

## Réforme du dispositif APE (phase 2)

### Avant-projet de décret instaurant deux dotations complémentaires au fonds des communes et avant-projet de décret instaurant une dépense à inscrire transitoirement au budget des communes au bénéfice des CPAS

#### Avis du Conseil d'Administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie

## Synthèse

Le Gouvernement wallon a adopté en 1<sup>re</sup> lecture deux avant-projets de décret organisant, pour les pouvoirs locaux, la sortie du dispositif des aides à la promotion de l'emploi (APE), en prévision de l'extinction progressive du dispositif, prévue à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2027.

La réforme proposée consacre un **changement important de paradigme**. Les moyens historiquement attribués aux communes, aux CPAS et aux régies communales autonomes dans le cadre du dispositif APE actuel cesseraient de constituer des aides à l'emploi liées au maintien de travailleurs déterminés pour se convertir en un **financement général des pouvoirs locaux, intégré au Fonds des communes**.

Deux dotations complémentaires seraient créées : l'une pour les communes de moins de 50.000 habitants et l'autre, spécifique, pour les communes de plus de 50.000 habitants (= les grandes villes).

Pour les communes de moins de 50.000 habitants, la nouvelle dotation combinerait un **facteur de continuité historique (APEi)**, correspondant aux moyens APE moyens perçus entre 2022 et 2025 par la commune, son CPAS et ses éventuelles RCA, une **tranche fluctuante (TFi)** répartie en fonction de la population, du taux de contractualisation et du revenu moyen par habitant, ainsi qu'un **bonus financier (BCi)** reprenant les moyens actuellement consacrés au Pacte pour une fonction publique locale et provinciale solide et solidaire.

La redistribution serait progressive : la pondération APEi/TFi serait de **95 %/5 % en 2027, 90 %/10 % en 2028 et 85 %/15 % à partir de 2029**. Les grandes villes seraient quant à elles immunisées de la tranche redistributive et conserveraient **100 % de leur facteur historique APEi**, auquel s'ajouterait le bonus financier, en raison de leurs fonctions de centralité et de leurs charges structurelles.

Enfin, la **commune deviendrait le réceptacle unique** des moyens historiquement attribués à la commune elle-même, à son CPAS et à ses éventuelles RCA. Un mécanisme transitoire imposerait toutefois aux communes de verser à leur CPAS, en 2027, 100 % de son ancienne recette APE et, en 2028, au minimum 50 % de celle-ci. **Aucune garantie spécifique n'est toutefois prévue à partir de 2029.**

L'UVCW porte une **appréciation globalement positive, mais conditionnelle** sur la réforme. Elle salue en particulier la centralisation des moyens ex-APE auprès du Ministre des Pouvoirs locaux, conformément à la position précédemment défendue dans un avis commun avec la Fédération des CPAS en avril 2026, ainsi que la réponse ainsi apportée aux limites du cadastre fonctionnel APE considéré par notre association comme imprécis et source d'incertitudes. Elle accueille également très favorablement la **simplification administrative** résultant du passage d'un dispositif complexe d'aide à l'emploi à un financement général, ainsi que la plus grande **autonomie locale** qui en découle et enfin le **phasing out** prévu pour limiter les effets brutaux de la transition.

L'enjeu essentiel reste cependant **budgétaire**. La réforme ne peut conduire ni à une diminution des moyens consacrés au secteur local ni à un transfert du risque financier de la Région vers les pouvoirs locaux. Nous demandons donc le **maintien intégral de l'enveloppe globale** et l'intégration d'un **mécanisme d'indexation annuelle automatique**, afin d'éviter son érosion réelle dans un contexte de hausse continue des coûts salariaux, des charges de pension et des autres dépenses locales liées, notamment, au défi sécuritaire. Au niveau de chaque entité, nous demandons en outre que le **plancher de 85 % des moyens historiques** soit effectivement garanti pour les entités de moins de 50.000 habitants, pas uniquement sur un plan nominal, mais sur un montant indexé, et nous soutenons la **garantie de 100 % pour les grandes villes** compte tenu des défis spécifiques et majeurs auxquels elles sont confrontées, tout en rappelant que les **villes de taille moyenne** doivent, elles aussi, faire face à des charges liées à leur fonction de centralité.

Nous demandons en outre que les simulations individuelles et les valeurs APEi soient par ailleurs communiquées urgemment aux employeurs locaux, afin que chaque commune puisse mesurer l'impact de la réforme et soit en mesure de préparer son budget 2027 en connaissance de cause.

Nous saluons également la **réintégration dans les nouvelles dotations des moyens du Pacte pour une fonction publique locale et provinciale solide et solidaire**, mais demandons leur maintien intégral et pérenne, sans remise en cause des engagements régionaux relatifs aux pensions locales et au second pilier.

Plusieurs points doivent selon nous encore être sécurisés. Le Gouvernement doit clarifier le devenir des moyens APE des **intercommunales, des SLSP, des associations de Chapitre XII et d'autres employeurs locaux (crèches communales...)** et garantir la continuité de leur financement. Nous demandons également la **réintégration des moyens APE historiquement octroyés aux zones de police (0,51 million €) et aux zones de secours (0,56 million €)**, supprimés en 2026, afin que ces montants continuent à soutenir, par l'intermédiaire des communes, le financement de la sécurité publique et civile.

Le **mécanisme correcteur** prévoyant de récupérer la dotation correspondant au double des dépenses de personnel lorsqu'une commune ou son CPAS met fin à certains services considérés comme sensibles nous semble en outre **disproportionné** et devrait faire l'objet d'une révision.

La disparition des subventions APE en tant que subvention liée à des travailleurs déterminés impose par ailleurs de **sécuriser les contrats de travail en cours**, en particulier ceux comportant une clause résolutoire liée à la subvention : les employeurs locaux ne peuvent être contraints de mettre fin à des contrats qu'ils souhaitent poursuivre, ni supporter seuls les éventuels coûts de rupture directement induits par le projet de réforme. Cette réforme aura également des conséquences sur le délai de préavis légal des agents communaux qui étaient jusqu'à présent sous statut APE.

Enfin, l'UVCW **prend acte du choix de faire de la commune l'unique réceptacle des moyens ex-APE dédiés aux pouvoirs locaux et attire l'attention du Gouvernement sur l'avis émis par la Fédération des CPAS en date du 27 août 2026**. Le changement de paradigme envisagé dépasse la seule réforme

*APE et devra être apprécié au regard des réformes institutionnelles annoncées concernant les relations entre communes et CPAS et le rapprochement de leurs services.*

***En conclusion, l'UVCW reconnaît les avancées importantes de la réforme en matière de simplification, de lisibilité du financement et d'autonomie locale. Son appréciation positive reste toutefois indissociable d'une exigence fondamentale : préserver et pérenniser les moyens des pouvoirs locaux, tant globalement qu'au niveau de chaque entité locale qui bénéficiait jusqu'à récemment d'une subvention APE.***

Le Ministre des Pouvoirs locaux, François Desquesnes, a sollicité, dans le cadre de la fonction consultative, l'avis de l'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW), 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 communes - Première lecture et l'avant-projet de décret instaurant une dépense à inscrire transitoirement au budget des communes au bénéfice des centres publics d'action sociale - Première lecture et nous l'en remercions.

\*\*\*

## **I. Contexte**

### **A. 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 € 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.

### **B. Grandes lignes et principes du projet de réforme porté par le Ministre Jeholet**

La réforme envisagée par le Ministre de l'Emploi Pierre-Yves-Jeholet 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 estime 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 présentait des limites méthodologiques qui fragilisaient sa fiabilité. Dans ces conditions, fonder la répartition future des moyens sur cet outil comportait des risques significatifs. L'UVCW a dès lors 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.

**C. L'avis commun du CA de l'UVCW et du CDW 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 avril 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 pouvait 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 pouvait 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 3 ans, pouvant être laissée à l'appréciation de chaque ministre fonctionnel compétent, sur base des spécificités des politiques et secteurs concernés.

**D. 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 étaient envisagés, à savoir : une centralisation auprès du Ministre des Pouvoirs locaux ou une répartition entre ministres fonctionnels. Aucun de ces scénarios ne garantissait la préservation des moyens ni leur affectation au maintien de l'emploi local. Toutefois, le risque d'éparpillement, de dilution ou de réaffectation des budgets nous a semblé plus important dans le second scénario. C'est pourquoi, l'UVCW et la Fédération des CPAS se sont positionnées 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.

## **E. Evolution des textes du décret abrogatoire en seconde lecture**

Les textes votés en seconde lecture ont été envoyés à l'UVCW 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, a été renvoyée vers les différents ministres fonctionnels et trouve réponse dans le présent projet de réforme porté par le 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.

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

### **A. 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).

La commune devient le réceptacle unique de l'enveloppe rassemblant les montants jusqu'ici octroyés aux communes, CPAS et RCA.

#### **1. 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 :

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

- 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 :
  - o la taille de la population ;
  - o le taux de contractualisation ;
  - o et le revenu moyen par habitant.

- Et B*Ci* représente le bonus financier (un 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 :

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

- 372.534.566,26 est le montant de l'enveloppe qui sera répartie entre les communes de moins de 50 000 habitants ;
- POP*i* 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 ;
- C*i* mesure la part de travailleurs contractuels dans la commune, le CPAS et les RCA éventuelles, et est calculé de la manière suivante :

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

*Que signifie cette formule ?* 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 C*i* sera égal à 1 ; si elle a davantage de contractuels, C*i* sera supérieur à 1 ; si elle a moins de contractuels, C*i* 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) ;

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

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

*Que signifie cette formule ?* 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 R*i* sera égal à 1 ; si le revenu moyen est supérieur à la moyenne régionale, R*i* sera supérieur à 1 ; s'il est plus bas, R*i* 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 B*Ci*** est défini comme le bonus financier visant à inciter le recrutement d'agents contractuels. La formule en est la suivante :

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

- POP*i* est la population de la commune *i* au 1er janvier de l'année de référence.
- TC*i* 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 centre public d'action sociale et ses éventuelles régies communales autonomes.

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 »<sup>1</sup> (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.

## **2. 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 :

$$DC_i = APE_i + BCI, \text{ où}$$

- le facteur  $APE_i$  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) :

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

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.

## **3. 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 ( $APE_i$ ) 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.

---

<sup>1</sup> Subvention pour l'adhésion au Pacte pour une fonction publique locale et provinciale solide et solidaire

Récapitulatif de la transition :

|             | Ratio APEi/TFi | Dotation communes<br>< 50 000 habitants | Dotation communes<br>> 50 000 habitants |
|-------------|----------------|-----------------------------------------|-----------------------------------------|
| <b>2027</b> | 95% - 5%       | 379.631.957,71                          | 165.913.627,55                          |
| <b>2028</b> | 90% - 10%      | 379.122.368,48                          | 165.693.216,78                          |
| <b>2029</b> | 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.

## ***B. 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.
- rien n'est prévu à partir de l'exercice 2029.

Attention toutefois, 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.

La dotation transitoire crée donc une obligation budgétaire dans le chef des communes, temporaire, autonome et dégressive, et destinée à accompagner le phasing-out des anciennes recettes APE des CPAS et à assurer leur prévisibilité budgétaire pendant la transition.

L'article 3 de ce décret impose par ailleurs 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 l'UVCW**

### ***A. Objectif n° 1 : Garantir et pérenniser les moyens budgétaires dédiés aux pouvoirs locaux dans leur ensemble***

Pour l'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW), l'enjeu principal de la réforme APE est budgétaire. La transformation du dispositif ne peut constituer l'occasion d'une réduction, directe ou indirecte, des moyens actuellement consacrés aux pouvoirs locaux. Elle doit, au contraire, garantir que les moyens aujourd'hui attribués aux communes, aux CPAS et aux autres employeurs locaux concernés (RCA, Intercommunales, SLSP...) demeurent intégralement affectés au secteur des pouvoirs locaux.

L'UVCW se réjouit à cet égard de la centralisation des moyens budgétaires concernés au sein du budget du Ministre des Pouvoirs locaux, comme demandé dans son avis du 29 avril 2026. Cette évolution contribue à renforcer la lisibilité du financement du secteur local et devrait permettre de mieux garantir que l'intégralité des moyens concernés demeure effectivement affectée aux pouvoirs locaux.

L'UVCW demande dès lors que le Gouvernement garantisse non seulement le maintien de l'enveloppe globale actuelle, mais qu'il maintienne également une trajectoire budgétaire permettant de préserver durablement ces moyens face à l'inflation. À cet égard, une simple garantie en valeur nominale des montants dédiés aux pouvoirs locaux ne saurait suffire compte tenu de l'évolution des coûts salariaux, des charges de pension et, plus généralement, des dépenses auxquelles sont confrontés les pouvoirs locaux. L'UVCW demande dès lors qu'un **mécanisme d'indexation annuelle automatique** soit mis en place afin d'éviter l'érosion réelle de ces moyens, en particulier dans le contexte d'inflation important que nous connaissons actuellement (+3,6 % selon le Bureau du Plan) et des prévisions 2027 (+3,4 %).

Au-delà de l'approche macro-budgétaire, la réforme doit également être soutenable au niveau de chaque entité locale. La nouvelle répartition ne peut mettre en difficulté des communes, des CPAS ou d'autres employeurs locaux qui ont construit leurs politiques et leurs services sur la base de moyens APE devenus, au fil des réformes successives, une composante structurelle de leur financement.

L'UVCW demande dès lors qu'au terme de la réforme du dispositif, chaque entité locale bénéficie de manière effective du montant minimum garanti de 85 % indexé des moyens historiquement perçus pour les entités de moins de 50.000 habitants.

L'UVCW demande également que les valeurs individuelles du facteur APEi et des simulations complètes de la nouvelle répartition soient urgemment communiquées aux communes, et ce, **avant** l'adoption définitive des textes. Cette transparence est indispensable afin de vérifier le maintien effectif des moyens historiques dédiés aux employeurs locaux, de mesurer les effets redistributifs de la réforme et d'apprécier sa soutenabilité pour chaque pouvoir local, **mais aussi et surtout** afin de permettre aux communes d'anticiper l'impact de la réforme lors de leurs travaux de préparation des budgets 2027.

## ***B. Une simplification bienvenue du financement des pouvoirs locaux***

L'UVCW accueille très favorablement la simplification administrative majeure qui est proposée par ce projet de réforme. Le dispositif APE s'est progressivement transformé, au fil des réformes, en un mécanisme particulièrement complexe, alors même que les moyens concernés sont devenus une composante structurelle du financement des pouvoirs locaux.

Le remplacement de ce système par un mécanisme de financement général permet de simplifier considérablement le mode de financement, en particulier en matière de justification d'utilisation des moyens reçus, et d'en améliorer par conséquent la lisibilité.

Les dotations créées ne constitueront en effet plus des aides à l'emploi à proprement parler, et ne seront donc plus liées à l'engagement de travailleurs déterminés. Cette évolution réduit les contraintes administratives liées au dispositif actuel (en particulier, le respect du « Volume global de l'emploi » / VGE) et confère davantage de latitude aux autorités locales dans l'utilisation des moyens qui leur sont attribués.

L'UVCW salue cette simplification ainsi que le renforcement de l'autonomie locale qui en découle.

## ***C. L'intégration des moyens ex-APE dans un financement général : une réponse aux limites du cadastre fonctionnel***

L'UVCW salue le choix du Gouvernement wallon de centraliser les moyens APE historiquement attribués aux communes, aux CPAS et aux régies communales autonomes sous l'égide du Ministre des Pouvoirs locaux. Il s'agit là du résultat d'une demande exprimée conjointement par l'UVCW et par la Fédération des CPAS.

Nos deux associations avaient alors souligné les limites du cadastre fonctionnel APE, et avaient estimé que celui-ci ne constituait pas une base suffisamment robuste pour permettre une ventilation fiable des moyens entre les différentes politiques fonctionnelles. L'UVCW constate avec satisfaction que le Gouvernement wallon a tenu compte de cette préoccupation et a renoncé à fonder la répartition des moyens des pouvoirs locaux sur une ventilation fonctionnelle dont la fiabilité était insuffisamment établie.

La concentration des moyens dans un financement général apparaît, dans ce contexte, comme une solution permettant de préserver une enveloppe globale au bénéfice des pouvoirs locaux tout en évitant de figer artificiellement sa répartition sur la base de données fonctionnelles discutables ou en tout cas difficilement objectivables.

Par ailleurs, l'UVCW prend acte de la volonté du Gouvernement d'intégrer l'intégralité des moyens APE « pouvoirs locaux » dans deux dotations versées au Fonds des Communes.

Dans ce cadre, l'UVCW prend acte du choix du Gouvernement wallon de faire de la commune le réceptacle unique de ce financement général, via un versement des deux dotations au Fonds des Communes. Ce changement de paradigme n'est toutefois pas anodin, d'autant plus dans le contexte où le Gouvernement avance sur d'autres réformes institutionnelles qui pourraient redéfinir l'articulation des relations entre les communes et les CPAS.

#### ***D. Une phase transitoire utile***

L'UVCW accueille favorablement le caractère progressif de la réforme. Une modification trop rapide de la redistribution partielle des moyens ex-APE entre les employeurs locaux pourrait avoir des effets délétères sur leur situation budgétaire et sur le maintien des emplois locaux, ce qui aurait inévitablement un impact sur la qualité des services rendus par les pouvoirs locaux.

Le poids renforcé accordé au facteur de continuité historique (APEi) durant la période transitoire constitue à cet égard une garantie importante de prévisibilité et de soutenabilité budgétaires.

L'UVCW soutient également le mécanisme transitoire prévu en ce qui concerne les moyens historiquement octroyés aux CPAS. Le maintien, durant une période transitoire, d'une obligation de financement au bénéfice de ceux-ci permet d'éviter une rupture brutale des équilibres budgétaires existants et laisse aux autorités locales le temps d'adapter leur organisation au nouveau modèle de financement.

Cette logique de *phasing out* constitue selon nous une précaution nécessaire et proportionnée dans le cadre d'un changement aussi important du système de financement.

Nous prenons toutefois acte qu'aucun système de garantie n'est prévu à partir de l'exercice 2029 (et suivants).

#### ***E. Préserver intégralement les moyens ex-APE des grandes villes***

L'UVCW constate positivement que le projet de réforme prévoit un mécanisme spécifique garantissant la préservation des moyens destinés aux grandes villes.

Comme nous l'avons pointé dans une vaste et ambitieuse étude<sup>2</sup> publiée en juin 2026, les grandes villes supportent des charges structurelles particulières et exercent des fonctions de centralité dont bénéficient non seulement leurs habitants, mais également une population largement périphérique. Nous attirons par ailleurs l'attention du Ministre sur le fait que ces charges de centralité pèsent également sur les villes de taille moyenne qui, elles, ne sont pas immunisées de la part fluctuante.

Dans ce contexte, l'UVCW soutient la garantie permettant aux grandes villes de conserver 100 % de leurs moyens APE historiques et demande que celle-ci soit intégralement préservée, voire étendue, lors de la poursuite du processus législatif.

Parallèlement, la redistribution opérée entre les autres communes doit selon nous demeurer soutenable. Le maintien des moyens au niveau micro-budgétaire doit ainsi constituer, au même titre que la préservation de l'enveloppe globale, une condition fondamentale de la réforme.

## ***F. La réintégration des moyens du Pacte pour une fonction publique solide et solidaire***

L'UVCW soutient la réintégration, dans le financement destiné aux pouvoirs locaux, des moyens actuellement dévolus au Pacte pour une fonction publique locale et provinciale solide et solidaire.

Alors que sa réforme entraîne la disparition du fondement actuel de cette subvention, le Gouvernement a fait le choix de ne pas supprimer les crédits concernés, mais de les réintégrer dans les nouvelles dotations destinées aux pouvoirs locaux. Cette décision est particulièrement positive dans le contexte budgétaire compliqué que connaissent les pouvoirs locaux.

L'UVCW demande que le Gouvernement confirme explicitement le maintien intégral et pérenne de ces moyens supplémentaires, et clarifie leur articulation avec le facteur de continuité historique et avec la partie redistributive des nouvelles dotations.

Notre association souhaite en outre rappeler que cette réaffectation ne peut remettre en cause les engagements pris par le Gouvernement wallon en matière de soutien aux charges de pension des pouvoirs locaux et, notamment, de développement du second pilier de pension.

## ***G. La situation des CPAS : un changement de paradigme à apprécier dans un contexte institutionnel plus large***

Comme évoqué précédemment, l'UVCW prend acte du choix du Gouvernement de faire de la commune le réceptacle unique des moyens historiquement attribués à la commune, à son CPAS et à ses éventuelles régies communales autonomes.

Cette évolution doit être appréciée dans le contexte plus large de la réforme annoncée de l'architecture institutionnelle qui prévaudra entre communes et CPAS, et notamment des intentions du Gouvernement en matière de rapprochement et de regroupement de leurs services.

L'UVCW estime dès lors nécessaire de s'interroger sur l'articulation entre ces deux réformes : le nouveau modèle de financement APE est-il cohérent avec la réforme institutionnelle envisagée par le Gouvernement wallon ?

---

<sup>2</sup> <https://www.uvcw.be/finances/articles/art-10199>

Dans ce cadre, nous souhaitons attirer l'attention du Ministre Desquesnes sur l'avis émis par la Fédération des CPAS en date du 27 août 2026, et sur les inquiétudes qui y sont soulevées, notamment en matière d'autonomie de gestion des CPAS.

## ***H. Sécuriser les conséquences de la réforme sur les contrats de travail***

Comme indiqué précédemment, l'UVCW relève que les deux nouvelles dotations versées au Fonds des Communes ne constitueront plus – par définition – des aides à l'emploi et ne seront donc plus liées à l'engagement de travailleurs déterminés.

Cette modification de la nature juridique du financement est susceptible d'avoir des conséquences sur certains contrats de travail en cours, notamment lorsque ceux-ci comportent une clause résolutoire liée à l'existence ou au maintien de la subvention APE.

L'UVCW demande dès lors au Gouvernement de veiller à sécuriser juridiquement la transition et à prendre en considération les conséquences de la disparition de l'actuelle subvention sur les relations de travail en cours.

En particulier, la réforme ne peut avoir pour conséquence de contraindre un employeur local à mettre fin à un contrat de travail qu'il souhaite poursuivre et dont il est en mesure d'assurer le financement dans le nouveau dispositif.

À l'inverse, lorsqu'une rupture de contrat s'avérerait nécessaire en raison d'une perte de financement directement imputable à la réforme, les éventuels coûts qui en résulteraient, et notamment les coûts de licenciement, devraient selon nous être financièrement neutralisés pour l'employeur local concerné.

En outre, la transformation de la subvention APE historique en une dotation de financement général va également entraîner des répercussions en matière de délai de préavis légal des agents sous contrat APE, ceux-ci étant dès lors soumis aux mêmes règles que le reste des agents communaux, avec ce que cela implique pour la commune en termes de gestion des ressources humaines.

L'UVCW demande au Gouvernement d'apporter les garanties nécessaires sur ces différents points avant l'entrée en vigueur du nouveau dispositif.

## ***I. Clarifier le sort réservé aux moyens APE actuellement octroyés aux intercommunales, aux SLSP et à d'autres employeurs locaux***

L'UVCW constate que les textes soumis à consultation ne permettent pas d'identifier avec suffisamment de précision le sort réservé à l'ensemble des moyens APE actuellement octroyés aux employeurs locaux qui ne sont pas directement couverts par le mécanisme prévu pour les communes, les CPAS et les régies communales autonomes.

Une clarification est notamment nécessaire en ce qui concerne les intercommunales et les sociétés de logement de service public (SLSP), ainsi que, le cas échéant, les autres structures locales actuellement bénéficiaires de moyens APE (Associations de Chapitre XII, crèches communales...). Rappelons que les intercommunales ainsi que les SLSP ont déjà été impactées en 2026 par une réduction linéaire de 12,5% de leurs subventions APE. Si cette réduction est prolongée en 2027, elle aura inévitablement un impact sur la situation financière des communes, qui devront à leur tour, le cas échéant, répercuter ce coût sur les citoyens qui bénéficient de certains services rendus par les intercommunales (ex : évolution du coût-vérité dans le cadre de la gestion des déchets).

L'UVCW demande dès lors au Gouvernement d'identifier précisément les enveloppes concernées, leur destination dans le nouveau dispositif et les garanties prévues quant à la continuité de leur financement.

Cette clarification est indispensable pour pouvoir apprécier si l'intégralité des moyens actuellement consacrés au secteur local est effectivement préservée dans le cadre de la réforme envisagée.

### ***J. Une sanction manifestement disproportionnée***

L'UVCW s'interroge sur le mécanisme prévoyant une réduction de la dotation correspondant au double des dépenses de personnel lorsqu'une commune ou son CPAS met fin à l'exploitation de certains services considérés comme sensibles (crèche, maison de repos, maison de repos et de soins, service d'aide aux familles et aux aînés), sans assurer la continuité du service au bénéfice des usagers.

Cette sanction, qualifiée de « mécanisme correcteur », nous 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.

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

### ***K. Réintégrer dans l'enveloppe globale les montants des subventions APE historiquement octroyées aux zones de police locale (ZP) et aux zones de secours (ZS)***

L'UVCW demande en outre que les moyens ex-APE historiquement octroyés aux zones de police (0,51 mio €) et aux zones de secours (0,56 mio €) soient réintégrés aux dotations complémentaires au Fonds des Communes.

En 2026, leurs subventions APE avaient été tout simplement supprimées par le Gouvernement wallon.

Rétrospectivement, et même si nous avons déjà déploré cette mesure, cette décision nous interpelle d'autant plus compte tenu des nombreux défis sécuritaires croissants auxquels sont confrontées les communes, et en particulier au regard des événements catastrophiques de cet été 2026 (Incendie des Hautes Fagnes). Il nous semblerait par conséquent opportun de conserver ces montants dans l'enveloppe globale des moyens injectés dans les deux dotations complémentaires prévues par le présent avant-projet de décret.

Bien que représentant une part relativement limitée de l'enveloppe globale, ces moyens contribueraient inévitablement au financement de la sécurité civile et de la sécurité publique par l'intermédiaire des communes, et ne seraient pas de trop pour contribuer à l'effort collectif nécessaire à un renforcement de la capacité d'intervention de l'échelon local face à des événements d'une telle ampleur.

## IV. Conclusion

Notre appréciation de la réforme APE repose avant tout sur un objectif qui, au fil des différentes réformes, a toujours été fondamental : **garantir et pérenniser au niveau global les moyens budgétaires APE consacrés aux pouvoirs locaux, tout en veillant à la soutenabilité des réformes envisagées pour chaque entité locale.**

À cet égard, notre association reconnaît plusieurs orientations positives au projet de réforme dont il est question dans cet avis :

- La **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.
- La **simplification substantielle du mode de financement** proposée par la réforme. La transformation des moyens ex-APE en un financement général, qui ne sera plus lié à l'engagement de travailleurs déterminés ni au respect du volume global de l'emploi (VGE), permettra de réduire significativement la complexité administrative du dispositif actuel et de renforcer l'autonomie locale.
- La prise en compte des réserves exprimées par l'UVCW, conjointement avec la Fédération des CPAS, quant à la robustesse insuffisante du cadastre fonctionnel APE. Le choix de maintenir une **enveloppe globale destinée aux pouvoirs locaux** plutôt que d'opérer une ventilation entre politiques fonctionnelles sur cette base répond à cette préoccupation.
- Le **caractère progressif de la réforme** et les mécanismes transitoires prévus. Le *phasing out* constitue une garantie importante pour éviter que le changement de modèle de financement et la redistribution partielle des moyens ne produisent des effets budgétaires trop brutaux pour les employeurs locaux concernés.

**!** Ces avancées ne peuvent toutefois occulter la nécessité d'apporter des garanties budgétaires fortes, tant au niveau global qu'au niveau de chaque entité locale.

### **L'UVCW demande en conséquence au Gouvernement wallon :**

- 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 conjoncture inflationniste ;
- de garantir effectivement, pour les entités de moins de 50.000 habitants, le **plancher de 85 %** des moyens historiquement perçus et indexés, et de communiquer préalablement 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 ;
- 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 ;
- 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 ;

- 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 ;
- de réviser le **mécanisme de sanction** lié à la fermeture de certains services ;
- 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 ;
- et 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.

Enfin, 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, l'UVCW considère que la réforme comporte des **avancées significatives** en matière de simplification administrative, de lisibilité du financement et d'autonomie locale. Son appréciation positive reste toutefois 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 avec le Ministre des Pouvoirs locaux, François Desquesnes, afin de voir de quelle manière cette réforme pourrait être le plus justement et utilement implémentée au niveau des employeurs locaux.

Julien Flagothier, 8 septembre 2026