

AVIS n°1597

Avis concernant le Projet d'AGW modifiant diverses dispositions du CRWASS relatives aux relais sociaux

Avis adopté le 22/04/2024

1. DEMANDE D'AVIS

En date du 2 avril 2024, le CESE Wallonie a été saisi par Madame la Ministre C. MORREALE, d'une demande d'avis concernant un avant-projet d'arrêté modifiant diverses dispositions relatives aux relais sociaux, dans le Code Réglementaire Wallon de l'action sociale et de la santé (CRWASS) adopté en première lecture par le GW 28 mars 2024.

Les avis de l'UVCW, du RWLP ainsi que celui de l'organe intrafrancophone de collaboration en matière de soins de santé et d'aide aux personnes, sont également sollicités.

2. EXPOSÉ DU DOSSIER ¹

2.1 OBJET DE L'AVANT-PROJET D'ARRÊTÉ

Le projet d'arrêté consiste à modifier le chapitre relatif aux relais sociaux dans le Code réglementaire wallon de l'action sociale et de la santé et à adapter la réglementation aux besoins du secteur et de la lutte contre le sans-abrisme.

2.2 CONTENU DE L'AVANT-PROJET D'ARRÊTÉ

Les principales modifications de la réglementation portent sur les éléments suivants :

- L'équipe de la coordination générale est complétée d'un chargé de projets pour tous les relais sociaux ainsi que d'un mi-temps administratif, d'un coordinateur adjoint et d'un travailleur concerné par le projet Primo-arrivant en rue pour les relais sociaux urbains. En effet, ces postes sont financés de façon annuelle en subvention facultative.
- La notion de micro-projet est également intégrée dans la réglementation. Il sera désormais permis aux relais sociaux de lancer un appel à projets pour des micro-projets non subventionnés dans la subvention annuelle, d'un montant maximum de 15.000 euros, pour des projets prioritaires.
- Une perméabilité entre les enveloppes de subventionnement à hauteur de dix pour cent maximum de chaque enveloppe, sera permise en cours d'année, moyennant l'avis favorable de l'administration. Cette flexibilité permettra aux relais sociaux de faire face à des dépenses imprévues (préavis, cyber-attaque...).
- Les moyens affectés au dispositif « Housing First » sont pérennisés afin de soutenir les actions mises en place par les équipes des relais sociaux et remettre en logement un maximum de bénéficiaires.
- Les moyens affectés aux enveloppes Relais santé sont élargis aux relais sociaux intercommunaux du Brabant wallon et du Luxembourg. Il convient de noter que la définition du réseau de soins correspond à celle prévue par l'Arrêté du Gouvernement wallon exécutant le décret Proxisanté (décret relatif à l'organisation des soins et de l'accompagnement de première ligne).

2.3 RÉFÉRENCES LÉGALES

- Code réglementaire wallon de l'action sociale et de la santé, Partie 2, Livre 2, articles 39 à 68.
- Décret du 13 décembre 2023 contenant le budget général des dépenses de la Région Wallonne pour l'année 2024.

¹ Sur base de la note au GW du 28.03.2024

2.4 IMPACT BUDGÉTAIRE

Pour calculer l'impact budgétaire, il convient de distinguer les subventions facultatives à caractère récurrent, les subventions relatives aux Accords du Non marchand et les subventions inhérentes au Plan de Relance de la Wallonie (PRW).

En tenant compte des moyens déjà disponibles sur le domaine fonctionnel 094.089 et de la provision reprise au domaine fonctionnel 092.001(ANM 2021-2024), l'impact budgétaire de cette réforme serait de 465.097,20 euros.

Une pérennisation des moyens autrefois accordés en facultatif répond à la fois aux besoins liés à l'augmentation de la pauvreté et à une gestion budgétaire simplifiée, transparente et maîtrisée pour la Région mais également pour les opérateurs. Il est également important de rappeler que l'Inspection des finances recommandait dans ses avis précédents et encore en 2022 d'intégrer les financements facultatifs en faveur des relais sociaux dans le cadre réglementaire.

2.5 AVIS ANTÉRIEURS

- Avis d'initiative 1490 du 23 mai 2022 sur le Plan wallon de sortie de la pauvreté 2022-2024.
- Avis d'initiative 1528 du 20 février 2023 concernant la stratégie wallonne de sortie du sans-abrisme.

3. AVIS

Le CESE a soumis le projet d'arrêté du GW modifiant le Code réglementaire wallon de l'action sociale et de la santé en ce qui concerne les relais sociaux, à la Commission Action/Intégration sociale élargie à la section « Action sociale » composée d'experts du secteur.

Le CESE approuve le projet d'arrêté tout en recommandant au GW de prendre en compte les remarques formulées unanimement par les représentants du secteur des relais sociaux (RS), par le biais de leur Fédération COCOREL (Fédération des Coordinations Générales des Relais Sociaux wallons) ainsi que par les autres membres de la CAIS élargie à la section « Action sociale ».

Les réflexions portent sur les aspects suivants :

3.1 LES AVANCÉES POSITIVES

Il convient tout d'abord, de saluer les avancées positives et l'engagement du Gouvernement, ainsi que de la Ministre de Tutelle, pour leur attention soutenue envers les défis rencontrés dans le secteur, et notamment en ce qui concerne la situation des relais sociaux.

L'implémentation, les engagements et l'inauguration de deux nouveaux relais intercommunaux ont renforcé le tissu du réseau existant, élargissant ainsi la couverture sur le territoire wallon et permettant de fournir de nouvelles solutions tout en renforçant les liens avec les partenaires sectoriels.

Cet ancrage renforce le travail de fond, tant pour les relais sociaux que pour leurs partenaires et les autres réseaux impliqués. La réforme vise à consolider dans le code un ensemble de **fonctions essentielles** sans lesquelles les relais sociaux et leurs partenaires ne pourraient atteindre les résultats obtenus. Ces avancées répondent à une demande de stabilité de longue date au sein des équipes, ce qui est maintenant concrétisé dans ce projet.

Dans le cadre de cette réforme, il s'agit d'un **premier grand pas** pour les relais sociaux, dont ceux-ci se réjouissent. Toutefois, alors que leurs objectifs sont alignés sur le Plan de Sortie de la Pauvreté du Gouvernement (25/11/2021), ils estiment qu'il est crucial que le législateur prenne conscience qu'il investit et doit **continuer à s'investir dans cette dynamique**.

3.2 LE FONCTIONNEMENT

Les nouvelles dispositions telles que les **microprojets**, soutenant de nouvelles initiatives et parfois œuvrant comme catalyseur – incubateur de nouvelles pratiques/solutions ainsi que la **perméabilité entre enveloppes**, vont permettre de faciliter le travail ou de faire face aux aléas de la vie professionnelle et de couvrir des frais qui ne sont pas « budgétisables ».

3.3 LES PERSPECTIVES

Pour atteindre les objectifs attendus, il convient de concrétiser les engagements nécessaires afin de répondre à la fois à l'urgence sociale et d'apporter les réponses structurelles, notamment en matière d'accès au logement pour tous.

3.3.1 Les relais sociaux intercommunaux

La reconnaissance de deux nouveaux relais sociaux intercommunaux répondait et répond toujours aux besoins de solutions qu'attendait le secteur. Leur mise en place ont généré un réel enthousiasme face à la problématique, elle-même mise en exergue par les récents dénombrements du sans-abrisme et de l'absence de chez soi. Mais cela confronte ces deux dernières structures à de nouveaux besoins,

dont celui basique, de renforcer les coordinations – pour rappel, ce travail est mené avec une pluralité de partenaires, répartis sur de grands territoires et visant l’opérationnalisation de plusieurs projets².

L’augmentation des moyens spécifiquement dédiés à ces nouvelles structures devrait tout au moins s’aligner sur ceux des « plus petits relais sociaux urbains ».

Les attentes pour ces nouveaux relais sont nombreuses, toutefois il n’est pas possible d’escompter les mêmes résultats que ceux des relais urbains sans renforcer l’action coordinatrice. Les mêmes constats qui ont amené les renforts des Coordinations Générales des Relais Urbains, impliquent qu’il devient peu réaliste, vu les attentes administratives notamment, de faire reposer l’ensemble des obligations sur un.e employé.e à mi-temps.

La gestion des projets, la gestion du personnel, la gestion des divers volets administratifs, couplés au développement et au suivi des projets (à savoir être sur le terrain) ne peuvent reposer que sur les seules épaules de la coordination (1 ETP). En outre, il convient de souligner la nécessité de répondre à l’urgence sociale tout en créant des solutions structurelles pour sortir le public désaffilié de la grande précarité.

Les relais sociaux urbains reçoivent un financement régional basé sur le nombre d’habitants, ce qui leur permet de fonctionner. Alors que les relais sociaux intercommunaux ne bénéficient pas de ce même soutien financier, notamment. Un renforcement des moyens alloués aux relais sociaux intercommunaux s’avère nécessaire, au regard de leur couverture territoriale et des besoins locaux en termes d’accompagnement et d’hébergement des personnes les plus précarisées.

3.3.2 Les projets novateurs

Dans le même ordre d’idées, le CESE juge utile que les relais sociaux puissent soutenir le développement de projets novateurs pour répondre à l’évolution des besoins. Toutefois, il paraît important que tout projet financé dans le cadre d’appel à projets fasse l’objet d’une évaluation. Dans le cas où celle-ci s’avère positive et démontre que ce projet est utile et s’inscrit dans une stratégie globale de sortie du sans-abrisme et de lutte contre la pauvreté, il convient alors de le sortir de la logique de l’appel à projets et de le pérenniser par des moyens structurels. En effet, le recours excessif aux appels à projets et aux solutions immédiates et temporaires, présente des limites. L’urgence dans laquelle il s’inscrit rencontre rarement les conditions pour développer une vision long terme et une stratégie globale et transversale. En outre, ces solutions temporaires et ces subventions ponctuelles, engendrées par la fragmentation de notre système de gouvernance, fragilisent des secteurs entiers pourtant essentiels.

3.4 LES ÉQUIPES

Le CESE souligne qu’il est important de permettre le financement de travailleur.euses universitaires au sein des relais sociaux pour maintenir ou engager des profils qui disposent des compétences nécessaires à la réalisation des missions confiées au relais sociaux, c-à-d d’assurer « *la coordination et la mise en réseau des secteurs publics et privés impliqués dans l’aide aux personnes en situation d’exclusion* ».

Dans le cadre de ces missions de base, les relais sociaux urbains sont également confrontés à des défis en matière de **recherche** et de **collecte de données**, ce qui souligne l’importance de maintenir des profils universitaires pour ces postes. Les neuf relais sociaux en Wallonie ont accumulé une expérience significative en tant qu’observatoires locaux, et il est crucial de continuer à investir dans ces capacités.

² Ex le RSI-C de la Province du Luxembourg, se compose d’une équipe minimum 12 ETP, sur une zone d’action de 4 500 km² et d’une population de 285 000 habitants. Le dénombrement met en évidence le nombre de 1394 personnes sans-abris et au vu du travail effectué et des projets en cours de développement (majoritairement en lien avec le dénombrement), l’ensemble de ce travail repose sur 1,5 ETP.

A titre illustratif, ceux-ci mentionnent plusieurs publications et études qui ont été menées :

- Programmes de recherche subventionnés (freins et facilitateurs à l'accueil et l'hébergement, accompagnement dans le logement, logements inoccupés).
- Évaluation de l'offre des services par les utilisateurs (santé mentale et bien-être, logement...).
- États des lieux et recommandations (prison et précarité - santé mentale et précarité).
- Urgences hospitalières et prise en charge de la population en situation de précarité.
- Étude sur les freins à l'accueil d'urgence et à l'hébergement des grands précarisés.
- Études sur la vacance immobilière à Charleroi, Seraing et Namur.
- Récolte et harmonisation des données avec l'IWEPS.
- Fin du sans-abrisme à Namur ? Oui c'est possible !
- Colloque international sur la fin du Sans-Abrisme.
- Organisation du dénombrement des personnes en situation de sans-abrisme et d'absence de chez-soi.

En tant qu'experts d'une réalité locale, les relais sociaux ont un rôle essentiel à jouer dans la réflexion menée par l'OWSA en partenariat avec l'IWEPS sur le phénomène de sans-abrisme et son évolution. Il est à souligner que la grande majorité des chercheurs - chargés de projets, relèvent de profils universitaires. Or, dans le cadre de la pérennisation de ces fonctions, le projet d'arrêté prévoit un profil « gradué ». Si cette option devait être confirmée, cela obligerait les relais sociaux à s'appuyer sur d'autres enveloppes en réduisant les marges, afin que ce travail important continue à alimenter la réflexion des partenaires et de l'ensemble du réseau. ~~tout en répondant à leurs obligations~~. En effet, une étude réalisée par un relais social pour déterminer une stratégie locale de sortie du sans-abrisme pourrait inspirer d'autres territoires, voire constituer le point de départ d'une réflexion plus macro.

En conséquence, le CESE propose dès lors de revoir la formulation du projet d'arrêté de la manière suivante :

« Art. 51/2. Dans la limite des crédits budgétaires, le Ministre peut allouer au relais social reconnu une subvention destinée à couvrir le salaire brut ainsi que les charges sociales patronales et autres avantages plafonnés à cinquante-quatre pour cent dudit salaire d'un travailleur à orientation sociale à temps plein, dans le cadre de la gestion de projets.

*Les dépenses de personnel visées à l'alinéa 1^{er} ne sont prises en compte que dans la mesure où elles n'excèdent pas les échelles barémiques des pouvoirs locaux correspondant au grade de gradué **ou de master selon les possibilités de financement** et après déduction des subventions perçues pour ces dépenses en application du décret du 10 juin 2021 relatif à la pérennisation des emplois créés dans le cadre du dispositif des aides à la promotion de l'emploi (APE) et à la création d'emplois répondant à des besoins sociétaux prioritaires. »*

3.5 LES ZONES DE COMPÉTENCES

Le législateur devra également évaluer comment faire évoluer l'art 58 du CRWASS, dans le sens où les zones de compétences des RS portent sur les arrondissements administratifs et que certains RS ont développé d'intenses relations avec plusieurs communes qui les composent, et soutiennent des projets qui forment une réponse supra et intercommunale afin de sortir de la grande pauvreté.

A titre d'exemple, le dénombrement du sans-abrisme réalisé en octobre 2021 à Namur a mis en lumière une précarité méconnue, recensant 1146 personnes sans-abri, dont 272 enfants. En comparaison avec Charleroi (1159), le phénomène à Namur est quantitativement similaire, voire supérieur, soulignant l'urgence d'actions structurées. Namur est confronté à une situation particulière en tant que troisième grande ville de Wallonie. L'appel à Projets « Territoire Zéro Sans-Abrisme » a conforté de nouvelles communes à s'y associer afin de renforcer la couverture sur l'ensemble de

l'arrondissement administratif. Ce qui a pour conséquence que ce dernier deviendrait un des rares, voire le seul relais social urbain wallon à couvrir la quasi-entièreté de son arrondissement administratif.

Qu'en termes de population, le Relais Social Urbain Namurois couvrirait alors 242 418 habitant.e.s, soit autant que Charleroi ou Liège (qui comptent, chacune pour leur part, une ville de plus de 150 000 hab.). Pour atteindre structurellement la fin de la pauvreté et du sans-abrisme à Namur, la question de la reconnaissance et la subvention de Namur en tant que « Grand Relais Urbain » - à l'instar de Charleroi et Liège - devra se poser.

Une analyse plus approfondie pourrait également être effectuée sur d'autres zones.

Par ailleurs, il convient de rappeler que tous les territoires ne sont pas encore couverts par les services d'un relais social (ex. arrondissements de Dinant et de Huy-Waremme). Afin d'assurer une couverture complète sur le territoire wallon, il est recommandé, pour les communes n'ayant pas de relais social sur leur arrondissement administratif, de favoriser - en ce compris sur le plan budgétaire - la constitution d'un relais social intercommunal selon les modalités prévues dans le CWASS décretaal et réglementaire.

3.6 L'ARTICULATION AVEC LE DISPOSITIF « PROXISANTÉ »

Enfin, le CESE souligne l'importance d'une articulation du maillage des relais sociaux et relais santé, avec le dispositif Proximité en cours d'élaboration. En effet, ceux-ci peuvent constituer une « première ligne » permettant de garantir l'accessibilité aux soins de santé pour les personnes les plus précarisées. Le CESE recommande que l'intention annoncée dans la note au GW à cet égard, soit concrétisée.

A ce propos, il suggère que l'on se réfère à la notion d'organisations locorégionales en santé (OLS) telle que définie dans le projet d'arrêté d'exécution du décret Proximité, plutôt qu'à des « réseaux de soins » comme mentionnés dans la note au GW.³

³ Cf. Note GW, p.3 : « Les moyens affectés aux enveloppes relais santé sont élargis aux relais sociaux intercommunaux du Brabant wallon et du Luxembourg. Il convient de noter que la définition du réseau de soins correspond à celle prévue par l'arrêté du Gouvernement wallon exécutant le décret Proximité (décret relatif à l'organisation des soins et de l'accompagnement de première ligne). »

En conclusion, le CESE

- remet un avis favorable sur le projet d'arrêté.
- souligne que cette réforme s'inscrit pleinement dans le cadre du Plan wallon de Sortie de la Pauvreté et qu'elle doit être véritablement se comprendre comme un premier pas ;
- rappelle que, si des avancées marquantes ont été réalisées afin de soutenir les relais sociaux intercommunaux, il conviendra de poursuivre sur cette lancée et de soutenir financièrement le développement et l'évolution de ces derniers, en s'alignant à la hauteur du financement des « plus petits relais sociaux urbains» ;
- préconise de soutenir les projets novateurs menés par les relais sociaux tout en les intégrant dans une stratégie structurelle s'ils s'avèrent concluants.
- relève que la plupart des chargé.e.s de recherches et de projets des RS sont des agent.e.s universitaires (A) et rarement des gradués (B). Dans la révision du CRWASS, il serait nécessaire de pouvoir maintenir ces profils de master, à défaut de quoi des glissements d'enveloppe devront être effectués, ce qui impacterait les projets ou obligerait à procéder à des fins de collaborations, générant tout autant d'impacts financiers. Le projet de texte devrait être revu en conséquence.
- recommande une articulation étroite du maillage des relais sociaux et relais santé avec le dispositif Proxisanté, en tant qu'acteurs de « pré-première ligne » dans une vision intégrée des soins et de l'accompagnement de première ligne, dans le souci de l'accès aux soins des personnes précarisées.
