



PROJET DE DECRET RELATIF AUX SERVICES D'AIDE AUX FAMILLES ET AUX PERSONNES AGEES

Le projet de décret reprend, pour l'essentiel, les dispositions de nature décrétole contenues dans l'actuel arrêté du 16 décembre 1988¹ tout en habilitant le Gouvernement wallon à en adopter les mesures d'exécution.

La démarche vise principalement à répondre à un double constat du Conseil d'Etat:

- il n'existe pas de législation organique régissant l'octroi de subventions aux services d'aide aux familles et aux personnes âgées;
- l'arrêté du 16 décembre 1988 établit un cadre juridique permanent qui dépasse, par nature, la portée annuelle d'une disposition budgétaire.

Compte tenu de l'absence de fondement légal, les arrêtés pris dans ce cadre risquent donc d'être annulés par le Conseil d'Etat pour vice d'incompétence.

Le décret entend apporter aussi certaines modifications, à des fins de simplification administrative et de rationalisation:

- a. 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);
- b. 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;
- c. 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;
- d. l'octroi d'un label "service agréé d'aide aux familles et aux personnes âgées" que seuls les services agréés en vertu du décret pourront utiliser, sous peine de sanctions;
- e. la possibilité pour le Gouvernement d'étendre le bénéfice de l'aide aux aidants proches du bénéficiaire.

1. COMMENTAIRE GENERAL

La Fédération a réagi au texte du décret en deux temps, en septembre 2006 sur sa première version et en mai 2007 sur sa deuxième version. Il faut souligner que dans les deux cas, l'avis a dû être remis dans un délai fort bref. Un mois dans le premier cas, une semaine dans le second.

On pourrait regretter qu'il ne s'agisse pas d'un décret sur l'aide à domicile.

¹ A. Ex. C. Fr. 16.12.1988 réglant l'agrément des services d'aide aux familles et aux personnes âgées et l'octroi de subventions à ces services.

En Flandre, le décret du 14 juillet 1998 portant agrément et subventionnement des associations et des structures d'aide sociale dans le cadre des soins à domicile concerne les services d'aide familiale, les centres de services, les centres de soins de jour, centres de court séjour et service de garde ainsi que les associations des demandeurs d'aide et des intervenants.

A Bruxelles, pour la Cocof, le décret du 27 mai 1999 est relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux services d'aide à domicile qui concerne tant l'aide ménagère que l'aide familiale.

Force est toutefois de constater que des débats homériques ont eu lieu dans le cadre de la précédente législature sur un avant-projet de décret et que le secteur s'est déchiré à ce sujet.

L'option de base prise nous semble donc pragmatique.

De manière générale, nous constatons que le texte a été grandement amélioré par rapport à sa version initiale de juillet 2006. Sur nombre de points, le secteur a été entendu. La volonté de dialogue et d'écoute dans ce dossier mérite donc d'être saluée, même si elle est quelque peu tardive.

Nous apprécions tout particulièrement les ouvertures sur la question sensible de la règle d'intensité. Il subsiste néanmoins de réels problèmes de fond (voir point 2) et des corrections techniques à apporter (voir point 3). Nous pensons en particulier:

- ***à l'obligation d'un accueil téléphonique et à son financement;***
- ***au subventionnement des services qui aident effectivement par priorité des personnes moins favorisées sur le plan financier.***

En outre, et bien que la question relève des arrêtés d'exécution, nous insistons sur le fait qu'un même avantage social doit être financé de la même façon dans le secteur public et dans le secteur privé (voir point 4). Il s'agit là d'un enjeu politique important pour l'avenir du secteur public. Nous souhaitons qu'il y ait un engagement politique quant à l'équilibre public-privé à ce niveau.

2. PROBLEMES DE FOND

2.1. Article 10, par. 2

Le service doit disposer d'un accueil téléphonique centralisé à l'attention du bénéficiaire, assuré au moins 5 jours sur 7, sur une plage horaire de 8 6 heures par jour au minimum. Cette plage horaire peut être de 4 heures par jour au minimum dans les services occupant moins de 6 aides familiales.

Le Gouvernement garantit le financement de cet accueil.

Une permanence de type réponse humaine est qualitativement défendable afin notamment d'enregistrer et relayer les problèmes autour d'une personne.

Cependant, une permanence 8 heures par jour, pour un service qui n'est pas dans une logique de soins mais d'aide sociale nous paraît discutable. Ce point doit être réfléchi.

Si l'on veut que la permanence soit faite par du personnel qualifié, disponible, susceptible de répondre, il y a deux solutions: le travailleur social ou l'administratif. Sachant que le travailleur social est fréquemment en visite, ce serait l'administratif qui devrait intervenir. Qu'impliquerait une telle exigence au niveau de la taille du service? Elle requerrait environ 1,3 ETP sachant que:

- il y a 24 jours de congé légaux;
- le taux d'absentéisme est à minima de 5 %;

- le temps de travail en secteur public est souvent de 37h20²;
- il y a une demi-heure de table.

Comme la norme de personnel administratif est actuellement de 1/40 ETP, cela signifie que la norme ne serait "soutenable" que dans des services de plus de 52 ETP. Cela mettrait en difficulté les petits services à moins que l'on s'oriente vers un financement en partie forfaitaire des services à l'image des services de médiation de dettes.

La souplesse prévue pour les tout petits services (mois de 6 aides familiales) n'est pas suffisante à notre estime.

En première analyse, une permanence téléphonique d'au moins 6 heures par jour avec financement nous semble plus praticable.

Cela impliquerait que, comme dans les services de médiations de dettes³, il y ait financement de base garanti.

2.2. Article 13, par. 2

A l'heure actuelle, les normes de personnel sont par ETP. Il est proposé de les baser sur les heures prestées.

Le Gouvernement détermine le nombre de travailleurs sociaux et d'employés administratifs visés au paragraphe 1^{er} proportionnellement au nombre d'équivalents temps plein d'aides familiales subventionnées d'heures d'aide à la vie quotidienne admissibles à la subvention réalisées par le service l'année précédente.

D'après nos informations, la prise en compte des heures prestées vise à éviter des effets de seuil dans les petits services et à résoudre le problème de mesure des ETP par l'Administration. La disposition vaudrait pour l'agrément et pas le financement.

Le souci est louable.

Néanmoins, nous ne croyons pas qu'à long terme un pouvoir subsidiant applique une norme de financement et une norme fonctionnelle différente pour le personnel.

Nous sommes favorables au maintien d'une norme par ETP. Nous pensons qu'il faudrait, comme pour la réglementation Inami⁴ des maisons de repos, se fonder sur les heures prestées et assimilées; i.e. les heures non prestées mais assimilées à des journées ou des heures de travail dans la mesure où elles ont donné lieu au paiement d'une rémunération par l'institution (notamment les vacances annuelles, les jours fériés, les périodes de maladie couverte par un salaire garanti).

Par ailleurs, dans les services d'aide aux familles, le travail social s'est fortement complexifié ces derniers temps car les problématiques rencontrées sont multidimensionnelles. Cela alourdit la

² Une circulaire du 14 novembre 2001 prévoit une durée entre 35 et 38 heures.

³ A.G.W. 1.3.2007. Pour les services privés, il est de 10.000 euros.

⁴ A.M. 6.11.2003, art. 1 fixant le montant et les conditions d'octroi de l'intervention visée à l'article 37, par. 12, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, dans les maisons de repos et de soins et dans les maisons de repos pour personnes âgées.

charge de travail des assistants sociaux mais aussi du personnel administratif. Pour rencontrer cette évolution, nous défendons une *norme financée de*:

- 1 ETP travailleur social par 20 ETP aides familiales;
- 1 ETP administratif par 30 ETP aides familiales.

Ce point est à aborder dans les arrêtés de financement.

2.3. Article 19, par. 2.

Les éléments constitutifs du dossier d'agrément sont les suivants: (...)

- (2) *Une description concrète des besoins non rencontrés par les services existants compte tenu de la programmation définie par le Gouvernement;*
- ~~-(3) *Pour les services créés par les C.P.A.S., des informations sur les conventions passées avec les services privés, les difficultés qu'elles entraînent, éventuellement une justification de l'absence de convention;*~~

En l'absence de programmation, la discussion des besoins non rencontrés risque de donner lieu à des débats forts subjectifs. Ne faudrait-il pas, comme en maison de repos, définir une référence via une norme de programmation?

La création d'un service vise à rencontrer des besoins. Il n'y a, dans les normes d'agrément, aucune référence aux conventions entre un tiers et le service.

On ne voit pas pourquoi on demande aux CPAS s'ils aident des services privés. Demande t-on aux services privés s'ils sont aidés par les Mutuelles?

En demandant aux CPAS s'ils ont des conventions avec des services privés, on mélange à notre estime deux registres:

- le CPAS qui octroie une intervention libre à un service privé;
- le CPAS gestionnaire de service.

Compte tenu de son autonomie locale, on ne voit pas pourquoi un CPAS pourrait ou ne pourrait pas ouvrir un service suivant qu'il ait ou n'ait pas une convention avec un service privé.

2.4. Article 22, par. 5

Le Gouvernement statue dans un délai de trois mois à dater de l'introduction du recours après avis de la Commission d'Appel pour les questions d'action sociale et de santé.

L'article 37 de l'avant-projet de décret-cadre portant réforme de la fonction consultative dans les matières visées par l'article 138 de la Constitution prévoit la création d'une Commission d'Appel pour les questions d'action sociale et de santé.

"Sans préjudice de la législation sur les hôpitaux, la Commission d'Appel a pour mission d'assister le Gouvernement de ses avis concernant les recours, réclamations et contredits introduits au Gouvernement contre l'une des décisions prises par le Gouvernement ou une autre instance compétente en matière d'action sociale ou de santé ou contre l'intention de prendre l'une de ces décisions, formulée ou formellement notifiée par le Gouvernement ou cette instance:

1° le refus d'une autorisation ou de son renouvellement;

- 2° *le refus d'un agrément, de son renouvellement ou de sa modification ainsi que la suspension ou le retrait d'un agrément;*
- 3° *la fermeture d'une structure."*

L'article 42 du même avant-projet dispose que: "*Le Gouvernement ne peut statuer sur les recours, réclamations et contredits visés à l'article 37 qu'après réception de l'avis de la Commission d'Appel à moins que le délai imparti pour rendre l'avis ne soit expiré, auquel cas, l'avis est réputé rendu.*"

2.5. Article 28, par. 2

Il porte sur les subventions.

Elles sont octroyées notamment sur la base des éléments suivants:

- 1°) *Le nombre d'heures prestées par les aides auprès du bénéficiaire, en réunion, en formation ou en déplacement;*
- 2°) *Le nombre de prestations effectuées par les aides;*
- 3°) *Le nombre d'heures effectuées à domicile le samedi, le dimanche, les jours fériés et entre 6 heures et 8 heures et entre 18 heures et 21 h 30;*
- 4°) *L'ancienneté des aides familiales;*
- 5°) *La densité de population de la commune du bénéficiaire;*
- 6°) *Le nombre d'heures attribuées au service les années précédentes;*
- 7°) *Le nombre de kilomètres parcourus par le travailleur;*
- 8°) *La hauteur de la contribution financière des bénéficiaires du service.*

Cet ajout entend assurer la prise en compte de l'article 7, par. 2: "***par priorité, les aides doivent être accordées à ceux qui en ont le plus besoin et qui sont les moins favorisés sur le plan financier.***"

La contribution est fixée par un barème imposé par la Région wallonne (minimum: 0,87 euro, maximum: 7,81 euros). En secteur public, la contribution moyenne avoisine les 3 euros.

La progressivité de la contribution en fonction du revenu pénalise les services qui aident en priorité les plus démunis. C'est un effet pervers de la réglementation: ***un service a moins de moyens s'il aide les plus dépourvus***, qui paient moins.

Le mode de subvention devrait tendre à ce que la somme du subside de base et de la contribution du bénéficiaire soit égale à un montant fixe. Il éviterait ainsi que les services qui aident les plus démunis soient pénalisés.

Un mécanisme de ce type existait quand la réglementation était fédérale et est appliqué au niveau de la Cocof.

2.6. Article 28, par. 3

Les subventions sont liquidées au moins ~~se~~trimestriellement.

La pratique actuelle de paiement est trimestrielle. Il conviendrait de la garantir juridiquement.

2.7. Article 31

Le Gouvernement prévoit un dispositif de mise en commun et de répartition des heures subventionnables attribuées mais non utilisées par certains services pour le secteur public d'une part et pour le secteur privé d'autre part.

Nous demandons que les heures des services publics restent dans le secteur public. Nous proposons un ajout en ce sens. Nous rappelons à cet égard que dans le décret relatif aux maisons de repos, il ya une garantie quant à la part du secteur public.

2.8. Article 38

Dans la limite des crédits disponibles, une somme, déterminée par le Gouvernement, est octroyée, par le Ministre, au service agréé ~~relevant du secteur privé~~ par travailleur équivalent temps plein.

Cette somme est octroyée par aide familiale ou garde à domicile, qui répond respectivement aux conditions inscrites dans les articles 11, par. 2 et 11, par. 3, et pour lequel le service bénéficie d'une aide à l'emploi, en application du décret du 25 avril 2002 relatif aux aides visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du secteur non marchand, de l'enseignement et du secteur marchand.

L'article 38 prévoit un complément de subvention pour des aides familiales APE du secteur privé pour financer l'harmonisation barémique. Il n'y a pas la même mesure prévue pour le secteur public. Il faut aussi un complément pour les APE du secteur public pour financer la révision générale des barèmes.

3. CORRECTIONS TECHNIQUES ET POINTS A ECLAIRCIR

3.1. Article 5, par. 1

Le garde à domicile a pour mission d'accompagner le bénéficiaire qui a besoin de la présence continue d'une personne et qui, pour des raisons de santé, ne peut se déplacer seul hors de son domicile.

La notion de présence continue n'a jamais été débattue ou précisée.

3.2. Article 10, par. 3

Le service doit intégrer, dans le dossier social visé à l'article 6, par. 3, une proposition de réponse à la demande d'aide signée pour accord par le bénéficiaire ou son représentant. Une synthèse de ce document, dont un exemplaire doit être remis au bénéficiaire ou à son représentant, mentionne, au minimum, une estimation du coût financier qu'implique la réponse à la demande d'aide, les coordonnées d'un interlocuteur responsable, la manière dont le service informera le bénéficiaire qu'un intervenant n'est pas en mesure d'assurer complètement ou partiellement les prestations prévues ainsi que les modalités de résiliation de la demande d'aide en fonction du type de prestations.

Dans la mesure où tous les revenus ne sont pas connus au moment de la proposition d'aide, seule une estimation du coût financier peut être avancée dans celle-ci.

En outre, dans un souci de simplification administrative, les services souhaitent que l'information remise au bénéficiaire sur la proposition d'aide soit synthétique et ne reprenne pas l'intégralité de la proposition d'aide.

3.3. Article 17

Par. 1^{er}. - Les aides familiales employées dans le cadre du programme de transition professionnelle, ainsi que les aides familiales dont l'emploi est financé dans le cadre des réductions de cotisations patronales appliquées en vertu de l'arrêté royal du 18 juillet 2002 portant des mesures visant à promouvoir l'emploi dans le secteur non marchand, dans le cadre du programme de transition professionnelle ou dans le cadre de toute autre disposition en matière d'aide à l'emploi, ne sont pas prises en compte pour l'application de l'article 11, par. 1^{er}.

(...)

Par. 2.- L'activité des aides familiales visées au par. 1 est prise en compte, en ce qui concerne le respect des dispositions inscrites aux articles 6, 26 et 27. Le service est également tenu d'établir les documents de contrôle suivant le modèle fixé par le Gouvernement.

Pour l'application de la règle d'intensité, nous ne voyons pas pourquoi on tient compte ici de tous les subventionnements. Ce n'est pas le cas du texte de l'arrêté actuel. Quel est le problème pour la Région, si, par exemple, un service aide de façon plus intensive une personne avec un aide familiale en maribel social? Nous sommes d'avis que la règle d'intensité ne doit concerner que les heures financées via le contingent par la Région.

3.4. Article 27, par. 1, alinéa 5

Lorsque la dérogation n'est pas accordée, le bénéficiaire ou son représentant ou le service dispose d'un droit de recours auprès du Gouvernement. Ce droit doit s'exercer, par simple lettre, dans le mois qui suit la communication de la décision de refus. Le Gouvernement accorde ou refuse la dérogation par décision motivée après avis de la Commission wallonne de la famille. Cette décision est communiquée au bénéficiaire, à son représentant et au service.

Nous pensons qu'il est bon que le Ministre qui statue sur le recours bénéficie du point de vue d'experts autres que ceux de l'Administration. Pour mémoire, la création de la Commission wallonne de la famille est prévue dans l'avant-projet de décret-cadre portant réforme de la fonction consultative dans les matières visées par l'article 138 de la Constitution.

3.5. Article 43

Sont punis d'une amende de 1.000 à 10.000 euros, ceux qui font usage des termes "service agréé d'aide aux familles et aux personnes âgées", des termes "aide à la vie quotidienne", des termes "gardes à domicile" ou des termes "aide familiale" sans être titulaires d'un agrément en vertu du présent décret. Il en est de même de ceux qui se prévalent du statut ou de la qualité d'aide familiale sans être titulaire d'un certificat attestant du respect des conditions établies par ou en vertu du présent décret.

Dans la mesure où l'intention est de définir un statut de l'aide familiale, il convient de sanctionner l'usage de cette dénomination en dehors d'un agrément.

4. UN MEME FINANCEMENT POUR UN MEME AVANTAGE SOCIAL

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord non-marchand, nous demandons que si un financement est prévu pour le privé, l'équivalent soit libéré pour le secteur public, pour chaque mesure et aux mêmes conditions en terme de niveau d'avantage social. ***Il n'y a pas de raison de financer différemment un même avantage social suivant que l'on soit dans le secteur privé ou public.***

A l'heure actuelle, au niveau du secteur privé, il a été en substance convenu:

- d'aligner le taux de remboursement des frais de transport sur celui du secteur public;
- d'augmenter le nombre de jours de congés au-delà du minimum actuel de 20.

De longue date, les CPAS pratiquent en majorité un remboursement des frais de **transport** calqué sur le mode de remboursement de la fonction publique fédérale: un forfait au km. Indexé, il est aujourd'hui de 0,2903 euro. C'est d'ailleurs sur ce montant que les syndicats privés ont voulu s'aligner.

Dans sa ***circulaire du 31 août 2006*** relative à l'octroi d'allocations et d'indemnités dans la fonction publique locale, le Ministre des Affaires intérieures a rappelé sans ambiguïté cette technique et ce en ***accord avec les syndicats publics***.

Economiquement, s'il y a remboursement des frais de transport, il y a une charge, que l'on soit dans le privé ou le public. Ces charges ont tendance à croître en raison notamment:

- du raccourcissement de prestations (parfois moins d'une heure);
- des problèmes de circulation en milieu urbain;
- du trend structurellement haussier des prix de l'énergie.

Il serait inéquitable et discriminatoire que les services privés aient une subvention pour couvrir une intervention dans les frais de transport et le secteur public rien, à charge équivalente. Si tel était le cas, les CPAS seraient pénalisés d'avoir été plus tôt social à l'endroit de leur personnel.

En secteur public local, le nombre minimum de **congés** est de **24** contre 20 actuellement en secteur privé et ce en vertu de l'article 9 de la **loi** du 14 décembre 2000 fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail dans le secteur public. Au-delà, dans le cadre de l'autonomie locale, des jours de **congés supplémentaires** ont été octroyés. Si ce nombre est équivalent à celui bientôt octroyé dans le secteur privé, il n'y a aucune raison de ne pas les prendre en compte au niveau de la subvention. Le cas échéant, ces CPAS seraient aussi pénalisés d'avoir été plus tôt social à l'endroit de leur personnel.

Nous souhaitons qu'il y ait un ***engagement politique de prendre en compte ces éléments au niveau des arrêtés d'exécution.***

A défaut, il y aurait à notre estime une discrimination au détriment du secteur public.