

## AVIS n°1536

---

### **Avis sur l'avant-projet de décret modifiant le Code Wallon de l'Action Sociale et de la Santé en matière d'Insertion sociale**

Avis adopté le 17/04/2023

*Avis adopté par le Bureau sur proposition de la Commission Action/Intégration sociale élargie à la section « Action sociale »*

Rue du Vertbois, 13c  
B-4000 Liège  
T 04 232 98 11  
F 04 232 98 10  
info@cesewallonie.be  
[www.cesewallonie.be](http://www.cesewallonie.be)

Le CESE approuve le projet de réforme du dispositif de l'insertion sociale, impulsé par le Plan wallon de sortie de la Pauvreté 2020-2024. Les modifications envisagées prévoient des assouplissements notamment sur la définition du public cible et les conditions d'agrément en qualité de service d'insertion sociale (SIS). Il s'agit de favoriser la complémentarité des actions mises en œuvre avec d'autres dispositifs et d'élaborer une programmation de l'offre SIS en adéquation avec besoins locaux. Le décloisonnement envisagé ne doit pas occulter la pertinence de la mise en réseau des différents dispositifs existants. L'objectif est de privilégier avant tout une approche centrée sur le parcours du bénéficiaire permettant d'engendrer un changement durable. Enfin, le CESE estime que la programmation doit être conçue dans une optique prospective éventuellement assortie d'un phasage, afin de renforcer la dynamique positive du secteur.

## **1. DEMANDE D'AVIS**

---

En date du 23 février 2023, le CESE Wallonie a été saisi par Madame la Ministre Christie MORREALE d'une demande d'avis concernant un avant-projet de décret modifiant le Code Wallon de l'Action Sociale et de la Santé en matière d'insertion sociale dans le cadre du Plan de sortie de la pauvreté, adopté en première lecture par le GW le 16 février 2023.

## **2. EXPOSÉ DU DOSSIER <sup>1</sup>**

---

### **2.1 CONTEXTE**

Les modifications apportées par le présent projet visent les dispositions relatives aux Services d'insertion sociale. Outre les recommandations provenant d'un groupe de travail composé du Réseau wallon de lutte contre la pauvreté, la Fédération des CPAS et les Fédérations sectorielles CAIPS et Résis, cet avant-projet trouve également son fondement dans le Plan de sortie de la Pauvreté 2020-2024 (PWSP)<sup>2</sup> et singulièrement de la mesure 7.2.2.2.6 visant à une optimisation du dispositif de l'insertion sociale.

Ce dernier prévoit en effet :

- d'assouplir les modalités d'octroi de l'agrément et garantir une couverture suffisante du territoire wallon à travers une programmation ;
- d'assouplir les modalités d'encadrement très strictes au vu des équipes réduites ;
- de permettre aux bénéficiaires d'être suivis le temps nécessaire à une intégration sociale de qualité, sans limite dans le temps ;
- d'assouplir le lien à l'insertion professionnelle au cas par cas ;
- de permettre plus de mixité sociale dans les activités.

### **2.2 OBJET DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET**

L'avant-projet de décret a pour objectif de fournir une nouvelle base réglementaire permettant d'une part, de préciser le champ d'application de la finalité des SIS dans la définition du public cible et la complémentarité des actions mises en œuvre avec d'autres dispositifs. D'autre part, cet avant-projet prévoit de faciliter l'obtention d'un agrément en qualité de service d'insertion sociale, mais également de mettre en œuvre une programmation de l'offre SIS en adéquation avec besoins locaux sur base notamment de l'indicateur synthétique d'accès aux droits fondamentaux (ISADF).

---

<sup>1</sup> Extrait de la note au GW du 09.02.23 et de l'avant-projet de décret.

<sup>2</sup> Plan de sortie de la Pauvreté 2020-2024 : note d'orientation [https://www.wallonie.be/sites/default/files/2020-06/plan\\_wallon\\_de\\_sortie\\_de\\_la\\_pauvrete\\_2020-2024\\_-\\_note\\_dorientation\\_-\\_juin\\_2020.pdf](https://www.wallonie.be/sites/default/files/2020-06/plan_wallon_de_sortie_de_la_pauvrete_2020-2024_-_note_dorientation_-_juin_2020.pdf)

Cet avant-projet de décret poursuit également l'objectif de répondre aux réalités rencontrées par les acteurs de terrain dans l'accompagnement d'un public fragilisé. A cet égard, les amendements apportés recentrent les missions de ces opérateurs sur l'insertion sociale.

### **2.3 CONTENU DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET**

Les modifications majeures apportées concernent d'une part les dispositions générales qui encadrent les activités des services d'insertion et d'autre part, sur un assouplissement des conditions d'octroi d'un agrément en qualité de service d'insertion sociale.

Les modifications présentées couvrent donc les principes suivants :

- Modification de la définition du public cible (art.49) en supprimant l'exclusion des personnes en mesure de bénéficier d'un dispositif d'insertion socioprofessionnelle et affirmation du principe selon lequel l'insertion sociale ne se situe pas forcément en amont ou en aval d'autres dispositifs (par exemple, des mises à l'emploi, de l'insertion socioprofessionnelle, de la santé mentale) ;
- Suppression de l'interdiction de relever d'une autre réglementation pour être agréé comme Service d'insertion sociale (art.52 §1 3°). Vu l'intérêt pour les bénéficiaires d'une prise en charge multidisciplinaire et dans une optique de mutualisation des ressources, certaines structures peuvent être simultanément agréées comme SIS et comme ILI, SSM, etc. ;
- Suppression de l'interdiction d'être agréé comme entreprise de formation par le travail pour être agréé comme Service d'insertion sociale (art.52 §1 4°) ;
- Suppression de l'obligation de fonctionner depuis deux ans à compter de la date de la demande d'agrément (art.52 §1 6°) et affirmation du principe de libre choix des personnes de bénéficier des actions mises en place par le service (« sur base volontaire ») (art.52 §1 7°);
- Suppression du maximum d'un ETP en financement, dans la limite des moyens budgétaires, afin de ne pas multiplier les agréments pour un seul et même opérateur (art.56. §1);
- Mise en place d'une programmation en termes d'agréments, dans la limite des moyens budgétaires, pour répartir, en adéquation avec les besoins locaux, les éventuels futurs services sur le territoire wallon. En effet, à ce jour, le système d'octroi d'agrément s'opère en fonction de la seule demande des opérateurs candidats (ajout de l'art.55/1).

### **2.4 IMPACT BUDGÉTAIRE**

Les modifications décrétales présentées n'impacteront pas plus qu'à ce jour l'évolution du budget consacré au secteur. Le projet d'AGW, présenté au plus tard lors de la troisième lecture du décret, établira une méthodologie qui visera à garantir l'évolution du dispositif à budget constant tout en répondant aux objectifs de la révision proposée ici. Il précisera notamment le mécanisme de subventionnements complémentaires, conjoncturels ou exceptionnels, en cas de demande croissante des opérateurs ou en cas de besoins sur le terrain, dans la limite des crédits budgétaires disponibles et sans préciput.

### **2.5 RÉFÉRENCES LÉGALES**

- Décret du 17 juillet 2003 relatif à l'insertion sociale, paru au Moniteur belge du 28 juillet 2003
- Ce décret a été exécuté par l'arrêté du 29 janvier 2004 relatif à l'agrément et au subventionnement des services d'insertion sociale, paru au Moniteur belge du 19 avril 2004.
- Le décret a été modifié à plusieurs reprises :
  - Le décret-cadre du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution (MB, 19 décembre 2008) ;
  - Le décret du 30 avril 2009 portant des mesures de simplification administrative en matière d'action sociale (MB, 20 mai 2009) et son arrêté d'exécution du 18 juin 2009 (MB, 6 août 2009).

## 2.6 AVIS ANTÉRIEURS DU CESE

- Avis A.690 du 18 novembre 2002 concernant l'avant-projet de décret relatif à l'insertion sociale.
- Avis n°1379 du 10 septembre 2018 concernant un avant-projet d'arrêté modifiant diverses dispositions du Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé.

## 3. AVIS

---

Le CESE a examiné avec attention l'avant-projet de décret relatif aux services d'insertion sociale. Le 29 mars 2023, il a auditionné Mme C. DUPRIEZ, Conseillère au sein de la Cellule Santé et Action sociale du Cabinet de la Ministre C. MORREALE ainsi que Mme I. BARTHOLOME et M. P. DEGAILLIER du SPW – IAS, pour une présentation de l'avant-projet de décret devant la Commission Action/Intégration sociale du CESE. Sur base des travaux menés par cette Commission Action/Intégration sociale élargie à la section « Action sociale », il fait part des réflexions suivantes.

Le CESE approuve les modifications envisagées dans le présent avant-projet de décret visant principalement à renforcer les missions d'insertion sociale des opérateurs, et à assouplir les conditions d'accès à l'agrément en qualité de service d'insertion sociale (SIS). En outre, il relève que les présentes dispositions rencontrent les orientations discutées avec les différentes fédérations sectorielles dans le cadre d'un processus constructif de concertation enclenché en 2018 et renouvelé en 2020, notamment dans le cadre de la crise sanitaire. Cette dynamique positive a permis d'aboutir à un cadre renforçant la confiance aux opérateurs, dans l'intérêt des principaux bénéficiaires, particulièrement fragilisés.

### 3.1 LA FINALITÉ DES SERVICES D'INSERTION SOCIALE

Le CESE partage la volonté du GW de recentrer l'objectif des services d'insertion sociale (SIS) sur leur mission première d'insertion sociale. A cet égard, le CESE soutient que l'insertion sociale ne peut se réduire à un rôle par défaut de chemin vers l'insertion socio-professionnelle (ISP) ou l'emploi. Bien que les objectifs d'insertion au sein d'un dispositif d'insertion socio-professionnelle et la remise à l'emploi constituent des dimensions essentielles et pertinentes pour une partie du public, ceux-ci s'avèrent parfois hors de portée pour certaines personnes très fragilisées avec lesquels il convient d'explorer d'autres pistes. A travers leur approche multidimensionnelle qui articule à la fois le travail collectif, communautaire et individuel, ces dispositifs d'insertion permettent d'inscrire la personne en désaffiliation sociale dans une dynamique de mise en projet.

La participation à des activités citoyennes et d'utilité sociale permet entre autres, de rompre l'isolement et de retrouver une place au sein de la société en développant des compétences et habilités sociales.

### 3.2 LE DÉCLOISONNEMENT DES DISPOSITIFS/FAVORISER LES SYNERGIES AVEC D'AUTRES DISPOSITIFS

Le CESE a pris connaissance des éléments mis en évidence dans les commentaires des articles, notamment sur la complémentarité des dispositifs : *« Les dispositifs se complètent et certains SIS estiment même que des personnes qui sont déjà impliquées dans d'autres dispositifs ont également leur place dans un SIS. La logique du cloisonnement entre dispositifs et la conception d'une trajectoire rectiligne ne reflètent pas la réalité de terrain actuelle. Les logiques sont interdépendantes et complémentaires »*<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Commentaire article 3

Ce changement de perspective répond aux réalités complexes auxquelles peuvent être confrontés les travailleurs sociaux dans leur travail d'accompagnement d'un public fragilisé. De ce fait, le Conseil souligne positivement la volonté du GW de favoriser des synergies avec d'autres dispositifs. En effet, les parcours des personnes en situation de précarité, loin d'être linéaires, se révèlent au contraire de plus en plus morcelés. Ces trajectoires complexes nécessitent de la souplesse dans le parcours d'insertion qui doit se penser comme un processus dont l'évolution peut être à géométrie variable. Le décloisonnement des dispositifs constitue une réponse pertinente voire nécessaire afin d'accrocher le public. Le Conseil est favorable au décloisonnement des dispositifs afin de soutenir la complémentarité des opérateurs. Néanmoins, il invite le GW à veiller à ce que cette complémentarité ne s'accompagne pas d'une "redondance" dans la prise en charge du bénéficiaire afin de privilégier avant tout une approche centrée sur le parcours du bénéficiaire permettant d'engendrer un changement et une mise en projet qui s'inscrive dans la durée.

Le Conseil souligne, par ailleurs, que ce décloisonnement ne doit pas occulter la pertinence de la mise en réseau des différents dispositifs existants. A cet égard, il conviendra d'encourager le renforcement et l'effectivité de ces synergies. Cela se révèle d'autant plus indispensable que l'on constate un glissement de publics d'autres secteurs, notamment du handicap et de la santé mentale, vers les services d'insertion sociale. L'accompagnement de ces publics aux difficultés et besoins très hétérogènes, requiert un savoir-faire particulier qui doit pouvoir s'appuyer sur les ressources internes et/ou le soutien d'un travail en réseau. Les prises en charge doivent rester maîtrisables tant du point de vue de l'impact sur l'équilibre du groupe accueilli que de la charge de travail pour les intervenants.

### **3.3 LA TEMPORALITÉ DU PUBLIC**

Le projet de décret prévoit d'inscrire formellement le caractère volontaire et sans limitation dans le temps de la participation aux activités des SIS. Le Conseil accueille positivement cette attention accordée au besoin de temporalité des personnes en situation de la vulnérabilité. Il reconnaît également la plus-value de cette disposition qui permet la mise en œuvre d'un travail d'accompagnement sur base d'objectifs réalistes et réalisables au regard du projet individuel de la personne. Néanmoins, il attire l'attention sur la nécessité d'assurer un suivi de l'atteinte des objectifs fixés afin de ne pas compromettre l'insertion et ne pas renforcer les situations de désaffiliation et de décrochage. Concernant le caractère volontaire de la présence en SIS, le Conseil souhaite sensibiliser le GW à l'ambiguïté qui subsiste pour certains SIS qui relèvent d'un CPAS.

En effet, la mise en œuvre du projet individualisé d'intégration sociale (PIIS) interfère encore souvent avec le caractère volontaire de la participation au SIS. En conséquence, le Conseil souligne l'importance de garantir que la participation régulière ou non aux activités du SIS ne fasse pas l'objet de sanctions dans le cadre du PIIS.

### **3.4 L'ASSOUPLISSEMENT DES CONDITIONS D'ACCÈS À L'AGRÈMENT**

Le CESE approuve les différents amendements envisagés en vue d'assouplir les modalités d'accès à l'agrément en tant que service d'insertion sociale.

Pour le surplus, il rappelle que la présente réforme doit permettre d'assurer également un cadre de travail de qualité pour l'ensemble des travailleurs concernés par ces modifications.

Parallèlement, il reconnaît également la pertinence de calibrer l'offre de service sur base d'une programmation. Il prend note de la volonté du GW « *de garantir une couverture suffisante des services d'insertion sociale sur le territoire wallon à travers une programmation, cette disposition propose d'insérer une programmation prospective qui se doit aussi d'accorder des priorités en termes de localisation des opérateurs agréés. L'idée poursuivie est d'appliquer des critères de programmation pour les demandes*

*potentielles de nouveaux opérateurs sur la base, entre autres, de l'accès aux droits fondamentaux de la population desservie afin de rencontrer au mieux leurs besoins.* »<sup>4</sup> A la lecture de ces précisions reprises dans le commentaire de l'article, le Conseil invite le GW à préciser les indicateurs/critères et les modalités de mise en œuvre de cette programmation.

En tout état de cause, le CESE estime que la programmation doit être conçue dans une optique prospective à plus long terme, éventuellement assortie d'un phasage, afin de renforcer la dynamique positive du secteur, sans pour autant compromettre le fonctionnement opérationnel des services existants. A cet égard, le Conseil recommande de se doter des outils nécessaires à la réalisation d'un cadastre, permettant d'assurer la maîtrise de l'offre et des besoins, en vue d'une couverture territoriale optimale.

La volonté du GW de renforcer le dispositif par la création de nouveaux services sur base des besoins locaux, pose à tout le moins la question du financement. Il conviendrait d'éviter la reconnaissance de nouveaux services d'insertion sociale, sans augmentation de moyens budgétaires adéquats, voire sans une valorisation des services actuels. Il faut veiller à un juste équilibre entre le renforcement des moyens des services existants et le financement de nouveaux opérateurs.

Sur la question des agréments, le CESE prend acte de la volonté du gouvernement exprimée dans l'exposé du dossier quant à la « *suppression du maximum d'un ETP en financement, dans la limite des moyens budgétaires, afin de ne pas multiplier les agréments pour un seul et même opérateur* ». Il précise dans le commentaire des articles que « *La transition vers le nouveau système ne nécessitera pas de demande expresse des opérateurs concernés puisque les éventuels 'poly-agréments' existant à ce jour seront fusionnés en un seul et même agrément, dès l'entrée en vigueur du présent texte, et bénéficieront donc du nouveau système de financement, de manière 'automatique'* ».

A cet égard, le CESE s'interroge sur la mise en œuvre concrète de ces modifications et ses conséquences pratiques pour les SIS concernés par cette future fusion.

### 3.5 AUTRES

- L'art 48 de l'APD vise à « agréer les services s'adressant principalement aux personnes en situation d'exclusion et développant des actions collectives ou communautaires d'insertion sociale »<sup>5</sup>. Le CESE estime qu'il y a lieu d'approfondir la réflexion, avec les représentants du secteur, sur ce que recouvre les actions communautaires, à la lumière de l'expérience de terrain déjà engrangée en la matière. Et dans quelle mesure ces activités sont valorisables dans le cadre de la subvention.
- Parmi les objectifs fixés dans la mesure 7.2.2.6 du PWSP, le Conseil appuie la volonté du GW d'assouplir les modalités d'encadrement très strictes au vu des équipes réduites. A cet égard, il souhaite attirer l'attention sur les amendements qui seront apportés au code réglementaire afin que ceux-ci prévoient, entre autres, une adaptation de l'art.29 du CRWASS relatif au subventionnement des SIS et du volume d'activités collectives à réaliser.

---

<sup>4</sup> Extrait du document reprenant les commentaires des articles

<sup>5</sup> Art.48, 1° de l'APD : "Art. 48. Le présent titre vise à :

1° agréer les services s'adressant principalement aux personnes en situation d'exclusion et développant des actions collectives ou communautaires d'insertion sociale pouvant être:

a) soit préventives, c'est-à-dire susceptibles d'agir sur les causes de l'exclusion;

b) soit curatives, c'est-à-dire susceptibles d'agir sur les conséquences de l'exclusion;"

D'une manière générale, le CESE souligne que différentes dispositions du présent avant-projet de décret devront être précisées dans le cadre de l'élaboration des mesures exécutoires. Il rappelle que la section « Action sociale » créée en son sein, dispose d'une mission consultative entière dans son champ de compétences. Le CESE demande dès lors d'être consulté sur le projet d'arrêté d'exécution du décret une fois que celui-ci aura été élaboré.

\*\*\*\*\*