



**CESE Wallonie**

Conseil économique, social  
et environnemental de Wallonie

## AVIS n°1558

---

Avis sur l'avant-projet de décret relatif à l'octroi de subventions aux centres publics d'action sociale dans le cadre de la mise à l'emploi des bénéficiaires du droit à l'intégration sociale ou d'aide sociale équivalente (Réforme du dispositif « articles 60 et 61 »)

Avis adopté le 25 septembre 2023

2023/A.1558

---

## TABLE DES MATIÈRES

---

1. INTRODUCTION	p.3
2. EXPOSÉ DU DOSSIER	p.3
3. AVIS	p.4
SYNTHÈSE	p.4
3.1. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES	p.5
3.2. CONSIDÉRATIONS PARTICULIÈRES	p.5
3.2.1. Aide à l'emploi visant l'insertion durable	p.5
3.2.2. Contribution financière	p.6
3.2.3. Durée de l'aide	p.7
3.2.4. Agrément comme Initiative d'économie sociale	p.7
3.2.5. Formation et montée en compétences du travailleur	p.8
3.2.6. Obligations des utilisateurs ou employeurs	p.8
3.2.7. Rémunération du travailleur	p.9
3.2.8. Licenciement d'un travailleur	p.9
3.2.9. Moyens humains	p.9

## 1. INTRODUCTION

---

Le 4 juillet 2023, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture l'avant-projet de décret relatif à l'octroi de subventions aux centres publics d'action sociale dans le cadre de la mise à l'emploi des bénéficiaires du droit à l'intégration sociale ou d'aide sociale équivalente.

Le 5 juillet 2023, la Ministre C. MORREALE a sollicité l'avis du CESE Wallonie sur cet avant-projet. Les avis de l'UVCW, de la Fédération des CPAS, du Conseil wallon de l'économie sociale, du Comité de gestion du FOREM et de l'Autorité de protection des données ont également été demandés. Le 6 septembre 2023, Mme D. CELIK, conseillère au cabinet de Mme la Ministre C. MORREALE, a présenté le projet de réforme devant la Commission de l'Emploi, de la Formation et de l'Éducation du Conseil.

## 2. EXPOSE DU DOSSIER

---

L'avant-projet de décret réforme le dispositif « articles 60-61 ». Il introduit essentiellement les dispositions suivantes dans la réglementation :

- maintien du public bénéficiaire actuel, à savoir toute personne bénéficiaire du droit à l'intégration sociale ou du droit à l'aide sociale équivalente,
- ouverture du dispositif à tous les types d'employeurs, que ce soit en article 60 ou en article 61,
- simplification des modes de financement, en transformant en subvention forfaitaire unique les multiples interventions actuelles (à savoir l'activation du revenu d'intégration, l'exonération des cotisations patronales, la subvention complémentaire par jour presté, la prime mensuelle tutorat),
- harmonisation des modalités et procédures administratives relatives à l'article 60 et à l'article 61,
- fixation du montant de la prime mensuelle de base à 2.433 € indexé, de l'intervention majorée à 2.817 € pour le public jeune et à 2.935 € pour l'économie sociale et d'insertion, et proratisation de la prime en fonction du régime de travail,
- dans le cas d'un article 60, gratuité de la mise à disposition dans le secteur de l'économie sociale et contrepartie financière de l'utilisateur à définir dans une enveloppe entre 250 à 500 euros pour le secteur non-marchand et entre 750 et 1000 euros pour le secteur marchand,
- dans le cas d'un article 61, rétrocession complète de la subvention par le CPAS à l'employeur dans le secteur de l'économie sociale et rétrocession partielle pour le secteur non-marchand et pour le secteur marchand, déduction faite d'une contrepartie financière à définir dans une enveloppe respectivement entre 250 à 500 euros et entre 750 et 1000 euros,
- renforcement de l'impact du dispositif en termes d'insertion durable des bénéficiaires, par le biais notamment de nouvelles obligations à charge des CPAS (accompagnement social et professionnel, tenue d'entretiens réguliers, préparation de la transition vers le FOREM 3 mois avant l'échéant du contrat, ...) et à charge des utilisateurs externes ou employeurs (libération de temps pour le projet professionnel, désignation d'un référent, dialogue régulier avec le CPAS, respect de la confidentialité du statut du travailleur, ...)
- ajustement du périmètre de l'économie sociale et d'insertion, en prévoyant une obligation pour les structures d'être agréées comme initiatives d'économie sociale,
- introduction d'une présomption de respect des principes de l'économie sociale, pour les CISP, IDESS, ETA, ressourceries et régies de quartier,
- détermination de la durée de la subvention en fonction de la durée nécessaire pour récupérer le droit aux allocations sociales.

### 3. AVIS

---

#### Synthèse

Le CESE Wallonie rend un avis favorable sur la réforme du dispositif « articles 60-61 », qui simplifie son mode de financement, harmonise les différentes modalités de mise en œuvre et le repositionne en tant qu'aide à l'emploi visant l'insertion durable sur le marché du travail.

Cela étant, il formule les demandes suivantes :

- introduire la notion d'occupation stable à l'issue de l'aide et l'amélioration des taux actuels obtenus comme critères d'évaluation du dispositif,
- examiner la possibilité de réduire les fourchettes de contribution financière proposées,
- disposer d'un cadastre des contreparties financières actuelles payées par le secteur non-marchand et le secteur public,
- envisager, pour le secteur non-marchand et le secteur public, la possibilité d'une procédure spécifique de demande de gratuité de la mise à disposition ou de modulation de la contribution, sur base de certaines conditions objectivées dont l'analyse de la situation financière de l'utilisateur,
- lier la durée d'octroi maximale au temps nécessaire, en fonction du profil de la personne et de son projet professionnel, pour assurer son occupation stable à l'issue de l'aide,
- définir une durée minimale de l'aide permettant la réouverture des droits sociaux,
- pour l'obtention de la subvention forfaitaire majorée pour l'économie sociale, supprimer l'obligation de disposer d'un agrément comme « initiative d'économie sociale », pour les opérateurs du secteur déjà soumis à des règles strictes dans le cadre de leurs agréments respectifs, à savoir les CISP, les ETA, les IDESS, les régies de quartier, les ressourceries et les agences immobilières sociales,
- renforcer la dimension formative et certificative du projet, en incluant formellement un plan de formation dans l'accompagnement par le CPAS,
- envisager une obligation de consacrer une partie de la subvention aux frais de formation le cas échéant,
- inclure dans l'avant-projet, des dispositions visant à s'assurer de la compétence des référents en entreprise,
- préciser la manière dont la confidentialité du statut du travailleur sera garantie et intégrer un mécanisme d'alerte des organisations syndicales dans une optique de médiation,
- envisager les différentes pistes possibles pour s'assurer du respect du principe « *à travail égal, salaire égal* » pour les travailleurs article 60,
- prévoir des dispositions concernant la rupture du contrat de travail et/ou de la convention de mise à disposition ou à l'emploi,
- évaluer l'éventuelle augmentation de la charge de travail des agents des CPAS, en tenant notamment compte des articulations entre les différents acteurs de l'insertion socioprofessionnelle, et, si nécessaire, dégager des moyens complémentaires.

En outre, les organisations syndicales formulent plusieurs propositions complémentaires de nature à favoriser l'insertion durable (obligation d'embauche à l'issue de l'aide pour le secteur marchand, dégressivité dans le subventionnement, réflexion sur le cumul avec d'autres contrats aidés).

### 3.1. CONSIDERATIONS GENERALES

Le CESE Wallonie rend un avis favorable sur la réforme du dispositif « articles 60-61 », qui concrétise le transfert à la Wallonie de la politique de mise à l'emploi des groupes-cibles relevant des CPAS. Il soutient notamment la simplification du mode de financement et de fonctionnement du dispositif, l'harmonisation des différentes modalités de mise en œuvre des deux sous-mesures qui le composent et le repositionnement en tant qu'aide à l'emploi visant l'insertion durable sur le marché du travail, et plus simplement l'ouverture de droit aux allocations de chômage.

A ce propos, il souligne positivement les dispositions proposées de nature à outiller au mieux le bénéficiaire et à améliorer ses chances d'insertion durable, directement au sein de l'entreprise utilisatrice ou dans une autre structure. Il cite en particulier, d'une part, les obligations imposées aux CPAS au niveau de l'accompagnement social et professionnel, incluant le bilan des qualifications et compétences, l'élaboration du projet professionnel, l'identification et l'organisation des actions de formation ou de validation de compétences à entreprendre ou encore la transition vers le FOREM au terme du contrat, d'autre part, les obligations imposées aux utilisateurs ou employeurs, comme la libération du temps suffisant pour la mise en place du projet professionnel, la tenue d'un dialogue régulier avec le CPAS ou les dispositions évitant de stigmatiser les travailleurs concernés.

Cela étant, le Conseil prend acte du choix politique d'un projet dont l'ambition reste limitée, la réforme se faisant à budget constant et n'impliquant a priori pas de modifications importantes quant au nombre de bénéficiaires, au nombre d'utilisateurs ou au montant engagé par personne soutenue.

Par ailleurs, d'une manière générale, il invite à nouveau, dans un souci d'efficacité, à assurer les articulations adéquates entre les différents dispositifs d'insertion socioprofessionnelle existants et à garantir les collaborations optimales entre les multiples opérateurs actifs dans ce domaine.

### 3.2. CONSIDERATIONS PARTICULIERES

#### 3.2.1. AIDE A L'EMPLOI VISANT L'INSERTION DURABLE

Le CESE Wallonie soutient le repositionnement du dispositif en tant qu'aide à l'emploi visant l'insertion durable sur le marché du travail, et plus simplement l'ouverture de droit aux allocations de chômage.

Dans cette optique, les **organisations syndicales** invitent à considérer certaines dispositions qui, appliquées aux aides à l'emploi, sont de nature à favoriser l'insertion durable. Elles demandent tout d'abord de prévoir, pour les employeurs du secteur marchand, une obligation d'embauche à la fin du contrat aidé pour un minimum de 6 mois, voire pour une durée équivalente à celle du bénéfice de l'aide publique. Cette obligation devrait être assortie de sanctions en cas de non-respect, allant de la récupération de l'aide jusqu'à l'exclusion du dispositif en cas de récidive.

Ces organisations suggèrent en outre d'appliquer une dégressivité dans le subventionnement, tenant compte de la montée en compétences du travailleur en lien avec son accompagnement social et professionnel et, le cas échéant, les formations dont il bénéficie. Cette baisse du subventionnement se traduirait par une augmentation progressive de la contrepartie financière dans le cas d'un article 60 ou une diminution progressive de la rétrocession dans le cas d'un article 61. Elle permettrait en outre de limiter le différentiel dans le coût à supporter par l'employeur au moment de la fin de l'aide en cas de maintien à l'emploi du bénéficiaire.

Les **organisations syndicales** s'interrogent enfin quant à la pertinence de permettre le cumul avec un nouveau contrat aidé à l'issue d'un art.60/61. Il convient à tout le moins de vérifier qu'il n'y ait pas dans l'entreprise une pratique excessive de rotation de personnel et de succession de contrats aidés.

Par ailleurs, le Conseil prend acte de l'absence de consensus politique autour de la notion d'insertion durable, et par conséquent l'absence de définition de critères et d'objectifs précis à cet égard dans l'avant-projet. Il estime néanmoins qu'il est nécessaire d'assigner au dispositif des objectifs définis en termes d'insertion, de manière à pouvoir mesurer leur atteinte dans le cadre de l'évaluation de la mesure.

Ainsi, il suggère qu'à tout le moins, la notion d'occupation stable soit reprise comme critère d'évaluation, à savoir 90% d'occupation l'année qui suit la fin du contrat aidé, avec pour objectif minimal, l'amélioration des taux d'occupation stable actuellement obtenus (à savoir 20% et 45%<sup>1</sup>).

### **3.2.2. CONTRIBUTION FINANCIERE**

Le CESE Wallonie salue la volonté du Gouvernement de baliser les pratiques des CPAS en matière de contribution financière des utilisateurs externes ou employeurs, dans un objectif de simplification, d'harmonisation et de diminution de la concurrence éventuelle entre centres. Il constate cependant que les fourchettes fixées restent assez larges, permettant toujours une concurrence entre centres, et invite le Gouvernement wallon à envisager la possibilité de les réduire.

Le Conseil relève que, pour le secteur non-marchand, à savoir essentiellement les ASBL, les pouvoirs publics et les sociétés publiques de logement, l'avant-projet de décret prévoit une contrepartie comprise entre 250 et 500 euros. Il souligne qu'actuellement, certains pouvoirs publics ou ASBL bénéficient gratuitement de la mise à disposition de travailleurs dans le cadre du dispositif. Pour ces employeurs, la réforme impose donc un coût annuel de minimum 3000 € par travailleur, alors qu'actuellement aucune contrepartie financière ne leur est demandée. Le Conseil attire aussi l'attention sur le coût que représente l'encadrement spécifique du travailleur.

Le CESE Wallonie craint que ces nouvelles dispositions ne constituent un frein à l'attractivité et au recours au dispositif dans le secteur public et le secteur à profit social, et in fine ne nuisent à l'insertion de certains bénéficiaires, ainsi qu'à la réalisation de certaines activités d'intérêt collectif. Il demande à disposer d'un cadastre des contreparties financières actuelles afin de pouvoir mesurer plus précisément l'impact financier potentiel des montants révisés.

---

<sup>1</sup> La Note au Gouvernement wallon (p.2) indique qu'au terme du dispositif, 45% des bénéficiaires de l'article 61 peuvent être considérés comme occupés de manière stable et environ 20% pour les mesures article 60 et économie sociale.

Afin de tenir compte de la situation financière particulière de certains pouvoirs publics et ASBL (difficultés financières, forte dépendance aux subventions, ...), le Conseil suggère d'envisager, pour ces employeurs, la possibilité d'une procédure spécifique de demande de gratuité de la mise à disposition ou de modulation de la contribution, sur base de certaines conditions objectivées dont l'analyse de la situation financière de l'utilisateur.

### **3.2.3. DUREE DE L'AIDE**

Au vu de l'évolution des objectifs de la mesure, le CESE Wallonie s'étonne du maintien d'une durée d'octroi limitée à la durée nécessaire pour l'obtention du bénéfice des allocations sociales. Il estime que, puisque l'insertion durable du bénéficiaire est devenue la finalité essentielle du dispositif, la durée d'octroi devrait davantage être liée au temps nécessaire, en fonction du profil de la personne et de son projet professionnel, pour assurer son occupation stable à l'issue de l'aide. Cette durée pourrait être déterminée par le CPAS, en concertation avec l'utilisateur, sur le modèle de la détermination de la durée du PFI par exemple.

Le Conseil constate par ailleurs que l'avant-projet d'arrêté ne définit pas une durée minimale de l'aide. Il demande qu'une durée minimale soit fixée, permettant la réouverture des droits sociaux et évitant des mises à disposition de courte durée liées uniquement aux besoins des utilisateurs.

### **3.2.4. AGREMENT COMME INITIATIVE D'ECONOMIE SOCIALE**

Le CESE Wallonie note que la subvention forfaitaire majorée pour l'économie sociale ne sera plus accessible que lors d'une mise à disposition du travailleur auprès d'une structure agréée comme « Initiatives d'économie sociale » (IES), conformément au décret du 20 octobre 2016<sup>2</sup>.

Le Conseil s'interroge sur la justification et la pertinence de cette obligation, pour certains acteurs de l'économie sociale, de disposer d'un agrément comme « Initiative d'économie sociale ». Ainsi, des opérateurs comme les entreprises de travail adaptés (ETA), les centres d'insertion socioprofessionnelle (CISP), les initiatives de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale (IDESS), les régies de quartier et les ressourceries, sont déjà soumis à des règles strictes dans le cadre de leurs agréments respectifs et ne sont pas contraints à cette obligation actuellement. Même si une présomption est prévue pour le critère relatif au respect des principes de l'économie sociale, l'agrément comme IES constitue une charge administrative supplémentaire et ne semble apporter aucune plus-value ou garantie particulière. Le CESE Wallonie insiste donc pour que cette obligation soit supprimée pour ces opérateurs, ainsi que pour les agences immobilières sociales.

Si cette obligation d'agrément comme IES était maintenue, le CESE Wallonie demande à tout le moins que la présomption de respect des principes de l'économie sociale soit élargie aux agences immobilières sociales.

---

<sup>2</sup> Décret du 20 octobre 2016 relatif à l'agrément des initiatives d'économie sociale et à l'agrément et au subventionnement des entreprises d'insertion.

### **3.2.5. FORMATION ET MONTEE EN COMPETENCES DU TRAVAILLEUR**

Le CESE Wallonie souligne que la construction du projet professionnel du bénéficiaire et sa montée en compétences sont des éléments fondamentaux dans l'optique d'une insertion durable. Il relève positivement les dispositions prévues en la matière dans l'avant-projet de décret. Il note que le CPAS doit garantir un accompagnement social et professionnel, par le biais d'entretiens réguliers avec le travailleur, qui implique « *sur base d'un bilan reprenant notamment ses qualifications et ses compétences, l'élaboration avec le travailleur de son projet professionnel, l'identification des actions à entreprendre durant le contrat de travail en vue de l'insertion durable sur le marché de l'emploi, telles que, entre autres, le suivi de formation, la certification, la validation de compétences ou la recherche d'emploi* » (art.9, § 2).

Le Conseil recommande que la dimension formative et certificative soit renforcée, en incluant formellement un plan de formation dans l'accompagnement par le centre. Il invite aussi à prendre en considération les difficultés rencontrées lorsqu'il s'agit de formations payantes, par exemple au sein d'un centre de compétences. Dans ce cas, une obligation de consacrer une partie de la subvention aux frais de formation pourrait être envisagée, la subvention étant destinée à couvrir le paiement de la rémunération brute, des frais d'accompagnement par le centre et des frais d'encadrement et de formation. Cela permettrait d'éviter que l'entièreté de la subvention ne soit consommée pour les frais de rémunération, au détriment de la formation du travailleur.

### **3.2.6. OBLIGATIONS DES UTILISATEURS OU EMPLOYEURS**

Le Conseil note que l'avant-projet de décret prévoit, parmi les obligations des utilisateurs ou employeurs, celle de « *désigner au sein de son personnel un référent chargé d'accueillir le travailleur, de l'encadrer, de le soutenir pour toutes les questions relevant de la fonction assumée et d'assurer sa formation* » (art.11, §1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>).

Vu les responsabilités de cette personne et le profil des travailleurs concernés, le CESE Wallonie recommande que le projet inclue des dispositions visant à s'assurer de la compétence des référents.

Le CESE relève aussi que l'avant-projet prévoit que l'utilisateur, qu'il soit interne ou externe, et l'employeur article 61 sont notamment tenus de garantir la confidentialité du statut du travailleur au sein du personnel, à l'exception du référent et des supérieurs hiérarchiques éventuels (art.11, §1<sup>er</sup>, 6<sup>o</sup>). Il s'interroge sur la manière dont le respect de cette obligation sera concrétisé et garanti dans les faits.

Le Conseil suggère d'intégrer un mécanisme qui, en cas de problème concernant un travailleur, alerterait les organisations syndicales, tenues à la confidentialité, afin que celles-ci puissent pleinement jouer leur rôle de médiation.



### **3.2.7. REMUNERATION DU TRAVAILLEUR**

Le Conseil prend acte des considérations de la Note au Gouvernement wallon concernant la question de la rémunération du travailleur occupé dans le cadre de l'article 60, à savoir l'application du principe « *à travail égal, salaire égal* », qui « *impose de garantir que ces travailleurs sous contrat article 60 puissent bénéficier d'un salaire au moins égal à ce qu'un travailleur engagé dans un cadre classique perçoit pour le même travail* » (p.12). Il note aussi que la Ministre de l'Emploi, en sa qualité de pouvoir subsidiant pour les mises à l'emploi, ne peut imposer comme condition à son subventionnement que le contrat conclu dans le cadre du dispositif prévoit une rémunération minimale, sous peine d'agir hors de son champ de compétence (p.13).

Le CESE Wallonie regrette que cette dimension du projet ne soit pas davantage cadrée, les retours de terrain semblant montrer que les règles en vigueur ne sont pas systématiquement respectées. Les différences en termes de rémunération ou de bénéfice d'avantages extra-légaux contribuent en outre à la stigmatisation des travailleurs en article 60, contre laquelle d'autres dispositions du projet entendent d'ailleurs lutter.

Le Conseil invite donc à envisager les différentes pistes possibles, dans le champ de compétences de la Ministre de l'Emploi, permettant de s'assurer que le principe « *à travail égal, salaire égal* » soit effectivement appliqué et que les travailleurs en article 60 disposent d'un traitement salarial identique, indemnités et avantages compris, à celui des travailleurs exerçant la même fonction. A défaut d'une solution plus claire, le contrôle du principe de non-discrimination pourrait par exemple être envisagé.

### **3.2.8. LICENCIEMENT D'UN TRAVAILLEUR**

Le CESE Wallonie relève que l'avant-projet de décret ne prévoit pas de dispositions concernant la rupture du contrat de travail et/ou de la convention de mise à disposition ou à l'emploi. Il invite à compléter le texte en la matière, à l'instar de ce qui se pratique dans le cadre du PFI par exemple, en ce compris pour ce qui concerne la continuité du suivi du travailleur.

### **3.2.9. MOYENS HUMAINS**

Le Conseil souligne que la réforme prévoit l'exercice de nouvelles missions à charge des agents des CPAS en lien avec l'objectif d'insertion durable des travailleurs. Ainsi, le centre doit assurer, par le biais d'entretiens réguliers avec le travailleur (dont la fréquence sera définie dans l'arrêté), un accompagnement social et un accompagnement professionnel pendant toute la durée de la mise à l'emploi. Il est également chargé de préparer la transition vers le Forem de la prise en charge du travailleur.

Le CESE Wallonie soutient cette évolution qui doit contribuer à favoriser une insertion durable du bénéficiaire. Il attire cependant l'attention sur l'augmentation de la charge de travail des agents des CPAS que ces tâches supplémentaires pourraient engendrer. Il invite à évaluer cette question, en tenant notamment compte des articulations entre les différents acteurs de l'insertion socioprofessionnelle, et, si nécessaire, à dégager des moyens complémentaires au bénéfice des CPAS pour l'engagement du personnel requis, dans une optique de bien-être au travail et de bonne réalisation des missions confiées.