

AVIS n°1544

Avis sur l'avant-projet de décret relatif au transfert des centres de formation adaptés et au renforcement de l'offre de formation pour les personnes en situation de handicap

Avis adopté le 19/06/2023

Rue du Vertbois, 13c
B-4000 Liège
T 04 232 98 11
F 04 232 98 10
info@cesewallonie.be
www.cesewallonie.be

1. DEMANDE D'AVIS

En date du 20 avril 2023, le CESE Wallonie a été saisi par Madame la Ministre Christie MORREALE d'une demande d'avis concernant un avant-projet de décret visant à transférer les Centres de formation et d'insertion socio-professionnelle adaptés (CFISPA) de l'AViQ vers le FOREM et à renforcer l'offre de formation pour les personnes en situation de handicap, adopté en première lecture par le GW le 13 avril 2023. Ce projet est la concrétisation du projet 264 du Plan de relance pour la Wallonie – Soutenir l'emploi et la formation des personnes en situation de handicap.¹

L'avis de l'organe de concertation et du comité ministériel de concertation intra-francophone ainsi que celui du Conseil consultatif wallon des personnes handicapées et du Comité de gestion du Forem, sont également sollicités. L'avis de la Ministre de la Fonction publique a été rendu.

2. EXPOSÉ DU DOSSIER²

2.1 RÉTROACTES

2.1.1 Évolution institutionnelle en matière de handicap

- Loi relative au reclassement professionnel des handicapés et création du *Fonds national de reclassement social des handicapés*, sous la tutelle du Ministre de l'Emploi.
- Loi spéciale de réforme institutionnelle du 8 août 1980 confiant aux Communautés la politique des personnes handicapées et création du *Fonds communautaire pour l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées*.
- Transfert à la Région wallonne de la politique d'intégration des personnes handicapées en 1994 et création de l'*Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées (AWIPH)*. A l'occasion de ce transfert, la politique des personnes handicapées, notamment l'emploi et la formation professionnelle, ont migré vers la politique d'action sociale.
- Suite à la 6^{ème} réforme de l'Etat et aux accords de la Sainte-Émilie, création de l'*Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles*, sous le nom usuel AViQ (agence pour une vie de qualité), instituée par le décret du 3 décembre 2015.
- Politique de l'emploi et de la formation des personnes en situation de handicap relève du VDAB en Flandre et de Bruxelles-Formation à Bruxelles.
- Protocole de collaboration du 27 juin 2022 conclu entre le Ministre fédéral des Affaires sociales et de la Santé et la Ministre wallonne de l'Emploi et de la Formation, concernant la réinsertion professionnelle et le retour au travail des personnes en incapacité de travail (sur base volontaire et en fonction des besoins des bénéficiaires). Opérationnalisation en cours assurée par le FOREM, l'INAMI et les Cabinets des Ministres de tutelle : FOREM régisseur-ensemblier, désigné comme « *point d'entrée unique* » des personnes orientées par l'INAMI vers les différents dispositifs de formation et d'insertion wallons (en ce compris les CFISPA).

2.1.2 Concertation préalable

- Décision du GW du 19 juillet 2022 en faveur du transfert de la politique de l'emploi et de la formation des personnes en situation de handicap vers le SPW – Département de l'Emploi et de la Formation professionnelle (SPW EER) et vers le FOREM.

¹ Plan de relance pour la Wallonie – Axe 4 – Point 4.2.2 – Perspectives d'emploi et de formation pour les publics les plus éloignés de l'emploi
Projet 264 – Soutenir l'emploi et la formation des personnes en situation de handicap.

² Extrait de la note au GW du 13.04.23 et de l'avant-projet de décret.

- Groupe de pilotage chargé de la préparation du transfert, réuni la première fois en juillet 2022, constitué de représentants du Cabinet de la Ministre de l'Action sociale et de la Formation, de l'AVIQ, du SPW EER et du Forem.
- Projet de transfert présenté aux représentants des Fédérations patronales du secteur des CFISPA (2 fédérations regroupant les 13 CFISPA : la Fédération des Centres de Formation et d'Insertion Socioprofessionnelle Adapté ou FCFISPA et la Fédération de réinsertion socio-professionnelle adaptée ou FÉRÉSPA). Les CFISPA orientent, forment et accompagnent annuellement environ 600 stagiaires.
- Présentation de l'avant-projet de décret, le 17 mars 2023, associant les représentants des administrations, aux représentants du secteur : les Fédérations patronales, toutes les directions des CFISPA et les organisations syndicales.
- Concertation prévue avec les représentants du secteur sur l'avant-projet d'arrêté portant exécution du décret.

2.2 OBJET DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

- Volonté d'assurer une meilleure prise en compte de la dimension du handicap dans les politiques générales et la politique de l'emploi en particulier.
- Transfert des compétences relatives à la politique de l'emploi et de la formation des personnes en situation de handicap (dont les 13 CFISPA) vers le SPW EER et le FOREM.

2.3 CONTENU DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

L'APD est structuré en 9 chapitres.

Chapitre 1 – Disposition introductive

Chapitre 2 – Principes directeurs

- Définition de la personne handicapée visée par le décret (mêmes dispositions que l'art.261 du CWASS).
- Principes à respecter pour les mesures d'adaptation (accent sur les besoins individuels, implication de la PH ou de son entourage, objectifs de qualité de vie, respect des convictions, coopération locale et multisectorielle, encadrement/infrastructures et formation adaptée des intervenants, accès prioritaire des PH aux services généraux).
- Mesures d'adaptation visant à assurer aux personnes handicapées le bénéfice de services offrant une réadaptation ou une formation professionnelles appropriées et une intégration professionnelle adéquate.

Chapitre 3 – Bénéficiaires

- Conditions auxquelles doivent répondre les bénéficiaires pour entrer dans le champ d'application du décret (moins de 65 ans, domiciliation ou assimilés, nationalité belge ou assimilés, etc.).
- Accords de coopération ou de collaboration pour les interventions en faveur de PH relevant d'autres entités fédérées ou d'autres dispositifs.
- Limites et modalités des interventions financières prévues dans le cadre du présent décret.

Chapitre 4 – Agrément et subventionnement des centres de formation et d’insertion socioprofessionnelle adaptés

- Règles de programmation, d'agrément, de contrôle, d'organisation, d'approbation et de subventionnement des centres de formation et d’insertion socioprofessionnelle adaptés aux personnes handicapées.
- Normes générales auxquelles satisfait toute convention conclue avec eux.
- Programmes d'investissements et d'ouverture de nouveaux centres susceptibles d'être agréés ou subventionnés.
- Conditions cumulatives d’octroi des subventions aux structures tant dans le secteur public que privé.
- Normes d'infrastructures et de fonctionnement.

Chapitre 5 – Surveillance

- Contrôle de l'application du présent décret et de ses mesures d'exécution conformément au décret du 28 février 2019 relatif au contrôle des législations et réglementations relatives à la reconversion et au recyclage professionnels ainsi qu'à l'instauration d'amendes administratives applicables en cas d'infraction à ces législations et réglementations.
- Contrôle des centres de formation et d’insertion socioprofessionnelle adaptés agréés, selon une méthode particulière, le cas échéant.
- Modalités d’application du contrôle et des sanctions éventuelles.

Chapitre 6 – Contentieux

- Contestations relatives aux décisions prises par le Gouvernement concernant l'enregistrement ou l'octroi des prestations aux personnes handicapées sont de la compétence du tribunal du travail.

Chapitre 7 – Traitement des données à caractère personnel

- Directeur général du SPW EER et Centres de formation et d’insertion socioprofessionnelle adaptés, responsables du traitement des données à caractère personnel, nécessaires pour la mise en œuvre du présent décret et de ses arrêtés d'exécution.
- Modalités de durée de conservation des données à caractère personnel (identification, parcours formatif, santé de la PH).

Chapitre 8 – Dispositions modificatives

- Modification du CWASS : articles 283, 285, 286 et 287.
- Modification du décret du 12 novembre 2021 relatif à l’accompagnement orienté coaching et solutions des chercheurs d’emploi : article 18, § 1^{er}, 8^o.

Chapitre 9 – Dispositions finales

- GW reprend l’exercice des missions à charge de l’AVIQ relatives à l’agrément, l’audit, l’inspection et le financement des centres d’insertion et de formation socio-professionnelle adaptés.
- En vue l’exercice des compétences visées dans le présent décret, des membres de la Direction de l’inclusion sociale et professionnelle de l’AVIQ sont transférés à la Région, au sein du SPW EER (date et modalités à préciser par le GW, maintien des grade, qualité, rétribution et ancienneté obtenus au sein de l’AVIQ).
- Entrée en vigueur du présent décret prévue le 1^{er} janvier 2024.

2.4 IMPACT BUDGÉTAIRE

Aucun impact budgétaire à ce stade. Transfert du budget afférent à cette matière de l'AViQ vers le budget régional. Le budget initial 2023 de l'AViQ : 16.947.000 € pour le financement des CFISPA.³

2.5 RÉFÉRENCES LÉGALES

- Code wallon de l'action sociale et de la santé, volet décrétoal.
- Code réglementaire wallon de l'action sociale et de la santé.

2.6 AVIS MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Avis favorable pour autant que le transfert de personnel de l'AViQ vers le SPW s'effectue de manière volontaire et non d'office.

2.7 AVIS ANTÉRIEURS CESE

- Avis A.1015 du 18 octobre 2010 relatif à l'action de l'AWIPH en matière d'insertion professionnelle des personnes handicapées.
- Avis A.1081 du 16 juillet 2012 relatif au projet AVUS de l'AWIPH.

3. AVIS

Le 7 juin 2023, lors d'une séance conjointe des Commissions Action/Intégration sociale et Emploi/Formation/Enseignement, M. S. CLOSSEN, conseiller au sein de la Cellule Action sociale du Cabinet de la Ministre C. MORREALE, a présenté le dossier et a procédé à un échange « questions-réponses » avec les participants.

Le CESE approuve les modifications envisagées dans le présent avant-projet de décret visant à transférer les Centres de formation et d'insertion socio-professionnelle adaptés (CFISPA) de l'AViQ vers le FOREM et à renforcer l'offre de formation pour les personnes en situation de handicap.

Il note que l'exercice des missions à charge de l'AViQ relatives à l'agrément, l'audit, l'inspection et le financement des CFISPA, est désormais confié au SPW EER (Économie Emploi Formation Recherche)⁴ et que les centres sont intégrés à l'offre de service coordonnée par le FOREM dans le cadre de son rôle de régisseur. Le décret du 12 novembre 2021 relatif à l'accompagnement orienté coaching et solutions des chercheurs d'emploi, est également revu pour une adaptation formelle.⁵

³ Programme 03 04 AB 31 02 32.

⁴ Cf. Art. 22 et 20 de l'APD, modifiant les articles 283, 285, 286 et 287 du CWASS.

⁵ Cf. Art. 21 de l'APD, modifiant l'art. 18, §1^{er}, 8^o du décret du 12 novembre 2021.

3.1 LE CADRE CONTEXTUEL

Le CESE souligne différents éléments de contexte qui viennent corroborer la décision du GW.

Le Conseil relève, tout d'abord, que ces dispositions s'inscrivent dans le cadre des principes définis par la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées du 13 décembre 2006 et ratifiée par la Belgique le 13 mai 2009.⁶

Pour rappel, la Convention consacre un changement de paradigme important à l'égard des personnes en situation de handicap puisqu'elle stipule que celles-ci doivent pouvoir jouir de tous les droits humains, en tant que citoyen.ne.s à part entière, au sein d'une société inclusive. Si une personne en situation de handicap n'est pas en mesure d'exercer ses droits humains en raison de certains obstacles, elle doit pouvoir bénéficier d'aménagements raisonnables pour surmonter ces obstacles. La Convention met notamment en exergue plusieurs obligations convenues par les États signataires comme l'égalité et la non-discrimination (art. 5), les aménagements concernant les obstacles physiques à l'intégration (art.5), l'accessibilité des lieux de travail (art. 9), **l'accès à la formation professionnelle et continue (art. 24), le droit au travail et à la formation (art.27)**, la protection contre le travail forcé ou obligatoire (art.27), la promotion des possibilités d'emploi (art. 27).

La récente modification de la Constitution confirme ces engagements, en l'occurrence le principe consacré par l'article 22ter qui établit que « *Chaque personne en situation de handicap a le droit à une pleine inclusion dans la société, y compris le droit à des aménagements raisonnables* ».⁷

Par ailleurs, le décret wallon du 20 juillet 2011 porte assentiment à la convention 159 de l'OIT relative à la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées⁸, sachant que l'article 5 prévoit que les organisations de travailleurs et employeurs soient consultées sur la mise en œuvre des politiques de réadaptation professionnelle et d'emploi pour les personnes handicapées.

En outre, les lois fédérales et décrets wallons de transposition des directives européennes sur la non-discrimination et l'égalité de traitement en matière d'emploi œuvrent dans le même sens.

Enfin, le protocole de collaboration conclu le 27 juin 2022, entre le pouvoir fédéral et la Région wallonne, concernant la réinsertion professionnelle et le retour au travail des personnes en incapacité de travail, entend également contribuer à une meilleure prise en compte de la dimension du handicap dans les politiques générales et la politique de l'emploi en particulier.⁹

⁶ Loi du 13 mai 2009 portant assentiment de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées et du Protocole facultatif y relatif, adoptés à New York le 13 décembre 2006 – MB 22.07.2009. Décret de la Région wallonne du 30 avril 2009 – MB 27 mai 2009.

⁷ Loi du 17 mars 2021, entrée en vigueur le 30 mars 2021 – MB 30.03.2021

⁸ Décret wallon du 20 juillet 2011 portant assentiment à la convention 159 de l'OIT portant sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées - MB 8 août 2011.

⁹ Protocole de collaboration du 27 juin 2022 conclu entre le Vice-premier Ministre et Ministre des Affaires sociales et de Santé publique, Franck VANDENBROUCKE et la Vice-présidente et Ministre wallonne de l'Emploi et de la Formation, Christie MORREALE concernant la réinsertion et le retour au travail des personnes en incapacité de travail.

3.2 LES PRINCIPES D'UNE POLITIQUE D'INSERTION PROFESSIONNELLE DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP

Pour sa part, le CESE a recommandé, depuis longtemps, **un meilleur ancrage de la politique d'intégration professionnelle des personnes en situation de handicap** (emploi ordinaire et protégé, centres de formation spécialisés) **au cœur de la politique de l'emploi, assorti de moyens budgétaires et humains adéquats.**¹⁰

3.2.1 L'emploi, facteur d'intégration

Le CESE partage le point de vue du GW attestant que *« La finalité d'une formation professionnelle est à l'évidence l'accès à un emploi. Et cet accès au travail est une composante essentielle de la citoyenneté et la clef de l'inclusion dans la société. Il permet l'accès à un logement décent, à une vie sociale et culturelle épanouie ».*¹¹

Le CESE estime, en effet, que l'emploi constitue un facteur essentiel d'intégration pour toutes les personnes, y compris celles en situation de handicap. Il considère que l'égalité des chances des personnes handicapées sur le marché de l'emploi doit viser tout à la fois à améliorer l'**insertion** dans l'emploi des personnes handicapées, à favoriser le **maintien** à l'emploi de personnes dont le handicap est survenu en cours de vie professionnelle et à assurer le développement d'une politique globale de **prévention**.

Il souligne le fait qu'une véritable politique incitative suppose la mise en œuvre de diverses actions articulées et ne se résume pas à un dispositif financier. Cela suppose une intervention complémentaire et concertée des services généraux et spécialisés.

Une stratégie complète de sensibilisation et d'accompagnement, la prise en compte des freins à l'emploi, l'implication des acteurs de terrain sont tout aussi importants que les dispositions prises pour compenser le handicap (l'aménagement des conditions de travail et des postes de travail notamment).

3.2.2 Les synergies indispensables avec les services généraux

Le CESE plaide en faveur d'une politique intégrée pour tous les demandeurs d'emploi, moyennant le maintien de méthodologies et d'aides différenciées selon le public concerné. A tout le moins, il demande que les dispositifs spécifiques mis en œuvre pour les personnes en situation de handicap, visent la même qualité de résultat et la même professionnalisation que ceux destinés aux personnes valides, tant dans le domaine de l'orientation, de la formation que de l'emploi.

L'intégration en milieu ordinaire nécessite l'implication des acteurs et services « généraux » en charge de l'insertion professionnelle, moyennant - quand cela s'avère nécessaire - le recours aux aides spécifiques et à l'appui résiduaire des services spécifiques consacrés à l'emploi ordinaire au sein de l'AViQ.

¹⁰ Pour rappel, voir notamment le point de vue développé par le CESE dans l'avis A.1015 du 18 octobre 2010 sur l'action de l'AWIPH en matière d'insertion professionnelle des personnes handicapées, disponible sur le site www.cesewallonie.be.

¹¹ Cf. Note au GW du 13.04.23, p.2.

Le CESE souligne que le GW procède, par le présent projet de décret, à un transfert **limité** des dispositifs d'aide à l'insertion socio-professionnelle destinés aux personnes en situation de handicap (CFISPA et jobs coaching). Il constate que ce transfert est la première étape d'une politique plus ambitieuse, visant le **transfert de l'ensemble des aides à l'emploi et à la formation destinées aux personnes en situation de handicap** de l'AViQ vers les compétences Emploi/Formation. Si cette étape ultérieure ne peut être concrétisée au cours de la présente législature, il conviendrait d'en poser les conditions de sa réussite pour la prochaine mandature.

A cet égard, le CESE attire particulièrement l'attention sur les **synergies indispensables à établir entre l'AViQ et le Forem** en matière de placement et de formation professionnelle. Il demande que l'on renforce la collaboration et que l'on fixe des objectifs précis en termes de réalisations conjointes aux deux organismes. A cet effet, des conventions-cadres entre l'AViQ (anciennement AWIPH) et le Forem ont été adoptées depuis décembre 2005, par les Comités de gestion respectifs des deux organismes. Le CESE demande que l'on réalise une évaluation régulière des résultats relatifs à la mise en œuvre de ces conventions, portant notamment sur les actions et moyens jugés pertinents pour renforcer la coopération des deux organismes par rapport à l'objectif fixé. Il invite, le cas échéant, à procéder à une activation accrue des outils de collaboration.

Le Forem, en tant que régisseur/ensemblier, dispose d'une connaissance approfondie du marché régional du travail mais ne peut se priver de s'appuyer sur l'expertise spécifique des agents de l'AViQ pour ce public particulier. Il pourrait s'avérer contreproductif de confier des missions complémentaires aux agents du Forem, sans un renfort de compétences spécifiques dans le domaine du handicap (via le transfert du personnel concerné ou d'un recrutement ad hoc). Il convient aussi que le Forem serve d'intermédiaire et/ou favorise la collaboration avec d'autres acteurs (CISP, ETA,...), quand cela s'avère opportun.

3.3 LES MODALITÉS DE LA RÉFORME

3.3.1 Les publics accueillis au sein des CFISPA

Le CESE note que près de 90% des stagiaires accueillis au sein des CFISPA entrent en formation à l'initiative des centres eux-mêmes, le cas échéant sur proposition du Forem. Une part importante de ceux-ci, sont des stagiaires dits « INAMI ». Les critères d'admission automatique de ces stagiaires seront conservés. Le CESE souligne que suite, à l'opérationnalisation du protocole conclu avec le pouvoir fédéral concernant la réinsertion professionnelle et le retour au travail des personnes en incapacité de travail, le Forem deviendra le « *point d'entrée unique* » des personnes orientées par l'INAMI vers les différents dispositifs wallons de formation et d'insertion, dont les CFISPA.

Le CESE recommande dès lors que l'on veille à maintenir un équilibre des publics accueillis au sein des CFISPA entre les stagiaires relevant des missions classiques des centres (formation et insertion socioprofessionnelle de personnes présentant un handicap) et ceux relevant de leurs missions 2.0, orientés par l'INAMI (réinsertion professionnelle de personnes en incapacité de travail). Le flux de trajets des bénéficiaires INAMI risque, en effet, de fortement augmenter et d'impacter les centres, en application du protocole d'accord entre le Forem et l'INAMI. Le CESE estime que cela ne doit pas constituer un frein à l'entrée au sein des CFISPA pour les stagiaires présentant un handicap. Cela signifie, entre autres, que les missions confiées aux CFISPA dans le cadre du protocole INAMI doivent faire l'objet de moyens budgétaires et humains supplémentaires et suffisants.

3.3.2 Le personnel concerné par la réforme

Le CESE a pris acte du fait que le personnel qui était en charge de l'agrément et du financement des CFISPA au sein de l'AViQ, sera transféré vers le Forem/SPW EER sur une base volontaire, l'évaluation du nombre d'ETP concernés étant actuellement en cours. Le CESE recommande que l'on s'inspire de la jurisprudence existante en Wallonie pour des transferts similaires qui ont résulté des différentes réformes de l'État.

Le CESE insiste également sur l'importance de préserver la qualité de l'encadrement au sein des CFISPA. A cet égard, il recommande le maintien de l'accès au catalogue de formation de l'AViQ pour le personnel des centres.

3.3.3 Le cadre budgétaire

Le CESE a pris acte du fait que le projet de réforme n'engendrera pas d'impact budgétaire à ce stade, le budget afférent à cette matière étant simplement transféré d'un programme à un autre.¹² Le projet de réforme est donc réalisé à budget constant et à politique inchangée.

Les moyens complémentaires prévus dans le cadre du projet 264 du Plan de relance wallon (8 millions €) devraient être consacrés à l'appel à projets « jobs coaching » et à une augmentation du forfait par heure de formation pour de nouveaux investissements (pistes en discussion avec les représentants du secteur). Le CESE souligne que ces dispositions destinées à « *renforcer l'offre de formation pour les personnes en situation de handicap* », ne constituent pas des engagements structurels, ce qui pose la question de leur financement au-delà de la présente législature.

Par ailleurs, le CESE souligne que les stagiaires financés par l'INAMI constituent, pour les CFISPA, une source de financement complémentaire par rapport à la subvention wallonne qui leur est octroyée dans le cadre de leurs missions classiques. Il conviendra de s'assurer que la complémentarité des moyens apparaisse en toute transparence.

3.3.4 Les mesures exécutoires

Le CESE relaie la satisfaction des acteurs du secteur - tant du point de vue des fédérations que des représentants des travailleurs - par rapport à ce projet de transfert des CFISPA, qui correspond aux enjeux et particularités que ceux-ci ont soulignés. Il constate que ce transfert est la première étape d'une politique plus ambitieuse visant un transfert plus global des outils d'aide à l'insertion socio-professionnelle destinés aux personnes en situation de handicap et par une collaboration intensifiée entre le Forem et l'AViQ.

Certaines inquiétudes ou interrogations subsistent néanmoins, raison pour laquelle le CESE recommande de poursuivre la concertation avec les représentants du secteur – tant patronaux que syndicaux - sur les modalités concrètes de mise en application du décret, avant l'adoption en première lecture de l'arrêté d'exécution.

Le CESE, pour sa part, demande d'être formellement consulté sur le projet d'arrêté d'exécution, après son adoption en première lecture par le GW.

¹² Le budget initial 2023 de l'AViQ s'élève à 16.947.000 € pour le financement des CFISPA - Programme 03 04 AB 31 02 32.