



AVIS A. 1096

**AVIS RELATIF AU PROJET D'ARRÊTÉ MODIFIANT
L'AGW DU 29 JANVIER 2004 RELATIF À LA
RECONNAISSANCE ET AU SUBVENTIONNEMENT DES
RELAIS SOCIAUX – PÉRENNISATION DES PLANS
GRAND FROID**

Adopté par le Bureau du CESW le 22 octobre 2012

SOMMAIRE

1. DEMANDE D'AVIS	p.3
2. EXPOSE DU DOSSIER	p.3
2.1 Objet du projet d'arrêté	p.3
2.2 Contenu du projet d'arrêté	p.3
2.3 Entrée en vigueur	p.4
2.4 Base juridique	p.4
2.5 Impact budgétaire	p.4
3. AVIS	p.5
3.1 Préambule	p.5
3.2 Considérations générales	p.6
3.2.1 Remarques liminaires	p.6
3.2.2 Cadre structurel	p.6
3.2.3 Articulation des dispositifs	p.7
3.2.4 Critères objectifs d'attribution des moyens	p.8
3.2.5 Evaluation/Contrôle	p.8

1. DEMANDE D'AVIS

Le 31 mai 2012, le CESW a été saisi d'une demande d'avis de la Ministre TILLIEUX concernant le projet d'arrêté modifiant l'AGW du 29 janvier 2004 relatif à la reconnaissance et au subventionnement des relais sociaux – Pérennisation des Plans grand froid. Cet avant-projet d'arrêté a été adopté en première lecture par le Gouvernement wallon le 12 juillet 2012. Les avis du CWASS ainsi que du Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la RW ont également été sollicités.

Après un premier échange sur ce dossier lors de sa réunion du 5 septembre 2012, la Commission AIS a estimé que de multiples éclaircissements s'avéraient nécessaires avant de se prononcer et a décidé d'inviter un-e représentant-e du Cabinet de la Ministre E. TILLIEUX à venir présenter le projet d'arrêté. Le Cabinet a répondu favorablement à cette demande. Le 3 octobre 2012, Mme Mélissa WALKA, conseillère au Cabinet de la Ministre E. TILLIEUX, est venue présenter le projet d'arrêté en Commission et a procédé à un échange avec les membres, sur base d'une liste non exhaustive de questions qui lui avaient été transmises préalablement.

2. EXPOSÉ DU DOSSIER

2.1 Objet du projet d'arrêté

Le projet d'arrêté a pour objet de modifier l'AGW du 29 janvier 2004 relatif à la reconnaissance et au subventionnement des relais sociaux, afin d'intégrer le dispositif « Plans grand froid » dans la réglementation et d'en assurer un financement pérenne.

Des « Plans grand froid » ont été organisés en Wallonie pour la 3^{ème} année consécutive. Ils se sont déroulés du 1^{er} novembre au 31 mars. 33.000 nuitées ont été enregistrées au cours de la période 2011-2012. La capacité d'accueil s'élève à 270 lits disponibles dans les abris de nuit et 177 dans les casernes. Le nombre d'accueil de jour est passé de près de 33.000 à 39.000. Plus de 2100 personnes ont été accueillies contre 1800 au cours de 2011. Pour le GW, l'augmentation généralisée de la fréquentation dans le cadre de ce dispositif justifie la nécessité de le maintenir et de le formaliser.

2.2 Contenu du projet d'arrêté

2.2.1 Missions

L'organisation d'un « Plan grand froid » est intégrée dans les missions des Relais sociaux ¹ au même titre que l'accueil de nuit, de jour, le travail de rue et le dispositif d'urgence sociale.

¹ Pour rappel, les relais sociaux sont des structures ayant pour mission d'assurer la coordination et la mise en réseau des secteurs publics et privés impliqués dans l'aide aux personnes en situation d'exclusion (art.48, 2° du Code). Le public bénéficiaire est toute personne en situation d'exclusion c-à-d confrontée à la difficulté de mener une vie conforme à la dignité humaine telle que stipulée à l'article 23 de la Constitution, ce qui implique la garantie de certains droits économiques, sociaux et culturels (droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle, droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et de l'aide sociale, médicale et juridique, droit à un logement décent, droit à la protection d'un environnement sain, droit à l'épanouissement culturel et social).

2.2.2 Plan d'actions

Le GW détermine annuellement un Plan d'actions qui comporte au moins les aspects suivants :

- La coordination du « Plan grand froid » au départ des relais sociaux ;
- La durée du Plan (min. du 1^{er} novembre au 31 mars) ;
- L'organisation d'un accueil continu et 24h/24h des sans-abri ;
- L'inconditionnalité de l'accueil durant la durée du Plan ;
- La mise à disposition des commodités de base pour les sans-abri ;
- Les modalités d'évaluation.

2.2.3 Subventions

La subvention accordée aux relais sociaux pour exercer cette mission s'élève à maximum :

- 90.000€ pour les relais situés dans une ville de + 150.000 hab.
- 67.500 pour les relais situés dans une ville comprise entre 100.001 hab. et 149.999 hab.
- 45.000 € pour les relais situés dans une ville de - 100.000 hab.

Vu la courte période et le besoin immédiat de trésorerie pour les opérateurs, la totalité de la subvention est versée en une seule fois, sur la base du Plan remis par chaque relais social. Un contrôle des mesures prises est effectué de manière systématique, et peut entraîner la récupération de la subvention en cas de non-respect des dispositions.

2.2.4 Rapport d'activités

Un modèle de rapport d'activités est annexé au projet d'arrêté. Les modalités de rentrée du rapport et des pièces justificatives seront précisées dans l'arrêté de subvention ministériel.

2.3 Entrée en vigueur

L'entrée en vigueur du projet d'arrêté a été fixée au **1^{er} juin 2013** afin de s'appliquer aux prochains « Plans grand froid » (2013-2014).

2.4 Base juridique

- Art. 57-65 du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé (volet décretaal).
- AGW du 29 janvier 2004 relatif à la reconnaissance et au subventionnement des relais sociaux.

2.5 Impact budgétaire

427.500 €/an répartis de la manière suivante :

- 90.000 € pour les relais de Liège et Charleroi.
- 67.500 pour le relais de Namur.
- 45.000 pour les relais de Verviers, La Louvière, Mons et Tournai.

3. AVIS

3.1 PREAMBULE

Au terme de l'audition et de l'échange avec Mme M. WALKA, conseillère au Cabinet de la Ministre E. TILLIEUX, lors de la réunion du 3 octobre 2012, la Commission AIS a obtenu des éclaircissements aux questions soulevées lors d'un premier examen du projet d'arrêté relatif aux Relais sociaux – « Plans grand froid ».

La Commission AIS a pris acte notamment des éléments suivants :

- La motivation d'ancrer les interventions « Plans grand froid » au niveau des Relais sociaux se justifie par le fait que ceux-ci constituent un outil de **coordination** des divers opérateurs impliqués dans la lutte contre la précarité sociale, permettant d'assurer une offre de services optimale sur le territoire qui relève de leurs compétences.
- Les dispositions relatives aux « Plans grand froid » se justifient par la volonté du GW de **renforcer**, durant la période hivernale, l'accueil, la prise en charge et l'hébergement des personnes en situation de grande précarité.
- La **pérennisation** des moyens prévus pour activer les « Plans grand froid » se justifie au regard des premières expériences menées jusqu'ici et permet de coordonner/organiser les actions des Relais sociaux à plus long terme. Cela permettra notamment de faciliter le versement des subventions dont les montants sont modulés en fonction de la taille des villes et octroyés dans la limite des crédits budgétaires.
- Les interventions intervenant dans ce cadre s'adressent prioritairement aux **SDF**, c-à-d aux personnes précarisées de la rue.² Dans les zones moins directement touchées par ce phénomène (ex. Brabant wallon, Luxembourg), l'attention portera davantage sur la « précarité cachée » (ex. logement insalubre, difficultés pour se chauffer, etc.) qui relève des missions des CPAS.
- Les mesures visent les **7 relais sociaux** actifs dans les principales villes de Wallonie, où se concentrent le plus la précarité mais également les acteurs sociaux chargés de la combattre.³ Les Relais sociaux sont compétents sur l'ensemble du territoire relevant de leur arrondissement administratif. Des solutions ponctuelles peuvent être trouvées pour les communes qui ne disposent pas d'abris de nuit en invitant, par exemple, leurs bourgmestres à prévoir des dispositions particulières (ex. accès aux casernes) durant les périodes de grand froid. Par ailleurs, plusieurs CPAS relevant de plus petites communes peuvent établir des conventions entre eux afin de constituer un **pôle d'urgence sociale**. Ces pôles d'urgence sociale, s'ils se situent sur un arrondissement administratif relevant d'un relais social, doivent collaborer avec lui.
- La **gratuité** et l'**inconditionnalité** de l'accueil de nuit sont rappelées dans le projet d'arrêté. Cela suppose la levée de certains quotas (ex. nombre limité de nuitées/personne/abri) durant la période de grand froid. Deux limites sont toutefois autorisées : le manque de places – auquel cas une solution alternative doit être proposée à la personne – et la sécurité des personnes hébergées (ex. comportements agressifs dus à l'ébriété).

² NB. Lors de la rencontre avec la représentante du Cabinet, il a été rappelé que le public bénéficiaire des Relais sociaux est, plus largement que les SDF, toute personne en situation d'exclusion c-à-d confrontée à la difficulté de mener une vie conforme à la dignité humaine telle que stipulée à l'article 23 de la Constitution. Cf. ci-dessus.

³ A savoir Liège, Charleroi, Namur, Verviers, La Louvière, Mons, Tournai.

- L'**anonymat** doit être garanti, ce qui n'empêche pas de permettre aux opérateurs de collecter certaines données permettant d'adapter au mieux l'offre de services (cf. aperçu statistique, meilleur suivi individuel des personnes, mesure de l'errance d'un abri à l'autre, etc.). La ville de Liège a instauré, par exemple, une carte d'identification, tout en respectant les principes énoncés ci-dessus.
- L'**articulation** entre les abris de nuit, particulièrement visés par les « Plans grand froid », et les autres initiatives relevant de l'accueil d'urgence, sera assurée par la coordination qui constitue l'essence même des missions des relais sociaux.

3.2 CONSIDERATIONS GENERALES

3.2.1 REMARQUES LIMINAIRES

Au regard des précisions évoquées ci-dessus, le CESW souhaite formuler les remarques liminaires suivantes :

- le Conseil recommande que le dispositif « Plans grand froid » puisse bénéficier tant aux petites communes qu'aux grandes villes. Il estime en effet important de garantir la **couverture géographique** à l'ensemble du territoire wallon dans les dispositifs mis en œuvre sur le terrain ;
- il convient de favoriser l'**adéquation** des divers organes/programmes auxquels les responsables locaux sont confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités multiples (cf. plans de cohésion sociale, FIPI, contrat de sécurité, etc.) - voir infra point 3.2.3.
- le Conseil suggère, par ailleurs, que l'on prenne en compte les données relatives aux bénéficiaires qui pourraient s'avérer importantes en termes de **santé publique** (ex. détection de certaines maladies).

3.2.2 CADRE STRUCTUREL

Le CESW approuve la volonté du Gouvernement wallon de structurer davantage l'accueil des personnes en situation de grande précarité, particulièrement crucial en période de grand froid. Il semble en effet judicieux de permettre aux relais sociaux d'effectuer les missions qui leur sont confiées, dans un **cadre juridique et financier** garantissant une sécurité accrue.

Il estime toutefois qu'il aurait peut-être été utile de consulter préalablement le secteur visé par cette mesure afin d'adapter le plus possible les dispositions à la réalité de terrain. En tout état de cause, il convient d'inscrire les mesures « Plans grand froid » dans le cadre plus global des diverses actions menées tout au long de l'année - et non seulement durant la période hivernale - par les différents acteurs à l'œuvre en matière d'action sociale. Le CESW rappelle à cet égard que certains services agréés (ex. les abris de nuit) fonctionnent sans subventionnement. Le Conseil considère, en effet, qu'il est important de s'assurer du sort et/ou de la prise en charge à plus long terme des personnes accueillies, au-delà de l'accueil ponctuel dont elles bénéficient. Le CESW estime, en outre, qu'il convient d'évaluer l'efficacité des moyens engagés avant toute décision de pérennisation de ceux-ci.

Le CESW souhaite, par ailleurs, attirer l'attention du Gouvernement wallon sur les aspects suivants :

3.2.3 ARTICULATION DES DISPOSITIFS

Le CESW invite le GW à accorder la plus grande attention à l'**articulation** des divers dispositifs existants, relevant de différents niveaux de pouvoir, dans ce champ d'intervention. Il mentionne notamment les moyens octroyés aux 5 grandes villes du pays (Liège et Charleroi pour la Wallonie) par le **pouvoir fédéral** et la nécessaire coordination avec les autres « Plans grand froid ».

L'enjeu sera peut-être facilité dans le contexte actuel de **réforme institutionnelle**. Le CESW rappelle en effet que l'accord institutionnel pour la sixième réforme de l'Etat⁴ prévoit un transfert de compétences aux entités fédérées dans le domaine de l'Administration locale - Politique des grandes villes (liée aux compétences des entités fédérées), correspondant à un budget de 87,5 millions €. Notons que les Régions deviendront également compétentes pour les programmes d'accompagnement visant à réinsérer les bénéficiaires d'un revenu d'intégration sur le marché du travail (articles 60-61), pour un budget de 138,7 millions €. ⁵

A fortiori, et à l'heure où la rigueur budgétaire est plus que jamais de mise, il convient de faire une mise à plat des outils existants dans les propres **compétences** de la **Région wallonne** en la matière. Le CESW mentionne notamment :

- Les dispositions du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé relatives aux services d'insertion sociale et relais sociaux (art. 48 à 65) ;
- Les dispositions du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé relatives à l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement des personnes en difficultés sociales (art.66 à 117) ;
- Le décret wallon du 6 novembre 2008 relatif au Plan de cohésion sociale dans les villes et les communes de Wallonie.

A titre d'exemple, le Conseil relève le chevauchement potentiel entre certaines dispositions du Code relatives à l'insertion sociale et du décret relatif au Plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie, si l'on se réfère à la proximité des objectifs, des missions et/ou du public visé par ces deux dispositifs.

Ainsi, le **Plan de Cohésion sociale** vise à promouvoir la cohésion sociale ⁶ dans les villes et communes de Wallonie en favorisant les partenariats et en renforçant la complémentarité entre les différentes actions des pouvoirs publics et des secteurs associatifs visant à soutenir une politique locale intégrée d'offre de services en la matière. ⁷ Les **relais sociaux** tels que définis à l'art.48, 2 ° du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé ont quant à eux pour mission « *d'assurer la coordination et la mise en réseau des secteurs publics et privés impliqués dans l'aide aux personnes en situation d'exclusion* ».

Etant donné ce recoupement, le CESW se demande si une **seule coordination** impliquant tous les acteurs, rassemblant les moyens disponibles et délimitant le rôle de chaque acteur ne serait pas préférable. Il s'inquiète du fait que ces dispositions croisées placent les opérateurs, notamment les communes et les CPAS, devant une palette d'outils différents visant des objectifs similaires avec les risques que cela comporte : risque de double emploi et/ou de double

⁴ Cf. Accord institutionnel pour la sixième réforme de l'Etat – 11 octobre 2011, pp.46 et 54, points 3.5.2 et 3.6.

⁵ Cf. Accord institutionnel pour la sixième réforme de l'Etat – 11 octobre 2011, pp.30 et 52, points 3.1.4 et 3.6.

⁶ Telle que définie à l'art. 2, §2 du décret du 6 novembre 2008.

⁷ Tel que défini aux articles 22 et 23 décret du 6 novembre 2008.

subsidiation, procédures accrues sur le plan administratif et manque de transparence dans l'affectation des moyens.

Le CESW recommande dès lors au Gouvernement wallon de procéder à une relecture «juxta» des réglementations énoncées ci dessus, du point de vue de leurs finalités, missions, moyens et publics spécifiques, ceci en vue de la meilleure **adéquation** et **coordination** possibles des moyens régionaux.

3.2.4 CRITERES OBJECTIFS D'ATTRIBUTION DES MOYENS

- Le Conseil se demande si le **critère** retenu pour déterminer le montant des subventions « Plans grand froid » (le nombre d'habitants/ville) est bien adapté pour répondre adéquatement à la fluctuation des besoins. Qu'en sera-t-il si la demande s'avère plus ou moins élevée que prévue dans le plan initial d'intervention ? Quelles pièces justificatives le relais social devra-t-il fournir quant à la mise en œuvre effective des actions menées grâce à ces moyens ? Comment pourra-t-on éventuellement ajuster les montants octroyés en cas de période hivernale particulièrement longue et difficile ? Le CESW recommande de prendre en compte ces éléments lors de l'adoption des dispositions exécutoires de l'arrêté.
- Le CESW relève, en outre, que les subventions allouées aux relais sociaux sont destinées à être affectées aux différents acteurs de terrain et non à la coordination elle-même. Il revient donc au relais social de **répartir** les moyens entre ces **différents acteurs**. Le Conseil recommande que l'on définisse les critères objectifs permettant d'attribuer ces moyens de manière équilibrée, en réponse aux besoins les plus urgents. Au minimum, un **cahier des charges précis** devrait être défini quant à l'affectation des moyens, a fortiori lorsque que ceux-ci sont attribués à des opérateurs tiers auxquels on délègue une mission, ceci afin de guider les choix du comité de pilotage et/ou du conseil d'administration des relais sociaux, dans l'intérêt primordial des bénéficiaires.

3.2.5 EVALUATION/CONTROLE

- Le CESW relève que le contrôle prévu quant à l'affectation des moyens relatifs aux « Plans grand froid » consiste essentiellement à vérifier la concordance des **actions réalisées** par rapport au plan d'action initial, d'une part, et à prévoir un rapport d'activités que les relais sociaux doivent transmettre selon un canevas assez succinct dont le modèle est annexé au projet d'arrêté, d'autre part.
- Le Conseil estime que cela ne doit pas occulter la nécessité d'établir par ailleurs un **bilan** plus approfondi, par un organe neutre et indépendant, de l'incidence de l'ensemble des actions menées en matière d'intégration sociale sur le recul de la précarité au sein de la zone considérée. Cela suppose d'effectuer une mise à plat des différents **outils régionaux en matière d'insertion sociale** et d'en évaluer l'impact à intervalle régulier (au moins une fois au cours d'une législature). Le Conseil souligne le rôle que pourrait jouer, à cet égard, la Direction interdépartementale de la Cohésion sociale, ancrée au sein du secrétariat général du SPW, par la publication récurrente d'un rapport sur la cohésion sociale en Wallonie. Il rappelle également le rôle qui avait été confié à l'IWEPS concernant l'établissement d'un indicateur synthétique d'accès aux droits fondamentaux.⁸

⁸ Cf. Art.3 du décret du 6 novembre 2008 relatif au plan de cohésion social dans les villes et communes de Wallonie.

- Enfin, le CESW recommande que l'on prévoie de recueillir un minimum de **données socio-épidémiologiques** concernant les bénéficiaires des interventions « Plans grand froid ». Ceci afin d'évaluer au mieux l'état des besoins mais aussi afin d'assurer une transparence sur le parcours et une continuité de l'aide apportée à ces personnes en grande détresse.
