

AVIS n°1689

Avis concernant les avant-projets de décrets instaurant la dotation « Initiatives du Vivre Ensemble » pour les compétences régionales et pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution

Avis adopté le 14/09/2026

1. DEMANDE D'AVIS

Le 18 juillet 2026, le CESE Wallonie a été saisi par Monsieur le Ministre F. DESQUESNES¹ d'une demande d'avis concernant l'avant-projet de décret instaurant la dotation « Initiative du Vivre Ensemble » et l'avant-projet de décret instaurant la dotation « Initiative du Vivre Ensemble » pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution.

Les avis de l'Union des Villes et Communes de Wallonie et de la Fédération des CPAS sont également sollicités.

Lors de la réunion du 2 septembre, M. B. CARIA, Chef de Cabinet adjoint Pouvoirs locaux du Ministre, a été invité à présenter les grandes lignes de ces avant-projets de décrets ainsi que le rapport de l'évaluation du plan de cohésion sociale 2020-2025 devant la Commission Action/Intégration sociale.

2. EXPOSÉ DU DOSSIER²

2.1 RÉTROACTES

Depuis 1992, la Région wallonne octroie des subventions aux pouvoirs locaux afin de soutenir leurs politiques de lutte contre la pauvreté, l'exclusion sociale et le recul de l'accès aux droits fondamentaux. Ce soutien régional s'est structuré autour de trois dispositifs successifs : les « Actions de lutte contre l'exclusion sociale » (1992-1997), les « Plans sociaux intégrés » (1998-2003), et les « Plans de prévention et de proximité » (2004-2008).

L'évaluation de ce dernier dispositif a conduit à consolider cette politique, afin d'améliorer l'accès aux droits fondamentaux inscrits à l'article 23 de la Constitution et de favoriser le développement du lien social au sein de la société. Cette évolution a conduit à l'adoption, le 6 novembre 2008, de deux décrets instituant le Plan de Cohésion Sociale (PCS). Le cadre PCS a ensuite connu plusieurs ajustements en 2017, 2018, 2024 et 2025. Ces diverses réformes ont eu notamment pour but de simplifier le fonctionnement du PCS et de recentrer les actions déployées sur la finalité du dispositif de cohésion sociale.

Le décret du 25 avril 2024, modifiant le décret du 22 novembre 2018 relatif au Plan de cohésion sociale pour les matières dont l'exercice a été transféré de la Communauté française, a procédé à une nouvelle réforme du dispositif, sans attendre le rapport d'évaluation prévu à l'article 28 du décret du 22 novembre 2018.

2.2 CONTEXTE

Cette réforme du financement des PCS s'inscrit pleinement dans les orientations de la DPR, qui visent à instaurer une gouvernance plus souple, plus lisible et davantage axée sur les résultats. Elle répond également aux objectifs de simplification administrative et de renforcement de la relation de confiance avec les pouvoirs locaux.

¹ Vice-Président de Wallonie et Ministre du territoire, des infrastructures, de la mobilité et des pouvoirs locaux.

² Sur base de la NGW du 11.06.2026, de l'avant-projet de décret instaurant la dotation « Initiative du Vivre Ensemble » et de l'avant-projet de décret instaurant la dotation « Initiative du Vivre Ensemble » pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution.

En outre, l'évaluation de la programmation PCS 2020-2025 a mis en évidence plusieurs limites structurelles, malgré l'utilité avérée du dispositif lors des crises successives (Covid-19, inondations, etc.).

Les écueils relevés dans ce rapport portent notamment sur :

- Une lourdeur administrative et un contrôle trop procédural et contraignant ;
- Un décalage temporel : des délais et des calendriers peu adaptés aux contraintes opérationnelles des communes et des CPAS ;
- Une insécurité juridique : des notions légales insuffisamment précises.

D'autres recommandations issues de l'évaluation mettent en évidence l'intérêt de renforcer l'outillage méthodologique, de professionnaliser le suivi et l'évaluation, de consolider les ressources humaines, de soutenir les dynamiques partenariales, de favoriser la transversalité et d'anticiper les crises et mutations territoriales.

2.3 OBJET DES AVANT-PROJETS DE DÉCRETS

Les présents avant-projets de décret ont pour objectif d'opérer un changement de paradigme dans la logique de financement en instituant une nouvelle dotation intitulée « Initiative du Vivre Ensemble », succédant au principe actuel des subventions PCS.

Cette dotation sera intégrée au financement global des communes situées en région de langue française. Elle couvrira les dépenses communales contribuant à la mise en œuvre de l'article 23 de la Constitution, dans le cadre des compétences de la Région wallonne et des matières transférées de la Communauté française. Le dispositif entend également remplacer le contrôle a priori par un contrôle a posteriori, reposant sur l'autonomie locale. L'inscription de ces financements dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) vise à en assurer la sécurité juridique et la cohérence avec les autres mécanismes de financement des pouvoirs locaux.

La dotation est conçue comme un instrument transversal ayant vocation à regrouper et à renforcer des politiques jusqu'ici soutenues par des régimes distincts, dans un cadre unique, lisible et juridiquement sécurisé. À cet égard, les subventions « Été solidaire » et « Well' Camp » seront également intégrées au nouveau dispositif.

2.4 CONTENU DES AVANT-PROJETS DE DÉCRETS

Les avant-projets de décret introduisent des changements normatifs majeurs intégrés dans le CDLD. Le second avant-projet prévoit, par ailleurs, l'abrogation du décret du 22 novembre 2018 relatif au PCS pour les matières transférées de la Communauté française.

La réforme repose sur cinq principes structurants :

1. Renforcement de l'autonomie communale, par l'octroi d'une dotation annuelle stable et prévisible.
2. Principe de confiance, traduisant une responsabilisation des autorités locales.
3. Simplification administrative, par la réduction des obligations formelles et des procédures.
4. Possibilité de déléguer, en tout ou partie, la dotation au CPAS et de transférer en partie les moyens à des acteurs associatifs.
5. Accompagnement, avec une administration repositionnée comme partenaire de conseil, de soutien et d'évaluation.

Création de la dotation « Initiative du Vivre Ensemble »

Les textes remplacent la notion de « *Cohésion Sociale* » par celle de « *Vivre Ensemble* » définie comme l'ensemble des processus individuels et collectifs contribuant à la mise en œuvre de l'article 23 de la Constitution.

Les avant-projets créent une dotation régionale destinée à financer les dépenses communales liées au Vivre Ensemble. Les montants sont versés directement aux communes et inscrits au service ordinaire de leur budget.³ Bien que les communes soient les principales bénéficiaires du dispositif, les CPAS et associations partenaires pourront être associés via des mécanismes spécifiques (délégation ou transferts de moyens).

En synthèse, le nouveau mécanisme de financement repose sur les éléments suivants :

- La formule de répartition prévue au sein des avant-projets de décret repose sur une clé de répartition transparente combinant entre autres le nombre d'habitants et l'Indicateur Synthétique d'Accès aux Droits Fondamentaux (ISADF). L'actualisation de cet indicateur par l'IWEPS est prévue tous les 6 ans.
- L'octroi de la dotation est désormais conditionné à une délibération du Conseil communal fixant les orientations et actions locales que la commune entend mener, et ce, sur base d'un diagnostic
- Les communes disposent d'un délai de trois ans pour liquider la dotation, ce qui favorise la mise en œuvre de projets structurants.
- Le Gouvernement conserve la faculté d'activer une dotation complémentaire pour des politiques spécifiques (cela remplace le mécanisme appelé « article 20 ») ou des besoins territoriaux particuliers.
- Les subventions « *Eté solidaire, je suis partenaire* » et « *Well'Camp* » sont transformées en dotation.
- À l'exception de la dotation « *Well'camp* » dont le financement se base sur les heures finançables dédiées aux jobs étudiants, les dotations complémentaires suivent le même principe que la dotation principale, mais le calcul s'appuie sur un ISADF spécifique.
- Le contrôle évolue vers un système a posteriori fondé sur l'analyse des comptes communaux, le monitoring financier, les outils numériques (l'e-Compte), des audits et analyses de risques.
- L'administration voit son rôle réorienté vers de l'accompagnement qualitatif et méthodologique ainsi que du conseil.

2.5 ENTRÉE EN VIGUEUR

Le décret entre en vigueur le 1^{er} janvier 2027. Cependant, afin d'éviter toute superposition, le Gouvernement liquidera les anciennes subventions au plus tard le 31 décembre 2026.

Une période transitoire est également prévue entre 2027 et 2030, période au cours de laquelle il est prévu de :

- Calculer le montant selon l'ancienne formule pour les communes déjà bénéficiaires du dispositif.
- Ouvrir progressivement le dispositif aux communes actuellement non participantes.
- Appliquer graduellement la nouvelle formule de répartition (une phase transitoire s'enclenche à partir de 2029, la moitié de la dotation sera calculée sur base de l'ancienne subvention et l'autre moitié à partir de la nouvelle formule).
- Généraliser la nouvelle formule de répartition à partir du 1^{er} janvier 2031.

À partir de cette date, l'ensemble des communes, qu'elles aient ou non appartenu au dispositif historique, relèvent d'une clé de répartition unique fondée sur la nouvelle formule.

³ Dans l'APD, (article L7212-1) : « Les communes bénéficiaires de cette dotation l'inscrivent au budget et au compte à l'exercice propre du service ordinaire en recette de transfert ».

2.6 RÉFÉRENCES LÉGALES

- Décrets du 6 novembre 2008 relatifs au Plan de cohésion sociale, modifiés par les décrets du 4 mai 2017.
- Décrets du 22 novembre 2018 relatifs au Plan de cohésion sociale, abrogeant les décrets du 4 mai 2017.
- Décret du 25 avril 2024 modifiant le décret du 22 novembre 2018 relatif au Plan de cohésion sociale pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré de la Communauté française.
- Décret modifiant le décret du 22 novembre 2018 relatif au plan de cohésion sociale pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré de la Communauté française.

2.7 IMPACT BUDGÉTAIRE

L'impact budgétaire de la réforme doit être apprécié à la lumière du passage du dispositif actuel (PCS) vers la nouvelle dotation « Initiative du Vivre Ensemble ». Afin de permettre ce basculement sans superposition entre l'ancien et le nouveau régime, il est nécessaire d'apurer en 2026 l'encours résultant du mécanisme actuel de liquidation différée. Les montants à prévoir à charge du budget 2026 (ajustement) s'élèvent à :

- 5.399.632,49 € sur le DF 091.030 (volet communal PCS).
- 350.367,27 € sur le DF 091.104 (volet CPAS PCS).
- 409.000,00 € sur le DF 092.012 (article 20, volet communal).
- 26.000,00 € sur le DF 092.023 (article 20, volet CPAS).

Le montant total de 6.184.999,76 € correspond à des liquidations qui auraient normalement dû intervenir en 2027 dans le cadre du système actuel, mais dont l'anticipation en 2026 est indispensable pour permettre l'entrée en vigueur du nouveau mécanisme dès 2027.

À partir du budget 2027, les crédits actuellement consacrés aux différents dispositifs seront intégrés dans de nouvelles sous-dotations :

- Sous-dotation succédant au PCS : 26.011.659 €, correspondant à l'enveloppe actuelle du PCS de 23.000.000 € (portée par les DF 091.030 et 091.104), majorée de 3.011.659 € destinés à neutraliser les effets négatifs de la nouvelle clé de répartition.
- Sous-dotation succédant au dispositif relevant de l'article 20 (compétence du Ministre de la Santé) : 1.484.000 € (DF 092.012).
- Sous-dotation « Été solidaire, je suis partenaire » : 1.780.000 €, correspondant aux moyens actuellement inscrits au DF 091.036.
- Sous-dotation « Well' Camp » : 130.000 €, correspondant également à des crédits actuellement portés par le DF 091.036.

2.8 AVIS ANTÉRIEURS

- Avis n°1278 du 23 mai 2016 sur l'avant-projet de décret relatif au Fonds régional de cohésion sociale.
- Avis n°1562 du 13 novembre 2023 relatif à la réforme du Plan de cohésion sociale.

- Avis n°1615 du 14 avril 2025 concernant l'avant-projet de décret relatif au plan de cohésion sociale.

3. AVIS

Lors de la séance du 2 septembre, M. B. CARIA, Chef de Cabinet adjoint de la Cellule Pouvoirs locaux du Cabinet du Ministre F. DESQUESNES, est venu présenter les grands axes de la réforme instaurant la dotation « Initiatives du Vivre Ensemble » (IVE) devant la Commission Action/Intégration sociale. Il a répondu aux questions des participants, avec l'appui de Mme C. ROUSSEAU et de M. A. CAMBRON.

Le CESE a examiné avec attention les avant-projets de décret portant sur la réforme du PCS passant d'une logique de subvention à une dotation intitulée « Initiatives du Vivre Ensemble ». Il accueille positivement que la présente réforme s'appuie notamment sur l'évaluation de la programmation 2020-2025 ainsi que sur un diagnostic participatif des citoyens.

Globalement, le CESE approuve la réforme envisagée. Il apprécie particulièrement que cette réforme s'inscrive dans un principe de confiance envers l'autorité locale, favorisant ainsi l'autonomie communale, tout en répondant à une volonté de simplification administrative.

Toutefois, il fait part des remarques suivantes.

3.1 CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

3.1.1 CHANGEMENT DE PHILOSOPHIE

Les textes remplacent la notion de « Cohésion Sociale » par celle de « Vivre Ensemble » renvoyant explicitement à l'article 23 de la Constitution.

- Cohésion sociale⁴ : l'ensemble des processus, individuels et collectifs qui contribuent à assurer à chacun l'égalité des chances et des conditions, l'équité et l'accès aux droits fondamentaux et au bien-être économique, social et culturel, et qui visent à construire ensemble une société solidaire et coresponsable pour le bien-être de tous.
- Vivre Ensemble : l'ensemble des processus, individuels et collectifs qui contribue à assurer la mise en œuvre de l'article 23 de la Constitution⁵.

Le champ d'application de l'article 23 étant assez large, le Conseil tient à rappeler que le Vivre Ensemble ne doit pas se limiter à la seule lutte contre la pauvreté. Cet objectif appelle en effet la mise

⁴ NOVEMBRE 2018. - Décret relatif au plan de cohésion sociale pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré à la Communauté française (Art. 2, 1°).

⁵ Art. 23 de la Constitution : Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. à cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment :

1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitable, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective ;

2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique ;

3° le droit à un logement décent ;

4° le droit à la protection d'un environnement sain ;

5° le droit à l'épanouissement culturel et social ;

6° le droit aux prestations familiales.

en œuvre d'autres types d'actions (promotion du lien intergénérationnel et de l'échange interculturel, renforcement du sentiment d'appartenance, activités propices à la rencontre entre les citoyens, etc.). Le Conseil insiste par ailleurs sur l'importance du caractère collectif de ces initiatives : il ne s'agit pas d'apporter des réponses individuelles à des situations isolées, mais bien de construire des dynamiques partagées, favorisant la rencontre entre publics divers et évitant l'isolement social et communautaire. À cet égard, le Conseil souligne l'importance de veiller à la mixité sociale au sein même des activités proposées, afin que celles-ci ne s'adressent pas exclusivement à des publics précarisés, mais rassemblent des habitants aux profils variés. Cette mixité constitue en effet un levier essentiel pour tisser du lien social au-delà des appartenances socio-économiques, et pour prévenir toute forme de stigmatisation des publics les plus fragilisés.

En outre, la latitude accordée au pouvoir local pour déployer ces propres initiatives, idéalement ne devrait pas entraîner une dispersion des moyens et des actions. Dès lors, l'accompagnement du dispositif devrait formellement veiller à ce que la dotation vise concrètement l'amélioration de l'accès aux droits fondamentaux prévus à l'article 23 de la Constitution.

Dans ce même ordre d'idées, il convient de rappeler l'importance d'appréhender les actions menées dans le cadre de l'IVE à la lumière d'un état des lieux circonstancié des initiatives déjà à l'œuvre sur le territoire communal. La complémentarité de l'IVE doit être garantie en appliquant le principe de subsidiarité par rapport aux autres politiques menées afin d'éviter toute redondance et d'optimiser l'affectation des moyens publics. Le dispositif IVE doit pouvoir développer sa logique propre et atteindre des publics/bénéficiaires qui ne seraient pas pris en compte par ailleurs. Il ne devrait en aucun cas servir de substitut financier aux autres missions des pouvoirs publics définies par ailleurs⁶.

3.1.2 ARTICULATION AVEC POLITIQUES STRUCTURELLES ET PLANS RÉGIONAUX

Ainsi, le Conseil invite les autorités régionales à tirer le plein potentiel du dispositif IVE en renforçant la synergie et les complémentarités avec les dispositifs structurels existants, mais également avec les nouvelles stratégies adoptées ou en cours d'élaboration, en matière de lutte contre la pauvreté, de soutien aux familles monoparentales, de lutte contre le racisme ou encore la mise en œuvre de pôles locaux du logement, etc.

3.1.3 DÉLIBÉRATION COMMUNALE ET DIAGNOSTIC

La NGW indique que, *« pour recevoir ce qui aujourd'hui relève de la subvention PCS, l'octroi est conditionné à l'adoption, par le conseil communal, d'une délibération fixant la vision et les orientations locales en matière de cohésion sociale, sur base d'un diagnostic »*.

Or, cette exigence ne semble pas se retrouver telle quelle dans les APD, alors qu'il s'agit d'une étape cruciale. En effet, l'article L7212-5, §1^{er}, précise que *« La commune peut bénéficier de la dotation "Initiative du Vivre Ensemble" uniquement si le conseil communal adopte une délibération qui fixe les actions qu'elle entend mener en vue de l'utilisation de cette dernière. »*. La notion de diagnostic n'y apparaît pas explicitement. Le Conseil estime dès lors nécessaire de clarifier la place du diagnostic dans le processus, ainsi que les modalités selon lesquelles celui-ci devra être réalisé et pris en compte dans la délibération communale.

En outre, le CESE partage pleinement les points d'attention du rapport d'évaluation, d'une part quant à l'importance de réaliser un diagnostic, et d'autre part quant aux effets éventuels des fusions de communes. Le rapport souligne à cet égard que *« Les éventuelles fusions de communes à venir*

⁶ Avis n°1562 du 13 novembre 2023 relatif à la réforme du Plan de cohésion sociale.

Avis n°1615 du 14 avril 2025 concernant l'avant-projet de décret relatif au plan de cohésion sociale.

impacteront nécessairement la gouvernance, les diagnostics et les plans d'action du PCS.

Il convient d'anticiper les transitions (cartographie des dispositifs existants, harmonisation progressive des indicateurs et canevas, comités de pilotage élargis) et, là où c'est pertinent, de promouvoir des PCS supracommunaux ou des formes de mutualisation intercommunale. Cette échelle peut augmenter l'efficacité (cohérence d'action sur des bassins de vie) et l'efficience (économies d'échelle sur les outils, la formation, l'évaluation), tout en garantissant une attention aux sous-territoires via les relais de proximité. ».

3.2 CONSIDÉRATIONS SPÉCIFIQUES

3.2.1 RÔLE DE L'ADMINISTRATION

Le CESE réitère l'importance du rôle de l'Administration, déjà souligné dans son avis n°1615⁷ et relève donc avec satisfaction la confirmation des intentions annoncées concernant le rôle de l'Administration dans le futur dispositif : *« l'administration n'est plus conçue comme une autorité de validation procédurale intervenant principalement en amont des projets, mais comme un acteur d'accompagnement qualitatif et méthodologique, de conseil et de sécurisation de la cohésion sociale. Ceci s'inscrit dans l'objectif de simplification administrative et de responsabilisation consacré dans la Déclaration de Politique Régionale (...) Le SPW IAS réorientera son action sur les activités d'accompagnement, d'audit et de contrôle a posteriori. Des indicateurs de réalisation, portant sur les moyens mobilisés et les activités déployées par la commune, seront développés et basés sur les expériences récoltées par le SPW. ».*

Le Conseil suggère d'impliquer les pouvoirs locaux dans la conception des indicateurs de réalisation, et ce, afin de garantir leur pertinence et leur adéquation avec les réalités du terrain.

Le CESE relève que les nouvelles dispositions s'inscrivent pleinement dans les recommandations émises dans le cadre de l'évaluation du dispositif PCS pour la programmation 2020-2025 précisant que l'Administration doit se positionner *comme « un partenaire des pouvoirs locaux, disponible pour les accompagner dans une approche collaborative, proactive et réflexive, notamment dans l'identification de leurs besoins et la mise en œuvre de leurs actions. L'administration régionale devra renforcer son rôle de facilitateur en offrant des conseils, une aide à la production de documents, et en favorisant les mises en relation avec des acteurs pertinents. L'objectif est de garantir un accompagnement efficace, respectueux de l'autonomie locale, et orienté vers la réussite des actions de cohésion sociale sur le terrain. À ce titre, il est recommandé que l'administration régionale propose un accompagnement individualisé, en particulier pour les petites communes, tout en simplifiant les procédures administratives. Cela inclut la réduction du nombre de documents obligatoires et un contrôle basé sur des échantillons ou une analyse de risque ».*

Les procédures administratives simplifiées devraient permettre à l'Administration de concentrer davantage ses missions au conseil et au soutien des communes dans l'élaboration de leur programme. Néanmoins, cela suppose d'octroyer au département administratif concerné les ressources adéquates et un temps d'adaptation pour absorber le changement de paradigme visé par cette réforme.

En outre, le CESE attire l'attention quant à la portée des actions d'accompagnement et de contrôle de l'Administration. En effet, d'une part, la délibération communale constitue désormais la seule condition d'octroi de la dotation. D'autre part, l'administration étant moins amenée à contrôler le dispositif, vu la volonté du législateur, cela pourrait affaiblir le cadrage en amont des actions du dispositif par l'autorité de tutelle en matière de cohésion sociale.

⁷ Avis n°1615 du 14 avril 2025 concernant l'avant-projet de décret relatif au plan de cohésion sociale.

3.2.2 ÉVALUATION

Le Conseil souligne l'importance de disposer à terme d'une mise en perspective globale de l'ensemble des délibérations communales se référant au dispositif IVE. Ceci afin de pouvoir vérifier l'adéquation des dotations à l'objectif décretaal du dispositif centré sur l'amélioration de l'accès aux droits fondamentaux. Les instructions à cet égard doivent être suffisamment claires et explicites auprès des communes dès l'entame du processus, afin de garantir les orientations les plus appropriées en ce sens.

Par ailleurs, le champ d'application des délibérations étant large, le dispositif IVE traduira des visions différentes selon les réalités communales. Il convient dès lors de prévoir une méthodologie d'évaluation tenant compte de cette hétérogénéité.

3.2.3 CADRE BUDGÉTAIRE

Le CESE prend acte du fait que le cadre budgétaire consacré au dispositif est maintenu à enveloppe fermée. Or, la réforme permet potentiellement d'élargir l'accès au dispositif pour les communes actuellement non participantes, à budget équivalent. Le CESE s'interroge dès lors sur le risque de morcèlement supplémentaire des actions et de facto de leur impact pour la population. À cet égard, le Conseil invite le Gouvernement wallon à assurer les moyens adéquats aux ambitions de sa politique en matière de Vivre Ensemble, sachant que les besoins territoriaux peuvent s'avérer différents d'une commune à l'autre.
