

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

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 régions 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 réforme¹, 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 1^{er} 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 1^{er} 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, apparaît 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 entraîner. 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'emploi². 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 maîtrise 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, accroît 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'efficacité 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 personnel³, 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°1667⁴. 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'efficacité 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'efficacité 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 apparaît 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 formule⁵, 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 objectifs⁷. 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 précités⁷.

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 apparaît 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, ...).
