

Décret et arrêté relatifs aux maisons de repos (MR) et maisons de repos et de soins (MRS) : positionnements de la FGTB wallonne

1 Introduction

Depuis le début cette législature, la FGTB wallonne a mis sur pied plusieurs groupes de travail pour déterminer un positionnement sur la politique en faveur des personnes âgées. Il en a résulté un positionnement du Bureau de l'Interrégionale wallonne (BIW) dans la note « [IW/16/NB-P.06](#) » du 17 novembre 2016, complétée, à la suite de la note cadre du gouvernement wallon du 24 mai 2017, par la note « [IW/17/NB-P.07](#) » du 24 août 2017.

Ensuite, l'avant-projet de décret relatif à l'aide aux aînés a été voté par le parlement wallon le 13 février 2019 et le projet d'arrêté a été adopté par le gouvernement wallon en première lecture le 13 décembre 2018. Le CESE de Wallonie a rendu un avis sur ces deux textes.

Concernant le projet d'arrêté non abouti à ce jour, le CESE a estimé 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.

La présente note fait le relevé des points de divergence/convergence entre les orientations politiques wallonnes (décret et arrêté) et les positionnements de la FGTB wallonne.

2 Profil des résidents

La FGTB wallonne souligne positivement la volonté du gouvernement wallon de garantir la liberté de choix du bénéficiaire entre le maintien à domicile et l'entrée en maison de repos, même pour les personnes qui n'ont pas de perte d'autonomie et qui expriment des besoins particuliers tels que la solitude ou un sentiment d'insécurité. Pour la FGTB wallonne, il est effectivement important de préserver une mixité de lourdeur de prise en charge dans les maisons de repos (MR-MRS) et d'y conserver les projets de vie ouverts sur l'extérieur.

Par contre, **la FGTB wallonne, avec tous les membres du CESE de Wallonie, s'oppose à la modification de l'âge d'entrée en maisons de repos (MR-MRS), le faisant passer de 60 à 70 ans minimum** avec une possibilité de dérogation à titre exceptionnel. Le CESE de Wallonie attire l'attention sur le fait que, si l'âge moyen des résidents est en effet élevé, il existe près de 3.000 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 dérogation

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.

3 Développement de l'accueil en centre de soins de jour

La transformation d'une partie des centres d'accueil de jour en centres de soins de jour décidée par le gouvernement wallon (316 sur un total de 415 places) rencontre le positionnement de la FGTB wallonne qui souhaite que les structures alternatives entre la maison de repos et le domicile soient développées. En effet, ces structures offrent une complémentarité nécessaire entre le domicile et les institutions de soins (hôpital ou maisons de repos). Cependant, la réflexion doit se poursuivre pour faciliter le passage du bénéficiaire entre son domicile, un centre de soins de jour ou une institution de soins (hôpital ou maisons de repos). Par ailleurs, les résidences services sont exclues du champ de la réforme. La FGTB wallonne le regrette car elles représentent des structures alternatives intéressantes entre le domicile et la maison de repos pour les personnes faiblement dépendantes. Mais leur prix élevé les rend actuellement peu accessibles. **C'est pourquoi la FGTB wallonne souhaite que le développement des résidences services sociales accessibles aux personnes âgées aux revenus les plus faibles puissent faire l'objet d'expériences pilotes.**

4 Ouverture de nouvelles places

Conclu en 1997 entre le pouvoir fédéral et les autorités fédérées, un moratoire fixe la limite du nombre de lits en maisons de repos (MR-MRS) par Région. Pour la Wallonie, le nombre total de lits en maisons de repos (MR-MRS) ne pouvait dépasser 47.546. L'offre étant devenue insuffisante pour satisfaire la demande, le pouvoir fédéral a alors octroyé aux Régions la possibilité d'ouvrir de nouveaux lits. Différents protocoles d'accord ont été conclus portant l'offre à 49.070 lits en 2017.

Avec la 6^{ème} réforme de l'Etat, la Région wallonne est devenue compétente pour lever ce moratoire. Ainsi, par l'adoption du décret et de l'arrêté, le gouvernement wallon met en place un planning clair d'ouverture de 1.130 unités par an, à savoir 11.907 nouveaux lits de maison de repos à l'horizon 2030, en préconisant une mixité des prises en charge en maison de repos. Notons qu'une unité correspond à une place en maison de repos (MR) et qu'une place en maison de repos et de soins (MRS) correspond à 2,10 unités. A côté des ouvertures de places, le gouvernement wallon rend possible la conversion de lits MR en lits MRS.

Pour les frais de fonctionnement, selon les estimations du gouvernement wallon, les 11.907 places génèreront en rythme de croisière un coût avoisinant les 235 millions € (= 19.517 € par place x 11.907 places). Ce coût de fonctionnement par lit de 19.517 € se base sur une moyenne annuelle des forfaits de soins actuellement accordés par l'INAMI. Ce « prix de journée » octroyé par l'INAMI permet essentiellement aux institutions d'hébergement de financer leur personnel de soins.

Pour rappel, un montant forfaitaire global de soins par jour et par bénéficiaire est déterminé selon le degré de dépendance du résident et selon le type d'agrément du lit. L'agrément du lit fait la distinction entre « maison de repos – MR » et « maisons de repos et de soins – MRS ». Mais l'agrément MRS trouve son origine dans la conversion de lits hospitaliers et, par rapport au lit MR, il accorde un meilleur financement pour le même degré de dépendance.

Or, l'estimation budgétaire basée sur une moyenne du forfait de soins implique que le gouvernement wallon n'a pas tenu compte de la nécessité de revoir le taux de financement des lits MR pour les ramener au niveau de celui des MRS. Or, la FGTB wallonne considère que le transfert de la compétence du Fédéral vers la Région wallonne est une opportunité pour rétablir une cohérence dans la prise en charge des bénéficiaires par une fusion des agréments MR et MRS. En effet, les normes de personnel en MR sont insuffisantes pour assurer une prise en charge de qualité pour les catégories de plus grande dépendance. Pour ce faire, les normes d'agrément et de subventionnement doivent donc être relevées pour améliorer la qualité de vie des résidents et les conditions de travail des travailleurs.

Pour la FGTB wallonne, le cadre budgétaire doit donc veiller à la création de nouvelles places d'hébergement mais aussi à une amélioration des normes du personnel. La FGTB wallonne revendique en conséquence la création de place de qualité, en améliorant les normes d'agrément et de financement du personnel, y compris concernant le personnel hors soins (personnel d'entretien, de cuisine, de maintenance et administratif). Dans le cadre de l'enveloppe budgétaire annoncée, cela permettrait la reconversion annuelle de 538 lits MR en lits MRS

5 Réforme du financement des infrastructures

Actuellement, les infrastructures (déjà régionalisées précédemment) sont financées via des subventions directes aux opérateurs publics et associatifs ; elles correspondent à 60 % du montant de leurs investissements. Afin de rendre les investissements en infrastructures compatibles aux normes comptables européennes, le gouvernement wallon propose de les lisser et de les déconsolider, en complétant le forfait de soins par un forfait journalier en infrastructure. La conséquence du changement du mode de subventionnement est double : les institutions devront dorénavant préfinancer leurs investissements et le secteur commercial y a désormais accès. Mais de nouvelles conditions d'accès à ces subsides sont imposées par le gouvernement wallon pour tenter de décourager le secteur commercial d'y recourir :

- 1) se conventionner ;
- 2) avoir un taux d'encadrement de 22 % au-dessus de la norme règlementaire applicable au secteur, afin de s'assurer d'une prise en charge de qualité ;
- 3) la qualité de l'emploi occupé : avec 70 % de contrats à durée indéterminée et 80 % de contrats de travail égaux ou supérieurs à un mi-temps et trois jours de formation à atteindre par an et pour l'ensemble du personnel ;
- 4) la mixité sociale présente au sein de l'établissement : 10 % minimum de résidents émergeant à l'allocation forfaitaire d'autonomie (AFA) ou à la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) ;
- 5) la diversification de l'offre : le gestionnaire démontre l'agrément ou la demande d'agrément sur son site d'au moins trois services parmi les services suivants : la maison de repos, la maison de repos et de soins, l'unité adaptée pour personnes désorientées, le court séjour, le centre d'accueil de jour, le centre de soins de jour, la résidence service.

A défaut d'un critère qui puisse clairement exclure le secteur commercial des subsides en infrastructure, tel que l'exonération du précompte immobilier sur le bâtiment ou l'absence de distribution de dividendes, la FGTB wallonne est favorable aux conditions prévues et souhaite une clarification sur les normes utilisées pour l'item 22 % au-dessus du taux d'encadrement du personnel. Les critères relatifs à la qualité de l'emploi sont particulièrement importants dans le secteur des maisons de repos (MR-MRS), sachant que 70 % des emplois sont à temps partiel et que 80 % des emplois sont occupés par des femmes (source : Fiche sectorielle de la CP 330 – Sous-secteur 330.01.20).

Par ailleurs, le dossier transmis à l'AViQ, reprenant le respect des conditions relatives au personnel, doit être soumis pour avis aux organes de concertation¹.

Enfin, **pour la FGTB wallonne, la création du nouveau pôle « santé » de la SOGEPa visant à soutenir le préfinancement des infrastructures, notamment pour le secteur des maisons de repos (MR-MRS), devrait privilégier, dans le cadre de son enveloppe budgétaire limitée, les demandes provenant des secteurs public et associatif.**

6 Assouplir les règles liées au développement et à la répartition des places (quotas)

Actuellement, le Code wallon de l'action sociale et de la santé fixe à 29 % au minimum les lits réservés au secteur public, à 21 % au minimum ceux réservés au secteur associatif et à 50 % au maximum ceux pouvant être attribués au secteur privé commercial.

Le gouvernement wallon propose de sortir de la logique pure des quotas entre secteurs public, associatif et privé commercial en autorisant les différents secteurs à s'associer.

Cette démarche permettrait au gestionnaire d'un secteur à confier la gestion de ses places à un gestionnaire relevant d'un autre secteur. Elle nécessite une convention qui précise un certain nombre de conditions : qualité de prise en charge, accessibilité financière (conventionnement), mixité sociale. Elle n'entraîne pas de transfert des places du quota d'un secteur vers celui d'un autre (soit de celui qui confie la gestion vers celui qui gère). Le gouvernement wallon considère que ces places sont « hors quotas » et sont neutralisées dans la répartition par quotas. En cas de fin du partenariat (pour quelque raison que ce soit), les places sont réaffectées dans le quota en fonction des règles qui seront établies dans la convention conclues entre les partenaires. Concrètement, ces partenariats prendront la forme d'une asbl de cogestion.

La convention de partenariat est établie sur base du modèle déterminé par le gouvernement et doit préciser :

- les apports des différents partenaires ;
- les normes d'encadrement existantes au sein du nouvel établissement ;
- l'obligation de soumettre au prix conventionné et à l'accessibilité financière ;
- le secteur dont relèvent les places ;
- les règles de sorties du partenariat.

Pour la FGTB wallonne, les partenariats envisagés vont entraîner une commercialisation accrue du secteur et une privatisation du secteur public. La FGTB wallonne demande en conséquence la suppression de toute possibilité de partenariat ou, à défaut de cette suppression, un amendement contenant deux principes :

- 1) les partenariats doivent porter uniquement sur des nouveaux établissements sans occupation préalable de personnel ;
- 2) les partenariats doivent entraîner le transfert des places d'un secteur vers celui d'un autre, dans le respect des quotas dévolus à chaque secteur. Les partenariats doivent être envisagés uniquement si un secteur, qui n'a pas consommé l'entièreté de son quota, veut reprendre à son compte des places d'un autre secteur dont le portefeuille contient des lits en accord de principe.

7 Accessibilité universelle pour les résidents et sûreté des prix d'hébergement

7.1 La situation actuelle

Actuellement, le prix d'hébergement en maison de repos se compose de deux tarifs : le prix de base et les suppléments.

Au moment de son ouverture, l'institution fixe en toute liberté le prix de base de l'hébergement. Ensuite, l'évolution du prix de base est bien contrôlée en la limitant à l'index ou à des augmentations de 5 % par an (hors indexation) dûment motivées.

Les suppléments au prix de base doivent faire l'objet de déclaration, de justification et d'information mais ils comprennent parfois les services d'usage quotidien qui devraient être compris dans le prix de base, comme par exemple le frigo, la télédistribution, le nettoyage et le repassage des vêtements du résident. Il s'agit aussi de frais de (para)pharmacie et de frais tels que la pédicure, la blanchisserie, les boissons, ou d'autres frais (coiffeur, repas dans la chambre, activités spécifiques...).

Des écarts importants sont constatés entre les différentes Régions. Les prix moyens sont nettement plus élevés en Flandre qu'en Wallonie : au deuxième semestre 2017, il est de l'ordre de 47,76 € par jour en Wallonie, de 53 € par jour à Bruxelles et de 60 € par jour en Flandre. D'après une étude menée par Solidarités², on observe également d'importants écarts en fonction du type de gestionnaire de l'établissement. Au niveau national, le prix d'hébergement est de 1.333 € en moyenne dans le secteur public contre 1.350 € dans le privé et 1.450 € dans le secteur associatif. En Wallonie, c'est le secteur privé qui facture, en moyenne, un prix d'hébergement plus élevé avec 1.277 € contre 1.260 € dans les maisons de repos (MR-MRS) du secteur associatif et 1.161 € par mois dans les maisons de repos (MR-MRS) du secteur public.

Si le résident paie, en moyenne, 108 € de « coûts annexes », ces montants peuvent représenter jusqu'à 400 €. Etant donné qu'il s'agit de suppléments à la demande du patient, il n'est pas étonnant d'observer des écarts importants entre résidents, comme en témoigne le tableau ci-dessous.

En Wallonie, par exemple, 5 % des résidents paient plus de 263 € alors que 25 % paient moins de 35 € dont certains ne paient aucun frais pour des prestations supplémentaires.

Distribution du coût des suppléments mensuels par Région

Région	Nbre de factures	Moyenne	P5	P10	P25	P50	P75	P90	P95
Bruxelles	235	141 €	0 €	13 €	45 €	100 €	217 €	302 €	398 €
Flandre	1.316	107 €	0 €	5 €	40 €	84 €	152 €	223 €	283 €
Wallonie	992	102 €	0 €	0 €	35 €	84 €	150 €	222 €	263 €

Le séjour en maison de repos représente en conséquence un certain budget, qui peut se révéler important au vu des revenus. Ceci est d'autant plus vrai lorsqu'on sait que la pension moyenne des salariés est de 1.025 € par mois pour un homme et 789 € pour une femme (source : ONP) alors que le seuil de pauvreté est fixé pour un isolé à 1.115 € par mois. Ainsi, 16 % des personnes âgées de 65 ans et plus vivent sous le seuil de pauvreté et les données montrent que deux résidents sur trois sont socio-économiquement fragilisés et que trois résidents sur quatre sont des femmes pour qui la pension moyenne est de 789 €. Si on compare le revenu total disponible par rapport au coût moyen d'un

hébergement en maison de repos, on constate que la moitié des personnes âgées n'ont pas assez de revenus : leur revenu total disponible est de 1.307 € par mois alors que le coût moyen du séjour en maison de repos est de 1.487 €, soit une différence de 180 € par mois². En conséquence, les CPAS doivent intervenir financièrement pour aider certains résidents à payer leurs frais d'hébergement ; le budget affecté à cette prise en charge est en constante augmentation. Comme les dotations communales au bénéfice des budgets des CPAS ne sont pas extensibles et que la contribution du Fonds spécial de l'aide sociale de la Région wallonne ne représente qu'une faible partie du financement des CPAS, la situation financière des CPAS est souvent critique. Ainsi, déjà aujourd'hui et encore plus à l'avenir, ils devront davantage exiger la contribution des débiteurs d'aliments au paiement des frais d'hébergement ; cela suscitera des conflits familiaux intergénérationnels du fait que les débiteurs d'aliments doivent aussi subvenir à leurs propres besoins. En outre, si la personne âgée est propriétaire de sa maison, celle-ci sera certainement plus rapidement hypothéquée. Selon l'enquête menée en 2015 par le SPW-DG05, 1.815 résidents ont été aidés par le CPAS.

7.2 Les dispositions du gouvernement wallon

Pour les institutions qui ne souhaitent pas adhérer aux tarifs négociés en commission « Accueil et hébergement des personnes âgées » de l'AViQ, la règle relative au premier prix de base et les règles actuelles relatives à la régulation des prix continuent à s'appliquer intégralement. Les institutions concernées gardent donc une liberté de fixation du premier prix et sont toujours soumises à la régulation de leur prix, notamment l'augmentation de maximum 5 % par an.

Seules les institutions qui respectent les tarifs négociés à la commission « Accueil et hébergement des personnes âgées » pourront accéder, moyennant les conditions supplémentaires définies au point financement « infrastructures », à la majoration du prix pour couvrir l'infrastructure (facturation via les organismes assureurs wallons).

Le gouvernement wallon instaure le contrôle renforcé du premier prix individualisé uniquement dans les cas suivants :

- l'ouverture d'une nouvelle maison de repos ;
- une extension d'une maison de repos existante ;
- une rénovation en profondeur partielle ou totale d'une maison de repos.

Le gouvernement wallon propose de supprimer une série de suppléments qui se trouvent aujourd'hui sur les factures des résidents pour les inscrire d'office dans le prix base. Ces suppléments à supprimer ont fait l'objet d'une large concertation avec les fédérations professionnelles du secteur. Ils concernent :

- le raccordement et l'abonnement à la télédistribution ;
- le raccordement à la TV ;
- l'accès à internet (incluant le WIFI) ;
- l'eau potable au chevet des résidents : la disposition illimitée d'eau potable chaude et froide est déjà prévue mais elle donne lieu à des pratiques abusives ;
- le raccordement téléphonique et le poste téléphonique (le résident ne devrait payer que la communication) ;
- le frigo : le frigo en chambre est un standard d'équipements dans les nouvelles constructions, les extensions et les transformations-reconditionnement.

7.3 Le positionnement de la FGTB wallonne

La FGTB wallonne regrette que le premier prix ne soit pas contrôlé. Cette orientation ne permet pas une régulation des prix dans le secteur. D'autant plus que les maisons de repos (MR-MRS) qui s'ouvrent ou se transforment ne seront pas dans l'obligation d'adhérer aux tarifs conventionnés, même si, dans cette hypothèse, elle se ferme à la subsidiarité de leurs infrastructures.

Pour la FGTB wallonne, **l'aperçu du personnel concernant le dossier relatif à la hausse des prix doit faire l'objet d'un avis des organes de concertation**¹.

Pour garantir l'accessibilité financière, en contrôlant davantage les prix pratiqués par les structures résidentielles pour personnes âgées, **la FGTB wallonne est favorable à la disposition qui inclut, dans le prix de base, les services d'usage quotidien** : le raccordement et l'abonnement à la télédistribution, l'accès à internet (incluant le WIFI), l'eau potable au chevet des résidents, le frigo ou encore le raccordement téléphonique, le raccordement TV. La FGTB wallonne **regrette cependant que l'adaptation des repas à des régimes particuliers, l'entretien des vêtements du résident, les matériels et les services liés à l'hygiène des résidents ne soient pas intégrés dans le prix de base.**

8 La qualité

Le gouvernement wallon implémente une démarche de qualité.

Tous les deux ans, chaque directeur de chaque établissement établit son plan de la qualité en fixant entre trois et huit objectifs d'amélioration en concertation avec le gestionnaire, le personnel et les résidents et leur entourage.

Dans la fixation des objectifs, il doit être tenu compte des spécificités et des particularités de chaque établissement.

Le plan développe :

- 3) une déclinaison des objectifs en actions ainsi que les délais dans lesquels elles doivent être atteintes ;
- 4) la définition d'indicateurs afin d'évaluer et de comparer l'atteinte des objectifs et d'aider à la prise de décisions et la fixation des objectifs.

Tous les six mois, chaque directeur évalue l'état d'avancement des objectifs.

Tous les ans, un bilan est réalisé par le directeur auprès du gestionnaire, du personnel et des résidents et de leur entourage. L'objectif est de vérifier que le plan d'actions a bien été mis en œuvre et que les résultats obtenus sont cohérents avec les objectifs initiaux fixés. Si les objectifs ne sont pas atteints, le plan « Qualité » doit être adapté. Si les objectifs sont atteints, le plan « Qualité » est complété par de nouveaux objectifs conformes aux attentes des résidents.

Pour la FGTB wallonne, avec cette approche de la qualité, ce sont des dynamiques « d'évaluation permanente » et « d'amélioration continue » qui sont implémentées dans le secteur des maisons de repos (et de soins). Ce type de dispositif, émanant directement des dispositifs de « contrôle de la qualité » appliqués dans les secteurs productifs marchands, comporte de nombreux risques.

Généralement, le résultat de ce type de *management* par les objectifs et par le prisme de la « qualité » est :

- 1) une pression accrue sur le travailleur, voire du burn out dus à l'intensification des cadences ;
- 2) un estompement de la responsabilité hiérarchique et donc de la responsabilité de l'employeur ;
- 3) l'individualisation du rapport au travail (auto-évaluation et notion de mérite sont importants à ce sujet).

A terme, la qualité risque d'être également mobilisée pour justifier le financement des institutions voire de l'emploi. C'est là un dernier danger à évoquer, surtout si, comme tout l'indique, à terme, ce sont des entreprises privées qui feront l'expertise, la formation, l'accréditation.

La FGTB wallonne n'est donc pas favorable à l'implémentation dans les secteurs non marchand et/ou public de tels dispositifs s'ils entraînent les risques évoqués.

Pour la FGTB wallonne, 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 (MR-MRS). La FGTB wallonne demande en conséquence que le projet de vie de l'institution, le plan de qualité, sa démarche d'autoévaluation, son bilan annuel de réalisation et l'élaboration d'un plan de formation continue (avec uniquement des opérateurs de formation agréés) soient soumis pour avis aux organes de concertation¹.



¹ 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.

² Union Nationale des Mutualités Socialistes, [Maisons de repos ; à quel prix ?](#), Direction étude, mars 2016.