

AVIS n°1537

Avis sur l'avant-projet de décret relatif à l'accueil de jour des personnes en difficultés sociales

Avis adopté le 17/04/2023

Avis adopté par le Bureau sur proposition de la Commission Action/Intégration sociale élargie à la section « Action sociale »

L'Accueil de jour des personnes sans abri est un dispositif visant à répondre aux besoins élémentaires de ce public fragilisé, par un accès à des infrastructures de soins et d'hygiène, une écoute et une orientation vers les services appropriés (30 opérateurs avec un budget de 1,5 million € en 2023). Le CESE soutient l'élaboration d'un cadre légal prévoyant l'agrément et le subventionnement de ces structures, ce qui constitue une des mesures du Plan wallon de Sortie de la Pauvreté et s'inscrit pleinement dans la Stratégie wallonne de de sortie du sans-abrisme. Il formule plusieurs remarques sur l'avant-projet de décret concernant le public cible, le travail en réseau, le suivi personnalisé, la récolte des données, la couverture territoriale et les modalités de subventionnement. Il recommande de poursuivre la concertation - qui s'est avérée exemplaire sur ce dossier – concernant les mesures exécutoires.

Table des matières

1.	DEMANDE D'AVIS	p.4
2.	EXPOSE DU DOSSIER	p.4
2.1	Contexte	p.4
2.2	Objet de l'avant-projet de décret	p.4
2.3	Rétroactes	p.4
2.4	Contenu de l'avant-projet de décret	p.5
2.4.1	Public des structures d'accueil de jour	p.5
2.4.2	Missions des structures d'accueil de jour	p.5
2.4.3	Conditions d'agrément	p.6
2.4.4	Ouverture au public	p.7
2.4.5	Travail en réseau	p.7
2.4.6	Programmation	p.7
2.4.7	Subventionnement des accueils de jour agréés	p.7
2.5	Impact budgétaire	p.7
2.6	Références légales	p.8
3.	AVIS	p.8
3.1	Reconnaissance des services d'accueil de jour	p.8
3.2	Public cible	p.9
3.2.1	Définition du public cible	p.9
3.2.2	Augmentation des publics accueillis	p.10
3.2.3	Complexification des problématiques	p.10
3.3	Intégration en réseau	p.10
3.4	Suivi personnalisé	p.11
3.5	Récolte des données	p.12
3.6	Couverture territoriale	p.12
3.7	Subventionnement	p.13
3.7.1	Financement global et direct	p.13
3.7.2	Répartition budgétaire	p.13
3.7.3	Conditions de subventionnement	p.14

1. DEMANDE D'AVIS

En date du 23 février 2023, le CESE Wallonie a été saisi par Madame la Ministre Christie MORREALE d'une demande d'avis concernant un avant-projet de décret insérant un Titre II/1 dans le Livre 1^{er} de la deuxième partie du CWASS relatif à l'accueil de jour des personnes en difficultés sociales, adopté en première lecture par le GW le 16 février 2023.

L'avis de l'UVCW, de la Fédération des CPAS ainsi que celui du RWLP, sont également sollicités.

2. EXPOSÉ DU DOSSIER ¹

2.1 CONTEXTE

L'Accueil de jour des personnes sans-abri, mal-logées ou en situation de vulnérabilité représente un dispositif particulièrement essentiel pour répondre aux besoins élémentaires de ce public fragilisé. Ce dispositif s'inscrit pleinement dans la lutte contre le sans-abrisme qui constitue une des priorités du Gouvernement wallon. L'élaboration d'un cadre réglementaire prévoyant l'agrément et le subventionnement de ces structures pour soutenir les initiatives existantes et les pérenniser constitue une des mesures du Plan de Sortie de la Pauvreté.

2.2 OBJET DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

Le présent avant-projet de décret a pour objet d'établir un cadre légal spécifiquement consacré à l'Accueil de jour, inexistant à ce jour, alors qu'il s'agit d'un axe de travail soumis à la coordination des Relais sociaux, avec plusieurs services déjà actifs en ce domaine. L'APD insère un nouveau Titre II/1 relatif à l'accueil de jour des personnes en difficultés sociales, dans le Livre 1^{er} de la deuxième partie du CWASS consacré aux dispositions sectorielles de l'action sociale. Ce Titre sera situé après les dispositions traitant de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement des personnes en difficultés sociales, et avant celles relatives à la médiation de dettes.

L'objectif premier de ce dispositif est de pouvoir réserver à ce public un espace d'accueil pour se poser, se reposer, s'alimenter ou encore assurer ses soins d'hygiène en veillant à garantir un accès tant aux hommes qu'aux femmes.

Cet espace d'accueil est aussi l'occasion de tisser du lien et de nouer une relation de confiance avec les travailleurs en présence. Ce lien peut constituer la prémisse d'un processus d'insertion sociale. Un accompagnement individualisé des personnes accueillies doit donc aussi pouvoir être assuré et cet accueil doit être intégré au sein d'un large réseau d'offre de services complémentaire.

2.3 RÉTROACTES

En 2021 : premier appel à projets, assorti d'une enveloppe de 600.000€, afin de soutenir différents opérateurs situés sur le territoire wallon qui assuraient déjà en journée un accueil aux personnes en situation de grande vulnérabilité.

¹ Extrait de la note au GW du 16.02.23 et de l'avant-projet de décret.

En 2022 : second appel à projets avec augmentation du budget (1 million€), visant à pérenniser les projets mis en place en 2021, et à financer de nouveaux opérateurs afin de garantir une offre sur tout le territoire wallon.

En date du 5 mai 2022, le GW a approuvé le subventionnement des 22 opérateurs déjà actifs sur le terrain. Un nouvel appel à projets sera lancé pour couvrir l'année 2023 et assurer la continuité du financement du secteur.

Depuis 2020, un groupe de travail réunissant l'AMA², l'ARCA³, plusieurs opérateurs de l'Accueil de jour, la Direction de l'Action Sociale du SPW ainsi que le Cabinet de la Ministre de l'Action Sociale a été chargé d'élaborer ce projet de cadre légal.

2.4 CONTENU DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

Les principaux éléments de la nouvelle réglementation sont les suivants.

2.4.1 PUBLIC DES STRUCTURES D'ACCUEIL DE JOUR

La définition de la « personne sans abri » applicable pour ce dispositif est adaptée aux réalités spécifiques de l'accueil de jour et reprend les principes de la typologie ETHOS :

La personne sans abri est définie comme « *la personne en difficultés sociales, telle que définie à l'art.66, 5° et qui se trouve dans l'une ou plusieurs des situations suivantes :*

- a) vit dans l'espace public ;*
- b) ne dispose pas de logement, n'est pas en mesure d'en obtenir par ses propres moyens et n'a dès lors pas de lieu de résidence ;*
- c) n'a pas de résidence habitable au regard des normes de salubrité, de sécurité et d'habitabilité ;*
- d) ne dispose pas de logement, n'est pas en mesure d'en obtenir par ses propres moyens et réside temporairement dans un hébergement d'urgence ou dans une maison d'accueil ;*
- e) dispose d'un logement et s'est trouvé, par le passé, dans une des situations visées aux points a) à d) ;*
- f) est en situation de précarité ou présente un risque de basculement vers la précarité ».*

Le public a été élargi aux personnes en logement qui se sont trouvées dans une des situations visées précédemment, afin de tenir compte du public, dit Housing First. Dans une démarche préventive, il a été prévu que le public comprenne également des personnes en situation de précarité et présentant un risque de basculement vers la précarité.

2.4.2 MISSIONS DES STRUCTURES D'ACCUEIL DE JOUR

L'accueil de jour est défini comme « *un service offrant des locaux aménagés et équipés et assurant, en journée et éventuellement en soirée, un accueil et un accompagnement social des personnes sans abri, soit en interne, soit via une convention de partenariat ».*

² Fédération des Maisons d'Accueil et des Services d'Aide aux Sans – Abri.

³ Association Régionale des Centres d'Accueil.

Les Accueils de jour ont pour missions de/d' :

- Organiser un accueil gratuit et inconditionnel pour le public cible en journée et éventuellement en soirée. Cet accueil est proposé de manière inconditionnelle, sauf dans les cas suivants :
 - lorsque la capacité maximale d'accueil est atteinte ;
 - lorsqu'il apparaît que l'accueil du public cible est susceptible de mettre en péril la réalisation du projet d'accueil collectif ;Dans ces cas, les accueils de jour doivent, orienter au mieux la personne vers un autre service en mesure de répondre à ses besoins.
- Garantir un accès au moins à des boissons, à des toilettes, à des douches, à des produits de soins et d'hygiène, ainsi qu'à une laverie comprenant des produits d'entretien ;
- Proposer une écoute active aux personnes afin d'identifier leurs difficultés sociales, administratives, psychologiques et médicales ;
- Informer et orienter les personnes vers les différents services pouvant répondre à leurs difficultés ;
- Assurer sur une base volontaire un accompagnement individualisé ;
- S'inscrire dans un continuum d'aide et d'accompagnement du public cible en travaillant en synergie avec les autres opérateurs actifs en la matière ;
- Collecter des données statistiques relatives au public accueilli.

2.4.3 CONDITIONS D'AGREMENT

L'agrément des Accueils de jour est soumis au respect de plusieurs obligations dont notamment :

- Être en capacité d'accueillir simultanément au moins 10 personnes ;
- Mettre à disposition du public des boissons, une salle collective, un WC pour hommes et un WC pour femmes, un lavabo, un téléphone ;
- Disposer d'un espace d'accueil nécessaire aux entretiens consacrés à l'accompagnement individuel.
- Permettre au public cible d'accéder facilement, à tous les services suivants :
 - des sanitaires constitués d'au moins un lavabo et une douche, équipés de produits de soins et d'hygiène, en particulier des produits hygiéniques pour les femmes telles que les protections menstruelles; ces sanitaires devant être organisés de façon à respecter les besoins d'hygiène et d'intimité des personnes ;
 - une laverie comprenant de produits d'entretien ;
 - une consigne ou un local sécurisé et fermé.
- Former les travailleurs et les volontaires dans une optique d'accueil des personnes sans abri, selon les modalités définies par le Gouvernement wallon ;
- Exercer ses missions conformément au décret du 6 novembre 2008 relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination.

Par ailleurs, le projet d'accueil collectif doit notamment :

- Permettre de distinguer toute autre activité éventuelle organisée sur le même lieu ;
- Intégrer, entre autres, toute initiative facilitant l'accès du public féminin ;
- Définir les modalités d'accessibilité aux personnes en situation de handicap ;
- Comprendre un volet dédié à la gestion des risques.

2.4.4 OUVERTURE AU PUBLIC

Les Accueils de jour doivent, en outre, garantir une ouverture aux personnes sans abri en respectant les critères minimaux et cumulatifs suivants :

- 20 heures par semaine, entre 7h et 22h, dont au moins 16 heures de permanence d'accueil collectif ;
- durant 44 semaines par année ;
- du 1^{er} novembre au 31 mars ;

2.4.5 TRAVAIL EN RÉSEAU

Les Accueils de jour doivent s'engager à signer et appliquer la charte du Relais social (urbain ou intercommunal) situé dans l'arrondissement administratif où se situe son siège d'activités.⁴ Si aucun relais social n'existe sur l'arrondissement où se situe le siège d'activités du service, il doit établir des conventions définissant les modalités de l'accueil et de la prise en charge du public cible avec un service chargé de la gestion de l'urgence sociale.

Il est attendu des Accueils de jour qu'ils formalisent les collaborations avec les services et institutions nécessaires à l'accomplissement de leurs missions, dont notamment celles et ceux visés au Livre 6 (santé) de la deuxième partie du présent Code, via des conventions de partenariat. Enfin, chaque service doit disposer de conventions avec un abri de nuit et une maison d'accueil, pour permettre un hébergement d'urgence.⁵

2.4.6 PROGRAMMATION

Le Gouvernement s'engage à définir une programmation territoriale des accueils de jour susceptibles d'être agréés, selon les critères d'établissement qu'il détermine. La programmation peut également prendre en considération des facteurs d'ordre conjoncturel ayant pour conséquence une augmentation du nombre de personnes sans abri dans une ou plusieurs provinces ou communes.

2.4.7 SUBVENTIONNEMENT DES ACCUEILS DE JOUR AGREES

Une subvention annuelle est octroyée aux accueils de jour agréés, destinée au financement des frais de fonctionnement et du personnel (en ce compris frais de formation) dans le cadre de leurs missions. Le GW détermine le montant, le mode de calcul, les conditions d'octroi, ainsi que les modalités d'indexation de la subvention, en se basant notamment sur le nombre de personnes sans abri pouvant être accueillies simultanément dans la salle collective.

2.5 IMPACT BUDGÉTAIRE

La note au GW stipule que l'APD peut théoriquement être mis en œuvre à budget constant, soit à titre indicatif à hauteur 1,5 million d'euros.⁶ En fonction de la situation tendue du secteur confronté à de multiples crises et des risques toujours existants de voir une nouvelle partie de la population de devoir franchir le cap et de recourir à des dispositifs de soutien, il n'est pas exclu que des moyens complémentaires soient sollicités lors des prochains exercices budgétaires, et ce, sans préciput.

⁴ Cf. CWASS art.58, 2° et 6° et 59, §2 et CRWASS art.40 notamment.

⁵ Cf. CRWASS art.40.

⁶ Les moyens visés par le présent avant-projet de décret sont repris aux domaines fonctionnels suivants :

DF 094.015 du Programme 17.094.

DF 094.048 du Programme 17.094.

DF 094.080 du Programme 17.094.

L'évaluation précise des moyens complémentaires à prévoir sera réalisée par l'Administration. Au-delà de 2025, il appartiendra à le/la Ministre ayant l'Action sociale dans ses attributions de prendre en charge les moyens nécessaires à la mise en œuvre de cette politique, et ce, dans ses propres crédits.

2.6 RÉFÉRENCES LÉGALES

CWASS – partie décrétable, Partie 2, Livre 1^{er}.

3. AVIS

Le CESE a examiné avec attention l'avant-projet de décret relatif à l'accueil de jour des personnes en difficultés sociales. Le 29 mars 2023, il a auditionné Mme C. DUPRIEZ, Conseillère au sein de la Cellule Santé et Action sociale du Cabinet de la Ministre C. MORREALE ainsi que Mme I. BARTHOLOME et M. P. DEGAILLIER du SPW – IAS, pour une présentation de l'avant-projet de décret devant la Commission Action/Intégration sociale du CESE. Sur base des travaux menés par cette Commission élargie à la section « Action sociale », il fait part des réflexions suivantes.

Le CESE relève que l'avant-projet de décret a fait l'objet d'une réelle concertation avec le secteur, ce qui est souligné très positivement. L'avant-projet de décret reflète la qualité de ce travail de concertation entamé dès 2020 entre le Cabinet de la Ministre C. MORREALE, l'administration et les fédérations.

Le CESE approuve l'essentiel des dispositions prévues dans l'avant-projet de décret. Il y aura toutefois quelques précisions d'interprétation à apporter et il invite la Ministre de tutelle à poursuivre la discussion avec les représentants du secteur lors de l'élaboration des travaux réglementaires. Le CESE rappelle, en outre, que la section « Action sociale » créée en son sein, dispose d'une mission consultative entière dans son champ de compétences. Le CESE demande dès lors d'être consulté sur le projet d'arrêté d'exécution du décret une fois que celui-ci aura été élaboré.⁷

3.1 RECONNAISSANCE DES SERVICES D'ACCUEIL DE JOUR

Depuis plus de 15 ans, les Fédérations sectorielles (AMA, ARCA...), notamment, ont plaidé auprès des gouvernements régionaux successifs pour une reconnaissance plus formelle des services d'accueil de jour. En effet, ces services œuvrent depuis de nombreuses années (certains ont été créés dans le courant des années '90), à l'accueil et l'accompagnement des personnes sans abri et/ou sans chez-soi, et cela sans agrément ni subside direct de la Région wallonne, contrairement à d'autres services reconnus tels que les services d'hébergement pour personnes en difficultés sociales (maisons d'accueil, maisons de vie communautaire et abris de nuit).

⁷ L'article 43/1, §2, du CWASS, précise que : « Le CESW est chargé de la mission de fonction consultative, au sens de l'article 2/1, §2, du décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative, pour la politique de l'action sociale. Dans le cadre de cette mission d'avis, le CESW associe à sa Commission interne de l'action et de l'intégration sociale des services collectifs et de la santé, une section « Action sociale ». L'article 2/1, § 2, du décret du 6 novembre 2008 susvisé définit la fonction consultative de la manière suivante : « La fonction consultative est la mission consistant à remettre des avis, à formuler des observations, des suggestions, des propositions ou des recommandations, à la demande du Gouvernement, du Parlement ou d'initiative, portant, d'une part, sur des notes d'orientation du Gouvernement ou sur des textes à portée générale ou stratégique et, d'autre part, sur des avant-projets de décrets ou d'arrêtés à portée réglementaire. ».

Par conséquent, les Fédérations sectorielles ont soutenu le travail engagé depuis le début de la législature par le Gouvernement wallon, en vue de garantir la reconnaissance de ces services spécifiques, actifs en journée, appelés "Accueils de jour". L'adoption d'une base légale permettant la reconnaissance de ces services au travers d'un agrément et d'un subside régional, constitue une avancée importante pour la valorisation du travail effectué par ces services, qui fonctionnent actuellement via des appels à projets. Par ailleurs, cette reconnaissance paraît cohérente et indispensable dans la perspective plus globale de lutte contre le sans-abrisme, dans laquelle le GW s'est résolument inscrit en adoptant récemment une Stratégie coordonnée de sortie du sans-abrisme. Le CESE avait souligné positivement cet engagement politique tout en formulant diverses recommandations dans un avis d'initiative circonstancié en la matière.⁸

Le CESE indique que l'accueil en journée des personnes sans abri constitue l'un des chaînons essentiels à une stratégie de sortie du sans-abrisme. En travaillant dans une optique d'accueil « bas seuil »⁹ (service ouvert à tous sans condition d'exclusion), ces services aident et accompagnent les publics les plus précarisés en créant un lien essentiel permettant, le cas échéant, d'orienter ces personnes vers les structures adaptées et/ou de les accompagner dans l'accès au logement.

3.2 PUBLIC CIBLE

3.2.1 DÉFINITION DU PUBLIC CIBLE

Dans son avis d'initiative sur la stratégie wallonne du sans-abrisme¹⁰, le CESE avait recommandé que le Gouvernement wallon :

- adopte une définition harmonisée du sans-abrisme à intégrer dans le CWASS et dans les différentes réglementations afférentes aux matières sociales;
- s'appuie sur la typologie ETHOS Light qui fait référence en la matière et permet un échange de données comparables au niveau national et européen.¹¹

Le CESE constate que la définition de la personne sans abri intégrée dans le présent projet de décret, ne reprend pas la définition ETHOS ou ETHOS Light telle quelle, mais s'en inspire. Il relève que cette définition choisie est large et permet d'inclure les divers publics potentiellement visés par le dispositif d'accueil de jour. Il paraît important, en effet, de couvrir les situations variées en ce compris le « mal logement » ou l'absence de logement « habitable » selon les critères qualitatifs minimaux.

Le CESE approuve notamment l'intégration de la catégorie f) visant la personne « *en situation de précarité ou qui présente un risque de basculement vers la précarité* ». ¹² Cela conforte la recommandation qu'il avait formulée dans l'avis susmentionné sur l'importance de la prévention, permettant d'endiguer autant que possible le basculement vers la précarité.

Il insiste néanmoins sur l'intérêt qu'il y aurait de pouvoir s'appuyer sur une définition identique pour les différents dispositifs destinés au public en grande précarité.

⁸ Avis d'initiative n°1528 pour une stratégie coordonnée de sortie du sans-abrisme en Wallonie, adopté le 20 février 2023, disponible sur www.cesewallonie.be

⁹ NB. Le qualitatif des services dits « bas seuil » signifie qu'il s'agit de services où il y a peu de conditions visant à restreindre l'accès à l'offre de services.

¹⁰ Avis d'initiative n°1528, op. cit.

¹¹ ETHOS : European Typology on Homelessness and housing exclusion.

¹² Cf. art.117/1 de l'APD.

3.2.2 AUGMENTATION DES PUBLICS ACCUEILLIS

Par ailleurs, le CESE tient à faire écho de l'augmentation des fréquentations relevée au sein des services d'accueil de jour. Ce constat s'explique tout d'abord par l'impact des différentes crises successives que notre société a connues : crises sanitaire COVID-19, énergétique, inflationniste et plus généralement la crise sociale qui a résulté de ces éléments conjoncturels majeurs. Ainsi, la grande précarité et les phénomènes de sans-abrisme se font de plus en plus ressentir au niveau des services « bas seuil ».¹³ Ensuite, les services concernés sont confrontés à de nouveaux publics dont la situation socio-économique a été fragilisée ces dernières années par ces mêmes crises (travailleurs pauvres, classes moyennes inférieures, etc.). Enfin, on relève aussi la présence de certains publics spécifiques tels que les jeunes (18-25 ans) dont la proportion au sein de ces services est relativement importante (cf. dénombrements effectués par la FRB et l'UCLouvain).

3.2.3 COMPLEXIFICATION DES PROBLÉMATIQUES

Les services d'accueil de jour sont également confrontés à une complexification des problématiques rencontrées par les personnes accueillies, de différents ordres. Au-delà de l'accueil via une offre de services diversifiés (repas, boissons, hygiène, repos, consignes, etc.) et d'un accompagnement social généraliste (remise en ordre administrative et financière, accès aux droits, etc.), les problématiques rencontrées sur le terrain s'avèrent de plus en plus lourdes. D'une part, les problématiques de santé mentale, de cas psychiatriques et de déficience mentale sont fréquentes. Or, les équipes des services d'accueil de jour sont principalement composées des travailleurs sociaux (éducateurs). Et le secteur de la santé mentale est lui-même saturé et difficile d'accès pour les personnes sans abri. D'autre part, les questions d'assuétudes et de toxicomanie dont les constats sont identiques à ceux de la santé mentale.

De surcroît, d'autres situations spécifiques doivent également être prises en compte, telles que les personnes sortant d'institutions (y compris le milieu carcéral), les jeunes en errance, l'accueil de victimes de violences conjugales ou des personnes migrantes. Enfin, il convient de souligner le glissement de publics d'autres secteurs vers les accueils de jour qui semblent devenir le réceptacle des insuffisances ou dysfonctionnements d'autres secteurs : handicap, aide alimentaire, hôpitaux... Ainsi, les personnes accueillies présentent une grande diversité de difficultés qui se cumulent et pour lesquelles les services d'accueil de jour peuvent se sentir démunis dans l'accompagnement au quotidien.

3.3 INTÉGRATION EN RÉSEAU

Le CESE souligne positivement les dispositions prévues dans l'APD destinées à favoriser le travail en réseau. Ainsi, les accueils de jour ont pour missions « (...) de s'inscrire dans continuum d'aide et d'accompagnement des personnes sans abri en travaillant en synergie avec les autres opérateurs actifs en la matière (...). »¹⁴

¹³ NB. Le qualitatif des services dits « bas seuil » signifie qu'il s'agit de services où il y a peu de conditions visant à restreindre l'accès à l'offre de services.

¹⁴ Cf. art.117/2, 6° de l'APD.

Par ailleurs, ils doivent :

« (...) 9° s'engager à signer la charte du relais social urbain ou intercommunal situé dans l'arrondissement administratif où se situe son siège d'activités, s'il existe ;
10° disposer, si aucun relais social n'existe sur l'arrondissement où se situe le siège d'activités du service, de conventions définissant les modalités de l'accueil et de la prise en charge des personnes sans abri avec un service chargé de la gestion de l'urgence sociale, selon les modalités définies par le Gouvernement ;
(...) ».¹⁵

Pour plus de cohérence juridique, le CESE suggère que le point 9° de l'art. 117/4 de l'APD soit reformulé de la manière suivante : « Le Gouvernement peut agréer (...) les structures d'accueil de jour (...) qui répondent aux conditions suivantes : 9° s'engager à signer et appliquer la charte du Relais social urbain ou intercommunal situé dans l'arrondissement administratif où se situe son siège d'activités, s'il existe ».¹⁶

Le CESE souligne que certaines structures d'accueil de jour sont signataires de la charte des Relais sociaux ou d'une convention avec un dispositif d'urgence sociale (DUS), mais que ce n'est pas toujours le cas, l'entièreté du territoire n'étant pas couvert à cet égard. On escompte toutefois que la structure collabore avec le Relais social le plus proche ou avec les communes. L'objectif est d'activer une mise en réseau avec différents partenaires, dont la liste n'est pas limitative (assuétudes, santé mentale, migrants en transit, etc.).

Le CESE considère qu'il convient de faire preuve de souplesse concernant ces engagements, le maillage partenarial pouvant faire l'objet de configurations variées selon les réalités de terrain.

3.4 SUIVI PERSONNALISÉ

Le CESE relève la disposition de l'avant-projet de décret fixant comme condition d'agrément de disposer d'un « espace d'accueil nécessaire aux entretiens consacrés à l'accompagnement individuel ».¹⁷ Il indique que beaucoup de structures d'accueil de jour font d'ores et déjà appel aux réseaux pour le suivi personnalisé. Il estime qu'il convient de soutenir les partenariats avec les opérateurs actifs dans ce champ de compétences. Créer un nouveau pôle de demandes en la matière ne contribuerait pas à une meilleure répartition des moyens du secteur.

¹⁵ Cf. art. 117/4, 9° et 10° de l'APD.

¹⁶ Cf. CWASS art. 58, 2° et 6° et 59, §2 et CRWASS art. 40 notamment.

Art. 58. § 1er. Pour être reconnue en application de l'article 57, § 1er, alinéa 2, toute association doit répondre aux conditions suivantes :

1° être constituée sous la forme d'une association telle que visée au chapitre XII de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale;

2° être composée majoritairement par des organismes socio-sanitaires publics ou privés impliqués dans l'aide aux personnes en situation d'exclusion.

Tout organisme public ou privé répondant à la condition visée au 7° a le droit, s'il accepte de signer la charte visée au 6°, d'être membre du relais social.

6° établir et appliquer une charte du relais social signée par l'ensemble des membres de l'association. Cette charte énonce la philosophie générale du relais social et en trace les grands principes. Elle peut également être signée par des partenaires publics ou privés qui ne sont pas membres de l'association. Un comité de concertation réunit l'ensemble des signataires de la charte;

Art. 40. Les principes de base de la charte que tout relais social et ses partenaires s'engagent, dans la limite de leurs missions, compétences et moyens, à appliquer sont les suivants :

1° respecter la dignité des personnes en situation de grande précarité sociale en leur garantissant une aide matérielle, physique et psychosociale;

2° accueillir, écouter, orienter et accompagner les personnes visées au 1° sans discrimination;

3° informer les personnes visées au 1° sur les services susceptibles de leur venir en aide;

4° favoriser la participation des personnes visées au 1° à l'élaboration et à la réalisation des actions développées dans le cadre du relais social;

5° disposer des compétences professionnelles de nature à assurer aux personnes visées au 1° une réponse adaptée à leurs besoins et à leurs souhaits;

6° garantir, dans le respect du secret professionnel, la confidentialité des données relatives aux personnes visées au 1° en veillant à ce qu'elles ne soient utilisées et conservées qu'avec leur accord et à des fins strictement professionnelles;

7° se concerter de manière régulière entre partenaires du relais social;

8° participer à l'évaluation continue du dispositif.

¹⁷ Cf. art. 117/4 de l'APD.

Le CESE recommande donc que cette disposition n'implique pas de démultiplier les lieux de suivi personnalisé, mais juste de s'assurer que les structures disposent d'un petit espace pour recevoir individuellement une personne afin de faire le point sur sa situation, le cas échéant. Il convient de s'assurer que la structure d'accueil puisse fonctionner avec un partenaire spécialisé pour le suivi personnalisé (au besoin, in situ). Chaque intervenant disposant de son expertise propre, il semble important de pouvoir déléguer la mission d'écoute et d'accompagnement à un organisme tiers.

Cet aspect mériterait également d'être approfondi lors des discussions sur les dispositions réglementaires.

3.5 RÉCOLTE DE DONNÉES

Le CESE note que les structures d'accueil sont tenues « (...) de collecter, conformément à l'article 44 du code, des données statistiques relatives au public accueilli, ventilées par sexe, dont la liste minimale est définie par le Gouvernement ; (...) ». ¹⁸

Le CESE souligne que les Relais sociaux effectuent déjà une collecte de données, communiquées à l'IWEPS. Il recommande de préciser s'il s'agit d'informations complémentaires à transmettre dans le cadre du projet de RASH issu des données collectées par l'IWEPS.

Le Conseil suggère, en outre, qu'un travail de concertation puisse être effectué avec les Fédérations, l'IWEPS et les services d'accueil de jour afin que la récolte des données prévues dans l'avant-projet de décret reflète au mieux la réalité de terrain et soit utile au travail social. Il s'agit notamment que la collecte de données puisse alimenter concrètement les travaux de l'OWSA et la mise en place de la Stratégie de sortie du sans-abrisme telle que prévue par le Gouvernement wallon.

En tout état de cause, le CESE recommande que l'on veille à établir, en concertation avec le secteur, une collecte de données harmonisée et unique auprès des services d'accueil de jour, avec un seul opérateur public comme référent, à charge pour celui-ci de communiquer les informations utiles aux instances appropriées (ex. Relais sociaux, fédérations sectorielles, Observatoire wallon du sans-abrisme, etc.).

3.6 COUVERTURE TERRITORIALE

Concernant la couverture territoriale des structures d'accueil de jour agréées, il conviendra de tenir compte des accueils existants et de s'adapter aux besoins de terrain. Le GW devra valider prochainement la sélection des projets déposés dans le cadre l'appel à projets 2023.

Le CESE considère que la reconnaissance de nouveaux services d'accueil de jour devrait être effectuée à la lumière d'une analyse d'opportunité par rapport aux services existants et des conditions d'agrément qui devront être respectées dans le cadre du présent avant-projet de décret. La sélection de nouveaux opérateurs pose également la question d'un subventionnement équilibré et suffisant (cf. infra).

Un cadastre des services à agréer sera nécessaire afin de garantir, tout comme pour les maisons d'accueil ou les abris de nuit, une couverture maximale et maîtrisée de l'offre par rapport aux besoins.

¹⁸ Cf. art.117/2, 7° de l'APD.

3.7 SUBVENTIONNEMENT

3.7.1 FINANCEMENT GLOBAL ET DIRECT

Bien que l'enveloppe budgétaire dédiée à la reconnaissance des services d'accueil de jour via les différents appels à projets depuis 2020 ait augmenté, passant de 600.000€ (pour 16 opérateurs) à 1,5 million€ (pour 30 opérateurs) en 2023, les Fédérations sectorielles attirent l'attention sur l'insuffisance des subventions octroyées à ces services, compte tenu du nombre accru et des problématiques diverses caractérisant les personnes accueillies.

Le CESE recommande au GW d'adopter un financement global et direct à la hauteur des missions des services ainsi qu'un financement pour des missions spécifiques d'accompagnement tel que mentionné dans l'avant-projet. Ceci dans le but de garantir un cadre de travail de qualité et un service professionnel, digne et humain auprès des personnes les plus fragilisées. A ce jour, le subventionnement des services d'accueil de jour s'effectue par des sources diverses (projets Relais sociaux, subventions facultatives, etc.). Dans la mesure où l'avant-projet de décret confirme l'importance de pérenniser ces structures dont l'utilité est avérée, il serait cohérent de prévoir un subventionnement direct et structurel par le pouvoir subsidiant, ce qui permettrait, en outre, d'alléger la charge administrative en la matière.

3.7.2 RÉPARTITION BUDGÉTAIRE

Par ailleurs, le CESE recommande au GW d'accorder une attention particulière à la réglementation sur la répartition du subventionnement. En effet, l'augmentation de l'enveloppe budgétaire permet de donner quelques moyens complémentaires à chacun des opérateurs existants pour faire face à l'augmentation de leurs frais de fonctionnement (énergie, salaires, etc.), avec un bonus pour les structures d'accueil de + de 50 places et/ou accueillant le public féminin. Toutefois, un budget de 1,5 million€ à répartir en 30 opérateurs, ne constitue pas une augmentation substantielle pour chacun d'eux.

Les appels à projets, depuis 2020, mettent en lumière une augmentation du nombre de services bénéficiant d'une subvention annuelle (16 à 30 opérateurs). Pour rappel, la subvention avait comme objectif de permettre aux services d'accueil de jour de se mettre "en ordre de marche" et de "coller au plus près" de la future réglementation. Or, il n'existe pas, à ce jour, d'informations objectives sur les publics cibles, les activités et le cadre du personnel de ces services.

Sans remettre, pour autant, en question la qualité du travail qui y est réalisé, le CESE souligne que les missions des services d'accueil de jour doivent s'inscrire dans une approche qualitative et respectueuse des personnes fragilisées qui les fréquentent, et non se limiter à de "simples chauffoirs" qu'on active en hiver. Il paraît, dès lors, essentiel de disposer d'informations claires et précises sur les projets d'accueil collectif des services dont le futur décret permettra de fixer le cadre (en ce compris le cadre minimum de personnel pour remplir leurs missions, pour autant que les moyens de le financer soient garantis).

La volonté du GW de renforcer le dispositif par la création de nouveaux services sur base des besoins locaux, pose à tout le moins la question du financement. Il conviendrait d'éviter la reconnaissance de nouvelles structures d'accueil de jour, sans augmentation de moyens budgétaires adéquats, voire sans une valorisation des services actuels. Le risque est réel, en effet, en démultipliant le nombre de services avec une enveloppe budgétaire fermée, d'engendrer des structures fonctionnant dans des conditions précaires, avec un public très précarisé, ce qui n'est évidemment pas souhaitable.

Il faut veiller à un juste équilibre entre le renforcement des moyens des services existants et le financement de nouveaux opérateurs, dans la perspective de contribuer durablement à la stratégie de sortie du sans-abrisme.

3.7-3 CONDITIONS DE SUBVENTIONNEMENT

A cet égard, le CESE souligne qu'à l'instar de ce qui est prévu pour les structures d'hébergement, il conviendrait de prévoir la reconnaissance et le subventionnement d'un **cadre de personnel** adapté, à savoir, le personnel d'encadrement nécessaire pour répondre aux différentes fonctions (assistants sociaux, éducateurs, psychologues, personnel administratif et logistique, etc.) et correspondant à la capacité d'accueil des services.

Ce cadre normatif paraît justifié au regard des réalités contextuelles déjà évoquées : l'augmentation des fréquentations et la complexification des problématiques rencontrées, le glissement de publics d'autres secteurs vers les accueils de jour mais également par une exigence de sécurité pour les travailleurs sociaux qui peuvent être amenés à suivre des personnes au comportement parfois dangereux (passage à l'acte).

Concernant l'**accueil collectif**, le CESE relève que les conditions de subventionnement prévoient, à l'art.117/13 de l'APD, que « (...) §2 *Le Gouvernement détermine le montant, le mode de calcul, les conditions d'octroi, ainsi que les modalités d'indexation de la subvention, en se basant notamment sur le nombre de personnes sans abri pouvant être accueillies simultanément dans la salle collective.* ».¹⁹

Le CESE attire l'attention sur le fait que le nombre de personnes accueillies dans la salle collective ne doit pas constituer le seul critère de référence pour la répartition du subventionnement. Le CESE considère que les critères de subventionnement devront être affinés lors de la concertation sur les mesures exécutoires.

Les subventions doivent également prévoir une prise en charge des **frais de fonctionnement** des services d'accueil de jour en fonction des activités proposées par ceux-ci. En effet, l'accès à des douches, à des repas, à des soins, etc., sans oublier l'accompagnement social, engendrent des dépenses importantes qui ne sont pas compensées par des recettes de participations financières des personnes sans abri. Si certains services demandent une participation financière pour une douche ou un repas, le montant ne s'élève que rarement au-delà de 2€ et ne couvre pas la dépense réelle (et certainement pas depuis l'envolée des prix de l'énergie). Ces participations financières servent, principalement, à soutenir l'aspect pédagogique des services plus qu'à couvrir leurs charges de fonctionnement.

Il convient de rappeler aussi que les subventions octroyées depuis 2020 n'ont pas activé de mécanismes de subventionnement proportionnels aux besoins des services, dont les mécanismes d'indexation impactant les coûts salariaux.

Par ailleurs, le Conseil note l'impossibilité pour certains services d'accueil de jour de prétendre à des enveloppes "projets" des Relais sociaux intercommunaux (RSIC) en raison de l'insuffisance des budgets disponibles pour ces nouveaux Relais – contrairement à ceux qui relèvent des Relais sociaux urbains. Une augmentation des enveloppes « projets » des RSIC serait nécessaire notamment dans les provinces du Luxembourg et du Brabant wallon.

¹⁹ Cf. art.117/13, §2 de l'APD.

En outre, il convient de rappeler que la possibilité de faire appel à des subventions auprès des RS est réduite à néant pour les services qui ne se situent pas dans une ville ou une province équipée d'un RS.

Enfin, le CESE acte que le financement est prévu pour les frais de personnel et de fonctionnement, mais également pour des **frais d'équipements**.²⁰

Ces différents aspects devront également être évoqués lors de la concertation sur les dispositions réglementaires.

²⁰ Cf. art.117/13, §1er de l'APD.