

AVIS n°1589

Avis concernant l'avant-projet d'arrêté relatif aux services d'insertion sociale

Avis adopté le 18/03/2024

1. DEMANDE D'AVIS

En date du 5 février 2024, le CESE Wallonie a été saisi par Madame la Ministre Christie MORREALE, d'une demande d'avis concernant un avant-projet d'arrêté relatif aux services d'insertion sociale.

Les avis de la Fédération des CPAS et du Réseau wallon de lutte contre la pauvreté sont également sollicités.

2. EXPOSE DU DOSSIER

2.1 OBJET DE L'AVANT-PROJET D'ARRETE

Le présent avant-projet d'arrêté a pour but de conférer les dispositions exécutoires nécessaires à la mise en œuvre de l'avant-projet décret relatif aux services d'insertion sociale.

Les modifications envisagées émanent, entre autres, de 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 Résis¹. Cet avant-projet trouve également son fondement dans le Plan de sortie de la Pauvreté 2020-2024 (PWSP)² 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 CONTENU DE L'AVANT-PROJET D'ARRETE

Les modifications apportées visent à exécuter les modifications décrétales suivantes :

- La programmation en termes d'agrément priorisant les services implantés sur les communes disposant de l'indicateur synthétique le plus bas d'accès aux droits fondamentaux tel qu'élaboré par l'IWEPS;
- L'octroi de subvention en matière de personnel sur la base de l'activité du service qui peut dépasser un ETP ;
- L'octroi de subvention en matière de frais de fonctionnement proportionnel au nombre d'ETP subventionnés à l'article 29 de l'arrêté (frais de personnel) ¹;
- La priorisation du subventionnement aux services nouvellement agréés.

Sur base des recommandations émanant des concertations sectorielles, les modifications suivantes sont proposées :

- L'augmentation de la part du public non-cible dans le cadre des actions collectives, passant de 20% à 25% ;

¹ L'article ajoute la précision suivante : « afin d'être éligible pour l'octroi des subventions, un groupe d'actions collectives compte au minimum quatre personnes en moyenne annuelle, la part d'actions communautaires étant limitée à 72 heures par tranche complète de 360 heures par an »

- La diminution de la fréquence des réunions d'équipe et des évaluations collectives (trimestrielle au lieu de mensuelle) ;
- La diminution de la fréquence des évaluations collectives formatives avec les bénéficiaires (deux fois par an, au lieu d'un fois tous les trois mois) ;
- La précision des bâtiments nécessitant une attestation de sécurité incendie.

D'autres dispositions ont également été ajoutées ou amendées dans un souci de simplification administrative :

- La définition de la date de prise en compte du début de l'agrément (le 1^{er} janvier de l'année qui suit la décision du ministre) ;
- La reformulation des procédures de suspension et de retrait d'agrément ;
- L'utilisation du terme « bachelier » en lieu et place de celui de « gradué » ;
- La précision des documents nécessaires pour la demande de subvention.

2.3 REFERENCES LEGALES

- Code wallon de l'Action sociale et de la Santé.
- Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé.

2.4 IMPACT BUDGETAIRE

La note au GW indique que les modifications décrétales présentées concernent entre-autres une adaptation du subventionnement mais à budget constant.

Le projet d'AGW établit, quant à lui, une méthodologie qui vise à garantir l'évolution du dispositif à budget constant, tout en répondant aux objectifs de la réforme. 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 ni demande complémentaire inéluctable (DCI).

2.5 AVIS ANTERIEUR

- Avis.1536 du 17.04.23 sur l'avant-projet de décret modifiant le Code wallon de l'Action sociale et de la Santé en matière d'insertion sociale.

3. AVIS

Le présent avis a été élaboré sur base des travaux de la Commission Action/Intégration sociale et des sections « Action sociale » et « Intégration des personnes étrangères ».

3.1 CONSIDERATIONS GENERALES

Le CESE approuve les modifications envisagées dans le présent avant-projet d'arrêté ; ces dernières répondant pleinement aux attentes du secteur et ouvrant des opportunités pour le dispositif relatif aux services d'insertion sociale. À cet égard, le Conseil souligne positivement le processus de concertation dans lequel s'inscrit la réforme, par cette dynamique constructive des avancées positives ont pu être engrangées. Dans un contexte sociétal de précarisation accrue, les activités d'insertion sociale constituent indéniablement un rempart contre l'exclusion sociale ; des politiques publiques offrant aux individus les plus fragilisés les opportunités nécessaires à leur intégration au sein de la vie sociale, culturelle et économique s'avèrent indispensables.

Le CESE formule, toutefois, quelques interrogations et points d'attention à prendre en considération.

3.1.1 Renforcement budgétaire du secteur et amélioration de la couverture territoriale en Wallonie

Le Conseil soutient les intentions formulées par le Gouvernement wallon au sein du Plan wallon de sortie de la Pauvreté 2020-2024 ; parmi les objectifs fixés, le Conseil appuie particulièrement la nécessité de garantir une couverture territoriale optimale, notamment par la mise en œuvre d'une programmation. Néanmoins, le CESE souligne que les perspectives annoncées par la réforme mériteraient d'être confortées par une vision budgétaire et un engagement financier clarifié. En effet, aucun budget complémentaire n'est prévu à ce stade au regard des opportunités nouvellement inscrites dans le cadre réglementaire au niveau de la programmation.

En outre, il rappelle la recommandation déjà formulée au sein de son avis 1536 : « *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. À 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.* »²

Le Conseil insiste particulièrement pour que toute opportunité de revalorisation financière du dispositif d'insertion sociale vise prioritairement la nécessité de garantir la continuité et la pérennité des activités existantes, en allouant un financement adéquat couvrant les coûts engendrés par la mise en œuvre des missions décrétales.

3.1.2 Le sis : un lieu d'accueil inconditionnel

Le CESE valide le changement de perspective opéré au sein de l'article 19 par la suppression de la notion de « *lieu de passage* » relativement au parcours d'insertion du bénéficiaire au sein d'un SIS. Cela traduit la prise en compte des parcours non-linéaires recouvrant des réalités plurielles et complexes auxquelles peuvent être confrontés les travailleurs sociaux dans leur travail d'accompagnement. En outre, l'accueil inconditionnel constitue une approche essentielle afin de favoriser une insertion sociale durable pour un public en désaffiliation sociale.

Le Conseil attire néanmoins l'attention sur l'importance de maintenir des synergies avec des structures locales afin d'inscrire cet accueil inconditionnel dans une perspective favorisant une prise en charge globale dans l'intérêt des besoins des usagers.

3.1.3 Un nouveau système d'agrément à préciser

Dans son avis 1536, le CESE avait pris acte de la volonté du Gouvernement wallon d'implémenter un nouveau système d'agrément. Le commentaire des articles de l'APD indiquait 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'* ». Au sein de ce même avis, le Conseil s'interrogeait sur la mise en œuvre concrète de ces modifications pour les SIS concernés par cette future fusion.

Le Conseil regrette qu'aucune réponse n'ait été apportée à ce sujet au travers des travaux réglementaires ; il apparaît néanmoins indispensable, pour les opérateurs, que les modalités

² Avis 1536 sur l'avant-projet de décret modifiant le Code Wallon de l'Action Sociale et de la Santé en matière d'Insertion sociale, p.6.
<https://www.cesewallonie.be/sites/default/files/uploads/avis/A%201536%20sur%20l%27APD%20relatif%20a%CC%80%20l%27insertion%20sociale.pdf>

administratives et financières de cette transition soient précisées. Si certains aspects ne doivent pas forcément être formalisés au sein de l'AGW, il conviendrait néanmoins de les inscrire dans l'exposé des motifs ou/et, s'il y a lieu, dans une circulaire administrative. Le CESE invite à poursuivre les concertations sectorielles sur ces aspects afin que les fusions envisagées s'implémentent le plus efficacement possible pour les opérateurs en place.

3.2 CONSIDERATIONS PARTICULIERES

- Le Conseil constate que la partie décrétales adoptée en 3^{ème} lecture prévoit une entrée en vigueur du décret au 1^{er} janvier 2024. Le Conseil invite le Gouvernement à rectifier cette erreur dans les travaux parlementaires afin que cela n'impacte pas les services dans la mise en œuvre de leurs activités alors que les dispositions exécutoires n'ont pas encore été adoptées.
- Le Conseil accueille favorablement le fait que l'arrêté intègre la recommandation qu'il avait formulée relative au volume d'activités communautaires valorisable dans le cadre de la subvention. Toutefois, il réitère une partie de sa recommandation visant à « *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.* »
- Le CESE approuve la disposition prévoyant la diminution de la fréquence des réunions d'équipe prévue à l'article 17 visant également les membres du personnel qui concourent à l'exercice des activités visées par les articles 48 à 65 du code décretales. Toutefois, le Conseil note qu'au sein de certaines structures, il n'est pas rare qu'un seul travailleur soit affecté à l'activité SIS, il apparaît dès lors judicieux d'inscrire formellement la possibilité de pouvoir comptabiliser outre les réunions d'équipe, les réunions transversales avec d'autres services, réalisées par une structure.
- L'article 29 prévoit, entre autres, que « *Dans les limites des crédits budgétaires, le Ministre peut octroyer à tout service agréé, par tranche complète de 360 heures d'actions collectives et communautaires organisées l'année de subventionnement, une subvention destinée à couvrir le salaire brut barémique d'un travailleur social à raison d'un demi équivalent temps plein.* » Il apparaîtrait opportun que cet article soit complété par une disposition dérogatoire permettant de maintenir la subvention en cas de force majeure ou de circonstances exceptionnelles qui pourraient impacter les capacités du service à réaliser le volume d'heures requis pour prétendre à la subvention.
- L'article 21 conditionne l'octroi de l'agrément à l'obtention d'une attestation incendie « *pour les locaux au sein desquels se déroulent habituellement les activités collectives* ». Le Conseil propose de reformuler cet article afin que l'attestation porte sur le(s) lieu(x) d'activité principale.
- Le Conseil constate que l'article 33 renvoyant aux montants relatifs aux frais de fonctionnement n'a pas été adapté. A cet égard, il recommande de faire correspondre ces forfaits aux montants actualisés et indexés au jour de l'entrée en vigueur de l'arrêté.
- L'article 55 du décret prévoit la suspension et le retrait de l'agrément en tant que service d'insertion sociale, l'AGW exécute cette disposition à son article 26. Le CESE estime qu'il conviendrait de compléter cette disposition en prévoyant la possibilité pour les structures d'introduire un recours contre une décision de suspension ou de retrait, auprès d'une instance externe.
