



Avis A.840

**sur l'avant-projet de décret relatif
aux services d'aide aux familles et
aux personnes âgées**

Adopté par le Bureau du CESRW le 6 novembre 2006

SOMMAIRE

1. EXPOSE DU DOSSIER	3
1.1. OBJET DE L'AVANT-PROJET DE DECRET	3
1.2. CONTENU DE L'AVANT-PROJET DE DECRET	3
1.3. CONSULTATION	4
1.4. BASE JURIDIQUE ACTUELLE	4
2. AVIS	5
2.1. PROCEDURE DE CONSULTATION	5
2.2. UN DECRET FONDATEUR POUR LE SECTEUR DE L'AIDE A DOMICILE	6
2.3. IMPORTANCE DES MESURES EXECUTOIRES	7

1. EXPOSE DU DOSSIER

Lors de sa séance du 13 juillet 2006, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture un avant-projet de décret relatif aux services d'aide aux familles et aux personnes âgées.

1.1. OBJET DE L'AVANT-PROJET DE DECRET

En réponse à un avis du Conseil d'Etat qui a souligné l'absence de tout fondement légal de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 16 décembre 1988 réglant l'agrément et l'octroi de subventions aux services d'aide aux familles et aux personnes âgées, le Gouvernement wallon entend établir une législation organique régissant l'octroi de subventions à ces services et assurer par la-même une sécurité juridique à l'ensemble du secteur.

1.2. CONTENU DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

L'intention n'est pas de révolutionner complètement le secteur mais bien de le pérenniser. Le projet de décret reprend pour l'essentiel les **dispositions de nature décrétable** contenues dans l'arrêté du 16 décembre 1988 tout en habilitant le Gouvernement wallon à en adopter les mesures d'exécution. L'avant-projet de décret établit donc les principes d'agrément et de subventionnement des services. Un projet d'arrêté d'exécution devrait suivre quant aux modalités d'application.

Cependant certaines **modifications** sont apportées à la législation actuelle, ayant pour objectifs la simplification administrative et la rationalisation du secteur.

Ces mesures concernent les points suivants :

- l'ajout d'un chapitre relatif à la procédure d'octroi d'agrément et de renouvellement d'agrément et la limitation de cet agrément à une **durée de 6 ans** (actuellement à durée indéterminée);
- l'intégration, dans le décret, de la subvention octroyée pour les heures prestées auprès de bénéficiaires habitant une **commune à faible densité de population**. Actuellement, cette subvention est octroyée annuellement par un arrêté spécifique;
- l'introduction d'un principe de **contrôle** et d'**évaluation** de l'utilisation des subventions, des tâches confiées à l'aide familiale et des critères de sélection des bénéficiaires;
- l'octroi d'un **label** «service agréé d'aide aux familles et aux personnes âgées» que seuls les services agréés en vertu du présent décret pourront utiliser, sous peine de sanctions;
- la possibilité pour le Gouvernement d'étendre le bénéfice de l'aide aux **aidants proches** du bénéficiaire.

Complémentaire à l'adoption de l'avant-projet de décret, le Gouvernement a adopté en sa séance du 13 juillet 2006 un arrêté modificatif de l'arrêté du 16 décembre 1988 prévoyant d'étendre à l'année **2006** les règles relatives à la **répartition des contingents supplémentaires** d'heures subventionnées selon les mêmes modalités que celles en vigueur en 2004 et 2005, ceci afin de finaliser le rattrapage en matière de financement et d'octroi des contingents selon l'échéancier prévu.

1.3. CONSULTATION

L'avis du **Conseil supérieur des villes, communes et provinces** de la Région wallonne et du **Comité C** – sous-section Région wallonne a été sollicité sur ce projet de texte (décision du GW du 13 juillet 2006). L'avis du **CESRW** a été sollicité le 19 octobre 2006 (décision du GW du 12 octobre 2006 complémentaire à sa décision du 13 juillet 2006).

Par ailleurs, le secteur, via ses **Fédérations** de services et les **représentants syndicaux sectoriels**, a été consulté sur les principales modifications apportées dans le projet de décret par rapport à la législation en vigueur aujourd'hui.

1.4. BASE JURIDIQUE ACTUELLE

L'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 16 décembre 1988 réglant l'agrément des services d'aide aux familles et aux personnes âgées et l'octroi de subventions à ces services, modifié par les arrêtés du GW du 9 mars 2006, 15 avril 2005, 22 avril 2004, 29 janvier 2004, 19 juillet 2001, 8 avril 2000, 17 décembre 1998, 23 juillet 1998, 24 juillet 1997, 25 avril 1996, 6 avril 1995 et du 23 mars 1995.

Ainsi que les arrêtés suivants :

- Arrêté du Gouvernement wallon du 16 juillet 1998 portant approbation du statut de l'aide familiale.
- Arrêtés du Gouvernement wallon du 23 juin 2005, 3 juin 2004, 24 juillet 2003, 4 juillet 2002, 28 juin 2001, 24 février 2000, 17 décembre 1998, 8 janvier 1998, 19 décembre 1996, 21 décembre 1995, 22 décembre 1994 et du 19 novembre 1991 portant règlement d'une subvention supplémentaire octroyée aux services agréés d'aide aux familles et aux personnes âgées par heure prestée au bénéficiaire d'usagers habitants des communes à faible densité de population.
- Arrêtés du Gouvernement wallon du 22 décembre 1994 et du 30 juillet 1991 fixant les montants forfaitaires fixés par le premier alinéa de l'article 10 de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 16 décembre 1988 réglant l'agrément des services d'aide aux familles et aux personnes âgées et l'octroi de subventions à ces services.

2. AVIS

2.1. PROCÉDURE DE CONSULTATION

2.1.1 *Compétence générale d'avis du CESRW*

Comme il l'a récemment indiqué dans son premier avis général sur la réforme de la fonction consultative¹, le CESRW tient à rappeler avec insistance la compétence générale d'avis et de recommandation qui lui est confiée sur toute question ayant une incidence sur la vie économique et sociale de la Région, **dont les politiques à mener dans le domaine de la santé et de l'aide aux personnes**, matières de compétence régionale depuis le 1^{er} janvier 1994.

Le CESRW signale qu'il a organisé ses travaux internes de manière à se constituer une expertise sur ces matières dès le transfert de compétences en 1994 par la création de commissions idoines.

Il souhaite pouvoir exercer pleinement sa mission et demande à être **consulté formellement** sur tout projet législatif ou réglementaire d'importance en ces domaines.

De manière complémentaire, le Conseil insiste sur le fait que la **consultation de représentants sectoriels** des interlocuteurs sociaux ne peut justifier l'absence de consultation du CESRW, instrument officiel et prioritaire de concertation sur l'ensemble de la politique wallonne.

2.1.2 *Procédure de consultation sur le projet de décret*

Le CESRW relève le fait qu'il a été consulté le 19 octobre 2006, en urgence, sur un projet de décret adopté en première lecture par le Gouvernement wallon le 13 juillet 2006. Le Conseil regrette cette consultation tardive.

Il rappelle l'intérêt de la pratique consistant à prévoir une concertation en amont de la consultation officielle permettant d'entendre les analyses et souhaits des interlocuteurs sociaux avant de fonder les intentions ministérielles en projet adopté en 1^{ère} lecture ou, à tout le moins, la simple communication de la première note ministérielle, même à l'état de projet. Ces procédés aident le CESRW dans son analyse, permettent de réduire les délais et d'éviter de solliciter un avis en urgence.²

De surcroît, il apparaît que la procédure de consultation effectuée sur le projet de décret auprès des représentants syndicaux et patronaux sectoriels n'a pas été effectuée de la manière la plus adéquate (cf. texte transmis pendant les vacances et avis demandé pour début septembre) et n'a pas permis d'organiser une réelle consultation de l'ensemble des services.

¹ Avis A. 839 – Premier avis général du CESRW sur la réforme de la fonction consultative, adopté par le Bureau et l'Assemblée générale le 23 octobre 2006, pages 10 et 11.

² Extrait de l'avis A.839, op. cit.

Compte tenu de cette consultation tardive et du délai d'urgence demandé par le GW le CESRW rend un avis préliminaire portant sur des **considérations générales**. Il ne se prononce pas sur le fond du projet de décret mais entend remettre un avis complémentaire plus circonstancié sur ce texte à la lumière des arrêtés d'exécution sur lesquels il demande d'être consulté.

2.2. UN DÉCRET FONDATEUR POUR LE SECTEUR DE L'AIDE À DOMICILE

2.2.1 *Un texte fondateur*

Le CESRW s'est depuis longtemps intéressé à l'évolution du secteur des services d'aide aux familles et aux personnes âgées, qui constitue un volet important de la politique de l'Action sociale et de la Santé. L'adoption d'un projet de décret conférant un **fondement légal** à l'agrément et au subventionnement de ces services est une initiative importante pour le secteur, dont le CESRW ne peut que se réjouir.

Il constate toutefois que ce projet de texte a été adopté dans l'urgence afin de régulariser le vide juridique souligné par le Conseil d'Etat et consiste essentiellement à reprendre les dispositions de nature décrétable contenue dans l'arrêté du 16 décembre 1988 tout en habilitant le Gouvernement wallon à en adopter les mesures d'exécution.

Le CESRW comprend la préoccupation du Gouvernement wallon mais estime que l'adoption d'un projet de décret devrait être l'occasion d'un **positionnement politique fondateur** pour le secteur, à l'instar du décret du 6 avril 1995 établissant la politique d'intégration des personnes handicapées.

2.2.2 *Une mise en perspective du secteur dans une optique transversale*

Le CESRW relève que le secteur de l'aide à domicile a été confronté à une **évolution** importante ces dernières années pour répondre à l'évolution des besoins, compte tenu du nombre et du profil des bénéficiaires, du développement de l'ampleur et du type d'activités des services. Cette évolution est probablement destinée à se poursuivre si l'on tient compte des **liens** indéniables avec les politiques menées dans des **secteurs connexes** tels que les secteurs hospitalier et psychiatrique, les services aux personnes âgées et handicapées ou encore l'accompagnement des familles dans le cadre de la politique d'aide à la jeunesse.

Le projet de décret devrait permettre de **situer** le secteur de l'**aide à domicile** dans cet **ensemble politique** plus vaste, compte tenu du fait que des décisions intervenant dans l'un ou l'autre de ces secteurs engendreront nécessairement des conséquences pour les services d'aide aux familles et aux personnes âgées. Le CESRW suggère que le projet de décret soit revu en ce sens.

C'est dans ce cadre que la question de l'**élargissement des activités** de ces services ébauchée dans le projet de décret (ex. ouverture du dispositif d'aide aux «aidants proches», reconnaissance des missions des gardes à domicile, etc.) doit être approfondie, notamment quant à l'évaluation des moyens additionnels nécessaires à cet effet.

2.3. IMPORTANCE DES MESURES EXÉCUTOIRES

Le CESRW relève qu'il est vraiment problématique de se prononcer quant au fond sur le projet de décret sans disposer parallèlement de(s) (l')arrêté(s) d'exécution. En effet, le projet de décret pose une série de **principes** tout en prévoyant un certain nombre d'**habilitations au Gouvernement** pour en assurer la mise en œuvre.

Plusieurs **dispositions actuellement incluses** dans l'arrêté du 16 décembre 1988 ne sont pas détaillées dans le projet de décret (ex. ratios d'encadrement du personnel administratif et social, modalités relatives aux conditions de subventionnement, conditions relatives aux diplômes/qualifications, statut de l'aide familiale, critères de zonification et de programmation etc.).

Sur ce dernier point en particulier, le CESRW indique qu'il est favorable à une **programmation** et une **zonification**³ des services établies selon des critères objectifs d'évaluation des besoins et répondant aux caractéristiques de la population wallonne. Ceci afin de garantir une répartition géographique équilibrée de l'offre et de permettre l'accessibilité de tous les usagers aux services. Le CESRW demande que la **réflexion** et la **consultation** des interlocuteurs sociaux concernant l'évaluation de la pertinence des critères à prendre en compte pour la programmation et la zonification des services d'aide aux familles et aux personnes âgées, entamée sous la précédente législature, se poursuivent.

Le projet de décret habilite, en outre, le Gouvernement wallon sur de **nouveaux aspects** pour lesquels les modalités restent à préciser (ex. modalités de contrôle et d'évaluation des tâches confiées à l'aide familiale, modalités d'évaluation du respect des priorités dans l'octroi de l'aide, élaboration d'un statut de garde à domicile, etc.).

S'il est dans l'ordre des choses que certaines dispositions ne soient pas intégrées dans le projet de décret et renvoyées aux arrêtés d'exécution, cela pose néanmoins la question des débats de fond qui vont porter à différents niveaux. Cette **procédure à deux vitesses** inquiète les interlocuteurs sociaux, parce qu'elle n'offre aucune garantie quant à la construction d'un cadre réglementaire équilibré.

La procédure de consultation n'ayant pas permis à ce stade de se prononcer sur l'ensemble des dispositions prévues, le CESRW se réserve la possibilité de compléter les présentes considérations par un **avis ultérieur**, à la lumière du(es) projet(s) d'arrêté(s) d'exécution qui lui seront soumis.

³ Pour rappel, la **programmation** fixe le nombre et la répartition de services habilités à fonctionner sur un territoire donné. La **zonification** consiste en un travail de cartographie divisant la Région wallonne en différentes zones afin de servir de base à une programmation des services selon des critères objectifs pour assurer leur répartition équilibrée entre sous régions.