



## Un service d'aide aux familles et aux aînés public fait-il sens ? Plaidoyer - mai 2026

Jean-Marc Rombeaux

Un service d'aide aux familles et aux aînés (SAFA) intervient à domicile afin de favoriser le maintien et le retour à domicile, l'accompagnement et l'aide à la vie quotidienne des personnes isolées, âgées, handicapées, malades et des familles en difficulté, en concertation avec l'environnement familial et de proximité, et ont notamment pour objectif de stimuler la personne aidée afin de maintenir au maximum son autonomie. L'activité d'aide à la vie quotidienne effectuée par les aides familiales a pour but de réaliser avec le bénéficiaire des actes de la vie quotidienne, tels que définis par le statut de l'aide familiale<sup>1</sup>. 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<sup>2</sup>.

L'activité d'une aide familiale peut prendre les formes suivantes<sup>3</sup>:

- une aide à la vie quotidienne ;
- un rôle lié à l'hygiène, au confort, à la sécurité et à la santé ;
- un rôle éducatif et d'observation ;
- des activités à caractère occupationnel ;
- une aide relationnelle ;
- une aide sociale et administrative ;
- une aide à l'aidant proche.

Un service public d'aide aux familles fait-il sens ? La Fédération des CPAS propose un plaidoyer sur base des arguments suivants:

- responsabilité du pouvoir local dans la réponse à l'évolution démographique ;
- le CPAS, acteur de proximité ;
- neutralité de service public ;
- principes d'égalité et d'accessibilité ;
- la question des priorités ;
- potentielle synergie avec l'aide sociale générale ;
- perte d'aide à l'emploi ;
- perte de moyens du FSAS ;
- hausse de la cotisation de responsabilisation ;
- les difficultés financières des SAFA tant les services privés que publics ;
- les SAFA et les exclusions du chômage.

---

<sup>1</sup> Code wallon de l'action sociale et de la santé (Cwass), art. 220.

<sup>2</sup> Cwass, art 223, par. 2.

<sup>3</sup> Cwass – [Annexe 37 et 38 – Statut des aides familiales et des gardes à domicile au 1.1.2022](#)

## Table des matières

1. Responsabilité du pouvoir local dans la réponse à l'évolution démographique .....	2
2. Le CPAS, acteur de proximité.....	3
3. Neutralité de service public et liberté de choix .....	3
4. Principe d'égalité et d'accessibilité.....	3
5. La question des priorités .....	4
6. Potentielle synergie avec l'aide sociale générale .....	4
7. Perte d'aide à l'emploi.....	5
8. Perte de moyens du FSAS .....	5
9. Hausse de la cotisation de responsabilisation des agents nommés .....	5
10. Les difficultés financières des SAFA concernant tant les services privés que publics .....	6
11. Les SAFA et les exclusions du chômage .....	7
12. Résumé .....	8

\*\*\*

## **1. Responsabilité du pouvoir local dans la réponse à l'évolution démographique**

L'évolution démographique de la population appelle notamment le développement de services pour aînés. Il y a aussi une réponse à apporter aux personnes en précarité sociale, financière.... (cf. infra 4).

La majorité des aînés vivent dans un habitat personnel et souhaitent y rester. Cette attente est à respecter au mieux. L'accompagnement à domicile doit poursuivre sa progression. Il est du devoir des décideurs politiques de continuer à libérer des moyens à cette fin.

Les pouvoirs locaux ont aussi une responsabilité importante à ce niveau. Il serait difficilement compréhensible que les entités locales ne prennent pas leur part face à cet enjeu et aux réponses qu'il appelle.

Cela vaut notamment pour les services à domicile et en particulier les services d'aide aux familles et aux aînés (SAFA).

En Wallonie, 55 appartiennent au secteur public, 52 sont liés à un CPAS, 3 à une intercommunale.

En 2024, ils employaient un peu moins de 2 000 travailleurs.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Source : Cadastre non marchand 2024

Fonction/Métier	Nombre	ETP
Aide familiale	1 389	1 114,27
Aide-ménagère sociale	273	192,19
Assistant social	128	108,48
Personnel administratif	131	96,38
Direction	8	5,63
Garde à domicile	14	12,28
Ouvrier polyvalent	8	6,14
Divers	26	22,95
<b>Total général</b>	<b>1 977</b>	<b>1 558,32</b>

En 2025, le contingent des SAFA publics était de 1 292 463 heures, soit 20 % du secteur.

## 2. Le CPAS, acteur de proximité

Par définition, la demande d'accompagnement à domicile renvoie à une demande de services de proximité.

Les pouvoirs locaux sont par définition des acteurs de proximité, géographique et sociologique qui répondent à une demande émanant d'un bassin de vie locale. Ils sont bien placés pour rencontrer cette demande qui ira croissant.

Il est beaucoup question du modèle danois qui permet de maintenir davantage les personnes âgées à domicile. Dans ce pays, ce sont les collectivités locales qui sont à la base de l'aide à domicile.

*Au Danemark, « ce sont les municipalités qui sont responsables de l'organisation des services d'aide et de soins à domicile. L'aide pour s'habiller ou se déshabiller, se laver ou manger, pour s'occuper de son logement ou de ses vêtements, pour préparer ses repas ou faire ses courses ainsi que les soins infirmiers sont des services publics, gratuits. La fourniture des repas en revanche est payante : les personnes paient ce qu'elles paieraient si elles étaient totalement autonomes physiquement. Le reste est pris en charge par l'État, via les collectivités locales. »<sup>5</sup>*

Si besoin en était, l'exemple danois rappelle qu'une aide à domicile fondée sur le pouvoir local peut donner de bons résultats. C'est un choix politique.

## 3. Neutralité de service public et liberté de choix

Un service public est un service qui doit être philosophiquement neutre. Deux grands réseaux de services à domicile sont liés à un monde philosophique. Un choix philosophique est tout à fait respectable, la liberté de choix également. Démocratiquement, il est sain que des citoyens qui souhaitent accéder à un service qui ne relève pas d'un monde philosophique aient une possibilité d'offre alternative. Cela contribue à leur liberté de choix.

## 4. Principe d'égalité et d'accessibilité

Un autre grand principe de service public est celui de l'égalité.

<sup>5</sup> [lagazettedescommunes.com/737955/au-danemark-laide-a-domicile-est-un-service-public/](http://lagazettedescommunes.com/737955/au-danemark-laide-a-domicile-est-un-service-public/)

Le barème actuel de la contribution des bénéficiaires est lié au revenu de la famille. Au plus le revenu est bas, au moins la contribution est élevée. Cet élément favorise l'accessibilité financière. Il induit cependant un désincitant à prendre en charge les personnes les moins aisées.

En pratique, en service public, des personnes plus précarisées arrivent en CPAS car elles ne disposent pas d'un accompagnement par ailleurs. L'accompagnement et les interventions qu'elles sollicitent sont relativement plus complexes et ne trouvent pas toujours « preneurs ».

Il est à craindre qu'une part de ces personnes se trouvent « sans réponse » si les CPAS ne s'en occupent plus.

Dans certains cas au moins, le « risque » est que ces personnes soient orientées vers un accueil en maison de repos. Ce ne sera possible que s'il y a des places de maisons de repos disponibles à un prix « accessible ». Vu les ressources limitées d'une série d'entre elles, une aide sociale sera sollicitée pour couvrir une partie des frais d'hébergement et de soins. Cela impliquerait un déplacement du coût net du SAFA à l'aide sociale générale des CPAS.

Plus généralement, l'existence de SAFA permet de prévenir ou retarder des accueils en maison de repos, ce qui est source d'économies.

## **5. La question des priorités**

Le CPAS a un champ d'intervention territorialement défini et, dans certains cas, subdivisé en sous-secteurs correspondant à la surface des entités d'avant fusion. Un mode de fonctionnement similaire existe dans certaines intercommunales pour limiter le temps de déplacement. Celui d'un service privé est plus large. Sa priorisation est donc déliée de l'espace communal.

Un service privé a une zone d'activité plus large et connaît « relativement moins » les particularités de la commune. A titre purement illustratif, si Chaudfontaine, Seraing et Liège sont contigus, ces entités n'ont pas la même sociologie. Cette connaissance permet de développer des modes de fonctionnement plus adaptés au contexte local.

La question de la taille de certains SAFA de CPAS est parfois avancée. En pratique, il y a déjà des situations où plusieurs services, soit uniquement privés, soit privés/publics, interviennent.

En cas de reprise d'un SAFA public par un organisme privé, rien ne garantit que les aides familiales continueraient à prester sur le territoire de la commune.

Cela aurait un impact en termes de réponse à la demande de la population, mais aussi de frais de déplacement pour les aides familiales et pour la personne aidée. Avec des frais de carburant qui ne sont pas près de baisser, c'est aussi à garder à l'esprit.

## **6. Potentielle synergie avec l'aide sociale générale**

Par définition, le CPAS a une mission obligatoire générale d'aide sociale. Les aides familiales se rendent souvent au domicile de personnes en difficultés sociales. C'est par exemple le cas de familles monoparentales avec plusieurs enfants, de familles où il y a des « lacunes » dans certains apprentissages (illettrisme, cuisine...), de personnes avec des soucis de santé mentale, etc.

L'aide familiale peut aider à faire remonter au niveau du service central d'aide sociale des besoins qui ne seraient peut-être pas « spontanément » relayés ou identifiés.

En pratique, suite au début de l'intervention d'une aide familiale, il y a dans une série de familles la mise en place d'une guidance budgétaire, d'une médiation de dettes, de l'intervention d'un tuteur énergie, d'une aide à des démarches administratives...

Par ailleurs, il y a des personnes qui réduisent leur demande d'aide faute de ressources ou si une nouvelle priorité budgétaire apparaît. Dans ce type de situation, le CPAS peut proposer une facilité de paiement ou orienter vers une demande d'aide sociale financière.

Symétriquement, un travailleur social pour une demande d'aide générale peut identifier un besoin d'aide à domicile et orienter vers le SAFA.

Le fait d'avoir des collaborations entre personnes d'un même CPAS favorise un accompagnement plus « fluide », efficace et des gains de temps.

Plus généralement, le travailleur social de CPAS peut avoir un rôle préventif et d'information sur ce qui existe au niveau communal, plus particulièrement pour les personnes isolées.

## **7. Perte d'aide à l'emploi**

La création d'emploi maribel social et APE est liée à un volume d'emplois. Si le SAFA sort du giron du centre public d'action sociale, le volume de l'emploi va baisser et ce centre, plus particulièrement ses services centraux, risque de perdre des travailleurs. Alors que le nombre de dossiers a fortement augmenté et que les ressources humaines sont sous tension, ce serait une erreur stratégique.

## **8. Perte de moyens du FSAS**

Le Fonds spécial de l'aide sociale (FSAS) est une recette de transferts non affectée. Un arrêté du 30 avril 2009 en fixe les critères.

En vertu de son article 9, la dotation « Famille et Bien-être » est subdivisée en trois tranches. La tranche aide aux familles, équivalente à 10 % du solde du FSAS, est répartie entre les centres proportionnellement au nombre d'heures prestées à domicile sur le territoire de la commune du centre, par le centre ou par une institution publique ou privée avec laquelle le centre a conclu une convention écrite, pour l'aide aux familles durant l'année qui précède l'année de répartition. L'externalisation implique une perte de recette pour le CPAS au niveau du FSAS.

A certains endroits, la question du calcul des coûts nets par service se pose. Il est économiquement cohérent d'imputer sur le SAFA la part « critère à domicile » du FSAS. Ce n'est pas négligeable dans le débat sur l'avenir des SAFA.

## **9. Hausse de la cotisation de responsabilisation des agents nommés**

La cotisation de responsabilisation vise au paiement des pensions des agents nommés. Elle grève déjà lourdement les finances d'une série de CPAS et notamment de ceux qui ont fermé des hôpitaux. Dans la mesure où l'externalisation d'un SAFA va s'accompagner d'une diminution du nombre d'agents nommés, elle implique mécaniquement une hausse de la cotisation de responsabilisation et donc des charges du CPAS.

Pour mémoire, une cotisation de responsabilisation est due lorsque le rapport de pension propre (= RPP) d'une administration locale est supérieur à la cotisation pension de base légale dans le courant de l'année civile. Le RPP d'une administration équivaut pour une année civile au rapport entre :

- la charge de pension (CP) = les pensions de retraite et de survie prises en charge par le fonds de pension solidarisé pour les anciens membres du personnel nommé

- la masse salariale (MS) = la masse salariale des agents nommés actifs de l'administration.

Une administration locale qui emploie des membres du personnel nommé à titre définitif est partiellement responsabilisée.

La cotisation de responsabilisation est une partie de la différence entre la charge de pension individuelle payée aux anciens nommés et le produit de la cotisation pension de base payée. Le pourcentage à charge de l'administration locale est le coefficient de responsabilisation (= CoeffR).

La cotisation est égale au produit du coefficient de responsabilisation multiplié par la différence entre la charge de pension (CP) et les cotisations pension de base pour les agents nommés à titre définitif (TCB X MS).

## 10. Les difficultés financières des SAFA concernent tant les services privés que publics

a. Le rapport Ernst and Young a montré que tous les SAFA sont en difficultés financières. Dans les réunions sectorielles, il est fréquent d'entendre les représentants des opérateurs privés annoncer que certains services sont en grandes difficultés financières. La fermeture des services d'aide ménagère sociale est ouvertement avancée par certains opérateurs privés qui en gèrent.

b. Les avantages sociaux possibles pour les travailleurs des pouvoirs locaux découlent d'accords entre les syndicats de la fonction publique locale et la Région au sein du Comité C. Les différences public-privé dans les SAFA découlent donc largement de choix antérieurs de la Région, et avant elle du Fédéral. Ci-dessous, quatre illustrations pour les seules aides familiales.

1/ Un CPAS pratique des barèmes salariaux imposés par la Région via la RGB<sup>6</sup>. **Ces barèmes publics restent plus élevés que ceux pratiqués en services privés** définis sur base 2023. L'écart sur base du brut mensuel est dans une fourchette de 200 à 450 euros.

Index	Aide familiale - Comparaison des barèmes privés 2023 et barèmes publics		
2,1223	Public mensuel	Privé mensuel	Ecart
0	2 731,01	2 387,11	343,90
1	2 775,84	2 564,40	211,45
2	2 820,68	2 587,69	232,99
3	2 865,52	2 611,00	254,52
4	2 910,35	2 634,29	276,06
5	2 955,19	2 657,60	297,59
6	2 976,61	2 680,90	295,71
7	2 981,20	2 704,21	276,99
D2 -8	3 119,03	2 727,50	391,52
9	3 163,31	2 750,81	412,50
10	3 236,37	2 842,24	394,14
11	3 305,65	2 870,19	435,46
12	3 318,84	2 898,14	420,70
13	3 391,90	2 926,08	465,82
14	3 414,04	2 954,05	459,99
15	3 436,18	2 982,00	454,18

<sup>6</sup> En secteur public, le barème minimum est le D1.1. avec évolution de carrière vers le D2 après 8 ans. Dans plusieurs services, sur base d'une circulaire de la Région de 2013, le barème D1.1 n'est plus d'application et l'agent commence directement à la D2 avant d'évoluer vers la D3. En outre, en secteur public, il y a une allocation de foyer et résidence. Un problème similaire se pose pour le personnel administratif et travailleur social. Cela implique un coût salarial plus élevé en comparaison des barèmes privés 2023.

A partir de 2024, les services privés se sont vu appliquer des barèmes plus élevés que ceux de 2023. Il y a eu une subvention spécifique pour ce faire. Il n'y a eu rien de tel pour le secteur public alors qu'il a des barèmes plus élevés.

**2/ Le nombre de jours de congés est plus conséquent en secteur public que privé.** En privé, c'est 24 jours. En secteur public, les jours de congé recommandés sont les suivants :

- 1° moins de 45 ans : 26 jours ouvrables ;
- 2° à partir de 45 ans : 27 jours ouvrables ;
- 3° à partir de 50 ans : 28 jours ouvrables ;
- 4° à partir de 60 ans : 29 jours ouvrables ;
- 5° à partir de 61 ans : 30 jours ouvrables ;
- 6° à partir de 62 ans : 31 jours ouvrables ;
- 7° à partir de 63 ans : 32 jours ouvrables ;
- 8° à partir de 64 ans : 33 jours ouvrables.

En première analyse, on peut supposer que l'âge médian des aides familiales en secteur public est de 45 ans avec 27 jours de congés. Cela fait d'office trois jours de congé de différence.

**3/ En secteur privé, la prime de fin d'année est de 2,5 % du brut annuel.** En secteur public, il y a un régime plus favorable. Le régime le plus souvent appliqué est le régime fédéral. Pour 2025, en terme indexé, il y a un fixe de 937,56 euros majoré de 2,5 % de la rémunération brute indexée avec un complément correspondant à 7 % de la rémunération mensuelle brute avec un minimum de 214,24 euros et un maximum de 428,5 euros.

**4/ Le secteur public des SAFA n'a pas bénéficié du tax shift à 25 % comme le secteur privé.** En secteur privé, selon l'Aviq, le taux de CSS patronales serait de l'ordre de 26,98 %. En secteur public, le taux de cotisations est de 30,95 %. Il y a dorénavant peu de statutaires en SAFA publics, mais pour ceux-ci un taux de cotisation au moins égal à 40 % n'a rien d'excessif vu la problématique des pensions;

Dans la mesure où la majorité des différences de coût public-privé découlent de l'application de recommandations régionales en terme salarial, il serait cohérent que la Région couvre ces différences de coûts.

c. Si des agents de CPAS quittent le SAFA du CPAS, ils se verront appliquer un cadre moins favorable en termes de salaire et de temps libre. Cela signifie une forme d'appauvrissement relatif.

Vu que les salaires des aides familiales ne figurent pas parmi les plus élevés, que le renchérissement du coût de la vie au travers des prix de l'énergie et du logement se fait durement ressentir, une évolution de ce type est-elle socialement souhaitable et politiquement désirable ?

d. Par ailleurs, la recherche d'économies dans les SAFA publics peut être recherchée par une gestion améliorée de l'absentéisme, une numérisation plus poussée, des synergies entre CPAS. Des synergies entre CPAS sont notamment susceptibles d'aider à trouver une taille si pas critique, en tout cas plus appropriée.

## 11. Les SAFA et les exclusions du chômage

Les estimations faites au sein de la Fédération des CPAS montrent qu'une part importante du coût des exclusions du chômage risque de rester à assumer par les CPAS « *L'impact financier sur fonds propres des CPAS belges, malgré les compensations prévues, et en l'absence de mesures correctrices, pourrait*

se chiffrer à près d'un milliard d'euros sur l'ensemble de la législature »<sup>7</sup>. Comme 48 % des exclus du chômage seront wallons, on peut estimer en termes d'ordre de grandeur que la moitié du coût sera à charge des CPAS wallons.

Certains défendent l'idée que les CPAS ne doivent plus gérer de services complémentaires (SAFA, crèches, MR-S...) car les CPAS manquent de moyens pour faire face aux exclus du chômage.

Si les moyens payés par le Fédéral ne suffisent pas à faire face aux charges des exclusions du chômage, c'est au Fédéral à verser ce qui manque. Fermer des services de CPAS serait une forme de double peine. Non seulement le CPAS n'est pas assez financé, mais en plus il devrait fermer des services à la population appréciés. Ce n'est pas en fermant « ça et là » quelques services d'aide aux familles que l'on va pouvoir faire face à une ardoise de l'ordre de 500 millions. A titre second, certains CPAS n'ont pas de SAFA ou ce service est passé en intercommunale. Ce n'est pas en fermant des SAFA, des crèches... que l'on va les aider.

## 12. Résumé

L'évolution démographique de la population appelle notamment le développement de services pour aînés. La majorité des aînés vivent dans un habitat personnel et souhaitent y rester. Les pouvoirs locaux ont aussi une responsabilité importante à ce niveau. Il serait difficilement compréhensible que les entités locales ne prennent pas leur part face à cet enjeu et aux réponses qu'il appelle.

Par définition, la demande d'accompagnement à domicile renvoie à une demande de services de proximité. Les pouvoirs locaux sont par définition des acteurs de proximité, géographique et sociologique. Ils sont bien placés pour rencontrer cette demande qui ira croissant.

Un service public est un service qui doit être philosophiquement neutre. Démocratiquement, il est sain que des citoyens qui souhaitent accéder à un service qui ne relève pas d'un monde philosophique aient une possibilité d'offre alternative. Cela contribue à leur liberté de choix.

Des personnes plus précarisées arrivent en CPAS car elles ne disposent pas d'un accompagnement par ailleurs. L'accompagnement et les interventions qu'elles sollicitent sont relativement plus complexes et ne trouvent pas toujours « preneurs ». Il est à craindre qu'une part de ces personnes se trouvent « sans réponse » si les CPAS ne s'en occupent plus.

Le CPAS a un champ d'intervention territorialement défini et, dans certains cas, subdivisé en sous-secteurs correspondant à la surface des entités d'avant fusion. Un service privé a une zone d'activité plus large et connaît « relativement moins » les particularités de la commune. Cette connaissance permet de développer des modes de fonctionnement plus adaptés au contexte local.

Par définition, le CPAS a une mission obligatoire générale d'aide sociale. Les aides familiales se rendent souvent au domicile de personnes en difficultés sociales. Cela peut aider à faire remonter au niveau du service central d'aide sociale des besoins qui ne seraient peut-être pas « spontanément » relayés ou identifiés.

La création d'emplois maribel social et APE est liée à un volume d'emplois. Si un SAFA sort du giron du centre public d'action sociale, le volume de l'emploi va baisser et ce centre, plus particulièrement ses services centraux, va perdre des travailleurs alors que sa charge de travail va croissante vu l'augmentation du nombre des dossiers. La tranche aide aux familles, du FSAS est répartie entre les centres proportionnellement au nombre d'heures prestées à domicile sur le territoire de la commune

---

<sup>7</sup> <https://www.uvcw.be/insertion/actus/art-9826#:~:text=Le%20chiffre%20se%20montera%20%C3%A0,millions%20d'euros%20en%202029.>

du centre, par le centre ou par une institution publique ou privée avec laquelle le centre a conclu une convention L'externalisation implique une perte de recette pour le CPAS au niveau du FSAS. Dans la mesure où l'externalisation d'un SAFA va s'accompagner d'une diminution du nombre d'agents nommés, elle implique aussi mécaniquement une hausse de la cotisation de responsabilisation et donc des charges du CPAS.

Le rapport Ernst and Young a montré que tous les SAFA, publics comme privés, sont en difficultés financières. Dans les réunions sectorielles, il est fréquent d'entendre les représentants des opérateurs privés annoncer que certains services sont en grandes difficultés financières. Les avantages sociaux possibles pour les travailleurs des pouvoirs locaux découlent d'accords entre les syndicats de la fonction publique locale et la Région au sein du Comité C. Les différences public-privé dans les SAFA découlent donc largement de choix antérieurs de la Région, et avant elle du Fédéral.

Si des agents de CPAS quittent le SAFA du CPAS, ils se verront appliquer un cadre moins favorable en termes de salaire et de temps libre. Cela signifie une forme d'appauvrissement relatif. Est-ce socialement souhaitable et politiquement désirable ?

Certains défendent l'idée que les CPAS ne doivent plus gérer de services complémentaires car les CPAS manquent de moyens pour faire face aux exclus du chômage. Si les moyens payés par le Fédéral ne suffisent pas à faire face aux charges des exclusions du chômage, c'est au Fédéral à verser ce qui manque. Fermer des services de CPAS serait une forme de double peine. Non seulement le CPAS n'est pas assez financé, mais en plus il devrait fermer des services à la population appréciés. Ce n'est pas en fermant « çà et là » quelques services d'aide aux familles que l'on va pouvoir faire face à une ardoise estimée à ce jour de l'ordre de 500 millions.

\*\*\*