



AVIS A. 890

SUR LES AVANT-PROJETS DE
DECRET-CADRE PORTANT RATIONALISATION
DE LA FONCTION CONSULTATIVE

Adopté par le Bureau le 9 juillet 2007

2007/A. 890

I. Rétroactes

- Le 8 juin 2006, le Gouvernement wallon a proposé des mesures transversales et chaque Ministre a proposé des premières réorganisations des Commissions consultatives relevant de sa compétence.
- Le 30 juin 2006, une concertation a été organisée entre le Gouvernement wallon et le CESRW.
- Le CESRW a remis son **premier avis général le 23 octobre 2006** (Avis A. 839).
- Le 14 décembre 2006, le Gouvernement wallon a adopté, en première lecture, les mesures transversales et les propositions des Ministres et, le plus souvent, les a chargés de poursuivre la concertation avec le CESRW. Il a aussi chargé les Ministres de lui soumettre pour le 20 janvier 2007 les propositions de modifications décrétales à apporter, pour les Commissions de leur ressort, dans le projet global de décret-cadre.
- Le 19 février 2007, le CESRW a remis un **deuxième avis sur la réforme de la fonction consultative (avis A. 850)** dans lequel il demandait au Ministre-Président une concertation urgente sur l'ensemble de la réforme et ce, avant l'approbation en première lecture de l'avant-projet de décret-cadre.
- Le 10 mai 2007, le Gouvernement wallon a pris acte de deux avant-projets de décret-cadre : un avant-projet de décret-cadre portant rationalisation de la fonction consultative et un avant-projet de décret-cadre portant rationalisation de la fonction consultative pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution.
- Le 21 mai 2007, le Ministre-Président du Gouvernement wallon a invité le CESRW à faire part de ses commentaires éventuels sur ce dispositif pour la fin juin 2007. En outre, il a invité le CESRW à formuler toute suggestion de nature à rationaliser davantage le nombre d'instances consultatives.
- Le 18 juin 2007, le CESRW a transmis ses remarques (voir annexe 1).
- Le 5 juillet, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture les deux avant-projets de décret-cadre portant rationalisation de la fonction consultative.
- Consulté sur ces avant-projets de décret-cadre, le CESRW a rendu, le 9 juillet, l'avis qui suit.

II. Avis du CESRW

Le CESRW a pris connaissance des deux avant-projets de décret-cadre portant rationalisation de la fonction consultative et tient à formuler un certain nombre de remarques portant sur :

- I. Les mesures transversales
- II. Le Comité Energie
- III. Les dispositifs en matière d'emploi et de formation
- IV. Les dispositifs en matière d'action sociale et de santé

I. Mesures transversales

Le Conseil note que le Gouvernement wallon ne réserve pas de suite favorable à ses propositions formulées dans ses remarques du 18 juin 2007.

Le Conseil réitère ces propositions.

1. Membres effectifs et membres suppléants

Le CESRW attire l'attention sur les conséquences pour certaines Commissions consultatives du fait de l'impossibilité pour un membre suppléant de siéger lorsque le membre effectif est présent.

En effet, il apparaît que, dans certains cas, le volume de travail qui incombe à la Commission nécessite l'intervention, dans un certain nombre de dossiers, à la fois des membres effectifs et des membres suppléants.

Le CESRW partage toutefois le souci de rationalisation du législateur.

Il préconise dès lors que des dispositions dérogatoires puissent être envisagées sur base d'un examen au cas par cas.

2. Membres démissionnaires de plein droit

Le CESRW s'interroge sur l'opportunité de définir, dans le cadre de dispositions décrétales, la qualité de membre démissionnaire de plein droit pour le membre :

- *qui a été absent de manière non justifiée à plus de trois réunions consécutives auxquelles il a été régulièrement convoqué ;*

- *qui a été absent sans raison médicale à plus de la moitié des réunions au cours des douze derniers mois auxquelles il a été régulièrement convoqué ;(...).*

En effet, on peut d'une part se demander ce qu'il convient de considérer comme absence justifiée ou injustifiée. D'autre part, le CESRW estime que la responsabilité du bon fonctionnement d'une Commission relève de la responsabilité du Président et de celle des organisations qui proposent les membres à la désignation. Le CESRW craint aussi qu'une telle disposition décrétalesoit difficilement applicable.

Il estime donc qu'il serait souhaitable que ces dispositions relèvent du règlement d'ordre intérieur lequel est, en tout état de cause, soumis à l'approbation du Gouvernement.

II. Comité Energie

De la même manière, le Conseil réitère, dans les lignes qui suivent, sa proposition du 18 juin 2007.

L'avant-projet de décret prévoit de supprimer le Comité Energie et d'en confier les missions au CESRW arguant d'une composition similaire des deux organes.

Le CESRW tient à rappeler que le Comité Energie est composé de treize membres disposant d'une voix délibérative à savoir six représentants proposés par le CESRW, quatre représentants des communes, un représentant des Provinces, un représentant des consommateurs et un représentant d'organisations environnementales. Seize autres membres avec voix consultative siègent également au Comité et sont des représentants des opérateurs du secteur.

Conformément à son avis du 19 février 2007, le CESRW estime que le Comité Energie doit rester une commission externe dont le CESRW assure le Secrétariat.

III. Les dispositifs en matière d'emploi et de formation

Pour ce qui concerne les matières emploi-formation, le CESRW a examiné de manière globale les différents projets en cours visant à réformer la fonction consultative en matière d'emploi et de formation, à savoir les projets de décret-cadre portant rationalisation de la fonction consultative, mais aussi le projet de décret modifiant le décret du 13 mars 2003 relatif à l'agrément des agences de placement, la Note d'orientation du 8 février 2007 relative à la structure du décret cadre en économie sociale et la Note d'orientation du Gouvernement conjoint du 07 septembre 2006 relative notamment à la simplification du pilotage de l'alternance.

Il a pris connaissance des projets de décret portant rationalisation de la fonction consultative tels qu'adoptés en première lecture, du suivi réservé et/ou des réponses apportées à ses remarques du 18 juin 2007 (B.1594bis).

Dans le présent avis, le CESRW revient uniquement sur les procédures d'agrément, le transfert du secrétariat et le rôle de suivi du CESRW relatifs aux Commissions EFT-OISP, PMTIC, Chèques et Formation agricole.

Pour le reste, il renvoie à ses remarques du 18 juin 2007¹.

1. L'ALLEGEMENT DES PROCEDURES D'AGREMENT

Le CESRW prend acte de l'allégement des procédures d'agrément des Organismes d'Insertion socioprofessionnelle (OISP) et Entreprises de Formation par le Travail (EFT), des opérateurs de formation dans le cadre du dispositif chèque-formation, des opérateurs de formation dans le cadre du Plan mobilisateur des technologies de l'information et de la communication (PMTIC), ainsi que des Centres de formation professionnelle dans l'agriculture et des Associations d'amateurs.

¹ Cf. Doc2007/B.1594 bis en annexe au présent document.

Il estime cependant que **chaque dispositif doit être examiné au cas par cas** et que les procédures, notamment relatives à l'organisation des relations entre l'administration et la Commission (type de dossiers transmis et/ou soumis, données communiquées et fréquence, etc.), devront être réglées précisément dans les règlements d'ordre intérieur *ad hoc* établis par chaque Commission.

Il s'agit entre autres de garantir aux Commissions une **information adéquate sur la mise en œuvre des dispositifs**, en ce compris les propositions de décision formulées directement par l'administration au Ministre. Le Conseil recommande par exemple la production régulière de rapports de l'administration à cet égard, à l'attention des Commissions.

La Note au Gouvernement wallon du 5 juillet 2007 précise qu'il sera effectivement « *possible de modaliser au cas par cas le contenu des règlements d'ordre intérieur notamment quant à l'organisation des relations entre l'administration et la Commission.* » Toutefois, la Note indique que : « *S'il est concevable que l'administration fasse dans un certain nombre d'hypothèses la synthèse des décisions ministérielles, lui demander de faire un rapport régulièrement serait une charge supplémentaire considérable à lui imposer.* »

En conclusion, le CESRW partage la volonté de simplification et d'allégement des procédures d'agrément à condition notamment de garantir aux Commissions une information adéquate leur permettant de bénéficier d'un suivi précis de l'ensemble des dossiers et d'une vision globale de la mise en œuvre des dispositifs, en ce compris sur les propositions de décision formulées directement par l'administration au Ministre. Il apparaît difficilement concevable que l'administration en charge de la « *fonction de gestion des dossiers* » n'organise pas une collecte de l'ensemble des données relatives au suivi des dossiers en cours (demandes en cours, avis rendus directement au Ministre, dossiers soumis à la Commission, décision du Ministre, etc.). Ainsi, le CESRW estime que transmettre aux Commissions ces informations, disponibles au sein de l'administration, ne constitue pas une « *charge supplémentaire considérable* ».

2. LE TRANSFERT DU SECRÉTARIAT DE L'ADMINISTRATION VERS LE CESRW

Le CESRW relève que le projet de décret prévoit le transfert du secrétariat de 4 Commissions (EFT/OISP, PMTIC, Chèques et Formation agricole) de l'administration vers le CESRW.

La Note au Gouvernement wallon du 5 juillet 2007 souligne que « *Le choix de transférer le secrétariat des Commissions au CESRW répond à une logique que partageait le CESRW dans son premier avis général sur la réforme de la fonction consultative : en confiant ce secrétariat au CESRW, le Gouvernement entend faire preuve d'esprit de rationalisation par les économies d'échelle que ce procédé engendre. Cela étant, l'aspect financier d'une telle prise en charge du secrétariat par le CESRW doit évidemment être discuté.* »

Dans un souci de ne pas voir ses positions tronquées, le CESRW invite à se référer au texte complet de son premier Avis général sur la réforme de la fonction consultative (A.839 du 23 octobre 2006). Ainsi, s'il y indique effectivement, concernant les Commissions consultatives dont il exerce déjà le secrétariat, que « *En confiant le secrétariat de CC au CESRW, le GW a fait preuve d'esprit de rationalisation par les énormes économies d'échelle*

que ce procédé engendre. » (p.8), le Conseil y souligne aussi que « Le CESRW doit (...) s'interroger systématiquement sur la pertinence d'exercer des secrétariats nouveaux et sur sa capacité à le faire. Chaque nouveau secrétariat doit faire l'objet d'une négociation entre toutes les parties et d'une définition des procédures budgétaires, sociales, juridiques, ... » (p.9).

En l'occurrence, concernant les Commissions EFT/OISP, PMTIC, Chèques et Formation agricole, le CESRW s'est interrogé sur la pertinence d'exercer ces nouveaux secrétariats et a estimé que le transfert du secrétariat proposé par le Gouvernement était inopportun, en raison notamment du caractère sectoriel et/ou trop spécifique des commissions concernées.

En conclusion, le CESRW estime qu'un tel transfert n'est pas opportun et préconise à nouveau que le secrétariat de ces Commissions continue à être assuré par l'administration.

3. LE RÔLE DE SUIVI DU CESRW

Le CESRW note que sa mission générale en matière d'avis sur l'exécution des décrets EFT-OISP, PMTIC, Chèques-formation et Chèques-crédation et/ou sur toutes questions relatives à ces dispositifs est inscrite dans le projet de décret portant rationalisation de la fonction consultative. Il invite dès lors à assurer l'information adéquate du CESRW sur la mise en œuvre des dispositifs afin de lui permettre d'exercer correctement sa mission d'avis. En particulier, il demande au Gouvernement wallon de prévoir explicitement, pour chaque dispositif, l'établissement annuel d'un rapport d'évaluation par l'administration et d'un rapport d'activités de la Commission, ainsi que la transmission de ces rapports au CESRW.

Dans sa Note du 5 juillet 2007, le Gouvernement estime que *« l'information adéquate du CESRW pour qu'il puisse exercer sa mission générale d'avis va de paire avec les tâches qu'il assumera en matière de secrétariat. Il ne paraît donc pas nécessaire d'alourdir encore le système de nouveaux rapports supplémentaires qui seraient faits par l'administration et la Commission. »*

En conclusion, le CESRW ne partage pas la position du Gouvernement wallon. Il estime qu'en termes de bonne gouvernance, il est indispensable que toute mesure fasse l'objet d'une évaluation annuelle, au minimum par l'administration qui en assure la gestion, et que toute Commission produise un rapport d'activités annuel, conformément d'ailleurs aux dispositions transversales du projet de décret. Ainsi, la demande du CESRW concerne principalement le fait que ces documents produits lui soient transmis, ce qui ne semble pas *« alourdir le système »*.

IV. Les dispositifs en matière d'action sociale et de santé

Pour ce qui concerne les compétences de la Ministre C. VIENNE, à savoir le sous-chapitre 2 intitulé «Organes consultatifs actifs en matière d'Action sociale et de la Santé» de l'avant-projet de décret, tel qu'adopté en première lecture par le Gouvernement wallon le jeudi 5 juillet 2007, le CESRW approuve les modifications introduites par le Gouvernement wallon mais souhaite insister sur les points suivants.

1. LA FONCTION CONSULTATIVE INTERPROFESSIONNELLE DU CESRW EN MATIÈRE D'ACTION SOCIALE ET DE SANTÉ

Dans ses remarques du 18 juin 2007², le CESRW se posait la question essentielle de l'articulation de ce chapitre de l'avant-projet de décret avec les missions décrétales dévolues au CESRW.

Le CESRW souhaitait que l'on veuille à renforcer et optimiser sa propre **fonction consultative interprofessionnelle** dans ce champ de compétences :

- en reconnaissant cette fonction par la consultation systématique du CESRW sur les projets de décrets et/ou d'arrêtés applicables à ces matières;
- en garantissant la complémentarité entre la fonction consultative interprofessionnelle générale, confiée explicitement au CESRW, d'une part, et la fonction consultative sectorielle et d'agrément confiée aux nouvelles instances, d'autre part, selon des modalités à déterminer; au minimum, une articulation devrait être prévue dans l'avant-projet de décret entre le rôle du CESRW et celui du Conseil wallon de l'Action sociale et de la Santé (CWAS);
- en donnant au CESRW les moyens d'exercer adéquatement sa mission générale par une alimentation opportune de ses travaux comme la transmission obligatoire de rapports annuels et d'avis généraux du CWAS et des Commissions permanentes (reporting et évaluation globale).

Concrètement, le CESRW demandait que l'art.38, 3° de l'avant-projet de décret³ soit revu afin de réserver cette mission générale au CESRW, conformément au décret du 25 mai 1983. Le Conseil suggérait, en outre, dans un souci de bonne coopération, qu'un-e représentant-e de son secrétariat puisse assister, en qualité d'observateur, aux réunions du CWAS, en application des dispositions prévues à l'art.44 de l'avant-projet de décret.

Le CESRW a pris connaissance des différents éléments de réponse apportés par le Gouvernement wallon lors de sa séance du 5 juillet 2007.⁴

² Cf. Doc2007/B.1594 bis en annexe au présent document.

³ Art.38, 3° stipulant que le CWAS a pour mission «d'assister le Gouvernement dans ses avis sur les questions de la politique d'action sociale et de santé, notamment dans le cadre des projets de décrets ou de réglementations applicables à ces matières».

⁴ Concernant le rôle respectif du CESRW et du CWAS, le Gouvernement wallon relève que :

- Le projet de réforme n'ignore pas le rôle du CESRW car ne remet nullement en cause les prérogatives du CESRW telles que définies dans le décret du 23 mai 1983 (avis et recommandations d'initiative ou à la demande).
- Le caractère obligatoire de l'avis du CWAS en ce qui concerne les projets de décrets et d'arrêtés a été supprimé dans la version de l'avant-projet de décret du 15 février 2007. Cela permettra au GW de décider, au cas par cas, de requérir l'avis du CESRW, du CWAS ou des deux organes consultatifs.
- Le CESRW et le CWAS peuvent toujours remettre un avis d'initiative.
- La formulation de l'article 38, 3° de l'avant-projet de décret est revue en supprimant les mots «notamment dans le cadre des projets de décrets ou de réglementations applicables à ces matières» pour plus de clarté et dans un souci de cohérence avec l'article 39 de l'avant-projet de décret.
- Le «commentaire des articles» de l'article 38 est complété des considérations susmentionnées.

En conclusion, le CESRW souligne l'intention annoncée par le Gouvernement wallon de reconnaître sa propre fonction consultative interprofessionnelle dans le champ de compétence de l'Action sociale et de la Santé et approuve les modifications apportées en ce sens dans l'avant-projet de décret.

Par ailleurs, il rappelle les arguments qu'il a déjà développés concernant la fonction de secrétariat attribué aux Commissions et Conseils consultatifs et la plus-value que le secrétariat du CESRW peut apporter à cet égard. **Il se demande dès lors s'il ne serait pas opportun d'approfondir la réflexion avec la Ministre concernant l'ancrage du CWAS.**⁵

A défaut de donner suite à cette éventualité, **le CESRW insiste pour qu'un-e représentant-e de son secrétariat puisse assister, en qualité d'observateur, aux réunions du CWAS**, en application des dispositions prévues à l'art.44 de l'avant-projet de décret. Cette participation, complémentaire à celle des interlocuteurs sociaux désignés par le CESRW au sein du CWAS, serait un gage supplémentaire de bonne coopération entre les instances créées et le CESRW.

2. RATIONALISER LA FONCTION CONSULTATIVE SECTORIELLE

Le CESRW accueille favorablement la volonté du Gouvernement wallon de rationaliser et de restructurer les 16 organes consultatifs existants en matière de Santé, d'Action sociale et d'Egalité des chances.

L'intention d'établir des liens entre la fonction consultative générale (politique menée/projets décrets et réglementaires) et la fonction consultative sectorielle/fonction d'agrément ainsi que de permettre une réflexion globale sur l'ensemble des différents secteurs et l'articulation entre eux (transversalité) est également un point positif relevé.

Toutefois, dans ses remarques du 18 juin 2007, le CESRW indiquait qu'il aurait souhaité être associé à une réflexion plus approfondie sur base de l'évaluation du fonctionnement des organes existants et de leur composition. Le CESRW rappelait, à cet égard, les demandes qu'il avait formulées dans son avis A.839 du 23 octobre 2006 (évaluation des travaux des 16 organes existants et aperçu des moyens actuellement affectés au secrétariat de ces organes).

En outre, le CESRW constatait que de nombreuses interrogations subsistaient dans l'avant-projet de décret et formulait diverses réflexions sur les points suivants : les missions, la composition et l'ancrage des Commissions permanentes. Il indiquait que la question de la représentation au sein de ces instances, notamment celle des interlocuteurs sociaux sectoriels, des interlocuteurs sociaux interprofessionnels, des experts et des usagers devait,

Concernant la complémentarité des travaux du CESRW et du CWAS :

- Le Gouvernement wallon ne voit pas l'utilité d'une participation du secrétariat du CESRW comme observateur au CWAS compte tenu de la représentation de 4 membres désignés par le CESRW au sein de cette instance (art.40, §2).
- Concernant l'alimentation du CESRW dans le cadre de sa mission, le GW a modifié l'art.93, §2 de l'avant-projet de décret en ajoutant la phrase suivante : «Le Gouvernement transmet le rapport d'activité global au Conseil économique et social de la Région wallonne».

⁵ En effet, il convient de souligner que ce serait la première fois que le secrétariat d'une instance consultative relative à un important bloc de compétences transférées à la Région wallonne serait confié à l'Administration.

par exemple, être clarifiée. En outre, il soulignait l'impact potentiel de la réforme sur les décrets existants.

2.1. L'articulation Conseil wallon/Commissions permanentes

Le CESRW soulignait que l'articulation entre le Conseil wallon de l'Action sociale et de la Santé (CWAS) et les 6 Commissions permanentes⁶ ne paraissait pas claire et que plusieurs questions méritaient d'être examinées.⁷

Le CESRW prend acte des explications fournies par le Gouvernement wallon à cet égard.⁸ Il suggère que celui-ci prévoie d'évaluer ces dispositions de fonctionnement après un délai raisonnable de mise en œuvre.

2.2 Missions des Commissions permanentes

Le CESRW relevait les interrogations subsistant sur les missions des 6 Commissions permanentes. Il se demandait pourquoi on établissait une différence entre commissions sur le type de missions attribuées⁹ et pourquoi la fonction d'agrément était maintenue pour certains secteurs (cf. établissement de soins et établissements et services visant les personnes âgées) et pas pour d'autres. Il posait la question de savoir ce que devenait la fonction d'agrément concernant les autres secteurs.

En réponse à la remarque du CESRW, le Gouvernement wallon a décidé, lors de sa séance du 5 juillet 2007, d'inscrire la possibilité de confier une mission d'expertise (avis technique et agrément) dans les matières qu'il détermine pour les Commissions permanentes de la Famille, de l'Action sociale, des Personnes handicapées et des Personnes étrangères ou d'origine étrangère. Les articles 72, 74, 76 et 78 de l'avant-projet de décret sont modifiés en conséquence.

Le CESRW prend acte de la volonté d'homogénéisation quant aux missions confiées aux 6 Commissions permanentes par l'ajout d'une mission d'expertise (possibilité d'avis technique) aux Commissions permanentes de la Famille, de l'Action sociale, des Personnes handicapées et des Personnes étrangères ou d'origine étrangère. Il estime toutefois que les dispositions de l'avant-projet de décret devraient, le cas échéant, être plus précises sur les structures/services concernés par une éventuelle fonction d'agrément.

⁶ Pour rappel, les 6 Commissions permanentes concernent les secteurs suivants : santé, famille, action sociale, personnes handicapées, personnes d'origine étrangère, troisième âge.

⁷ Cf. Les Commissions permanentes disposent-elles d'une autonomie dans l'adoption de leur avis ? Dans quelle mesure ? Le CWAS va-t-il exercer un rôle de filtre ou de coordination ?

⁸ En réponse à cette remarque du CESRW, le Gouvernement wallon lors de sa séance du 5 juillet 2007, a mis en évidence les éléments suivants :

- le CWAS a pour mission de coordonner les travaux des Commissions permanentes (art.38, 5° de l'avant-projet de décret);
- le rôle du bureau sera également important en ce qui concerne l'articulation entre le CWAS et les commissions permanentes (institué par l'art.48 de l'avant-projet de décret);
- les avis généraux des Commissions permanentes alimentent la réflexion du CWAS et les avis particuliers (mission d'expertise) sont également transmis, pour information, au CWAS;
- le CWAS est composé de membres des Commissions permanentes, ce qui est de nature à permettre une bonne articulation au sein de la fonction consultative en matière d'action sociale et de santé.

⁹ Dans les missions confiées aux 6 Commissions permanentes, on pouvait identifier deux catégories :

- 2 Commissions (cf. santé et 3^{ème} âge) auxquelles on attribuait deux types de missions : mission générale (réflexion globale), d'une part, et mission d'expertise (avis technique et agrément), d'autre part;
- 4 Commissions (cf. famille, personnes d'origine étrangère, action sociale et personnes handicapées) auxquelles une seule mission était attribuée : réflexion globale.

2.3. Composition des Commissions permanentes

Le CESRW relevait les interrogations subsistant sur la composition des 6 Commissions permanentes. En effet, les membres des 6 Commissions permanentes doivent tous être « experts » dans les matières traitées par lesdites Commissions¹⁰. L'article 61 définit, par ailleurs, une série de critères à prendre en considération lors de la nomination des membres des différentes Commissions. Ces dispositions ont suscité une série de commentaires du CESRW repris en annexe du présent document.

Lors de sa séance du 5 juillet 2007, le Gouvernement wallon a adapté l'article 61 pour répondre à la première question du Conseil. Il indique, pour le surplus, que l'article 61 habilite le Gouvernement à préciser ces critères.

Le CESRW relève la réponse apportée à l'interrogation formulée concernant le caractère cumulatif des deux premières conditions mentionnées à l'article 61 de l'avant-projet de décret¹¹.

Par contre, il note que **plusieurs interrogations qu'il a formulées restent sans réponse à ce stade concernant les critères de désignation au sein des 6 Commissions permanentes des présidents, experts, usagers, représentants syndicaux des secteurs ainsi que concernant l'équilibre à respecter dans la composition de celles-ci** (cf. entre sous-secteurs, entre les différentes catégories/composantes clairement identifiées). Ces précisions seraient apportées dans le cadre des mesures exécutoires de l'avant-projet de décret.

Le CESRW s'interroge sur l'opportunité de ce choix et indique que ce type de dispositions sont habituellement intégrées dans le décret lui-même afin d'offrir toutes les garanties juridiques nécessaires. **Il demande, en tout état de cause, à être consulté lors de l'élaboration de ces dispositions.**

2.4. Evaluation des organes existants/Mesures abrogatoires

Le CESRW relevait l'absence de précisions sur les mesures abrogatoires et se demandait dans quelle mesure les Commissions permanentes se substituaient aux organes consultatifs existants. Il regrettait de ne pas disposer d'une évaluation des travaux et de la composition des organes existants ni d'un tableau comparatif sur les missions exercées par les anciens et les nouveaux organes. En tout état de cause, il soulignait la nécessité de capitaliser les « bonnes pratiques » engrangées dans le fonctionnement des organes existants.

¹⁰ Cf. articles 71, 73, 75, 77, 79 et 81 de l'avant-projet de décret.

¹¹ NB. Fusion des deux premiers tirets et introduction d'un « ou ».

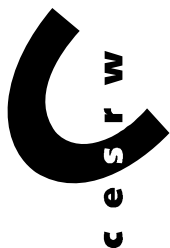
Le CESRW prend acte des explications fournies par le Gouvernement wallon à cet égard.¹² Le CESRW conçoit bien que le nouveau mode d'organisation de la fonction consultative dans ce champ de compétences est difficilement comparable avec le modèle existant compte tenu des changements importants introduits. **Le CESRW relève toutefois qu'une évaluation concrète des travaux réalisés par les 16 organes existants aurait été utile pour éclairer les débats** : nombre et type d'avis rendus (avis de portée générale ou relatifs à l'agrément), aperçu de la participation des membres, fréquence et contenu des réunions, ampleur et nature de l'implication du secrétariat, etc. La simple compilation des références légales relatives à la composition et aux missions des organes existants reprise dans la note du 8 juin 2006 à laquelle le Gouvernement wallon renvoie, ne permet pas d'avoir un aperçu précis à ce propos.

Le CESRW estime qu'il sera dès lors essentiel d'établir une réelle concertation avec lui lors de la mise en œuvre concrète du nouveau modèle afin d'atteindre les objectifs visés, à savoir une fonction consultative efficace et dynamique dans ces secteurs sans réduction de la concertation et tenant compte des bonnes pratiques engrangées dans les organes existants.

Annexe : document B. 1594bis.

¹² La réponse du GW porte sur les points suivants :

- en ce qui concerne l'évaluation des organes existants, le GW renvoie à la note approuvée le 8 juin 2006 ;
- les mesures abrogatoires ont été insérées dans le texte du décret en projet ;
- la rationalisation de la fonction consultative vise à pouvoir bénéficier plus rapidement d'avis éclairés d'organismes plus efficaces et plus dynamiques et ce, sans réduction de la concertation ;
- la réforme globale des organes consultatifs en matière d'action sociale et de santé tient compte de ces objectifs ainsi que des divers travaux menés notamment par le CESRW. Elle aboutit à une vision de la fonction consultative sensiblement différente de celle donnée par les organes consultatifs actuels. Il est donc difficile de comparer les deux modèles.



Liège, le 18 juin 2007

2007/B. 1594bis

RÉFORME DE LA FONCTION CONSULTATIVE

Remarques du CESRW sur les avant-projets de décret-cadre portant rationalisation de la fonction consultative

I. Rétroactes

- Le 8/06/2006, le Gouvernement wallon a proposé des mesures transversales et chaque Ministre a proposé des premières réorganisations des Commissions consultatives relevant de sa compétence.
- Le 30/06/2006, une concertation a été organisée entre le Gouvernement wallon et le CESRW.
- Le CESRW a remis son premier avis général le 23/10/2006 (Avis A. 839).
- Le 14/12/2006, le Gouvernement wallon a adopté, en première lecture, les mesures transversales et les propositions des Ministres et, le plus souvent, les a chargés de poursuivre la concertation avec le CESRW. Il a aussi chargé les Ministres de lui soumettre pour le 20/01/2007 les propositions de modifications décrétales à apporter, pour les Commissions de leur ressort, dans le projet global de décret-cadre.
- Le 19/02/2007, le CESRW a remis un deuxième avis sur la réforme de la fonction consultative (avis A. 850) dans lequel il demandait au Ministre-Président une concertation urgente sur l'ensemble de la réforme de la fonction consultative et ce, avant l'approbation en première lecture de l'avant-projet de décret-cadre.
- Le 10/05/2007, le Gouvernement wallon a pris acte de deux avant-projets de décret-cadre : un avant projet de décret-cadre portant rationalisation de la fonction consultative et un avant-projet de décret-cadre portant rationalisation de la fonction consultative pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution.
- Le 21/05/2007, le Ministre-Président du Gouvernement wallon a invité le CESRW à faire part de ses commentaires éventuels sur ce dispositif pour la fin juin 2007. En outre, il a invité le CESRW à formuler toute suggestion de nature à rationaliser davantage le nombre d'instances consultatives.

II. Les remarques du CESRW

Le CESRW a pris connaissance des deux avant-projets de décret-cadre portant rationalisation de la fonction consultative et tient à formuler un certain nombre de remarques portant sur :

- I. Les mesures transversales
- II. Le comité Energie
- III. Les dispositifs en matière d'emploi et de formation
- IV. Les dispositifs de réforme en matière d'action sociale et de santé.

I. Mesures transversales

1. MEMBRES EFFECTIFS ET MEMBRES SUPPLÉANTS

Bien que le CESRW partage le souci de rationalisation du législateur, il attire l'attention sur les conséquences pour certaines Commissions consultatives du fait de l'impossibilité pour un membre suppléant de siéger lorsque le membre effectif est présent.

En effet, il apparaît que, dans certains cas, le volume de travail qui incombe à telle ou telle commission nécessite l'intervention à la fois des membres effectifs et des membres suppléants.

Il préconise dès lors que des dispositions dérogatoires puissent être envisagées sur base d'un examen au cas par cas. Il estime donc qu'il serait souhaitable que ces dispositions relèvent du règlement d'ordre intérieur lequel est, de toute manière, soumis à l'approbation du Gouvernement.

2. MEMBRES DÉMISSIONNAIRES DE PLEIN DROIT

Le CESRW s'interroge sur l'opportunité de prévoir, dans le cadre de dispositions décrétales, qu'un membre est démissionnaire de plein droit lorsque celui-ci :

- a été absent de manière non justifiée à plus de trois réunions consécutives auxquelles il a été régulièrement convoqué ;

- a été absent sans raison médicale à plus de la moitié des réunions au cours des douze derniers mois auxquelles il a été régulièrement convoqué ;(...).

En effet, d'une part, on peut se demander ce qu'il convient de considérer comme absence justifiée ou injustifiée. D'autre part, le CESRW estime que la responsabilité du bon fonctionnement d'une Commission relève de la responsabilité de son Président et de celle des organisations qui proposent les membres à la désignation. Le CESRW craint aussi qu'une telle disposition décrétales soit difficilement applicable.

Comme pour le point précédent, cette disposition pourrait relever du règlement d'ordre intérieur.

II. Comité Energie

L'avant-projet de décret prévoit de supprimer le Comité Energie et d'en confier les missions au CESRW, arguant d'une composition similaire des deux organes.

Le CESRW tient à rappeler que le Comité Energie est composé de treize membres disposant d'une voix délibérative (six représentants proposés par le CESRW, quatre représentants des communes, un représentant des provinces, un représentant des consommateurs et un représentant d'organisations environnementales). Seize autres membres avec voix consultative siègent également en tant que représentants des opérateurs du secteur.

La similitude quant à la composition des deux organes n'est donc pas manifeste.

Conformément à son avis du 19 février 2007, le CESRW estime que **le Comité Energie doit rester une Commission consultative externe dont le CESRW assure le secrétariat.**

III. Les dispositifs en matière d'emploi et de formation

Le CESRW a examiné de manière globale les différents projets en cours visant à réformer la fonction consultative en matière d'emploi et de formation, à savoir le projet de décret-cadre portant rationalisation de la fonction consultative soumis pour avis, mais aussi le projet de décret modifiant le décret du 13 mars 2003 relatif à l'agrément des agences de placement, la note d'orientation du 8 février 2007 relative à la structure du décret-cadre en économie sociale et la note d'orientation du Gouvernement conjoint du 7 septembre 2006 relative notamment à la simplification du pilotage de l'alternance.

1. LES COMMISSIONS EFT-OISP, PMTIC, CHEQUES ET FORMATION AGRICOLE

1.1 La fusion des Commissions « Chèques »

Le CESRW prend acte de la fusion de la Commission d'agrément des opérateurs de formation dans le cadre des chèques-formation à la création d'entreprise et du Comité d'accompagnement du chèque-formation, en une seule Commission « Chèques ».

1.2. L'allégement des procédures d'agrément

Le CESRW prend acte de l'**allégement des procédures d'agrément** des Organismes d'Insertion socioprofessionnelle (OISP) et Entreprises de Formation par le Travail (EFT), des opérateurs de formation dans le cadre du dispositif chèque-formation, des opérateurs de formation dans le cadre du Plan Mobilisateur des Technologies de l'Information et de la Communication (PMTIC), ainsi que des Centres de formation professionnelle dans l'agriculture et des Associations d'amateurs.

En effet, les différentes Commissions concernées seront consultées uniquement dans les cas où l'administration n'a pas pu faire de propositions au regard de l'application des seuls critères fixés par ou en vertu des décrets et où une interprétation de ces critères apparaît dès lors nécessaire.

Globalement, le CESRW partage cette volonté de simplification et d'allègement des procédures d'agrément. Cependant, il estime que **chaque dispositif doit être examiné au cas par cas** et que les procédures, notamment relatives à l'organisation des relations entre l'administration et la Commission (type de dossiers transmis et/ou soumis, données communiquées et fréquence, etc.), devront être réglées précisément dans les règlements d'ordre intérieur *ad hoc* établis par chaque Commission.

Il s'agit entre autres de garantir aux Commissions une **information adéquate sur la mise en œuvre des dispositifs**, en ce compris les propositions de décision formulées directement par l'administration au Ministre. Le Conseil recommande par exemple la production régulière de rapports de l'administration à cet égard, à l'attention des Commissions.

1.3. Le transfert du secrétariat de l'administration vers le CESRW

Le CESRW relève que le projet de décret prévoit le **transfert du secrétariat** de 4 Commissions (EFT/OISP, PMTIC, Chèques et Formation agricole) de l'administration vers le CESRW.

Le CESRW estime qu'**un tel transfert n'apparaît pas opportun** et préconise que **le secrétariat de ces Commissions continue à être assuré par l'administration**.

1.4. Le rôle de suivi du CESRW

Le CESRW note que sa mission générale en matière d'avis sur l'exécution des décrets EFT-OISP, PMTIC, Chèques-formation et Chèques-crédation et/ou sur toutes questions relatives à ces dispositifs est inscrite dans le projet de décret portant rationalisation de la fonction consultative. Il invite à **assurer l'information adéquate du CESRW** sur la mise en œuvre des dispositifs afin de lui permettre d'exercer correctement sa mission d'avis. En particulier, il demande au Gouvernement wallon de **prévoir explicitement, pour chaque dispositif, l'établissement annuel d'un rapport d'évaluation par l'administration et d'un rapport d'activités de la Commission, ainsi que la transmission de ces rapports au CESRW**.

2. CONSIDERATIONS SUR D'AUTRES COMMISSIONS EN MATIERE D'EMPLOI - FORMATION

2.1. Le champ de l'économie sociale

Le CESRW note que le transfert du secrétariat de l'administration vers le CESRW vise aussi potentiellement d'autres Commissions dans le champ du Conseil wallon de l'économie sociale (CWES, ancien CWESMa), à savoir les Commissions relatives aux Initiatives de développement de l'emploi dans les services de proximité (IDESS), aux Entreprises d'insertion et aux Agences-conseil en économie sociale. Il approfondira sa réflexion et se prononcera sur ces aspects à l'occasion de la consultation sur le projet de décret (cadre) relatif à l'économie sociale.

2.2. La suppression de la Commission MIRE

Le CESRW constate avec satisfaction que, conformément aux propositions qu'il a émises dans l'avis A.851 du 19 février 2007, la Commission consultative d'agrément des MIRE est supprimée et qu'une mission d'évaluation globale des dispositions du décret MIRE est confiée au CESRW sur base des plans d'action et des rapports d'activité annuels des MIRE. Le CESRW soutient ces réformes.

2.3. Le maintien du rôle de la CAPLA en matière d'agrément et du secrétariat par le CESRW

A l'examen du projet de décret modifiant le décret du 13 mars 2003, le CESRW relève positivement que, conformément aux demandes exprimées à l'occasion de la concertation du 7 février 2007 et dans son courrier au Ministre JC MARCOURT du 21 février 2007, le rôle de la Commission consultative d'agrément des agences de placement (CAPLA) en matière d'agrément et celui du CESRW en matière de secrétariat sont maintenus. Le CESRW soutient cette optique. Il se prononcera de manière détaillée sur ce dossier dans le cadre de l'examen du projet de décret modifiant le décret du 13 mars 2003, actuellement soumis à consultation.

2.4. La réforme du Conseil consultatif de la formation en alternance (CCFA)

Le CESRW s'interroge sur les modalités de mise en œuvre de la Note d'orientation du 7 septembre 2006 relative au pilotage de l'alternance, en particulier en ce qui concerne la réforme du CCFA. Il souhaite **être informé et consulté sur les intentions** des Gouvernements à ce propos. Il renvoie aux considérations émises dans son avis A.845 du 19/2/2007.¹³

IV. Les dispositifs de réforme en matière d'action sociale et de santé

Le Bureau du CESRW a pris connaissance de l'avant-projet de décret-cadre portant rationalisation de la fonction consultative pour ce qui concerne les compétences de la Ministre C. VIENNE, à savoir le sous-chapitre 2 intitulé « Organes consultatifs actifs en matière d'Action sociale et de la Santé ». Il constate que les dispositions de l'avant-projet de décret correspondent globalement à la proposition de la Ministre C. VIENNE telle qu'adoptée par le Gouvernement wallon le 15 février 2007. Ce volet du projet de réforme suscite les commentaires suivants.

¹³ Avis sur la note d'orientation relative à la restructuration du pilotage de l'alternance et à la simplification des systèmes de primes versées à l'employeur et aux opérateurs (A. 845 adopté par le Bureau du 23/1/2007 et l'Assemblée plénière du 19/2/2007).

2. LA FONCTION CONSULTATIVE INTERPROFESSIONNELLE DU CESRW EN MATIÈRE D'ACTION SOCIALE ET DE SANTÉ

En préalable, se pose la question essentielle de l'**articulation** de ce chapitre de l'avant-projet de décret avec les **missions décrétales** dévolues au **CESRW**.

L'interpellation adressée au Ministre-Président le 20 février 2007¹⁴ déplorant la non reconnaissance du CESRW comme organe consultatif interprofessionnel pour ces matières et demandant une concertation en urgence sur ce dossier, est restée sans suite à ce jour. Il paraît dès lors essentiel de rappeler au Gouvernement wallon les **positions de principe**, adoptées à l'**unanimité** par les interlocuteurs sociaux sur certains points.

La propre fonction consultative du CESRW en matière d'Action sociale et de Santé est totalement ignorée dans l'avant-projet de décret, ce qui reflète une méconnaissance et/ou une absence de reconnaissance de la mission décrétales du CESRW sur l'**ensemble** des compétences régionales.

Le CESRW souhaite, au contraire, que l'on veuille à renforcer et optimiser sa propre **fonction consultative interprofessionnelle** dans ce champ de compétences :

- en reconnaissant cette fonction par la **consultation** systématique du CESRW sur les projets de décrets et/ou d'arrêtés applicables à ces matières ;
- en garantissant la **complémentarité** entre la fonction consultative interprofessionnelle générale, confiée explicitement au CESRW, d'une part, et la fonction consultative sectorielle et d'agrément confiée aux nouvelles instances, d'autre part, selon des modalités à déterminer ; au minimum, une articulation devrait être prévue dans l'avant-projet de décret entre le rôle du CESRW et celui du Conseil wallon de l'Action sociale et de la Santé (CWAS);
- en donnant au CESRW les **moyens** d'exercer adéquatement sa mission générale par une alimentation opportune de ses travaux comme la transmission obligatoire de rapports annuels et d'avis généraux du CWAS et des Commissions permanentes (reporting et évaluation globale).

Concrètement, le CESRW demande que l'art.38, 3° de l'avant-projet de décret stipulant que le CWAS a pour mission « d'assister le Gouvernement dans ses avis sur les questions de la politique d'action sociale et de santé, notamment dans le cadre des projets de décrets ou de réglementations applicables à ces matières » soit revu afin de réserver cette mission générale au CESRW, conformément au Décret du 25 mai 1983. Le Conseil suggère, en outre, dans un souci de bonne coopération, qu'un-e représentant-e de son secrétariat puisse assister, en qualité d'observateur, aux réunions du CWAS, en application des dispositions prévues à l'art.44 de l'avant-projet de décret.

¹⁴ Courrier adressé par le Président du CESRW au Ministre-Président le 20 février 2007 relatif à une demande de concertation sur la réforme de la fonction consultative (Réf. 2007/44).

Par ailleurs, l'ancrage des nouvelles instances et les tâches qui seraient confiées au CESRW dans le cadre d'une coopération avec celles-ci renvoient à la question de leur impact en termes d'organisation du travail et de transfert potentiel de charge au CESRW.

2. RATIONALISER LA FONCTION CONSULTATIVE SECTORIELLE

Le CESRW accueille favorablement la volonté du Gouvernement wallon de **rationaliser** et de restructurer les 16 organes consultatifs existants en matière de Santé, d'Action sociale et d'Égalité des chances.

L'intention d'établir des **liens entre la fonction consultative générale** (politique menée/projets décrets et réglementaires) **et** la fonction consultative **sectorielle**/fonction d'agrément ainsi que de permettre une **réflexion globale** sur l'ensemble des différents secteurs et l'articulation entre eux (transversalité) est également un point positif à relever.

Toutefois le CESRW aurait souhaité être associé à une réflexion plus approfondie sur base de **l'évaluation** du fonctionnement des organes existants et de leur composition. Le CESRW rappelle, à cet égard, les demandes qu'il avait formulées dans son avis A.839 du 23 octobre 2006 (évaluation des travaux des 16 organes existants et aperçu des moyens actuellement affectés au secrétariat de ces organes).

En outre, le CESRW constate que de nombreuses interrogations subsistent dans l'avant-projet de décret concernant les missions, la composition et l'ancrage des **Commissions permanentes**. La question de la représentation au sein de ces instances, notamment celle des interlocuteurs sociaux sectoriels, des interlocuteurs sociaux interprofessionnels, des experts et des usagers doit, par exemple, être clarifiée. En outre, il convient de souligner l'impact potentiel de la réforme sur les décrets existants.

Concrètement, le projet de réforme appelle les premières réflexions suivantes.

2.2. L'articulation Conseil wallon/commissions permanentes

L'articulation entre le Conseil wallon de l'Action sociale et de la Santé (CWAS) et les 6 Commissions permanentes¹⁵ ne paraît pas claire. Plusieurs questions méritent d'être examinées : les Commissions permanentes disposent-elles d'une autonomie dans l'adoption de leur avis ? Dans quelle mesure ? Le CWAS va-t-il exercer un rôle de filtre ou de coordination ?

¹⁵ Pour rappel, les 6 commissions permanentes concernent les secteurs suivants : santé, famille, action sociale, personnes handicapées, personnes d'origine étrangère, troisième âge.

2.2. Missions des Commissions permanentes

Des interrogations subsistent sur les **missions** des 6 Commissions permanentes :

Dans les missions confiées aux 6 Commissions permanentes, on peut identifier deux catégories :

- 2 Commissions (cf. santé et 3^{ème} âge) auxquelles on attribue deux types de missions : mission générale (réflexion globale), d'une part, et mission d'expertise (avis technique et agrément), d'autre part ;
- 4 Commissions (cf. famille, personnes d'origine étrangère, action sociale et personnes handicapées) auxquelles une seule mission est attribuée : réflexion globale.

Le CESRW se demande pourquoi on établit cette différence et pourquoi la fonction d'agrément est maintenue pour certains secteurs (cf. établissements de soins et établissements et services visant les personnes âgées) et pas pour d'autres. Il pose la question de savoir ce que devient la fonction d'agrément qui concerne les autres secteurs.

2.3. Composition des Commissions permanentes

Des interrogations subsistent sur la **composition** des 6 Commissions permanentes.

Les membres des 6 Commissions permanentes doivent tous être « experts » dans les matières traitées par lesdites Commissions¹⁶. L'article 61 définit, par ailleurs, une série de critères à prendre en considération lors de la nomination des membres des différentes Commissions. Ces dispositions appellent les commentaires suivants :

- o Les **conditions** énoncées à l'article 61, §1^{er} sont-elles **cumulatives** ? (Ex. 1^{er} tiret « *expérience d'au moins 5 ans* » et 2^{ème} tiret « *actifs notamment dans les fédérations, associations, institutions ou services œuvrant dans les matières attribuées à la Commission permanente* »).
- o De quelle « **expérience** » s'agit-il ? Expertise de type universitaire ou organisationnelle ?
- o L'importance est soulignée de l'**équilibre** à respecter dans la composition des Commissions permanentes (cf. entre sous-secteurs, entre les différentes catégories/composantes clairement identifiées).

A cet égard, il faut relever :

- le rôle crucial des pouvoirs publics dans la désignation des **Présidents** (garants du respect des équilibres, de l'articulation entre l'interprofessionnel et le sectoriel, de l'arbitrage entre l'intérêt général et les intérêts particuliers, etc.) ;
- la responsabilité des organisations dans la désignation de leurs **représentants** (expertise et représentativité réelles, régularité dans la participation aux travaux et respect des principes énoncés ci-dessous).

¹⁶ Cf. articles 71, 73, 75, 77, 79 et 81 de l'avant-projet de décret.

- Quid de la représentation des **bénéficiaires** (cf. article 61, 5^{ème} tiret) ?

A relever :

- le fait que différents acteurs peuvent défendre l'intérêt des usagers (ex. organisations syndicales, mutualités) ;
 - la mise en garde contre la faible représentativité d'éventuels experts qui ne représenteraient que certains intérêts particuliers plutôt que l'intérêt général dans une optique globale/sociétale ;
 - la distinction à établir entre des groupes de pression ponctuels et des représentations permanentes ;
 - la consultation, tant par la Ministre que par les Commissions, de différents acteurs ou groupements est toujours possible sans que cela implique une participation structurelle de ceux-ci au fonctionnement de ces instances.
- La question de « *la représentation spécifique (...) des **organisations représentatives des travailleurs des secteurs*** » (art.61 5^{ème} tiret) » au sein de chaque commission doit être précisée. L'importance d'une présence syndicale, y compris au sein des instances consultatives sectorielles, est soulignée. Les représentants patronaux font preuve d'ouverture par rapport à ce principe étant entendu que :
 - la représentation syndicale soit bien exercée dans l'optique d'une fonction consultative et non revendicative (les organes consultatifs n'étant **pas** des lieux de **négociation** entre représentants des employeurs et des travailleurs) ;
 - certains aspects relatifs à la gestion d'un secteur ou d'un établissement relèvent avant tout de la relation bilatérale entre pouvoirs publics et gestionnaires et donc, dans le chef de ces derniers, de leur responsabilité.

2.4. Evaluation des organes existants/Mesures abrogatoires

En l'absence de précisions sur les mesures abrogatoires, on peut se demander dans quelle mesure les Commissions permanentes se substituent aux organes consultatifs existants. Les décrets concernés sont mentionnés à la section 7 de l'avant-projet de décret. Ce point sera complété en vue de l'adoption du texte en première lecture.

On ne dispose toujours pas d'une **évaluation** des travaux et de la composition des organes existants ni d'un **tableau comparatif** sur les missions exercées par les anciens et les nouveaux organes. En tout état de cause, on souligne la nécessité de capitaliser les « **bonnes pratiques** » engrangées dans le fonctionnement des organes existants.
