



Union des Villes et
Communes de Wallonie
asbl



Fédération des CPAS

Vos réf. : ASS/70903

Nos réf. : LV/ALV/JMR/cb/2017-56

Votre correspond. : Jean-Marc Rombeaux
081 24 06 54
jmr@uvcw.be

Annexe(s) : 1

Monsieur Maxime Prévot
Vice-Président et Ministre des Travaux
publics, de la Santé, de l'Action sociale et
du Patrimoine
Rue des Célestines, 1
5000 Namur

Namur, le 23 juin 2017

A l'attention de Monsieur Pascal Degallier, Attaché

Monsieur le Vice-Président,
Monsieur le Ministre,

**Concerne : Avis de la Fédération des CPAS
Projet d'arrêté du Gouvernement wallon relatif à l'aide alimentaire**

Nous avons bien reçu votre demande d'avis datée du 31 mai dernier sur le projet sous rubrique et nous vous en remercions.

Ce projet a été débattu par notre Comité directeur ce 15 juin.

Vous trouverez l'avis de la Fédération des CPAS en annexe.

Restant à votre disposition pour tout renseignement complémentaire, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Vice-Président, Monsieur le Ministre, l'assurance de notre considération très distinguée.

Luc Vandormael,
Président

Copie de la présente est adressée à Paul Magnette, Ministre-Président du Gouvernement wallon.



Fédération
des CPAS

AVIS DE LA FEDERATION DES CPAS

N° 2017-11

PROJET D'ARRETE DU GOUVERNEMENT WALLON RELATIF A L'AIDE ALIMENTAIRE

**ADRESSE A MAXIME PREVOT, VICE-PRESIDENT ET MINISTRE DES TRAVAUX
PUBLICS, DE LA SANTE, DE L'ACTION SOCIALE ET DU PATRIMOINE**

DATE 23 JUIN 2017

Personne de contact : Jean-Marc Rombeaux - Tél : 081 24 06 54 mailto : jean-marc.rombeaux@uvcw.be



Un projet d'arrêté d'exécution a été soumis à la Fédération en vue d'un avis pour le 26 juin.

Après un rappel du contexte, le présent avis se centre sur les mesures proposées en matière de :

1. Programmation
2. Agrément
3. Financement
4. Accompagnement social

Le point le plus délicat est la programmation.

CONTEXTE

1. Le plan de lutte contre la pauvreté prévoit de favoriser la création et l'organisation d'épiceries sociales.

2. Le 10 février vous avez déposé au Parlement wallon un projet de décret insérant des dispositions relatives à l'aide alimentaire dans le Code wallon de l'action sociale et de la santé. Il est résumé comme suit dans le document parlementaire :

Dans le cadre des politiques d'Action sociale et de la lutte contre la pauvreté, un nouveau dispositif prévoit d'agréer et de financer les épiceries sociales et les restaurants sociaux. Une concertation des acteurs de l'aide alimentaire à l'échelle de la Région sera aussi reconnue et soutenue de manière à améliorer le fonctionnement de l'ensemble du secteur comprenant de multiples acteurs locaux.

La Fédération vous avait remis d'initiative un avis sur le projet de Décret. Il a été voté le 23 mars 2017 (M.B. 2.5.2017). Il serait assorti d'un budget de 935 000 euros¹.

3. Ce texte concerne les CPAS à plusieurs titres :

- des CPAS gèrent des épiceries sociales et restaurants sociaux ;
- des normes devront exister pour ceux-ci ;
- une réelle collaboration devra exister entre d'une part, les épiceries sociales ou restaurants sociaux et, d'autre part, les CPAS ou d'autres services sociaux via des conventions ;
- une programmation territoriale prévoira un nombre d'agréments par province ;
- des subventions seront octroyées à titre d'intervention dans les frais liés aux missions d'accompagnement social (ex. frais de personnel et de formation ou d'intervention).

4. Le présent avis a été adopté par les membres de notre Comité directeur réuni ce 15 juin.

¹ Exposé de M. Prévot - Discussion générale - Discussion des articles – Adoption - CRAC 119 – 17.3.2017. p. 6.



1. PROGRAMMATION (ART. 38/9)

§1. La programmation visée à l'article 56/3, §3 du Code décretaal est établie par province.

§2 Pour les épiceries sociales, le nombre d'agrément par province est fixé de la façon suivante :

- 1° un agrément est accordé par tranche entière de 5 000 personnes disposant du revenu d'intégration ou de son équivalent dans les communes de la province,
- 2° un agrément est également accordé par tranche entière de 500 km² de superficie.

§3. Pour les restaurants sociaux, le nombre d'agrément par province est fixé de la façon suivante :

- 1° un agrément est accordé par tranche entière de 10 000 personnes disposant du revenu d'intégration ou de son équivalent dans les communes de la province,
- 2° un agrément est également accordé par tranche entière de 2 000 km² de superficie.

§4. Chaque année la programmation applicable à l'année suivante est publiée au Moniteur belge avant le 31 décembre sur base des chiffres de l'année précédente.

§5. En cas d'insuffisance d'agrément encore disponible dans le cadre de la programmation par province lorsque plusieurs demandes ont été valablement introduites, tout nouvel agrément est octroyé, en priorité, au service situé dans la commune dont relève le plus grand nombre de personnes disposant du revenu d'intégration ou de son équivalent.

1.1. Le projet ne dit pas comment sont comptées les personnes avec revenu d'intégration (RI) ou équivalent (ERI) : moyenne mensuelle, par année, au mois de décembre ,... ? Ce point devrait être précisé.

1.2. Dans les dispositions relatives au financement, on fait état de moyenne mensuelle RI-ERI. (38/10, par. 1). Nous avons pris cette hypothèse. Pour 2016, on dispose :

- des RI pour les 9 premiers mois,
- des ERI pour les 6 premiers mois.

Nb : nous avons fait le chiffrage aussi avec les données en base annuelle 2015. Cela ne change pas fondamentalement l'analyse ci-dessous (cf. annexe 1).

1.3.

Programmation restaurant social - simulation					
Province	ERI+RI	10.000	Superficie	2.000	
Brabant Wallon	2.601	0	1.090	0	0
Hainaut	26.168	2	3.786	1	3
Liège	25.359	2	3.862	1	3
Luxembourg	2.436	0	4.440	2	2
Namur	7.532	0	3.666	1	1
Wallonie	65.260	4	16.844	5	9

La programmation permet donc 9 restaurants sociaux.

Au Parlement, en mars dernier, vous avez évoqué l'existence de 21 restaurants sociaux au 1^{er} janvier 2016². En février 2017, nous avons entendu le chiffre de 29 lors d'une réunion de la concertation de l'aide alimentaire.

² Exposé de M. Prévot - Discussion générale - Discussion des articles – Adoption - CRAC 119 – 17.3.2017 – p. 13.



La programmation couvre donc dans le cas le plus favorable moins de la moitié de l'existant (9/21). Elle ne donne aucune marge pour le Brabant wallon et est symbolique dans les autres Provinces. Le critère RI et ERI joue peu : il donne de la place pour 4 restaurants. C'est marginal.

1.4.

Programmation épicerie sociale - simulation					
Province	ERI+RI	5000	Superficie	500	Total
Brabant Wallon	2.601	0	1.090	2	2
Hainaut	26.168	5	3.786	7	12
Liège	25.359	5	3.862	7	12
Luxembourg	2.436	0	4.440	8	8
Namur	7.532	1	3.666	7	8
Wallonie	65.260	11	16.844	31	42

42 épicerie pourraient être agréées. C'est relativement peu au regard des demandes croissantes d'aide alimentaire liées à la paupérisation et précarisation de la population.

Au Parlement, en mars dernier, vous avez évoqué l'existence de 62 épicerie sociale au 1^{er} janvier 2016. En février 2017, nous avons entendu le chiffre de 79 lors d'une réunion de la concertation de l'aide alimentaire.

La programmation couvre donc dans le cas le plus favorable 2/3 de l'existant (42/62). Le nombre prévu pour le Brabant wallon est marginal : 2.

Comme la superficie est fixe, le nombre de RI-ERI est la seule variable. Or, le critère RI-ERI joue peu. A titre illustratif, nous avons calculé le nombre de RI-ERI supplémentaire pour avoir une épicerie en plus.

Δ RI-ERI pour une épicerie en plus			
Province	ERI+RI	5000	
Brabant Wallon	2.601	0	2.399
Hainaut	26.168	5	3.832
Liège	25.359	5	4.641
Luxembourg	2.436	0	2.564
Namur	7.532	1	2.468

Il faudrait donc une hausse importante du nombre de RI-ERI pour avoir une épicerie en plus. Dans le Luxembourg et le Brabant, il faudrait pratiquement un doublement.

De facto, la programmation proposée introduit un moratoire.

1.5. Vu ces éléments, nos demandes sont les suivantes.

Il existe à ce jour des chiffres différents concernant l'existant.

1.5.1. Dans ce contexte, n'est-il pas hasardeux de déjà figer une programmation ?

Les règles proposées par la programmation ne couvrent pas l'existant.



Si ces normes sont appliquées telles quelles, elles impliquent des fermetures ou regroupements. Vu la vraisemblable dispersion géographique des structures, le scénario d'un regroupement nous paraît à tout le moins incertain.

1.5.2. La programmation devrait permettre aux structures existantes de fonctionner tout en laissant une marge pour l'arrivée de nouveaux acteurs.

Un contre-argument possible est le budget : il ne permet pas de tout financer. A tout prendre, il nous semble préférable de permettre à une structure qui répond à un besoin de pouvoir continuer à le faire sans accéder à la nouvelle subvention plutôt que de lui imposer de fermer.

1.5.3. La programmation envisagée ne devrait-elle pas être une programmation de financement plutôt qu'une programmation d'agrément (« ouverture ») ?

Pm, dans son avis de mars 2017, la Fédération avait proposé une programmation par arrondissement vu que la province est un espace territorial trop vaste si l'on veut assurer le maillage de l'offre et sa proximité. C'est d'autant plus vrai que les personnes en situation de pauvreté ou de précarité ont souvent des problèmes de mobilité. Au Parlement, le Ministre a décliné arguant du fait que cela risquait de poser problème en terme de « souplesse ».

1.5.4. La programmation ne peut aboutir à des discriminations sous-régionales.

1.5.5. Si une épicerie sociale est agréée via le dispositif Idess en tant que magasin social, elle doit pouvoir continuer à fonctionner.

2. AGRÉMENT (38/2 À 38/4)

2.1. Le projet apporte quelques précisions concernant les conditions d'agrément figurant dans le Décret de base (reprises pm en annexe 2).

2.1.1. Pour être agréés, les épiceries sociales et les restaurants sociaux doivent disposer respectivement d'un horaire d'ouverture hebdomadaire minimal de deux heures et de cinq heures. (Art 38/4).

Ces normes sont minimalistes.

2.1.2. Les formations des travailleurs et bénévoles sont organisées dans une optique d'accueil des personnes de dynamique d'échange ou de partage entre travailleurs et bénévoles à propos de cet accueil. En fonction de la catégorie attribuée au service (cf. infra), celui-ci s'engage à former, chaque année, ses travailleurs et bénévoles pour un total d'heures fixé comme suit :

- Catégorie 3 : 10 heures/an
- Catégorie 2 : 20 heures/an
- Catégorie 1 : 30 heures/an (38/3)

Nous présumons que ces heures sont par service, peu importe la répartition entre les personnes. Si ces exigences étaient par personne, elles seraient trop conséquentes.

2.1.3. Si une collaboration est nécessaire avec un service social, à l'accomplissement de la mission d'accompagnement social, la convention de partenariat y relative contient au minimum les indications suivantes

1. l'identification de l'association, institution ou service (nom, siège social et d'exploitation, nom et fonction du représentant) faisant appel à la collaboration,



2. l'identification du service social (nom, siège social et d'exploitation, nom et fonction du représentant) auquel il est fait appel,
3. l'objet de la convention, à savoir l'accomplissement de la mission d'accompagnement social telle que définie à l'article 56/1, 2° du Code décretaal, pour les épiceries sociales, ou 56/2, 2° du Code décretaal, pour les restaurants sociaux,
4. la durée de la convention et la date de prise d'effet,
5. la signature des parties, et la date de celle-ci. (38/2)

Tant l'épicerie sociale que le restaurant social doivent assurer un accompagnement social soit en interne soit via une convention de partenariat. Cette norme relative à la convention ne concerne pas le CPAS en tant que gestionnaire du service mais en tant que service social. En particulier, le partenariat aurait un coût.

La convention doit aborder la question du coût des modalités du partenariat. Ce devrait être une des mentions minimum.

2.1.4. Le dossier d'agrément doit reprendre :

8. une attestation de sécurité incendie, établie conformément au modèle détaillé en annexe 2, pour les locaux au sein desquels se déroulent les activités.

On comprend aisément le principe de la demande. Dans le même temps, quelles sont les normes incendie de référence ?

3. FINANCEMENT (38/10 À 38/13)

Trois catégories sont fixées en fonction d'un nombre de points.

Les catégories sont définies en fonction des éléments pondérés suivants : nombre de RIS et ERIS de la commune, heures d'ouverture, nombre de bénéficiaires, volume d'activité (repas (restaurant), visite (épicerie)).

Nombre RI-ERI		84 plus bas	85	84 plus élevé
	Points	2	4	6
Heure d'ouverture	Epicerie	<6 et >2	<12 et >6	>12
	Points	1	2	3
	Restaurant	<15 et >5	<36 et >15	>36
	Points	1	2	3
Bénéficiaires		<200	<500 et >200	>500
	Points	1	2	3
Activité	Epicerie	<999 et >200	<2000 et >1000	>2000
	Points	2	4	6
	Restaurant	<999 et >500	<15000 et >5000	>15000
	Points	2	4	6

Dans les limites des crédits, le montant de la subvention forfaitaire des services agréés est égal à :

- 5 000 euros pour les services classés en catégorie 3 (<= 10 points) ;
- 10 000 euros pour les services classés en catégorie 2 (entre 11 et 14 points) ;
- 15 000 euros pour les services classés en catégorie 1 (>= 15 points). (Art. 38/13).

Pour les services agréés classés en catégorie 4, aucune subvention n'est octroyée.



3.1. En pratique, en catégorie 4 sont visés :

- les épiceries avec moins de 200 visites,
- les restaurants avec moins de 500 repas.

3.2. L'octroi d'une subvention est appréciable. Dans le même temps, ces montants sont modiques et insuffisants eu égard à l'ampleur des problèmes constatés sur le terrain.

Elle ne constitue ni une impulsion pour créer de nouvelles épiceries afin de répondre à un besoin croissant, ni une aide permettant une réelle professionnalisation du secteur.

C'est d'autant plus vrai si l'on se souvient qu'un accompagnement social doit être assuré.

Ainsi, pour une épicerie de catégorie 1, il faudrait assurer un accompagnement social à plus de 500 personnes avec 15 000 euros. Soit moins de 30 euros par personne.

3.3. Pour le restaurant social, des heures d'ouvertures de 36 heures semblent peu réalistes car trop étendus pour être pratiqués.

4. ACCOMPAGNEMENT SOCIAL

La notion d'accompagnement social n'est précisée ni dans l'arrêté, ni dans le décret.

L'accompagnement social ne peut être fait que par un professionnel. En première analyse, nous pensons aux diplômés suivants : travailleur social, infirmier social, psychologue, éducateur. En vertu du principe de confiance, ce professionnel doit avoir le choix de son type d'action.

Nb : Cette proposition figurait dans l'avis que la Fédération vous a transmis sur le Décret en mars 2017.

Dans cette optique, relevons que dans une étude récente menée en CPAS et non publiée³, les éléments suivants ressortaient :

Dans 81 % des cas, l'accompagnement social qui est effectué dans le cadre de l'aide alimentaire n'est pas un accompagnement particulier. Il s'inscrit dans l'accompagnement « classique » effectué par les travailleurs sociaux. Encore une fois, l'aide alimentaire apparaît comme une aide complémentaire et non une aide en soi.

Par contre, dans 19 % des cas où l'accompagnement est spécifique, il est intéressant d'aller voir ce qui se fait par les CPAS. Beaucoup profitent de cette forme d'aide sociale pour:

- favoriser l'accès à une alimentation saine et équilibrée ;
- permettre un suivi social plus régulier des personnes (l'aide alimentaire permet de voir plus régulièrement les personnes, même pour une courte durée) ;
- tenter de voir si, derrière l'aide alimentaire, il n'y a pas de difficultés budgétaires plus profondes, ou d'autres problèmes comme celui du logement, etc. L'aide alimentaire est alors perçue comme une « amorce » pour discuter plus en profondeur ;
- faciliter certains contacts (par exemple, avec les enfants de la famille) ;
- informer davantage sur l'ensemble des services offerts par le CPAS ;
- etc.

En tout état de cause, plusieurs répondants mettent en évidence que l'aide alimentaire permet un « autre » dialogue avec les bénéficiaires, un dialogue plus « détendu » de la part de la personne bénéficiaire. On peut donc dire que l'aide alimentaire représente un outil pédagogique.

³ Ricardo Cherenti. *Les aides alimentaires dans les CPAS wallons*. Septembre 2016, p. 43.

**Annexe 1 - Simulation de programmation avec RI+ERI 2015 en base annuelle**

Programmation restaurant social - simulation					
Province	ERI+RI	10.000	Superficie	2.000	
Brabant Wallon	4.470	0	1.090	0	0
Hainaut	39.310	3	3.786	1	4
Liège	36.440	3	3.862	1	4
Luxembourg	4.416	0	4.440	2	2
Namur	11.578	1	3.666	1	2
Wallonie	96.214	7	16.844	5	12

Programmation épicerie sociale - simulation					
Province	ERI+RI	5000	Superficie	500	Total
Brabant Wallon	4.470	0	1.090	2	2
Hainaut	39.310	7	3.786	7	14
Liège	36.440	7	3.862	7	14
Luxembourg	4.416	0	4.440	8	8
Namur	11.578	2	3.666	7	9
Wallonie	96.214	16	16.844	31	47

Annexe 2 - Normes d'agrément des épiceries sociales et des restaurants sociaux (pm)

Toute association ou institution doit, pour être agréée en qualité d'épicerie sociale ou de restaurant social, répondre aux conditions suivantes:

- 1° être créée ou être organisée par une association sans but lucratif, une fondation d'utilité publique, une commune, un centre public d'action sociale ou une association visée au chapitre XII de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale ;
- 2° avoir le ou les sièges de ses activités en région de langue française ;
- 3° accomplir de manière régulière des actions d'accompagnement social soit en interne soit via une convention de partenariat ;
- 4° s'adresser principalement aux personnes visées à l'article 49 ;
- 5° établir des collaborations avec les services et institutions nécessaires à l'accomplissement de ses missions via des conventions de partenariat ;
- 6° s'engager à informer tout bénéficiaire des dispositifs existant en matière d'insertion socioprofessionnelle, d'insertion sociale et de médiation de dettes ;
- 7° s'engager à former les travailleurs et les bénévoles dans une optique d'accueil des personnes visées à l'article 49 ;
- 8° s'engager à informer l'administration de toute modification intervenue dans ses statuts ainsi que dans la composition, les fonctions ou le statut du personnel accomplissant les actions d'accompagnement social ;
- 9° établir un règlement d'ordre intérieur mentionnant notamment les conditions d'accès ;
- 10° favoriser une alimentation saine et équilibrée et les produits de qualité, dans le respect du décret du 6 novembre 2008 relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination ;
- 11° limiter le gaspillage, notamment alimentaire et limiter l'utilisation de matériaux d'emballage.

(Cwass, art. 56/3)