

## AVIS n°1580

---

### Avis concernant l'avant-projet de décret relatif à l'évolution du secteur des assuétudes

Avis adopté le 22/01/2024

## TABLE DES MATIERES

<b>1. Demande d'avis</b> .....	<b>4</b>
<b>2. Exposé du dossier</b> .....	<b>4</b>
2.1 Contexte .....	4
2.2 Objet de l'avant-projet de décret .....	4
2.3 Contenu de l'avant-projet de décret .....	5
2.4 Références légales .....	5
2.5 Impact budgétaire .....	5
<b>3. Avis</b> .....	<b>6</b>
3.1 Une réforme indispensable dans un contexte aggravé.....	6
3.2 Volet budgétaire .....	7
3.2.1 Renforcement du cadre financier des services d'aide et de soins spécialisés en assuétudes .....	7
3.2.2 Méthodologie de subventionnement fondée sur une pluralité d'indicateurs .....	8
3.3 Articulation avec les autres dispositifs .....	9
3.4 Considérations particulières sur l'avant-projet de décret .....	9

### Synthèse :

Actuellement, le financement des services d'aide et de soins spécialisés en assuétudes repose d'une part, sur un mode de financement forfaitaire lié à l'agrément et d'autre part, sur des subventions attribuées de manière facultative, réparties par projets. Ces deux logiques de financement s'appliquant en dehors de critères de financement consolidés au sein du décret entraînent plusieurs problèmes notamment en termes de pérennité des initiatives et de stabilisation du personnel.

L'objectif principal des modifications envisagées dans le cadre de cet avant-projet de décret est donc d'assurer une harmonisation des financement octroyés aux services agréés, en ce compris l'octroi d'un financement de base minimum à tous les services.

Le CESE se réjouit que le Gouvernement wallon se saisisse de la problématique des assuétudes qui soulève des enjeux majeurs, en Wallonie et en Belgique. En effet, aujourd'hui, l'accessibilité des substances addictives et la multiplication des différentes formes de dépendance contribuent à accentuer la prévalence des assuétudes au sein de la population.

Néanmoins, le CESE formule quelques recommandations d'amélioration du projet de texte afin de rencontrer durablement les objectifs visés en termes de lutte contre les assuétudes :

- La revalorisation de l'enveloppe budgétaire dédiée à ce secteur résultant essentiellement des sous-consommations budgétaires au sein de l'enveloppe attribuée aux services agréés d'aide aux familles et aux aînés, les engagements budgétaires ultérieurs devront confirmer la présente réforme dans un cadre stable et pérenne sans déforcer les capacités budgétaires d'autres secteurs.
- Concernant la modification des modalités de calcul des subventions des services en tenant compte du nombre d'habitants, ce raisonnement devra être complété par une approche multifactorielle reflétant l'hétérogénéité des territoires et garantissant une répartition optimale des ressources.
- Il conviendra de prévoir au sein des textes juridiques une articulation entre ces services et les nouveaux dispositifs mis en place concernant l'organisation territoriale de la première ligne d'accompagnement et de soins, la politique intégrée en santé mentale et le plan de promotion de la santé, en ce compris la prévention.
- L'article 641, §2, relatif aux missions des services d'aide et de soins devrait être enrichi en précisant que ces missions s'exercent sous forme ambulatoire de manière individuelle et/ou collective et qu'elles concernent majoritairement des usagers mais aussi des proches et des professionnels.
- La réflexion doit être approfondie autour de l'implémentation des salles de consommation à moindre risque au sein du Code décretaal et réglementaire.

## 1. DEMANDE D'AVIS

---

En date du 21 décembre 2023, le CESE Wallonie a été saisi par Madame la Ministre Christie MORREALE, d'une demande d'avis concernant un avant-projet de décret relatif à l'évolution du secteur des assuétudes, adopté en première lecture par le GW le 20 décembre 2023.

Les avis du Conseil de stratégie et de prospective ou à défaut de la Commission wallonne de la Santé ainsi que celui de l'Autorité de la protection des données, sont également sollicités.

## 2. EXPOSE DU DOSSIER <sup>1</sup>

---

### 2.1 CONTEXTE

Cet avant-projet ambitionne d'inscrire la politique wallonne dans un contexte sociétal global afin de répondre aux évolutions des phénomènes problématiques en matière de consommation d'alcool et de drogue. Un exposé des motifs détaillé explique le contexte dans lequel s'inscrit la volonté du GW de permettre l'évolution du dispositif relatif aux services d'aide et de soins en assuétudes.

#### Au niveau régional :

- Le Déclaration de politique régionale 2019-2024 ambitionnant d'une part, de développer une politique innovante en matière de prise en charge de la toxicomanie et d'autre part, d'assurer un équilibre territorial des infrastructures soutenues par la Wallonie accessibles aux personnes souffrant de problèmes de santé mentale et d'assuétudes.
- Le Plan de Promotion de la Santé, s'inscrivant dans le cadre du PRW, en vue d'articuler les activités du secteur des assuétudes aux objectifs du plan visant, entre autres, à réduire les risques sur la santé liés à la consommation de produits licites ou illicites.

#### Au niveau fédéral :

- La stratégie fédérale repose sur la Cellule générale de Politique en matière de drogue (CGPD) qui poursuit un but d'harmonisation des politiques de prévention, d'offres en termes de prise en charge des toxicomanes et de contrôle du trafic de production de stupéfiants.

#### Au niveau international :

- Les objectifs de développement durable 2030 visant, entre autres, en matière de santé et de bien-être à renforcer la prévention et le traitement de l'abus de substances psychoactives et l'alcool.
- La Stratégie mondiale contre le VIH et l'hépatite virale 2020-2026 élaborée par ONU-SIDA.

### 2.2 OBJET DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

L'objectif principal des modifications envisagées dans le cadre de cet APD vise les règles de financement des services spécialisés en assuétudes. La note au GW indique, en effet, qu'une partie du budget consacré à ce secteur repose sur un financement facultatif par projet, ce qui n'est pas sans conséquence en termes de pérennité des initiatives et de stabilisation du personnel. Compte tenu de ces éléments, mais également des disparités existantes entre les services, l'ADP ambitionne d'assurer un financement minimum à tous les services concernés d'une part, et de mettre en œuvre une harmonisation des financement octroyés aux les services agréés d'autre part.

---

<sup>1</sup> Extrait de la note au GW du 20.12.23.

En outre, le GW propose d'introduire une base légale permettant aux services spécialisés en assuétudes d'acheter et de fournir des médicaments et dispositifs médicaux contribuant à réduire les risques en termes de santé publique liés à une consommation risquée.

### 2.3 CONTENU DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

Les modifications apportées visent précisément les articles suivants du CWASS :

- Ajout de l'art.646/1 permettant aux services exerçant une mission de réduction des risques de fournir aux bénéficiaires des médicaments et dispositifs médicaux en vue de diminuer les risques en termes de santé liés à une consommation risquée.
- Ajout de l'art 648/1 afin de préciser les modalités relatives à l'agrément. Cet ajout permettra de tenir compte de la taille de la population desservie, de la densité de population dans la zone de soins et du nombre de missions exercées.
- L'art.655 est amendé afin de modifier le mode de calcul des subventions qui, désormais, tiendra compte du nombre d'habitants de la zone de soins, sans que, pour chaque service agréé dans la zone de soins, la subvention ne puisse être inférieure à 250.000 euros par exercice budgétaire.
- Une disposition transitoire est également ajoutée afin de permettre aux services de bénéficier d'un montant de subvention indexé identique à celui qui leur était octroyé avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions.

### 2.4 RÉFÉRENCES LÉGALES

- Code wallon de l'action sociale et de la santé ;
- Décret du 30 avril 2009 relatif à l'agrément et au subventionnement des réseaux d'aide et de soins et des services spécialisés en assuétudes ;
- Article 3, § 2, alinéa 3, de la loi du 24 février 1921, permettant aux usagers de consommer dans des conditions sanitaires optimales et sous la supervision d'une équipe pluridisciplinaire modifié par la loi du 21 mars 2023.

### 2.5 IMPACT BUDGÉTAIRE

En termes d'impact budgétaire, le note au Gouvernement présente les éléments suivants :  
« Actuellement, les moyens réservés pour cette politique sont les suivants :

- Subventions octroyées aux 26 services assuétudes en 2023 : 2.370.070,91 € repris sur les AB 33.04.00 et 43.01.52 du programme 02.06;
- Subventions facultatives octroyées afin de compenser le manque de financement structurel de base depuis de nombreuses années: 767.755,75 € repris aux AB 33.01.00 et 33.06.00 du programme 02.06 ;
- Complément PRW: 1.768.000 € (68.000\*26 services) repris aux AB 33.13.00 et 43.12.52 du programme 02.06.

Soit un financement total en 2023 de 4.905.826,66 €

Afin de garantir un agrément de base de minimum 3 ETP par service agréé, financés à hauteur de 75.000€ l'ETP, et les frais de fonctionnement en sus des frais de fonctionnement par service, le budget total nécessaire pour la mise en œuvre de cette mesure est de 6.880.276,99 €.

Pour 2024, le différentiel de 1.974.450,33 € sera compensé en interne de l'Agence en utilisant un sous consommé structurel constaté sur les AB 33.03.00 et 43.02.52 du programme 05.01 sans précept ni demande complémentaire inéluctable.

*A partir de 2025, un complément de 1.768.000 € sera également prélevé sur ce sous consommé structurel afin de pérenniser les moyens issus du PRW. Pour rappel, lors de l'élaboration du budget initial 2024, ce montant, déjà disponible pour 2024, a été utilisé pour réaliser une économie one shot qui sera donc réintégrée dans la base de l'Agence lors de l'élaboration du budget initial 2025 sans préciput ni demande complémentaire inéluctable. »*

### **3. AVIS**

---

Lors de sa séance du 10 janvier 2024, la Commission Action/Intégration sociale a procédé à l'audition de M. F. LECLERCQ, conseiller au sein de la Cellule Santé, Santé mentale et Assuétudes du Cabinet de la Ministre C. MORREALE, pour une présentation de l'avant-projet de décret relatif l'évolution du secteur des assuétudes suivie d'un échange « questions-réponses » avec les participants.

A la lumière de ces éléments et après examen du projet de texte, le CESE formule les commentaires suivants.

#### **3.1 UNE RÉFORME INDISPENSABLE DANS UN CONTEXTE AGGRAVÉ**

Le CESE se réjouit que le GW se saisisse de la problématique des assuétudes qui soulève des enjeux majeurs, non seulement en Wallonie et en Belgique mais également au sein de nombreux autres pays.

En effet, aujourd'hui, l'accessibilité des substances addictives contribue à accentuer la prévalence des assuétudes au sein de la population. A cela s'ajoute le contexte socio-économique marqué par de multiples crises qui ont également aggravé les phénomènes de dépendance-aux substances addictives consommables et non-consommables.

Le Conseil a pris connaissance de l'état des lieux dressé par Eurotox<sup>2</sup> sur le phénomène de l'usage de drogues et ses conséquences socio-sanitaires. Les rapports 2021 et 2022<sup>3</sup> mettent en exergue une recrudescence des phénomènes d'addictions. Ces rapports présentent entre autres, les impacts des multiples crises sur l'augmentation de la consommation de certaines drogues, l'augmentation des comportements de poly consommation, l'arrivée de nouvelles substances psychoactives, mais également les comportements problématiques d'usage sans produit (TIC, jeux d'argent et de hasard, etc.). Autant d'éléments traduisant indubitablement la complexité et la diversité des actions à mener par les services spécialisés en assuétudes afin de proposer une prise en charge adaptée et spécifique à la nature de la problématique.

Dans ce contexte inquiétant, il apparaît indispensable d'assurer le renforcement de ces services afin de garantir d'une part, leur accessibilité et d'autre part, de créer les conditions optimales de mise en œuvre de leurs missions au regard des demandes croissantes et complexes. A cet égard, le Conseil accueille positivement la volonté de GW de stabiliser le secteur en consolidant les équipes et en renforçant le financement des services d'aide et de soins. En outre, il souligne les aspects positifs du travail de concertation sectorielle menée dans le cadre de cette réforme, des bénéfices concrets ressortent de cette collaboration en termes de stabilisation du personnel et de pérennisation des activités afin de répondre aux besoins réels exprimés par ce secteur.

---

<sup>2</sup> Observatoire socio-épidémiologique alcool-drogues en Wallonie et à Bruxelles

<sup>3</sup> [https://eurotox.org/wp/wp-content/uploads/Eurotox-TB-2021-Wallonie\\_3tma.pdf](https://eurotox.org/wp/wp-content/uploads/Eurotox-TB-2021-Wallonie_3tma.pdf)  
[https://eurotox.org/wp/wp-content/uploads/Eurotox-TB-2022-Wallonie\\_tma.pdf](https://eurotox.org/wp/wp-content/uploads/Eurotox-TB-2022-Wallonie_tma.pdf)

Le CESE encourage la poursuite de cette concertation dans le cadre des travaux réglementaires, en ce qu'elle représente une réelle valeur ajoutée indispensable à l'ancrage de ce secteur dans le dispositif global de la lutte contre la problématique des assuétudes dans laquelle la Wallonie souhaite inscrire sa politique.

### **3.2 VOLET BUDGÉTAIRE**

Actuellement, le financement des services d'aide et de soins spécialisés en assuétudes repose d'une part, sur un mode de financement forfaitaire lié à l'agrément sur base d'une enveloppe budgétaire structurelle (qui n'a plus été revalorisée depuis l'entrée en vigueur du décret en 2009). D'autre part, une partie du financement est lié à des moyens structurels (hérité du fond assuétudes fédéral dans le cadre de la 6<sup>ème</sup> réforme de l'état) mais attribués dans le cadre de subventions facultatives réparties par projets.

Ces deux logiques de financement s'appliquant en dehors de critères de financement consolidés au sein d'un décret, entraînent plusieurs problèmes :

- Disparités des ressources octroyées entre les services pour la réalisation de missions similaires ;
- Mise en péril du maintien du personnel affecté aux missions et de leur expertise ;
- Impossibilité de pérenniser des activités récurrentes directement liées aux missions décrétales ;
- Peu de souplesse pour répondre à l'accroissement des demandes et s'adapter à la complexité des problématiques.

#### ***3.2.1 Renforcement du cadre financier des services d'aide et de soins spécialisés en assuétudes***

Considérant les éléments exposés ci-dessus, le CESE souscrit pleinement au double objectif poursuivi par le GW dans le cadre de cette réforme visant la consolidation des moyens existants et le renforcement de l'enveloppe budgétaire dédiée au financement des services d'aide et de soins spécialisés en assuétudes. Le Conseil soutient la nécessité d'ancrer juridiquement les financements existants et ainsi, permettre à ces structures de pérenniser la mise en œuvre de leurs missions essentielles en termes de prévention, de prise en charge intégrée, et de réinsertion des bénéficiaires.

La stabilisation des financements répond à des impératifs sur le terrain dont les stratégies d'intervention demandent une adaptation continue dans un contexte sociétal marqué par les éléments suivants :

- L'accessibilité accrue des substances psychoactives (notamment la cocaïne via un arrivage massif au port d'Anvers) provoquant une recrudescence des problématiques d'assuétudes et l'apparition de nouvelles substances addictives ;
- La crise sanitaire a impacté l'augmentation de la cyberconsommation (usage des écrans et des nouvelles technologies) ;
- La multiplication des différentes formes de dépendance entraînant la prévalence de comportements dits de « poly consommation » ;
- L'entourage des usagers et les professionnels de divers secteurs sollicitent davantage ces services ;
- ...

Si le CESE salue l'intention de renforcer l'enveloppe budgétaire dédiée au secteur, il constate néanmoins que cette revalorisation financière résulte essentiellement des sous-consommations budgétaires au sein de l'enveloppe attribuée aux services agréés d'aide aux familles et aux aînés. A cet égard, le Conseil partage les inquiétudes soulevées par l'Inspection des finances qui relève que « *les économies dans le secteur des services d'aide aux familles et de soutien à domicile ne sont pas accompagnées d'une modification de la réglementation applicable au subventionnement des services en question. Il ne peut donc pas être exclu qu'à l'avenir, il soit nécessaire de refinancer aussi lesdits secteurs.*

*Il convient donc de s'assurer du caractère pérenne des économies prévues dans le secteur des services d'aide aux familles et de soutien à domicile servant à compenser le refinancement du secteur des services spécialisés en assuétudes.* ». Le Conseil a pris connaissance de la réponse formulée par la ministre de tutelle relativement à l'avis de l'IF. Il a, par ailleurs, également tenu compte des compléments apportés lors de la présentation de l'APD.

Cependant, les justifications évoquées n'ont pas été de nature à répondre aux inquiétudes des partenaires sociaux quant aux implications de ce transfert budgétaire pour les secteurs concernés. A tout le moins, le Conseil souligne que les modalités de ce transfert constituent une opération « one shot ». Il estime dès lors que les engagements budgétaires ultérieurs doivent confirmer la présente réforme dans un cadre stable et pérenne sans déformer les capacités budgétaires d'autres secteurs. Le CESE considère qu'il s'agit d'un élément indispensable pour atteindre les objectifs poursuivis par cette réforme visant à inscrire le financement des services dans une perspective cohérente et harmonisée.

Le Conseil a pris connaissance du fait qu'un des 9 réseaux actifs en matière d'assuétudes n'est pas encore opérationnel. Il conviendra donc de prendre en compte l'éventuel impact financier si celui devait être activé.

### **3.2.2 Méthodologie de subventionnement fondée sur une pluralité d'indicateurs**

Le CESE prend acte de l'intention du GW de modifier les modalités de calcul des subventions des services spécialisés en assuétudes *« en tenant compte du nombre d'habitants et en supprimant la référence au financement sur base d'indicateurs d'activités qui s'avèrent impossible à mettre en œuvre. »* <sup>4</sup>

Sans remettre en question la pertinence de réviser la méthodologie appliquée en termes de subventionnement, le Conseil questionne l'adéquation, à long terme, d'un calcul reposant principalement sur ce type d'indicateurs, par rapport aux caractéristiques territoriales d'une zone. En effet, bien que la nature de l'indicateur choisi permette d'assurer une répartition équilibrée des moyens, le Conseil estime opportun de compléter ce raisonnement par une approche multifactorielle reflétant l'hétérogénéité des territoires et garantissant une répartition optimale des ressources :

- La singularité de la zone (milieu urbain ou rural, offre de transports en commun, présence d'un réseau de partenaires dense, etc.) ; <sup>5</sup>
- La nature des activités et le type d'interventions ;
- Le public-cible ;
- Le taux de précarité/pauvreté pouvant jouer un rôle dans le développement de comportements de dépendance.

A ce stade, le Conseil estime qu'il peut être préjudiciable à long terme de faire reposer le subventionnement uniquement sur base de la taille et de la densité de la population sans faire intervenir d'autres paramètres spécifiques à la réalité des actions menées par ces services. A cet égard, le Conseil invite le GW à approfondir la réflexion autour d'une utilisation efficace des budgets dans le cadre des travaux réglementaires et ce, de façon concertée avec les représentants du secteur. Il rappelle, par ailleurs que la concertation sectorielle doit être effectuée avec les partenaires sociaux, tant patronaux que syndicaux.

---

<sup>4</sup> Extrait de la note au GW. L'APD propose de remplacer l'article 655 par l'article suivant : « Art. 655. Dans la limite des crédits budgétaires disponibles, le Gouvernement octroie une subvention annuelle aux services agréés à titre d'intervention dans les frais de fonctionnement et de personnel. Le **Gouvernement arrête le mode de calcul et les conditions d'octroi de la subvention. Il tient compte du nombre d'habitants de la zone de soins, sans que, pour chaque service agréé dans la zone de soins, la subvention ne puisse être inférieure à 250.000 euros par exercice budgétaire.** ».

<sup>5</sup> A titre d'exemple, les centres urbains constituent des lieux de deals privilégiés.



### **3.3 ARTICULATION AVEC LES AUTRES DISPOSITIFS**

Le CESE indique qu'il conviendra de prévoir au sein des textes juridiques une articulation entre ces services, ou à tout le moins les réseaux d'aide et de soins spécialisés en assuétudes, avec les nouveaux dispositifs mis en place concernant l'organisation territoriale de la première ligne d'accompagnement et de soins, la politique intégrée en santé mentale et le plan de promotion de la santé, en ce compris la prévention. Cela se révèle d'autant plus pertinent que l'organisation des services d'une même zone, en réseaux d'aide et de soins spécialisés en assuétudes, existe déjà au sein du CWASS.

Le Conseil souligne que les assuétudes constituent une problématique complexe affectant souvent différents aspects de la vie d'une personne, y compris la santé physique, mentale, sociale et publique. De ce fait, il convient d'inscrire ces services dans une vision holistique de façon à promouvoir une meilleure coordination entre différents services comme corollaire indispensable pour une prise en charge adaptée aux besoins spécifiques de chaque bénéficiaire. A ce propos, le CESE rappelle que les actions de collaborations ne se limitent pas aux services relevant de la santé et/ou de l'action sociale, les services spécialisées en assuétudes développant régulièrement des partenariats avec des professionnels issus d'autres secteurs (pouvoir judiciaire, monde scolaire, etc.) afin de répondre, entre autres, à leurs missions en termes de sensibilisation et de prévention. Le Conseil encourage à soutenir la poursuite de ces collaborations afin de contribuer à l'efficacité des efforts déployés pour lutter contre ce phénomène et ses répercussions importantes sur la santé individuelle et collective.

Enfin, le CESE soutient la volonté du GW d'inscrire sa politique en matière d'assuétudes au sein des diverses stratégies déployées aux niveaux fédéral et international.

### **3.4 CONSIDÉRATIONS PARTICULIÈRES SUR L'AVANT-PROJET DE DÉCRET**

- Dans les dispositions générales du décret, le Conseil note qu'il conviendrait de définir spécifiquement la notion de « bénéficiaires » en faisant référence aux usagers, aux proches ainsi qu'aux professionnels, qui dans la mise en œuvre de leurs missions sont régulièrement amenés à s'adresser à des services spécialisés en assuétudes.
- Le CESE propose d'enrichir l'article 641, §2, relatif aux missions des services d'aide et de soins, en précisant qu'elles s'exercent sous forme ambulatoire de manière individuelle et/ou collective et qu'elles concernent majoritairement des usagers mais aussi des proches et des professionnels.
- Le CESE invite également le GW à compléter l'article 655, afin d'y prévoir l'indexation des subventions dans la limite des crédits disponibles.
- Le Conseil souligne l'importance d'approfondir la réflexion autour de l'implémentation des salles de consommation à moindre risque au sein du Code décretaal et réglementaire. Bien que ces initiatives soient sujettes à débat, le CESE soutient la nécessité de poursuivre les évaluations relatives aux impacts sanitaires et sociaux de ces lieux. Ces derniers constituent, en effet, un outil complémentaire de la politique wallonne en matière de lutte contre les assuétudes. A cet égard, il insiste pour que le travail de concertation se poursuive avec les acteurs impliqués directement ou indirectement dans l'implémentation de ces espaces.

\*\*\*\*\*