

## AVIS n° 1420

---

Avis concernant le projet d'arrêté du Gouvernement wallon modifiant diverses dispositions relatives aux aînés

Avis adopté le 18 février 2019

## 1. DEMANDE D'AVIS

Le 18 décembre 2019, le CESE Wallonie a été saisi d'une demande d'avis de la Ministre A. GREOLI concernant un projet d'arrêté modifiant diverses dispositions relatives aux aînés, adopté en première lecture par le Gouvernement wallon le 13 décembre 2018.

## 2. EXPOSE DU DOSSIER

### 2.1 RÉTROACTES

- Projet de décret relatif aux aînés et portant modification du Livre V du Code wallon de l'action sociale et de la santé – Parlement wallon 17 décembre 2018 – 1244 (2018-2019) – N°1.
- Avis A.1387 du 8 octobre 2018 concernant l'avant-projet de décret portant modification du Livre V du Code wallon de l'action sociale et de la santé relatif à l'aide aux aînés.
- A.1352 Avis d'initiative sur la politique à l'égard des aînés, adopté par le Bureau le 18 décembre 2017.
- Rencontre entre la Ministre A. GREOLI et les représentants du CESW sur l'avis A.1352, le 29 mars 2018.<sup>1</sup>

### 2.2 OBJET DU PROJET D'ARRÊTÉ

Révision du Code réglementaire de l'Action sociale et de la Santé concernant diverses dispositions relatives aux aînés, en exécution du projet de décret relatif aux aînés et portant modification du Livre V du CWASS à l'examen du PW.<sup>2</sup>

### 2.3 CONTENU DU PROJET D'ARRÊTÉ

Les principales modifications au Code réglementaire – Livre V relatif aux aînés, portent sur les aspects suivants :

- Age d'entrée en établissement
- Normes relatives aux prix
- Programmation et répartition du nombre de places
- Accueil en centres de soins de jour
- Normes MRS
- Partenariats
- Démarche qualité – Normes qualité
- Accessibilité – contrôle des prix
- Financement des infrastructures
- Autorisation de facturation
- Plan de formation

<sup>1</sup> Compte-rendu synthétique de la rencontre du 29 mars 2018 du CESW avec la Ministre A. GREOLI (AIS.599).

<sup>2</sup> Projet de décret relatif aux aînés et portant modification du Livre V du CWASS à l'examen du PW - Parlement wallon 17 décembre 2018 – 1244 (2018-2019) – N°1.

- Unité de vie journalière
- Soins palliatifs
- Centre pour lésions cérébrales acquises

### 3. AVIS

#### 3.1 CONSIDERATIONS GENERALES SUR LE PROJET D'ARRETE

Le CESE Wallonie a pris connaissance du projet d'arrêté modifiant diverses dispositions relatives aux aînés, en exécution du projet de décret relatif aux aînés et portant modification du Livre V du CWASS qui sera soumis prochainement en Assemblée plénière du PW.<sup>3</sup>

Le CESE Wallonie s'est réjoui que le Gouvernement ait pris en compte certaines de ses recommandations formulées dans son avis A.1387 sur le projet de décret adopté en première lecture.<sup>4</sup> Il note toutefois qu'il s'agit d'adaptations mineures par rapport aux principaux axes du projet de décret qui restent inchangés sur l'âge d'entrée en maison de repos à 70 ans, le nouveau mécanisme de financement, la programmation, les partenariats, la maîtrise des prix ou la démarche qualité, notamment.

A cet égard, il faut bien constater que le positionnement des différents acteurs concernés sur ces multiples aspects paraît très divisé. Si la plupart des acteurs se rejoignent sur les objectifs globaux de la réforme envisagée visant à augmenter les capacités d'accueil pour nos aînés en veillant à améliorer le bien-être des résidents, la qualité et l'accessibilité des services, les positions s'avèrent plus que nuancées sur la manière d'y parvenir. Ces divergences apparues également lors des travaux parlementaires ne doivent pas empêcher l'aboutissement de l'enjeu principal, partagé par tous, qui est de proposer à nos aînés une offre résidentielle adaptée à leurs besoins et correspondant à leur choix tout en préservant une accessibilité financière, complémentairement au dispositif de l'assurance autonomie permettant le maintien à domicile.

Le Conseil souligne, à ce propos, que le projet d'arrêté exécutant le décret est essentiel pour l'avenir du secteur de l'hébergement des aînés dans la mesure où, sous les dispositions parfois très techniques qu'il comporte, se profilent des choix politiques et des enjeux opérationnels importants.

Or, le Conseil constate que le projet de texte, en l'état, paraît très inabouti, qu'il est structuré de manière imparfaite, comportant certaines incohérences. Le Conseil relève, en outre, que le projet d'arrêté contient une série d'imprécisions ou adopte, au contraire, des dispositions très cadrées qui pourraient s'avérer inapplicables sur le plan opérationnel ou trop contraignantes par rapport à la nécessaire souplesse permettant d'adapter les structures à la réalité de terrain. Par ailleurs, la qualité légistique du texte pourrait utilement être améliorée par une relecture attentive à l'aide des experts du secteur.

<sup>3</sup> Projet de décret relatif à l'aide aux aînés et portant modification du Livre V du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé (Doc. 1244 (2018-2019) N° 1), adopté par 6 voix contre 4 en Commission de l'action sociale, de la santé et de la fonction publique le Jeudi 7 février 2019 - C.R.A.C. N° 77 (2018-2019) - OJ assemblée plénière 13.02.19.

<sup>4</sup> Par exemple, définition des résidences-services et arrondissements frontaliers, reformulation des critères conditionnant l'autorisation de facturer le prix de la chambre, ajout d'un rapport qualité., etc.

En conséquence, le CESE estime indispensable d'approfondir la réflexion avec les acteurs concernés. Il demande que le Cabinet organise impérativement et de toute urgence une concertation avec l'ensemble des représentants patronaux et syndicaux sectoriels, tant publics que privés.

Il mentionne ci-dessous les principaux points d'attention qu'il conviendrait d'aborder lors de cette rencontre.

### **Age d'entrée en maisons de repos (art.4 et 5)**

- Rappel de la position unanime du CESE de Wallonie dans son avis A.1387.

*« Le CESE Wallonie s'oppose à la modification de l'âge d'entrée en maisons de repos le faisant passer de 60 à 70 ans minimum avec une possibilité de dérogation à titre exceptionnel. Il attire l'attention sur le fait que, si l'âge moyen des résidents est en effet élevé, il existe près de 3000 personnes âgées entre 60 ans et 70 ans qui résident actuellement en MR-MRS (démence précoce, troubles du comportement, isolement social voire aussi parfois absence d'autres solutions). Le Conseil souligne que, à défaut d'alternatives, le relèvement à 70 ans risque d'engendrer une croissance des demandes de dérogations impliquant une charge administrative tant pour l'AViQ que pour les établissements. La pertinence de ce relèvement serait donc annihilée par l'explosion des recours au système dérogatoire ».<sup>5</sup>*

- Dérogation de 10% : disposition peu opérationnelle, compatibilité avec la période transitoire de mise en conformité de 10 ans, fonction de la programmation globale de l'établissement ?

### **Programmation**

Création de places (art 12)

- Questionnements sur le nombre de 1.130 unités chaque année : augmentation et répartition des unités en fonction de l'estimation des besoins, requalification de places MR en places MRS, équilibre à trouver entre la quantité (nombre de places) et la qualité (renforcement des normes d'encadrement) dans le cadre d'une enveloppe budgétaire fermée.

Normes MR-MRS (art. modifiant l'annexe 120)

- Interrogations sur le coefficient de 2,1 pour le financement d'un lit MRS par rapport à un lit MR.
- Intégration des normes MRS (AR) sans ajustement avec les normes MR.

---

<sup>5</sup> Avis A.1387 du 8 octobre 2018 concernant l'avant-projet de décret portant modification du Livre V du Code wallon de l'action sociale et de la santé relatif à l'aide aux aînés, p.13.

### **Partenariats (art.31)**

- « (...) La conclusion d'une convention de partenariat entre secteurs implique la mise en place d'une Asbl de gestion des places dont la gestion est transférée ».
- Point de vue divisé des Interlocuteurs sociaux sur cette disposition : risque de marchandisation et de privatisation accrue du secteur *versus* possibilité accrue d'ouverture de places par des conventions public-privé.

### **Qualité (art.43 et art.136 - annexe 120)**

- Démarche et normes de qualité détaillées dans le projet d'arrêté alors que celles-ci n'ont pas été débattues dans le cadre de la fonction consultative avec le secteur.
- Pour les Organisations patronales : dispositions contraignantes, disparates et inapplicables à défaut de définir les modalités et les outils de la procédure d'amélioration de la qualité et de son évaluation.
- Pour les Organisations syndicales : la qualité de l'encadrement, les conditions et l'organisation du travail sont des éléments primordiaux à une prise en charge de qualité dans les maisons de repos. Tout en soulignant positivement la volonté affirmée de veiller à la qualité au sein des maisons de repos qui prenne en compte le bien-être, le projet de vie du bénéficiaire, elles tiennent à indiquer que, sans une réelle avancée sur les normes de personnel, cette intention ne pourra pas être mise en œuvre. Elles estiment en outre que le plan de qualité, sa démarche d'autoévaluation et son bilan annuel de réalisation doivent être soumis pour avis aux organes de concertation appropriés.<sup>6</sup>

### **Conditions d'accès aux subsides pour infrastructures (art. 67)**

- Point de vue divisé des Interlocuteurs sociaux sur les critères conditionnant l'autorisation de facturer le prix de la chambre : caractère discriminant d'exclure le secteur commercial *versus* balises permettant de maintenir les moyens publics d'investissement en infrastructures pour les secteurs public et privé non lucratif.
- Point de vue divisé des interlocuteurs sociaux sur le caractère opérationnel et vérifiable des conditions émises dans le projet d'arrêté <sup>7</sup> (22% de taux d'encadrement au dessus de la norme, 70% de CDI et 80% de contrat de travail = ou > 1/2 temps, 3 jours de formation pour l'ensemble du personnel, 10% min. de résidents émergeant à l'AFA, diversification de l'offre par 3 services minimum, etc.).
- Les Organisations syndicales sont favorables aux conditions proposées dans le projet d'arrêté pour l'accès au subside « infrastructures » au niveau des normes de personnel, temps de travail, formation, etc.

### **Accessibilité (art.7)**

- Point de vue divisé des Interlocuteurs sociaux sur la régulation des prix en MR :
- Les Organisations syndicales sont favorables à la régulation des prix (premier prix contrôlé, prix conventionnés uniques sur base de grilles tarifaires) permettant de garantir l'accessibilité financière au plus grand nombre.
- Les Organisations patronales sont favorables au maintien de la liberté de fixation des prix et réclament à tout le moins : un cadastre des prix, une étude de faisabilité et une modulation des prix en fonction du type d'accompagnement.

---

<sup>6</sup> A savoir :

1° pour les services gérés par un pouvoir organisateur privé: au conseil d'entreprise ou comité pour la prévention et la protection au travail ou à défaut à la délégation syndicale;

2° pour les services gérés par un pouvoir organisateur public: au comité de négociation ou de concertation créé en vertu de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités.

<sup>7</sup> Art.67 du projet d'arrêté insérant un art.1503/17 dans le Code réglementaire, précisant les conditions énumérées à l'art.410/3 du projet de décret.

### **Prix de base et suppléments (art. 83)**

- Point de vue divisé des Interlocuteurs sociaux sur les éléments à intégrer dans le prix de base à facturer aux résidents.
- Les Organisations patronales sont réticentes à intégrer trop de facteurs dans le prix de base et mettent en évidence les potentielles conséquences dommageables.
- Les Organisations syndicales sont favorables à inclure davantage d'éléments (soins d'hygiène et de bien-être notamment).

### **Formation continue des travailleurs (art.107, art. 108 et art. 111)**

- Les Organisations syndicales sont favorables à l'élaboration d'un plan de formation pour le personnel et souhaitent que celui-ci soit soumis pour avis aux organes de concertation appropriés.<sup>8</sup>
- Les Organisations patronales reconnaissent l'utilité de la formation mais estiment que celle-ci devrait être proratisée en fonction de la durée du contrat et du temps de travail et elles déplorent que l'on impose de nouvelles exigences sans un financement approprié

### **Normes de personnel (art. 112)**

- Les Organisations syndicales déplorent que les normes de personnel tant pour le personnel soignant que non soignant, ne fassent l'objet d'aucune avancée dans le cadre de la présente réforme. Elles ont des remarques à formuler sur l'art.112.

Les **Organisations patronales** ont des **remarques complémentaires** à formuler sur d'autres articles du projet d'arrêté. Pour le surplus, elles renvoient donc à l'avis d'initiative formulé par la Commission wallonne des aînés, qui reflète ces préoccupations.

## **3.2 CONSIDERATIONS SUR LA FONCTION CONSULTATIVE DANS LE SECTEUR DE L'AIDE AUX AINÉS**

Par ailleurs, le CESE Wallonie souligne la nécessité de prévoir une Commission ou un groupe de travail permanent de représentants du secteur de l'aide aux aînés incluant notamment des représentants syndicaux et patronaux, dans le cadre des attributions du **Conseil de stratégie et de prospective** et des organes qui lui sont attachés (Collège central de stratégie et de prospective et groupes d'experts).<sup>9</sup>

Concernant la **fonction d'agrément**, le CESE Wallonie rappelle le point de vue qu'il avait développé dans son avis relatif à l'APD instituant l'AVIQ<sup>10</sup> : « *Le CESW prend acte du fait que la procédure relative aux décisions à portée individuelle (agréments, subventions) est désormais extraite de la fonction consultative et confiée exclusivement à l'administration. Il recommande dès lors de prévoir toutes les procédures de conciliation et de recours nécessaires pour garantir la défense des intérêts des bénéficiaires et des services (ex. retrait, suspension d'agrément, etc.)* ».

---

<sup>8</sup> A savoir :

1° pour les services gérés par un pouvoir organisateur privé: au conseil d'entreprise ou comité pour la prévention et la protection au travail ou à défaut à la délégation syndicale;

2° pour les services gérés par un pouvoir organisateur public: au comité de négociation ou de concertation créé en vertu de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités.

<sup>9</sup> Tels que prévus à l'art.5 du CWASS (partie décrétable).

<sup>10</sup> Avis A. 1230 du 13 juillet 2015 sur l'avant-projet de décret relatif à l'Agence wallonne de la Santé, de la Protection sociale, du Handicap et des Familles, p.8.

Les Interlocuteurs sociaux attirent l'attention sur les risques d'une application strictement administrative de la réglementation en la matière et sur l'intérêt d'un retour des opérateurs de terrain à cet égard. Ils recommandent à tout le moins qu'une information sur les décisions individuelles et les motivations y relatives puissent faire l'objet d'une information au Comité de branche « Bien-être et Santé ».

Les Organisations syndicales indiquent pour leur part, qu'elles ne sont pas représentées au sein de la **Commission de convention « Accueil et hébergement des personnes âgées »** composée exclusivement de représentants des organisations représentatives du secteur des établissements pour personnes âgées et des organismes assureurs.<sup>11</sup>

Elles rappellent le point de vue qu'elles avaient développé dans l'avis du Conseil sur l'avant-projet de décret relatif au fonctionnement de l'AVIQ<sup>12</sup> :

*« Les organisations syndicales regrettent que la composition des Commissions relevant du Comité de branche "Bien-être et Santé" ainsi que les Commissions communes aux branches, ne reflète pas l'équilibre paritaire au sens où l'entendent les partenaires sociaux. »<sup>18</sup>*

*Ces Commissions fonctionnent en effet exclusivement avec les représentants des Mutuelles et des fédérations professionnelles patronales. Bien que les Comités de branche entérinent leurs décisions, une série de débats échappent aux représentants syndicaux alors que cela impacte le financement de tout un secteur. Les organisations syndicales estiment que des représentants syndicaux devraient pouvoir être associés aux travaux des dites Commissions ».*

---

<sup>11</sup> Tel que prévu à l'art.15, §1er du CWASS (partie décrétable).

<sup>12</sup> Avis A.1397 du 10 décembre 2018 sur l'avant-projet de décret relatif au fonctionnement de l'AViQ, p. 8.