

AVIS n°1588

Avis concernant le Projet d'arrêté du GW introduisant des dispositions relatives à l'accueil de jour des personnes sans abri ou sans chez soi dans le CRWASS

Avis adopté le 18/03/2024

1. DEMANDE D'AVIS

En date du 30 janvier 2024, le CESE Wallonie a été saisi par Madame la Ministre Christie MORREALE d'une demande d'avis concernant un avant-projet de d'arrêté introduisant des dispositions relatives à l'accueil de jour des personnes sans-abri ou sans chez soi, dans le Code Réglementaire Wallon de l'action sociale et de la santé (CRWASS) adopté en première lecture par le GW 18 janvier 2024.

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

2. EXPOSÉ DU DOSSIER

2.1 RÉTROACTES

- Depuis 2020, un groupe de travail réunissant l'AMA¹, l'ARCA², 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.
- 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.
- En 2022 : second appel à projets avec augmentation du budget (1million€), 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 2023 : un troisième appel à projets a été lancé et approuvé par le Gouvernement wallon en date du 5 avril 2023 afin de subventionner 30 opérateurs déjà actifs sur le terrain.
- En 2024 : l'avant-projet de décret insérant un Titre II/I dans le Livre 1er de la deuxième partie du Code wallon de l'action sociale et de la santé relatif à l'accueil de jour des personnes sans abri ou sans chez soi a été adopté en troisième lecture par le Gouvernement Wallon le 18 janvier 2024.

2.2 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.

Pour rappel, 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.

¹ Fédération des Maisons d'Accueil et des Services d'Aide aux Sans – Abri.

² Association Régionale des Centres d'Accueil.

L'accueil de jour est défini comme « l'organisme qui offre 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 »³.

2.3 OBJET DE L'AVANT-PROJET D'ARRETE

L'avant-projet d'arrêté a pour but d'établir un cadre réglementaire relatif à l'Accueil de jour afin de porter à exécution les dispositions nécessaires à la mise en œuvre de l'avant-projet de décret. Ces mesures exécutoires portent principalement sur les points suivants :

- 1° Le mécanisme de programmation ;
- 2° Les conditions d'agrément ;
- 3° La procédure d'octroi, de refus, de modification et de retrait d'agrément ;
- 4° Le montant des subventions ;
- 5° Le mécanisme d'indexation, comparable aux autres dispositifs du Code ;
- 6° L'entrée en vigueur du dispositif au 1^{er} janvier 2025.

En outre, la note au GW indique qu'un nouvel appel à projets sera présenté au Gouvernement wallon dans l'attente de l'entrée en vigueur des textes. Cet appel à projets visera les opérateurs subventionnés facultativement en 2023.

2.4 CONTENU DE L'AVANT-PROJET D'ARRETE

Les principaux éléments de la nouvelle réglementation sont les suivants.

2.4.1 La programmation

- **Art. 132/2.** *La programmation visée à l'article 117/12 du Code décretaal est fixée le 1^{er} janvier de l'année N pour les accueils de jour ayant introduit au 1^{er} mars de l'année N-1 une demande d'agrément complète conformément à l'article 117/9 du code et aux articles 132/13 et suivants.*
- **Art. 132/3. §1^{er}.** *La Programmation est fixée sur la base du nombre d'habitants par province.*
§ 2. *Dans la limite des crédits budgétaires, la programmation visée au paragraphe 1^{er} prévoit, pour l'année 2025, l'agrément de :*
 - 1° *3 services par province comptant moins de quatre cent mille habitants ;*
 - 2° *6 services par province comptant entre quatre cent mille et un habitants et un million d'habitants ;*
 - 3° *10 services par province de plus d'un million d'habitants.*
- **Art. 132/4. § 1^{er}.** *A partir de l'année 2026, le nombre d'accueils de jour qui peuvent être agréés sur la base de la programmation est déterminé en fonction du budget disponible pour l'année N.*
§ 2. *Lorsque le nombre de demandes d'agrément est plus élevé que le nombre d'accueils de jour déterminé conformément au paragraphe 1^{er}, les demandes des accueils de jour sont classées en fonction de l'ISADF de la commune sur laquelle l'accueil de jour exerce son activité, en priorisant l'ISADF le plus faible.*
§ 3. *Toute demande d'agrément complète introduite par un accueil de jour qui n'a pas été retenue lors de la programmation de l'année N est automatiquement prise en compte, sans que l'accueil de jour n'ait à introduire une nouvelle demande d'agrément, lors de l'application du critère de programmation visé au paragraphe 2 de l'année de la programmation qui suit, moyennant l'actualisation des données la composant.*

³ Article 117/1, 2° du CWASS

2.4.2 Les conditions d'agrément

La note au GW indique que les conditions d'agrément portent sur :

- Le personnel (Art.132/5) ;
- Les formations du personnel (Art.132/6) ;
- Les conventions de collaboration (Art. 132/7) ;
- Le règlement d'ordre intérieur (Art. 132/8) ;
- L'attestation incendie (Art. 132/10) ;
- Le projet d'accueil collectif (Art. 132/11) ;
- Les services pour lesquels une participation financière peut être demandée à l'utilisateur (Art. 132/12).

La note au GW précise que « *les indicateurs qualitatifs et quantitatifs seront définis dans le Rapport d'Activité Simplifié et Harmonisé (RASH) visé à l'article 46 du Code décretaal de l'action sociale et de la santé et à l'article 12/3 du Code réglementaire de l'action sociale et de la santé.* »

L'AGW introduit également des dispositions relatives aux procédures d'octroi, de modification et de retrait d'agrément (de l'art. 132/13 à l'art.132/19).

2.4.3 Le subventionnement

- L'article 132/20 détermine les modalités suivantes :
 - Une subvention annuelle forfaitaire de 18.650€, destinée à couvrir les frais de personne ou de fonctionnement, est allouée à l'accueil de jour agréé pour la première année de son agrément.
 - La deuxième année, cette subvention annuelle est de 28.900€.
- Les articles 132/21 et 132/22 prévoient respectivement l'octroi de subventions complémentaires d'un montant de 6200€ pour la mise en œuvre de missions spécifiques, soit destinées à l'accueil des femmes, soit pour l'accueil d'au moins 50 personnes par jour ou simultanément.
- L'art 132/23 introduit le mécanisme d'indexation.
- L'AGW introduit une disposition dérogatoire prévoyant qu'un opérateur agréé bénéficiant déjà d'une subvention l'année précédant l'entrée en vigueur des dispositions réglementaires, pourra dès la 1^{ère} année de son agrément bénéficier d'une subvention annuelle de 28.900€, visée à l'art.132/20.

2.5 RÉFÉRENCES LÉGALES

- Code wallon de l'action sociale et de la santé, partie décretaal, Partie 2, Livre 1er.
- Code wallon réglementaire de l'action sociale et de la santé, Partie 2, Livre 2.

2.6 AVIS ANTERIEUR

- Avis 1537 sur l'avant-projet de décret relatif à l'accueil jour des personnes en difficultés sociales.

3. AVIS

Le présent avis a été élaboré sur base des travaux de la Commission Action/Intégration sociale et des sections « Action sociale » et « Intégration des personnes étrangères ».

Le CESE a examiné avec attention le présent avant-projet d'arrêté relatif à l'accueil de jour des personnes sans-abri ou sans chez soi visant l'implémentation des dispositions exécutoires nécessaires la mise œuvre de l'avant-projet de décret.

Le Conseil apprécie grandement le travail de concertation sectorielle mené par le Cabinet et l'administration tout au long du processus de rédaction des projets de décret et d'arrêté. Cette démarche collaborative a permis de réunir les différentes perspectives et expertises afin de favoriser l'implémentation du dispositif des accueils de jour au regard des réalités du secteur.

Comme le Conseil le soulignait déjà dans son avis 1537 portant sur l'avant-projet de décret « *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.* »

En outre, le Conseil accueille positivement les changements opérés d'une part, au sein du titre de l'avant-projet de décret et d'arrêté puisqu'il est à présent question de « *l'accueil de jour des personnes sans-abri ou sans chez soi* » et d'autre part, dans la définition du public visé par les accueils de jour. En effet, ces adaptations permettent d'élargir l'accès au dispositif aux personnes précarisées ou présentant un risque de basculer dans la précarité, et de couvrir des situations liées au mal logement ou à l'absence de logement habitable.

Si le CESE approuve l'essentiel des dispositions prévues dans l'avant-projet d'arrêté, il formule, toutefois, quelques points d'attention à prendre en considération dans la mise en œuvre du dispositif.

3.1 SOUTENIR LA PROFESSIONNALISATION DU SECTEUR

A la lecture des dispositions réglementaires, le Conseil juge le texte peu ambitieux en matière de professionnalisation sectorielle. En effet, les normes relatives au personnel précisées à l'article 132/5 prévoient que « *Tout accueil de jour dispose du personnel permettant de couvrir au minimum les heures d'ouverture de l'espace d'accueil de jour aux usagers. Le personnel visé à l'alinéa 1^{er} est au minimum porteur d'un certificat d'enseignement secondaire supérieur.* ». Compte tenu des réalités complexes auxquelles sont confrontés ces dispositifs, et ce, dans un contexte de hausse des fréquentations, il apparaît indispensable que ces services puissent fonctionner sur base d'un cadre de personnel minimal et pluridisciplinaire (cf. assistants sociaux, éducateurs, animateurs de quartier, etc.). Plus spécifiquement, l'ajout d'un professionnel disposant d'un titre de psychologue au sein des équipes serait d'une grande utilité pour fournir un accompagnement spécialisé en matière de santé mentale et de gestion des addictions. Il paraît en outre, important de garantir la transition vers le réseau de services et de professionnels relevant du secteur de l'accompagnement et des soins, le cas échéant. A cet égard, il serait également opportun de faire le lien avec les plans de cohésion sociale.

À cet égard, le Conseil rappelle que le public fréquentant ces services rencontre une multitude de problématiques complexifiant considérablement l'accueil et l'accompagnement des usagers. Ces multiples défis exigent des compétences spécifiques et des approches individualisées afin de répondre aux besoins de chaque individu. Cette réalité suppose donc la présence de professionnels compétents et outillés afin d'assurer une prise en charge adaptée tant sur le plan individuel que collectif, en offrant un environnement inclusif et sécurisé. Les missions complexes auxquelles le personnel est confronté mériteraient un cadre renforcé et un financement à la hauteur des compétences requises.

Les accueils de jour étant des services de première ligne en matière de lutte contre le sans-abrisme, le Conseil suggère de considérer d'emblée l'implémentation structurelle de ce dispositif dans une perspective de professionnalisation continue. Il estime, en effet, qu'il s'agit d'un corollaire indispensable afin d'assurer d'une part, l'amélioration constante de la qualité des services d'accompagnement d'un public en grande vulnérabilité en renforçant les compétences et les connaissances des travailleurs sociaux. D'autre part, la professionnalisation représente un investissement essentiel afin de soutenir la légitimité des actions de ces services et de favoriser leur ancrage au sein d'une dynamique collaborative avec les acteurs de l'action sociale et de la santé, permettant ainsi le développement de stratégies d'intervention adaptées et coordonnées pour relever les défis sociaux et économiques auxquels la Wallonie est confrontée en matière de sans-abrisme.

En outre, le Conseil souligne positivement l'attention portée à l'accueil des femmes ; il relève à l'article 132/21 que « *Dans la limite des crédits budgétaires, le Ministre octroie une subvention complémentaire de minimum 6.200 euros destinée à couvrir des frais de fonctionnement ou de personnel, aux accueils de jour agréés qui mettent en place des actions spécifiques destinées à l'accueil des femmes.* ». Si par cette disposition, le Gouvernement entend reconnaître l'importance de répondre spécifiquement aux besoins et problématiques auxquels les femmes peuvent être confrontées, il est, dès lors, essentiel de compléter l'article 132/6 relatif à la formation continue du personnel en y intégrant une disposition prévoyant une formation spécifique en lien avec ce public.

Enfin, le Conseil estime qu'il faut accorder une attention particulière aux MENA (Mineurs Etrangers Non-Accompagnés) qui constituent un public particulièrement fragilisé et de plus en plus exposé au sans-abrisme et/ou au mal logement.

3.2 ASSURER LA PÉRENNITÉ BUDGÉTAIRE DU DISPOSITIF

La reconnaissance et le subventionnement structurel des services d'accueil de jour constituent une véritable avancée pour le secteur de l'aide aux personnes sans-abri. Cependant, sur la question des moyens, le Conseil réitère sa recommandation formulée dans l'avis 1537 : « *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. 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* ».

Le CESE considère que l'ancrage de ces services au sein d'une base légale témoigne de la nécessité de garantir la pérennité de ces structures dont l'utilité est établie. Par conséquent, il serait logique et cohérent de prévoir un subventionnement substantiel pour assurer le fonctionnement continu de ces services. A cet égard, le Conseil suggère d'envisager un subventionnement structurel d'un cadre de personnel évolutif en fonction de la capacité d'accueil contribuant à renforcer la stabilité et la continuité des services.

Cette approche permettrait également de promouvoir des conditions de travail attractives pour les professionnels de l'action sociale, dans un contexte de turn over et de difficultés de recrutement et, à tout le moins, il s'agit de garantir l'accès à des services sociaux de qualité. De plus un modèle de financement sur base de la capacité d'accueil offre une certaine souplesse pour ajuster les effectifs en

fonction des fluctuations des fréquentations, des profils accueillis et des besoins spécifiques des usagers, garantissant ainsi une réponse adaptée aux situations d'urgence ou aux demandes imprévues.

Le Conseil attire l'attention du Gouvernement sur la viabilité du modèle budgétaire envisagé qui en l'état, fait reposer le fonctionnement des services sur des ressources financières insuffisantes pour couvrir les coûts engendrés par l'action ; ce qui n'est pas sans conséquence en termes de continuité et d'amélioration de l'accessibilité de ces services pour répondre efficacement aux besoins des populations vulnérables. Cette situation fragilisant, par ailleurs, les capacités d'actions et de prévisibilité sur le long terme.

3.3 CONSIDÉRATIONS PARTICULIÈRES

- Le CESE recommande de prévoir une évaluation du dispositif notamment au niveau des modalités de programmation au regard de la couverture territoriale. Il invite le Gouvernement à s'appuyer, à cet égard, sur les travaux de l'OWSA et de la dynamique de recensement des personnes concernées.
- Le Conseil constate que le présent avant-projet d'arrêté adopté en 1ère lecture prévoit une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2024. Le Conseil invite le Gouvernement à rectifier cette erreur afin que l'entrée en vigueur des dispositions réglementaire coïncide avec celles du texte décretaal, prévues quant à elles, au 1^{er} janvier 2025.
