

AVIS n°1672

Avis d'initiative sur le droit à l'aide du CPAS en lien avec les efforts d'intégration des personnes étrangères

Avis adopté le 22/06/2026

Table des matières

1. PRÉAMBULE	p.3
2. EXPOSÉ DU DOSSIER	p.3
3. ENJEUX ET POINTS DE VIGILANCE	p.5
3.1 Une réelle concertation avec les entités fédérées	p.5
3.2 Une programmation ajustée offre/demande et adaptée au contexte évolutif	p.6
3.3 Les risques de discrimination entre bénéficiaires	p.7
3.4 La complexité administrative et opérationnelle	p.7
3.5 L'impact sur les CPAS	p.9

Glossaire

AMU : aide médicale urgente
CIM : conférence interministérielle
CRI : centres régionaux d'intégration
ILI : initiatives locales d'intégration
MENA : mineur étranger non accompagné
OWI : observatoire wallon de l'intégration des personnes étrangères
PA : primo-arrivant
PCI : promotion de la citoyenneté et de l'interculturalité
PE : personne(s) étrangère(s)
PEO : personne(s) d'origine étrangère
PI : parcours d'intégration
PIIS : projet individualisé d'intégration sociale
RGPD : règlement général sur la protection des données
RI(S) : revenu d'intégration (sociale)

1. PRÉAMBULE

Dans son avis n°1671, le CESE a attiré votre attention sur les risques d'impact de certaines décisions fédérales dans le champ de compétences de la Wallonie, en affectant de facto les capacités de gestion de celle-ci. Pour illustrer son propos, le Conseil mentionnait notamment les modifications législatives en cours d'élaboration concernant le droit à l'aide du CPAS en lien avec les efforts d'intégration des personnes étrangères.

D'une manière générale, le CESE invite les responsables francophones à faire preuve de la plus grande réactivité en veillant à créer les conditions permettant de garantir le respect de la répartition des compétences résultant de la 6^{ème} réforme de l'État, sans empêcher une autorité d'exercer pleinement sa propre politique. A cet effet, le Conseil insiste sur la proactivité nécessaire pour anticiper ces situations, en suscitant les concertations préalables dans le cadre des instances appropriées (ex. CIM sur la Migration et l'Intégration¹).

D'une manière plus spécifique, le CESE souhaite vous adresser certains points de vigilance à prendre en considération sur le dossier du droit à l'aide du CPAS lié aux efforts d'intégration des personnes étrangères, tenant compte de son impact en Wallonie. Il recommande que les éléments de réflexion mentionnés dans le présent avis puissent faire l'objet d'échanges plus approfondis au sein du Comité de concertation de l'action régionale en matière d'intégration des personnes étrangères, associant l'Observatoire wallon de l'intégration des personnes d'origine étrangère.²

2. EXPOSÉ DU DOSSIER

Dans un article du 27 mai 2026, l'UVCW établit un état des lieux circonstancié du dossier³ :

« La Ministre de l'Asile, la Migration et l'Intégration sociale, Anneleen Van Bossuyt travaille à une refonte en profondeur de l'aide octroyée par les CPAS aux étrangers. Dans ce cadre, la Ministre a sollicité les Fédérations de CPAS sur trois avant-projets de loi modifiant :

*1. la loi organique du 8 juillet 1976 des CPAS, la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale et la loi du 12 janvier 2007 concernant l'accueil des demandeurs d'asile et d'autres catégories d'étrangers concernant **la limitation de l'accès à l'aide sociale et à l'intégration sociale pour les nouveaux arrivants;***

*2. la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale en vue d'**inclure le parcours d'intégration dans le PIIS⁴ des réfugiés reconnus et de supprimer le droit à l'intégration sociale aux bénéficiaires de la protection subsidiaire;***

¹ La **Conférence interministérielle (CIM) sur la Migration et l'Intégration** rassemble l'autorité fédérale, les Régions et les Communautés pour coordonner une politique globale et cohérente en matière d'accueil, d'intégration des primo-arrivants et de migration économique. Les sujets traités incluent : la coordination de l'accueil et des parcours d'intégration (comme le parcours obligatoire en Wallonie ou en Flandre), la migration de travail et l'activation économique des étrangers ou encore le partage de données statistiques et de bonnes pratiques entre les niveaux de pouvoir. *Aperçu IA.*

² **Comité de concertation** CWASS art.151/1, CRWASS art.236/2, composé d'1 représentant du Ministre de tutelle, 5 représentants de CRI, 2 représentants de l'administration, 1 représentant des organismes d'interprétariat en milieu social, 5 représentants des ILI, 1 représentant des services d'accompagnement à l'autonomie des MENA, 1 représentant de l'Observatoire wallon de l'intégration des personnes étrangères.

Observatoire wallon de l'intégration des personnes étrangères CWASS art.153/8 (rétabli par le décret wallon du 14.03.24 introduisant un Titre IV/1 du Livre II, deuxième partie du CWASS) et CRWASS art.247 et suivants insérant un Titre III/1 dans le CRWASS).

³ <https://www.uvcw.be/etrangers/actus/art-9946>

⁴ PIIS : Projet individualisé d'intégration sociale = accord conclu entre le CPAS et le bénéficiaire de l'intégration sociale, comme plan d'action ayant pour objectif final l'autonomie de la personne (emploi, formation, logement, santé). Il est obligatoire pour tout nouveau bénéficiaire du revenu d'intégration en Belgique.

3. la loi organique du 8 juillet 1976 des CPAS, relatif à la liaison du droit à l'aide sociale à un parcours d'intégration pour les bénéficiaires d'une protection subsidiaire et bénéficiaires d'une protection.
(...)

Les modifications visant à limiter l'accès des personnes étrangères à l'aide du CPAS sont les suivantes :

- Le droit à l'aide sociale, équivalente au revenu d'intégration (RI), est limité à l'aide médicale urgente (AMU) pendant la procédure de demande de séjour.
- Au cours des cinq premières années de séjour légal et ininterrompu, le droit à l'aide du CPAS est limité à l'AMU, à l'accompagnement socioprofessionnel et à l'inscription à une adresse de référence.
- Une exception à ces restrictions est prévue pour certains statuts protégés.
- Les étrangers en séjour de courte durée n'ont plus droit à l'AMU, sauf dans trois situations exceptionnelles.
- Pour certains citoyens de l'Union et les membres de leur famille, le droit à l'intégration sociale, à savoir le RI, est également limité pendant les cinq premières années de séjour légal et ininterrompu.
- Les étrangers bénéficiant d'une protection subsidiaire ne recevront plus le RI, mais une aide sociale (équivalente au RI).
- Les demandeurs de protection internationale (=demandeurs d'asile) pourront à nouveau bénéficier de l'aide sociale du CPAS dans trois situations spécifiques.
- Le droit à l'aide du CPAS pour les réfugiés reconnus, les étrangers bénéficiant d'une protection subsidiaire et les étrangers bénéficiant d'une protection temporaire sera subordonné à des efforts d'intégration.

(...)

Les efforts d'intégration détermineront en partie le droit à l'aide du CPAS :

- Pour les réfugiés reconnus, les bénéficiaires de la protection subsidiaire et les bénéficiaires de la protection temporaire, un lien obligatoire sera établi entre l'aide du CPAS et les efforts d'intégration dans le cadre du projet individualisé d'intégration sociale (PIIS).
- Les réfugiés reconnus recevront un RI complet lorsqu'ils introduiront une demande d'aide. S'ils ne respectent pas ou pas suffisamment leurs obligations en matière d'intégration, le CPAS pourra réduire ce revenu.⁵
- Les bénéficiaires de la protection subsidiaire et temporaire recevront d'emblée, lors de leur demande d'aide, un montant inférieur au RI (70%). S'ils fournissent ensuite des efforts d'intégration suffisants ou presque suffisants, le CPAS pourra augmenter ce montant.⁶
- Le CPAS peut déroger à ces règles pour des raisons de santé ou d'équité. »

Deux avis communs aux 3 Fédérations de CPAS⁷ ont été transmis à la Ministre, dans lesquels les Fédérations « plaident pour des règles claires et applicables, un délai de préparation suffisant et qu'aucune charge de travail supplémentaire ne soit imposée aux CPAS. ».

A noter : les modifications législatives prévues sont actuellement soumises au Conseil d'État pour avis. Des changements pourraient encore intervenir avant la publication et l'entrée en vigueur des modifications législatives mentionnées dans les avis des Fédérations de CPAS.

⁵ Principe du « malus ».

⁶ Principe du « bonus ».

⁷ https://www.uvcw.be/no_index/files/16493-16408-avis-2026-11-van-bossuyt-parcours-intgration-cth-fr-complet.pdf
https://www.uvcw.be/no_index/files/16496-avis-2026-02-et-03-van-bossuytvp-lo-cth-vc-complet.pdf

3. ENJEUX ET POINTS DE VIGILANCE

Le CESE pour sa part, souhaite attirer l'attention du Ministre de tutelle, en charge de la politique d'intégration des personnes étrangères en Wallonie, sur certains enjeux de ce dossier pour la population et les services wallons. En effet, au regard des travaux de la Commission Action/Intégration sociale élargie aux sections « Action sociale » et « Intégration des personnes étrangères » composées d'experts directement concernés par l'accompagnement des personnes impactées par ces dispositions, certains constats et points de vigilance sont à souligner.

Au regard des modalités envisagées, la question du respect de l'art.23 de la Constitution reconnaissant le droit à une vie conforme à la dignité humaine, mérite d'être examinée (risque de recours devant la Cour constitutionnelle), à l'heure où le Gouvernement wallon entend donner une impulsion significative dans sa stratégie de lutte contre la pauvreté.

3.1 UNE RÉELLE CONCERTATION AVEC LES ENTITÉS FÉDÉRÉES

Les projets législatifs de la Ministre fédérale de l'Asile, de la Migration et de l'Intégration, A. VAN BOSSUYT, établissent un lien explicite entre les politiques fédérales d'aide du CPAS et les politiques d'intégration des personnes étrangères relevant des entités fédérées (Régions et Communautés). Indépendamment de la vision politique sous-jacente à ces projets de réforme, il paraît essentiel que les processus de concertation avec les homologues des entités fédérées soient menés dans les meilleurs délais.

Le CESE se demande si les partenaires de la CIM sur la Migration et l'Intégration⁸ ont été associés à la réflexion dès l'entame du processus à l'initiative de la Ministre fédérale. Il souligne que l'articulation des compétences suppose de procéder à des échanges sur les implications concrètes pour les différentes entités : extension significative de la demande auprès des opérateurs en charge de l'intégration, conclusion d'accords de coopération, partage et transmission de données numériques dans le respect du RGPD, impact sur les CPAS, etc. A défaut d'une intervention de la Ministre fédérale en ce sens, il suggère au Ministre Y. COPPIETERS de prendre l'initiative d'une rencontre formelle entre les partenaires permettant de clarifier les différents aspects de cette concertation. Il est important, en effet, pour que le secteur wallon de l'intégration soit « force de proposition », qu'il dispose des informations sur les marges de manœuvre existantes résultant des réflexions menées dans le cadre de la CIM sur la Migration et l'Intégration.

Le CESE recommande que le Ministre en charge de la politique d'intégration des personnes étrangères en Wallonie, M. Y. COPPIETERS, sollicite les échanges appropriés au sein de la CIM sur la Migration et l'Intégration concernant le projet de réforme de l'accès à l'aide du CPAS pour les personnes étrangères.

⁸ La **Conférence interministérielle (CIM) sur la Migration et l'Intégration** rassemble l'autorité fédérale, les Régions et les Communautés pour coordonner une politique globale et cohérente en matière d'accueil, d'intégration des primo-arrivants et de migration économique. Les sujets traités incluent : la coordination de l'accueil et des parcours d'intégration (comme le parcours obligatoire en Wallonie ou en Flandre), la migration de travail et l'activation économique des étrangers ou encore le partage de données statistiques et de bonnes pratiques entre les niveaux de pouvoir. *Aperçu IA.*

3.2 UNE PROGRAMMATION FONDÉE SUR UNE ANALYSE COMPLÈTE DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE ADAPTÉE AU CONTEXTE ÉVOLUTIF

Au niveau wallon, a fortiori dans un cadre budgétaire restreint, il convient d'épingler la nécessité d'une adéquation optimale de l'offre de services en fonction de la demande avérée mais aussi potentielle. Le travail méticuleux et qualitatif en cours de réalisation par l'Observatoire wallon d'intégration des personnes étrangères (OWI), pour l'élaboration d'un cadastre dans ce secteur d'activités, constituera un indicateur précieux.

Toutefois, l'Observatoire doit pouvoir disposer du temps nécessaire pour établir une mise en perspective parallèle de l'offre et de la demande, démarche qui paraît la plus pertinente pour aboutir à une utilisation rationnelle des moyens. Ce préalable paraît indispensable avant tout projet de modification législatif et/ou réglementaire en ce domaine, notamment en ce qui concerne les critères de programmation des services. S'appuyer sur les chiffres de 2025 et de 2026 pourrait s'avérer insuffisant. En prenant ces années comme référence, il y a un risque d'invisibilisation des opérateurs non agréés en 2026 engagés dans un recours, ceux qui sollicitent une subvention facultative, ainsi que ceux qui ont dû interrompre, réduire ou suspendre certaines activités faute de financement. Or, certains continuent d'accueillir et d'accompagner des publics. Les demandes qu'ils prennent en charge sont bien réelles et ne peuvent être écartées de l'analyse globale des besoins au seul motif que ces opérateurs ne relèvent ni du périmètre de l'enquête de l'OWI ni de l'offre actuellement agréée.

En outre, la politique d'intégration en Wallonie est tributaire de réalités fluctuantes, reflétant les incertitudes du contexte géopolitique international tout comme les décisions intervenant à d'autres niveaux de pouvoir (cf. politique migratoire européenne, politique fédérale belge en matière de droit d'asile, l'accès à la nationalité, etc.). En tout état de cause, il convient d'adapter le modèle wallon d'accueil et d'intégration des personnes étrangères en fonction de sa philosophie propre et de ses besoins spécifiques.

Il faut souligner que l'aboutissement des projets législatifs de la Ministre fédérale de l'Asile, de la Migration et de l'Intégration, mentionnés dans l'exposé du dossier, impliquerait une augmentation substantielle de la demande auprès des services wallons. Il n'est pas exclu que l'entrée en vigueur de ces textes soit programmée pour le 1^{er} janvier 2027. Il s'agit donc de s'interroger dès à présent sur la capacité d'absorption de ce public supplémentaire par les acteurs concernés (CRI/ILI/SETIS Wallon), alors même qu'une réflexion est en cours avec le secteur sur l'évolution de leurs dispositifs et de leurs moyens financiers.

On peut se demander de quelle manière ces dispositions pourraient influencer sur le volume d'activités des services wallons, en raison des obligations qui résulteront de la priorisation du public. Ainsi, les opérateurs pourraient-ils être contraints de renoncer à certaines de leurs activités (ex. accompagnement social, aide juridique, projets d'interculturalité, etc.) alors que celles-ci pourraient précisément s'avérer déterminantes pour permettre aux personnes étrangères d'atteindre leurs objectifs et de démontrer leurs « efforts d'intégration » dans le contexte évoqué ci-dessus ? Il importe que la programmation ne conduise pas à concentrer l'offre autour des seuls axes les plus facilement quantifiables. Les missions d'accompagnement social, d'accompagnement juridique, de promotion de l'interculturalité et de lutte contre le racisme doivent être pleinement prises en compte, même lorsqu'elles sont plus difficiles à mesurer par des indicateurs strictement quantitatifs. Ces missions font partie intégrante du cadre réglementaire des ILI et constituent des leviers essentiels d'accès aux droits, de participation sociale, de prévention des discriminations et d'intégration effective.

On peut noter que certains recours introduits par des opérateurs concernant leurs initiatives en matière d'interculturalité, ont été jugés fondés par la Commission de recours, démontrant ainsi que ces actions relevaient bien des missions réglementaires des ILI (et pas de facto du PCI⁹).

D'une manière générale, répondre à la demande ne se limite pas à mettre en œuvre les obligations relatives à l'organisation du parcours d'intégration des primo-arrivants, mais implique la prise en charge d'un public plus large, en ce compris les personnes bénéficiant de la protection temporaire (cf. ukrainiens dont le statut au-delà de mars 2027 s'avère incertain).

Compte tenu de ces différentes facettes, ce dossier illustre bien la nécessité d'une proactivité de l'autorité régionale afin de garantir l'accès aux droits fondamentaux pour un public déjà très précarisé.

Le CESE souligne la nécessité d'une programmation des services wallons axée non seulement sur l'analyse de l'offre mais aussi de la demande, en concertation avec les acteurs concernés du secteur, a fortiori si celle-ci se trouve accrue de manière substantielle en raison de décisions fédérales.

3.3 LES RISQUES DE DISCRIMINATION ENTRE BÉNÉFICIAIRES

Le CESE s'interroge également sur les risques d'inégalité de traitement entre les régions à l'égard des bénéficiaires. Ceux-ci pourraient faire l'objet d'une double discrimination : géographique, d'une part, en raison de la disparité des parcours et d'accès aux preuves d'intégration. Et selon le statut, d'autre part, compte tenu du régime différent qui serait appliqué, entre les réfugiés reconnus et les bénéficiaires de protection subsidiaire ou temporaire. Il convient de rappeler qu'il existe quatre parcours d'intégration en Belgique. Les conditions d'octroi de l'aide sociale pourraient varier selon la région de résidence, en raison des différences dans l'offre disponible pour réaliser le parcours d'intégration ou encore de la maturité inégale des systèmes d'échange de données numériques (la Flandre étant considérée comme plus avancée sur ce plan). La philosophie du parcours et l'appréciation des preuves d'intégration étant spécifiques à chaque entité, cela pourrait engendrer des problèmes de discrimination et/ou de mobilité intentionnelle pour les bénéficiaires (cf. régime plus ou moins favorable en lien avec l'obtention du revenu d'intégration).

Concernant l'offre en Wallonie, certains obstacles pratiques sont constatés sur le terrain : des délais d'attente trop longs pour l'inscription, l'absence de moments d'entrée immédiats, le manque de structures de garde d'enfants et la difficulté de combiner ces parcours avec un emploi, par exemple.

Par ailleurs, les efforts d'intégration « suffisants » ou « presque suffisants » annoncés dans l'avant-projet de loi et ouvrant le droit à l'aide sociale, semblent définis de manière assez générale. Quelle marge d'appréciation sera-t-elle laissée aux entités fédérées à cet égard ? L'autonomie des travailleurs sociaux au sein des CPAS sera-t-elle préservée pour apprécier ces efforts d'intégration ? Comment cela va-t-il s'articuler avec les politiques d'intégration régionales ? On peut également s'interroger sur l'effet « double peine » si les personnes sont en difficulté de démontrer des « efforts d'intégration suffisants », et risquent d'être sanctionnées tant par le CPAS que par l'administration wallonne.

Il convient dès lors d'obtenir des éclaircissements quant aux éléments sur lesquels s'appuieront ces efforts d'intégration : l'appréciation se limitera-t-elle au suivi strict du parcours d'intégration, ou intégrera-t-elle également la participation des bénéficiaires à des dispositifs d'insertion

⁹ PCI : promotion de la citoyenneté et de l'interculturalité.

socioprofessionnelle ou d'autres formes d'engagement en Wallonie (ex. bénévolat, activités sociales ou citoyennes) ?

Une vigilance particulière de l'entité régionale paraît donc indispensable, dès lors que les opérateurs chargés de mettre en œuvre la politique d'intégration en Wallonie (CRI/ILI/SETIS Wallon) pourraient être amenés à prioriser certains publics. Cela pourrait placer les publics visés dans une situation de concurrence sur laquelle ceux-ci n'ont aucune prise. À ce jour, le décret wallon impose le suivi du parcours d'intégration aux personnes dites primo-arrivantes¹⁰, cette obligation étant assortie d'une série de dispenses. En 2022, le Gouvernement a ajouté une catégorie spécifique aux dispenses, visant les ressortissants ukrainiens¹¹.

Or, dans le cadre de la présente réforme envisagée au niveau fédéral, certains publics actuellement dispensés pourraient néanmoins être tenus de s'inscrire dans un dispositif d'intégration. Dans un contexte où l'offre en FLE (formation en langue étrangère) et en citoyenneté est déjà saturée sur certains territoires (cf. moratoire ILI), une question se pose : quels publics devront être prioritaires dans l'accès au parcours, ceux soumis à l'obligation régionale, ou ceux dont l'aide du CPAS sera conditionnée à ce suivi ? Sachant que certaines catégories de personnes peuvent parfois relever des deux catégories administratives. En tout état de cause, il importe de préciser de quelle manière l'entité fédérale et l'entité fédérée entendent coopérer afin d'assurer la bonne mise en œuvre de leurs politiques respectives.

Le CESE recommande d'accorder une attention particulière aux risques de discrimination entre les bénéficiaires, en raison de leur lieu de résidence, de leur statut ou de leur parcours individuel.

3.4 LA COMPLEXITÉ ADMINISTRATIVE ET OPÉRATIONNELLE

Le CESE souligne, en outre, certains points d'interrogation concernant la mise en place opérationnelle du dispositif.

Ainsi, le Conseil relève que deux procédures différentes seraient applicables, d'une part, pour les réfugiés reconnus (principe du malus : 100% du revenu d'intégration et application d'une pénalité en cas de non-respect des efforts d'intégration) et, d'autre part, pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire et temporaire (principe du bonus : 70 à 80% du revenu d'intégration et application d'une prime en cas de respect des efforts d'intégration). Il souligne que l'existence de deux systèmes différents, outre les effets potentiellement discriminatoires évoqués plus haut, ne contribue pas à la simplification administrative et risque d'engendrer une charge supplémentaire pour les travailleurs sociaux en charge du public cible.

¹⁰ L'article 150, 3° définit les primo-arrivants comme « les personnes étrangères séjournant légalement en Belgique depuis moins de trois ans et disposant d'un titre de séjour de plus de trois mois, à l'exception des citoyens d'un état membre de l'Union européenne, de l'Espace économique européen, de la Suisse, et des membres de leur famille »;

¹¹ <https://wallex.wallonie.be/eli/arrete/2022/09/29/2022033768> AGW 29 septembre 2022

« Depuis le 29 septembre 2022, il existe une nouvelle catégorie de dispense à l'obligation de suivre le parcours d'intégration. Cette dispense vise les personnes qui bénéficient de la protection temporaire et les membres de leur famille conformément à la décision d'exécution 2022/382 du Conseil de l'Union européenne du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine. Dès lors, les personnes déplacées en provenance d'Ukraine bénéficiant de la protection temporaire ainsi que les membres de leur famille **ne sont pas soumises à l'obligation de suivre le parcours d'intégration.**

Cet arrêté a été publié au Moniteur belge le 14/10/2022 et produit ses effets de manière rétroactive le 4 mars 2022. »

Certaines situations particulières pourraient également se présenter : par exemple, une personne ayant réalisé un parcours d'intégration en Wallonie mais inscrite au CPAS en Flandre.

Le CESE souligne que ce dossier illustre bien la nécessité d'une proactivité de l'autorité régionale sur les modalités de mise en œuvre du dispositif afin de garantir l'accès aux droits fondamentaux pour un public précarisé.

3.5 L'IMPACT SUR LES CPAS

Le CESE relève que les Fédérations de CPAS, dans leurs avis sur l'avant-projet de loi, formulent diverses inquiétudes et interrogations sur la mise en œuvre pratique du dispositif, qui méritent un examen attentif.¹² Le Conseil, pour sa part, s'interroge sur les risques de disparité dans l'appréciation par les CPAS des « efforts d'intégration », peu définis à ce stade. Au-delà d'une application à géométrie variable en fonction des travailleurs sociaux et des CPAS concernés, qui pose question, il convient de souligner que les acteurs tiers de l'intégration pourraient être mobilisés afin de contribuer à établir le bilan d'intégration ou servir de médiation pour objectiver la situation des bénéficiaires. Cela pourrait avoir un impact non négligeable sur les missions des opérateurs, à prendre en considération.

¹² https://www.uvcw.be/no_index/files/16493-16408-avis-2026-11-van-bossuyt-parcours-intgration-cth-fr-complet.pdf
https://www.uvcw.be/no_index/files/16496-avis-2026-02-et-03-van-bossuytvp-lo-cth-vc-complet.pdf