

AVIS n° 1436

Avis d'initiative sur la mise en œuvre du Service Citoyen

Avis adopté le 7 octobre 2019

1. CADRE ET RÉTROACTES

Depuis 2007, l'ASBL "Plateforme pour le Service Citoyen" s'est donné pour objet de "promouvoir la mise sur pied en Belgique, d'un Service citoyen pour tous les jeunes de 18 à 25 ans dans le but de favoriser leur développement personnel ainsi que leur intégration dans la société en tant que citoyens actifs, critiques, solidaires et responsables".

Dans l'attente de la définition d'un cadre législatif, des projets-pilotes ont été lancés dans les différentes régions entre 2011-2017 avec le soutien de l'AVIQ, de la Ministre de l'Action sociale et du Ministre de l'Agriculture, de la Nature et de la Forêt. Entre 2011-2018, plus de 750 jeunes se sont inscrits dans cette initiative en Belgique.

Le programme proposé par la Plateforme vise les quatre objectifs principaux suivants :

- augmenter la cohésion sociale,
- encourager l'exercice d'une citoyenneté engagée,
- renforcer la solidarité (utilité sociale, aide aux personnes, intergénérationnel, entraide, lutte contre l'isolement, ...),
- favoriser le développement personnel des jeunes et indirectement dans leur transition vers la vie active (maturation, transition vers la vie active, soft skills, acquisition de nouvelles compétences, réorientation, émancipation, ...).

Les projets de service citoyen sont développés dans cinq domaines :

- Aide aux personnes (Action sociale au sens large);
- Nature/Agriculture/Patrimoine;
- Environnement/Protection animale;
- Culture/Education;
- Éducation par le Sport.

Le Service Citoyen se caractérise par :

- la tranche d'âge concernée: 18 à 25 ans;
- une forme intensive: supérieure ou égale à 28h/semaine;
- une démarche volontaire ;
- un processus structuré d'acquisition de soft skills (temps de mission 80 % - temps de formation 20%) ainsi qu'une formation à destination des tuteurs désignés au sein des organismes d'accueil ;
- une dimension collective (système de promotion par groupe de 20 jeunes) ;
- une mixité sociale et culturelle importante, comprenant toutes les catégories de jeunes (jeunes hommes et femmes, de tous niveaux de qualification, étudiants en décrochage, demandeurs d'emploi, bénéficiaires de CPAS, handicapés, immigrés ou primo-arrivants, ...) ;
- un suivi individuel continu, particulièrement des jeunes les plus fragilisés, incluant l'accompagnement personnalisé de chaque jeune ainsi qu'un tutorat en mission.

La Déclaration de Politique régionale de juillet 2017 prévoit que « le Gouvernement amplifiera les Initiatives en faveur du Service Citoyen, en permettant à un plus grand nombre de jeunes d'y avoir accès et en favorisant l'orientation des jeunes vers ces activités ».

Sur cette base, le Gouvernement wallon a adopté, le 28 juin 2018, une note relative au lancement du Service Citoyen en Wallonie et à la conclusion d'une convention- cadre avec l'ASBL Plateforme pour le Service Citoyen.

Dans cette note, le Gouvernement adopte la définition suivante du service Citoyen: *"un parcours individualisé, à dimension collective, qui vise à permettre, sur base volontaire, aux jeunes de 18 à 25 ans d'effectuer à temps plein des activités d'utilité publique pendant une période de 6 mois à un an maximum afin de développer leur engagement pour une société solidaire de proximité, tout en leur permettant, par un encadrement structuré, un processus d'échanges d'expériences de vie et une formation appropriés, de prendre conscience de leurs qualités et de leurs capacités"*.

La note met en évidence l'émergence des programmes de Service Civique ou Citoyen à travers l'Europe, programmes désormais reconnus comme faisant partie d'un des trois types d'actions innovantes en matière de mise en œuvre de la Garantie pour la Jeunesse, ainsi que l'impact positif de ce type d'actions sur la confiance, l'image de soi et la mise en actions et en projet des jeunes concernés, majoritairement peu ou moyennement diplômés et incluant des jeunes parmi les plus fragilisés. La note au Gouvernement cite un taux important de sortie favorable du programme débouchant à 83 % sur une reprise d'études, un emploi ou une formation à l'emploi.

Pour permettre le développement du Service Citoyen en Wallonie, le Gouvernement a adopté la structure du programme élaboré par la Plateforme pour le Service Citoyen et conclu une convention-cadre avec celle-ci pour la période septembre 2018/aout 2021 :

- Première période (01/09/2018-31/08/2019) : Phase de transition, 100 jeunes concernés, 1^{ère} évaluation intermédiaire.
- Deuxième période (01/09/2019 – 31/08/2020) : Phase de développement, 400 jeunes concernés, renforcement de l'équipe professionnelle de la Plateforme, augmentation des lieux d'offre d'accueil, 2^{ème} évaluation intermédiaire.
- Troisième période (01/09/2020 – 31/08/2021) : Phase d'amplification, 1000 jeunes concernés, évaluation finale par l'IWEPS.

En termes de financement :

- pour 2018-2019 (100 jeunes) : 600.000 € comprenant les indemnités (180.000€) et les frais de fonctionnement de la Plateforme (418.000 €),
- pour 2019-2020 (400 jeunes) : 2,9 millions d'euros (1,2 million € d'indemnités et 1,7 millions € de frais de fonctionnement),
- pour 2020-2021 (1.000 jeunes) : 6,4 millions d'euros (3 millions d'€ d'indemnités et 3,4 millions d'euros de frais de fonctionnement).

La note au Gouvernement prévoit la mise en place d'un Comité d'accompagnement, chargé du suivi de la Convention-cadre, présidé par un représentant du Ministre-Président, composé de :

- un représentant de chaque Ministre du Gouvernement wallon;
- deux représentants du SPW;
- deux représentants de l'ASBL;
- un représentant de la Communauté française et de la Communauté germanophone;
- deux représentants des lieux d'accueil partenaires et d'organismes associatifs;
- un représentant de l'Inspection des Finances.

L'encadrement et la gestion du projet sont confiés à partir de 2019 au SPW qui sera chargé de :

- la gestion de la subvention à l'ASBL;
- la gestion du suivi administratif de l'inscription des jeunes;
- le paiement des indemnités aux jeunes;
- la gestion du statut des jeunes (assurances, liens avec le FOREM, les CPAS, ...).

En l'absence d'un cadre légal et d'un statut spécifique, l'exécution du Service Citoyen s'inscrit à l'heure actuelle dans le cadre de la loi du 3 juillet 2005 sur le volontariat. Dans ce cadre, les indemnités versées ne sont ni assujetties à la sécurité sociale, ni soumises à l'impôt pour autant qu'elles soient inférieures à 1388,40€ par an. Ce « remboursement forfaitaire » peut être cumulé avec le remboursement des frais réels pour les déplacements avec un maximum de 2000km par an.

En application de ces dispositions, la durée du Service Citoyen est actuellement limitée à 6 mois, durant lesquelles les jeunes se voient octroyer une indemnité de 200€ par mois, augmentée le cas échéant (à vérifier), d'un remboursement des frais de déplacement de maximum 100 € par mois.

Le 4 février 2019, le Ministre-Président, W. Borsus, a sollicité l'avis du Conseil économique social et environnemental de Wallonie sur l'avant-projet de décret relatif à l'agrément d'un organisme chargé de la mise en œuvre du Service citoyen en Wallonie. L'objet de l'avant-projet de décret était de permettre, par l'instauration d'une procédure d'agrément dans le respect des principes d'égalité de traitement et de transparence, aux différents organismes potentiellement concernés de solliciter une reconnaissance visant la mise en œuvre du Service Citoyen, complémentairement à la convention-cadre conclue pour la période 2018-2021 avec l'ASBL "Plateforme pour le Service Citoyen"². Il s'agissait également de rendre possible une articulation future du Service Citoyen avec la loi du 18 juillet 2018 relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale et la réglementation sur le travail associatif, de façon à pouvoir augmenter l'indemnité accordée aux jeunes à 500 € par mois. Cette loi prévoit en effet une dérogation à certaines conditions exigées dans le cadre du travail associatif " si les prestations sont fournies dans le cadre d'un trajet de service citoyen pour les jeunes agréés par l'organisme d'accréditation défini par décret".

Le 25 février 2019, le CESE Wallonie a émis sur cet avant-projet de décret l'Avis A.1421, dans lequel il formulait notamment les considérations générales suivantes :

« Pour le Conseil, cette initiative suscite à la fois un intérêt positif mais aussi de nombreuses interrogations et réserves.

Le CESE Wallonie perçoit l'intérêt potentiel du Service Citoyen en termes notamment de mise en action et de remobilisation des jeunes concernés, de soutien à la (re)construction d'une image de soi positive et d'un projet personnel ou professionnel ainsi que de contribution à la cohésion sociale et l'exercice d'une citoyenneté active. Il considère que le Service Citoyen peut effectivement constituer un élément de parcours intéressant pour certains jeunes en difficulté d'insertion sociale ou socioprofessionnelle, en quête de sens ou d'un projet professionnel.

Cependant, le Conseil estime que le principe du Service Citoyen gagnerait à être mieux situé dans le paysage global des dispositifs d'insertion sociale et socioprofessionnelle à destination des jeunes de 18 à 25 ans et davantage articulé avec les dispositifs existants pour ce public. Il s'interroge également sur l'impact de l'exercice d'un Service Citoyen en termes de disponibilité pour le marché de l'emploi ou de dégressivité des allocations de chômage.

Par ailleurs, il conviendra d'être attentif aux risques en termes de qualité de services ou de déprofessionnalisation que pourrait engendrer le développement du Service Citoyen particulièrement dans le domaine de l'Aide aux personnes.

Enfin, le Conseil note la volonté du Gouvernement wallon de tenter d'inscrire, à terme, ce Service Citoyen dans le cadre du « travail associatif » mis en place par la loi du 18 juillet 2018 relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale, ce qui permettrait au Service Citoyen de se distinguer du statut des volontaires et d'augmenter le montant des indemnités octroyées aux jeunes de 300€/mois à 520€/mois. Le CESE Wallonie rappelle à cet égard que les interlocuteurs sociaux fédéraux ont rendu des avis très négatifs sur les projets de loi et d'arrêté royal relatifs au travail associatif, aux services occasionnels de citoyen à citoyen et à l'économie collaborative organisée par l'intermédiaire d'une plateforme reconnue³, pointant notamment les risques de dérégulation, déprofessionnalisation, concurrence déloyale et menaces sur la qualité des services introduits dans certains secteurs d'activités.

Cependant, dans les délais de consultation impartis, il n'est pas possible pour le CESE Wallonie d'examiner le projet de Service Citoyen dans sa globalité et sous ses multiples aspects. Dans le présent avis, le Conseil se limitera donc à l'examen de l'avant-projet de décret relatif à l'agrément d'un organisme chargé de la mise en œuvre du Service Citoyen en Wallonie. Ultérieurement, et après audition de représentants du Ministre-Président et de l'ASBL Plateforme pour le Service Citoyen, le CESE Wallonie rendra un avis plus global sur le sujet. »

Le 3 avril 2019, dans le cadre de la préparation de ce projet d'avis d'initiative, le CESE Wallonie a procédé à l'audition d'une représentante du Ministre-Président, W. BORSUS et de représentants de l'ASBL Plateforme pour le Service Citoyen. A cette occasion, la représentante du Ministre-Président a indiqué que l'option visant à inscrire le développement du Service Citoyen dans le cadre du travail associatif était abandonnée, notamment suite aux restrictions apportées au champ d'application de cette loi.

Ultérieurement, dans le cadre de la préparation du présent avis, le CESE Wallonie a été informé de l'abandon de l'avant-projet de décret relatif à l'agrément d'un organisme chargé de la mise en œuvre du Service citoyen en Wallonie qui n'a pas été présenté en seconde lecture au Gouvernement wallon. Le cabinet du Ministre-Président a préparé un nouvel avant-projet de décret relatif à la procédure d'agrément et au subventionnement d'un organisme chargé de la mise en œuvre d'un Service Citoyen en région de langue française, qui sera mis à disposition du prochain Gouvernement.

L'objet principal de cet avant-projet de décret est toujours limité à « l'instauration d'une procédure d'agrément dans le strict respect des principes d'égalité de traitement et de transparence, de permettre aux différents organismes potentiellement concernés de solliciter une reconnaissance visant à la mise en œuvre concrète, par l'un d'entre eux, du Service Citoyen en région de langue française », ce complémentaire à la convention-cadre conclue avec l'ASBL Plateforme pour le Service Citoyen pour la période 2018-2021.

Les principales différences avec l'avant-projet de décret précédent résident :

- d'une part, dans l'abandon de la volonté d'inscrire à terme le Service Citoyen dans le cadre du travail associatif ; l'exposé des motifs indique notamment que « cette convention-cadre est exécutée sur base de la loi du 3 juillet 2005 relative au droit des volontaires, telle que modifiée par la loi du 14 février 2019 » ;
- d'autre part, par un ancrage plus affirmé du Service Citoyen dans le champ de la cohésion sociale ; l'exposé des motifs précise que « le présent projet de décret est donc envisagé en adéquation avec la matière de la cohésion sociale laquelle est définie, notamment dans le Décret relatif au plan de cohésion sociale, comme l'ensemble des processus qui contribuent à assurer à tous les individus ou groupes d'individus l'égalité des chances et des conditions, l'accès effectif aux droits fondamentaux et au bien-être économique, social et culturel, afin de permettre à chacun de participer activement à la société et d'y être reconnu, et ce quels que soient son origine nationale ou ethnique, son appartenance culturelle, religieuse ou philosophique, son statut social, son niveau socio-économique, son âge, son orientation sexuelle, sa santé ou son handicap ».

Lors de sa séance du 23 mai 2019, le Gouvernement wallon devait adopter un projet d'avenant à la convention-cadre du 11 septembre 2018 pour le lancement d'un Service Citoyen en Wallonie (2018-2021) relatif à « la préparation de la deuxième et troisième période ». Ce point a été finalement retiré de l'ordre du jour de la réunion du Gouvernement wallon.

Les récentes Déclarations de politique régionale et communautaire 2019-2024 mentionnent toutes deux dans leur chapitre « Démocratie et citoyenneté » la volonté de « poursuivre les efforts visant à développer le service citoyen ». Dans son chapitre « Jeunesse », la Déclaration de politique communautaire ajoute que « la participation et la cohésion sociale des jeunes seront également renforcées à travers un service citoyen bien coordonné entre les différents niveaux de pouvoir compétents et permettant l'accès à l'ensemble des jeunes ».

2. AVIS

En juin 2018, le Gouvernement wallon et la Plateforme pour le Service Citoyen ont conclu une Convention-cadre visant à permettre à 1500 jeunes entre 18 et 25 ans d'effectuer un Service Citoyen au cours de la période 2018-2021. Le CESE Wallonie partage les objectifs principaux de ce projet en termes de cohésion et d'inclusion sociale, de développement d'une citoyenneté responsable, de soutien au développement personnel des jeunes. Au-delà de ces objectifs, il relève aussi que le Service Citoyen peut constituer un espace de transition vers l'âge adulte, offrir des possibilités d'expérimentation, avec des impacts potentiels en termes de reprise de confiance, remobilisation, orientation, reprise d'études ou de formation, développement de l'esprit d'entreprendre, etc., dans un cadre défini comme « *structuré, structurant et bienveillant* ».

Cela étant, pour le Conseil, la Convention-cadre 2018-2021 devrait être redéfinie comme une expérience-pilote visant, sur base d'une expérimentation à grande échelle et d'une évaluation rigoureuse, à permettre aux autorités politiques et aux différentes parties prenantes dont les interlocuteurs sociaux, de se prononcer sur l'opportunité de mettre en œuvre en Wallonie un Service Citoyen à plus large échelle ainsi que sur les modalités de cette mise en œuvre.

Dans le cadre de cette expérience-pilote, le CESE Wallonie recommande au Gouvernement wallon de :

- veiller à ce que les modalités des évaluations permettent aux parties prenantes non seulement de dresser le bilan de l'expérience pilote mais également de se positionner sur l'avenir de ce dispositif et son implémentation éventuelle,
- préserver les spécificités du Service Citoyen lors de la mise en œuvre de la Convention-cadre, spécificités qui distinguent cette méthode d'autres approches pédagogiques, dispositifs ou statuts existants et qui en font un dispositif innovant, particulièrement pour certaines catégories de jeunes comme par exemple les NEET's,
- concernant les activités prestées, être attentif aux risques en termes de qualité de services ou de déprofessionnalisation, particulièrement dans le domaine de l'Aide aux personnes, ainsi qu'à la concurrence potentielle des missions confiées aux jeunes avec des tâches réalisées par des travailleurs rémunérés ou des emplois potentiels à développer ; dans cette perspective, s'inspirer des principes de non-substitution, de complémentarité et d'accessibilité de la loi française relative à la mise en œuvre du Service civique,
- élargir la composition du Comité d'accompagnement chargé du suivi de la convention-cadre, en y associant les interlocuteurs sociaux par le biais d'un représentant du CESE Wallonie, ainsi que le FOREM, la Fédération des CPAS et le Conseil de la Jeunesse.

Pour les publics soumis aux réglementations relatives au chômage et à l'intégration sociale, le Conseil attire l'attention sur :

- la nécessité de clarifier l'articulation avec les autres acteurs et dispositifs de l'insertion sociale et socio-professionnelle, de veiller à l'inscription du Service Citoyen dans les parcours d'insertion sociale et socio-professionnelle des jeunes,
- la diffusion indispensable d'une information claire, uniforme et validée officiellement, à destination des bénéficiaires sur l'ensemble de ces aspects (articulation avec la réglementation relative au chômage et au droit à l'intégration sociale, cumul des indemnités avec d'autres allocations, traitement fiscal, ...) de façon à garantir tant l'égalité de traitement que l'absence d'impacts négatifs pour les jeunes.

2.1 CONSIDÉRATIONS PRÉALABLES ET PREMIÈRES RECOMMANDATIONS

En termes de préalables, le CESE Wallonie relève une série de constats qui cadrent tant le projet de mise en œuvre du Service Citoyen en cours que l'avis du Conseil lui-même.

2.1.1 Les évolutions intervenues dans le projet

Le Conseil prend note tout d'abord des évolutions intervenues dans le projet depuis la remise de son Avis A.1421 sur l'avant-projet de décret relatif à l'agrément d'un organisme chargé de la mise en œuvre du Service citoyen en Wallonie en février 2019. Ainsi, l'avant-projet de décret soumis à consultation n'a pas été présenté en seconde lecture au Gouvernement wallon. Le CESE a été informé de la préparation d'un nouvel APD qui n'a pas été débattu au Gouvernement wallon mais sera mis à disposition du prochain Gouvernement. Selon les informations disponibles, ce nouvel APD traduirait deux évolutions principales par rapport au projet initial : **d'une part, une inscription plus affirmée du Service Citoyen dans le champ de la cohésion sociale, d'autre part, l'abandon du lien potentiel avec la réglementation fédérale relative au travail associatif** mise en place par la loi du 18 juillet 2018 relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale. Compte tenu des avis très négatifs rendus par les interlocuteurs sociaux fédéraux sur cette loi, le CESE Wallonie accueille positivement cette évolution. Il constate par ailleurs que cet abandon a pour corollaire, en l'absence d'un statut particulier pour les jeunes en Service Citoyen (compétence fédérale), **le maintien de l'inscription du Service Citoyen dans le cadre de la loi sur le volontariat avec des implications en termes d'indemnités, de statut et d'articulation avec les réglementations relatives au chômage et au droit à l'intégration sociale.**

2.1.2 L'absence de base légale

Cela étant, le CESE Wallonie relève à l'heure actuelle, **l'absence de toute base légale, décrétole ou réglementaire, définissant le Service Citoyen et cadrant sa mise en œuvre et ses modalités d'application.** L'APD adopté en première lecture ne proposait, au-delà de l'aspect relatif à l'agrément d'un organisme chargé de la mise en œuvre du Service Citoyen, qu'une définition générale du Service Citoyen, sans précisions sur sa mise en œuvre. Cet APD n'ayant pas été adopté, ne subsiste donc à ce stade que la convention cadre pour le lancement d'un Service Citoyen 2018/2021 conclue entre le GW et la Plateforme le 28 juin 2018, l'avenant à cette convention inscrit à l'OJ du GW du 23 mai 2019 n'ayant, selon les informations disponibles, pas été adopté à ce jour.

2.1.3 L'absence de débat et de concertation

A ce stade, compte tenu de l'approche adoptée par le Gouvernement wallon (mise en œuvre par le biais d'une Convention-cadre, avant-projet de décret portant uniquement sur l'agrément d'un organisme chargé de la mise en œuvre du Service Citoyen,...), **le Conseil constate également l'absence de réel débat de fond, notamment avec les interlocuteurs sociaux wallons,** sur le principe même du Service citoyen, l'opportunité de le mettre en œuvre, ses objectifs, ses modalités d'application, ses articulations avec d'autres dispositifs et réglementations, les moyens budgétaires à y consacrer,

Le Conseil pointe en outre **l'absence d'une évaluation externe des expériences menées depuis 2011** en Belgique qui permettrait de se positionner sur l'opportunité de mettre en place le Service Citoyen et les modalités d'application les plus adéquates. Les données présentées par la Plateforme sont certes utiles et intéressantes mais elles sont sous certains aspects incomplètes et insuffisantes (cf. point 2.1.6).

Tenant compte de ces différents éléments et comme annoncé déjà dans son Avis 1421¹, le CESE Wallonie a estimé utile et nécessaire de s'exprimer d'initiative sur la mise en œuvre du Service Citoyen en Wallonie durant la période 2018-2021 par le biais de la convention-cadre conclue entre le Gouvernement wallon et l'asbl Plateforme pour le Service Citoyen. Les récentes déclarations de politique régionale et communautaire qui mentionnent toute deux la volonté « de poursuivre les efforts visant à développer le Service Citoyen » renforcent cette nécessité.

Sur base des constats préalables repris ci-dessus, le CESE Wallonie formule d'emblée **trois premières recommandations**.

2.1.4 Une expérience-pilote

Premièrement, pour le CESE Wallonie, **la convention-cadre 2018-2021 visant à permettre à 1500 jeunes d'effectuer un Service Citoyen doit être clairement considérée et redéfinie comme une expérience-pilote** visant, sur base d'une expérimentation à grande échelle et d'une évaluation rigoureuse, à permettre aux autorités politiques et aux différentes parties prenantes dont les interlocuteurs sociaux de se prononcer sur l'opportunité de mettre en œuvre en Wallonie un Service Citoyen ainsi que les modalités de cette mise en œuvre.

2.1.5 Un Comité d'accompagnement élargi

Deuxièmement, **le CESE Wallonie recommande au Gouvernement wallon d'élargir la composition du Comité d'accompagnement chargé du suivi de la convention-cadre**. Les interlocuteurs sociaux demandent qu'un représentant du CESE Wallonie soit invité à participer aux travaux du Comité d'accompagnement. Compte tenu du profil des jeunes concernés et des articulations à assurer avec les réglementations relatives au chômage et au droit à l'intégration sociale, il recommande également au Gouvernement d'associer aux travaux un représentant du FOREM, un représentant de la Fédération des CPAS et un représentant du Conseil de la Jeunesse.

2.1.6 Une évaluation renforcée

Troisièmement, dans cette perspective, **le CESE Wallonie souligne l'importance des évaluations intermédiaires (2019 et 2020) et finale (2021)** prévues dans la Note au Gouvernement wallon et menées avec l'appui de l'IWEPS. Ces évaluations devront permettre aux parties prenantes non seulement de dresser le bilan de l'expérience pilote mais également de se positionner sur l'avenir de ce dispositif et son implémentation éventuelle, sous une forme à déterminer, en Wallonie. A ce stade, le Conseil n'a pas connaissance des modalités et critères d'évaluation retenus. **Il demande que la première évaluation intermédiaire lui soit communiquée afin de pouvoir formuler ses remarques** le cas échéant.

¹ « *Cependant, dans les délais de consultation impartis, il n'est pas possible pour le CESE Wallonie d'examiner le projet de Service Citoyen dans sa globalité et sous ses multiples aspects. Dans le présent avis, le Conseil se limitera donc à l'examen de l'avant-projet de décret relatif à l'agrément d'un organisme chargé de la mise en œuvre du Service Citoyen en Wallonie. Ultérieurement, et après audition de représentants du Ministre-Président et de l'asbl Plateforme pour le Service Citoyen, le CESE Wallonie rendra un avis d'initiative plus global sur le sujet.* » (p.7)

De façon générale, il recommande de veiller à distinguer les participants suivant leur statut, leur niveau de qualification et d'études² et leurs motivations à l'entrée dans le dispositif notamment pour l'analyse des taux de sorties positives et des parcours à l'issue du Service Citoyen. Une attention particulière devra également être portée à l'articulation du Service Citoyen avec les réglementations relatives au chômage et au droit à l'intégration sociale ou en matière de cumul d'indemnités via par exemple un recensement des éventuelles difficultés rencontrées par les jeunes durant leur Service. L'évaluation devra également permettre de dégager une vision plus précise des fonctions occupées par les jeunes dans les différents domaines d'activités et des tâches effectuées.

2.2 CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Moyennant ces préalables, considérant que 1500 jeunes vont avoir la possibilité d'exercer un Service Citoyen au cours de la période 2018-2021, le CESE formule les remarques suivantes et identifie un certain nombre de points d'attention. Pour rappel, dans son Avis 1421, le Conseil avait estimé qu'à ses yeux, « *cette initiative suscitait à la fois un intérêt positif mais aussi de nombreuses interrogations et réserves* », appelant dès lors un certain nombre de clarifications.

2.2.1 Soutien aux objectifs du projet

Tout d'abord, **le CESE partage les objectifs principaux du projet du Service Citoyen en termes de cohésion et d'inclusion sociale, de développement d'une citoyenneté responsable, de soutien au développement personnel des jeunes et à leur transition vers la vie active.** Ainsi, comme mentionné dans l'Avis 1421, « *le CESE Wallonie perçoit l'intérêt potentiel du Service Citoyen en termes notamment de démarche volontaire, de mise en action et de remobilisation des jeunes concernés, de soutien à la (re)construction d'une image de soi positive et d'un projet personnel ou professionnel, ainsi que de contribution à la cohésion sociale et l'exercice d'une citoyenneté active. Il considère que le Service Citoyen peut effectivement constituer un élément de parcours intéressant pour certains jeunes en difficulté d'insertion sociale ou socio-professionnelle, en quête de sens ou d'un projet professionnel.* »

Au-delà des objectifs de cohésion sociale et citoyenneté, le Conseil relève que le Service Citoyen peut effectivement constituer un espace de transition vers l'âge adulte, offrir des possibilités d'expérimentation, avec des impacts potentiels en termes de reprise de confiance, capacitation, remobilisation, mise en action, orientation, reprise d'études ou de formation, développement de l'esprit d'entreprendre, de l'altruisme ... et ce dans un cadre défini comme « *structuré, structurant et bienveillant* ».

2.2.2 Spécificité et intérêt de l'approche

Le CESE Wallonie relève et souligne positivement la spécificité de l'approche développée par le Service Citoyen caractérisée notamment par :

- une démarche volontaire
- une approche globale de la personne
- une dimension collective et un appui sur la dynamique de groupe (système de promotions de 20 jeunes)

² D'après les données communiquées par la Plateforme, 56% des jeunes détenaient un CESS, 10 % un bachelier ou un master, 29% un diplôme égal ou inférieur au CE1D.

- une égalité d'accès (ouvert à tous les jeunes de 18 à 25 ans)
- une mixité sociale et culturelle importante au sein de ces « promotions »
- une forme intensive (28 h/semaine)
- un suivi individuel continu d'une intensité variable suivant le profil du jeune
- un programme structuré de formations (citoyenneté, soft skills, ...) constituant 20% du temps total.

Le Conseil constate que, **par ces caractéristiques cumulées, le Service Citoyen se distingue d'autres approches pédagogiques, dispositifs ou statuts existants** (emploi, stage, volontariat, insertion socioprofessionnelle) et **peut être considéré comme un dispositif innovant, particulièrement pour certaines catégories de jeunes comme par exemple les NEET's.**

Le Conseil souligne qu'il conviendra de veiller à préserver ces spécificités lors de la mise en œuvre de la Convention-cadre.

2.2.3 Articulations avec d'autres dispositifs et réglementations

Le Service Citoyen est ouvert à tous les jeunes âgés de 18 à 25 ans sans distinction de statut, de niveau d'études, ... Cependant, selon les données communiquées par la Plateforme, les jeunes engagés dans un Service Citoyen sont constitués, pour 49%, de demandeurs d'emploi non indemnisés, pour 9 %, de chômeurs complets indemnisés, pour 21 %, de bénéficiaires du CPAS.

Le Conseil constate donc que pour une part très importante du public concerné, le champ du dispositif déborde du champ de la cohésion sociale et de la citoyenneté et s'inscrit pour partie, même si ce n'est pas l'objectif premier du dispositif, dans le champ de l'insertion sociale et socioprofessionnelle via des bénéficiaires potentiels en termes de remobilisation, reprise de confiance, orientation, reprise d'études ou de formation.

Pour ce public, se posent dès lors les questions :

- **de l'articulation avec les réglementations relatives au chômage et à l'intégration sociale**, sous différents aspects : aspect contrôle et dispense de la disponibilité (chômage) ou de la disposition au travail (RIS), aspect accompagnement, cumul de l'indemnité avec l'allocation de chômage, le RIS ou l'allocation de remplacement de revenus, maintien du droit aux allocations familiales,
- **de l'articulation avec les autres acteurs et dispositifs de l'insertion sociale et socio-professionnelle et de l'inscription du Service Citoyen dans les parcours d'insertion sociale et socio-professionnelle**, sous différents aspects : valorisation des acquis engrangés durant le Service Citoyen dans les parcours des jeunes, tension entre le caractère volontaire de la démarche et le passage par le conseiller-référent du FOREM ou l'accompagnateur du CPAS, doublons et concurrences entre organismes,

Le Conseil souligne la nécessité d'une clarification de ces articulations. Ce point est détaillé dans les considérations particulières ci-après sur base des informations en possession du CESE Wallonie. Le Conseil estime que la participation de représentants du FOREM et de la Fédération des CPAS au sein du Comité d'accompagnement de la Convention-cadre pourrait contribuer à cette clarification.

De façon générale, le Conseil insiste sur la diffusion d'une information claire, uniforme et validée officiellement à destination des bénéficiaires sur l'ensemble de ces aspects (articulation avec la réglementation relative au chômage et au droit à l'intégration sociale, cumul des indemnités avec d'autres allocations, traitement fiscal, ...) de façon à garantir tant l'égalité de traitement que l'absence d'impacts négatifs pour les jeunes.

2.2.4 Les activités prestées

Les missions confiées aux jeunes s'engageant dans un Service Citoyen s'inscrivent actuellement dans les domaines de l'Aide aux personnes (Troisième âge, Migration Précarité, Handicap), de l'Accès à la culture et l'Education, de l'Environnement (développement durable, sensibilisation à l'écologie, économie circulaire, ...) et de l'Education par le sport.

A ce stade, le Conseil ne dispose pas d'une information précise sur les fonctions occupées par les jeunes dans ces domaines et le détail des tâches qui leur sont confiées.

Dans son Avis A.1421, le Conseil avait d'emblée souligné qu'il conviendrait d'être **attentif aux risques en termes de qualité de services ou de déprofessionnalisation que pourrait engendrer le développement du Service Citoyen particulièrement dans le domaine de l'Aide aux personnes.**

Le Conseil considère de plus qu'une attention particulière doit être portée à la concurrence potentielle des missions confiées aux jeunes avec des tâches réalisées par des travailleurs rémunérés ou des emplois potentiels à développer.

Le CESE Wallonie invite à s'inspirer de la loi française du 27 janvier 2017 dite « Egalité et Citoyenneté »³ qui, pour la mise en œuvre du Service civique, affirme les principes de :

- **Non-substitution** : les activités des jeunes ne se substituent ni à un emploi, ni à un stage ;
- **Complémentarité** : les missions sont complémentaires aux activités confiées aux travailleurs ;
- **Accessibilité** : l'organisme recrute les volontaires en fonction de leur seule motivation et accueille des jeunes de tous niveaux de formation initiale.

Pour le Conseil, l'affirmation de ces principes et leur inscription dans les conventions conclues par la Plateforme avec les organismes accueillants, sont particulièrement importantes et pourraient contribuer à limiter les risques mentionnés ci-dessus. Le contrôle du respect de ces principes devrait figurer dans les missions confiées à la Plateforme par la Convention-cadre. Les différentes fonctions potentiellement exercées durant la mission devraient également être inscrites dans la Convention conclue entre l'organisme accueillant et le jeune ou dans une annexe à celle-ci, éventuellement de manière non limitative afin de préserver une marge de souplesse et d'évolution en fonction du profil du jeune.

La participation des interlocuteurs sociaux au Comité d'accompagnement pourrait contribuer à renforcer l'attention réservée au respect de ces principes.

³ Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté (JORF n° 0024 du 28 janvier 2017).

2.2.5 Le financement

Le CESE Wallonie prend acte du budget conséquent consacré à la mise en œuvre de la Convention-cadre, à savoir

- pour 2018-2019 (100 jeunes) : 600.000 € comprenant les indemnités (180.000€) et les frais de fonctionnement de la Plateforme (418.000 €)
- pour 2019-2020 (400 jeunes) : 2,9 millions d'euros (1,2 million € d'indemnités et 1,7 million € de frais de fonctionnement).
- pour 2020-2021 (1.000 jeunes) : 6,4 millions d'euros (3 millions € d'indemnités et 3,4 millions € de frais de fonctionnement).

Soit au total, près de 10 millions €. Pour le Conseil, l'importance des moyens consacrés à ce projet renforce la nécessité d'une mise en œuvre et d'une évaluation rigoureuse du projet.

Le Conseil note qu'un éventuel développement ultérieur du Service Citoyen à plus grande échelle poserait la question du caractère prioritaire de cette initiative par rapport à d'autres besoins, projets, publics, ...

Le Conseil relève également qu'à l'heure actuelle, il n'y a pas d'intervention financière des organismes partenaires afin, selon la Plateforme, de ne pas instaurer de rapport financier entre l'organisme accueillant et le jeune et de ne pas s'inscrire dans une relation de travail et un rapport employeur/employé. **Le Conseil considère qu'il conviendrait néanmoins d'examiner les possibilités de contribution financière dans le chef de ces organismes** (par exemple au niveau des assurances, des frais de déplacement, ...).

2.2.6 L'encadrement

Dans son Avis A.1421, le Conseil constatait que les missions confiées à l'organisme agréé, telles que définies à l'article 8 de l'APD étaient extrêmement nombreuses et variées. Il invitait dès lors le Gouvernement :

- d'une part, à estimer les ressources humaines nécessaires pour que l'organisme agréé puisse remplir ces missions aux différentes étapes du lancement du Service Citoyen, c'est-à-dire selon que 100, 400 ou 1000 jeunes seront concernés,
- d'autre part, à préciser quelles missions seront réalisées en propre par l'organisme ou en partenariat avec d'autres acteurs.

Le Conseil réitère ces remarques. **Il s'interroge sur la capacité de la Plateforme à accomplir pleinement ces missions** notamment en termes d'accompagnement du jeune et de contrôle des activités réalisées, compte tenu des normes d'encadrement proposées (1 pour 25). Il préconise de **catégoriser et hiérarchiser les 26 missions confiées à la Plateforme** par la Convention-cadre ainsi que de préciser de manière plus explicite **les partenariats sur lesquels la Plateforme s'appuiera pour la réalisation de certaines missions spécifiques** telles que les formations, l'accompagnement psycho-social, la collecte de données et le suivi statistique, ...

Par ailleurs, **le Conseil souhaite obtenir des informations sur les formations à destination des tuteurs des lieux partenaires d'accueil en termes de durée et contenu.** Il invite à examiner les articulations possibles avec les formations « tuteurs » déjà agréées ou organisées dans d'autres dispositifs wallons.

2.3 CONSIDÉRATIONS PARTICULIÈRES

2.3.1 Articulations avec la réglementation chômage

2.3.1.1 Vis-à-vis de l'ONEM

De façon générale, la réglementation chômage prévoit que lorsque qu'un demandeur d'emploi souhaite exercer une activité bénévole, il doit en faire la déclaration préalable auprès de son organisme de paiement. Le directeur du bureau de chômage dispose d'un délai de 12 jours pour prendre sa décision.

Lorsque l'organisation est implantée ou active dans tout le pays ou dans différentes régions, l'ONEM peut autoriser de façon générale l'organisation à occuper des bénéficiaires d'allocations de chômage en tant que volontaires. Si l'organisation obtient une autorisation générale avec dispense de déclaration individuelle, le demandeur d'emploi ne doit accomplir aucune formalité, ni vis-à-vis de son organisme de paiement, ni vis-à-vis du bureau de chômage.

La Plateforme pour le Service Citoyen ayant obtenu cette autorisation générale avec dispense, le jeune est dispensé de toute déclaration préalable ou autres formalités vis-à-vis de l'ONEM.

Par ailleurs, la réglementation chômage prévoit la possibilité de cumuler avec les allocations de chômage, des indemnités accordées dans le cadre des activités de volontariat pour autant que ces indemnités soient allouées en remboursement des frais. Il peut s'agir soit d'une indemnité en remboursement des frais réels, soit d'une indemnité forfaitaire pour autant que celle-ci soit considérée par l'Administration fiscale comme un avantage non imposable. Pour cela, l'indemnité ne peut pas dépasser 34,71 euros par jour avec un maximum de 1 388,40 euros par an (montants indexés, valables à partir du 01.01.2019).

Le CESE Wallonie relève que les indemnités octroyées dans le cadre du Service Citoyen (10€/jour pendant 6 mois) respectent dès lors ces conditions et le cumul de l'indemnité avec les allocations de chômage est donc autorisé.

Enfin, le Conseil note qu'à ce stade, la participation à un Service Citoyen ne suspend pas la dégressivité des allocations de chômage pour les bénéficiaires, à la différence, sous certaines conditions, de la reprise d'études ou d'une formation professionnelle. Il invite le Gouvernement wallon à examiner cette question et, dans tous les cas, à veiller à une information précise du jeune sur cet aspect.

2.3.1.2 Vis-à-vis du FOREM

Le Conseil a pu prendre connaissance du « Mode opératoire relatif à la prise en compte du Service citoyen » élaboré en juin 2019 suite aux rencontres entre des responsables du FOREM et de la Plateforme pour le Service Citoyen et diffusé aux agents du FOREM. Il **souligne positivement cette démarche conjointe qui répond notamment à ses préoccupations de clarté, de transparence et de traitement uniforme des demandeurs d'emplois concernés.**

Il constate cependant que **des précisions doivent encore être apportées et qu'une information claire du jeune reste indispensable**, à tout le moins sur les points suivants :

- les obligations en matière de disponibilité active, en lien avec la transmission du document de suivi,
- les obligations en matière de disponibilité passive,
- l'impact de la fin anticipée du Service Citoyen,
- la situation du jeune dans le cadre d'initiatives de Service Citoyen en dehors de la Plate-forme.

Le Conseil note que, dans tous les cas, il est prévu que le Siège central du FOREM reçoive de la part de la Plateforme le listing des jeunes demandeurs d'emploi participant au Service Citoyen et que les Directions territoriales en soient informées.

Obligations en matière de disponibilité active

Le CESE relève que, selon le mode opératoire, « le Service Citoyen est reconnu comme une démarche positive permettant aux jeunes de développer leur employabilité sur le marché de l'emploi. Compte-tenu de la durée hebdomadaire de la mission effectuée et de l'intensité de la prise en charge des jeunes au travers des activités proposées par le dispositif, il ne sera pas demandé aux jeunes de faire de la recherche active d'emploi au cours de cette période, à la condition qu'ils acceptent de fournir le document de suivi du Service Citoyen lors de l'entretien d'évaluation. Ce document développé par la plateforme reprend des informations factuelles sur l'inscription et les activités suivies. Il permet à l'évaluateur de considérer la démarche suivie au cours de la période évaluée. Les jeunes ne sont néanmoins pas dispensés de faire des démarches régulières, pertinentes et diversifiées avant et après leur mission au sein du Service Citoyen. »

Au terme de sa participation au Service Citoyen, le jeune reçoit de la Plate-forme un **formulaire de suivi**, document reprenant le secteur d'activité dans lequel le jeune a effectué sa mission, les tâches qu'il a réalisées et les formations qu'il a suivies. Celui-ci permettra au conseiller référent de capitaliser plus facilement les acquis du jeune et d'envisager de nouvelles pistes d'actions vers l'insertion. Le jeune reste libre de fournir ou non ce document au Forem, cette transmission ayant cependant un **impact essentiel sur le contrôle de la disponibilité active** durant la période écoulée. En effet, le Conseil constate qu'à ce niveau, il est prévu que :

- le jeune qui accepte de fournir le document de suivi n'est pas soumis à la disponibilité active et ne doit pas faire de recherches actives d'emploi ;
- le jeune qui ne souhaite pas fournir le document de suivi y est soumis, et doit rechercher activement du travail, même pendant la période de Service Citoyen.

Le CESE Wallonie **soutient la reconnaissance du Service Citoyen comme démarche positive** permettant aux jeunes de développer leur employabilité sur le marché du travail. Il note favorablement la volonté d'inscrire le Service Citoyen dans le parcours d'insertion socioprofessionnelle du jeune en assurant la prise en compte et la valorisation de cette période par le conseiller référent.

Le Conseil relève aussi positivement **la dispense de disponibilité active** qui peut en découler durant la période concernée, moyennant la transmission du formulaire de suivi. **Il estime qu'il est primordial que le jeune soit clairement informé, dès le début du Service Citoyen, tant par la Plateforme que par le FOREM, de cette disposition et de ses conséquences.** Il préconise la signature par le jeune d'un document attestant de la réception de cette information et de sa bonne compréhension.

Obligations en matière de disponibilité passive

Le Conseil comprend donc que, durant son Service Citoyen, le jeune devrait continuer à répondre aux sollicitations qui lui sont adressées personnellement, qu'il s'agisse de convocation à un entretien de suivi à l'Office, de proposition de formation, de réponse à une offre d'emploi, d'invitation à se présenter chez un employeur potentiel ou à participer à une formation professionnelle, etc., et ce quelle que soit sa situation au niveau du document de suivi ou de son accompagnement.

Le CESE Wallonie invite à **assurer une cohérence en matière de sollicitations du demandeur d'emploi en Service citoyen**. Il relève que, pour le jeune, la distinction entre le contrôle de la disponibilité active et passive peut prêter à confusion. Ainsi, il est indispensable, d'une part, de **clarifier les sollicitations qui pourraient être adressées au jeune durant son Service citoyen** (convocation à un entretien de suivi, proposition de formation, etc.), d'autre part, d'**informer précisément le jeune quant à la réponse à apporter à ces sollicitations éventuelles du FOREM ou de partenaires extérieurs**. Il convient aussi de s'assurer que le mode opératoire convenu soit diffusé de façon adéquate tant à l'intérieur - aux différents services du FOREM - qu'à l'extérieur - auprès de ses multiples partenaires. Dans cette perspective, le Conseil invite notamment à mettre ce mode opératoire en ligne sur le site internet de l'Office.

Impact de la fin anticipée du Service Citoyen

Le Conseil s'interroge sur l'impact d'une fin anticipée du Service Citoyen, qu'elle intervienne à l'initiative de la Plateforme ou du jeune. Il demande que soit confirmé le fait que **la fin anticipée du Service Citoyen n'est pas considérée comme un comportement litigieux**, au regard du contrôle de la disponibilité passive et active du jeune.

Situation du jeune dans le cadre d'initiatives de Service Citoyen en dehors de la Plate-forme

Le Conseil relève que le mode opératoire précise que « *[celui-ci] fait exclusivement référence à l'initiative du Service Citoyen développé par la plateforme pour le Service Citoyen, excluant ainsi d'autres formules de Service Citoyen, dont à titre d'exemple : Solidarité, De la citoyenneté en marge à la citoyenneté en marche !, Passeurs de mémoire, Le Service Citoyen Transfrontalier, Coup2Pouce, Asmae, etc.* »

Le CESE Wallonie prend acte de cette information. Il constate que cette différenciation implique que des demandeurs d'emploi s'engageant dans un Service Citoyen avec des opérateurs différents feront l'objet de **traitements différenciés** de la part du FOREM notamment en termes de contrôle de la disponibilité active. **Le Conseil s'interroge sur cette situation en termes d'égalité de traitement des jeunes et sur la confusion qu'elle pourrait engendrer sur le terrain. Il invite le Gouvernement et/ou le FOREM à clarifier cette situation.**

Expérimentation en cours

Le mode opératoire indique qu'une expérimentation est en cours au sein de la Direction régionale du FOREM de Charleroi (la Plateforme Service citoyen ouvrant une nouvelle antenne dans cette ville). *« L'objectif est que les conseillers référents puissent proposer le Service citoyen à des jeunes ayant bénéficié d'un an d'accompagnement sans résultat et pour qui cette mesure pourrait s'avérer pertinente en terme d'insertion future. En dehors de ce cadre, il n'est pas prévu que les conseillers référents proposent le Service Citoyen. Au terme de l'expérimentation, une évaluation sera menée et, en fonction des résultats, il est possible que d'autres conseillers référents puissent proposer le Service Citoyen aux jeunes. »*

Le CESE Wallonie demande que cette évaluation soit intégrée dans les évaluations intermédiaires et finales de la Convention-cadre et que le Comité d'accompagnement soit informé du suivi de cette expérimentation, notamment par la participation du Forem à ses travaux. Il souligne la nécessité de **préserver le caractère volontaire** de l'engagement du jeune dans un Service Citoyen.

2.3.2 Articulations avec la réglementation relative au droit à l'intégration sociale

Le CESE a pris connaissance de l'Avis d'initiative du 25 mars 2019 de la Fédération des CPAS de l'Union des Villes et Communes de Wallonie sur l'Avant-projet de décret relatif à l'agrément d'un organisme chargé de la mise en œuvre du Service Citoyen en Wallonie.

Pour rappel, cet avant-projet de décret qui prévoyait notamment l'inscription du Service Citoyen dans le cadre du travail associatif n'a pas été finalisé et n'est plus d'actualité. Néanmoins, le CESE Wallonie constate que **cet avis pointe deux problèmes importants auxquels des réponses doivent être apportées.**

Tout d'abord, le **caractère volontaire de la démarche** : la Fédération s'interroge sur l'intégration du Service Citoyen dans le PIIS : *« en d'autres termes, soit le jeune n'a pas d'autre choix que d'accepter de participer, soit il est de la volonté du jeune de prester ce service et le CPAS considère que cela n'est pas opportun et le jeune n'aura pas la possibilité de le faire. Dans un cas comme dans l'autre, le caractère volontaire est mis à mal. La Fédération des CPAS wallons souhaite que le Service citoyen s'exerce dans un cadre volontaire et ne soit en aucun cas lié au PIIS. Elle demande à ce qu'une concertation ait lieu avec le SPP Intégration sociale (SPP IS) puisque la compétence est fédérale. »*

Ensuite, le **disposition au travail** : *« L'article 3 de la Loi du 26 mai 2002 relative au droit à l'intégration sociale stipule que l'une des conditions pour pouvoir bénéficier d'un RI est la disposition au travail. Or, durant la période pendant laquelle une personne effectue son Service citoyen, il est impossible de satisfaire à cette obligation, étant donné que cela implique un engagement à temps plein.*

La Fédération des CPAS wallons demande à ce que soit analysées, avec le SPP-IS, les solutions envisageables en ce qui concerne l'instauration dans la législation d'une exception de la disposition à travailler. »

Considérant que plus ou moins 20 % des jeunes ayant réalisé antérieurement un Service Citoyen étaient bénéficiaires du droit à l'intégration sociale, le CESE Wallonie estime qu'il est nécessaire, pour la bonne exécution de la Convention-cadre, de clarifier les articulations entre le Service Citoyen et la réglementation relative au droit à l'intégration sociale. Il invite donc la Fédération des CPAS et la Plateforme à collaborer en vue de l'élaboration d'un mode opératoire pour les jeunes issus des CPAS s'engageant dans un Service Citoyen.

Enfin, **en termes de cumul d'indemnités**, le Conseil constate que selon l'article 22 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale, pour le calcul des ressources, il n'est pas tenu compte des indemnités visées à l'article 10, alinéa 1^{er}, de la loi du 3 juillet 2005, qui sont perçues en tant que travailleur bénévole. **Le jeune peut donc cumuler les indemnités perçues dans le cadre du Service Citoyen avec le Revenu d'Intégration Sociale, sans impact sur le montant de celui-ci.**