

AVIS n° 1421

Avis sur l'avant-projet de décret relatif à l'agrément
d'un organisme chargé de la mise en œuvre du
Service citoyen en Wallonie

Avis adopté le 25 février 2019

1. INTRODUCTION

Le 4 février 2019, le Ministre-Président, W. Borsus, a sollicité l'avis du Conseil économique social et environnemental de Wallonie sur l'avant-projet de décret relatif à l'agrément d'un organisme chargé de la mise en œuvre du Service citoyen en Wallonie.

2. EXPOSE DU DOSSIER

2.1. Rétroactes

Depuis 2007, l'ASBL "Plateforme pour le Service Citoyen" s'est donné pour objet de *"promouvoir la mise sur pied en Belgique, d'un Service citoyen pour tous les jeunes de 18 à 25 ans dans le but de favoriser leur développement personnel ainsi que leur intégration dans la société en tant que citoyens actifs, critiques, solidaires et responsables"*.

Dans l'attente de la définition d'un cadre législatif, des projets-pilotes ont été lancés dans les différentes régions entre 2011-2017 avec le soutien de l'AVIQ, de la Ministre de l'Action sociale et du Ministre de l'Agriculture, de la Nature et de la Forêt. Entre 2011-2018, plus de 750 jeunes se sont inscrits dans cette initiative en Belgique.

Le programme proposé par la Plateforme visée à augmenter la cohésion sociale, encourager l'exercice d'une citoyenneté engagée, renforcer la solidarité, favoriser le développement personnel des jeunes et indirectement dans leur transition vers la vie active.

Les projets de service citoyen sont développés dans cinq domaines :

- l'Aide aux personnes (Action sociale au sens large);
- Nature/Agriculture/Patrimoine;
- Environnement/Protection animale;
- Culture/Education;
- l'Éducation par le sport.

Les jeunes qui effectuent leur Service citoyen le font actuellement sous le régime du volontariat, tout en restant disponible sur le marché de l'emploi. Selon la Note au Gouvernement wallon du 28 juillet 2018 (cf. infra), *« ce régime de volontariat induit une limitation de la durée maximale à 6 mois, dès lors qu'il existe pour ce régime, un plafond maximal de 10 € par jour pour les indemnités »*¹.

La Déclaration de Politique régionale de juillet 2017 prévoit que *« le Gouvernement amplifiera les initiatives en faveur du Service Citoyen, en permettant à un plus grand nombre de jeunes d'y avoir accès et en favorisant l'orientation des jeunes vers ces activités »*.

¹ On relèvera cependant que deux systèmes de défraiement sont prévus par la loi sur le volontariat : le remboursement des frais réels ou le défraiement forfaitaire (34,71 €/jour avec un maximum de 1.388,40 €/an).

2.2. Lancement du Service Citoyen en Wallonie et convention–Cadre avec l'ASBL Plateforme pour le Service Citoyen (Note au Gouvernement wallon du 28 juillet 2018)

Le 28 juin 2018, le Gouvernement wallon a adopté une note relative au lancement du Service Citoyen en Wallonie et à la conclusion d'une convention- cadre avec l'ASBL Plateforme pour le Service Citoyen.

Dans cette note, le Gouvernement adopte la définition suivante du service Citoyen: *"un parcours individualisé, à dimension collective, qui vise à permettre, sur base volontaire, aux jeunes de 18 à 25 ans d'effectuer à temps plein des activités d'utilité publique pendant une période de 6 mois à un an maximum afin de développer leur engagement pour une société solidaire de proximité, tout en leur permettant, par un encadrement structuré, un processus d'échanges d'expériences de vie et une formation appropriés, de prendre conscience de leurs qualités et de leurs capacités"*.

La Note met en évidence l'émergence des programmes de Services Civiques ou Citoyens à travers l'Europe, programmes désormais reconnu comme faisant partie d'un des trois types d'actions innovantes en matière de mise en œuvre de la Garantie pour la Jeunesse, ainsi que l'impact positif de ce type d'actions sur la confiance, l'image de soi et la mise en actions des jeunes concernés, majoritairement peu ou moyennement diplômés et incluant des jeunes parmi les plus fragilisés. La Note au Gouvernement cite un taux important de sortie favorable du programme débouchant à 83 % sur une reprise d'études, un emploi ou une formation à l'emploi.

La démarche du service Citoyen se caractérise par:

- la tranche d'âge concernée: 18 à 25 ans;
- une forme intensive: supérieure ou égale à 28h/semaine;
- un processus structuré d'acquisition de soft skills ainsi qu'une formation à destination des tuteurs;
- une dimension collective et de brassage social et culturel;
- un suivi individuel continu, particulièrement des jeunes les plus fragilisés.

Pour permettre le développement du Service Citoyen en Wallonie, le Gouvernement a adopté la structure du programme élaboré par la Plateforme pour le Service Citoyen et conclu une convention-cadre avec celle-ci pour la période septembre 2018/aout 2021 :

- Première période (01/09/2018-31/08/2019) : Phase de transition, 100 jeunes concernés, 1^{ère} évaluation intermédiaire.
- Deuxième période (01/09/2019 – 31/08/2020) : Phase de développement, 400 jeunes concernés, renforcement de l'équipe professionnelle de la Plateforme, augmentation des lieux d'offre d'accueil, 2^{ème} évaluation intermédiaire.
- Troisième période (01/09/2020 – 31/08/2021) : Phase d'amplification, 1000 jeunes concernés, évaluation finale par l'IWEPS.

Soit au total, 1500 jeunes concernés pour la période 2018 - 2021.

Financement : le montant du financement nécessaire pour l'accomplissement de la mission à la Plateforme est de 600 000€ pour la phase 1 (2018-2019). L'octroi des subventions 2019 et 2020 sera décidé ultérieurement. Une subvention complémentaire de 120 000€ est octroyé à la Plateforme par le Ministre Collin pour l'implantation du Service Citoyen dans la secteur Nature et Forêt.

Comité d'accompagnement : chargé du suivi de la Convention-cadre présidé par un représentant du Ministre-Président, composé de :

- un représentant de chaque Ministre du Gouvernement wallon;
- deux représentants du SPW;
- deux représentants de l'ASBL;
- un représentant de la Communauté française et de la Communauté germanophone;
- deux représentants des lieux d'accueil partenaires et d'organismes associatifs;
- un représentant de l'Inspection des Finances.

Encadrement et gestion du projet : à partir de 2019, totalement par le SPW qui sera chargé de :

- la gestion de la subvention à l'ASBL;
- la gestion du suivi administratif de l'inscription des jeunes;
- le paiement des indemnités aux jeunes;
- la gestion du statut des jeunes.

Indemnités octroyées aux jeunes: 300€ par mois lors de la première période et après cette date, 500€ "si le projet de loi relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale est adopté par le parlement fédéral".

2.3. L'avant-projet relatif à l'agrément d'un organisme chargé de la mise en œuvre du Service Citoyen en Wallonie

La loi du 18 juillet 2018 relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale prévoit la mise en place d'un statut pour les jeunes réalisant un Service Citoyen. Il sera dorénavant possible que ce dernier s'inscrive dans le cadre de la réglementation sur le travail associatif. Cette loi prévoit en effet une dérogation à certaines conditions exigées dans le cadre du travail associatif " *si les prestations sont fournies dans le cadre d'un trajet de service citoyen pour les jeunes agréés par l'organisme d'accréditation défini par décret*".

L'objet de l'avant-projet de décret est de permettre, par l'instauration d'une procédure d'agrément dans le respect des principes d'égalité de traitement et de transparence, aux différents organismes potentiellement concernés de solliciter une reconnaissance visant la mise en œuvre du Service Citoyen, complémentairement à la convention-cadre conclue pour la période 2018-2021 avec l'ASBL "Plateforme pour le Service Citoyen"².

- Champ d'application (art.1)

Matière personnalisable dont l'exercice a été transféré à la Région wallonne. La Région wallonne étant compétente sur le territoire de la région de langue française, la Communauté germanophone est exclue du champ d'application du décret.

- Définitions (art.2)

Service Citoyen: " *parcours individualisé, à dimension collective, qui vise à permettre, sur base volontaire aux jeunes de 18 à 25 ans d'effectuer à temps plein des activités d'utilité publique pendant une période continue de 6 mois à un an maximum afin de développer leur engagement pour une société solidaire de proximité, tout en leur permettant, par un encadrement structuré, un processus d'échanges d'expériences de vie et une formation à la citoyenneté et aux valeurs démocratiques favorisant la mixité sociale, de prendre conscience de leurs qualités et de leurs capacités*".

² La note au Gouvernement wallon précise que cette convention cadre est exécutée sur base de la loi du 3 juillet 2005 relative au droit des volontaires de sorte que sa validité ne sera pas affectée par l'adoption de l'avant-projet de décret et de ses arrêtés qui se fondent sur la loi du 18 juillet 2018.

- Objet du décret (art.3 et 4)

Agréation d'un organisme chargé de la mise en œuvre du Service Citoyen en Wallonie.

- Agrément (art.5)

A durée indéterminée, à défaut de toute autre candidature déposée et retenue en application de l'article 6, alinéa 7.

Conditions de reconnaissance:

- être constitué sous forme d'ASBL;
- avoir un siège d'activité affecté à la mission sur le territoire de la Région wallonne;
- avoir pour objet social la mise en œuvre du Service Citoyen;
- compter au moins cinq ans d'activités relatives à l'objet social principal;
- avoir la capacité organisationnelle de mettre en œuvre les missions définis à l'article 8.

- Procédure d'agrément (art.6 et 7)

Demandes de reconnaissance adressées au SPW et introduites par celui-ci, qui formule une proposition au Gouvernement. Si plusieurs associations remplissent les conditions, mise en place d'un jury.

La faculté d'introduire une demande de reconnaissance est ensuite ouverte tous les trois ans.

- Missions (art. 8)

Les missions de l'organisme agréé consistent en la mise en œuvre des actions suivantes :

- 1° Information du public jeune au travers d'une communication s'appuyant sur les organismes publics et d'autres programmes relatifs aux jeunes et de lieux d'accueil partenaires publics et privés;*
- 2° Etablissement de conventions avec les lieux d'accueil partenaires identifiant des projets d'utilité publique à confier aux jeunes en Service Citoyen*
- 3° Formation de tuteurs au sein de ces lieux d'accueil partenaires 4° Accompagnement et évaluation des lieux d'accueil partenaires ;*
- 5° Entretiens et inscriptions des jeunes, constituant la base du dossier administratif d'inscription ;*
- 6° Composition de groupes de jeunes (promotions), de tous horizons sociaux et culturels, débutant et réalisant ensemble leurs Services Citoyens ;*
- 7° Accueil des jeunes dans des locaux appropriés pour certaines phases du programme, notamment les formations et temps d'échanges ;*
- 8° Mobilisation des comportements sociaux, de connaissances de base et des codes du savoir-vivre, du savoir-être, du savoir-faire et du savoir-agir, notamment par la mise en œuvre d'une auto-évaluation, d'une évaluation par les pairs et d'un référentiel de compétences se déclinant selon les valeurs de Citoyenneté, le Développement personnel, la Cohésion Sociale et la Solidarité ;*
- 9° Formations collectives à concurrence d'au moins 20% du programme relatives à la citoyenneté, aux valeurs démocratiques, et contribuant au développement personnel des jeunes en Service Citoyen ;*
- 10° Etablissement de conventions avec certains organismes de formation pour l'octroi de formations thématiques spécifiques ;*
- 11° Organisation de l'encadrement et de l'intégration du jeune au sein de la mission confiée ;*
- 12° Contrôle de la justesse de la mission choisie par le jeune lors de temps d'échange avec les responsables de promotion et les tuteurs ; réorientation éventuelle vers d'autres tâches ou réaffectation vers une autre mission ;*

- 13° Conception des processus d'auto-évaluation et d'évaluation croisées entre l'organisme agréé, le jeune et les lieux partenaires d'accueil ;
- 14° Organisation de l'évaluation continuée du jeune dans son milieu d'accueil et éventuels recadrages en coordination avec les différents superviseurs selon les cas (responsable de promotion, tuteur, responsable du suivi individuel) ;
- 15° Capacitation des jeunes par les échanges entre pairs ;
- 16° Accompagnement psycho-social et suivi individuel au travers d'un entretien personnalisé avec chaque jeune en Service Citoyen ainsi que d'entretiens complémentaires pour les jeunes le nécessitant (accompagnement excluant toute prise en charge de type psychothérapeutique, mais bien un relais vers les structures et/ou personnes-ressources adaptées) ;
- 17° Mise en place d'un réseau d'acteurs psychosociaux mobilisables autour du jeune en Service Citoyen ;
- 18° Orientation et accompagnement des jeunes vers la définition d'un projet personnel au sortir de leur Service Citoyen et valorisation de l'expérience de Service Citoyen ;
- 19° Organisation de la cérémonie de remise de certificat de participation au Service Citoyen ;
- 20° Prise de contact avec les jeunes dans les six mois qui suivent le Service Citoyen, recueil d'informations quant à leur situation à l'issue du Service Citoyen et élaboration de statistiques ;
- 21° En l'absence de dispenses octroyées par les dispositions légales et dans le respect du Règlement Général sur la protection des données, communication obligatoire à tout organisme dont le jeune relèverait, des informations relatives aux activités du jeune dans le cadre d'un Service Citoyen et qui lui permettent de bénéficier d'une aide ou d'un soutien ;
- 22° Formation continuée du personnel encadrant, notamment sur le plan pédagogique".

- Programme d'actions (art. 9)

Dans les 2 mois de la reconnaissance et ensuite tous les 3 ans, l'organisme agréé soumet à l'approbation du Gouvernement un programme d'actions pluriannuel à 3 ans détaillant les actions qu'il mènera pour remplir les missions qui lui sont attribuées. Le SPW examine ce programme et rend un avis au Gouvernement, chargé de son approbation.

- Rapport d'activités (art. 10)

Rapport d'activités et rapport financier annuels à communiquer au SPW. Rapport d'évaluation du programme d'actions pluriannuel lors de la troisième année, qualitatif et quantitatif à communiquer au SPW, soumis à l'approbation du Gouvernement puis communiqué pour information au Parlement.

- Subventions (art. 11)

Subvention annuelle à l'organisme à titre de contribution aux dépenses occasionnées par les missions d'intérêt général qui lui sont confiées.

L'organisme garde la liberté de solliciter et obtenir d'autres subventions ou rémunérations auprès d'autres instances, publiques ou privées, pour autant que ces ressources complémentaires n'entraînent pas de double subsidiation.

- Comité d'accompagnement (art. 12)

Le Gouvernement instaure un Comité d'accompagnement dont il fixe la composition, le rôle et le mode de fonctionnement. (NB: pour la composition, cfr note au GW du 28 juin 2018, point 2).

3. AVIS

3.1. REMARQUES PREALABLES SUR LE PROJET DE SERVICE CITOYEN

Dans le cadre de l'examen de l'avant-projet de décret soumis à consultation, le CESE Wallonie a pu prendre connaissance de la Note au Gouvernement wallon du 28 juin 2018 relative au lancement du Service Citoyen en Wallonie et à la Convention-cadre avec l'asbl Plateforme pour le Service Citoyen.

Pour le Conseil, cette initiative suscite à la fois un intérêt positif mais aussi de nombreuses interrogations et réserves.

Le CESE Wallonie perçoit l'intérêt potentiel du Service Citoyen en termes notamment de démarche volontaire, de mise en action et de remobilisation des jeunes concernés, de soutien à la (re)construction d'une image de soi positive et d'un projet personnel ou professionnel, ainsi que de contribution à la cohésion sociale et l'exercice d'une citoyenneté active. Il considère que le Service Citoyen peut effectivement constituer un élément de parcours intéressant pour certains jeunes en difficulté d'insertion sociale ou socio-professionnelle, en quête de sens ou d'un projet professionnel.

Cependant, même si la finalité du dispositif n'est pas l'insertion professionnelle du jeune, le Conseil estime que le Service Citoyen gagnerait à être davantage articulé avec les dispositifs existants d'insertion sociale et socioprofessionnelle à destination des jeunes de 18 à 25 ans, et ce afin de favoriser, le cas échéant, une valorisation adéquate des acquis de cette expérience. Dans cette perspective, il souligne l'importance de la mission confiée à l'organisme agréé relative à l'« orientation et [l']accompagnement des jeunes vers la définition d'un projet personnel au sortir de leur Service Citoyen et [la] valorisation de l'expérience de Service Citoyen » (art.8, 18°).

Le Conseil s'interroge également sur l'impact de l'exercice d'un Service Citoyen en termes de disponibilité pour le marché de l'emploi ou de dégressivité des allocations de chômage.

Par ailleurs, il conviendra d'être attentif aux risques en termes de qualité de services ou de déprofessionnalisation que pourrait engendrer le développement du Service Citoyen particulièrement dans le domaine de l'Aide aux personnes.

Enfin, le Conseil note la volonté du Gouvernement wallon de tenter d'inscrire, à terme, ce Service Citoyen dans le cadre du « travail associatif » mis en place par la loi du 18 juillet 2018 relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale, ce qui permettrait au Service Citoyen de se distinguer du statut des volontaires et d'augmenter le montant des indemnités octroyées aux jeunes de 300€/mois à 520€/mois.

Le CESE Wallonie rappelle à cet égard que les interlocuteurs sociaux fédéraux ont rendu des avis très négatifs sur les projets de loi et d'arrêté royal relatifs au travail associatif, aux services occasionnels de citoyen à citoyen et à l'économie collaborative organisée par l'intermédiaire d'une plateforme reconnue³, pointant notamment les risques de dérégulation, déprofessionnalisation, concurrence déloyale et menaces sur la qualité des services introduits dans certains secteurs d'activités.

Cependant, dans les délais de consultation impartis, il n'est pas possible pour le CESE Wallonie d'examiner le projet de Service Citoyen dans sa globalité et sous ses multiples aspects. Dans le présent avis, le Conseil se limitera donc à l'examen de l'avant-projet de décret relatif à l'agrément d'un organisme chargé de la mise en œuvre du Service Citoyen en Wallonie. Ultérieurement, et après audition de représentants du Ministre-Président et de l'asbl Plateforme pour le Service Citoyen, le CESE Wallonie rendra un avis d'initiative plus global sur le sujet.

³ Cf. les Avis n°2065 et n°2097 du Conseil National du Travail.

3.2. REMARQUES SUR L'AVANT-PROJET DE DECRET RELATIF A L'AGREMENT D'UN ORGANISME CHARGE DE LA MISE EN ŒUVRE DU SERVICE CITOYEN EN WALLONIE

Nonobstant l'articulation avec la loi de relance économique et les dispositions relatives au travail associatif, le CESE Wallonie note que l'avant-projet doit également permettre aux différents organismes potentiellement concernés de solliciter dans le cadre d'une procédure d'agrément, une reconnaissance pour la mise en œuvre du Service Citoyen en Wallonie, et ce complémentirement à la convention déjà conclue pour la période 2018-2021 avec l'asbl Plateforme pour le Service Citoyen.

Le CESE Wallonie prend donc acte de l'avant-projet de décret en formulant les remarques suivantes.

Le Conseil constate que les missions confiées à l'organisme agréé, telles que définies à l'article 8, sont extrêmement nombreuses et variées. Il invite dès lors le Gouvernement :

- d'une part, à estimer les ressources humaines nécessaires pour que l'organisme agréé puisse remplir ces missions aux différentes étapes du lancement du Service Citoyen, c'est-à-dire selon que 100, 400 ou 1000 jeunes seront concernés,
- d'autre part, à préciser quelles missions seront réalisées en propre par l'organisme ou en partenariat avec d'autres acteurs.

Complémentirement, le Conseil invite à préciser les conditions de reconnaissance prévues à l'article 5, §2, 5°, de l'avant-projet de la façon suivante : « *avoir les capacités organisationnelles, humaines, pédagogiques et financières de mettre en œuvre les missions telles que décrites à l'article 8* ».

Le Conseil relève par ailleurs que l'article 7 prévoit les conditions et modalités selon lesquelles la reconnaissance de l'organisme agréé peut être suspendue ou retirée. Dans ce cas de figure, il s'interroge sur la poursuite de la mise en œuvre du programme et de la réalisation des missions confiées à l'organisme, compte tenu du fait qu'il n'y a qu'un seul organisme agréé.

Sur le plan budgétaire, le CESE Wallonie constate que le montant du financement nécessaire est estimé à 600.000 € pour la phase 1 (2018-2019) concernant 100 jeunes, mais que ces montants ne sont pas précisés pour les phases 2 (2019-2020 : 400 jeunes) et 3 (2020-2021 : 1.000 jeunes). Le Conseil invite le Gouvernement à préciser les montants nécessaires afin de disposer d'une estimation globale du coût du projet.

Enfin, tenant compte de l'intérêt suscité par ce nouveau dispositif et de ses interactions potentielles avec différentes politiques wallonnes, le Conseil demande que le rapport d'évaluation du programme d'actions pluriannuel prévu à l'article 10 de l'avant-projet lui soit également communiqué, après son approbation par le Gouvernement.