

AVIS n° 1466

Sur l'avant-projet de décret portant création d'une UAP de type 1 « Fonds Post Covid-19 de sortie de la pauvreté » ;
Avant-projet de décret portant création d'une UAP de type 1 « Fonds Post Covid-19 de sortie de la pauvreté » pour les compétences transférées en vertu de l'article 138 de la Constitution ;
Projet d'arrêté du Gouvernement wallon relatif à l'exécution du décret du ... portant création d'une UAP de type 1 « Fonds Post Covid-19 de sortie de la pauvreté » ;
Projet d'arrêté du Gouvernement wallon relatif à l'exécution du décret du ... portant création d'une UAP de type 1 « Fonds Post Covid-19 de sortie de la pauvreté » pour les compétences transférées en vertu de l'article 138 de la Constitution.

Avis adopté le 26 avril 2021

1. PREAMBULE

En date du 23 mars 2021, le CESE Wallonie a été saisi d'une demande d'avis sur deux avant-projets de décret portant création d'Unité d'Administration Publique de type 1 « Fonds Post Covid-19 de sortie de la pauvreté » et sur les projets d'arrêté du Gouvernement wallon relatifs à l'exécution de ces décrets ».

2. EXPOSE DU DOSSIER

Les textes présentés visent à la création d'une Unité d'Administration Publique (UAP), dotée de la personnalité juridique, dénommée « Fonds Post Covid-19 de sortie de la pauvreté ». Il s'agit d'une UAP de type 1, un organisme qui, dans le cas présent, est directement soumis à l'autorité du Ministre-Président et dont la gestion courante est confiée au Secrétariat général du Service Public de Wallonie.

D'un point de vue légistique, il a été nécessaire de recourir à deux décrets, attendu qu'on touche à des compétences transférées ; un second décret sur la base de l'art 138 de la Constitution était donc nécessaire. Dans ces deux décrets, seuls les objectifs prévus à l'article 8 diffèrent. Le reste est identique.

L'objectif global est de soutenir des initiatives visant à sortir de la pauvreté les personnes précarisées vivant en Wallonie.

Dans la note au Gouvernement, le projet est posé de la manière suivante : « *La Wallonie bénéficie d'un tissu associatif dense et actif, qui déploie un ensemble d'initiatives pour notamment venir en aide aux publics précarisés. Ces initiatives seront d'autant plus importantes qu'elles permettront de déployer une réponse créative et rapide aux problèmes sociaux engendrés par cette période difficile.*

Les initiatives pour sortir de la pauvreté les personnes concernées peuvent être présentées par des associations, entreprises, institutions, personnes morales ou physiques.

Le fonds vise à soutenir différentes initiatives afin de renforcer la réponse que la Wallonie apporte au problème de la précarité. A ce titre, les objectifs du fonds peuvent être les suivants :

- 1° la sortie de la pauvreté sous ses différentes formes ;*
- 2° la sortie de rue des personnes sans-abris ;*
- 3° l'intégration socio-professionnelle des publics précaires très éloignés de l'emploi ;*
- 4° l'accès aux soins de santé pour les publics précarisés. »*

Ce fonds a pour vocation de soutenir par appels à projets, par subventions ou par des marchés publics, toute initiative émanant de personnes physiques, d'entreprises, d'associations ou d'institutions qui contribuerait à la lutte contre la pauvreté.

2.1. PROJETS ÉLIGIBLES

- L'organisation de formations spécifiques participant à l'employabilité des personnes ;
- L'organisation de stage ;
- D'expérience de mise à l'emploi ;
- D'accompagnement structuré des jeunes fragilisés ;
- L'organisation d'actions visant à réduire la fracture numérique ;
- La réalisation d'études en lien avec les objectifs du fonds ;
- L'accompagnement dans le processus de sortie de la rue ;
- L'organisation d'activités favorisant l'épanouissement des enfants en situation de précarité.

2.2. PROCÉDURE

Au moins un appel à projets par an est prévu, dans les limites des crédits budgétaires disponibles.

Le comité de sélection, en charge de la sélection des projets, est composé de représentants du Ministre, des administrations et d'acteurs concernés par les thématiques visées dans les appels à projets et désignés par le Ministre.

La subvention est liquidée par une avance de 85%, le solde endéans les deux mois suivant l'examen des pièces justificatives et après la réception d'un rapport final.

Une procédure de recours est prévue. Le recours est introduit dans les 30 jours de la décision. L'Administration envoie au Ministre-Président le recours introduit, ainsi qu'un projet de décision dans un délai de 70 jours à dater de la réception du recours.

La dotation affectée au fonds pour l'année 2021 s'élève à 15 millions €.

3. AVIS

3.1. ASPECTS BUDGÉTAIRES ET STRUCTURELS

Le « Fonds Post Covid-19 de sortie de la Pauvreté », initialement doté de 25 millions €, a été créé dans l'urgence via l'article 10 du décret contenant le premier ajustement du budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2020. La Cour des Comptes a fait remarquer de manière récurrente au législateur wallon que la pratique qui consiste à modifier une législation par le recours à la technique du cavalier budgétaire n'est pas adéquate et que de telles modifications devraient être soumises au Parlement de Wallonie dans le cadre de la procédure législative des décrets normatifs. Dans le cas présent, le Conseil relève avec satisfaction que le Ministre-Président a rapidement entrepris le processus décrétoal de pérennisation de ce dispositif, ce qui concourt à clarifier la législation wallonne.

Le CESE Wallonie comprend que le choix de la forme juridique du fonds repose sur la possibilité de mettre en réserve des montants non liquidés de l'année en cours et de permettre de reporter les crédits non utilisés. Néanmoins, cette pratique est peu compatible avec un objectif de résolution de l'origine structurelle de la pauvreté et donc ne pourra que partiellement et temporairement apporter une réponse à ce problème endémique que la crise sanitaire n'a fait qu'exacerber et mettre en lumière dans certains de ses aspects.

Le CESE considère important de ne pas concentrer toute l'action et tous les moyens financiers dans le fonds évoqué, au risque d'opérer un glissement des politiques spécifiques vers ce fonds. A ce sujet, la complémentarité avec le plan de lutte contre la pauvreté n'apparaît pas clairement. Il s'interroge donc sur le statut de ce fonds, à savoir s'il s'agit d'un dispositif complémentaire au plan ou d'une réorientation des moyens prévus par le plan de lutte contre la pauvreté.

Pour le Conseil, la constitution d'une UAP ne paraît pas indispensable et ne garantit pas un suivi budgétaire efficace.

3.2. FONCTIONNEMENT

3.2.1. TRANSPARENCE ET BONNE GOUVERNANCE

Les décisions, quant à l'allocation des budgets et la sélection des projets, mériteraient une approche plus systémique et plus transparente afin de renforcer les politiques sectorielles entre elles et de mieux les articuler.

Si le recours à un mécanisme d'appels à projets est généralement favorablement accueilli par le CESE Wallonie, il apparaît inadéquat dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Il pourrait en effet dans ce secteur amener beaucoup d'effets pervers et de risques : caractère limité dans le temps des financements, qui conduit à des emplois non-pérennes, risque d'effet de mode et de clientélisme politique, compétition dans la chasse aux subsides

pour les associations, manque de lien avec les politiques fonctionnelles, voire risque de fragilisation de ces politiques en raison d'une exigence de résultats à court terme, etc.

Concernant le processus de sélection des projets, le Conseil estime qu'il est indispensable d'éviter le saupoudrage et la multiplication d'interventions qui risquent de rester en surface afin de s'attaquer aux déterminants sociaux de la pauvreté et de porter des projets structurants. Il est également indispensable de dépasser le cadre de l'urgence « Covid ». Un critère de sélection majeur et formel devrait être l'impact sur le moyen terme.

3.2.2. NÉCESSITÉ D'UN RENFORCEMENT STRUCTUREL SUR BASE D'INDICATEURS

En outre, sur les sujets évoqués (lutte contre la pauvreté, sans-abrisme, insertion socio-professionnelle, accès à la santé pour les publics précarisés), il existe en Wallonie un tissu d'associations qui font un remarquable travail au quotidien mais qui manquent cruellement de moyens pour répondre aux besoins en croissance auxquels ils sont confrontés (services de santé mentale, centres de service social, centres d'insertion socio-professionnelle, etc.) Le CESE s'interroge dès lors sur l'usage de ce fonds dont les moyens pourraient utilement être destinés à un renforcement structurel de ces services.

Le Conseil rappelle, comme dans ses avis précédents, que les politiques de lutte contre la pauvreté manquent d'indicateurs. Ce problème est toujours d'actualité et il est nécessaire de réaliser une analyse préalable des résultats des mesures Covid qui ont été mises en œuvre via les ministres fonctionnels, y compris sur les autres niveaux de pouvoir (fédéral, FWB et Communauté germanophone). Ceci doit permettre de cibler les actions les plus urgentes post-Covid de lutte contre la pauvreté et donc les opérateurs prioritaires, afin de compléter efficacement les dispositifs sectoriels existants.

3.2.3. TRANSVERSALITÉ ET REPRÉSENTATIVITÉ DES SECTEURS

La lutte contre la pauvreté doit s'appuyer sur plusieurs politiques, distinctes mais complémentaires. S'il est recommandé d'avoir une approche transversale et en lien avec les autres mesures qui existent notamment au niveau fédéral, il est tout aussi important d'avoir une concertation avec les ministres concernés, les services spécifiques et les acteurs de terrain afin d'assurer la cohérence entre ces politiques sectorielles. Or, le CESE Wallonie constate que le comité d'accompagnement tel qu'il est envisagé ne permet pas, par sa composition, l'association des différents secteurs concernés. La concertation avec les interlocuteurs sociaux et la présence dans le comité d'accompagnement des représentants des acteurs impliqués dans la lutte contre la pauvreté (le RWLP, les CPAS, les CRI, les services d'aide aux sans-abris, les mutualités ...) renforceraient le caractère transversal du projet et offrirait une meilleure garantie quant à la gouvernance du fonds envisagé. La task force wallonne de sortie de la pauvreté pourrait également être

associée de manière à articuler cette réflexion avec le plan wallon de sortie de la pauvreté 2020-2024, permettant d'intégrer d'autres domaines d'actions.

Afin de tendre vers un maximum d'efficacité, il serait opportun d'agir de manière concertée avec la FWB et la Communauté germanophone, singulièrement pour les objectifs visant l'accès à la culture, l'éducation et la réduction de la pauvreté infantile ainsi que certaines mesures en milieu scolaire et parascolaire (exemple, l'organisation d'activités dans le cadre de l'Accueil Temps Libre qui relève de la FWB).

3.2.4. DÉPASSER L'APPROCHE INDIVIDUELLE POUR CRÉER UNE SOCIÉTÉ INCLUSIVE

Les principales missions évoquées tiennent à l'insertion professionnelle. Le CESE rappelle avec vigueur que, dans l'objectif de sortie de la pauvreté et la perspective d'une société inclusive, il convient de s'attaquer aux causes structurelles et donc prendre en compte d'autres dimensions peu abordées dans ce texte (logement, précarité énergétique, accès à une alimentation saine, mobilité, infrastructures publiques ...). Il est donc primordial de dépasser l'approche individuelle (insertion des individus) et d'agir sur les déterminants sociaux et économiques ainsi que sur les inégalités sociales structurelles.

Le Conseil souligne l'importance d'envisager tous les publics touchés par la précarité d'existence, mais aussi, dans une approche préventive, les personnes qui sont à la limite du seuil de pauvreté et pour lesquelles un imprévu (maladie, chômage, accident ...) pourrait signifier un basculement définitif dans une situation de précarité.

Le CESE Wallonie estime, en outre, que le projet de décret ne prend pas suffisamment en compte la situation des personnes étrangères, particulièrement les sans-papiers qui sont majoritairement démunis des droits les plus fondamentaux, les migrants en transit et les MENA y compris l'accompagnement psychologique et particulièrement ethno psychologique de ces personnes.

Il propose en outre de mentionner comme objectif l'enjeu de renforcement du lien social et de participation sociale et culturelle.

3.2.5. REMARQUE PROCÉDURALE

Enfin, le CESE estime que la procédure de recours est trop longue (au maximum 70 jours) et devrait être ramenée à 30 jours à dater de la réception du recours.

* * * * *