

AVIS n°1557

Avis sur le projet d'arrêté du GW relatif à l'allocation pour l'aide aux personnes âgées (APA)

Avis adopté le 25/09/2023

1. DEMANDE D'AVIS

En date du 25 juillet 2023, le CESE Wallonie a été saisi par Madame la Ministre Christie MORREALE d'une demande d'avis concernant un projet d'arrêté visant à modifier l'article 10/39 du Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé relatif à l'allocation pour l'aide aux personnes âgées, adopté en première lecture par le GW le 20 juillet 2023.

L'avis de l'organe de concertation et du comité ministériel de concertation intra-francophone ainsi que celui du Conseil consultatif wallon des personnes handicapées, sont également sollicités.

2. EXPOSÉ DU DOSSIER ¹

2.1 RÉTROACTES

L'allocation d'aide aux personnes âgées (APA) fait partie des dispositifs transférés du Fédéral vers les entités fédérées lors de la 6^{ème} réforme de l'État. La reprise de la gestion complète de la compétence a été entérinée en Wallonie au 1^{er} janvier 2021. ²

Pour rappel, l'allocation pour l'aide aux personnes âgées est une intervention financière octroyée aux personnes de plus de 65 ans, en fonction de leurs revenus (et tenant compte des revenus des personnes avec lesquelles elles forment un ménage) et de leur niveau de dépendance. L'intervention financière actuellement calculée sur base du niveau de dépendance selon les catégories établies par la législation fédérale, est versée au bénéficiaire et octroyée tant aux personnes vivant à domicile qu'à celles résidant en institutions (MR/MRS, institution pour personnes handicapées).

La reprise de l'APA par la Région wallonne (AVIQ) respecte l'esprit et le dispositif tel qu'hérité du Fédéral. Toutefois, des modifications ont été introduites afin d'adapter le système et de mettre le dispositif en cohérence avec les nouveaux acteurs de l'APA (AViQ, organismes assureurs wallons).

Les conditions d'évaluation de la perte d'autonomie sont calquées sur l'outil de mesure de la dépendance utilisé antérieurement pour l'octroi de l'APA. ³

2.1 OBJET DU PROJET D'ARRÊTÉ DU GW

Revalorisation des seuils établis pour les calculs des revenus dans l'octroi de l'APA, afin de tenir compte des seuils de pauvreté actualisés ainsi que de la revalorisation des montants des pensions par le Gouvernement fédéral.

¹ Extrait de la note au GW du 20.07.23 et du projet d'AGW.

² Insertion d'un Livre III quater intitulé « Allocation pour l'aide aux personnes âgées » dans la première partie du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé (partie décrétable) - art. 43/32 à 43/57 - par le décret du 01.10.20 et d'un Titre III – Allocation pour l'aide aux personnes âgées dans le Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé – art.10/17 à 10/68 – par l'AGW du 10.12.20. Entrée en vigueur au 01.01.21.

³ L'autonomie est mesurée par les organismes assureurs à l'aide de l'échelle médico-sociale et du guide qui l'accompagne, figurant à l'annexe de l'arrêté ministériel du 30 juillet 1987 fixant les catégories et le guide pour l'évaluation du degré d'autonomie en vue de l'examen du droit à l'allocation d'intégration. L'outil visé à l'alinéa 1er implique la prise en compte des capacités :

- 1° de déplacement;
- 2° de s'alimenter ou de préparer des repas;
- 3° d'assurer son hygiène personnelle et de s'habiller;
- 4° d'entretenir son logis et d'accomplir des tâches ménagères;
- 5° de vivre sans surveillance, d'évaluer le danger et de l'éviter;
- 6° de communication et de contact social.

2.2 CONTENU DU PROJET D'ARRÊTÉ DU GW

2.2.1 Revalorisation des seuils

Actuellement, l'article 10/39 du CRWASS dispose que :

« § 1^{er}. Pour le calcul de l'allocation, la prise en compte des revenus, au sens de l'article 43/38 du Code décretaal, varie en fonction de la catégorie A, B ou C à laquelle le bénéficiaire appartient. Appartient à la catégorie A, le bénéficiaire qui n'appartient ni à la catégorie B, ni à la catégorie C.

Appartient à la catégorie B, le bénéficiaire qui soit :

- 1° vit seul ;
- 2° séjourne nuit et jour dans une institution de soins depuis trois mois au moins et n'appartenait pas à la catégorie C auparavant ;

Appartient à la catégorie C, le bénéficiaire qui soit :

- 1° est établi en ménage ;
- 2° a un ou plusieurs enfants à charge.

Il n'est pas pris en considération pour le calcul des revenus un montant annuel de :

- 1° 14.214,53 euros pour la catégorie A ;
- 2° 14.214,53 euros pour la catégorie B ;
- 3° 17.762,27 euros pour la catégorie C.

Ces montants sont adaptés à l'indice des prix à la consommation conformément aux dispositions prévues au paragraphe 2. Il peut uniquement y avoir, par ménage, une seule personne qui bénéficie de l'abattement qui correspond à la catégorie C. Si, dans un ménage, deux personnes ressortissent de la catégorie C, chacune d'elles pourra prétendre à un abattement égal à la moitié de l'abattement qui correspond à la catégorie C ».

L'article 10/39, § 1^{er}, alinéa 5, du CRWASS est remplacé par ce qui suit :

« Il n'est pas pris en considération pour le calcul des revenus un montant annuel de :

- 1° 16.500 euros pour la catégorie A ;
- 2° 16.500 euros pour la catégorie B ;
- 3° 24.500 euros pour la catégorie C. »

Ces plafonds continueraient à être indexés, comme les autres montants de l'APA, en application de l'article 10/39, § 2.

Justification

- Adapter les montants des plafonds prévus qui ont été indexés mais n'ont pas connu d'autre revalorisation depuis de nombreuses années.
- Ajuster ces montants en fonction des montants de seuils de pauvreté annuels en 2022 (une version actualisée sera effectuée à la deuxième ou troisième lecture du projet d'AGW pour tenir compte des derniers seuils de pauvreté publiés).
- Éviter que la revalorisation des montants des pensions par le Gouvernement fédéral n'implique une diminution du montant de l'APA auquel pourrait prétendre un bénéficiaire.

2.2.2 Application échelonnée

Il est proposé que ce changement soit applicable à partir du moment où un nouveau calcul devra se faire pour les personnes qui bénéficient déjà de l'APA, tel que le prévoit l'art. 3 du projet d'AGW : « *Les personnes bénéficiant de l'allocation pour l'aide aux personnes âgées avant l'entrée en vigueur du présent arrêté continuent à la percevoir au montant liquidé à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté, jusqu'à ce que, à l'occasion d'une révision ou à leur demande, une décision en application du présent arrêté soit prise* ».

Justification

Dans la mesure où le droit ne serait revu qu'au fur et à mesure des changements de situation des bénéficiaires ou de leurs nouvelles demandes, cela implique que la dépense pourra être étalée dans le temps.

2.3 RÉFÉRENCES LÉGALES

- Code wallon de l'Action sociale et de la santé, articles 183 à 218/22.
- Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la santé, articles 291 à 319.

2.4 IMPACT BUDGÉTAIRE

- L'estimation par l'AViQ d'une adaptation aux montants de l'ensemble des dossiers APA aux seuils de pauvreté évalue à 14% l'augmentation du budget annuel de l'APA sur base des données de 2022 (soit 16,7 millions€ sur un budget annuel d'un peu plus de 122 millions€).
- Les analyses budgétaires faites depuis la reprise de la matière par la Région wallonne montrent que l'entièreté du budget destiné à l'APA n'est pas consommé (consommation du budget de 2021 à hauteur de 74,39 % et du budget de 2022 à hauteur de 87,04 %, laissant une marge de 18,1 millions€).
- La dépense pourra être étalée dans le temps, en raison du lissage de la mesure.

2.5 AVIS ANTÉRIEURS CESE

- A.1438 du 9 mars 2020 sur l'avant-projet de décret concernant l'allocation pour l'aide des personnes âgées (APA).

3. AVIS

Le CESE a examiné avec attention le projet d'arrêté du GW concernant l'allocation pour l'aide aux personnes âgées (APA).

Il approuve la principale modification proposée relative à la revalorisation des seuils établis pour les calculs des revenus dans l'octroi de l'APA, qui constitue une avancée importante par rapport aux besoins de subsistance essentiels de cette catégorie de la population, en lien avec les objectifs de lutte contre la pauvreté.

Le Conseil fait néanmoins part des remarques suivantes.

3.1 LA SOUS-CONSUMMATION BUDGÉTAIRE DU DISPOSITIF

Dans l'avis qu'il avait rendu sur l'avant-projet de décret, le CESE avait souligné l'importance de réaliser sans tarder le transfert de la gestion de l'APA afin de garantir la continuité des droits des personnes concernées.⁴ Mais il avait aussi indiqué que la reprise de cette compétence devait être l'occasion d'une évaluation du dispositif au regard de l'évolution des situations vécues par les personnes en Wallonie. Or, le Conseil constate que la sous-consommation par les bénéficiaires wallons, du budget alloué à cette allocation, reste toujours d'actualité malgré la gestion assurée au niveau régional.

En outre, le test « genre » effectué dans le cadre du présent projet d'arrêté s'avère rudimentaire. Il ne permet pas de voir si les modifications envisagées sont susceptibles d'améliorer une éventuelle répartition inégalitaire de ces moyens entre les hommes et les femmes.

Au vu de ces constats, le CESE insiste, comme il l'a déjà fait à de multiples reprises, sur l'importance d'une automatisation des droits, s'appuyant sur une anticipation et une analyse objectivée de la situation des personnes par les autorités publiques. A cet égard, l'attention devrait porter prioritairement au soutien des personnes les plus précarisées.

En outre, il souligne que le dispositif, basé sur l'évaluation des revenus des ménages, peut s'avérer discriminant à l'égard des femmes. Il recommande que la logique du « droit individuel » puisse s'appliquer à l'APA, en fixant le montant de l'allocation sur base du revenu individuel de la personne demandeuse et de son degré de perte d'autonomie. Ce système est déjà utilisé pour d'autres types d'allocation, comme par exemple, l'allocation d'intégration qui est directement liée à la situation de la personne porteuse d'un handicap. La réflexion sur l'individualisation des droits et le statut de co-habitant devrait faire l'objet de positionnements politiques plus décisifs dans le cadre des prochaines échéances électorales.

3.2 L'ÉCHELONNEMENT DE LA MESURE ET LES RISQUES DE DISCRIMINATION

Le CESE relève que les projections effectuées, quant à l'impact budgétaire des mesures envisagées, reflète bien que l'on mise, d'une part sur la sous-consommation importante des budgets alloués à l'APA ces dernières années et, d'autre part, sur le lissage de la mesure pour garantir la soutenabilité financière du dispositif en étalant la dépense dans le temps.

⁴ Avis n°1438 du 9 mars 2020 sur l'APD relatif à l'allocation d'aide aux personnes âgées.

Le CESE souligne les risques de discrimination que ces modalités impliquent. Tout d'abord, par rapport à l'enjeu que constitue la lutte contre le « non-recours aux droits » d'une manière plus large, qui s'avère pourtant être un axe essentiel dans l'objectif politique de réduction du risque de pauvreté. Ensuite, en raison du risque de discrimination entre bénéficiaires résultant du fait que le droit ne serait revu qu'au fur et à mesure des changements de situation des bénéficiaires ou de leurs nouvelles demandes.

3.3 LES MODALITÉS OPÉRATIONNELLES

Le CESE formule certaines interrogations concernant la mise en œuvre opérationnelle des nouvelles dispositions.

D'une part, il se demande si l'accès à la revalorisation des seuils sera bien effective pour l'ensemble des bénéficiaires de l'APA, en ce compris ceux qui introduisent une nouvelle demande. Il convient d'éviter toute forme d'inégalité de traitement, à cet égard.

D'autre part, si un afflux potentiel de demandes est constaté, suite à la revalorisation des seuils ou à un recours accru au dispositif par les bénéficiaires, les organismes assureurs wallons (OAW) devront disposer des moyens humains et financiers adéquats pour pouvoir traiter les demandes dans les délais requis. L'AViQ doit, pour sa part, être en mesure de contrôler la qualité des prestations des OAW, afin de garantir une équité de traitement des demandeurs.

3.4 L'ÉVALUATION DU DISPOSITIF

Le CESE souhaiterait disposer du rapport d'activités qui sera élaboré, à terme, sur la mise en œuvre de l'APA en Wallonie, afin d'avoir un aperçu de l'évolution des différents enjeux évoqués ci-dessus.
