

AVIS n°1626

Avis sur l'avant-projet de décret sur l'inscription obligatoire auprès du FOREm des bénéficiaires du revenu d'intégration

Avis adopté le 8 septembre 2025



TABLE DES MATIERES

1. Demande d’avis	3
2. Exposé du dossier	3
3. Projet d’avis	5
3.1. Considérations générales	5
3.2. Considérations particulières	6
3.2.1. La capacité opérationnelle du FOREm	6
3.2.2. Le rôle et l’expertise des CPAS	6
3.2.3. Les actions de soutien de proximité	7
3.2.4. Les collaborations locales avec les employeurs	7
3.2.5. Le contrôle de la disponibilité	7
3.2.6. Le suivi de l’exécution du décret	8
3.2.7. Autres remarques.....	8

1. DEMANDE D'AVIS

Le 24 juillet 2025, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture l'avant-projet de décret sur l'activation des bénéficiaires du revenu d'intégration par l'inscription obligatoire auprès de l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi.

Le 25 juillet 2025, le Ministre P.-Y. Jeholet a consulté le CESE Wallonie sur ce projet. Les avis du Comité de gestion du FOREm, de la Fédération des CPAS et de l'Autorité de protection des données sont également sollicités.

2. EXPOSÉ DU DOSSIER

Selon la Note au Gouvernement wallon, l'avant-projet de décret vise le renforcement de la coopération entre les CPAS et le FOREm, la responsabilisation de ces acteurs dans l'exercice de leurs rôles respectifs vis-à-vis des bénéficiaires du revenu d'intégration ainsi que l'amélioration de l'accompagnement individualisé de ces chercheurs d'emploi. Il définit notamment les éléments suivants :

- champ d'application du décret, à savoir tout bénéficiaire du revenu d'intégration ou de l'aide sociale financière équivalente, à l'exception des personnes qui ne peuvent travailler pour des raisons de santé ou d'équité (art.3) ;
- obligation de s'inscrire auprès du FOREm en tant que chercheur d'emploi (art.4, §1), dans un délai de 4 semaines après la notification d'octroi du RI, dans un délai de 90 jours après l'entrée en vigueur du décret pour les bénéficiaires actuels (art.4, §§2-3), ou encore 90 jours avant la fin d'un contrat art.60/61 (art.4, §6) ;
- dispense pour le bénéficiaire qui travaille en tant que salarié, indépendant ou fonctionnaire (art.4, §§4-5) ;
- information des bénéficiaires concernés par le CPAS quant à l'obligation d'inscription (art.5) ;
- proposition d'un parcours d'accompagnement vers l'emploi, type d'accompagnement adéquat déterminé par le CPAS (art.6, al.1 et 2), coordination et suivi de l'accompagnement social par le CPAS, du parcours vers l'emploi par le FOREm, sauf en cas d'employabilité très faible (CPAS uniquement) (art.6, al.3 et 4, et art.7) ;
- inscription des actions mises en œuvre dans le dossier unique du chercheur d'emploi (art.8) ;
- accès à la même offre de services du FOREm que les chercheurs d'emploi inoccupés, pour tout bénéficiaire du RI ou travailleur art.60/61 (art.9) ;
- information du CPAS, via le dossier unique, de toute action réalisée et tout manquement (absence de réponse, refus de collaborer, absence de recherche active d'emploi, ...) (art.10) ;
- dispositions concernant le traitement des données à caractère personnel (art.11) ;
- concertation semestrielle FOREm-CPAS (art.12) ;
- établissement d'un rapport annuel sur la mise en œuvre du décret, conjointement par le FOREm et la fédération des CPAS, et définition de son contenu minimum (art.13) ;
- dispositions transitoires : intégration dans le nouveau dispositif dans un délai maximal de 8 mois pour les bénéficiaires du RI déjà inscrits et accompagnés ou dans un délai maximal de 4 mois pour les bénéficiaires du RI déjà inscrits et non accompagnés (art.14), abrogation des conventions de collaboration existantes entre le FOREm et les CPAS dans le cadre de la mise en œuvre de l'accompagnement orienté coaching et solution (art.15) ;
- entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2026 (art.16).

Les habilitations au Gouvernement wallon sont les suivantes :

- définir la « personne au travail » dispensée de l'obligation (art.4, al.5) ;
- déterminer les modalités pratiques quant à la définition du parcours d'accompagnement vers l'emploi, sa coordination et son suivi (art.6, al.5);
- préciser et compléter le contenu du rapport annuel sur la mise en œuvre du décret (art.13, al.3).
- préciser et compléter les mesures transitoires concernant l'accompagnement des bénéficiaires (art.14, §5);
- prendre les mesures transitoires nécessaires à la cessation des effets des conventions de collaboration existantes (art.15, al.3).

3. AVIS

3.1. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Le CESE Wallonie prend acte de l'avant-projet de décret sur l'activation des bénéficiaires du revenu d'intégration par l'inscription obligatoire auprès de l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi. Il soutient l'objectif visant à renforcer l'insertion socioprofessionnelle des bénéficiaires du revenu d'intégration. Pour une part importante des publics émergeant au CPAS, le fait d'être inscrit au FOREm est essentiel dans le parcours vers la réinsertion professionnelle, en particulier pour pouvoir bénéficier de l'ensemble des services de l'Office (accompagnement, accès aux offres d'emploi, aux formations, à certaines aides, etc.).

Bien que, dans la pratique, un nombre important de bénéficiaires du revenu d'intégration ou de l'aide sociale équivalente soient déjà inscrits au FOREm¹, le Conseil salue l'institutionnalisation du partenariat FOREm – CPAS, qui a le mérite de fixer un cadre juridique uniforme, visant une harmonisation des pratiques et assurant une responsabilité partagée des acteurs. Il soutient le fait de confier l'accompagnement des personnes privées d'emploi à l'organisation la plus pertinente, selon la situation spécifique de chaque individu, en vue de favoriser son insertion sociale et de maximiser ses chances de réintégration sur le marché du travail.

Le CESE ajoute que l'initiative revêt une importance accrue au regard des mesures prises par le gouvernement fédéral. Dans ce contexte, les CPAS seront confrontés à un afflux de personnes exclues du bénéfice des allocations de chômage ou d'insertion, pour lesquelles la mise en place d'un accompagnement adéquat, quelle que soit la situation initiale de la personne, doit être garantie.

Par ailleurs, dans ce contexte d'un afflux de nouveaux bénéficiaires, le Conseil souligne particulièrement l'importance de la mise à l'emploi des jeunes, qui représentent une part élevée des bénéficiaires du RIS². La mise en œuvre du décret devra contribuer à renforcer leur accompagnement vers l'emploi et à éviter tout décrochage, en leur offrant un cadre mieux structuré et une connexion plus systématique avec le FOREm.

Le Conseil souhaite aussi mettre l'accent sur la finalité de l'insertion durable dans l'emploi. Plus un chercheur d'emploi est éloigné du marché du travail, plus il connaît des freins à l'insertion et plus l'insertion durable sera difficilement accessible. Le Conseil rappelle qu'une sortie effective de la pauvreté par le biais de l'emploi requiert souvent plusieurs années, selon le niveau de précarisation des publics. Il invite donc à ne pas se focaliser uniquement sur l'intensité de l'accompagnement, à envisager des mesures visant à favoriser l'insertion durable et à prendre en compte l'ensemble des freins périphériques existants (accueil de l'enfance, fracture numérique, problématiques de logement, maîtrise de la langue, etc.).

¹ Pour rappel, la circulaire du 14 mars 2014 portant sur les conditions minimales de l'enquête sociale (...) précise la notion de « disposition au travail » pour bénéficiaire du droit à l'intégration, notamment la prise en compte de l'inscription comme demandeur d'emploi auprès du FOREm. Ainsi, la demande d'emploi compte déjà près de 30.000 demandeurs d'emploi inoccupés inscrits obligatoirement au FOREm, ce volume étant stabilisé, mais certainement amené à gonfler suite aux futures exclusions du bénéfice des allocations de chômage.

² En Wallonie, actuellement un tiers des bénéficiaires du RIS (soit environ 25.000 personnes) sont des jeunes de moins de 25 ans (dont une partie sont aux études, à savoir environ 13.000 étudiants ayant conclu un projet individualisé d'intégration sociale).

Enfin, le CESE Wallonie souligne l'importance d'établir ou de maintenir une relation de confiance entre les chercheurs d'emploi et les agents du CPAS ou du FOREm, notamment en privilégiant une dynamique d'incitation et de mobilisation. De même, il conviendra d'assurer la diffusion d'une information claire auprès des bénéficiaires. Le public visé, souvent fragilisé, peut être mal à l'aise avec la complexité administrative et en perte de confiance vis-à-vis des institutions. Ainsi il est indispensable que tout agent, du FOREm comme des CPAS, soit en capacité d'expliquer au bénéficiaire, la réglementation et les rôles respectifs des différents acteurs.

3.2. CONSIDÉRATIONS PARTICULIÈRES

3.2.1. La capacité opérationnelle du FOREm

Le Conseil constate que la mesure induira une charge de travail supplémentaire pour le FOREm, bien plus que pour les CPAS, en cohérence avec la logique générale de l'accompagnement par le FOREm et la volonté de proposer celui-ci à tous les chercheurs d'emploi, qu'ils bénéficient ou non d'allocations. Il invite à évaluer la capacité du FOREm à absorber le volume supplémentaire de bénéficiaires attendus.

Le CESE Wallonie note que l'intensification et l'accélération des parcours vers l'emploi de tous les chercheurs d'emploi placent le FOREm devant un défi d'ampleur en matière d'allocation des ressources. Il invite à garantir les moyens et effectifs adéquats de l'Office, notamment en priorisant les postes de travail dédiés à l'accompagnement, pour assurer une prise en charge progressive des nouveaux publics, sans diluer la qualité des services.

3.2.2. Le rôle et l'expertise des CPAS

L'avant-projet (art.6) prévoit que la coordination et le suivi de la mise en œuvre du parcours vers l'emploi du bénéficiaire est confié au FOREM, alors que le CPAS demeure responsable de l'accompagnement social. En cas d'employabilité très faible, l'ensemble du parcours serait coordonné par le CPAS.

Le Conseil note que la définition de l'employabilité très faible de l'avant-projet (art.2, 6°) est identique à celle du projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 21 décembre 2022 portant exécution du décret du 12 novembre 2021 relatif à l'accompagnement orienté coaching et solutions des chercheurs d'emploi (art.15, §5, 4°). Cela étant, ce projet d'arrêté prévoit, concernant l'accompagnement multidimensionnel destiné aux publics dont l'employabilité est jugée très faible, que « *Le FOREm met en œuvre cet accompagnement en s'appuyant sur l'expertise et l'offre de services d'opérateurs tiers spécialisés dans l'accompagnement des publics les plus éloignés de l'emploi.* » (art.24, §2). Sur base de l'avant-projet de décret, l'accompagnement ne serait pas « *mis en œuvre* » par le FOREM, mais bien par les CPAS. Le CESE suggère de clarifier cette question et de s'assurer de la cohérence entre les deux textes.

Le CESE attire l'attention sur le fait que de nombreux CPAS ont développé, au fil des années, des services d'insertion socioprofessionnelle performants et innovants, proches des réalités locales. La centralisation de l'accompagnement professionnel au FOREm et l'optimisation des acteurs de proximité ne doivent pas conduire à fragiliser cet acquis, mais au contraire le valoriser dans un modèle de coopération équilibré au niveau local et centré sur les besoins des chercheurs d'emploi plus vulnérables.

Le Conseil recommande ainsi d'ajouter au projet une dimension de flexibilité, pour des freins à l'emploi non liés au critère d'employabilité et moyennant motivation inscrite dans le dossier unique, permettant au CPAS, qui connaît le mieux son public, de déterminer le moment où le bénéficiaire est prêt pour l'accompagnement professionnel tel que coordonné par le FOREm. Cela permettrait en outre de continuer à bénéficier de l'expertise développée par les CPAS en termes d'insertion professionnelle, ainsi que de leurs outils, en particulier l'article 60§7 et l'article 61.

3.2.3. Les actions de soutien de proximité

Le CESE Wallonie relève que de nombreux bénéficiaires cumulent des freins lourds limitant leur employabilité. Pour ces publics, une inscription immédiate au FOREm risque de rester formelle sans une offre structurée d'actions de soutien de proximité (alphabétisation, initiation numérique, stages...) organisé en collaboration avec les opérateurs (CISP, ALE, IDESS,...) au niveau local. Le Conseil demande que ce volet fasse l'objet de propositions concrètes dans le cadre de l'opérationnalisation des points de contact uniques au niveau local (cf. les orientations du Gouvernement wallon validées le 17 juillet dernier visant à optimiser l'écosystème des acteurs de proximité en matière d'emploi et de formation).

3.2.4. Les collaborations locales avec les employeurs

Le CESE Wallonie considère que les parcours vers l'emploi et l'insertion durable ne peuvent se concevoir sans tenir compte du tissu économique local et des relations avec les employeurs potentiels. Cependant, pour les acteurs économiques, il n'est pas possible de créer des collaborations solides à la fois avec les services territoriaux du FOREM et avec chaque CPAS des communes environnantes. Pour le Conseil, il est donc important que la centralisation de l'accompagnement professionnel de ce public par le FOREM inclue également la centralisation du lien avec les opportunités d'emploi et les acteurs économiques au niveau local.

3.2.5. Le contrôle de la disponibilité

Les **organisations syndicales** demandent la suppression de l'article 10 de l'avant-projet, qui prévoit la transmission de constats de manquement en vue de l'application de sanctions par le CPAS. Elles considèrent qu'une évaluation de ces manquements consisterait à transposer l'évaluation du respect des obligations de disponibilité active et passive aux bénéficiaires du CPAS. Bien que le projet indique que les sanctions se feraient conformément à la réglementation en vigueur, il s'agirait bien d'appliquer des éléments complémentaires propres au contrôle de la disponibilité au travail des CPAS, alors que ces notions ne sont pas compatibles avec ladite réglementation. Les notions de disposition au travail et de disponibilité active ou passive ne recourent pas les mêmes réalités et ne se fondent pas sur les mêmes éléments d'analyse.

De plus, ces organisations notent que, dans le cadre du contrôle opéré par les CPAS, la question du droit de défense ne se présente, légitimement, pas de la même manière : l'intervention d'un avocat ou d'un représentant de l'organisation syndicale à laquelle le travailleur sans emploi est affilié n'est pas prévue, ni la possibilité d'une défense écrite ou d'une demande de révision interne sur la base d'éléments de circonstances atténuantes par exemple. Le droit de la défense se limite à la possibilité d'introduction d'un recours, dans le cadre d'une procédure judiciaire complexe, chronophage et non suspensive au regard de la sanction.

Les **organisations syndicales** insistent donc pour la suppression de l'article 10 de l'avant-projet. Elles estiment que ce contrôle constituerait une dérive et ferait évoluer le système assistanciel, qui vise par définition une protection universelle, vers un système assurantiel conditionné. Si cette disposition devait au contraire être maintenue, conduisant à un contrôle de la disponibilité au niveau des CPAS, au même titre qu'au FOREM, ces organisations demandent à tout le moins que des mesures soient prévues pour renforcer le droit à la défense des personnes concernées.

3.2.6. Le suivi de l'exécution du décret

Le Conseil souligne positivement les mesures prises quant à l'évaluation et au suivi du dispositif, via une concertation régulière et centralisée entre l'Office et les CPAS, ainsi que par la production d'un rapport annuel conjoint au FOREM et à la fédération des CPAS. Il invite à inclure, parmi les critères évalués, une ventilation selon le type et la durée du contrat conclu. Il préconise aussi que ce rapport soit public ou, à tout le moins, communiqué au CESE Wallonie, en vue d'un suivi de la situation des chercheurs d'emploi, du marché de l'emploi et de l'insertion socioprofessionnelle.

3.2.7. Autres remarques

Sur la forme, le Conseil relève une probable coquille à l'article 14, § 3, al.2, qui mentionne « *à compter de la date d'entrée en vigueur du délai* », plutôt que « (...) *du décret* ». Sur le fond, il s'interroge sur l'articulation entre cet article 14, §3, qui prévoit, pour les bénéficiaires déjà inscrits auprès du FOREM mais pas encore engagés dans un processus d'accompagnement, une intégration progressive dans le nouveau dispositif dans un délai maximal de 4 mois, et l'article 14, §4, qui prévoit, pour le même public, un délai de 3 mois pour la désignation par le CPAS de l'organisme ad hoc et un délai de 3 mois pour la mise en œuvre de l'accompagnement par le FOREM. Les délais de ces deux paragraphes sont-ils concomitants ou successifs ?
