



L'agrément « maisons pirates » :
la mise sous tension de
tout le secteur « résidentiel » ?

Nicolas Almau ■ Juillet 2018

Contexte

Le 28 mars dernier, le parlement wallon a adopté la proposition de Décret insérant dans le Code wallon de l'action sociale et de la santé des dispositions relatives à **l'hébergement collectif de personnes en difficulté prolongée**.

Les hébergements collectifs pour personnes en difficulté prolongée, plus communément appelés « maisons pirates », bien qu'elles ne soient pas illégales, fonctionnent sans cadre juridique. Ces structures ne sont pas agréées par les autorités, ne sont pas répertoriées (et encore moins contrôlées) par l'AViQ - Agence pour une Vie de Qualité, organisme d'intérêt public autonome gérant les compétences de la santé, du bien-être, de l'accompagnement des personnes âgées, du handicap et des allocations familiales - et fonctionnent sans subsides.

En Wallonie, il y aurait une cinquantaine de ces « maisons pirates » en activité qui accueilleraient à peu près 3.000 résidents. Selon la Ministre Greoli, cette proposition de Décret, émanant de parlementaires cdH et MR¹, permet de répondre « à un vrai manque dans le CWASS² parce que sur le terrain, ces institutions existent et répondent à un besoin »³.

En effet, partant du constat que ces milliers de personnes « n'ont d'autre choix que la rue ou des lieux qui ne sont pas agréés »⁴, les initiateurs du projet de Décret se félicitent de l'institutionnalisation de « ce futur secteur en devenir »⁵.

Ceci dit, est-ce bien là la solution ? Pourquoi manque-t-il des places d'hébergement ? Ne faut-il pas chercher la cause de ce besoin plus en amont ?

De quoi parlons-nous ?

Les structures d'hébergement collectif de personnes en difficulté prolongée sont mieux connues du grand public sous le nom de « maison pirate ». Il existerait une cinquantaine de structures en Wallonie.

Ce sont des structures du type privé commercial, non agréées. Souvent, il s'agit d'initiatives privées (éventuellement doublées d'une attention charitable). Contrairement à d'autres structures d'hébergement comme les maisons de repos, les institutions d'hébergement pour personnes handicapées ou encore les maisons de soins psychiatriques, il n'y a pas de public-cible pour ces dispositifs qui sont susceptibles d'accueillir des personnes porteuses de troubles psychiatriques, d'autres qui sont isolées et/ou vivent dans la grande précarité ou encore des personnes âgées qui ne peuvent plus rester à domicile et n'ont pas de place en maison de repos. Bref, ces « maisons

¹ La 1^{ère} mouture du projet de décret du 10 juillet 2017 était portée par le groupe cdH alors que la seconde mouture du décret datant du 28 mars 2018 est portée par B. Drèze, V. Salvi et M. Vandorpe pour le cdH et V. Durenne, M.F. Nicaise et C. Lecomte pour le MR.

² Code wallon de l'action sociale et de la santé

³ Parlement de Wallonie, C.R.A. n° 13ter (20417-2018), le 28 mars 2018, p. 97

⁴ Parlement de Wallonie, rapport n° 1029-n°6 présenté au nom de la Commission de l'action sociale, de la santé et de la fonction publique, le 13 mars 2018, p. 3

⁵ Parlement de Wallonie, C.R.A. n° 13ter (20417-2018), le 28 mars 2018, p. 93

pirates » peuvent accueillir des personnes pour qui d'autres dispositifs dits résidentiels⁶ ont été déployés.

La raison principale qui explique l'apparition de ce type de structures en Wallonie est le manque de place, particulièrement pour les personnes handicapées, les personnes âgées ou encore les personnes souffrant de problèmes psychiatriques. Ces « foyers pirates » échappent pour le moment à tout suivi et tout contrôle. Cela rend encore plus problématique la situation des personnes qui y résident car elles nécessitent une attention particulière, voire une aide ou des soins.

Dans les faits, il a été constaté que le public qui résidait dans ces maisons collectives est constitué de personnes qui, généralement, cumulent différentes problématiques. Bien souvent, cela débouche également sur une situation sociale précaire qui tend à mener ces personnes vers une forme de marginalisation.

C'est donc en dernier recours, que ces personnes en difficulté prolongée résident dans ces structures d'hébergement collectif.

Le Décret

Le principe du Décret est d'octroyer une reconnaissance, c'est-à-dire une autorisation de fonctionnement, aux « maisons d'hébergement collectif ». De la sorte, les foyers qui fonctionneraient sans autorisation pourraient être fermés et les foyers qui seraient agréés pourraient être encadrés et leurs résidents mieux suivis. Les motifs principaux avancés pour justifier la formalisation de ce type de structures et la teneur du Décret sont les suivants :

- Répondre au manque de places avéré dans les différents secteurs « résidentiels » ;
- Améliorer les conditions de vie des résidents ;
- Relever le niveau par des normes auxquelles il faut se conformer ;
- Rendre la dignité aux travailleurs de ce secteur.

D'autres avantages sont présentés, notamment le fait de baliser un secteur encore informel ou encore de procurer une forme de sécurité aux bourgmestres qui ne seront plus seuls responsables face aux décisions à prendre vis-à-vis de ces maisons pirates.

Caractéristiques et public-cible

Le Décret propose les définitions suivantes :

- **Maison d'hébergement collectif**: établissement qui offre un hébergement contre paiement à des personnes en difficultés prolongées.
- **Personne en difficulté prolongée** : personne majeure caractérisée par des fragilités au niveau social, mental ou physique qui ne trouve pas de logement privatif ou qui ne peut pas être accueillie dans une des structures d'hébergement reconnues en vertu du CWASS

⁶ Ce terme recouvre l'ensemble des structures d'hébergement déployées en Wallonie : les structures d'hébergement pour personnes handicapées, les maisons de repos (et de soins), les résidences services (sociales), les habitations communautaires, les maisons d'accueil, les maisons de soins psychiatriques ...

Le Décret prévoit également que les infrastructures doivent être situées en Wallonie et disposer d'une capacité d'hébergement de minimum 8 personnes.

Les quelques éléments normatifs posés par le Décret sont les suivants :

1. Mise à disposition de chambres privatives :

- 2 personnes max, soit 10 à 15 m²
- un lit (double pour un couple), une chaise, une table et un placard ou une armoire pour entreposer des vêtements;
- Un point d'eau potable
- Fenêtre sur l'extérieur
- Prise électrique 220 v sécurisée

2. Il est prévu la mise à disposition d'un équipement collectif aux caractéristiques suivantes :

- une salle commune 12 m² (+ 1 m² par résident), lieu de rencontre et de convivialité ;
- un réfectoire : 10 m² (+ 1 m² par résident) ;
- une cuisine contenant au minimum un évier avec eau chaude et froide, une table de cuisson et un frigo, sol et murs lavables ;
- des sanitaires séparés H/F et comprenant au moins une douche et/ou baignoire pour 4 résidents.

La reconnaissance, le contrôle et les subsides

La reconnaissance sera obligatoire pour fonctionner et établie sur la base d'un rapport de l'AViQ. Le pouvoir organisateur doit être une personne morale.

Le Gouvernement wallon doit fixer :

- le contenu du rapport ;
- les procédures d'octroi, renouvellement, suspension, réduction et retrait de la reconnaissance ;
- les dispositifs de recours...

Une fois agréées, les « maisons pirates » pourraient accéder à des moyens supplémentaires (si disponibles) et il est prévu une possibilité d'octroi de financement pour les dépenses liées à l'accompagnement et l'intégration des résidents via une convention de réadaptation.

L'AViQ devra instruire les demandes de reconnaissance qui doivent être introduites dans l'année et s'assurer que les missions soient bien remplies et que les conditions d'accueil soient remplies.

Le personnel

Trois fonctions doivent impérativement être exercées par trois personnes physiques différentes :

- une fonction de coordination remplie par un directeur présent minimum **un jour/semaine** (diplôme ESS). Le gouvernement détermine la formation complémentaire éventuelle ;
- une fonction d'accompagnement pour réaliser le projet collectif et l'accompagnement des résidents (Enseignement supérieur Aide & Soins). Le gouvernement arrête la norme, avec minimum 1/2 ETP (Equivalent Temps Plein) ;
- une fonction logistique comprenant du personnel de cuisine et d'entretien, interne ou externe en fonction du profil des résidents.

Hormis ces principes de base, aucune norme d'encadrement n'est prévue.

Dispositions transitoires et finales

Pour les maisons existantes :

- Délai d'un an pour introduire la demande auprès de l'AViQ ;
- Délai de 3 ans pour l'obtenir ;
- Délai de 15 ans pour la mise en conformité de l'infrastructure pour les maisons dont l'activité a commencé avant le 1^{er} juillet 2018 (plan d'actions).

L'entrée en vigueur est fixée par l'arrêté d'exécution et au plus tard 6 mois après la publication au moniteur du Décret et il est prévu une possibilité d'octroi de financement pour les dépenses liées à l'accompagnement et l'intégration des résidents via une convention de réadaptation.

Première analyse

Il y a effectivement un problème de résidentiel. Bien sûr, il y a des avantages « pragmatiques » à la formalisation du dispositif : cadastre des institutions, gestion et suivi de personnes fragiles....

Cependant, cette solution du moindre mal, est-elle la bonne réponse ?

À l'analyse des documents parlementaires, nous pouvons relever que :

- a. Le cadre normatif initial (qui était déjà minimaliste) a été réduit à peau de chagrin. Le motif étant que les normes doivent être prises dans le cadre d'Arrêtés d'exécution et pas à l'occasion du Décret.
- b. Le délai de mise en conformité a été allongé. Il passe de 10 ans dans la proposition initiale à 15 ans au moment de voter le Décret en séance plénière.
- c. De même, nous pouvons constater que, concernant la catégorie visée (le public-cible), certaines exceptions à l'obligation d'acceptation ont été levées. C'est là, la marque d'une ambiguïté par rapport aux autres dispositifs car ces catégories d'exception visaient des publics-cibles d'autres dispositifs (reconnaissance AViQ et personnes des + 60 ans).

Bien que la problématique soit effectivement importante, la pertinence des réponses apportées par le Décret reste à démontrer et **plusieurs dangers** sont à relever :

Une amélioration pour les travailleurs et les résidents ?

Si l'objectif est de participer à l'amélioration des conditions d'hébergement d'un public fragilisé ainsi qu'à la valorisation de la dignité des travailleurs, fallait-il mettre en place un cadre aussi minimaliste ?

Le cadre normatif est inspiré du Code du logement de Wallonie alors que nous sommes en présence d'infrastructures qui auraient nécessité un encadrement plus important, comme d'autres structures qui, elles, répondent aux normes du CWASS.

Quel public-cible ?

L'hétérogénéité du public hébergé permet-il de faire la distinction avec les publics visés par les autres dispositifs du résidentiel ? Cela ne va-t-il pas engendrer la confusion et la concurrence entre les différentes institutions d'hébergement ?

De même, comment distinguer une personne « en difficulté » d'une personne « en difficulté prolongée » ? Cela mènera aussi à la confusion avec des dispositifs ressortant de l'action sociale tels les maisons d'accueil, les maisons communautaires...

La formalisation d'un nouveau secteur qui répond à un besoin non-rencontré?

Au-delà de la valorisation du travail, il est en effet question de reconnaître un dispositif qui est estimé comme « manquant » dans l'ensemble des dispositifs déployés. Cependant, en plus de tirer les normes vers le bas, formaliser une activité apparue à la marge et par défaut ne réglera pas la problématique. Tout au plus, cela réduira le problème mais il restera des personnes à la marge qui ne trouveront pas de solution à leur problématique complexe.

De plus, les autres dispositifs du « résidentiel » tels les maisons de repos et de soins ou encore les structures d'accueil et d'hébergement pour personnes handicapées doivent respecter un cadre normatif qui garantit un encadrement socio-sanitaire, voire médical, indispensable pour pouvoir accueillir des publics fragilisés. Les « maisons pirates », elles, ont comme seule norme d'encadrement l'obligation de prévoir un demi ETP (équivalent temps plein). Dès lors, ces dispositifs au cadre minimaliste ne pèsent-ils pas sur les autres structures qui sont soumises à un cadre nettement plus contraignant ?

Enfin, les délais de mise en conformité pour une maison de repos ou pour une institution d'hébergement pour personnes handicapées sont largement inférieurs à ce qui est prévu dans le Décret relatif aux « maisons pirates ». Cela participe également à une discrimination vis-à-vis de ces établissements qui doivent se conformer à un cadre normatif plus stricte et ce, dans des délais plus courts.

Pourquoi ne pas avoir fait entrer ces « maisons pirates » dans un cadre déjà existant, comme celui pour les maisons d'accueil par exemple ? La formule choisie risque fortement de mettre sous tension les autres dispositifs, surtout qu'il est prévu que ces maisons pirates puissent accéder à des subsides (si les moyens le permettent) et conclure des conventions avec d'autres dispositifs d'aide et de soins à domicile.

Le problème du manque de places dans les secteurs résidentiels sera-t-il réglé ?

Cela semble peu probable car, même si la majorité des « maisons pirates » peuvent espérer répondre à un cadre normatif aussi minimaliste, certaines vont être fermées. Une partie du problème aura donc été réglée au prix d'une diminution de la qualité de vie et d'encadrement mais, certaines personnes seront toujours cantonnées à la marge du système.

Il est nécessaire de rappeler que le manque de places dans des institutions telles les maisons de repos est une problématique budgétaire essentiellement. En effet, dans les différents secteurs, des moratoires ont été mis en place afin de maîtriser les budgets. Dans le secteur des maisons de repos par exemple, ce moratoire est en place depuis 1997 et est à l'origine du blocage de plusieurs milliers de nouvelles places. Concernant le secteur psychiatrique⁷, la programmation prévue pour la Wallonie est atteinte à seulement 50%. C'est donc bien pour des raisons budgétaires que le nombre de places d'hébergement est trop limité.

Un dispositif d'assistance sociale ou de contrôle de la marginalité ?

Enfin, au-delà de la question du « résidentiel », la manière avec laquelle est envisagée cette politique sociale pose également question. Il est de plus en plus préoccupant de constater que les autorités politiques envisagent les problématiques sociales essentiellement sous **l'angle individuel et médicosanitaire**. Comme si les problématiques sociales étaient des déviances à corriger, des comportements à inculquer et que les déterminants sociaux qui mènent à la précarité n'existaient pas. Cela participe à la régression des politiques sociales (envisagées par un prisme utilitariste) et à l'enfermement de la logique du social dans la logique économique (rationalité coût/bénéfice du traitement de la marginalité).

Plutôt que d'institutionnaliser un dispositif au rabais afin de répondre à des « besoins non-rencontrés », ne faudrait-il pas chercher à agir sur les déterminants (y compris sociaux) de ce genre de problématique ? Dès lors, poser la question du « pourquoi de plus en plus de personnes sont dans de telles difficultés » ? Ou encore pourquoi parle-t-on de « handicap social » et à quelle définition correspond le « handicap social » ?

Quelles seront les implications en termes de surcharge de travail pour l'AViQ et pour les employé.e.s des « maisons pirates » ?

Nous savons que les moyens à disposition de l'AViQ sont limités et que cette problématique va encore s'accroître lorsque la gestion transitoire des nouvelles compétences « santé » prendra fin au 31 décembre 2018. Est-il dès lors envisageable de rajouter encore des missions et des dispositifs nouveaux ?

⁷ Ce secteur est une nouvelle compétence de la Wallonie depuis la 6^{ème} réforme de l'Etat.

Conclusion & réflexions

Plutôt que d'institutionnaliser un dispositif au rabais afin de répondre à des « besoins non-rencontrés » dans un contexte d'austérité, ne faudrait-il pas chercher à agir sur les déterminants (y compris sociaux) de ce genre de problématique ? Dès lors, poser la question du « pourquoi de plus en plus de personnes sont dans de telles difficultés » ? Ou encore « quelle politique sociale voulons-nous mettre en place en Wallonie » ?

Il est en effet de plus en plus préoccupant de constater que les autorités politiques envisagent les problématiques sociales essentiellement sous **l'angle individuel et médico-sanitaire**. Comme si les problématiques sociales étaient des déviances à corriger, des comportements à inculquer et que les déterminants sociaux qui mènent à la précarité n'existaient pas. Cela participe à la régression des politiques sociales (envisagées par un prisme utilitariste) et à l'enfermement de la logique du social dans la logique économique (rationalité coût/bénéfice du traitement de la marginalité).

Finalement, nous pouvons nous demander si la politique sociale consiste en une politique de réduction des inégalités sociales et d'inclusion ou, comme semble l'illustrer la formalisation des maisons pirates, en un déploiement de dispositifs de contrôle de la marginalité.