



Avis A. 944

relatif à l'avant-projet de décret relatif à la coordination
de l'aide et des soins à domicile

Adopté par le Bureau du CESRW le 29 septembre 2008

SOMMAIRE

1. EXPOSÉ DU DOSSIER	3
1.1. OBJET DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET	3
1.2. CONTENU DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET	3
1.3. CONSULTATION	4
1.4. RÉFÉRENCES LÉGALES	4
2. AVIS	5
2.1. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES	5
2.1.1. LA PROCÉDURE DE CONSULTATION	5
2.1.2. LES AXES FORTS DE LA RÉFORME	6
2.2. CONSIDÉRATIONS PARTICULIÈRES	8
2.2.1. COMMISSION D'AGRÉMENT DES CCSSD	8
2.2.2. MISSIONS RELATIVES À LA COORDINATION	8
2.2.3. CONDITIONS D'AGRÉMENT	8
2.2.4. CRITÈRES DE RENOUVELLEMENT D'AGRÉMENT	9
2.2.5. FORMATION CONTINUÉE DU PERSONNEL	9
2.2.6. FÉDÉRATION DES CENTRES DE COORDINATION	9
2.2.7. CONTRÔLE ET ÉVALUATION	10
2.2.8. PHASE TRANSITOIRE ET EXÉCUTION DU DÉCRET	10

1. EXPOSE DU DOSSIER

Lors de sa séance du 17 juillet 2008, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture un avant-projet de décret relatif à la coordination de l'aide et des soins à domicile.

1.1 OBJET DE L'AVANT-PROJET DE DECRET

L'objet de l'avant-projet de décret est de conférer une base légale à ce secteur qui relève d'une compétence régionalisée et qui est toujours régi à ce jour par un décret de la Communauté française partiellement exécuté.

Les autres éléments mentionnés par le gouvernement wallon pour justifier le projet de décret sont les suivants :

- mise en œuvre de la Déclaration de politique régionale 2004-2009 prévoyant une articulation efficiente entre le secteur de l'aide aux personnes et le secteur des soins à domicile;
- mise en œuvre du Plan stratégique n°3 – Inclusion sociale (axe 2 – action 1) qui prévoit de promouvoir le maintien à domicile des seniors par l'amélioration de la coordination des services d'aide et de soins (budget de 500.000 €/an en 2008-2009);
- observations de la Cour des comptes;
- avis de la Commission d'agrément des centres de coordination de soins et de services à domicile (CCSSD).

1.2 CONTENU DE L'AVANT-PROJET DE DECRET

Les principaux chapitres de l'avant-projet de décret portent sur les points suivant :

- Les définitions
- Les missions des centres de coordination de soins et de services à domicile
- Les conditions d'agrément
- La programmation
- La procédure d'agrément
- Le bénéficiaire
- Les conditions de subventionnement
- Le personnel
- Les fédérations des centres de coordination de soins et de services à domicile
- La comptabilité
- Le contrôle et les sanctions
- Le cadastre de l'offre
- Les dispositions transitoires et finales

1.3 CONSULTATION

Lors de sa séance du 17 juillet 2008, le Gouvernement wallon a chargé le Ministre de la Santé de soumettre le projet de décret à l'avis du CESRW et du Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne. La demande d'avis adressée par le Ministre D. DONFUT est parvenue au CESRW le 31 juillet 2008. M. V. VAGMAN et M. F. NAESSENS, représentants du Ministre D. DONFUT, sont venus présenter l'avant-projet de décret au CESRW lors de la réunion de la Commission de l'Action et de l'Intégration sociale du 2 septembre 2008.

Notons que, en juin 2007, la Commission d'agrément des Centres de coordination de soins et de services à domicile a transmis au Ministre un important travail relatif au métier spécifique de la coordination. Les conclusions de ce rapport ont été prises en compte dans l'élaboration de l'avant-projet de décret. Le Gouvernement wallon a requis l'avis de la Commission d'agrément sur les orientations envisagées sur ces bases. L'avis de la Commission d'agrément a été rendu le 6 février 2008. Une concertation a eu lieu avec les représentants de la Commission d'agrément et du secteur le 26 février 2008 afin de prendre en compte les remarques formulées.

Le Ministre souligne que la priorité à accorder aux centres intégrés en termes de reconnaissance telle qu'énoncée dans la DPR et le PST n°3, n'a pas fait l'unanimité lors de cette concertation. Il est apparu, en effet, que l'organisation d'un centre de coordination, sa valeur en termes de proximité et de qualité s'évalue davantage sur la base de son activité effective, tant en termes qualitatif que quantitatif. Cette conclusion a été prise ne compte dans l'élaboration du projet de décret.

1.4 REFERENCES LEGALES

- Décret du 19 juin 1989 de la Communauté française organisant l'agrément et le subventionnement des centres de coordination de soins et de services à domicile.
- Arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 26 juin 1989 portant exécution du décret du 19 juin 1989 organisant l'agrément et le subventionnement des centres de coordination de soins et de services à domicile.
- Protocole du 25 juillet 2001 entre le Gouvernement fédéral et les autorités visées aux articles 128, 130 et 135 de la Constitution portant sur les soins de première ligne.
- Circulaire du 22 avril 2004 relative à la répartition des tâches entre le centre de coordination de soins et de services à domicile (CCSSD) et le service intégré de soins à domicile (SISD) et à l'agrément des SISD.

2. AVIS

2.1 CONSIDERATIONS GENERALES

Le CESRW accueille positivement l'adoption d'une base législative au secteur de la coordination de l'aide et des soins à domicile, cela d'autant plus que les tentatives initiées au cours des précédentes législatures n'avaient pu aboutir. Une référence décrétole devrait permettre de rationaliser ce secteur, notamment par l'établissement d'une programmation, et d'apporter une plus-value en termes d'offre et d'exigence de qualité de service auprès de la population wallonne.

Le projet de décret sur la coordination, tel qu'approuvé par le Gouvernement wallon en première lecture, représente une proposition d'amélioration sensible de l'organisation de l'offre en coordination de l'aide et des soins, même si des réserves peuvent être émises sur certains points.

Le CESRW estime toutefois 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.

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 en deux étapes** inquiète les interlocuteurs sociaux, parce qu'elle n'offre aucune garantie quant à la construction d'un cadre réglementaire équilibré.

La procédure de consultation ne permettant pas 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.

2.1.1 LA PROCEDURE DE CONSULTATION

Par ailleurs, le CESRW souligne que les organisations syndicales n'ont pas été associées à la procédure de **consultation préalable** concernant les orientations élaborées au sein du Cabinet sur lesquelles la Commission d'agrément des Centres de coordination de soins et de services à domicile (CCSSD) a remis un avis.

Les **organisations syndicales** estiment dès lors que l'on n'a pas pu prendre en compte l'expérience des travailleurs/euses qui réalisent effectivement la coordination sur le terrain.

2.1.2 LES AXES FORTS DE LA REFORME

Positionnement de la fonction de coordination dans l'environnement de l'aide et des soins

Le CESRW relève que le projet de décret sur la coordination a davantage défini les **missions**, les **objectifs**, les **processus** et les **moyens** liés à la coordination de l'aide et des soins.

Des services incontournables tels que le service de garde à domicile, la biotélévigilance et d'autres y ont été intégrés parmi les services à coordonner autour du bénéficiaire, assurant une prise en charge appropriée pour les personnes les plus dépendantes.

Place du bénéficiaire

Le CESRW approuve que, d'une manière générale, le projet de décret place le **bénéficiaire au centre des préoccupations**. Une série de dispositions sont envisagées dans un souci de qualité, dans l'intérêt du bénéficiaire. Celles-ci concernent, par exemple, l'organisation du centre, la communication au bénéficiaire, la liberté de choix du bénéficiaire mais aussi les démarches qui doivent être faites dans le cadre d'une prise en charge globale (visites, plan d'évaluation, mise en place des services, réunions,...) ainsi qu'une exigence de formation continuée du personnel de coordination et de respect des règles déontologiques. Cependant en ce qui concerne le personnel :

Personnel

Le projet de décret prévoit que le centre dispose du personnel « suffisant en nombre et qualité » et indique que le Gouvernement détermine, « dans un délai de 3 ans à dater de l'entrée en vigueur du décret, une **norme de personnel** de référence en fonction de la mesure d'activité » (art. 37 et 39).

Le CESRW souhaite que le Gouvernement s'engage sur la définition rapide des normes de personnel de référence qui doit servir de critère de subvention. Cette définition doit comporter une norme de personnel permettant à tout centre d'assurer ses fonctions et permettant son évolution en fonction de l'activité.

Le CESRW demande la définition d'une **norme minimale de base** permettant de fonctionner et estime que, au-delà des normes minimales de base pour le fonctionnement des centres, les normes de personnel doivent être calculées en tenant compte de l'**activité globale** du service, tant qualitative que quantitative, et de son évolution dans le temps.

Subventionnement

En ce qui concerne le subventionnement des services, le CESRW relève que l'art. 35 du projet de décret prévoit 3 catégories de dépenses admissibles ventilées en frais généraux/frais de fonctionnement, dépenses de personnel et amortissements de biens mobiliers.

Le CESRW estime le subventionnement doit pouvoir prendre en compte, en ce qui concerne les dépenses de personnel, l'**indexation**, l'**ancienneté** et les **échelles barémiques**.

Pour le surplus, les organisations syndicales demandent que des enveloppes relatives au **fonctionnement** et aux **frais de personnel** soient octroyées **distinctement** aux employeurs. Elles estiment que l'enveloppe «frais de personnel» doit être élaborée en fonction de normes et des qualifications du personnel et doit prendre en compte l'application de la législation sociale, des conventions collectives du secteur privé et des accords collectifs du secteur public.

Le CESRW constate que le PST 3 prévoit un financement de 500.000 € pour 2008 et de 500.000 € pour 2009. Avec cette réforme, il est essentiel d'objectiver les **moyens**, à moyen terme ainsi qu'à long terme, qui seront utiles pour la dynamisation nouvelle de cette politique (par exemple, l'évolution de la situation avec le vieillissement de la population), au regard notamment de l'objectif annoncé du décret visant à augmenter le taux d'accès de la population à la coordination.

Programmation

Le CESRW relève que des **critères de programmation** ont été introduits dans le projet de décret, afin de rendre objectivable l'offre à la population. Ces critères sont liés notamment à la population desservie (seuil de 100.000 habitants, prise en compte de la population âgée de plus de 60 ans).

Toutefois, le CESRW indique que le **découpage géographique** de l'offre tenant compte des zones SISD¹ peut poser question même si une certaine souplesse est permise pour les centres de coordination dont le territoire ne correspond pas aux zones SISD. La programmation ne doit en effet pas se faire au détriment d'un service de proximité et du libre choix du bénéficiaire.

Par ailleurs, les **organisations patronales** ainsi que la **CSC** et la **CGSLB** s'étonnent des dispositions prévues à l'art. 16 du projet de décret concernant les **critères prioritaires** applicables lorsque pour une même zone de soins, le nombre de demandes d'agrément est plus élevé que le nombre de centres déterminés par la programmation. En effet, la première priorité est accordée aux pouvoirs organisateurs relevant d'une «association Chapitre XII» alors que jusqu'à présent, ceux-ci restent peu actifs en matière de coordination à quelques rares exceptions près.

Ces organisations demandent que l'ordre de priorité des critères soit modifié à l'art. 16 du projet de décret en intervertissant le critère 1° (associations chapitre XII) avec le critère 3° (centre bénéficiant d'un agrément dans la programmation précédente).

La **FGTB** souscrit quant à elle à la formulation de l'art. 16 du projet de décret. En effet, compte tenu des moyens publics engagés, elle estime normal qu'une priorité soit accordée à des pouvoirs organisateurs publics, dans la mesure où ceux-ci sont actifs dans le cadre des missions visées par le projet de décret et à condition de maintenir l'emploi global.

¹ Services intégrés de soins à domicile.

En tout état de cause, le CESRW recommande, dans un souci de cohérence, d'élargir la notion de « pouvoir organisateur (...) association chapitre XII » prévue à l'art. 16, 1° du projet de décret aux autres opérateurs publics admissibles à l'agrément, comme précisé à l'art. 18 du projet de décret (cf. provinces, communes, CPAS, intercommunales...).

2.2 CONSIDERATIONS PARTICULIERES

2.2.1 COMMISSION D'AGREMENT DES CCSSD

Le CESRW constate que l'avant-projet de décret ne prévoit aucune disposition concernant une Commission d'agrément des CCSSD et s'interroge sur le fait de savoir si cette fonction sera reprise par la Commission wallonne de la Santé telle que définie à l'art. 53 du projet de décret de rationalisation de la fonction consultative², et dans quelles conditions.

La mission d'avis relative à l'agrément concernant les CCSSD n'est pas mentionnée explicitement à l'art.53 du projet de décret de rationalisation de la fonction consultative. Bien que le commentaire de l'art.54 du projet de décret laisse supposer que cette mission pourrait être reprise par la Commission wallonne de la Santé, le CESRW recommande que le texte du projet de décret de rationalisation de la fonction consultative soit précisé en ce sens.

2.2.2 MISSIONS RELATIVES A LA COORDINATION

Parmi les actions incombant au centre de coordination dans le cadre de sa mission, figure au point f de l'art. 3 du projet de décret, l'intervention au titre de « **médiateur** » en cas de conflit entre les membres du réseau et le bénéficiaire. Le CESRW souligne que ce rôle nouveau dédié à la fonction de coordination nécessite une formation continuée particulière dont ne disposent pas actuellement les travailleurs des centres.

Le CESRW estime que l'évaluation périodique de la prise en charge prévue à l'art. 3, d) du projet de décret est évidemment indispensable. Il recommande toutefois que l'on **précise** la formulation « chaque fois que nécessaire et au moins une fois par an », en fonction de **critères** établis permettant une analyse objective de la situation et une approche harmonisée entre les centres.

2.2.3 CONDITIONS D'AGREMENT

Le CESRW s'interroge sur la durée de l'agrément (6 ans) prévue à l'art. 20 du projet de décret. Il se demande s'il ne serait pas plus opportun de prévoir l'octroi d'un **agrément à durée indéterminée**, moyennant une **évaluation régulière** portant sur la qualité et l'opportunité (programmation) du service ainsi qu'un **contrôle a posteriori**.

² Projet de décret portant rationalisation de la fonction consultative pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution.

Pour le CESRW, il est entendu que les employeurs reconnus au titre du présent projet de décret s'engagent à **respecter la législation sociale**, ainsi que les conventions collectives de travail et les accords collectifs du secteur public qui leur sont applicables. A cet égard, le CESRW insiste sur l'enjeu primordial que représente le renforcement des **collaborations entre administrations** et notamment **entre services d'inspection**.

Les organisations syndicales demandent, pour le surplus, que le respect de ces obligations soit repris dans les **conditions d'agrément** définies à l'art.4 du projet de décret.

2.2.4 CRITERES DE RENOUVELLEMENT D'AGREMENT

Le CESRW relève que parmi les éléments pris en considération pour le renouvellement de l'agrément (art. 26) figurent notamment les critères suivants :

- les performances en termes de tâches réellement accomplies dans le contexte habituel de travail,
- l'efficacité,
- l'efficience,
- la qualité de l'accueil téléphonique,
- la sécurité du bénéficiaire.

Le projet de décret précise que « le Gouvernement établit les modalités d'évaluation de ces critères ». Afin d'objectiver l'évaluation, le CESRW demande la définition d'une grille d'analyse de ces critères, établie en concertation avec les interlocuteurs sociaux du secteur.

2.2.5 FORMATION CONTINUEE DU PERSONNEL

Se référant aux articles 39, § 3 (qualification du personnel) et 41 (formation continuée), en regard des missions prévues à l'article 3 (a, b, c) du projet de décret, le CESRW estime que le programme de formation continuée doit nécessairement être élaboré en concertation avec les interlocuteurs sociaux du secteur.

2.2.6 FEDERATION DES CENTRES DE COORDINATION

Le CESRW invite le Ministre à **objectiver** et à **justifier** le choix de subventionner les fédérations de centres de coordination.

Les **organisations syndicales** s'interrogent sur la nécessité de soutenir, comme c'est le cas actuellement, pas moins de 3 fédérations d'employeurs pour un secteur n'occupant actuellement pas plus de 73 ETP. Elles demandent que l'avant-projet de décret détermine un nombre maximal de fédérations en mesure de recevoir un soutien financier dans le cadre du décret.

Elles se posent, en effet, la question de la pertinence d'un opérateur supplémentaire pour un secteur d'activités aussi petit. Si celui-ci devait se justifier, les organisations syndicales représentatives du secteur seraient elles-mêmes en droit de revendiquer la même

reconnaissance et les mêmes moyens sur base des missions visées à l'art. 43 du projet de décret.

Enfin, les organisations syndicales estiment qu'il est disproportionné de prévoir un subventionnement - dont le montant est fixé à l'art. 44 du projet de décret – de fédérations patronales alors même que les normes de personnel et le subventionnement y afférent ne sont pas précisés.

2.2.7 CONTROLE ET EVALUATION

Double coordination

Le contrôle prévu porte uniquement sur l'activité des centres. La fiche d'appel et le rapport annuel permettent de comptabiliser le nombre d'actions d'information, d'orientations, de prises en charge et d'évaluations accomplies... Ces outils ne permettent pas – à juste titre - d'identifier les bénéficiaires. La pratique montre cependant que, comme rien ne permet au centre contacté de vérifier si un bénéficiaire est déjà suivi par une autre centre, il arrive qu'une double coordination existe (les personnes âgées par exemple ont souvent du mal à comprendre qui fait quoi autour d'elles).

Le CESRW estime qu'un mécanisme devrait être mis en place permettant d'éviter une éventuelle double prise en charge de coordination. A cet égard :

Engagement proactif de la part de l'administration

Le CESRW signale qu'un projet est en cours d'organiser l'informatisation des relations entre les centres de coordination et l'administration, sur base des outils qui ont été élaborés au sein de la Commission d'Agrément des Centres de Coordination des services et soins à domicile en Région wallonne. Ce projet facilitera le traitement des données et permettra une meilleure évaluation de l'activité du secteur. Toutefois, le CESRW souhaite une évaluation des moyens nécessaires, à moyen et à long terme, de ce projet d'informatisation qui permettra de mettre au point un outil exceptionnel, à savoir un programme informatique commun aux centres de coordination et le renouvellement du parc informatique.

2.2.8 PHASE TRANSITOIRE ET EXECUTION DU DECRET

Le CESRW relève que la réforme du secteur de la coordination de l'aide et des soins à domicile nécessitera des ajustements importants dans l'organisation des centres existants. Il est dès lors indispensable que la **phase transitoire** dont les modalités sont définies aux articles 63 à 67 du projet de décret, s'effectue de la manière la plus harmonieuse possible, tenant compte de la réalité du secteur. Ces questions devront être approfondies lors d'une concertation globale au cours de la phase transitoire, avec tous les acteurs concernés, tant syndicaux que patronaux.

Par ailleurs, il conviendra de veiller à la concordance de la présente réforme avec le projet de réforme de la fonction consultative et, le cas échéant, de prendre les dispositions nécessaires afin de garantir la continuité des missions exercées par l'actuelle Commission d'agrément des CCSSD.

Enfin, le CESRW demande que les représentants du secteur, tant syndicaux que patronaux, soient consultés sur le contenu de l'**arrêté d'exécution** dans lequel le Gouvernement s'engage à préciser de nombreux aspects. Une négociation spécifique quant au maintien du volume de l'emploi global et au maintien de l'emploi individuel qui pourrait être mis en péril dans le mécanisme de fusions éventuelles, devra notamment être prévue.
