emplois

Le Conseil rappelle sa position exprimée dans l'avis n°1667[4]. Il soulignait que la traçabilité des moyens transférés constituait un enjeu majeur, tant sur le plan stratégique que technique. Il demandait que les moyens transférés fassent l'objet d'une identification claire, au risque de voir intervenir des réaffectations ou arbitrages en dehors de toute transparence. « *A cet égard, les cadastres établis par les Ministres compétents devront permettre une identification précise et un suivi effectif des moyens issus de la réforme* ». Parallèlement, il invitait à « *veiller à ce que cette exigence de traçabilité, en particulier via les cadastres, s'inscrive dans une logique de maintien de la simplification administrative, notamment en privilégiant le recours aux sources authentiques* ». Enfin, il demandait « *pour une vision globale des emplois soutenus, que les cadastres annuels produits par chaque Ministre fonctionnel reprennent les informations relatives aux nombres d'ETP et de travailleurs (et non uniquement les identifications des structures et des montants) et fassent l'objet d'une consolidation* ».

Le CESE Wallonie constate que le projet n'aborde pas la question du cadastre, alors même que celui-ci constitue une obligation prévue par le projet de décret-cadre. Il insiste donc pour que la mise en place d'un cadastre soit explicitement prévue, assurant un suivi annuel quant aux montants octroyés, au nombre d'ETP et au nombre de travailleurs.

3.2.5. Maintien de l'emploi et concertation locale

Les **organisations syndicales** insistent sur la nécessité de préserver l'ensemble des emplois créés et maintenus grâce au dispositif APE. Elles considèrent que l'absence d'indexation des dotations compromet cet objectif à moyen terme, dès lors qu'un écart se creuserait progressivement entre l'évolution des coûts salariaux et celle des moyens disponibles. Elles demandent dès lors que les montants soient automatiquement indexés ou, à défaut, que le décret prévoie au minimum cette possibilité « *selon des modalités à déterminer par le Gouvernement* ».

AKT et **UCM** ne rejoignent pas cette demande, ni celle d'une indexation automatique des dotations. Ces organisations rappellent que les dotations créées relèvent du financement général des communes et n'ont plus pour objet de subventionner des postes de travail déterminés. Une obligation de maintien du volume de l'emploi figerait l'allocation des moyens sur la situation héritée du passé et irait à l'encontre d'une logique d'orientation vers les résultats, alors que l'appréciation de l'efficience de la dépense relève, à ce niveau, des pouvoirs locaux eux-mêmes.

[4] Avis n°1667 du 11 mai 2026 sur l'avant-projet de décret relatif à la réconciliation des politiques fonctionnelles de soutien à l'emploi.

Enfin, le CESE Wallonie insiste sur l'importance d'une concertation au niveau local quant à l'utilisation de la future dotation, associant les organisations représentatives des travailleurs. Il attire notamment l'attention sur le fait que les moyens actuellement liés au Pacte pour une fonction publique locale et provinciale solide et solidaire, dont l'affectation faisait l'objet d'une concertation au niveau wallon, seront intégrés dans la nouvelle dotation (par le biais du bonus BCi).

3.2.6. Intégration des moyens dans le financement général des communes

L'**UNIPSO** considère que la réallocation des moyens ex-APE doit concilier la continuité du financement et de l'emploi, la cohérence des politiques fonctionnelles, l'autonomie des pouvoirs locaux et la simplicité administrative. Elle demande dès lors que le Gouvernement identifie, sur la base du cadastre et en concertation avec les acteurs concernés, d'une part, les moyens historiquement attribués selon des critères objectifs propres aux pouvoirs locaux et, d'autre part, les moyens résultant de décisions APE spécifiques rattachables à des politiques fonctionnelles. Les premiers pourraient être intégrés aux mécanismes généraux de financement des communes et des CPAS. Pour les seconds, il convient d'examiner les modalités garantissant leur maintien au bénéfice des politiques et missions concernées, sans multiplication disproportionnée des dispositifs. Toute évolution doit être progressive, transparente et assortie de garanties suffisantes quant aux moyens, à l'emploi et à la continuité des services.

Le **CESE Wallonie, à l'exception de l'UNIPSO**, ne partage pas la demande de cette organisation visant à ventiler une partie des moyens ex-APE des pouvoirs locaux entre les différentes politiques fonctionnelles. Il privilégie le maintien de l'ensemble des moyens dans le périmètre des pouvoirs locaux. Il rappelle à cet égard que leur attribution repose déjà à près de 95 % sur des critères objectifs.

Le **Conseil, à l'exception de l'UNIPSO**, considère que la ventilation d'une partie des moyens, demandée par l'UNIPSO, pourrait, dans certains cas, multiplier, pour un même employeur, les régimes, les contrôles et les canaux de financement, à rebours de l'objectif de simplification que doit poursuivre la réforme. Il estime en outre que l'appréciation de l'efficience de l'affectation des moyens au sein d'un territoire relève des pouvoirs locaux, qui disposent de la vue d'ensemble des besoins et des services organisés.

En outre, pour les **organisations syndicales**, l'enjeu prioritaire réside dans la continuité du financement et le maintien de l'emploi. Elles soulignent que ces moyens étaient initialement octroyés, en vertu de la réglementation APE de 2002, aux pouvoirs publics. Ces organisations estiment qu'il convient de préserver les situations existantes, à tout le moins au moment du transfert initial des enveloppes budgétaires, afin d'éviter de remettre en cause les équilibres de financement et de fragiliser les structures et les emplois concernés. Toute évolution ultérieure, qui ne pourra le cas échéant concerner que des ajustements entre structures relevant des pouvoirs publics, devrait intervenir progressivement, dans le cadre d'une période transitoire aussi longue que nécessaire et sur la base de critères objectifs et proportionnés.

Centralisation des moyens des CPAS dans le Fonds des communes

Les **organisations syndicales** et l'**UNIPSO** s'inquiètent de la centralisation des moyens ex-APE des CPAS dans le Fonds des communes. Elles relèvent que le mécanisme prévu garantit un reversement intégral aux centres en 2027, réduit cette obligation de moitié en 2028 et la fait disparaître à partir de 2029. Elles craignent qu'à terme cette centralisation n'accroisse la dépendance financière des CPAS à l'égard des arbitrages communaux. Elles soulignent que ces structures sont fortement mises sous pression en raison notamment de différentes mesures d'économies et de décisions prises au niveau fédéral, telles que l'exclusion des bénéficiaires d'allocations de chômage. Il importe dès lors de préserver leurs moyens d'action.

Les **organisations syndicales** demandent la création d'une troisième dotation complémentaire au Fonds spécial de l'aide sociale (FSAS), permettant que les moyens correspondant aux CPAS leur soient directement attribués. Elles considèrent qu'une telle solution permettrait de mieux sécuriser leur financement et d'éviter un choc dans la réallocation des moyens. Cela contribuerait ainsi au maintien des emplois actuellement soutenus et à la pérennité des services, à tout le moins au moment du transfert et avant le début d'une phase transitoire et de réallocation.

Les **organisations syndicales** soulignent que la mise en place de cette troisième dotation, suivant une formule de calcul similaire à celle des dotations vers le Fonds des communes, avec d'autres ratios pour la tranche fluctuante, rencontrerait également l'objectif de simplification. Cette option apparait plus lisible et surtout plus prévisible, tant pour les CPAS que pour les villes et communes, que l'obligation d'inscription budgétaire minimale transitoire, avec certaines immunisations, qui diminuent ou non avec le temps selon les choix pris par chaque commune. Ces organisations ajoutent que, dans le cadre de la création d'un pouvoir public local unique (fusion commune/CPAS), l'ensemble des budgets pourraient être intégrés.

L'**UNIPSO** rejoint la demande syndicale de création d'une troisième dotation complémentaire au Fonds spécial de l'aide sociale (FSAS), à tout le moins pour les moyens historiquement attribués aux CPAS selon des critères objectifs propres aux pouvoirs locaux. A défaut d'une ventilation par politique fonctionnelle des moyens résultant de décisions APE spécifiques, comme demandée ci-dessus, cette dotation comprendrait l'ensemble des moyens ex-APE des CPAS.

AKT ne rejoint pas la demande de création d'une troisième dotation complémentaire au Fonds spécial de l'aide sociale. Elle considère qu'une telle dotation ajouterait un canal de financement supplémentaire au bénéfice d'un même ensemble local, alors que le choix d'un réceptacle unique constitue l'un des principaux mérites des avant-projets en termes de simplification. Elle rappelle par ailleurs que la commune demeure tenue de couvrir l'insuffisance de ressources de son CPAS.

3.2.7. Demande de données, de simulations et d'un calculateur

Le CESE Wallonie estime qu'il ne dispose pas, à ce stade, des éléments nécessaires pour apprécier concrètement les effets de la formule et des nouvelles clés de répartition. Il demande que lui soient communiquées, avant l'adoption des textes, des simulations détaillées ainsi que les données ayant servi à l'application des formules de calcul. Il souhaite notamment disposer, pour un échantillon de communes présentant des profils différents, du résultat de la formule ainsi que du détail des paramètres utilisés pour déterminer les composantes APEi, TFi et BCi. Il considère que ces informations sont indispensables pour comprendre concrètement le fonctionnement de la formule[5], pouvoir mesurer l'impact potentiel du dispositif sur certains pouvoirs locaux et se prononcer en connaissance de cause sur les effets réels de la réforme.

Le CESE demande enfin la mise à disposition d'un calculateur en ligne, permettant à chaque pouvoir local d'introduire ses données propres et d'estimer le montant de sa future dotation sur la base des paramètres prévus par les avant-projets. Un tel outil permettrait de mesurer concrètement l'incidence des nouvelles formules de répartition, de comparer les montants obtenus avec les financements actuels et d'anticiper les éventuelles évolutions budgétaires. Il contribuerait ainsi à renforcer la transparence et la prévisibilité du nouveau dispositif.

Le Conseil ajoute que ce calculateur devrait être maintenu dans la durée, puisque la formule de calcul de la dotation s'appliquera chaque année, avec des résultats différents suivant l'évolution de chaque paramètre pour chaque commune.

3.3. CONSIDÉRATIONS PARTICULIÈRES

3.3.1. Plafond de la dotation globale (DCi)

Le CESE Wallonie soutient la mise en place, pour les communes de moins de 50.000 habitants, d'un plafond limitant à 150.000 € l'écart entre le montant de la dotation et la somme du facteur APEi et du montant inscrit au compte 2025 de la commune au titre de la recette résultant de l'arrêté ministériel « fonction publique »[6]. Dès lors que ces moyens alimenteront à l'avenir le facteur BCi, ce mécanisme s'inscrit dans une enveloppe budgétaire fermée. Le Conseil considère que le plafond prévu, combiné à la redistribution du solde en cas de dépassement, est de nature à maintenir les effets redistributifs dans des limites raisonnables et à éviter des transferts excessifs entre communes.

Le CESE Wallonie demande toutefois que les modalités ayant conduit à fixer ce plafond à 150.000 € soient explicitées. Il relève qu'à ce stade, les seules informations disponibles font état de simulations réalisées en amont, sans précision suffisante quant aux données utilisées, aux critères et balises retenus, ni aux objectifs poursuivis en matière de limitation des transferts entre communes. Le Conseil souhaite dès lors disposer de ces éléments afin de pouvoir apprécier la pertinence et la proportionnalité du montant retenu.

[5] À titre d'exemple, il s'interroge sur l'absence du symbole somme au dénominateur de la formule du bonus BCi, contrairement à celle de la tranche fluctuante TFi, ainsi que sur la différence entre les variables TCk et TCmoyR.

[6] Arrêté ministériel octroyant une subvention aux pouvoirs locaux pour l'adhésion au Pacte pour une fonction publique locale et provinciale solide et solidaire.

3.3.2. Facteur de continuité (APEi)

Le facteur de continuité APEi correspond, tant pour les communes de moins de 50.000 habitants que pour les grandes villes, à la moyenne des subventions APE octroyées annuellement au cours des années 2022 à 2025. Pour les communes de moins de 50.000 habitants, ce facteur est pondéré à hauteur de 95 % en 2027, de 90 % en 2028 et de 85 % à partir de 2029. Parallèlement, la part soumise aux nouveaux critères de répartition au travers de la tranche fluctuante est progressivement portée de 5 % en 2027 à 10 % en 2028, puis à 15 % à partir de 2029. Cette pondération ne s'applique pas aux communes de plus de 50.000 habitants, pour lesquelles le facteur APEi est intégralement pris en compte dans le calcul de la dotation.

Le CESE Wallonie soutient le choix de ne pas appliquer cette réduction du facteur de continuité aux communes de plus de 50.000 habitants. Il considère que le maintien intégral du facteur APEi pour ces villes permet de tenir compte de l'importance de leurs charges structurelles et de leur rôle de centralité, tout en assurant une plus grande stabilité de leur financement.

Le Conseil soutient également la limitation à 15 % de la tranche fluctuante, ainsi que le principe d'une introduction progressive. Il estime que le maintien d'une part historique de 95 % en 2027, de 90 % en 2028 et de 85 % à partir de 2029 permet d'amortir les effets redistributifs de la réforme et les conséquences potentielles sur les structures et les emplois concernés.

Les **organisations syndicales** et l'**UNIPSO** demandent en outre qu'une clause de sauvegarde ou un phasage plus long puisse être envisagé si nécessaire pour éviter toute baisse de financement incompatible avec la continuité des missions et le maintien des emplois.

Les **organisations syndicales** et l'**UNIPSO** rejettent la proposition de calculer le facteur APEi sur la moyenne des années de référence 2022 à 2025. Elles relèvent que, contrairement à la réforme entrée en application en 2022, il ne s'agit plus ici de lisser des taux par nature fluctuants, mais de déterminer un montant servant de base au calcul de la future dotation. Elles soulignent en outre que les subventions APE ont été indexées en 2023 et en 2024, avant le gel de l'indexation en 2025 et les mesures d'économies de 2026, de sorte que la prise en compte des montants moins élevés des années 2022 et 2023 réduit mécaniquement la valeur du facteur APEi, donc de la future dotation. Elles demandent dès lors que celui-ci corresponde au montant octroyé en 2025, plutôt qu'à la moyenne des montants versés au cours des quatre années de référence.

3.3.3. Tranche fluctuante (TFi) et critères de répartition

La tranche fluctuante (TFi) concerne uniquement les communes de moins de 50.000 habitants et vise à redistribuer une partie des moyens sur la base de nouveaux critères. Elle représente 5 % du calcul en 2027, 10 % en 2028 et 15 % à partir de 2029. Sa répartition repose sur la population de la commune, pondérée par deux coefficients tenant respectivement compte du taux de contractualisation et du revenu moyen par habitant. La valeur de chacun de ces coefficients est limitée entre 0,9 et 1,1.

Les **organisations syndicales** et l'**UNIPSO** rappellent qu'une part très importante des moyens APE historiquement attribués aux pouvoirs locaux résulte de la conversion en subvention forfaitaire de subventions par points APE, octroyés sur la base de nombreux critères objectifs[7]. Ces organisations notent que, pour la détermination de la tranche fluctuante, le projet ne retient plus que le critère de la population et lui adjoint deux nouveaux paramètres, le taux de contractualisation et le revenu moyen des habitants. Elles regrettent dès lors que l'évolution progressive de la formule réduise la place accordée aux critères qui permettaient jusqu'ici de tenir compte de manière plus fine de la diversité des besoins et des services organisés par les pouvoirs locaux.

Cela étant, le CESE Wallonie considère que la prise en compte de la population constitue un critère pertinent, dès lors qu'elle est combinée à d'autres paramètres. Il soutient également l'encadrement des coefficients relatifs au revenu moyen et au taux de contractualisation dans une fourchette comprise entre 0,9 et 1,1, ce qui permet de modérer le niveau de réallocation et de garantir un minimum de stabilité, en particulier en cas de situations particulières. Il estime par ailleurs pertinent de tenir compte du revenu moyen par habitant, de manière à accorder proportionnellement un budget plus important aux communes dont la capacité socio-économique est plus faible. Il recommande toutefois que l'incidence concrète de ce critère fasse l'objet de simulations, notamment afin d'apprécier les effets éventuels liés à l'utilisation d'une moyenne.

Les **organisations syndicales** et l'**UNIPSO** s'étonnent de la prise en compte du taux de contractualisation dans le calcul de la tranche fluctuante. Ces organisations estiment que ce critère ne présente ni la même portée ni la même pertinence que celui du nombre d'agents contractuels subventionnés en fonction, précédemment pris en considération en combinaison avec les autres critères objectifs précités[7].

De plus, les **organisations syndicales** sont totalement opposées à la prise en compte de ce critère. Elles contestent fermement qu'une part du financement soit redistribuée en fonction de la proportion de travailleurs contractuels au sein des pouvoirs locaux. Elles renvoient sur cette question à l'argumentaire développé ci-dessous, au point 3.3.4.

Enfin, le CESE Wallonie s'interroge sur le montant de 372.534.566,26 euros utilisé dans la formule de calcul de la tranche fluctuante. Il demande de clarifier la raison pour laquelle celui-ci est présenté comme une constante, alors que la formule est appelée à être appliquée annuellement et que les montants des dotations sont susceptibles d'évoluer d'une année à l'autre.

3.3.4. Bonus lié au taux de contractualisation (BCi)

La formule de calcul des deux dotations comprend un facteur BCi, présenté comme un « bonus financier visant à inciter le recrutement d'agents contractuels ». Ce bonus n'est pas financé par les moyens ex-APE : il repose sur les moyens actuellement liquidés dans le cadre du « Pacte pour une fonction publique locale et provinciale solide et solidaire » ainsi que, pour les grandes villes, sur une subvention facultative spécifique. Ces moyens sont intégrés aux nouvelles dotations et redistribués annuellement entre les bénéficiaires en fonction de leur population et de leur taux de contractualisation. Ce dernier correspond à la proportion d'agents contractuels dans l'emploi total de la commune, de son CPAS et de ses éventuelles régies communales autonomes, rapportée à la proportion correspondante au niveau régional.

[7] Nombre d'habitants, nombre de chômeurs complets indemnisés, nombre d'agents, nombre de km de voirie, nombre de bénéficiaires du RIS ou de l'aide sociale équivalente, nombre de travailleurs sociaux, nombre de repas servis à domicile, nombre d'heures de travail prestées par les SAFA, nombre de lits dans les maisons de repos et maisons de repos et de soins, nombre de places dans les services d'accueil de la petite enfance, adhésion au Plan communal pour l'Emploi.

Les **organisations syndicales** s'opposent fermement à ce bonus qui organise une redistribution financière destinée à modifier la structure de l'emploi local en faveur de l'emploi contractuel et au détriment de la nomination statutaire. De plus, elles n'acceptent pas le fait que ce mécanisme conduise à réallouer, par une décision unilatérale sans concertation sociale, des moyens dont l'affectation actuelle fait l'objet d'une concertation au niveau régional dans le cadre du Pacte.

Les **organisations syndicales** soulignent que ce bonus ne constitue pas un simple incitant au recrutement de nouveaux agents contractuels. Il s'agit d'une enveloppe fermée répartie chaque année entre un nombre fixe de bénéficiaires. Dans ce cadre, l'augmentation du taux de contractualisation d'une commune ne génère pas de moyens supplémentaires au niveau global, mais modifie sa quote-part dans la répartition de l'enveloppe. Pour ces organisations, le dispositif vise donc moins à accroître l'emploi contractuel qu'à favoriser, à volume d'emploi global comparable, une structure de l'emploi comportant davantage de contractuels et moins de statutaires. Elles considèrent dès lors que, compte tenu de ses effets, le mécanisme s'apparente davantage à un « malus à la nomination de statutaires » qu'à un bonus au recrutement d'agents contractuels.

Les **organisations syndicales** regrettent également le fait que ce bonus produise des effets négatifs à l'égard de pouvoirs locaux ayant fait, dans le passé et dans un autre contexte politique, le choix de maintenir ou de développer les nominations statutaires. Elles considèrent qu'il revient ainsi à introduire une forme de sanction financière fondée sur des décisions antérieures qui répondaient alors à d'autres orientations politiques.

Enfin, les **organisations syndicales** attirent l'attention sur les conséquences potentielles d'une diminution du nombre d'agents statutaires sur le financement des pensions de ces travailleurs et de leurs ayants droit. Elles rappellent que le financement des pensions statutaires relève d'un régime distinct de celui applicable aux agents contractuels et estiment qu'une réduction progressive du nombre de statutaires pourrait peser sur les finances communales, en particulier pour les pouvoirs locaux qui ont continué à procéder à des nominations au cours des dernières années. Elles invitent à tout le moins à prendre correctement en compte cet impact et à prévoir des mesures correctrices.

3.3.5. Maintien des dépenses de traitement des services locaux « sensibles »

Le projet prévoit, pour les crèches, les maisons de repos, les maisons de repos et de soins ainsi que les services d'aide aux familles et aux aînés, le maintien des dépenses de traitement des membres du personnel à un niveau au moins égal à 90 % du montant moyen constaté au cours des années 2022 à 2025, sans préjudice d'un transfert du service à une autre personne morale. Cette disposition vise à préserver la continuité de ces services et la protection des publics bénéficiaires. Le commentaire des articles justifie cette protection particulière par les caractéristiques des publics concernés, les normes sectorielles applicables et le rôle du personnel dans la continuité, la sécurité et la qualité des services.

L'**UNIPSO** considère que cette disposition demeure insuffisante dès lors qu'elle est limitée à 90 % de la moyenne des années 2022 à 2025 et ne garantit dès lors ni l'intégralité des moyens ni le maintien complet des emplois soutenus. Au regard des principes d'égalité et de non-discrimination, cette organisation s'interroge sur la pertinence de la différence de traitement ainsi instaurée entre les activités bénéficiant de cette protection et les autres services soutenus par les moyens ex-APE.

L'**UNIPSO** indique qu'elle n'est pas favorable à l'instauration de secteurs prioritaires et non prioritaires dans l'enveloppe globale transférée. En outre, sans garantie de maintien de cette enveloppe, la protection accordée à ces services risque d'être financée par une réduction plus forte des moyens affectés aux autres activités, au détriment de la continuité des services, des bénéficiaires et de l'emploi.

Les **organisations syndicales** estiment, d'une part, que le niveau de protection prévu est insuffisant au regard de l'objectif poursuivi et, d'autre part, que l'ensemble des emplois et des services doivent être considérés comme essentiels. Selon ces organisations, le maintien d'un niveau de dépenses correspondant à 90 % de la moyenne des années 2022 à 2025, sans mécanisme d'indexation, ne permet pas de garantir durablement le maintien de ces services et des emplois qui y sont affectés, compte tenu de l'évolution des coûts salariaux depuis le début de la période de référence et de leur évolution future.

3.3.6. Mécanisme correcteur en cas de cessation d'un service « sensible »

Le projet prévoit un mécanisme correcteur lorsqu'une commune ou un CPAS met fin à l'exploitation d'une crèche, d'une maison de repos, d'une maison de repos et de soins ou d'un service d'aide aux familles et aux aînés, sans reprise de l'activité par une autre personne morale de droit public ou par une personne physique ou morale de droit privé. Dans cette hypothèse, la quote-part de la commune dans la dotation est réduite d'un montant équivalent aux dépenses obligatoires correspondant au service concerné, multiplié par deux. Le solde ainsi dégagé est redistribué entre les autres communes bénéficiaires. Selon le Gouvernement, ce mécanisme ne constitue pas une sanction mais vise à éviter qu'une commune conserve l'intégralité d'une dotation calculée en tenant compte d'une charge de service public qui a disparu sans continuité au bénéfice des usagers.

Le CESE Wallonie comprend le principe selon lequel le maintien intégral de la dotation ne se justifie pas lorsqu'un service cesse définitivement son activité. Il s'interroge toutefois sur la justification de la multiplication par deux du montant retranché, qui apparait comme une sanction supplémentaire. Il estime que la réduction de la dotation à concurrence du montant correspondant à la charge disparue suffit à éviter qu'un pouvoir local continue à bénéficier de moyens liés à une activité qui n'est plus assurée. Il préconise aussi de tenir compte de situations particulières, par exemple lorsque la cessation du service résulte de circonstances indépendantes de la décision de la commune ou du CPAS.

Par ailleurs, les **organisations syndicales** sont opposées au fait que le mécanisme correcteur ne s'appliquerait pas en cas de reprise de l'activité par une personne physique ou morale de droit privé. Elles relèvent que, dans cette hypothèse, la commune conserverait l'intégralité de sa dotation alors même qu'elle n'assurerait plus l'activité. Elles insistent pour qu'une reprise par un opérateur privé, en particulier marchand, ne puisse avoir pour effet de rendre financièrement avantageuse la cessation d'un service public. Elles demandent que cette disposition soit revue afin d'éviter que ce mécanisme ne constitue un incitant à la privatisation des services concernés.

3.3.7. Situation d'autres structures et emplois dépendant des pouvoirs locaux

Le CESE Wallonie constate que ni les avant-projets ni la Note au Gouvernement wallon n'abordent la question du transfert des moyens APE aujourd'hui attribués aux intercommunales et aux associations relevant du chapitre XII de la loi organique des CPAS. Il demande à disposer d'informations claires à ce propos (intégration à quelle dotation, selon quelle clé de répartition, …). Il indique qu'a priori, sous réserve de ces précisions, les positions exprimées par les organisations dans le présent avis s'appliquent également à ces structures.

Le Conseil s'interroge aussi quant à la situation du personnel enseignant communal, financé via des subventions APE dans le cadre de la convention avec la Communauté française. Il souhaite être informé des projets à cet égard (décision à part, intégration au niveau des communes, …).

Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Monsieur François DESQUESNES
Ministre des Pouvoirs locaux
Rue d'Harscamp, 22

5000 NAMUR

Vos réf.
Nos réf. : rso/mib/ama/jfl/anf
Annexe(s) :

Namur, le 9 septembre 2026

Monsieur le Vice-Président,

Concerne : avant-projet de décret instaurant deux dotations complémentaires au fonds des communes, avant-projet de décret instaurant une dépense à inscrire transitoirement au budget des communes au bénéfice des CPAS [Réforme APE]

Nous faisons suite à la demande d'avis qui nous est parvenue en date du 26 juillet 2026 et qui concerne la deuxième phase de la réforme du dispositif APE, avec l'instauration de deux dotations complémentaires au Fonds des communes et l'instauration d'une dépense à inscrire transitoirement au budget des communes au bénéfice des CPAS. En complément de ce courrier, vous trouverez en annexe l'avis complet adopté par le Conseil d'Administration de l'UVCW en date du 8 septembre 2026. Dans ce cadre, nous souhaitons porter à votre connaissance les observations suivantes.

A la lecture des deux avant-projets de décret, nous tenons tout d'abord à saluer les **avancées importantes** de cette réforme en matière de simplification, de lisibilité du financement et d'autonomie locale. Parmi les orientations positives du projet de réforme dont il est question dans cet avis, nous identifions tout d'abord l'objectif de centralisation des moyens ex-APE au sein du budget du Ministre des Pouvoirs locaux, conformément à la demande formulée par l'UVCW, ainsi que le maintien, dans le périmètre des pouvoirs locaux, des moyens actuellement dévolus au Pacte pour une fonction publique solide et solidaire. Nous saluons également la simplification substantielle du mode de financement induite par la réforme proposée ainsi que son caractère progressif grâce aux mécanismes transitoires qui sont prévus.

Toutefois, ces avancées positives ne peuvent occulter la nécessité d'apporter des garanties budgétaires fortes aux employeurs locaux. C'est pourquoi nous apportons plusieurs réserves aux avant-projets de décrets qui nous sont soumis.

Rue de l'Etoile, 14 - B-5000 Namur
Tél. 081 24 06 11
E-mail: commune@uvcw.be

Belfius: BE09 0910 1158 4657
BIC: GKCCBEBB
TVA: BE 0451 461 655

www.uvcw.be

Tout d'abord, nous insistons sur l'importance de préserver et pérenniser les moyens des pouvoirs locaux, tant globalement qu'au niveau de chaque entité locale qui bénéficie jusqu'à présent d'une subvention APE. Cela passe par le fait de garantir le maintien intégral de l'enveloppe globale actuellement consacrée aux pouvoirs locaux et d'y adjoindre un mécanisme d'indexation annuelle automatique permettant d'éviter son érosion en termes de moyens réellement reçus, compte tenu de l'évolution rapide et continue de leurs dépenses dans un contexte de situation budgétaire contrainte et de conjoncture inflationniste.

Dans ce cadre, il nous semble également nécessaire que soit effectivement garanti, pour les entités de moins de 50.000 habitants, le plancher de 85 % des moyens historiquement perçus et indexés, et de communiquer préalablement et rapidement les valeurs individuelles du facteur APEi ainsi que les simulations permettant d'apprécier les conséquences de la réforme pour chaque employeur local, en particulier en vue de l'élaboration des budgets 2027. Il convient également de préserver la garantie de 100 % des moyens historiques des grandes villes, compte tenu de leurs fonctions de centralité et de leurs charges structurelles particulières.

Il importe par ailleurs de confirmer le maintien intégral et pérenne des moyens actuellement consacrés au Pacte pour une fonction publique locale et provinciale solide et solidaire dans les nouvelles dotations, tout en maintenant les engagements régionaux pris en matière de soutien aux charges de pension et de développement du second pilier.

Il convient également de clarifier le sort des moyens actuellement attribués aux intercommunales, aux SLSP et aux autres employeurs locaux concernés (associations de Chapitre XII, crèches communales notamment), et de garantir la continuité de leur financement.

Nous demandons en outre de réviser le mécanisme de sanction lié à la fermeture de certains services, et de réintégrer dans l'enveloppe globale les moyens APE historiquement attribués aux zones de police et aux zones de secours, supprimés en 2026, afin que ces moyens continuent à contribuer, par l'intermédiaire des communes, au financement local de la sécurité publique et de la sécurité civile.

Enfin, il est nécessaire de sécuriser les conséquences de la réforme sur les contrats de travail en cours, de manière à ce que les employeurs locaux ne soient ni contraints de mettre fin à des contrats qu'ils souhaitent poursuivre ni amenés à supporter seuls les éventuels coûts de rupture directement induits par la réforme.

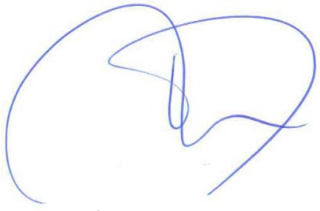
Par ailleurs, l'UVCW prend acte du choix du Gouvernement de faire de la commune le réceptacle des moyens historiquement attribués à la commune, à son CPAS et à ses éventuelles régies communales autonomes. Ce choix constitue un changement de paradigme important dont les implications dépassent la seule réforme APE. Il conviendra dès lors d'en apprécier la cohérence avec les réformes institutionnelles annoncées concernant les relations entre communes et CPAS et, notamment, le rapprochement de leurs services.

En conclusion, notre Association considère que la réforme comporte des avancées significatives, mais que son appréciation positive reste indissociable d'une exigence essentielle : la réforme APE doit renforcer et sécuriser le financement des pouvoirs locaux, et non constituer une source d'érosion de leurs moyens ou un transfert de risques budgétaires vers l'échelon local.

La préservation de l'enveloppe globale, son évolution adéquate dans le temps et la soutenabilité du nouveau mécanisme pour chaque entité locale doivent dès lors constituer les critères déterminants à l'aune desquels la réforme sera appréciée.

L'UVCW souhaite en outre poursuivre la collaboration constructive avec le Ministre des Pouvoirs locaux et ses équipes, afin de voir de quelle manière cette réforme pourrait être le plus justement et utilement implémentée au niveau des employeurs locaux.

Restant à votre disposition pour tout renseignement complémentaire ou échange à ce sujet, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Vice-Président, l'assurance de notre haute considération.



Michèle BOVERIE
Secrétaire générale



Rachel SOBRY
Présidente

Chef de service : Julien Flagothier, tél. 081 24 06 72, e-mail : julien.flagothier@uvcw.be
Directeur de Département : Alexandre Maître, tél. 081 24 06 26, e-mail : alexandre.maitre@uvcw.be

Union des Villes et
Communes de Wallonie
asbl

Fédération des CPAS

Vos réf. : FD/MP/BC/qt
Nos réf. : DK/ALV/MCA/ALE/cb/26-05326
Vos correspond. :
Marie Castaigne - 081 240 659 - mca@uvcw.be
Aurélie Lepère - 081 240 688 - ale@uvcw.be
Annexe(s) : 1

Monsieur François Desquesnes,
Ministre des Pouvoirs locaux

francois.desquesnes@gov.wallonie.be

Namur, le 1er septembre 2026

A l'attention de Monsieur Bruno Caria,
Chef de Cabinet adjoint

Monsieur le Ministre,

Concerne : ***Avis de la Fédération des CPAS***
Réforme APE
Avant-projet de décret instaurant deux dotations complémentaires au Fonds des commune - Première lecture
Avant-projet de décret instaurant une dépense à inscrire transitoirement au budget des communes au bénéficie des centres publics d'action sociale - Première lecture

Vous avez sollicité l'avis de la Fédération des CPAS, en date du 22 juillet 2026, concernant la réforme APE et plus particulièrement l'avant-projet de décret instaurant deux dotations complémentaires au Fonds des commune - Première lecture et l'avant-projet de décret instaurant une dépense à inscrire transitoirement au budget des communes au bénéficie des centres publics d'action sociale - Première lecture et nous vous en remercions.

Le Comité directeur de la Fédération des CPAS, réuni ce 27 août 2026 vous prie de trouver en annexe de la présente, l'avis approuvé en séance.

Restant à votre disposition pour tout renseignement complémentaire, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de notre considération très distinguée.

Alain Vaessen,
Directeur général

Dorothée Klein,
Présidente

Rue de l'Etoile, 14 - B-5000 Namur
Tél. 081 24 06 11
E-mail: federation.cpas@uvcw.be

Belfius: BE09 0910 1158 4657
BIC: GKCCBEBB
TVA: BE 0451 461 655

www.uvcw.be

Fédération des CPAS

Avis de la Fédération des CPAS

N° 2026-21

Réforme APE
- Avant-projet de décret instaurant deux dotations complémentaires au Fonds des commune - Première lecture
- Avant-projet de décret instaurant une dépense à inscrire transitoirement au budget des communes au bénéficie des centres publics d'action sociale - Première lecture

adressé à François Desquesnes, Ministre des Pouvoirs locaux

1er septembre 2026

Personnes de contact :
Marie Castaigne - Tél : 081 24 06 59 - mailto : mca@uvcw.be
Aurélie Lepère - Tél : 081 24 06 88 - mailto : ale@uvcw.be

Vous avez sollicité dans le cadre de la fonction consultative l'avis de la Fédération des CPAS, en date du 22 juillet 2026, concernant la réforme APE et plus particulièrement l'avant-projet de décret instaurant deux dotations complémentaires au Fonds des commune - Première lecture et l'avant-projet de décret instaurant une dépense à inscrire transitoirement au budget des communes au bénéficie des centres publics d'action sociale - Première lecture et nous vous en remercions.

Le Comité directeur de la Fédération des CPAS, réuni ce 27 août 2026, vous prie de trouver l'avis approuvé en séance.

***

Table des matières

I. Contexte 2
II. Analyse des décrets de réception « pouvoirs locaux » 4
III. Avis de la Fédération des CPAS 8
A. Demande de versement des moyens APE des CPAS au FSAS 8
B. Une garantie insuffisante pour les CPAS 9
C. Absence d'indexation et évolution budgétaire défavorable 9
D. Interrogations sur la trajectoire budgétaire 9
E. Manque de transparence sur le facteur APEi 10
F. Sort des associations chapitre XII et des intercommunales 10
G. Une sanction manifestement disproportionnée 10
IV. Conclusion 10

I. Contexte

Rétroactes

Le dispositif APE constitue aujourd'hui un pilier du financement de l'emploi au sein des pouvoirs locaux, tant par son ampleur que par les missions qu'il soutient au quotidien. Une première réforme du dispositif a été opérée en 2022 par le précédent Gouvernement, avec l'objectif de stabiliser l'ancien mécanisme dans une subvention forfaitaire annuelle. Le Gouvernement wallon actuel a annoncé dans sa Déclaration de politique régionale (DPR 2024-2029) son souhait de réformer de nouveau le dispositif APE. Dans l'attente de cette réforme, plusieurs décisions récentes du Gouvernement wallon (gel de l'indexation et réductions budgétaires) ont déjà fortement impacté les subventions APE reçues par les pouvoirs locaux. Ces mesures fragilisent le dispositif APE à hauteur de 74,6 millions d'euros de pertes cumulées pour les pouvoirs locaux pour les années 2025 et 2026, impactant automatiquement leur capacité à maintenir l'emploi local et à assurer leurs missions dans un contexte déjà marqué par de nombreuses réformes et par une conjoncture économique instable.

Grandes lignes et principes du projet de réforme porté par le Ministre wallon de l'Emploi

La réforme envisagée par le Ministre de l'Emploi vise à abroger le dispositif APE actuel (phase 1) et à redistribuer les moyens vers les ministres fonctionnels, dans une logique de sectorisation (phase 2). Si les objectifs de transparence, de simplification et de maîtrise budgétaire sont légitimes, l'UVCW et la Fédération des CPAS estiment que leur concrétisation ne doit pas se faire au détriment de la santé financière des pouvoirs locaux, déjà fortement mise à mal, et alors que ceux-ci ne seront pas épargnés dans les années à venir au vu des réformes en cours et des nouveaux besoins en termes de transition énergétique, d'investissements publics, d'aménagement du territoire, de soutien à l'économie, d'action sociale…

Dans ce contexte, le cadastre APE actualisé en 2025 et appelé à servir de base à la prochaine réforme présente des limites méthodologiques qui fragilisent sa fiabilité. Dans ces conditions, fonder la répartition future des moyens sur cet outil comporte des risques significatifs. L'UVCW et la Fédération des CPAS ont estimé qu'un renforcement de sa fiabilité était nécessaire avant d'entreprendre la réforme du dispositif. Cette limite a été contournée en proposant une centralisation des moyens dédiés aux pouvoirs locaux auprès du Ministre des Pouvoirs locaux.

L'avis commun du Conseil d'Administration de l'UVCW et du Comité directeur de la Fédération des CPAS sur l'avant-projet de décret relatif à la réconciliation des politiques fonctionnelles de soutien à l'emploi (Réforme APE - GW XII/2026/19.03/Doc. 2558/A.D.-P-Y.J.)

L'UVCW et la Fédération des CPAS ont exprimé, en mars dernier, leurs inquiétudes quant aux potentielles conséquences financières que ce projet de réforme pourrait avoir sur l'équilibre budgétaire des pouvoirs locaux. Sans remettre en cause les objectifs poursuivis par le Gouvernement wallon, plusieurs points d'attention ont été soulevés relativement à l'avant-projet de décret pour lequel les avis de l'UVCW et de la Fédération des CPAS ont été sollicités, à savoir :

- la cohérence de la terminologie relative aux « politiques fonctionnelles de soutien à l'emploi » qui pourrait susciter une certaine ambiguïté et pourrait plus justement être reformulée comme un « soutien à l'emploi des politiques fonctionnelles » ;
- l'obligation de tenue d'un cadastre annuel qui pourrait s'avérer contraire à l'objectif poursuivi de simplification administrative, celui-ci pouvant être remplacé par la mise en place d'un registre centralisé reprenant l'affectation des montants ex-APE ;
- le risque qui pèse sur la transition entre le maintien de certains dispositifs (ex. : IDESS) et le nouveau cadre de financement prévu par la réforme APE, et qui pourrait mettre en péril la continuité et la stabilité de ces financements lors de cette phase de transition ;
- la durée du phasing-out (mécanisme transitoire) pour l'adoption progressive de nouveaux critères de répartition des moyens ex-APE transférés aux ministres fonctionnels. La durée de ce phasing-out, fixée par l'avant-projet de décret à maximum trois ans, pourrait être laissée à l'appréciation de chaque ministre fonctionnel compétent, sur base des spécificités des politiques et secteurs concernés.

La position commune de l'UVCW et de la Fédération des CPAS vis-à-vis de la seconde phase de la réforme du dispositif, à savoir le transfert des moyens ex-APE aux ministres fonctionnels

Deux scénarios de transfert des moyens ex-APE dédiés aux pouvoirs locaux sont envisagés, à savoir : une centralisation auprès du Ministre des Pouvoirs locaux ou une répartition entre ministres fonctionnels. Aucun de ces scénarios ne garantit à ce stade la préservation des moyens actuels (déjà réduits) ni leur affectation au maintien de l'emploi local. Toutefois, le risque d'éparpillement, de dilution ou de réaffectation des budgets nous semble plus important dans le second scénario. C'est

pourquoi, l'UVCW et la Fédération du CPAS se positionnent en faveur d'une concentration maximale des moyens APE actuellement dédiés aux pouvoirs locaux vers le Ministre des Pouvoirs locaux, afin de sécuriser les montants actuels et de garantir la pérennité des financements dédiés à l'emploi local et aux missions relevant des pouvoirs locaux. Lors d'échanges préparatoires avec le Ministre concerné, il était clair que la centralisation des moyens auprès du Ministre des Pouvoirs locaux passerait par une intégration de ceux-ci au Fonds des Communes ainsi qu'au Fonds Spécial de l'Aide Sociale.

Evolution des textes du décret abrogatoire en seconde lecture

Les textes votés en seconde lecture ont été envoyés à l'UVCW et à la Fédération des CPAS, pour information. Ceux-ci ont été adaptés en ce qui concerne les éléments de formulation mentionnés et le phasage de la réforme (maximum 6 au lieu de maximum 3 ans). La question de la simplification, par rapport au cadastre, est renvoyée vers les différents ministres fonctionnels (et trouvera réponse dans la proposition du ministre des Pouvoirs locaux). Reste la question d'une suppression prématurée d'un article du décret IDESS, et d'une suppression à notre sens erronée d'un article de l'AGW IDESS, qui trouvera peut-être réponse dans les propositions du Ministre Coppieters.

L'avis de l'UVCW et de la Fédération des CPAS, bien que non sollicités sur cette nouvelle version, reste inchangé.

II. Analyse des décrets de réception « pouvoirs locaux »

Le Ministre des Pouvoirs locaux propose deux décrets pour opérationnaliser le transfert de moyens des pouvoirs locaux liés au futur ex-dispositif APE vers la compétence fonctionnelle des pouvoirs locaux.

Avant-projets de décrets de réception APE pour les pouvoirs locaux :
- ***Avant-projet de décret instaurant deux dotations complémentaires au Fonds des communes [1]***
- ***Avant-projet de décret instaurant une dépense à inscrire transitoirement au budget des communes au bénéfice des centres publics d'action sociale [2]***

[1] ***Avant-projet de décret instaurant deux dotations complémentaires au Fonds des communes***

Le premier avant-projet de décret crée deux dotations distinctes, qui s'ajouteront au Fonds des communes :
- une dotation pour les communes de moins de 50 000 habitants (nouvel article L1332-26/1 du CDLD) ;
- une dotation pour les communes de plus de 50 000 habitants (nouvel article L1332-26/2 du CDLD).

Les CPAS ne reçoivent plus directement les moyens APE : la commune devient le réceptacle unique de l'enveloppe rassemblant les montants jusqu'ici octroyés aux communes, CPAS et régies communales autonomes (RCA).

Mode de calcul de la subvention pour les communes de moins de 50 000 habitants

La formule de la nouvelle dotation complémentaire (DCi), pour chaque commune i, est la suivante :

DCi = (APEi × 0,85) + (TFi × 0,15) + BCi, où

- le facteur APEi représente la continuité historique (moyenne des montants APE perçus entre 2022 et 2025 par la commune, le CPAS et les éventuelles RCA) → mécanisme de garantie partielle des recettes historiques ;

- le facteur TFi représente la tranche fluctuante (volet redistributif, en fonction de nouveaux critères au niveau local, à savoir :
  - la taille de la population ;
  - le taux de contractualisation ;
  - et le revenu moyen par habitant.

- Et BCi représente le bonus financier (bonus supplémentaire est accordé en fonction de la population et du taux de contractualisation). →Ce bonus reprend en réalité les moyens actuellement liés au Pacte pour une fonction publique locale solide et solidaire.

La formule pour le **facteur TFi** est la suivante :

$TF_i = 372.534.566{,}26 \times \frac{Pop_i \times (C_i + R_i - 1)}{\sum_k (Pop_k \times (C_k + R_k - 1))}$, où

- 372 534 566,26 est le montant de l'enveloppe qui sera répartie entre les communes de moins de 50 000 habitants ;

- POPi est la taille de la population de la commune i ;

- K est l'indice représentant l'ensemble des communes relevant de la compétence de la Région wallonne ;

- Ci mesure la part de travailleurs contractuels dans la commune, le CPAS et les RCA éventuelles, et est calculée de la manière suivante :

  $C_i = \max(0.9; \min(1.1; 1 + \frac{TC_i - TC_{moyR}}{TC_{moyR}}))$

  Le taux de contractualisation au sein du personnel est mesuré par rapport au taux de contractualisation moyen de la Région wallonne.

  Si la commune est exactement dans la moyenne régionale le coefficient Ci sera égal à 1 ;
  si elle a davantage de contractuels, Ci sera supérieur à 1 ;
  si elle a moins de contractuels, Ci sera inférieur à 1.
  Le coefficient ne pourra toutefois pas être inférieur à 0,9 ou supérieur à 1,1, ce qui limitera les gains ou pertes liés à ce facteur. L'objectif est clairement de favoriser les pouvoirs locaux qui recourent davantage au personnel contractuel (vs statutaire) ;

- Ri est le coefficient qui mesure le "revenu moyen". Il est calculé de la manière suivante :

  $R_i = \max(0.9; \min(1.1; 1 - \frac{RM_i - RM_{moyR}}{RM_{moyR}}))$

Le revenu d'une commune est mis en rapport avec le revenu moyen des communes wallonnes.
Si la commune est exactement dans la moyenne régionale le coefficient Ri sera égal à 1 ;
si le revenu moyen est supérieur à la moyenne régionale, Ri sera supérieur à 1 ;
s'il est plus bas, Ri sera inférieur à 1.
Le coefficient ne pourra toutefois pas être inférieur à 0,9 ou supérieur à 1,1, ce qui limitera les gains ou pertes liés à ce facteur.

Ce coefficient est un coefficient de solidarité, il avantage les communes dont les habitants disposent d'un revenu moyen inférieur à la moyenne régionale.

Le poids redistributif du facteur TFi combine donc un critère social (richesse de la population) et un critère de gestion RH locale.

Le **facteur BCi** est défini comme le bonus financier visant à inciter le recrutement d'agents contractuels. La formule en est la suivante :

$BC_i = 7.600.000 \times \frac{Pop_i \times TC_i}{Pop_k \times TC_k}$, où

- POPi est la population de la commune i au 1er janvier de l'année de référence.

- TCi est la part des agents contractuels (en ETP) dans l'emploi total (en ETP) de la commune i (en ce compris les agents du CPAS et des RCA éventuelles).

Le mécanisme est celui d'une clé de répartition proportionnelle, où chaque commune reçoit une fraction des 7,6 millions correspondant à sa part dans le total.

Le montant de l'enveloppe globale ne peut pas dépasser un montant équivalent aux dépenses de personnel inscrites au dernier compte disponible de la commune i, son CPAS et ses éventuelles RCA.

Le texte prévoit également un mécanisme d' « écrêtement des gains » : l'enveloppe globale ne pourra pas non plus excéder de plus de 150 000 euros ce que la commune percevait auparavant pour ses subventions APE et subventions « fonction publique »[1] (une référence basée sur l'année 2025 est utilisée pour déterminer ce différentiel).

Lorsqu'une commune voit le montant de sa dotation « écrêté », le solde est redistribué entre les communes dont la quote-part n'est pas plafonnée, selon les mêmes critères.

Le texte instaure également une sanction financière pour éviter qu'une commune ou un CPAS ne ferme certains services tout en conservant la totalité de la nouvelle dotation. Les services concernés sont les crèches, les MR/MRS et les services d'aide aux familles et aux aînés. Si la commune ou le CPAS ferme un tel service, et que personne ne reprend l'activité, la dotation est diminuée du double du montant des frais de personnel dédiés à cette activité, sauf si l'activité est reprise par une autre personne morale de droit public, ou une autre personne physique ou morale de droit privé.

[1] Subvention pour l'adhésion au Pacte pour une fonction publique locale et provinciale solide et solidaire.

Mode de calcul de la subvention pour les communes de plus de 50 000 habitants

Pour les grandes villes, la formule est plus simple, car elles sont immunisées du facteur TFi. Le Gouvernement justifie cela par les fonctions de centralité et les charges structurelles des grandes villes. Le calcul de la nouvelle dotation se fait donc de la manière suivante :

DCi = APEi + BCi, où

- le facteur APEi représente la continuité historique (moyenne des montants APE perçus entre 2022 et 2025 par la commune, le CPAS et les éventuelles RCA) → mécanisme de garantie partielle des recettes historiques ;

- Et BCi représente le bonus financier (identique au bonus pour les communes de moins de 50 000 habitants).

La formule de calcul pour le facteur BCi des grandes villes est la même que pour les communes de moins de 50 000 habitants, à l'exception du montant de l'enveloppe globale, qui est de 5 millions (au lieu de 7,6 millions pour les communes de moins de 50 000 habitants) :

$BC_i = 5.000.000 \times \frac{Pop_i \times TC_i}{Pop_k \times TC_k}$, où

Les balises relatives à un écrêtement en cas de gain important, ne sont pas d'application pour les grandes villes. Celles qui concernent les frais de personnel et le maintien de services sont applicables aux grandes villes également.

La transition 2027-2029

Un régime transitoire est prévu pour les années 2027 et 2028. Il porte sur deux éléments : les montants des dotations, et la pondération entre le facteur de continuité (APEi) et la tranche fluctuante (TFi), pour les communes de moins de 50 000 habitants.

Le montant global de la dotation évolue entre 2027 et 2029, pour correspondre à la trajectoire budgétaire de la Région (c'est-à-dire qu'il évolue à la baisse), et la formule donne une part plus importante au facteur de continuité en 2027, puis dégressive à partir de 2028, pour arriver au ratio de 85 %/15 % en 2029, de manière à réduire progressivement le facteur de continuité dans la formule.

Récapitulatif de la transition :

	Ratio APEi/TFi	**Dotation communes < 50 000 habitants**	**Dotation communes > 50 000 habitants**
2027	95 % - 5 %	379 631 957,71	165 913 627,55
2028	90 % - 10 %	379 122 368,48	165 693 216,78
2029	85 % - 15 %	Au moins 376 874 591,34	Au moins 164 720 993,92

À partir de 2029, la dotation est fixée annuellement à un montant au moins égal à celui de la précédente.

[2] Avant-projet de décret instaurant une dépense à inscrire transitoirement au budget des communes au bénéfice des centres publics d'action sociale

Le deuxième décret organise une compensation transitoire en faveur des CPAS.

La commune devra verser au CPAS :
- en 2027 : 100 % de l'ancienne recette APE du CPAS ;
- en 2028 : au minimum 50 % de cette recette.

Cette obligation est indépendante de l'article 106 de la loi organique des CPAS, qui prévoit que la commune compense le déficit éventuel d'un CPAS.

Le commentaire des articles indique que « *le CPAS demeure l'autorité compétente pour organiser ses services et déterminer, dans le respect du cadre légal applicable, les moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions* ».

L'article 3 de ce décret impose aux CPAS les mêmes obligations qu'aux communes en matière de personnel engagé au sein d'une crèche, d'une maison de repos ou d'un service d'aide familiale, à savoir : maintenir au moins 90 % de l'emploi existant au sein de ces services.

III. Avis de la Fédération des CPAS

Position générale

La Fédération des CPAS prend acte de la volonté du Gouvernement wallon de mettre fin au dispositif APE et d'intégrer les moyens correspondants dans les mécanismes généraux de financement des pouvoirs locaux. Elle relève toutefois que les avant-projets actuellement soumis soulèvent plusieurs difficultés majeures pour les CPAS et ne permettent pas, en l'état, de garantir la préservation des moyens historiquement affectés à l'action sociale.

La Fédération des CPAS estime dès lors que les textes doivent être substantiellement revus afin d'assurer la sécurisation de leur financement et la prise en compte des besoins sociaux croissants auxquels ils devront faire face dans les prochaines années.

A. Demande de versement des moyens APE des CPAS au FSAS

La principale préoccupation de la Fédération des CPAS concerne le choix consistant à faire de la commune le réceptacle unique de l'ensemble des moyens actuellement octroyés aux communes, CPAS et RCA. Le premier avant-projet prévoit en effet que les CPAS ne reçoivent plus directement les moyens dont ils bénéficient aujourd'hui.

La Fédération des CPAS ne peut s'inscrire dans la vision proposée qu'à la condition que les budgets APE soient versés dans le Fonds spécial de l'Aide sociale (FSAS), à l'instar du Fonds des communes.

En effet, aucune réforme institutionnelle n'a à ce jour consacré officiellement une intégration organique des communes et des CPAS, ni la mise en extinction du Fonds spécial de l'Aide sociale. Les CPAS demeurent à ce jour des personnes morales distinctes, dotées de missions propres, d'organes propres et d'une autonomie de gestion reconnue par la législation en vigueur.

Par ailleurs, aucune décision gouvernementale ne prévoit l'intégration du FSAS au Fonds des communes, ni la disparition progressive d'un financement spécifique de l'action sociale. Dans ce contexte, le transfert acté dans ce cadre-ci des moyens APE CPAS vers le Fonds des communes apparaît prématuré.

B. Une garantie insuffisante pour les CPAS

Le second avant-projet organise un mécanisme transitoire. La commune devra reverser au CPAS 100 % de son ancienne recette APE en 2027 et au moins 50 % en 2028. Au-delà, aucune garantie n'est prévue.

Dès 2029, plus aucun mécanisme ne garantira donc qu'une part des moyens actuellement consacrés aux CPAS continuera à leur être effectivement affectée. L'intégration dans le Fonds des communes rompt ainsi le lien entre l'origine des financements et leur bénéficiaire historique.

Dans un contexte marqué par la réforme du chômage et l'augmentation attendue du nombre de personnes sollicitant l'aide sociale, ce second décret ne peut pas être perçu comme une garantie concernant les moyens des CPAS. La Fédération des CPAS rappelle que les CPAS devront absorber les conséquences sociales de plusieurs réformes majeures et qu'une diminution, même indirecte, de leurs ressources risquerait de compromettre leur capacité à répondre aux besoins de la population.

C. Absence d'indexation et évolution budgétaire défavorable

La Fédération des CPAS constate que les montants prévus ne sont pas indexés. Les enveloppes minimales prévues à partir de 2029 sont figées en valeur nominale.

Plus préoccupant encore, le régime transitoire prévoit une diminution des montants globaux entre 2027 et 2029. Les montants affectés aux communes de moins de 50 000 habitants passent ainsi de 379,6 millions d'euros en 2027 à un minimum de 376,9 millions en 2029, tandis que ceux destinés aux grandes villes passent de 165,9 millions à 164,7 millions d'euros.

La Fédération des CPAS regrette l'absence de neutralité budgétaire pour les CPAS, et cette érosion progressive des moyens disponibles. Il était par ailleurs prévu[2] que les moyens APE dédiés aux CPAS soient immunisés d'éventuelles coupes budgétaires, eu égard à la réforme des allocations de chômage. Cette immunisation ne semble plus garantie par les textes proposés, au-delà de l'année 2027.

De plus, compte tenu de l'évolution des coûts salariaux, des charges de pension et de la hausse des besoins sociaux, un mécanisme d'indexation automatique doit être prévu.

D. Interrogations sur la trajectoire budgétaire

La Fédération des CPAS relève également plusieurs zones d'ombre quant aux montants retenus.

Le budget relatif aux subventions et indemnités CPAS (allocation 091.101) s'élevait à environ 10 millions d'euros en 2026 alors que le mécanisme BCi repose sur une enveloppe 5 millions d'euros pour les grandes villes, sensée correspondre à cette allocation 091.101.

Une clarification apparaît nécessaire quant à l'évolution de cette enveloppe et aux montants réellement transférés dans le nouveau dispositif. La Fédération des CPAS souhaiterait connaître précisément les crédits repris dans la réforme et ceux qui ne le seraient plus.

[2] Décret programme budgétaire du 19 décembre 2025.

E. Manque de transparence sur le facteur APEi

Le facteur APEi joue un rôle central dans la formule de répartition puisqu'il constitue la base historique sur laquelle repose l'essentiel du financement.

Or les projets ne permettent pas d'apprécier concrètement les montants individuels qui seront pris en considération.

La Fédération des CPAS demande que les valeurs APEi soient communiquées à l'ensemble des bénéficiaires avant l'adoption définitive de la réforme.

À défaut, il est impossible de vérifier :
- le respect de l'enveloppe historique ;
- les effets redistributifs réels de la réforme ;
- les gagnants et les perdants potentiels ;
- la soutenabilité budgétaire du nouveau mécanisme.

Cette question est d'autant plus importante que les montants consacrés aux facteurs TFi et BCi sont fixés directement par le décret.

F. Sort des associations chapitre XII et des intercommunales

Les textes ne permettent pas de déterminer clairement le devenir des moyens octroyés aujourd'hui aux associations relevant du chapitre XII et aux intercommunales.

La Fédération des CPAS demande qu'une clarification explicite soit apportée sur le traitement réservé à ces opérateurs et sur les mécanismes qui garantiront la continuité de leur financement.

G. Une sanction manifestement disproportionnée

La Fédération des CPAS s'interroge sur le mécanisme prévoyant une réduction de la dotation correspondant au double des dépenses de personnel lorsqu'une crèche, une maison de repos, une maison de repos et de soins ou un service d'aide aux familles est fermé sans reprise de l'activité.

Cette sanction apparaît disproportionnée.

La fermeture d'un service peut résulter de nombreuses circonstances indépendantes de la volonté du pouvoir local : pénurie de personnel, contraintes réglementaires, difficultés financières ou évolution des besoins, avis du CRAC.

La Fédération des CPAS considère qu'un mécanisme aussi sévère risque de fragiliser davantage des opérateurs déjà confrontés à d'importantes difficultés de fonctionnement.

IV. Conclusion

Alors que cette proposition est présentée avec une volonté de préserver les montants dédiés aux pouvoirs locaux et de simplification administrative, elle fragilise l'équilibre budgétaire des CPAS, déjà mis à mal.

Une proposition similaire, avec des versements respectifs au Fonds des communes et au Fonds spécial de l'Aide sociale, trouverait un écho plus favorable et enverrait un message positif à tout le secteur, considérant les commentaires ci-dessus.

La Fédération des CPAS demande :

- l'instauration d'un mécanisme intégrant les moyens APE actuels des CPAS dans le Fonds spécial de l'Aide sociale, en respect des dispositions en vigueur ;
- l'instauration d'un mécanisme d'indexation automatique ;
- la communication préalable des montants APEi retenus pour chaque bénéficiaire ;
- des clarifications concernant les moyens consécutifs aux associations chapitre XII et aux intercommunales ;
- la révision du mécanisme de sanction lié à la fermeture de certains services.

***

ANNEXE 6

AVANT-PROJET DE DÉCRET

instaurant une dépense à inscrire transitoirement au budget des communes au bénéfice des centres publics d'action sociale

Exposé des motifs

Il est renvoyé à l'exposé des motifs du projet de décret instaurant deux dotations complémentaires au Fonds des communes.

Commentaire des articles

Article 1er

L'article n'appelle pas de commentaire.

Articles 2 à 4

Compte tenu des mesures prévues dans le projet de décret instaurant deux dotations complémentaires au Fonds des communes faisant de la commune le réceptacle unique des moyens dévolus à la fois aux communes, aux CPAS et aux régies communales autonomes dans le cadre de l'actuelle subvention APE, il convient d'assurer la proportionnalité du *phasing-out* desdites recettes.

Une dotation transitoire est ainsi instaurée par le projet de décret, dont l'objectif est d'assurer aux CPAS une prévisibilité des recettes à court et moyen terme. Cette dotation transitoire s'applique sans préjudice de l'article 106 de la loi organique du 8 juillet 1976 – cet article prévoyant que, lorsque le centre public d'action sociale ne dispose pas de ressources suffisantes pour couvrir les dépenses résultant de l'accomplissement de sa mission, la différence est couverte par la commune – de sorte que la commune doit inscrire le montant prévu par le projet de décret susmentionné même si le CPAS n'est pas en déficit. La dotation transitoire instaurée par le projet de décret instaurant une dépense à inscrire transitoirement au budget des communes au bénéfice des centres publics d'action sociale ne se substitue dès lors pas à la dotation visée à l'article 106 susmentionné, elle crée une obligation budgétaire temporaire et autonome destinée à éviter une rupture directe de recettes pour les centres publics d'action sociale qui bénéficiaient antérieurement de moyens APE dans l'hypothèse où ces recettes ne relèveraient pas toutes du déficit du CPAS.

L'article est proportionné en ce qu'il ne porte pas atteinte à l'autonomie organique et budgétaire des centres publics d'action sociale. Le centre public d'action sociale demeure l'autorité compétente pour organiser ses services et déterminer, dans le respect du cadre légal applicable, les moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

Il est renvoyé aux commentaires des articles du projet de décret instaurant deux dotations complémentaires au Fonds des communes pour le surplus.

AVANT-PROJET DE DÉCRET

instaurant une dépense à inscrire transitoirement au budget des communes au bénéfice des centres publics d'action sociale

Le Gouvernement wallon,

Sur proposition du Ministre des Pouvoirs locaux,

Après délibération,

ARRÊTE :

Le Ministre des Pouvoirs locaux est chargé de présenter au Parlement le projet de décret dont la teneur suit :

Article 1er

Le présent décret règle une matière visée à l'article 128, §1er en vertu de l'article 138 de la Constitution.

Art. 2

§1er. Sans préjudice de l'article 106 de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale, le conseil communal porte annuellement au budget des dépenses une dotation au bénéfice du centre public d'action sociale équivalente :

1° pour l'année 2027, à un montant équivalent au montant inscrit au dernier compte arrêté et disponible du centre public d'action sociale au titre de recette de transfert en vertu du décret relatif à la pérennisation des emplois créés dans le cadre du dispositif des aides à la promotion de l'emploi (APE) et à la création d'emplois répondant à des besoins sociétaux prioritaires du 10 juin 2021 ;

2° pour l'année 2028, à un montant équivalent à cinquante pour cent du montant inscrit au dernier compte arrêté et disponible du centre public d'action sociale au titre de recette de transfert en vertu du même décret.

Cette dotation est due indépendamment de l'existence d'un déficit du centre public d'action sociale au sens de l'article 106 de la loi organique du 8 juillet 1976.

§2. L'article 106, §2, alinéa 3, de loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale est applicable à la dotation visée au présent article.

Art. 3

A l'article L7111-4 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, un alinéa est inséré avant le premier alinéa, rédigé comme suit : « L'article L1321-1, §1er, alinéa 1er, 2°,3°, 20° et 21° est applicable aux centres publics d'action sociale. ».

Art. 4

Le présent décret entre en vigueur à la même date que le décret du XX/XX/XXXX relatif à la réconciliation des politiques fonctionnelles de soutien à l'emploi et au plus tard le 1er janvier 2027.

Namur, le 11 juin 2026.

Pour le Gouvernement :

Le Ministre-Président,

ADRIEN DOLIMONT

Le Ministre des Pouvoirs locaux,

FRANÇOIS DESQUESNES

Corps Interfédéral de
l'Inspection des Finances

Gouvernement wallon

Yves CENNÉ
yves.cenne.ext@spw.wallonie.be

Namur, le 29 mai 2026

NOTE À
Monsieur François DESQUESNES,
Vice-Président et Ministre du Territoire,
des infrastructures, de la mobilité et des
pouvoirs locaux
Rue d'Harscamp, 22
5000 NAMUR

VOS RÉFÉRENCES
MP/BC/AC

NOS RÉFÉRENCES
272548_549

OBJET
Note au Gouvernement

Réforme APE

Avant-projet de décret instaurant deux dotations complémentaires au Fonds des communes

Avant-projet de décret instaurant une dépense à inscrire transitoirement au budget des communes au bénéfice des centres publics d'aide sociale

1. **Le projet :**

Il est proposé au Gouvernement d'approuver un avant-projet de décret instaurant deux dotations complémentaires au Fonds des communes et un avant-projet de décret instaurant une dépense à inscrire transitoirement au budget des communes au bénéfice des CPAS.

Ces propositions font suite à la décision du Gouvernement du 19/03/2026 prise dans le cadre de la réforme du dispositif APE laquelle *charge chaque Ministre d'élaborer son ou ses avant-projets de décrets réceptacles et de les lui présenter au plus tard pour le 16 juillet 2026*.

Le dispositif proposé opte pour une logique de financement global intégrée au Fonds des communes via la mise en place de deux dotations complémentaires au Fonds des communes, l'une à destination des villes de plus 50.000 habitants et l'autre à destination des villes de moins de 50.000 habitants ; les dispositions concernées viennent en conséquence s'insérer dans le Code de la Démocratie locale et de la décentralisation (insertion des articles L1332-26/1 et -26/2).

Une formule de répartition des dotations est prévue par les textes.

Etant donné que les communes seront désormais les seules bénéficiaires des fonds précédemment affectés au dispositif APE, un second décret est, d'autre part, proposé afin d'obliger les communes à inscrire transitoirement à leur budget une dépense au bénéfice des CPAS.

La note au Gouvernement étant très complète, il peut être renvoyé à sa lecture pour une description plus précise de la proposition.

2. Impact budgétaire :

L'impact budgétaire de la proposition est le suivant :

Pour la dotation « villes de moins de 50.000 habitants », le montant est fixé à 379.631.957,71 euros pour l'année 2027 et à 379.122.368,48 euros pour l'année 2028. À partir de l'année 2029, cette dotation est d'au moins 376.874.591,34 euros.

Pour la dotation « grandes villes », le montant est fixé à 165.913.627,55 euros pour l'année 2027 et à 165.693.216,78 euros pour l'année 2028. À partir de l'année 2029, cette dotation est d'au moins 164.720.993,92 euros.

D'autre part, les DF 091.101 et 91.031 sont supprimées, les crédits y inscrits étant englobés dans les montants précités (7.600k€ et 5.278k€ en CL).

3. Avis de l'Inspection des Finances :

Cette proposition appelle les remarques suivantes de la part de l'Inspection des Finances :

3.1. Remarques générales :

De manière générale, l'Inspection des Finances peut comprendre la logique proposée d'intégrer les enveloppes APE dans des dotations complémentaires au Fonds des Communes, la répartition vers les villes et communes étant basée sur une formule objective le dispositif ; comme indiqué dans le projet de note au Gouvernement, ce dispositif peut également se justifier par le fait que le financement via les APE relèvent à la fois du financement général des pouvoirs locaux et de la mise en œuvre de politiques sectorielles.

Outre le fait de s'adosser à un dispositif en place déjà éprouvé, la proposition devrait, par ailleurs, permettre de répondre à l'objectif de simplification administrative en n'imposant pas de contrôle supplémentaire ou redondant.

En référence à l'article 4 du décret relatif à la réconciliation des politiques fonctionnelles de soutien à l'emploi, l'intervention de la politique fonctionnelle de soutien à l'emploi au bénéfice d'employeurs (ici les pouvoirs locaux) doit, en principe, viser à couvrir tout ou partie des frais de rémunération de leurs travailleurs. Dans le cas présent, cette affectation est uniquement implicite et garantie par le fait que la quote-part d'une commune dans la dotation ne peut excéder un montant équivalent aux dépenses de personnel de la commune, de son CPAS et de ses éventuelles régies communales autonomes.

3.2. Rédaction des avant-projets de décrets :

L'Inspection des Finances ne formulera pas de remarque fondamentale à ce niveau, elle relèvera, toutefois, à nouveau la complexité des formules de répartitions proposées sans doute inhérente au dispositif mis en place.

3.3. Au niveau budgétaire :

L'Inspection des Finances prend acte du montant des dotations. Elle prend également acte de la clause de rendez-vous prévue avant la deuxième lecture des décrets afin *d'actualiser, le cas échéant, les formules de répartition et les impacts budgétaires sur la base du cadastre FOREm*

2025 et des comptes 2025 des communes, CPAS et régies communales autonomes. Sur ce point, elle rappelle, toutefois, le contenu de la note au Gouvernement du 19/03/2026 :

> *« Ces **enveloppes budgétaires estimatives seront déterminées juillet 2026 au plus tard** sur la base de ce nouveau cadastre, et seront soumises à un monitoring régulier d'ici au conclave budgétaire pour le budget initial 2027. C'est au moment du conclave que, d'une part, les enveloppes budgétaires définitives, compétence fonctionnelle par compétence fonctionnelle, seront fixées sauf corrections liées aux obligations de la réglementation APE ne pouvant intervenir qu'ultérieurement comme la récupération des indus, et d'autre part, que les moyens qui resteraient éventuellement encore gérés par le Forem seraient déterminés. »*

La fixation de l'enveloppe globale (et donc des deux dotations) devra donc encore être analysée et validée dans le cadre du conclave budgétaire 2027.

Enfin, l'Inspection renvoie à l'avis du Ministre du Budget pour ce qui concerne les économies prévues par le conclave budgétaire 2026.

3.4. Au niveau fonction publique :

Cette proposition n'a pas d'impact en termes de fonction publique.

Pas d'autres remarques.

L'Inspecteur général des Finances,
Yves CENNÉ

COPIE À MONSIEUR LE MINISTRE DU BUDGET, À MONSIEUR LE MINISTRE DE L'EMPLOI ET À MONSIEUR LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DU SPW IAS.

Rapport du 28 mai 2026 établi conformément à l'article 3, 2°, du décret du 11 avril 2014 visant à la mise en œuvre des résolutions de la Conférence des Nations unies sur les femmes à Pékin de septembre 1995 et intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques régionales, pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution

Objet : Avant-projet de décret instaurant une dépense à inscrire transitoirement au budget des communes au bénéfice des centres publics d'action sociale

Question 1. Le projet de réglementation affecte-t-il, directement ou indirectement, l'égalité entre les hommes et les femmes ?
Néant

Question 2. Y a-t-il des différences entre la situation respective des hommes et des femmes dans la matière relative au projet de réglementation ? Si oui, ces différences sont-elles sources d'inégalités ?
Néant

Question 3. Comment comptez-vous prévenir ou compenser les éventuels effets négatifs du projet de réglementation sur l'égalité entre les hommes et les femmes ?
Néant

TEST HANDISTREAMING

I. Contextualisation

Le concept de « Handistreaming » est une contraction des termes « handicap » et « mainstreaming », lequel mainstreaming consiste en une approche intégrée au travers de différents domaines de politique.

La déclaration de politique régionale (DPR) prévoit que « *Le Gouvernement accordera une importance particulière aux politiques de soutien aux personnes porteuses d'un handicap. Il s'inscrit pleinement dans la ligne de la Convention des Nations-Unies relative aux droits des personnes handicapées et notamment le renforcement de la prise en compte du handicap dans le cadre de l'ensemble des politiques (handistreaming)* ».

La Convention des Nations-Unies relative aux Droits des Personnes Handicapées (CDPH), signée par la Belgique et ratifiée par la Wallonie marque la volonté de créer une société pleinement inclusive.

L'article 1er de la CDPH définit les personnes handicapées comme des « personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres ».

En outre, la toute récente modification de la Constitution insère un article 22 ter dans le Titre II « Des Belges et de leurs droits » qui précise que « Chaque personne en situation de handicap a le droit à une pleine inclusion dans la société, y compris le droit à des aménagements raisonnables ».

Le handistreaming intègre une dimension handicap dans tous les domaines de la politique d'une manière transversale et préventive ; ce qui permet d'éviter une différence de traitement entre les personnes avec handicap et les personnes sans handicap. Différence de traitement qui induit une discrimination entre les personnes et force est de constater que la discrimination a le plus souvent lieu par omission que par action.

Ce test vise à prendre en compte de manière systématique dans l'ensemble des compétences de la Wallonie la dimension du handicap pour chaque mesure proposée et adoptée par le Gouvernement wallon telles que l'accessibilité des lieux et bâtiments publics, les transports, la formation, l'emploi, la santé, les sports, les activités de loisirs, l'accès à l'information, etc.

II. Test Handistreaming

L'objectif du test est d'aider les auteurs de projet à développer une idée claire de l'impact de leur projet sur les personnes en situation de handicap, compte tenu de l'objectif politique de renforcer l'inclusion des personnes en situation de handicap dans la société[1].

1. INFORMATIONS SUR LE PROJET.

Intitulé du projet :	Avant-projet de décret instaurant une dépense à inscrire transitoirement au budget des communes au bénéfice des centres publics d'action sociale
Description du projet :	Sans objet
Ministre(s) compétent(s) :	François DESQUESNES
Référent du projet (nom, prénom, Email, tél) :	CARIA Bruno, bruno.caria@gov.wallonie.be
Administration(s) :	Cabinet du Ministre des Pouvoirs locaux
Contact à l'Administration (nom, prénom, Email, tél) :	BOSQUILLON Laurent, laurent.bosquillon@spw.wallonie.be
Public cible :	Pouvoirs locaux
Objectifs poursuivis :	Financement général des communes
Modalités d'exécution :	Norme décrétale

2. PUBLIC-CIBLE DU PROJET.

A. Description du public-cible :
Sans objet

B. Les personnes en situation de handicap, sont-elles directement et/ou indirectement concernées par le projet ?
Sans objet

C. Enoncez, dans la matière concernée par votre projet, les obstacles, les problématiques ou spécificités auxquelles peuvent être confrontées les personnes en situation de handicap (exemple : revenus, mobilité, logement, accès à l'emploi, état de santé, participation sociale ...).

Veuillez développer votre analyse ci-dessous :
Sans objet

[1] Art. 22ter de la Constitution et art. 4 de la Convention de l'ONU relative aux droits de personnes handicapées qui prévoit de prendre en compte la protection et la promotion des droits de l'homme des personnes handicapées dans toutes les politiques et dans tous les programmes.

3. IMPACT DU PROJET SUR LES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP.

A. Quel type d'impact votre projet a-t-il (positif, négatif ou neutre[2]) ? Peut-on le quantifier et/ou le qualifier ?
Sans objet

B. De quelle manière avez-vous tenu compte des obstacles, problématiques ou spécificités rencontrées par les personnes en situation de handicap lors de la conception de votre projet ?
Sans objet

C. En quoi votre projet favorise-t-il l'inclusion des personnes en situation de handicap au sein de la société ? Expliquez.
Sans objet

D. De quelle(s) manière(s) et dans quelle(s) autre(s) phase(s) du projet envisagez-vous de tenir compte de cette problématique dans le futur ?[3]
Sans objet

E. Au vu des réponses précédentes, votre projet a-t-il un impact potentiellement significatif[4] sur les personnes en situation de handicap ?
Sans objet

---

[2] (très) Positif : le projet corrige, réduit ou évite la création d'inégalités dans la politique du projet. Négatif : le projet renforce les inégalités, les fait naître ou les entretient. Neutre : il n'y a pas d'inégalités ou de situations spécifiques dans la matière du projet pouvant être prises en compte. Attention : si l'impact ne peut pas être déterminé sans équivoque (par ex. impact positif sur une partie du groupe et impact négatif sur une autre partie du groupe) veuillez appliquer les règles suivantes :

- Combinaison d'un impact positif et négatif = impact négatif
- Combinaison d'un impact positif et neutre = impact positif
- Combinaison d'un impact négatif et neutre = impact négatif

Un impact est plus important si :

- les conséquences sont irréversibles ou difficilement réversibles ;
- les effets se produisent surtout à plus long terme ;
- il concerne des domaines/problématiques prioritaires.

[3] Les différentes phases de la procédure politique sont : la préparation (l'objet du projet), la mise en œuvre et l'évaluation de la politique. Vous pouvez tenir compte de la dimension de l'égalité des chances dans votre communication en présentant la diversité dans des illustrations et des photographies, en consultant des experts de l'égalité des chances, en veillant à la diversité dans les conseils/administrations/comités de sélection, en recueillant des indicateurs/statistiques, etc.

[4] Un impact significatif représente un impact plus particulier et plus important sur les personnes en situation de handicap que l'ensemble de la population visée par la mesure. Pour évaluer l'impact, il est important de tenir compte des éléments suivants :

- ✓ Les objectifs poursuivis par le projet
- ✓ Le public-cible
- ✓ La portée du projet
- ✓ Les modes d'intervention privilégiés
- ✓ Les besoins couverts.
- ✓ Les critères d'admissibilité.

4. IMPLICATION DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP DANS LES DÉCISIONS QUI LES CONCERNE.

A. Consulterez-vous des personnes en situation de handicap ou des organismes issus de la société civile (associations représentatives des personnes en situation de handicap, fonction consultative) lors de l'élaboration de la mesure ?

Si oui, de quelle manière ?

Sans objet

Si non, pourquoi ?

Sans objet

III. Sources

Sans objet