

COUR DES COMPTES

L'accueil et l'hébergement des personnes handicapées en Région wallonne

*Rapport transmis par la Cour des comptes
au Parlement wallon*

Bruxelles, février 2001



COUR DES COMPTES

L'accueil et l'hébergement des personnes handicapées en Région wallonne

*Rapport de la Cour des comptes transmis
au Parlement wallon*

*Rapport adopté le 16 janvier 2001
par la Chambre française de la Cour des comptes*

TABLE DES MATIERES

Introduction	7
0.1 Méthodologie	8
0.2 Les éléments clés du rapport	9
0.2.1 Les services du secteur de l'accueil et de l'hébergement	9
0.2.2 La priorité d'accès des personnes lourdement handicapées	9
0.2.3 La problématique des services pour jeunes	10
0.2.4 Le subventionnement des services d'accueil et d'hébergement et des services apparentés	11
0.2.5 Le coût de l'accueil et de l'hébergement pour la Région wallonne	11
0.2.6 Les services non agréés	11
0.3 La réponse du ministre	12
Chapitre 1	
Les services du secteur de l'accueil et de l'hébergement	13
1.1 Les types de services	13
1.2 La structure du secteur	14
1.3 Le profil de la population prise en charge par les structures de type institutionnel	14
1.3.1 Le type de handicap	14
1.3.2 L'âge des bénéficiaires	16
1.4 La programmation	16
1.4.1 Dispositions réglementaires	16
1.4.2 Evolution de la capacité agréée subventionnable	17
1.4.3 Evolution de la capacité non subventionnable	19
1.4.4 Le taux de couverture du territoire en places et lits pour personnes handicapées	20
1.4.5 Augmentation de la capacité subventionnable ou création de nouveaux services par suite de transformations	22
1.4.6 Augmentation du nombre de places ou lits subventionnés suite à l'octroi de subsides à l'infrastructure	24
1.4.7 Augmentation de la capacité agréée et création de nouveaux services pour la prise en charge de personnes poly-handicapées	26

Chapitre 2	
La priorité d'accès des personnes lourdement handicapées	26
2.1 Dispositions réglementaires	26
2.2 Elaboration et gestion de la liste d'attente	27
2.3 Premier train de mesures adoptées par l'AWIPH pour améliorer le fonctionnement de la liste d'attente	27
2.3.1 Mesures concernant les personnes handicapées inscrites sur la liste d'attente	28
2.3.2 Mesures visant les institutions	28
2.4 Evaluation de l'impact du mécanisme de la liste d'attente dans les services pour adultes	28
2.4.1. Technique d'évaluation	29
2.4.2. Constats	29
2.5 Délai d'attente des personnes inscrites sur la liste	30
2.6 Le délicat problème des personnes atteintes de troubles graves du comportement	31
2.7 Conclusions et recommandations	31
2.8 Nouvelles mesures annoncées par l'AWIPH	33

Chapitre 3	
La problématique des services pour jeunes	34
3.1 Introduction	34
3.2 La prise en charge des jeunes caractériels	34
3.3 Les liens de proximité avec l'enseignement spécial du réseau communal, provincial ou libre subventionné par la Communauté française	37
3.4 La scolarisation des jeunes fréquentant les services subsidiés par l'AWIPH	39
3.5 Le maintien dans l'enseignement spécial de jeunes au-delà de 21 ans	40
3.6 Le financement de la prise en charge paramédicale des jeunes fréquentant l'enseignement spécial du réseau subventionné	40
3.7 L'hébergement des jeunes fréquentant les écoles d'enseignement spécial organisées par la Communauté française	42
3.8 Conclusions	45
3.8.1 Connexions avec l'aide à la jeunesse	45
3.8.2 Connexions avec l'enseignement spécial	46

Chapitre 4	
Le subventionnement des services d'accueil et d'hébergement et des services d'aide à l'intégration	47
4.1 Introduction	47
4.2 La subvention annuelle	47
4.2.1 Rappel des observations formulées par la Cour au sujet du précédent système de subventionnement	47
4.2.2 Le nouveau système de subventionnement en vigueur depuis le 1er janvier 1998	48
4.2.3 Améliorations apportées par le nouveau système	52
4.2.4 Ecart entre la subvention attribuée et la subvention théorique en 1998 et 1999	53
4.2.5 Recommandations	57
4.3 Le subventionnement des services d'aide à l'intégration	58
4.4 Conclusions	58
Chapitre 5	
Le coût de l'accueil et de l'hébergement	61
5.1 Introduction	61
5.2 Méthodologie	61
5.3 La subvention annuelle	62
5.4 Subvention journalière et parts contributives	64
5.4.1 Récupération des contributions dues par les bénéficiaires	64
5.4.2 Bilan financier	66
5.5 Coût moyen net, par prise en charge et par type de service	66
5.6 Les emplois financés grâce aux mesures portant promotion de l'emploi dans le secteur non marchand	67
5.7 Les emplois financés dans le cadre des programmes de résorption du chômage, et en particulier du programme PRIME	67
5.7.1 Contexte	67
5.7.2 Constats	68
5.8 Conclusions	69

Chapitre 6	
Les services non agréés	70
6.1 Introduction	70
6.2 Etat des lieux	71
6.3 Les services réservés à des ressortissants français	72
6.4 Les autres services	72
6.4.1 Les services d'accueil de jour, une solution transitoire	72
6.4.2 La prise en charge de personnes au profil psychiatrique	72
6.4.3 Le financement	72
6.4.4 La polyvalence du personnel	73
6.4.5 Les moyens d'action de l'Agence pour garantir la qualité de la prise en charge des personnes handicapées	73
6.5 Conclusions	74
Annexe 1	
Liste des abréviations et des codes utilisés dans le rapport	75
Annexe 2	
Répartition de l'offre de services d'accueil et d'hébergement	76
1 Les services résidentiels pour jeunes	76
2 Les services d'accueil de jour pour jeunes	77
3 Les services résidentiels pour adultes et le nombre de places C	78
4 Les services d'accueil de jour pour adultes et le nombre de places C	79
5 Complémentarité des SAJA et SRNA	80
Annexe 3	
Réponse du ministre	81
Liste des tableaux	85
Liste des cartes	86
Liste des figures	87

Introduction

C'est à l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées (AWIPH), organisme d'intérêt public créé par le décret du 6 avril 1995, que le législateur wallon a confié l'exercice des missions découlant de l'exécution de la politique d'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées¹.

Les activités de l'AWIPH couvrent quatre champs d'action principaux, du moins en termes budgétaires : le financement d'équipements et de prestations favorisant l'autonomie des personnes (aide individuelle), l'agrément et le subventionnement de services de soutien à l'intégration (services extra-muros), l'emploi et la formation professionnelle et, surtout, l'agrément et le subventionnement de services d'accueil de jour ou d'hébergement.

Ce dernier secteur de l'accueil et de l'hébergement des personnes handicapées mobilise à lui seul plus de 7 milliards de francs chaque année. La Cour a dès lors estimé opportun, dans le cadre de la mission de contrôle de la bonne gestion des deniers publics qui lui a été confiée par la loi du 10 mars 1998², de réaliser un état des lieux en la matière, dans le prolongement du contrôle des comptes de l'Agence³, ainsi que des remarques que son Collège avait formulées dans le passé au sujet du précédent système de subventionnement des institutions agréées par l'ex-Fonds 81⁴.

Ce sont donc essentiellement les services de l'accueil et de l'hébergement qui ont été soumis à analyse, mais également les services d'aide à l'intégration et les services de placement familial, dans la mesure où les conditions d'agrément et de subventionnement de ces structures sont régies par l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 octobre 1997.

Le chapitre 1 trace l'évolution du secteur au cours des cinq dernières années et dresse un premier bilan des créations et des transformations de services après deux années de fonctionnement du nouvel arrêté de subventionnement.

Le chapitre 2 est consacré à la problématique de la priorité d'accès des personnes lourdement handicapées aux services subsidiés et à l'épineux problème de la liste d'attente sur laquelle 286 personnes étaient encore inscrites au 20 janvier 2000.

¹ Demeurent de la compétence du pouvoir fédéral, les matières relatives à l'octroi et au paiement des allocations de remplacement de revenus et d'intégration, des allocations pour l'aide aux personnes âgées, des allocations familiales supplémentaires ou majorées, des prestations de réadaptation et de rééducation fonctionnelle, etc. Par ailleurs, conformément à l'article 3, 7°, du décret II du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française, notamment celles relatives à l'aide aux personnes, à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, la Communauté reste compétente pour fixer les normes déterminant les catégories de handicapés pris en charge.

² Loi du 10 mars 1998 modifiant la loi du 29 octobre 1846 organique de la Cour des comptes.

³ 157^e (12^e) Cahier d'observations de la Cour des comptes, *doc. parl. Rég. w.*, 157 (2000-2001) - N° 1, pp. 52-55.

⁴ 149^e (4^e) Cahier d'observations de la Cour des comptes, *doc. Cons. Comm. fr.*, 56 (SE 1992) - N°1, pp. 55-56 ; 150^e (5^e) Cahier d'observations, *doc. Cons. Comm. fr.*, 122 (1993-1994) - N° 1, pp. 51-55 ; 151^e (6^e) Cahier d'observations, *doc. Cons. Comm. fr.*, 187 (1994-1995) - N° 1, pp. 49-54.

L'importance de la population jeune de type caractériel prise en charge par les services agréés constitue le thème principal du chapitre 3, où les connexions entre la politique d'intégration des jeunes handicapés, l'aide à la jeunesse et l'enseignement spécial sont soulignées.

Le chapitre 4 expose les résultats de l'analyse comparative des deux régimes successifs de subventionnement, en mettant en évidence les améliorations intervenues mais aussi les failles du système actuel, tandis que le chapitre 5 tente de cerner le coût de l'accueil et de l'hébergement des personnes handicapées pour les finances publiques wallonnes.

Le présent rapport ne pourrait être considéré comme complet s'il ne traitait des structures qui prennent également en charge des personnes handicapées sans être subventionnées ; c'est l'objet du chapitre 6.

0.1 Méthodologie

Au cours de la phase préliminaire de recherche documentaire, les nombreux entretiens avec les responsables des différents services de l'AWIPH concernés, ainsi que la visite de plusieurs institutions représentatives du secteur ont favorisé la prise de connaissance concrète de la matière.

Durant les sept mois d'analyse proprement dite, la validité des données informatiques traitées a été systématiquement testée, tandis que les informations verbales ou écrites recueillies ont été, dans toute la mesure du possible, corroborées par l'examen d'un échantillonnage de dossiers.

A cet égard, même si l'Agence a d'emblée réagi de manière très positive au constat opéré par la Cour, le manque de fiabilité des données statistiques disponibles au moment de l'audit doit être souligné. Qu'il s'agisse des statistiques relatives à l'évolution de la capacité agréée des services, des données concernant les catégories de handicap des bénéficiaires pris en charge ou encore du montant des subventions octroyées aux services par année de référence, de nombreux recouplements et redressements ont dû être opérés afin de pouvoir disposer d'une information plus valable.

En vue de mieux cerner les liens avec d'autres matières, des contacts ont été pris avec les administrations de la Communauté française chargées de l'aide à la jeunesse et de l'enseignement spécial, d'une part, avec la Direction de la résorption du chômage, au sein de l'administration wallonne de l'Economie et de l'Emploi, et avec l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi, d'autre part.

Le rapport provisoire a donné lieu à une procédure contradictoire avec les responsables de l'AWIPH, qui s'est clôturée le 19 juin 2000. Le document définitif, adopté par la Chambre française le 1^{er} août, a été transmis le même jour au ministre des Affaires sociales et de la Santé. Après avoir accusé réception du document le 28 août, celui-ci a communiqué à la Cour, par dépêche du 29 septembre 2000, annexée au présent rapport, un ensemble de considérations au sujet des principales conclusions de l'étude.

En vue de faciliter la lecture et la compréhension du rapport, inévitablement technique, et de garantir l'anonymat des institutions dont les dossiers ont été examinés, le texte initial a été revu de manière à ne conserver, dans la présente publication, que les idées forces du rapport d'audit.

0.2 Les éléments clés du rapport

0.2.1 Les services du secteur de l'accueil et de l'hébergement

Au 1^{er} janvier 2000, 303 services étaient agréés pour accueillir ou héberger près de 9.900 personnes handicapées leur ouvrant un droit aux subventions de l'AWIPH. En outre, environ 3.800 personnes handicapées sont ou pourraient être prises en charge en Région wallonne, par ces mêmes structures ou par d'autres, sans subventionnement de la part de l'Agence ; il s'agit pour la plupart de ressortissants français. Enfin, les personnes handicapées qui résident dans des institutions reconnues par une autorité publique (maisons de repos, par exemple), ne sont pas nécessairement recensées (cf. 1.4.2. et 1.4.3.).

Les ratios établis par commission subrégionale et par type de service mettent notamment en évidence la grande disparité géographique de l'offre de services et la sur-représentation des structures pour mineurs, malgré le glissement progressif de l'offre au profit d'adultes (cf. 1.4.4. et annexe 2).

Afin de contenir l'enveloppe destinée au financement des institutions et préserver l'emploi, le législateur a souhaité que les évolutions nécessaires s'opèrent essentiellement au sein du secteur subventionné. En la matière, trois éléments retiennent l'attention. D'une part, le succès des transformations assurant le transfert de prises en charge pour jeunes en prises en charge pour adultes découle le plus souvent d'une évolution naturelle due à l'âge des bénéficiaires. Par ailleurs, l'évolution du secteur de l'accueil de jour pour jeunes vers une prise en charge extra-muros est lente et difficile. Enfin, la création d'un seul service de court séjour soulève des questions quant au manque d'initiative en la matière et à la pertinence de la formule prévue par la réglementation (cf. 1.4.5.).

En ce qui concerne l'ouverture de lits ou places résultant du subventionnement des travaux d'investissements y afférents, la politique actuelle de la Région visant à réserver un accès prioritaire aux personnes lourdement handicapées voudrait que les décisions d'octroi de ces subsides précisent toujours clairement le type de handicap des personnes qui pourront être prises en charge une fois les travaux terminés, que les bureaux régionaux s'assurent de la concordance entre les conditions d'agrément du service et le handicap du bénéficiaire qui va entrer en institution, et qu'une attention particulière soit réservée au mode de financement de la part incombant au demandeur, spécialement lorsque les familles des futurs résidents interviennent financièrement (cf. 1.4.6.).

0.2.2 La priorité d'accès des personnes lourdement handicapées

En raison du fonctionnement non satisfaisant de la liste d'attente dont elle assume la gestion, l'Agence ne connaît pas de manière précise les besoins des personnes gravement handicapées en matière de placement puisque certaines entrent en institution sans avoir été inscrites sur ladite liste. En 1998, près de 54 % des personnes entrées dans un service pour adultes, agréé pour prendre en charge des handicaps sévères, n'étaient pas prioritaires tandis que 29,8 % n'ont pas transité par la liste alors qu'elles étaient atteintes de handicaps prioritaires. La situation s'est légèrement améliorée en 1999, après le rappel à l'ordre lancé par l'AWIPH : les pourcentages précités sont en effet passés à 42,9 % et 31 % (cf. 2.4.2.).

L'examen de la gestion de la liste d'attente a conduit la Cour des comptes à formuler plusieurs recommandations visant à améliorer la précision et la fiabilité de cet outil de gestion important. Consciente de ce problème, l'Agence a confirmé l'adoption d'une série de mesures destinées à rendre le mécanisme de la liste d'attente plus efficace (cf. 2.7.).

En tout état de cause, le cas particulier des personnes associant un handicap mental et des troubles du comportement paraît nécessiter une solution adaptée, en termes de prise en charge et de financement, en concertation avec les pouvoirs et entités concernés par ce problème (cf. 2.6.).

0.2.3 La problématique des services pour jeunes

Plus de 60 % des jeunes placés dans les services agréés par l'AWIPH sont atteints de troubles caractériels. Le coût annuel, pour l'Agence et la Région wallonne, de la prise en charge de ces jeunes a été évalué à 1,8 milliard de francs (cf. 3.1. et 3.8.).

Quatre facteurs sont susceptibles d'expliquer la présence d'un nombre aussi important de jeunes caractériels dans des structures subventionnées par l'AWIPH : le manque de places dans les structures d'hébergement agréées par l'Aide à la jeunesse, le caractère attractif de la prise en charge thérapeutique offerte dans les services relevant de l'AWIPH, l'absence de responsabilité financière de l'administration de l'Aide à la jeunesse en cas de placement dans le secteur des personnes handicapées et, enfin, le manque de réelle maîtrise, par les bureaux régionaux de l'Agence, des entrées dans les services subsidiés.

Ce phénomène joue toutefois partiellement à double sens puisque des jeunes susceptibles de répondre aux critères de l'AWIPH se trouvent dans des institutions supervisées par l'Aide à la jeunesse (cf. 3.2.).

Une collaboration étroite entre les ministres chargés de l'aide à la jeunesse d'une part et de l'intégration des personnes handicapées d'autre part devrait permettre de mener une politique adaptée de prise en charge des enfants caractériels. Mais de manière plus générale, la question du placement de ces jeunes, parfois lié à de complexes problèmes familiaux et sociaux, devrait appeler une réponse globale de la part de tous les acteurs concernés (cf. 3.2.).

L'examen des institutions pour jeunes agréées par l'AWIPH a également mis en lumière les liens étroits qui unissent souvent ces structures à des établissements de l'enseignement spécial relevant des réseaux subventionnés par la Communauté française. Pourtant, divers éléments conduisent à s'interroger au sujet de la plus-value réellement apportée par ces institutions, en particulier les services de jour. Par ailleurs, la déscolarisation de certains jeunes, pris alors intégralement en charge par le service d'accueil à un coût supérieur pour l'AWIPH, appelle une réflexion sur la responsabilité des uns et des autres en la matière, et sur la manière la plus efficace de lutter contre cette dérive (cf. 3.3., 3.4. et 3.6.).

Enfin, le manque de cohérence de la politique d'hébergement des jeunes fréquentant un établissement d'enseignement spécial plaide également pour une concertation entre les pouvoirs compétents (cf. 3.7.).

0.2.4 Le subventionnement des services d'accueil et d'hébergement et des services apparentés

Le système actuel de subventionnement demeure complexe, particulièrement au niveau du mode de calcul de la subvention annuelle destinée à couvrir les frais de fonctionnement et de personnel. En outre, certains coefficients utilisés ne sont pas objectivés (cf. 4.2.2).

Plusieurs améliorations sensibles peuvent être signalées en ce qui concerne la transparence, ainsi que le temps de réaction en cas de variation de l'occupation des services. Le système continue néanmoins à générer chaque année d'importants excédents de subventionnement, de l'ordre de 150 millions de francs. Si cette situation résulte en grande partie de l'application des mécanismes de subventionnement prévus par la réglementation, la Cour des comptes a toutefois décelé d'autres facteurs explicatifs (cf. 4.2.4).

Par ailleurs, outre le fait que l'arrêté du 9 octobre 1997 comporte plusieurs anomalies, le système risque d'induire des effets pervers, notamment au niveau de l'accueil et de l'hébergement des personnes lourdement handicapées (cf. 4.2.2).

Enfin, l'étroite connexion entre le handicap principal des bénéficiaires mineurs d'âge, parfois malaisé à déterminer en cas de polyhandicaps, et le taux de subventionnement des services, soulève la question de l'équité du système actuel qui ne tient pas suffisamment compte des besoins réels des personnes en matière de prise en charge. Le même problème se pose d'ailleurs dans un autre domaine, celui des subsides à l'investissement (cf. 1.4.6 et 4.4).

0.2.5 Le coût de l'accueil et de l'hébergement pour la Région wallonne

Compte tenu de la contribution de 1,3 milliard de francs des personnes handicapées bénéficiaires, le coût global de l'accueil et de l'hébergement est passé de 6,8 milliards en 1997 à 7,2 milliards en 1998 et 7,4 milliards (chiffres provisoires) en 1999. C'est au niveau de l'intervention principale, la subvention annuelle pour frais de fonctionnement et de personnel, que s'observe une évolution sensible des coûts (cf. 5.3.).

A ces montants s'ajoute le coût indirect des quelques centaines de demandeurs d'emploi remis au travail dans le cadre des mesures de résorption du chômage (5.7.)

0.2.6 Les services non agréés

Dans l'état actuel de connaissance du secteur non agréé, l'Agence évalue à environ 600 le nombre de personnes, non subsidiées par un pays tiers, qui pourraient, à terme, séjourner dans des maisons bénéficiant d'une autorisation de prise en charge, sans subventionnement de l'AWIPH. L'absence d'obligation de disposer de l'avis d'un centre agréé au sujet de la catégorie de handicap et de la nécessité d'un placement, empêche toutefois de savoir si toutes ces personnes relèvent effectivement de la politique d'aide aux personnes handicapées.

La réglementation actuelle est en voie d'être modifiée en vue d'accroître les exigences vis-à-vis de ces structures et d'améliorer les moyens d'action de l'AWIPH à leur égard. En tout état de cause, c'est au pouvoir politique qu'il

appartient de déterminer la meilleure voie pour garantir à toutes les personnes handicapées une prise en charge de qualité, tout en maintenant le coût de l'accueil et de l'hébergement dans des limites compatibles avec les possibilités budgétaires de la Région (cf. chapitre 6).

0.3 La réponse du ministre

En ce qui concerne tout d'abord les services du secteur de l'accueil et de l'hébergement, et particulièrement la nécessité d'améliorer les dispositifs réglementaires visant la réorientation de l'offre, le ministre signale que les travaux préparatoires au contrat de gestion entre le Gouvernement wallon et l'AWIPH ont intégré la nécessité de soutenir les transformations, les innovations et les coordinations des services dans le sens d'une plus grande diversification et d'une complémentarité de l'offre ; des indicateurs pertinents, évalués de manière régulière, permettront d'assurer un suivi systématique de l'offre et de la demande.

Il confirme par ailleurs que la priorité d'accès aux services, pour les personnes lourdement handicapées, constitue une priorité du Gouvernement wallon et, dans ce contexte, annonce l'évaluation, à bref délai, de l'efficacité des mesures d'ores et déjà adoptées par l'AWIPH, ainsi que la recherche de solutions adaptées, en termes de prise en charge et de financement, en concertation avec les pouvoirs et entités concernés, pour résoudre le cas particulier des personnes handicapées présentant également des troubles du comportement.

Au niveau des services pour jeunes, un groupe de travail composé d'experts et d'acteurs dans le domaine de la prise en charge de mineurs atteints de troubles caractériels a été mis en place voici plusieurs mois, pour dégager les lignes directrices d'une concertation élargie avec les différents niveaux de pouvoir concernés, principalement les secteurs de l'aide à la jeunesse et de l'enseignement spécial, afin de mener une politique cohérente et adaptée de prise en charge des mineurs en question. Par ailleurs, les travaux préparatoires au contrat de gestion ont largement pris en compte la nécessité de répondre, de manière souple et adaptée, aux besoins clairement identifiés et de favoriser le maintien de la personne dans son milieu familial ou dans son entourage habituel ; le développement d'interfaces entre les secteurs, la réalisation de partenariats entre services spécifiques aux personnes handicapées et avec les services généraux ont été explicitement retenus.

Quant au subventionnement des services, le ministre fait remarquer que le retour au système de la subvention théoriquement due induirait des coûts indirects pour l'AWIPH et qu'il affecterait de manière très inégale les services concernés. Le réexamen souhaitable des modalités de subventionnement doit, selon lui, mieux tenir compte des besoins réels des personnes handicapées (notamment en termes d'encadrement) ainsi que de la nécessité d'assurer la viabilité des services et la maîtrise de la gestion du budget de l'AWIPH ; la réflexion est entamée et des mesures seront prises pour limiter à bref délai certains effets non désirés ou corriger certaines anomalies relevées par la Cour.

L'évolution sensible des coûts de l'accueil et de l'hébergement en 1998 et 1999 s'explique, entre autres, par le financement plus important de la prise en charge des personnes lourdement handicapées. Le ministre confirme que le Gouvernement entend poursuivre le développement de ce type de

prise en charge en favorisant les transformations de services et en utilisant les moyens dégagés par la réorientation de certains d'entre eux vers l'axe ambulatoire de l'accompagnement des personnes handicapées. A propos des nombreux demandeurs d'emploi remis au travail dans le cadre des mesures de résorption du chômage, il informe la Cour de la stabilisation prochaine de certains emplois structurels et l'implication des ministres fonctionnels dans la gestion desdits programmes de résorption du chômage. De plus, des moyens supplémentaires seront octroyés aux services extra-muros pour renforcer en personnel les services existants et développer de nouveaux services.

Enfin, le ministre annonce l'adoption prochaine de dispositions réglementaires pour renforcer la qualité de la prise en charge dans les services non agréés. En tout état de cause, les personnes lourdement handicapées pourront trouver progressivement une réponse à leur besoin d'encadrement spécialisé grâce à l'effort qui sera réalisé pour accroître la prise en charge de ce type de handicap dans les structures agréées et subventionnées par l'AWIPH.

Chapitre 1

Les services du secteur de l'accueil et de l'hébergement

1.1 Les types de services

Quatre types de services s'adressent aux jeunes de moins de 18 ans et, par dérogation, à des jeunes de 18 à 21 ans : les services d'accueil de jour (SAJJ) et les services d'accueil de jour pour non-scolarisés (SAJJNS), appelés semi-internats sous l'ancienne législation, les services résidentiels (SRJ), ex-internats, et les services d'aide à l'intégration (SAI), ces derniers assurant une prise en charge extra-muros de jeunes de plus de sept ans.

Au niveau des adultes, quatre formes de structures coexistent : les services d'accueil de jour (SAJA), précédemment appelés centres de jour, les services résidentiels (SRA), nouvelle dénomination des homes occupationnels et des homes nursing, les services résidentiels de nuit (SRNA) qui remplacent les "homes pour travailleurs" mais qui, contrairement aux anciennes structures, n'exigent plus des bénéficiaires d'être travailleurs et, enfin, les services résidentiels de transition (SRT), organisés au départ de services résidentiels, qui visent à préparer la réinsertion en famille ou la mise en autonomie de bénéficiaires, dans des logements individuels ou communautaires. Quand une personne handicapée quitte semblable service, celui-ci doit s'assurer de l'existence d'un suivi via un service extra-muros d'accompagnement.

Des services peuvent s'adresser à des jeunes ou à des adultes : les services de court séjour (SCS), lesquels assurent l'accueil et l'hébergement de personnes handicapées pour des périodes limitées à 90 jours maximum, par année et par bénéficiaire, et les services de placement familial (SPF) qui, entre autres missions, recherchent et sélectionnent des familles d'accueil pour le placement de bénéficiaires jeunes ou adultes.

1.2 La structure du secteur

Actuellement, 303 services sont agréés en application de l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 octobre 1997 : 87,5% relèvent de l'initiative privée et 12,5% de l'initiative publique, essentiellement provinciale.

Tableau 1 : Nombre et types de services agréés

	Privé	Public	Total
Adultes			
SRA	85	5	90
SRNA	23	3	26
SAJA	66	5	71
SRT ⁵	10	0	10
Jeunes			
SRJ	41	13	54
SAJJ	20	9	29
SAJJNS	11	1	12
SAI	4	0	4
Jeunes et adultes			
Services de court séjour	0	1	1
Services de placement familial	5	1	6
Total	265	38	303

Il existe en outre plus d'une soixantaine de structures non agréées, relevant de l'initiative privée (cf. chapitre 6).

1.3 Le profil de la population prise en charge par les structures de type institutionnel

1.3.1 Le type de handicap

En 1998, le nombre de prises en charge, exprimé en équivalents présence complète plutôt qu'en nombre de personnes ayant séjourné, à un moment ou un autre, en institution⁶, s'est élevé à 4.135 au niveau des structures pour jeunes et à 4.963 dans les services pour adultes. Par type de service et de handicap, le profil de ces personnes est le suivant.

⁵ Certains services résidentiels pour jeunes assurent également la prise en charge de jeunes dans le cadre d'un service résidentiel de transition. L'Agence subsidie ces lits mais n'a pas agréé officiellement ces services résidentiels de transition.

⁶ Cette option permet de disposer d'une base de comparaison uniforme et d'éviter les problèmes de double ou triple comptage, une même personne pouvant effectuer plusieurs séjours dans une ou plusieurs institutions au cours de la même année.

Tableau 2 : Handicap des personnes dans les services pour jeunes (en %)

	SRJ	SAJJ	SAJJNS
Déficience mentale légère ou modérée	11,6	35,3	2,6
Déficience mentale sévère ou profonde	5,4	1,7	14,4
Troubles caractériels	75,8	51,1	51,9
Troubles moteurs, paralysie cérébrale et maladies ⁷	5,7	3,1	31,1
Troubles graves de la parole, de l'ouïe et de la vue	1,5	8,8	0
Total	100,0	100,0	100,0

Dans les trois types de services, la majorité des jeunes présentent des troubles caractériels. Le second type de handicap est la déficience mentale légère et modérée, sauf dans les services de jour pour non-scolarisés où près d'un tiers des jeunes sont atteints de troubles moteurs, paralysie cérébrale, maladies telles que sclérose en plaques, etc.

Etant donné que la catégorie des troubles caractériels n'existe que pour les jeunes, il faut considérer qu'une fois adultes, ces personnes parviennent pour la plupart à s'intégrer dans la vie sociale, sauf à être considérées comme atteintes d'un ou plusieurs autres handicaps.

Pour le subventionnement des services réservés aux adultes, une autre classification (A, B, C) est retenue, laquelle tient compte des besoins des personnes, les bénéficiaires de la catégorie C réclamant la prise en charge la plus lourde. Cas particulier, la catégorie D, réservée à des adultes hébergés dans des services résidentiels de nuit, est attribuée aux personnes qui n'ont pas d'activité en journée (dans une entreprise de travail adapté ou un service de jour, par exemple).

Tableau 3 : Handicap des personnes dans les services pour adultes (en %)

	SAJA	SRA	SRNA
A	83	53,8	64,7
B	11	15,9	2,1
C	6	30,3	-
D	-	-	33,2
Total	100,0	100,0	100,0

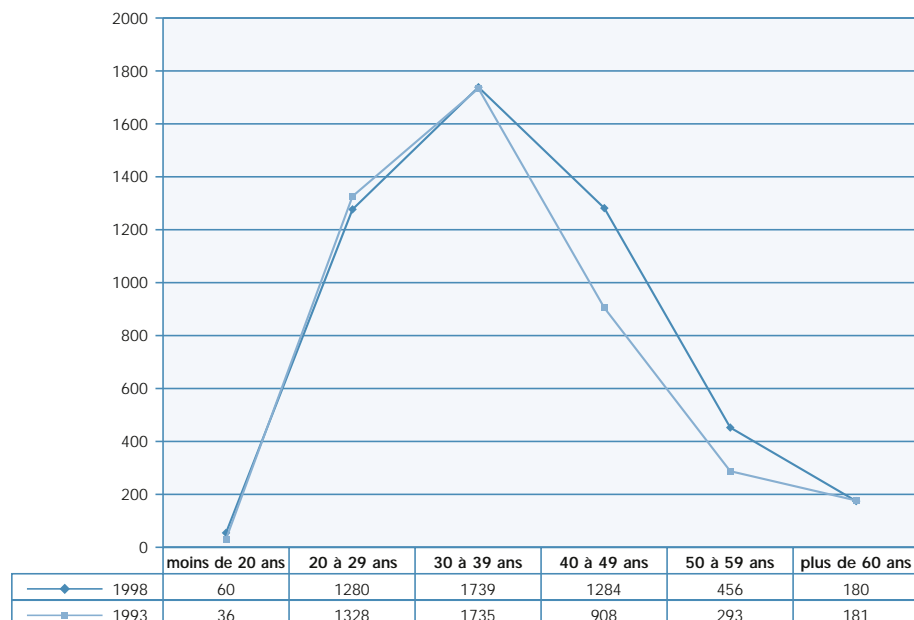
Dans les trois catégories de services, les adultes réclamant une prise en charge relativement peu lourde sont majoritaires. Les cas les plus graves se rencontrent essentiellement dans les services résidentiels, où près d'un tiers des bénéficiaires relèvent de la catégorie C.

⁷ Spina-bifida, myopathie, neuropathie, sclérose en plaques.

1.3.2 L'âge des bénéficiaires

La figure ci-dessous traduit le vieillissement de la population handicapée prise en charge dans les services pour adultes. Depuis 1993⁸, l'augmentation de la classe d'âge 40 à 59 ans est assez sensible.

Figure 1 : Evolution de l'âge des bénéficiaires dans les services pour adultes



1.4 La programmation

1.4.1 Dispositions réglementaires

Les articles 81 à 84 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 octobre 1997 définissent les règles qui déterminent le nombre de services agréés, ainsi que le nombre de prises en charge. Ils établissent un moratoire qui ne peut être levé que dans quelques cas précis dont deux seront examinés ci-dessous, aux points 1.4.5. et 1.4.6.

Art. 81. (...) le nombre de services ne peut dépasser le nombre de services agréés au 1^{er} janvier 1998 en ce non compris les services d'aide à l'intégration pour jeunes et les services de court séjour.

Art. 82. Le nombre de services d'aide à l'intégration pour jeunes de 8 à 18 ans est fixé par le comité de gestion de l'Agence en fonction des disponibilités budgétaires et après évaluation qualitative des projets en fonction des besoins ; il ne peut dépasser 25 services d'aide à l'intégration dont 7 services pour jeunes atteints de déficience intellectuelle, 7 services pour jeunes atteints de troubles du comportement, 7 services pour jeunes atteints de polyhandicaps, 2 services pour jeunes atteints de déficience auditive et 2 services pour jeunes atteints de déficience visuelle.

Le nombre de service de court séjour est fixé à un par bureau régional.

⁸ Les données pour 1993 sont issues des statistiques publiées en annexe du rapport sur le projet devenu le décret relatif à l'intégration des personnes handicapées, rédigé par la Commission de l'Action sociale, du Logement et de la Santé. Cf. doc. Cons. Rég. w., 266 (1993-1994) - n°22.

Art. 83. La capacité agréée totale des services est fixée provisoirement, par bureau régional, à 3,1 pour mille habitants dont 1 pour mille doit être consacré à des prises en charges visant à répondre, d'une part, aux besoins d'adultes des catégories B et C et, d'autre part, aux besoins de jeunes atteints de déficience intellectuelle sévère, profonde, de déficience intellectuelle profonde avec des troubles envahissants du développement, de troubles moteurs, de dysmélie, de poliomyélite, de malformation du squelette et des membres, de paralysie cérébrale, de sclérose en plaques, de spina-bifida, de myopathie et de neuropathie. Toutefois, lorsque le nombre de prises en charge agréées dépasse le pourcentage fixé, le nombre peut être maintenu.

Art. 84. Le nombre de prises en charge agréées par type de service ne peut dépasser la capacité agréée au 1^{er} janvier 1998. Toutefois, les nombres visés à l'alinéa 1^{er} et à l'article 81 peuvent être augmentés dans les limites des possibilités budgétaires et dans les conditions suivantes :

- 1° l'augmentation de la capacité agréée ou la création d'un nouveau service fait suite à des transformations telles que prévues à la section 2 (articles 85 et 86) ;
- 2° la création du nouveau service d'aide à l'intégration fait suite à un projet spécifique conventionné par l'Agence en 1996 et 1997 ;
- 3° l'augmentation de la capacité agréée ou la création du nouveau service fait l'objet d'une promesse ferme et définitive de subvention à l'achat, la construction ou l'aménagement et que l'infrastructure satisfait aux normes d'agrément, pour autant qu'elles répondent aux besoins subrégionaux ;
- 4° l'augmentation de la capacité agréée et la création du nouveau service concernent des prises en charge de personnes polyhandicapées.

Par capacité agréée, il faut entendre le nombre moyen de prises en charge autorisées et pouvant faire l'objet d'une subvention par l'Agence, autrement dit la capacité agréée subventionnable.

1.4.2 Evolution de la capacité agréée subventionnable

La capacité subventionnable de l'ensemble des services de l'accueil et de l'hébergement est restée relativement stable au cours des six dernières années : une augmentation nette de 265 places est constatée, dont 10 en service de court séjour, 13 pour les services de placement familial et 124 au niveau des services d'aide à l'intégration, ces derniers n'étant pas des structures d'accueil à proprement parler mais des services extra-muros réservés aux jeunes de 7 à 18 ans.

Tableau 4 : Evolution de la capacité subventionnable au cours de la période 1994-2000

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Variation 1994/2000
SRA	2798	2959	3040	3060	3111	3156	3210	412
SRNA	523	488	468	468	439	439	434	-89
SAJA	1156	1306	1402	1408	1443	1556	1605	449
SRT	38	51	71	71	71	71	71	33
SRJ	2869	2823	2747	2640	2545	2523	2443	-426
SAJJ	252	247	246	255	256	259	264	12
SAI	0	0	0	0	40	107	124	124
SCS	0	0	0	0	0	0	10	10
SPF	147	142	157	157	160	160	160	13
Total	9634	9810	9898	9803	9768	9865	9899	265

Au total, la capacité subventionnable des institutions pour jeunes a chuté de 713 unités. En l'occurrence, la capacité des services résidentiels a été réduite de 426 lits et celle des services de jour (pour scolarisés ou non) de 299 places tandis que la capacité des services de jour pour jeunes non scolarisés a crû de 12 places. Au niveau des services pour adultes, la capacité subventionnable a augmenté de 805 unités (449 places en accueil de jour et 356 lits en service résidentiel)⁹.

Si une augmentation de capacité agréée subventionnable n'est envisageable que moyennant le respect des conditions posées par l'article 84 précité et existence de moyens budgétaires suffisants, par contre ladite capacité est automatiquement ajustée en cas de baisse de l'occupation moyenne.

Déjà sous l'ancienne législation, lorsque l'occupation moyenne de référence d'un service était inférieure à 80% de sa capacité agréée, celle-ci était automatiquement revue à la baisse et fixée à 120% de l'occupation moyenne¹⁰. Ce mécanisme, critiqué par les institutions dans la mesure où une baisse importante mais parfois passagère de l'occupation moyenne entraînait systématiquement une diminution de la capacité agréée, a été revu par le dernier arrêté de subventionnement du 9 octobre 1997, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1998 : un ajustement est opéré lorsqu'un écart significatif entre cette capacité et l'occupation moyenne de référence est observé durant trois années¹¹. Ces deux éléments sont fonction de la taille du service.

Tableau 5 : Mécanisme d'ajustement de la capacité agréée subventionnable

	OMR ≤ 60	60 < OMR ≤ 120	OMR > 120
Ecart	CA - OMR ≥ 3	CA - OMR ≥ 6	CA - OMR ≥ 9
Diminution de la capacité agréée subventionnable	3	6	9

Une réduction de la capacité agréée subventionnable peut également résulter d'une décision volontaire de transformation émanant de services visés à l'article 85, § 1^{er}, de l'arrêté précité du 9 octobre 1997¹². Dans ce cas, la réduction de places (245 dans les services pour jeunes depuis le 1^{er} janvier 1998) se réalise en tout ou en partie au bénéfice des nouveaux services issus de cette évolution ou reconversion¹³.

Le graphe ci-après met en évidence la réduction de l'écart entre la capacité agréée subventionnable et l'occupation moyenne des services.

⁹ Compte tenu d'une augmentation de 412 lits en services résidentiels, de 33 lits en services de transition et d'une diminution de 89 lits en services résidentiels de nuit.

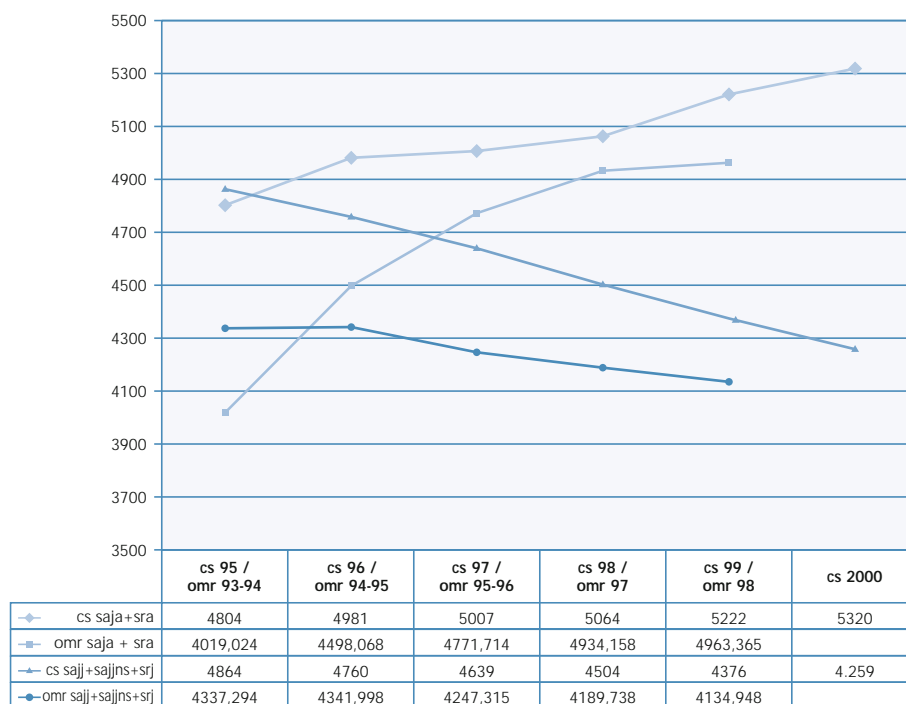
¹⁰ Article 52 de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 9 février 1987 pris en exécution de l'arrêté royal n°81 du 10 novembre 1967 créant un fonds de soins médico-socio-pédagogique pour handicapés. N.B. En cas de création d'un nouveau service ou lorsqu'une institution avait connu une augmentation de capacité agréée, ladite capacité ne pouvait être revue avant l'expiration de deux années complètes de fonctionnement.

¹¹ Article 16 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 octobre 1997. N.B. La capacité agréée d'un nouveau service ou d'un service dont la capacité agréée a été augmentée ne peut être revue à la baisse qu'après trois années civiles complètes.

¹² Cf. infra, point 1.4.5.

¹³ En vue de respecter le prescrit de l'article 85, §1^{er}, le nombre de places ou de lits bénéficiaires est calculé de telle façon que l'opération soit en principe neutre au plan budgétaire.

Figure 2 : Evolution de la capacité agréée subventionnable (CS) et de l'occupation moyenne de référence (OMR) des services pour jeunes et des services pour adultes



L'évolution des courbes d'occupation moyenne traduit une hausse significative de 23,5% de la fréquentation des services pour adultes et une baisse de 4,7% de l'occupation des services pour jeunes. Au total cependant, la proportion de places ou lits réservés à des jeunes handicapés est encore de 44,5% en 2000 contre 50,3% en 1995 alors qu'au plan démographique, les jeunes de moins de 18 ans représentent 23,2% de la population totale des belges résidant dans la région de langue française. En raison de l'augmentation de l'espérance de vie des personnes handicapées et de l'aggravation des troubles liés à l'âge, les besoins en matière de prise en charge d'adultes croîtront encore dans les prochaines années.

1.4.3 Evolution de la capacité non subventionnable

En plus de bénéficiaires ouvrant le droit aux subventions de l'Agence, un service agréé peut éventuellement accueillir d'autres personnes handicapées¹⁴. Dans ce cas, le service se voit reconnaître un agrément dit "gigogne" dans la mesure où les lits ou places réservés à ces personnes (le plus souvent des ressortissants français hébergés dans des institutions proches de la frontière) ne sont pas subventionnés.

¹⁴ Dans les limites de la capacité d'accueil ou d'hébergement (nombre maximum de personnes handicapées pouvant être prises en charge en même temps par infrastructure) fixée par le service communal ou régional d'incendie (articles 2, 8, et 8, 6°, de l'arrêté précité du 9 octobre 1997).

Tableau 6 : Evolution de la capacité non subventionnable au cours de la période 1994-2000

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Variation 1994/2000
SAJJ	63	63	80	80	90	120	85	22
SRJ	271	280	392	448	542	737	851	580
SAJA	0	0	0	0	0	49	49	49
SRA	48	48	43	231	410	497	405	357
SRNA	1	1	1	1	3	163	161	160
SRT	2	0	0	0	0	0	0	-2
Total	385	392	516	760	1045	1566	1551	1166

Du 1^{er} janvier 1994 au 1^{er} janvier 2000, la capacité agréée non subventionnable s'est accrue de 1.166 lits ou places, mais l'évolution sensible depuis 1997 ne traduit pas un phénomène neuf ; elle découle en grande partie d'un recensement plus méthodique de la capacité réelle des services.

La capacité non subventionnable est importante dans les services résidentiels (851 lits pour jeunes et 566 lits pour adultes début 2000) ; elle est nettement plus réduite en accueil de jour (49 places pour les adultes et 85 places pour les jeunes).

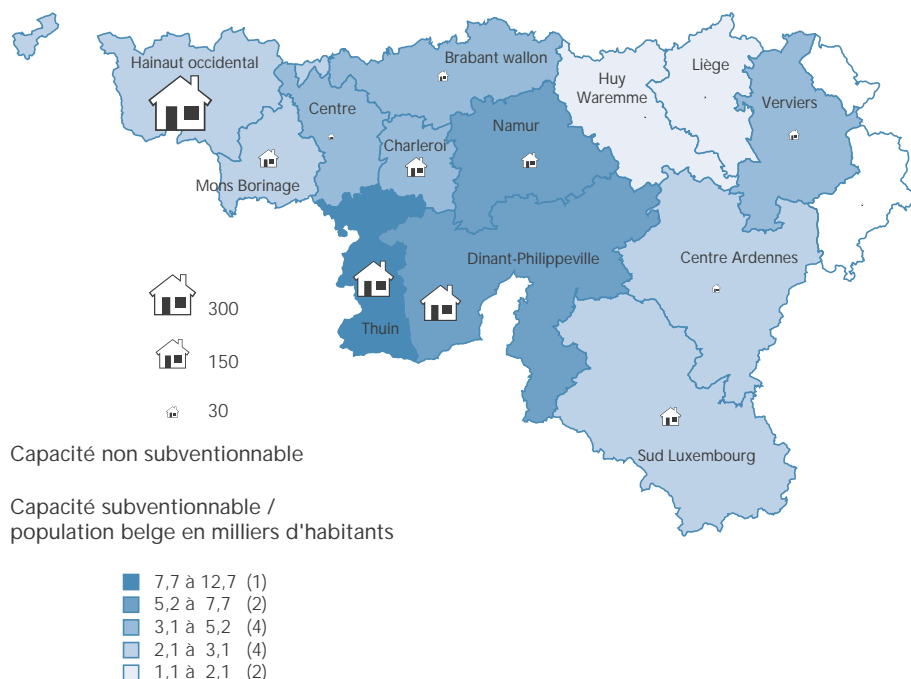
1.4.4 Le taux de couverture du territoire en termes de places et lits pour personnes handicapées

Le taux de couverture représente le nombre de lits ou places subventionnables pour mille habitants. Dans le cadre de la présente étude, ce taux a été établi en comparant la capacité subventionnable de l'ensemble des services¹⁵ et le nombre de résidents de nationalité belge (en milliers)¹⁶ par commission subrégionale, plutôt que par bureau régional, de façon à rendre une image plus nuancée de la réalité. La mise en perspective de la capacité non subventionnable permet de visualiser certaines situations paradoxales.

¹⁵ Le logiciel cartographique a été alimenté au départ des informations disponibles lors de l'étude. Même si la situation a légèrement évolué, suite à la vérification approfondie des bases de données par les services de l'AWIPH, les taux de couverture n'ont pas subi de variations significatives.

¹⁶ En vertu de l'article 16 du décret du 6 avril 1995, les personnes de statut apatride, les réfugiés reconnus, les travailleurs ou enfants de travailleurs d'un Etat membre de l'Union européenne et les personnes justifiant d'une période de résidence régulière et ininterrompue de cinq ans en Belgique précédant leur demande d'intervention, ainsi que leur conjoint ou leurs enfants, peuvent bénéficier des prestations de l'Agence pour autant qu'elles satisfassent aux conditions d'âge et de handicap prévues par le décret. Les statistiques démographiques ne permettent pas d'isoler de façon aussi précise ces différents statuts. Les données par classe d'âge et par localité, nécessaires au calcul du taux de couverture, sont disponibles pour la population de nationalité belge et pour la population étrangère. Le taux de couverture calculé sur la base de la population belge est donc sans doute surestimé mais inclure au dénominateur l'ensemble de la population étrangère aurait conduit à le sous-estimer. Par ailleurs, il s'est avéré que le classement des commissions subrégionales en fonction du taux de couverture était identique dans les deux cas.

Carte 1 : Taux de couverture en termes de capacité agréée subventionnable et localisation de la capacité non subventionnable



Le taux de couverture moyen, en termes de lits ou places subventionnables, s'élève à 3,36 pour l'ensemble du territoire de langue française : le chiffre-programme de 3,1 pour mille habitants fixé provisoirement à l'article 83 de l'arrêté de subventionnement du 9 octobre 1997 est dépassé dans 7 commissions subrégionales sur 13, la commission du Centre Ardennes se situant juste en dessous de ce référentiel (3,07). Les commissions de Liège et de Huy-Waremme se distinguent par un taux de couverture particulièrement faible : 1,41 pour la première et 1,89 pour la seconde. A l'opposé, les commissions de Thuin, Namur, Dinant-Philippeville ont un taux de couverture élevé, supérieur à 5,2 lits pour mille habitants.

Le nombre de places non subventionnables au sein des structures agréées par l'Agence est important sur le territoire couvert par la commission subrégionale du Hainaut occidental (867) alors que taux de couverture en termes de lits subventionnables n'atteint pas la norme des 3,1 pour mille. Les commissions subrégionales de Dinant-Phillippeville et de Thuin arrivent en seconde position avec 219 lits ou places non subventionnés pour la première commission et 217 pour la seconde. Encore ces chiffres ne tiennent-ils pas compte de la capacité de prise en charge des structures non agréées (cf. chapitre 6).

L'annexe 2 fournit une vue plus analytique de la situation. La représentation cartographique du taux de couverture par type de structure permet de démontrer la grande disparité de l'offre de services subsidiés, en milieu institutionnel, sur le territoire de langue française, ainsi que la complémentarité des services de jour et des services résidentiels de nuit pour adultes.

1.4.5 Augmentation de la capacité subventionnable ou création de nouveaux services par suite de transformations

Les articles 85 et 86 de l'arrêté du 9 octobre 1997 du Gouvernement wallon fixent le cadre dans lequel peuvent se réaliser des transformations de services. L'objectif essentiel est de faire évoluer le secteur subventionné, sans coût supplémentaire pour la Région et en sauvegardant l'emploi, vers la prise en charge de handicaps lourds plutôt que légers, d'adultes plutôt que de jeunes, de favoriser l'autonomie des personnes via les services résidentiels de transition et les services d'aide à l'intégration, et d'offrir des solutions de dépannage (services de court séjour) de nature à éviter ou retarder un placement en institution.

Art. 85, § 1er. Le projet de transformation doit répondre aux conditions suivantes :

- 1° permettre le maintien du volume global de l'emploi en équivalents temps plein ;
- 2° le maintien des emplois existants dans les limites définies dans les normes d'agrément ;
- 3° assurer la neutralité budgétaire de la transformation ;
- 4° prévoir les modalités de formation du personnel ;
- 5° assurer le transfert :
 - a) de prises en charge pour jeunes en prises en charge pour adultes
 - b) de prises en charge visant à répondre à des besoins de jeunes atteints de déficience intellectuelle légère, modérée, de troubles caractériels présentant un état névrotique ou prépsychotique, aveugles, amblyopes ou atteints de troubles de la vue ou sourds, demi-sourds ou atteints de troubles graves de l'ouïe ou de la parole vers des prises en charge visant à répondre aux besoins de jeunes atteints de déficience intellectuelle sévère, profonde, de déficience profonde et de troubles envahissants du développement, de troubles moteurs, de dysmélie, de poliomyélite, de malformation du squelette et des membres, de paralysie cérébrale, de sclérose en plaques, de spinabifida, de myopathie, de neuropathie, d'une affection non contagieuse ne nécessitant plus de soins dans un service de pédiatrie.
 - c) de prise en charge pour adultes visée à l'article 21, § 3, 1° (catégorie A) vers des prises en charge pour adultes visées à l'article 21, § 3, 2° et 3° (catégories B et C) ;
 - d) de prise en charge pour jeunes et adultes vers des prises en charge en services résidentiels de transition
 - e) de prise en charge pour adultes visés à l'article 21, § 3, 4° en service résidentiel de nuit vers des prises en charge en service résidentiel de nuit et en service d'accueil de jour ;
 - f) de prise en charge pour jeunes ou pour adultes en service de court séjour ;
 - g) de prise en charge pour jeunes en service d'accueil de jour vers des prises en charge en service d'aide à l'intégration pour jeunes de 8 ans à 18 ans.

Art. 86. sauf dérogation de l'Agence, et dans les limites des crédits budgétaires disponibles, le coût des prises en charge transformées ne peut être supérieur au reliquat de la subvention obtenu par la réduction de capacité du service dont les prises en charge ont été transformées.

Du 1^{er} janvier 1998 au 1^{er} janvier 2000, 17 projets de transformations impliquant 36 services ont abouti.

Tableau 7 : Bilan des transformations au cours de la période 1998-1999

	SAJJ	SAJJNS	SRJ	SAJA	SRA	SAI	SCS
Evolution places ou lits	-145	+3	-81	+101	+57	+79	+10

Au total, la capacité subventionnable a diminué de 223 places dans les services pour jeunes tandis qu'elle a augmenté de 158 unités dans les structures réservées aux adultes. Par ailleurs, le nombre de places réservées à des adultes de la catégorie C (handicaps les plus lourds) est passé de 990 à 1.168.

Trois éléments sont à souligner :

- Le succès des transformations assurant le transfert de prises en charge pour jeunes en prises en charge pour adultes (14 sur 17) découle le plus souvent d'une évolution naturelle due à l'âge des bénéficiaires. La plupart des places pour adultes ainsi créées bénéficient à des personnes déjà prises en charge dans un cadre institutionnel et qui accèdent à la majorité.
- Alors que la programmation du nombre de services agréés fixe à 25 le nombre maximum de services d'aide à l'intégration qui pourraient être subventionnés par l'AWIPH, seuls deux des quatre services de ce type ont jusqu'à présent été créés par transformation de services pour jeunes. Malgré six projets en cours d'instruction, l'évolution du secteur de l'accueil de jour pour jeunes vers une prise en charge en dehors d'un cadre institutionnel est lente et difficile. Le chapitre 3, consacré à la problématique des services pour jeunes, reviendra sur ce point.
- La création d'un seul service de court séjour est surprenante dans la mesure où cette formule paraît constituer une solution de dépannage, de répit, pour des familles qui ne désirent pas placer leur proche en institution. La Cour est d'avis qu'il conviendrait de s'interroger sur les raisons du manque d'initiative pour cette formule déjà prévue en 1971¹⁷. Sans doute les gestionnaires hésitent-ils à s'engager dans cette voie sans disposer d'une garantie de viabilité (les courts séjours n'étant pour la plupart guère programmables), d'autant que la réglementation actuelle permet déjà implicitement d'offrir ce genre de prestations en autorisant la prise en charge, pour de courtes périodes, de 1,5 à 3 personnes maximum¹⁸ au-delà de la capacité agréée, pour autant que les normes de sécurité soient respectées. Néanmoins, cette disposition n'est intéressante que pour les institutions qui ne fonctionnent pas à 100% de leurs possibilités puisque l'occupation moyenne (annuelle) n'est prise en considération que dans les limites de la capacité agréée lors du calcul de la subvention. Après une analyse des besoins de la population wallonne en la matière, l'AWIPH pourrait, le cas échéant, déterminer si ceux-ci sont ou non rencontrés dans le contexte actuel. En tout état de cause, il paraîtrait intéressant d'examiner dans quelle mesure le subventionnement d'office des prises en charge de type "court séjour", au-delà de la capacité agréée, ne constituerait pas une formule plus souple pour la population, et plus avantageuse pour la Région que le financement de quelques services exclusivement réservés à des prises en charge de ce type.

¹⁷ Arrêté royal du 25 janvier 1971 fixant les modalités d'agrément des homes de court séjour pour handicapés.

¹⁸ Selon la taille du service.

1.4.6 Augmentation du nombre de places ou lits subventionnés suite à l'octroi de subsides à l'infrastructure

Comme déjà signalé, en application de l'article 84 précité de l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 octobre 1997, le moratoire peut être levé dans quelques cas précis, au nombre desquels figure la création de lits ou de places à la suite du subventionnement, par l'Agence, des travaux d'investissements y afférents.

C'est ainsi qu'au cours des deux dernières années, 74 lits et 48 places pour adultes ont été créés dans huit services à la suite de travaux de construction ou d'extension. Les huit nouveaux services qui devraient encore être ouverts au cours de la période 2000 à 2004 grâce aux subsides à l'infrastructure dont ils bénéficient, augmenteront encore l'offre de 135 lits et 30 places pour adultes et, toutes choses restant égales par ailleurs, exigeront une augmentation des moyens mis à la disposition de l'AWIPH en vue de permettre le subventionnement de leurs frais de fonctionnement.

L'examen des dossiers les plus récents a conduit la Cour à formuler plusieurs constats.

– *La détermination du coût maximum subsidiable*

Chaque service agréé ou en voie de l'être dispose d'une enveloppe, représentant le coût maximum subsidiable, sur laquelle s'imputeront les subsides qui lui seront éventuellement octroyés lors de travaux d'investissements (construction, transformations, etc.). Ce coût maximum subsidiable se calcule en application d'une réglementation datant de plus de 25 ans qui fixe, par catégorie de service, un tarif par lit ou place¹⁹.

Tableau 8 : Subsides à l'infrastructure / coût maximum subsidiable par type de service

Type de service	Prix maximum par lit / place pour le calcul des subventions à la construction (valeur 1/1/1975) ²⁰
Handicapés travailleurs	660.000
Centre de jour	580.000
Home occupationnel (mentaux)	795.000
Home occupationnel (physiques)	1.190.000

Sur un plan général tout d'abord, la Cour a réitéré une remarque déjà formulée dans son rapport relatif au contrôle des comptes de l'Agence²¹, à savoir que les dossiers, parfois incomplets, transférés par l'administration wallonne en 1995, imposent des recherches en vue d'établir le droit potentiel de chaque service concerné en matière de subside à l'investissement et que l'absence de garantie quant au caractère exhaustif de ce travail réalisé par les services de l'AWIPH peut conduire à une inégalité de traitement des institutions.

S'interrogeant par ailleurs sur la justification d'un écart important entre le subside pour handicap physique et celui octroyé en cas de prise en charge

¹⁹ Arrêté royal du 11 septembre 1974 relatif aux subventions de l'Etat pour l'achat d'équipement et de constructions existantes destinées à servir d'établissement pour handicapés.

²⁰ Les montants incluent 5% de frais généraux ainsi qu'une T.V.A. de 14%.

²¹ 157^e (12^e) Cahier d'observations, *doc. parl. Rég. w.*, 157 (200-2001) - N° 1, pp. 52-55.

de handicaps mentaux, la Cour a recommandé une meilleure prise en compte, dans la future réglementation, des besoins réels des différents types de bénéficiaires et, pour le cas où la formule du coût maximum subsidiable serait maintenue, une définition claire du mode de détermination de l'enveloppe.

Elle a en effet constaté que l'application de la réglementation existante était en pratique peu aisée. Ainsi, le subside pour handicap physique est octroyé si les personnes prises en charge sont voiturées ou relèvent d'une assistance de type *nursing* ; dans les autres cas, c'est le subside pour handicap mental qui est alloué. En cas d'absence d'engagement officiel lors de la décision d'octroi d'un subside à l'infrastructure, ce qui est fréquent (cf. infra), un service peut indiquer qu'il a effectivement l'intention d'accueillir des bénéficiaires de type *nursing* ou des personnes voiturées (le coût subsidiable est alors calculé sur base du tarif maximum) et, ensuite, prendre en charge d'autres types de personnes. Inversement, un service peut accueillir des bénéficiaires de catégorie C alors qu'au moment du calcul du coût maximum subsidiable, cela n'était pas prévu. La détermination de l'enveloppe s'avère donc relativement aléatoire.

– ***Absence d'engagement officiel du service, lors de l'octroi du subside à l'infrastructure, quant aux handicaps qui seront pris en charge***

La Cour a constaté que, malgré le contexte budgétaire difficile de l'AWIPH et la politique régionale visant à favoriser l'accès prioritaire des personnes lourdement handicapées, les subsides destinés à la construction de nouveaux services ne sont pas réservés à des structures pour adultes présentant des handicaps prioritaires. Les accords de principe accordés par le ministre en 1994 et 1995, et plus rarement par l'Agence depuis 1996, ne prévoient pas toujours d'engagement particulier au niveau du type de handicap. Dans un des rares cas où semblable formalité avait été prévue, le service n'a pas respecté son engagement, ce qui n'a pourtant pas prêté à conséquence, l'Agence estimant délicat d'exiger la réorientation, dans d'autres services, de personnes dont les parents avaient contribué à la construction du bâtiment. La demande de l'AWIPH d'accueillir des handicapés lourds chaque fois qu'une place se libérera ne devrait guère produire d'effets à court et moyen terme, vu la moyenne d'âge de 24 ans des personnes prises en charge par l'institution.

Même si l'AWIPH a tenu à insister sur le fait qu'elle se montre particulièrement vigilante au niveau des dossiers en voie de finalisation et qu'elle use de son pouvoir d'influence pour obtenir de la part des nouveaux services un accès prioritaire pour les personnes polyhandicapées, la Cour estime que, pour mieux garantir la mise en œuvre des priorités définies par la Région, il conviendrait que les décisions d'octroi de subsides à l'investissement précisent toujours le type de handicap des personnes pouvant être prises en charge à la fin des travaux et que les bureaux régionaux de l'AWIPH s'assurent systématiquement de la concordance entre les conditions d'agrément du service et le handicap du bénéficiaire qui va entrer en institution. Enfin, une réflexion devrait s'engager au sujet du mode de financement de la part des travaux qui incombe au demandeur. En effet, le recours à des prêts ou dons des familles constitue, sinon un pas de porte implicite, du moins une situation problématique susceptible de réduire encore davantage la marge de manœuvre de l'Agence en matière d'incitation à la prise en charge des cas les plus lourds repris sur la liste d'attente (cf. chapitre 2).

En tout état de cause, outre le montant des moyens affectés aux aides à la construction de nouveaux services, les implications budgétaires ultérieures, en termes de couverture des frais de fonctionnement, plaident pour une gestion particulièrement rigoureuse de la matière.

1.4.7 Augmentation de la capacité agréée et création de nouveaux services pour la prise en charge de personnes polyhandicapées

Un seul service a été agréé jusqu'à présent par l'Agence en application de l'article 84, 4°. Il prend en charge des polyhandicapés ou des autistes. Le délai d'un an pour l'obtention de l'agrément d'un premier quota de prises en charge, et l'attente actuelle de ce service en vue d'une extension de capacité agréée subventionnable, en raison du manque de moyens budgétaires, ne font que donner plus de relief aux problèmes soulevés au point précédent.

Chapitre 2

La priorité d'accès des personnes lourdement handicapées

2.1 Dispositions réglementaires

L'arrêté du Gouvernement wallon du 9 octobre 1997 instaure un mécanisme visant à garantir une priorité d'accès, dans les structures d'accueil ou d'hébergement, aux personnes lourdement handicapées inscrites sur une liste d'attente gérée par l'AWIPH.

Art 58. Chaque service agréé pour la ou les déficiences suivantes :

- 1° Paralysie cérébrale, sclérose en plaques, spina-bifida, myopathie, neuropathie (cat.020, 080, 090)
- 2° déficience intellectuelle profonde (cat.114)
- 3° déficience intellectuelle sévère (cat.113)
- 4° troubles moteurs, dysmélie, poliomyélite, malformation du squelette et des membres avec handicap associé (cat.010, 050, 060, 120)

pourvoit au remplacement des départs naturels à partir du premier janvier 1998 en choisissant prioritairement les personnes handicapées à accueillir ou à héberger dans une liste des personnes handicapées atteintes des déficiences visées ci-avant, transmise dans un délai de cinq jours, à dater de la demande par le service, par le bureau régional couvrant la zone géographique dont il ressort.

Art. 59. La liste visée à l'article 58 contient l'ensemble des demandes d'accueil ou d'hébergement introduites par des personnes handicapées auprès d'un bureau régional compétent, introduites par des personnes handicapées avant le 1^{er} décembre 1996 auprès des services et ce sur base d'un document probant attestant de la date d'introduction de la demande et connues du bureau régional couvrant la zone géographique dont le service ressort à l'initiative des services, des personnes handicapées, d'autres bureaux régionaux ou dans le cadre d'accords de coopération visés à l'article 16 du décret.

Cette liste précise, le cas échéant, les coordonnées du service dans lequel la personne handicapée a émis le souhait d'être accueillie ou hébergée. Elle indique pour chaque personne la date d'introduction de la demande.

Art. 60. Le service établit un ordre de priorité sur la base des éléments suivants :

- 1° la date d'introduction de la demande ;

2° l'adéquation entre le projet médico-socio-pédagogique du service, son organisation, son infrastructure et les besoins de la personne handicapée, constatée ou mise en évidence en concertation avec le service et la personne handicapée ;

3° l'urgence d'un accueil ou d'un hébergement en raison de l'état physique, psychique ou social de la personne handicapée.

L'Agence statue sur base des propositions des services et doit tenir compte du refus de la personne handicapée ou de son représentant légal et du refus motivé du service (...).

2.2 Elaboration et gestion de la liste d'attente

Pour chaque type de service, la liste d'attente répertorie les personnes atteintes d'un des handicaps définis à l'article 58 précité, pour lesquelles une décision d'intervention a été prise par un bureau régional de l'AWIPH²² et n'a pas encore donné lieu à un placement.

La procédure d'élaboration et de gestion de la liste d'attente, par les bureaux régionaux, est précisée dans une instruction de l'AWIPH, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1998. Lorsqu'un bureau régional reçoit un avis de sortie²³ provenant d'un service visé par l'article 58²⁴, il doit lui transmettre la liste d'attente²⁵ dans un délai de cinq jours. Après avoir établi un ordre de priorité sur base des critères prévus à l'article 60, le service agréé choisit la personne qu'il va accueillir ou héberger et fait ensuite parvenir un avis d'entrée, accompagné d'une note de motivation, au bureau régional dont il relève territorialement et à celui du domicile de la personne handicapée. Ce dernier bureau doit alors établir une autorisation de prise en charge et informer de cette décision le bureau du ressort de l'institution. Lorsque la liste d'attente est expédiée par le bureau régional plus de cinq jours après l'expédition, par le service, de l'avis de sortie, celui-ci peut pourvoir au remplacement par le bénéficiaire de son choix, sans tenir compte des règles de priorité.

2.3 Premier train de mesures adoptées par l'AWIPH pour améliorer le fonctionnement de la liste d'attente

A la suite du constat négatif qu'elle a elle-même dressé en avril 1999, au terme de la première évaluation de l'arrêté du 9 octobre 1997, l'Agence a adopté plusieurs mesures visant à mieux connaître la demande et à améliorer le fonctionnement de la liste d'attente. Certaines concernent les personnes elles-mêmes, d'autres visent les institutions.

²² Ou précédemment par un gouverneur de province.

²³ L'article 57 de l'arrêté du 9 octobre 1997 prévoit que les services communiquent, dans les trois jours, au bureau régional couvrant la zone géographique dont ils ressortent, les avis d'entrée et de sortie des bénéficiaires qu'ils accueillent ou hébergent.

²⁴ L'avis de sortie doit être transmis aux deux bureaux régionaux concernés : le bureau compétent territorialement pour le service et celui du domicile de la personne handicapée qui quitte le service. Ce dernier communique aussitôt une copie de l'avis de sortie au service chargé de la coordination des bureaux régionaux de l'administration centrale.

²⁵ Les listes d'attente doivent également être transmises à la demande des services qui prévoient un départ dans les deux mois.

2.3.1 Mesures concernant les personnes handicapées inscrites sur la liste d'attente

Le 15 mai 1999, les 266 personnes figurant sur la liste d'attente ont été contactées par courrier afin de connaître leur situation et apprécier le degré d'urgence du placement souhaité. Seules 123 ont répondu : 88 souhaitaient effectivement un placement (dans quatre cas, celui-ci s'avérait urgent) tandis que les autres avaient déjà trouvé une solution et ne désiraient plus figurer sur la liste d'attente ou être placées dans l'immédiat.

Simultanément, entre le 21 mai et le 2 juin 1999, les agents des bureaux régionaux ont rencontré 70 adultes déficients mentaux sévères : le nombre de personnes à maintenir sur la liste était de 45, dont 8 dans une situation d'urgence. Il s'agissait de personnes vivant avec leurs parents et présentant pour la plupart des problèmes comportementaux.

La liste d'attente a été mise à jour en fonction du résultat de ces enquêtes.

L'Agence a ensuite décidé de favoriser les relations entre les personnes inscrites sur la liste d'attente et les institutions. Ainsi, dès qu'une place se libère dans un service, l'Agence informe systématiquement les personnes susceptibles d'être intéressées par un placement dans ce service en leur signalant qu'elles peuvent prendre directement contact avec l'institution. Le bureau régional est chargé de les soutenir dans leurs démarches.

2.3.2 Mesures visant les institutions

Par circulaire du 9 juin 1999, l'Agence a rappelé aux services concernés l'obligation de motiver toute entrée d'une personne ne figurant pas sur la liste d'attente, sous peine de voir le bureau régional refuser la prise en charge et, partant, le subventionnement y afférent.

Selon l'administration centrale de l'AWIPH, une amélioration a été constatée dès la mi-99 ; néanmoins, le recours fréquent au motif de la non-adéquation entre le projet médico-socio-pédagogique du service ou son organisation et les besoins de la personne handicapée paraît assez aisé. Par ailleurs, aucun bureau régional n'a opposé de refus de prise en charge en cas d'absence de motivation d'avis d'entrée de personnes ne figurant pas sur la liste d'attente.

En vue de connaître l'ensemble de la demande, l'AWIPH a également prié les institutions de lui transmettre les coordonnées des personnes figurant sur leurs propres listes d'attente. N'ayant reçu que huit réponses, l'Agence n'a pas exploité ces informations. Elle n'a pas non plus réitéré sa demande aux services subsidiés.

2.4 Evaluation de l'impact du mécanisme de la liste d'attente dans les services pour adultes²⁶

Le système mis en place par les articles 58 à 62 de l'arrêté du 9 octobre 1997 a-t-il effectivement facilité l'accès aux structures de type institutionnel des personnes lourdement handicapées ?

²⁶ En janvier 2000, 96% des personnes reprises sur la liste d'attente étaient adultes.

2.4.1 Technique d'évaluation

Les entrées d'adultes en services résidentiels ou de jour agréés pour prendre en charge les déficiences visées à l'article 58 ont été examinées en opérant une double distinction : le handicap (prioritaire ou non) de la personne et le passage de cette dernière par la liste d'attente.

Deux périodes ont été distinguées : du 1^{er} janvier au 31 décembre 1998, première année de fonctionnement du mécanisme, et du 9 juin 1999 au 8 décembre 1999²⁷, période postérieure à l'envoi aux services de la circulaire visant à améliorer la gestion de la liste d'attente. La comparaison, pour ces deux périodes, du pourcentage d'entrées de personnes figurant sur la liste d'attente, permet d'apprécier l'évolution de l'efficacité du mécanisme.

2.4.2 Constats

– *Les services résidentiels pour adultes*

Au 1^{er} janvier 1998, la capacité subventionnable des services résidentiels pour adultes était de 3.111 places, dont 2.925 dans les services dont l'agrément reprend une, voire plusieurs déficiences mentionnées à l'article 58. En cours d'année, 16 nouveaux lits ont été ouverts, 102 places se sont en outre libérées dans des services résidentiels soumis au respect de la priorité d'accès des personnes lourdement handicapées inscrites sur la liste de l'AWIPH. Au total, huit de ces services ont toutefois présenté, en 1998, une capacité inoccupée de 30 places.

Durant l'année 1998, 130 adultes sont entrés dans un service résidentiel visé par l'article 58 ; 45,4% d'entre eux n'étaient pas atteints de handicaps prioritaires, ce qui est révélateur de la faible efficacité du mécanisme de la liste d'attente. Par ailleurs, le fait que 36,9% des personnes n'aient pas transité par la liste alors qu'elles étaient prioritaires confirme l'importance de la demande directement adressée aux institutions. In fine, 17,7% des nouveaux bénéficiaires figuraient sur la liste d'attente.

Durant le second semestre 1999, une légère amélioration est observée : 25,8% des adultes placés dans un service résidentiel visé par l'article 58 étaient inscrits sur la liste d'attente. Le faible nombre de places créées en 1999 et attribuées à des inscrits (22 sur 82) s'explique par le fait que les services résidentiels pour adultes créés par transformation ont pris en charge par priorité les personnes issues du service pour jeunes de la même institution et qui avaient atteint l'âge de la majorité.

– *Les services d'accueil de jour pour adultes*

Le mécanisme de la liste d'attente s'est également amélioré au niveau des services de jour puisque, durant le second semestre 1999, 25% des nouveaux bénéficiaires figuraient sur la liste, contre 15,9% en 1998.

²⁷ Date à laquelle les fichiers informatiques ont été transmis par l'Agence.

En définitive, on peut estimer qu'au cours du second semestre 1999²⁸, 42,9% des personnes entrées dans un service pour adultes, agréé pour prendre en charge des handicaps sévères, n'étaient pas prioritaires, contre 53,9% en 1998, et que 31,7% des personnes qui ont trouvé une solution de placement dans ce type d'institution (29,8% en 1998) n'ont pas transité par la liste d'attente alors qu'elles étaient prioritaires.

2.5 Délai d'attente des personnes inscrites sur la liste

Au cours des deux dernières années, 189 personnes inscrites sur la liste d'attente ont trouvé une solution de placement ; 57% de celles dont la date de la demande a pu être identifiée²⁹ souffraient de déficience mentale sévère, 17% de paralysie cérébrale, 16% de déficience mentale profonde. Au total, 44% de ces personnes ont attendu plus d'un an avant d'être prises en charge dans un service subsidié par l'Agence.

Tableau 9 : Délai de placement, par type de service, des personnes ayant transité par la liste d'attente

	moins d'un mois	de 1 à 6 mois	de 6 mois à un an	plus d'un an	TOTAL
SRJ	2	3	4	2	11
SRA	2	17	29	42	90
SAJA	3	16	21	33	73
SAJJ	0	1	0	0	1
SAJJNS	0	3	0	2	5
Placement familial	0	0	0	1	1
Tous services confondus	7	40	54	80	181

Le 20 janvier 2000, 286 personnes étaient encore inscrites sur la liste d'attente, dont 274 adultes. Pour 89 personnes, dont 72 relevant de la catégorie C, le choix de l'institution a été exprimé. Par ailleurs, 33 adultes âgés de 21 à 26 ans sont toujours dans l'enseignement spécial.

²⁸ En posant comme hypothèse que 50% des personnes dont le handicap n'a pu être déterminé au moment de l'analyse étaient prioritaires.

²⁹ Huit personnes ont été exclues de l'analyse car la date de la demande de placement n'était pas connue.

Tableau 10 : Délai d'attente des personnes figurant sur la liste au 20 janvier 2000

	moins d'un mois	de 1 à 6 mois	de 6 mois à 1 an	de 1 à 2 ans	plus de 2 ans	TOTAL
SRJ	0	1	1	1	1	4
SRA	0	8	36	97	16	157
SRNA	0	0	1	4	0	5
SAJA	0	1	30	78	2	111
SAJJ	0	0	0	0	0	0
SAJJNS	0	1	1	3	0	5
SAJJ	0	0	1	1	0	2
SCS	0	0	1	0	0	1
Placement familial	0	0	1	0	0	1
Tous services confondus	0	11	72	184	19	286

Sous réserve de la fiabilité de la liste d'attente, 71% des personnes inscrites attendent un placement depuis plus d'un an³⁰.

2.6 Le délicat problème des personnes atteintes de troubles graves du comportement

Bien que ce problème transparaisse difficilement de l'examen de la liste d'attente, la Cour relève le cas particulier des personnes qui, parce qu'elles présentent à la fois un handicap mental et de lourds troubles psychiatriques et/ou de comportement, trouvent très difficilement une place en institution.

Sur la base du courrier transmis à l'AWIPH par une association d'aide aux personnes handicapées mentales, et des témoignages de responsables de l'Agence, il appert que très peu d'institutions agréées par l'Agence sont disposées à accueillir ces personnes nécessitant une prise en charge intense, par du personnel spécialisé, tandis que le secteur psychiatrique ne peut les garder en raison de leur incurabilité d'un point de vue strictement médical.

Ces cas, apparemment peu nombreux, témoignent néanmoins de la nécessité d'aborder les aspects de ce problème qui touchent à la prise en charge et à son financement, de façon conjointe, sans cloisonnement, au niveau de tous les pouvoirs et acteurs de terrain concernés.

2.7 Conclusions et recommandations

L'AWIPH n'est pas suffisamment informée des besoins des personnes lourdement handicapées en matière de placement dans un milieu institutionnel. L'examen réalisé au départ des bases de données de l'Agence a en effet confirmé le fonctionnement non satisfaisant du mécanisme de la liste d'attente instauré par l'arrêté du Gouvernement du 9 octobre 1997, la situation

³⁰ 24 personnes sont toutefois actuellement prises en charge par une maison de repos et de soins agréée par la Région wallonne.

ne s'étant que très légèrement améliorée depuis le rappel à l'ordre lancé par l'organisme en juin 1999.

Ainsi, même si 189 adultes lourdement handicapés, désireux d'un placement et inscrits sur la liste d'attente, ont trouvé une solution à leur problème au cours des deux dernières années, plus de 200 autres personnes atteintes de handicaps prioritaires sont entrées en institution au cours de la même période, sans avoir transité par ladite liste³¹.

La gestion de la, ou plus exactement, des listes d'attente des personnes lourdement handicapées appelle plusieurs remarques.

Aucune liste ne permet de connaître le degré de priorité du placement, la date souhaitée d'entrée en institution n'y figurant pas. En outre, bien qu'actualisées en 1999 sur la base d'une enquête écrite et d'un contact direct avec certaines personnes, ces listes manquent de fiabilité puisque plus de la moitié des personnes n'ont pas répondu au questionnaire écrit, ce qui ne signifie pas nécessairement que celles-ci ne sont plus désireuses d'un placement. Enfin, les listes sont incomplètes puisque plusieurs dizaines de personnes lourdement handicapées entrées en institution depuis le 1^{er} janvier 1998 n'y ont jamais figuré.

Cette dernière carence résulte, soit du déclenchement tardif de la procédure de demande d'intervention de l'AWIPH par des personnes inscrites auprès d'une ou plusieurs institutions, soit de la longueur de la procédure d'instruction de la demande par le bureau régional concerné³².

Consciente de la nécessité de raccourcir les délais de traitement des demandes individuelles d'intervention, l'Agence suit régulièrement l'évolution de la situation. Elle demeure par contre relativement démunie pour ce qui concerne l'information relative à la demande réelle d'accueil ou d'hébergement connue des seules institutions. En effet, la tentative d'obtenir communication des listes d'attente des institutions a échoué.

Dans ce contexte, la Cour considère que l'Agence devrait s'assurer que toutes les personnes inscrites sur la liste d'attente sont effectivement désireuses d'un placement immédiat dans un service subsidié, ce qui ne peut se réaliser que par un contact direct. Par ailleurs, pour toute nouvelle décision de principe en vue d'un placement, l'équipe pluridisciplinaire du bureau régional devrait s'assurer de la volonté réelle d'un placement immédiat, tandis que l'administration centrale ferait apparaître la date souhaitée de placement sur la liste d'attente.

³¹ En 1998, 106 personnes titulaires de handicaps prioritaires sont entrées en institution sans transiter par la liste d'attente. Au cours de la période comprise entre le 9 juin 1999 et le 8 décembre 1999, elles étaient 31. A ce nombre, il convient d'ajouter les personnes dont la reconnaissance du handicap prioritaire est postérieure à l'analyse (le handicap était indéterminé pour 39 personnes entrées en institutions au cours du second semestre 1999). En extrapolant le résultat obtenu pour le second semestre 1999 à la période allant du 1^{er} janvier au 8 juin 1999, le chiffre de 200 peut être cité.

³² Les instructions de l'AWIPH relatives à l'élaboration des listes d'attente précisent que seules les personnes détentrices d'une décision de placement figurent sur celles-ci (l'article 59 de l'arrêté du 9 octobre 1997 est imprécis : "la liste contient l'ensemble des demandes d'accueil ou d'hébergement *introduites* par des personnes handicapées auprès d'un bureau régional compétent").

Les bureaux régionaux devraient en outre assurer le suivi de ces personnes afin de permettre une mise à jour permanente de la liste d'attente. Il s'agit d'une condition nécessaire mais non suffisante au bon fonctionnement du mécanisme prévu à l'article 58 de l'arrêté de subventionnement des services résidentiels et d'accueil de jour.

Afin de pouvoir assurer une gestion réellement efficace du secteur, l'Agence devrait connaître l'entièreté de la demande et, notamment, celle qui s'adresse directement aux institutions et qui n'est pas satisfaite. En tant que pouvoir subsidiant, l'Agence pourrait contraindre les services à communiquer régulièrement leurs listes d'attente, ce qui lui permettrait de vérifier que toutes les personnes mentionnées ont bien introduit une demande d'intervention auprès du bureau régional de leur ressort et de disposer d'une vue d'ensemble sur la demande en matière d'accueil et d'hébergement. Une adaptation de la réglementation en ce sens, assortie d'une sanction en cas de non-exécution, faciliterait le travail de l'AWIPH³³.

Assurés du souhait réel de placement des personnes inscrites sur la liste prévue par la réglementation, les responsables de l'organisme pourront alors se montrer plus attentifs et plus exigeants quant à la motivation des avis d'entrée de personnes ne figurant pas sur cette liste, surtout lorsque celles-ci ne sont pas atteintes des déficiences visées à l'article 58.

L'Agence ne peut se contenter d'une motivation qui met en évidence la non-adéquation entre le projet pédagogique du service et les besoins de la personne handicapée, sans autres commentaires. Les avis de l'inspection pédagogique, qui connaît le service, et de l'équipe pluridisciplinaire, apte à juger des besoins de la personne handicapée, pourraient être requis pour juger du bien-fondé de la motivation explicite à fournir par l'institution, sous peine de sanction financière.

Toutefois, pour ce qui concerne le cas particulier des personnes handicapées mentales présentant des troubles psychiatriques et/ou comportementaux nécessitant une prise en charge intense par un personnel spécialisé, une solution devrait être trouvée de commun accord entre les pouvoirs et entités concernés par cette problématique, de façon à pouvoir offrir à ces jeunes ou adultes, une possibilité d'être pris en charge, dans des conditions dignes et respectueuses de la personne humaine.

2.8 Nouvelles mesures annoncées par l'AWIPH

Au cours de la procédure contradictoire, l'Agence a annoncé son intention de renforcer différentes dispositions administratives afin de rendre plus efficace le mécanisme de la liste d'attente.

Ainsi, obligation sera faite aux services de transmettre les listes d'attente en leur possession et d'inviter les personnes handicapées concernées à introduire une demande auprès du bureau régional de l'AWIPH compétent. La

³³ A noter que cette liste apparaît parfois dans les dossiers d'agrément ou de demande de subsides à l'investissement. A tout le moins, la liste d'attente devrait être un document fourni systématiquement par le service lors de la demande de renouvellement de l'agrément.

mise en évidence des besoins, de la situation actuelle de la personne handicapée et du caractère urgent d'une solution de placement, se réalisera par le biais d'un questionnaire envoyé périodiquement aux personnes figurant sur la liste d'attente et par la rencontre des personnes en situation d'urgence. Une attention particulière sera accordée au problème crucial des personnes présentant des troubles du comportement. Enfin, l'Agence examinera scrupuleusement les refus motivés des services fondés sur l'inadéquation entre le projet médico-socio-pédagogique, l'organisation, l'infrastructure du service et les besoins de la personne handicapée.

La Cour a pris acte de ces engagements tout en rappelant que la formule du questionnaire n'avait pas donné des résultats satisfaisants en 1999. Un contact direct avec chacune des personnes inscrites sur la liste d'attente serait de nature à conférer à la liste un caractère fiable et exhaustif.

Chapitre 3

La problématique des services pour jeunes

3.1 Introduction

En 1998, 4.135 jeunes (exprimés en équivalents présence complète)³⁴, dont 2.694 atteints de troubles caractériels, ont été pris en charge dans un service agréé par l'AWIPH.

Parmi les facteurs susceptibles d'expliquer l'importance de la population jeune dans le secteur de l'accueil et de l'hébergement des personnes handicapées, figurent les connexions de la politique d'intégration des personnes handicapées avec celle de l'aide à la jeunesse et avec l'enseignement spécial. La proximité de ces trois matières soulève différents problèmes en relation avec le mode de prise en charge des jeunes caractériels, la scolarisation des jeunes fréquentant les services subsidiés par l'Agence, le maintien dans l'enseignement spécial de jeunes au-delà de 21 ans, le financement de la prise en charge paramédicale des jeunes dans l'enseignement spécial du réseau subventionné et, enfin, l'hébergement des jeunes fréquentant des écoles de l'enseignement spécial organisé par la Communauté française.

3.2 La prise en charge des jeunes caractériels

Certains jeunes sont orientés vers des services agréés par l'AWIPH à la suite d'une mesure adoptée dans le cadre de la législation relative à l'aide ou la protection de la jeunesse³⁵, par un conseiller de l'Aide à la jeunesse (dans le

³⁴ Lequel nombre est bien inférieur au nombre de personnes différentes qui ont été prises en charge, dans le secteur de l'accueil et de l'hébergement des personnes handicapées, en 1998.

³⁵ Loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et décret du Conseil de la Communauté française du 5 mai 1999 relatif à l'aide à la jeunesse.

cadre d'un programme d'aide conclu en accord avec le jeune ou ses parents) ou par le tribunal de la jeunesse.

Depuis le 1^{er} janvier 1990, ces placements sont sans conséquence financière pour l'administration de l'Aide à la jeunesse. En effet, avant cette date, les services, anciennement dénommés instituts médico-pédagogiques (I.M.P.), qui accueillait des jeunes relevant du Fonds 81 et des jeunes placés en vertu d'une mesure de protection judiciaire ou de protection sociale prise dans le cadre de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, se voyaient appliquer des réglementations différentes, notamment quant au mode de subsidiation. Afin de supprimer les difficultés inhérentes à cette situation, l'Exécutif de la Communauté française décida à l'époque de faire subsidier les frais de prise en charge des mineurs relevant de l'aide à la jeunesse par le Fonds 81. En contrepartie, un transfert de crédit de 390 millions de francs, censé couvrir le coût du placement d'environ 600 jeunes bruxellois et wallons dans les I.M.P.³⁶, fut opéré entre ces deux secteurs qui relevaient de la Communauté.

L'Agence ne disposant plus de l'information concernant les prises en charge consécutives à une mesure prise dans le cadre de l'aide à la jeunesse, l'administration de la Communauté française qui gère cette matière a été consultée. Selon les informations communiquées, les décisions concerneraient au minimum 260 jeunes (équivalents présence complète), ce qui correspondrait à 11% de l'occupation moyenne des services résidentiels pour jeunes en 1999. Le coût de cette prise en charge pour l'Agence a été estimé à près de 322 millions de francs. Toutefois, les services déconcentrés l'aide à la jeunesse ne notifiant pas systématiquement ce type de décisions à leur administration centrale³⁷, les chiffres cités sont sous-évalués, dans une proportion qu'il n'a toutefois pas été possible de quantifier³⁸.

En tout état de cause, les données recueillies indiquent que les services d'aide à la jeunesse et de protection judiciaire des arrondissements de Charleroi, de Liège et de Namur sont à l'origine de 60% des placements de jeunes concernés par une mesure d'aide dans des services résidentiels relevant de l'AWIPH.

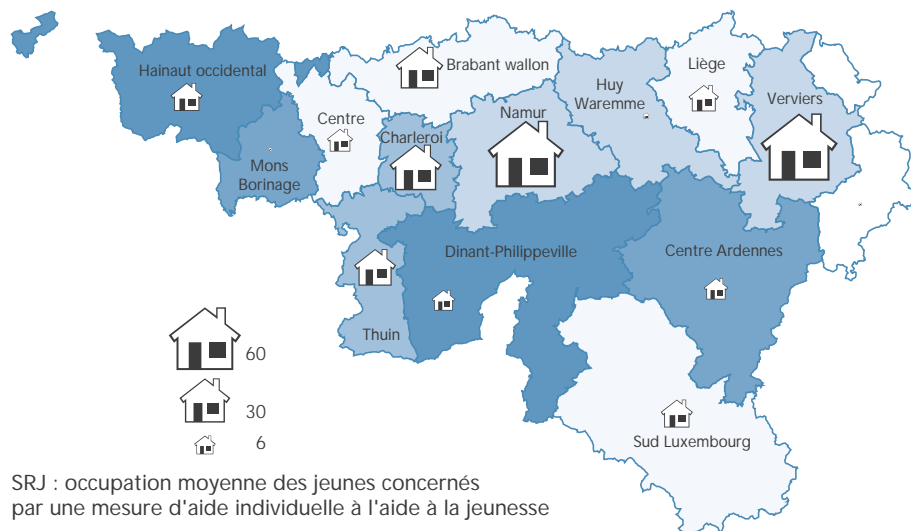
La carte ci-dessous met en perspective le taux de couverture des services résidentiels financés par l'administration de l'Aide à la jeunesse et la présence, dans des services relevant de l'AWIPH, de jeunes relevant de l'aide à la jeunesse.

³⁶ Cf. Projet de décret contenant le budget de la Communauté française de l'année budgétaire 1991. Rapport présenté au nom de la commission des Finances, des Affaires générales et du Règlement. Session 1990-1991, 4 III (1990-1991) - N°2.

³⁷ Ce qui a été dûment constaté par recoupement de données.

³⁸ Par l'intermédiaire de l'Union des conseillers et directeurs de l'Aide à la jeunesse, ces services ont fait savoir à la Cour que les informations étaient disponibles auprès de l'administration de l'Aide à la jeunesse.

Carte 2 : Le taux de couverture des services résidentiels de l'aide à la jeunesse et l'occupation moyenne en SRJ, subsidiés par l'Agence, des jeunes relevant de l'aide à la jeunesse



Nombre de lits en services d'hébergement de l'aide à la jeunesse pour mille jeunes
 Capacité des services d'hébergement de l'aide à la jeunesse / nombre de jeunes âgés de 0 à 17 ans par commission (en milliers)

- 9,739 à 11,765 (2)
- 7,904 à 9,739 (2)
- 4,541 à 7,90 (2)
- 3,715 à 4,541 (3)
- 1,982 à 3,715 (4)

Là où le taux de couverture en lits financés par l'administration de l'Aide à la jeunesse est élevé (Dinant, Mons Borinage, Centre Ardennes), le nombre de placements dans des structures agréées par l'AWIPH est faible et inversement. Dans deux des cinq commissions où cette complémentarité ne paraît pas établie³⁹, on constate la présence d'internats et de homes d'accueil de l'enseignement spécial de la Communauté française (cf. infra, point 3.5.).

Un autre élément retient l'attention, en l'occurrence le fait que 23,7% seulement des jeunes hébergés en 1996 dans des services relevant de l'AWIPH bénéficiaient d'allocations familiales majorées. Toutefois, les structures financées par l'Aide à la jeunesse ont pris en charge 72 jeunes bénéficiaires d'allocations pour handicapés en 1998. Il n'y a certes pas de correspondance automatique entre la nomenclature des handicaps éligibles à l'Agence et les critères qui ouvrent le droit au bénéfice d'allocations familiales majorées pour handicap, néanmoins, 27 de ces 72 jeunes ont également séjourné dans une institution subsidiée par l'AWIPH⁴⁰.

L'imprécision du libellé de la catégorie 140 (mineurs d'âge atteints de troubles caractériels, présentant un état névrotique ou prépsychotique et nécessitant une éducation appropriée) permet aux centres agréés d'y classer des "handicapés" d'origine socio-économique, c'est-à-dire des enfants maltraités ou issus de familles défavorisées, qui ont développé des troubles suite à des manquements graves dans leur éducation. Parmi les jeunes de la

³⁹ Liège et Sud-Luxembourg.

⁴⁰ Ils avaient été classés dans la catégorie 140 "troubles caractériels" ou 111 "déficience mentale légère".

catégorie 140, on trouve d'ailleurs un nombre important de fratries, ce qui constitue un indice, parmi d'autres, d'un problème familial sous-jacent à celui que présentent les jeunes concernés.

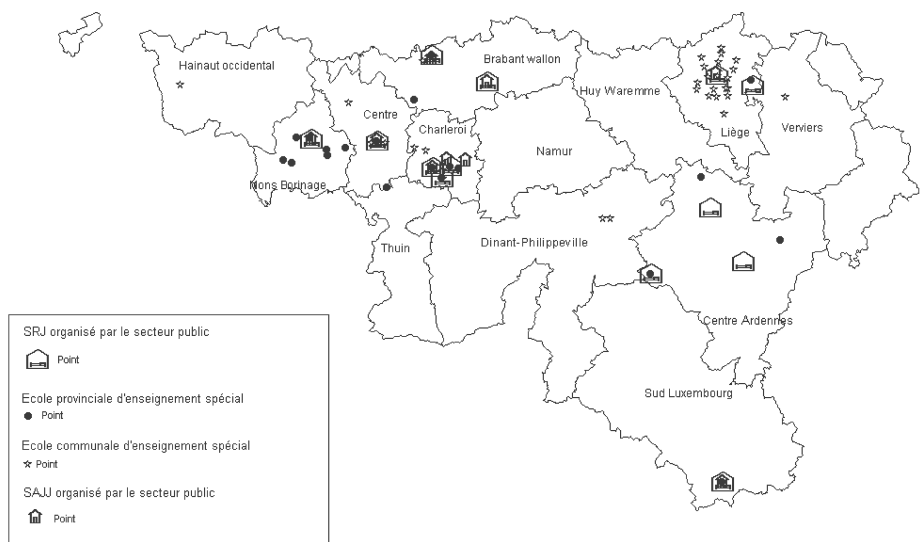
Il semblerait opportun de redéfinir la catégorie 140⁴¹ afin d'adapter la réglementation aux besoins réels des divers types de bénéficiaires qui y sont repris et d'instaurer une collaboration étroite entre les ministres chargés de l'aide à la jeunesse et de l'intégration des personnes handicapées afin de mener une cohérente et adaptée de prise en charge des enfants caractériels⁴².

La Cour a également recommandé à l'Agence, qui s'y déclare favorable, d'établir un échange régulier d'informations avec l'administration de l'aide à la jeunesse afin de mettre fin aux cumuls de prise en charge non autorisés, en cas de scolarisation des jeunes qui fréquentent un service de jour agréé par l'AWIPH et une structure d'hébergement relevant de l'aide à la jeunesse.

3.3 Les liens de proximité avec l'enseignement spécial du réseau communal, provincial ou libre subventionné par la Communauté française

Ainsi que l'illustrent les deux cartes ci-après, la plupart des services pour jeunes subsidiés par l'Agence se trouvent sur le site d'une école d'enseignement spécial du réseau subventionné.

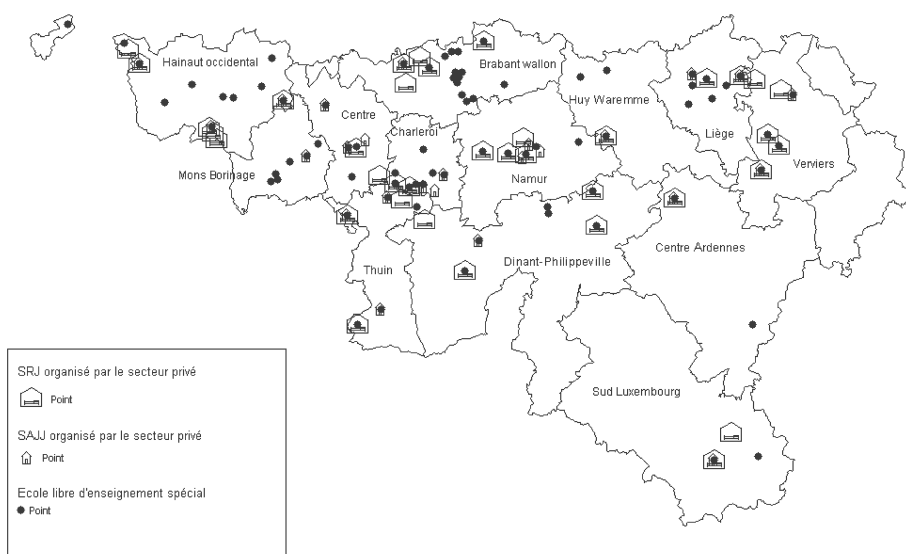
Carte 3 : Localisation des écoles communales et provinciales d'enseignement spécial, des SAJJ et SRJ organisés par le secteur public



⁴¹ Compétence de la Communauté française (cf. Introduction, note 1).

⁴² A noter que dans son rapport général sur la pauvreté (1994), la Fondation Roi Baudouin a préconisé de tout mettre en œuvre pour s'attaquer aux causes structurelles de la pauvreté, qui constituent souvent la cause de la séparation de jeunes de leur milieu familial, et de transférer progressivement les moyens actuellement investis dans le placement des enfants au profit de la prévention et de solutions de remplacement, le placement ne devant être considéré que comme un dernier recours (Rapport rédigé dans le cadre de l'accord gouvernemental de mars 1992 et plus particulièrement des dispositions relatives à une société solidaire).

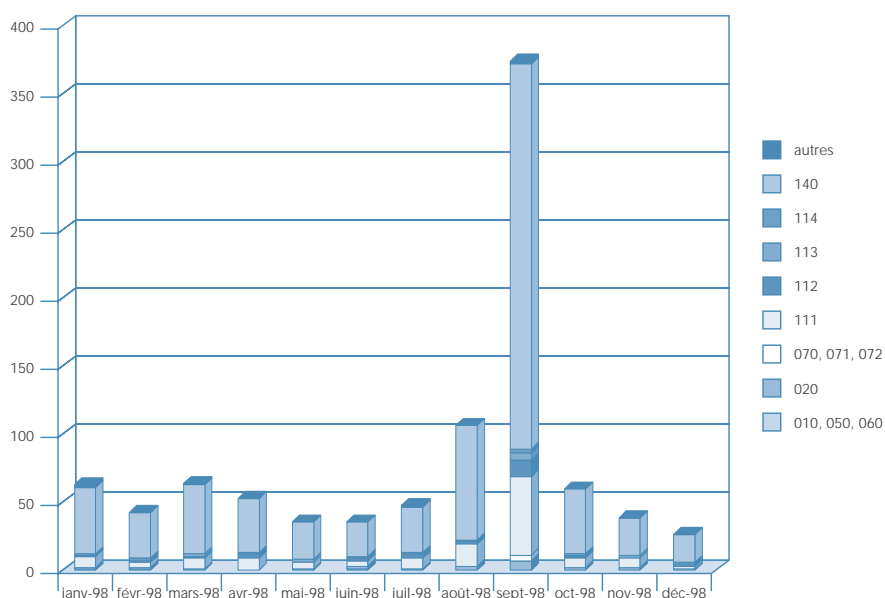
Carte 4 : Localisation des écoles libres d'enseignement spécial et des services pour jeunes subsidiés par l'AWIPH organisés par le secteur privé.



Cette situation n'est sans doute pas étrangère au fait que la Communauté française ne subsidie pas les structures d'hébergement de ce réseau⁴³.

Ce lien étroit entre l'école et les services subventionnés par l'AWIPH peut également être mis en évidence par l'analyse des fréquences d'entrées et de sorties au niveau des services résidentiels et de d'accueil de jour.

Figure 3 : Répartition des entrées de jeunes en services résidentiels, au cours de l'année 1998, en fonction de la catégorie de handicap⁴⁴



⁴³ Pour rappel, les écoles d'enseignement spécial sont réparties en trois réseaux en fonction du pouvoir organisateur dont elles relèvent : les écoles officielles organisées par la Communauté française, les écoles officielles organisées par les provinces, les communes ou toute autre personne de droit public et les écoles libres.

⁴⁴ Cf. annexe 1 : liste des abréviations et des codes utilisés dans le présent rapport.

En 1998, 57% des entrées en services résidentiels sont intervenues durant les mois d'août, septembre et octobre. Par ailleurs, 14% des jeunes sortis d'institution ont quitté ces services dans le courant du mois de juin, 20% durant le mois de juillet et 16% durant le mois d'août.

Le fait que la situation soit très comparable dans les services de jour⁴⁵, confirme que les services agréés par l'AWIPH sont souvent étroitement liés à des établissements d'enseignement spécial, de sorte que l'existence même d'une structure pourrait se justifier essentiellement par le soutien qu'elle assure à une autre.

3.4 La scolarisation des jeunes fréquentant les services subsidiés par l'AWIPH

Au total, près de 780 jeunes⁴⁶ ne sont pas scolarisés ; 400 sont atteints de troubles caractériels et 94 sont déficients mentaux légers.

Or, l'obligation scolaire est inscrite dans la loi du 29 juin 1983⁴⁷, dans la loi du 6 juillet 1970 sur l'enseignement spécial et intégré⁴⁸ et dans le décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et secondaire et organisant les structures propres à les atteindre. L'enseignement spécial de type 3 a été créé afin de répondre aux besoins des jeunes caractériels.

Par ailleurs, cette situation peut être source de gaspillage de deniers publics. En effet, outre le fait qu'un directeur d'établissement d'enseignement spécial assume parfois la direction d'un service pour jeunes agréé par l'AWIPH, dans l'enseignement spécial fondamental et secondaire, le volume des prestations dont peuvent être chargés les membres du personnel enseignant est déterminé en tenant compte du nombre d'élèves inscrits le 30 septembre pour tous les types d'enseignement spécial sauf le type 5. Or l'Agence a souvent constaté que des élèves inscrits à l'école le 30 septembre (ils entrent donc en ligne de compte pour le capital périodes du personnel enseignant) ne sont plus scolarisés durant une partie de l'année et sont alors intégralement pris en charge par les services pour jeunes qu'elle subventionne sur base du tarif "bénéficiaire non scolarisé", lequel est supérieur au tarif "scolarisé" lorsqu'il s'agit de jeunes atteints de troubles caractériels.

Constatant que l'instruction de l'AWIPH de novembre 1998, qui impose aux services (hormis les services de jour réservés à des jeunes non scolarisés)⁴⁹ de produire un document de l'école précisant les motifs de l'exclusion, la

⁴⁵ Plus de 60% des entrées en services de jour sont intervenues au cours des mois de septembre et octobre et 67,7% des sorties durant la période juin-août.

⁴⁶ En termes d'occupation moyenne annuelle.

⁴⁷ Article 1, §5 de ladite loi concernant l'obligation scolaire.

⁴⁸ Il existe huit types d'enseignement spécial, adaptés aux besoins éducatifs des jeunes handicapés : le type 1 (arriération mentale légère), le type 2 (arriération mentale modérée et/ou sévère), le type 3 (troubles caractériels), le type 4 (déficience physique), le type 4i (infirmités d'origine moteur-cérébral), le type 5a (maladies), le type 6 (déficiences visuelles), le type 7 (déficiences auditives) et le type 8 (troubles instrumentaux).

⁴⁹ En raison du fait que la décision autorisant le placement du jeune dans ce type de service a confirmé implicitement la qualité de non scolarisable du jeune. Néanmoins, le pourcentage de 52% d'enfants caractériels fréquentant des SAJJNS est surprenant.

date du renvoi ou la période de déscolarisation prévue, n'avait guère été suivie d'effet, ni de sanctions, la Cour a recommandé à l'Agence d'appliquer strictement l'instruction précitée et de compléter de façon à prévoir une pénalité en cas de déscolarisation abusive de jeunes autres que caractériels. L'AWIPH, bien consciente de ce problème, a annoncé l'application prochaine de sanctions, en cas d'absence de justificatifs probants, via réajustement de la subvention 2000 en fonction des tarifs "non scolarisés" et, pour ce qui concerne les jeunes autres que caractériels, la recherche de solutions, en concertation avec l'administration de l'enseignement spécial.

3.5 Le maintien dans l'enseignement spécial de jeunes au-delà de 21 ans

Sur la base d'une convention conclue avec le Gouvernement de la Communauté française, en application de l'article 4 de la loi du 6 juillet 1970 sur l'enseignement spécial et intégré, et dans les limites d'un budget annuel de 42,5 millions de francs, l'Agence s'acquitte d'une contribution de 370.000 francs par personne handicapée de plus de 21 ans qui fréquente un enseignement spécial de type 1 ou 2⁵⁰ en raison d'une absence de places en entreprise de travail adapté ou en service d'accueil ou d'hébergement. La convention relative à l'année scolaire 1998-1999 stipulait que le jeune adulte pouvait toutefois être hébergé dans un internat pour mineurs.

La Cour a constaté que la fréquentation d'un service résidentiel pour jeunes par des personnes handicapées de 21 ans ou plus est contraire à l'article 2, 5°, de l'arrêté du Gouvernement du 9 octobre 1997 et, par ailleurs, que le maintien d'une centaine de jeunes de plus de 21 ans dans l'enseignement spécial confirme l'existence de besoins non satisfaits en structures occupationnelles ou d'accueil destinées aux adultes. Dans ce contexte, elle estime que l'affectation à la création de places en services de jour du montant transféré à la Communauté française pourrait également être envisagé, en appui d'autres mesures, telles la reconversion de places de services pour jeunes en services pour adultes.

3.6 Le financement de la prise en charge paramédicale des jeunes fréquentant l'enseignement spécial du réseau subventionné

Afin d'éviter une double prise en charge paramédicale des jeunes fréquentant un établissement d'enseignement spécial et un service résidentiel ou d'accueil de jour, la réglementation⁵¹ prévoit que les élèves, inscrits dans un internat ou semi-internat, ne sont pas pris en considération pour la détermination du capital périodes qui permet de calculer le volume des prestations des membres du personnel paramédical des établissements d'enseignement.

Toutefois, l'administration générale de l'enseignement et de la recherche scientifique a prévu une possibilité de dérogation à cette règle⁵². Ainsi,

⁵⁰ L'enseignement spécial de type 1 et de type 2 est adapté aux besoins des jeunes atteints d'une arriération mentale légère, d'une arriération mentale modérée et/ou sévère.

⁵¹ Arrêté n°67 du 20 juillet 1982 qui permet de fixer le cadre paramédical et social subventionné dans les établissements de l'enseignement spécial.

⁵² Circulaire n°4.

lorsque l'assistance paramédicale n'est pas fournie dans le cadre de l'internat ou du semi-internat et que le cas de l'élève justifie malgré tout une assistance paramédicale de l'établissement scolaire, l'école introduit, pour chaque élève concerné, une demande de dérogation. Pour être recevable, le dossier devra comprendre une déclaration de la direction du service d'accueil comportant les raisons précises pour lesquelles l'aide paramédicale n'est pas fournie, le type d'aide nécessaire à l'élève dans l'établissement scolaire et la justification de cette aide, le tout dûment étayé par des rapports de l'équipe paramédicale, du conseil de classe, etc.

Pour l'année scolaire 1999-2000, l'administration a reçu 283 demandes. Le ministre a suivi l'avis de cette dernière et a accordé 83 dérogations.

Par ailleurs, les services d'inspection de l'Agence ont constaté que l'obligation imposée aux services d'accueil de jour pour jeunes de prendre les bénéficiaires effectivement en charge 6 heures par jour n'est respectée que dans 20% des cas, ce qui est contraire à l'article 12, § 10, de l'arrêté de subventionnement du 9 octobre 1997, mais compréhensible. En effet, cette prise en charge de 6 heures n'est envisageable que les mercredis et les jours où l'école n'est pas ouverte puisque, dans les autres cas, le jeune devrait passer plus de 11 heures par jour dans les deux institutions pour répondre aux exigences de la réglementation relative au subventionnement des services agréés par l'Agence et à celle de l'enseignement. En outre, la gratuité du transport prévue pour les élèves de l'enseignement spécial ne constitue pas un incitant à fréquenter assidûment le service d'accueil après le ramassage scolaire si celui-ci n'offre pas également ce service à titre gratuit. Or, le transport n'est subsidié par l'AWIPH que pour les journées passées dans le service durant les congés et les vacances scolaires⁵³. A titre indicatif, le montant de la participation du bénéficiaire, en cas d'utilisation du moyen de transport du service, est fixé par la réglementation à 29 francs par jour⁵⁴.

D'une manière générale, l'absence de services d'accueil de jour dans les écoles du réseau organisé par la Communauté française⁵⁵ et l'existence de telles structures dans le réseau subventionné pourrait impliquer un traitement différencié des jeunes en fonction du réseau d'enseignement fréquenté, les services agréés par l'AWIPH fournissant un éventail de prestations de type paramédical.

Néanmoins, le fait que l'administration de l'enseignement spécial considère que, dans la très grande majorité des cas, l'encadrement paramédical offert par l'école fait double emploi avec celui qui est offert par le service subsidié par l'Agence, conduit à s'interroger sur la plus-value réelle apportée par lesdits services, d'autant que dans le cadre de la réglementation existante, l'obligation de prise en charge effective des jeunes pendant six heures par jour est quasiment impossible à respecter.

⁵³ Article 36, 3°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 octobre 1997.

⁵⁴ Article 44 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 octobre 1997.

⁵⁵ Les écoles d'enseignement spécial organisées par la Communauté française assurent toutefois gratuitement la prise en charge des enfants le matin et le soir après l'école et la fourniture d'un repas chaud le midi, tandis que le transport scolaire de l'école au domicile est en principe assuré gratuitement, conformément à l'article 4, §2, du décret du Conseil régional wallon du 16 juillet 1998.

Cette réflexion a été entamée par l'AWIPH qui s'efforce de favoriser la reconversion des services d'accueil de jour pour jeunes en services pour adultes ou en services d'aide à l'intégration.

Il existe toutefois des freins à cette reconversion : la suppression des services d'accueil de jour pourrait entraîner des problèmes de survie des écoles spéciales auxquelles ces services sont attachés⁵⁶. Le service d'accueil de jour apporte en effet une prise en charge supplémentaire à celle de l'école moyennant un coût relativement modeste pour les parents (143 francs par jour⁵⁷) : outre la prise en charge paramédicale, les jeunes reçoivent un repas chaud à midi. Par ailleurs, la reconversion d'un personnel habitué aux jeunes en vue d'assurer la prise en charge d'adultes ou encore des prestations extra-muros (dans le cas du service d'aide à l'intégration) n'est pas toujours aisée à réaliser. Ces éléments expliquent la lenteur des transformations des services d'accueil de jour pour jeunes.

Au terme de son analyse, la Cour considère qu'une analyse coût-bénéfice des services d'accueil de jour pour jeunes devrait être menée à bien. S'il s'avère effectivement que la prise en charge paramédicale assurée par l'établissement d'enseignement spécial est suffisante, la raison d'être de ces services, subventionnés par l'AWIPH, pourrait être remise en cause, auquel cas la politique de l'Agence visant la reconversion de ces services devrait être plus contraignante. La prise en charge des jeunes qui auraient besoin d'un soutien complémentaire pourrait être assurée à un coût moindre par un service d'aide à l'intégration ou une structure apparentée. Dans ce cadre, il conviendrait également de garantir une égalité de traitement des jeunes concernés.

3.7 L'hébergement des jeunes fréquentant les écoles d'enseignement spécial organisées par la Communauté française

Les jeunes fréquentant l'enseignement spécial du réseau organisé par la Communauté française peuvent être hébergés dans l'un des 20 internats et homes d'accueil⁵⁸ ou dans l'un des 4 homes d'accueil permanent⁵⁹, gérés par ce pouvoir. Moyennant le respect de certaines conditions, ces structures peuvent accueillir d'autres élèves.

Les homes d'accueil sont ouverts en semaine durant les périodes scolaires tandis que les sections d'accueil permanent prennent en charge les jeunes durant les week-ends, les congés et les vacances. Les homes d'accueil per-

⁵⁶ Le pouvoir organisateur de l'école et celui du service d'accueil de jour sont généralement très proches et ne font parfois qu'un.

⁵⁷ Cette contribution est réduite à 93 francs par jour de présence si les revenus des parents sont inférieurs à 31.420 francs par mois. Cf. toutefois infra, sub 5.4.1. pour ce qui concerne la situation assez paradoxale où le coût, pour les parents, du service d'accueil de jour est, dans certains cas, plus élevé que celui d'un placement en service résidentiel.

⁵⁸ L'internat est annexé à une école et géré par le directeur de l'école. Le home d'accueil est un service à gestion séparée ; il est dirigé par un administrateur.

⁵⁹ Jusqu'au 31 août 1998, cinq homes d'accueil assuraient un accueil permanent sur le territoire de la Communauté française, à raison d'un par province : Anseremme, Comblain-au-Pont, Court-St-Etienne, Lessines et Virton St Mard. A cette date, le home d'accueil situé à Court-St-Etienne a été fermé. Les quatre autres assurent toujours l'accueil permanent des élèves.

manent, qui existent depuis l'année scolaire 1981-1982, ne sont pas organisés en vertu d'un texte légal mais d'une simple circulaire⁶⁰.

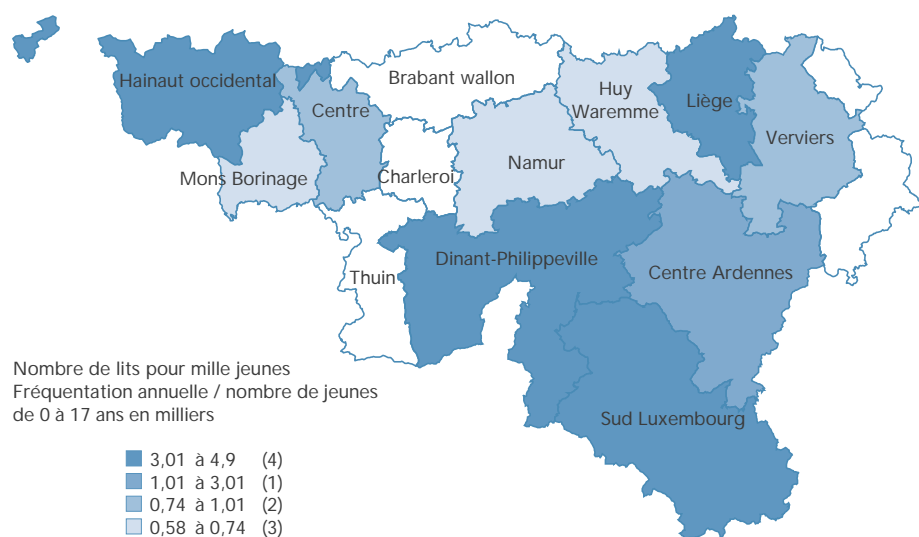
Ces homes d'accueil permanent accueillent des enfants handicapés afin d'aider et de soulager les parents mais aussi des enfants retirés momentanément ou définitivement du milieu familial suite à une mesure d'aide prise par le conseiller de l'Aide à la jeunesse ou décidée par le tribunal de la jeunesse. Pour ces derniers, il y a une refacturation du coût de la prise en charge à l'administration de l'aide à la jeunesse⁶¹.

Des fonctions de logopède, kinésithérapeute, puéricultrice, assistante sociale, infirmière et surveillant-éducateur peuvent être créées dans ces homes d'accueil permanent en fonction du capital périodes de l'internat ou du home d'accueil.

Au 30 septembre 1998, les homes d'accueil et les internats comptaient 939 élèves internes dont 855 inscrits dans une école d'enseignement spécial. Par ailleurs, 190 élèves en moyenne ont fréquenté les 4 homes d'accueil permanent les jours où les établissements d'enseignement spécial n'ont pas fonctionné durant l'année scolaire 1998-1999⁶².

L'analyse des cartes ci-après montre que les structures d'hébergement de l'enseignement spécial améliorent manifestement le taux de couverture en lits d'internats dans certaines commissions subrégionales, notamment à Liège, dans le Sud-Luxembourg et le Hainaut occidental qui atteignent ainsi le référentiel de 3,1 pour mille fixé, dans la réglementation du 9 octobre 1997, pour l'ensemble des services d'accueil et d'hébergement pour personnes handicapées (et non pas par type de service).

Carte 5 : Le taux de couverture des structures d'hébergement de l'enseignement spécial de la Communauté française (homes d'accueil + homes d'accueil permanent) par commission subrégionale (année scolaire 98/99)

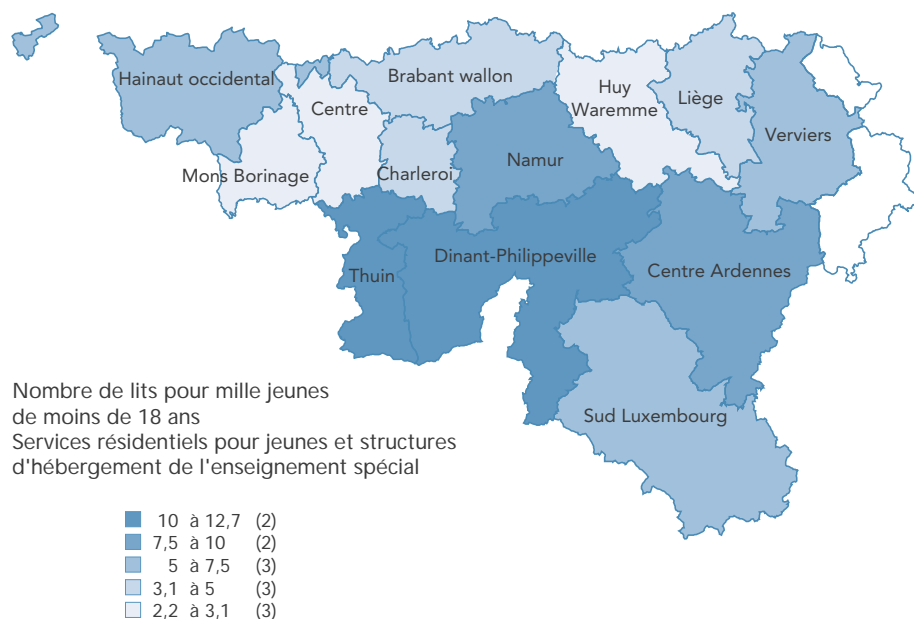


⁶⁰ La Cour a évoqué cette question dans son 152^e (7^e) Cahier d'observations, *doc.* Cons. Comm. fr. 39, (1995-1996) - N°1, p.41.

⁶¹ Article 1, §1, 1°, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française fixant les limites des dépenses exposées en vue de l'aide individuelle relative à l'aide et à la protection de la jeunesse.

⁶² Environ 700 enfants différents ont fréquenté les homes d'accueil permanent durant l'année scolaire 1998-1999.

Carte 6 : Le taux de couverture assuré par les structures d'hébergement de l'enseignement spécial de la Communauté française et par les services résidentiels pour jeunes subsidiés par l'Agence



La question se pose de savoir pourquoi les homes d'accueil permanents dont le pouvoir organisateur est la Communauté française sont financés par celle-ci alors que les services résidentiels pour jeunes organisés par les pouvoirs provinciaux et libres sont actuellement subventionnés par l'AWIPH (pour la Région wallonne) ou la Commission Communautaire française (pour la Région de Bruxelles-capitale) et, inversement, pourquoi l'hébergement en semaine des enfants fréquentant l'enseignement spécial du réseau communal, provincial ou libre n'est pas financé par la Communauté française au même titre que les homes d'accueil.

En 1987, le ministre des Finances et du Budget avait exprimé l'avis que l'accueil durant les week-ends et les jours de congés inclus dans la période scolaire faisait partie des missions éducatives et pédagogiques du réseau d'enseignement concerné, en vertu du principe selon lequel l'accessoire (la prise en charge durant les périodes scolaires) suit le principal (la scolarité) tandis que l'encadrement pédagogique ou éducatif durant les périodes de vacances scolaires relève de la politique des handicapés voire de la politique de l'aide aux familles, compétences dont l'exercice a été transféré des Communautés aux Régions en vertu de l'article 3, § 1^{er}, 7^o, du décret II du 19 juillet 1993⁶³.

Le coût pour l'Agence d'un éventuel financement des homes d'accueil permanent a été simulé en appliquant les normes de subventionnement des services résidentiels pour jeunes ; il a été estimé à 149 millions de francs⁶⁴.

⁶³ Note du 20 octobre 1987 du ministre des Finances et du Budget au ministre de l'Education, citée dans un document interne, non daté, de l'administration générale de l'Enseignement.

⁶⁴ En prenant comme hypothèse la prise en charge de 190 élèves avec un taux de présence le week-end et les vacances supérieur à 50%.

En 1996, le coût de la partie "accueil permanent" des cinq homes d'accueil s'est élevé à 79,5 millions de francs pour la Communauté française. Ce montant ne peut être comparé à la subvention éventuelle à la charge de l'Agence dans la mesure il ne couvre que la prise en charge durant les jours de fermeture du home d'accueil.

En tout état de cause, la Cour relève que deux structures dont la mission est identique en ce qu'elles accueillent toutes deux des enfants présentant des handicaps éligibles à l'AWIPH, sont soumises actuellement à des normes de fonctionnement distinctes, ce qui pourrait induire une prise en charge différente des jeunes en fonction du réseau d'enseignement fréquenté.

3.8 Conclusions

Le point 1.4.2. a évoqué la disproportion de l'offre en lits et places réservés à des jeunes de moins de 18 ans par rapport à la structure de la population résidant en région de langue française. Pourtant, 4.135 jeunes (exprimés en équivalents présence complète) ont été pris en charge, en 1998, dans un service agréé par l'AWIPH ; plus de six jeunes sur dix étaient atteints de troubles caractériels. Cette situation est favorisée par la définition assez floue de la catégorie 140 qui permet une appréciation assez extensive de la notion de ce handicap reconnu uniquement chez les jeunes. Le coût annuel pour l'AWIPH de la prise en charge de jeunes caractériels, exclusion faite de ceux qui sont censés présenter également des troubles d'ordre névrotique ou psychotique, a été évalué à 1,87 milliard de francs. Cette question mérite donc une attention particulière de la part des instances concernées.

A cet égard, bien que le financement de ces prises en charge par l'Agence soit subordonné à l'obtention de plusieurs avis et autorisations, pour la reconnaissance du handicap d'une part, et pour celle du bien-fondé du placement en institution d'autre part, certains éléments démontrent la proximité, voire la complémentarité des matières relatives à l'intégration des personnes handicapées, l'aide à la jeunesse et l'enseignement spécial. Cette situation plaide pour une large concertation et collaboration au niveau des pouvoirs compétents et des entités chargées de la gestion quotidienne des ces matières.

3.8.1 Connexions avec l'aide à la jeunesse

Plusieurs centaines de jeunes sont orientés vers des services agréés par l'AWIPH à la suite d'une mesure adoptée dans le cadre de l'aide ou de la protection de la jeunesse. En l'absence de centralisation des données concernant ces "placements", dont le coût est entièrement assumé par la Région wallonne via l'Agence, il n'a pas été possible d'évaluer l'impact budgétaire précis de ce phénomène (322 millions de francs étant un montant certainement bien inférieur à la réalité) qui joue d'ailleurs partiellement à double sens puisque, pour un motif indéterminé, certains jeunes bénéficiaires d'allocations familiales majorées, susceptibles de répondre aux critères de l'AWIPH, se trouvent dans des institutions supervisées par l'administration de l'Aide à la jeunesse. En tout état de cause, l'exploitation des données disponibles au moyen d'un outil cartographique a permis d'illustrer le fait que la fréquence de la prise en charge de jeunes caractériels dans certaines sous-régions, moins bien dotées en structures d'accueil "Communauté française", ne relève pas du hasard.

3.8.2 Connexions avec l'enseignement spécial

De nombreux services pour jeunes, subsidiés par l'Agence, gravitent autour d'un établissement d'enseignement spécial relevant d'un des réseaux subventionnés par la Communauté française. Ce pouvoir finance en effet uniquement ses propres structures d'hébergement, à savoir des homes d'accueil (internats fonctionnant selon le schéma classique) mais également quelques homes d'accueil permanent.

Plusieurs structures agréées par l'AWIPH sont dès lors complémentaires à des établissements scolaires et en sont assez dépendantes, ce dont témoigne d'ailleurs la confrontation entre les dates d'entrées en institution et les périodes de rentrée scolaire.

Pourtant, divers éléments conduisent à s'interroger au sujet de la plus-value réelle apportée par ces institutions, en particulier les services d'accueil de jour. Ainsi, le fait que, dans le cadre d'une mesure visant à éviter les doubles subventionnements, la Communauté française considère souvent qu'un double soutien paramédical (à l'école et dans le service de jour ou résidentiel) ne se justifie pas, prive les services d'accueil de jour d'une bonne partie de leur raison d'être. En outre, l'obligation d'assurer une prise en charge effective des bénéficiaires durant six heures par jour n'est pratiquement pas réalisable.

Par ailleurs, la tendance à la déscolarisation de certains jeunes, pris alors intégralement en charge par le service d'accueil à un coût supérieur pour l'AWIPH, appelle une réflexion sur la responsabilité des uns et des autres en la matière, et sur la manière la plus efficace pour lutter contre cette dérive.

Enfin, la politique d'hébergement des jeunes fréquentant un établissement d'enseignement spécial manque actuellement de cohérence. La Communauté française finance en effet dans son propre réseau, sans véritable base légale, des homes d'accueil permanent dont les prestations, en dehors des périodes scolaires, ne font pas partie des missions éducatives et pédagogiques et ressortissent à ce titre au domaine de la prise en charge de personnes handicapées, tandis qu'elle ne contribue pas à couvrir les frais de fonctionnement, durant la période scolaire, des services résidentiels hébergeant des élèves de l'enseignement spécial des autres réseaux.

En réponse à ces divers constats, l'Agence a rappelé que le contrat d'avenir pour la Wallonie stipule, en sa fiche 83 (Personnes handicapées), que les démarches seront entreprises auprès de la Communauté française afin de procéder à la révision des catégories de handicaps et d'organiser des tables rondes avec les responsables de l'ONE, de l'Aide à la jeunesse et de l'Enseignement. Un des objectifs assigné à ces tables rondes porte sur la prévention, l'orientation et la prise en charge des mineurs d'âge.

Chapitre 4

Le subventionnement des services d'accueil et d'hébergement et des services d'aide à l'intégration

4.1 Introduction

Pour les prestations en faveur des bénéficiaires qu'ils prennent en charge, les services agréés reçoivent quatre types d'interventions financières de l'AWIPH : une subvention annuelle pour frais de fonctionnement et de personnel, une subvention annuelle pour couvrir les charges du médecin coordinateur des activités médicales et paramédicales, une subvention journalière pour les frais personnalisables, ainsi que le remboursement de divers frais réels. La subvention annuelle, qui mobilise à elle seule environ 8 milliards de francs, méritait un examen approfondi.

Le subventionnement des premiers services d'aide à l'intégration, lesquels apportent à des jeunes de plus de 7 ans un soutien en dehors d'un contexte institutionnel, a également retenu l'attention de la Cour.

4.2 La subvention annuelle

4.2.1 Rappel des observations formulées par la Cour au sujet du précédent système de subventionnement

Dans ses 149^e, 150^e et 151^e Cahiers d'observations (4^e, 5^e et 6^e Cahiers adressés au Conseil de la Communauté française)⁶⁵, la Cour avait dénoncé plusieurs dérives du précédent système de subventionnement des institutions, régi par l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 9 février 1987.

- Une première remarque, devenue sans objet depuis l'abrogation de l'A.R. n°81 du 10 novembre 1967⁶⁶, concernait l'octroi d'une subvention forfaitaire annuelle aux institutions, plutôt qu'un prix de journée.
- Une deuxième observation portait sur la discordance entre le montant des subventions (annuelles) octroyées et les besoins réels des services. En l'occurrence, le système conduisait à un subventionnement excessif de certaines institutions dont la population était pourtant en baisse. Plus précisément, avant 1998, une institution pouvait connaître une chute appréciable de son occupation moyenne et conserver la même subvention (indexée) pendant plusieurs années, jusqu'à la révision éventuelle de sa capacité agréée. Même dans ce cas, l'arrêté du 9 février 1987 ne prévoyait pas le retour automatique à la subvention théoriquement due.

⁶⁵ Doc. Cons. Comm. fr. 56 (SE 1992) - N°1, p.55, Doc. Cons. Comm. fr. 122 (1993-1994) - N°1, pp.51-54 et Doc. Cons. Comm. fr. 187 (1994-1995) - N°1, pp. 49-54.

⁶⁶ Seul demeure en vigueur l'article 3, §1, relatif aux catégories de handicapés.

Au total, de 1991 à 1993, la différence entre les subventions effectivement attribuées et les montants théoriques avait évolué comme suit :

Tableau 11 : Evolution de l'écart entre les subventions attribuées et théoriques (période 1991-1993)

Année d'attribution	Ecart (en francs)
1991	111.340.365
1992	198.164.415
1993	216.857.666

Suite aux observations répétées de la Cour, la réglementation a été modifiée à plusieurs reprises : c'est ainsi que la subvention effectivement attribuée ne pouvait plus dépasser 115% du montant théoriquement dû en 1995 et 110% en 1996 et 1997⁶⁷.

- Une autre remarque concernait l'inégalité de traitement des institutions en cas d'augmentation de la population prise en charge. Dans ce cas, en effet, la réglementation autorisait l'octroi d'un supplément de subvention mais uniquement en fonction des disponibilités budgétaires, en l'espèce quasi inexistantes vu les excédents de subventions versés à d'autres institutions. En outre, lorsque ces suppléments pour prises en charge supplémentaires (PECS) étaient calculés, l'occupation moyenne de référence était mesurée sur une autre base que celle utilisée pour les institutions qui ne bénéficiaient pas de ces PECS.
- La Cour avait également relevé l'opacité du mode de calcul des subventions : en raison notamment des modifications successives de l'arrêté du 9 février 1987, la transparence du système s'était estompée tant et si bien que les institutions se trouvaient dans l'impossibilité de prévoir les montants qui leur seraient définitivement alloués.

4.2.2 Le nouveau système de subventionnement en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1998 (arrêté du Gouvernement wallon du 9 octobre 1997)

- *Paramètres de calcul de la subvention annuelle*

Le montant de la subvention annuelle par personne prise en charge, destinée à couvrir les dépenses de fonctionnement ainsi que les frais de personnel éducatif et non éducatif⁶⁸, varie en fonction de critères tenant aux caractéristiques des services et des bénéficiaires :

- la nature du service ;
- le caractère public ou privé du pouvoir organisateur ;
- la taille du service ;

⁶⁷ Article 54 de l'arrêté de subventionnement du 9 février 1987. Les semi-internats dérogeaient cependant à cette règle générale de subventionnement. En effet, le montant accordé était limité à la subvention attribuée adaptée de l'année précédente même si la subvention théorique lui était supérieure. Néanmoins, dans ce cas de figure, les semi-internats pour jeunes scolarisables et non-scolarisables pouvaient percevoir la subvention théorique, mais uniquement à proportion du nombre de jeunes non scolarisés accueillis.

⁶⁸ La subvention annuelle doit être utilisée pour les charges de personnel à raison d'un pourcentage minimum de 90% pour les services résidentiel de transition, 75% pour les services résidentiels de nuit et les services de placement familial et 80% pour les autres services.

- le taux de présence des personnes handicapées durant les week-ends et vacances scolaires ;
- la scolarisation ou non des bénéficiaires jeunes ;
- la nature de la prise en charge.

La publication des tarifs applicables pour la détermination de la subvention annuelle en fonction des critères précités⁶⁹, ainsi que la définition claire et précise des charges non admissibles sont des nouveautés qui ont incontestablement amélioré la transparence du système de subventionnement. Les institutions peuvent ainsi prévoir la subvention dont elles bénéficieront et adapter leurs dépenses en conséquence, ce qui devrait limiter les remboursements des montants dont l'utilisation ne peut être justifiée.

Les subventions annuelles par personne prise en charge ont été fixées sur la base d'une moyenne des charges de fonctionnement et de personnel éducatif et non éducatif pour chaque type de service. Plus particulièrement, les charges en matière de personnel sont déterminées, pour chaque fonction, en multipliant des coefficients de subventionnement (taux d'encadrement)⁷⁰ par des barèmes annuels qui prennent en compte une ancienneté pécuniaire moyenne de 10 ans. La somme obtenue est augmentée d'un pourcentage de charges patronales légales et complémentaires.

Pour le personnel éducatif, le résultat est, comme par le passé, multiplié par un coefficient réducteur, fixé en fonction des disponibilités budgétaires. Toutefois, selon une étude universitaire, outre ce rôle de paramètres de pilotage, les coefficients réducteurs auraient pour fonction de corriger les failles d'une définition des taux d'encadrement⁷¹.

Tableau 12 : Les coefficients réducteurs par type de service

Type de service	Coefficient réducteur
Services d'accueil de jour pour jeunes	70%
Services résidentiels pour jeunes, services résidentiels pour adultes y compris services résidentiels de nuit	82%
Services d'accueil de jour pour adultes	85%
Services d'accueil de jour pour jeunes non scolarisés	100%

Les charges en matière de personnel éducatif, qui sont prises en compte pour la détermination de la subvention forfaitaire annuelle, se basent sur une moyenne, constatée durant l'année de référence, de la répartition de l'encadrement entre les éducateurs de catégorie I et les éducateurs de catégorie II. Cette répartition est revue chaque année.

⁶⁹ Cf. annexe IV de l'arrêté précité du Gouvernement wallon du 9 octobre 1997.

⁷⁰ Le coefficient de subventionnement est en réalité un taux d'encadrement en termes d'unité de personnel équivalent temps plein par bénéficiaire pris en charge : c'est le rapport entre le nombre d'heures d'encadrement nécessaires par an pour un bénéficiaire et le nombre d'heures prestables par travailleur et par an.

⁷¹ *Rapport d'étude relatif aux logiques de financement des services d'aide aux personnes handicapées en Région wallonne*, Université catholique de Louvain, novembre 1995.

Sur ce point, la Cour a recommandé à l'AWIPH d'examiner s'il ne conviendrait pas, soit de revoir le système de subventionnement en modulant les tarifs en fonction du pourcentage d'éducateurs de catégorie I constaté par service, soit de prévoir des normes d'encadrement dissociant les éducateurs de catégorie I et les éducateurs de catégorie II. En effet, dans le système actuel, les services qui ont engagé plus d'éducateurs de la catégorie I que la moyenne du régime sont lésés, alors que ceux qui offrent un encadrement moins qualifié sont avantagés. A terme, si plusieurs services développaient ce dernier type de stratégie, la qualité de la prise en charge pourrait en être affectée.

La Cour a également constaté que le bénéficiaire adulte qui fréquente simultanément un service d'accueil de jour et un service résidentiel de nuit ouvre le droit à un subventionnement moindre pour les deux services que le bénéficiaire qui fréquente un service résidentiel pour adultes. Cette constatation est valable quelle que soit la catégorie de handicap du bénéficiaire.

Tableau 13 : Subvention annuelle par prise en charge en SAJA, SRNA et SRA (en francs)

Handicap	SRA ⁷²	SAJA	SRNA	Total SAJA+SRNA	SRA- (SRNA+SAJA)
A	1.059.866	482.495	460.940	943.435	116.431
B	1.112.174	487.883	473.200	961.083	151.091
C	1.366.332	704.641	487.010	1.191.651	174.681
D ⁷³			631.680		

Par ailleurs, le service résidentiel de nuit qui prend en charge un bénéficiaire qui n'a pas d'activité en journée reçoit une subvention de 631.680 francs alors qu'en vertu de l'article 5, § 3, de l'arrêté précité du 9 octobre 1997, il doit assurer un accompagnement optimal (sans autre précision) adapté aux besoins de la personne handicapée.

Il serait nécessaire de s'interroger sur cette situation paradoxale et, pour le cas où le même accompagnement devrait être assuré dans les services résidentiels (SRA) et dans les services de nuit (SRNA) – ce qui devait être précisé dans la réglementation –, il y aurait lieu de profiter d'une révision des normes d'encadrement, déjà préconisée par ailleurs, pour harmoniser la situation desdits services.

Sans mettre en cause le bien-fondé d'une correction des écarts entre les deux types de services, l'Agence a toutefois fait remarquer que la population des services résidentiels de nuit présente souvent un degré d'autonomie plus important que celle des services résidentiels.

La Cour a pris note de cette remarque, fondée sur la connaissance du terrain, tout en constatant que celle-ci soulève une autre question : sachant que la catégorie de subventionnement A regroupe la majorité des adultes handicapés en milieu institutionnel, les besoins de ces personnes (qui récla-

⁷² En supposant un taux de présence les week-ends et jours fériés supérieur à 75% .

⁷³ Pour rappel, la catégorie D est réservée aux adultes fréquentant un SRNA et qui n'ont pas d'activité en journée.

ment une prise en charge plus légère que les personnes de catégorie B et C) ne devraient-ils pas être définis de manière plus précise afin de pouvoir apporter une réponse plus souple, susceptible de contribuer davantage à l'intégration de ces adultes dans la société ?

– **Règle générale de détermination du montant de la subvention annuelle**

Le montant de la subvention annuelle à attribuer à un service durant l'année n (MA^n) est déterminé après comparaison entre le montant de la subvention théoriquement due pour ladite année n (MT^n) et le montant attribué durant l'année n-1 (MA^{n-1}) multiplié par un coefficient d'adaptation⁷⁴, fixé chaque année par le Gouvernement, mais dont le mode de calcul n'est pas précisé dans la réglementation.

Le montant théorique pour l'année n (MT^n) s'obtient en multipliant l'occupation moyenne de référence (OMR) par le montant de la subvention annuelle par personne prise en charge⁷⁵. Il correspond donc à la subvention théoriquement nécessaire⁷⁶ pour couvrir les besoins déterminés au départ du taux d'occupation au cours d'une période de référence qui s'étend généralement du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année précédant l'année d'attribution. L'occupation moyenne de référence doit être inférieure ou égale à la capacité agréée subventionnable (CA) au 31 décembre de l'année de référence. Trois cas doivent être distingués selon la taille du service.

Tableau 14 : Règle générale de détermination de la subvention annuelle attribuée en fonction de la taille du service

OMR ≤ 60	60 < OMR ≤ 120	OMR > 120
Si OMR < (CA- 3)	Si OMR < (CA- 6)	Si OMR < (CA- 9)
$MA^n = MT$	$MA^n = MT$	$MA^n = MT$
Si OMR ≥ (CA-3)	Si OMR ≥ (CA-6)	Si OMR ≥ (CA-9)
$MA^n = MA^{n-1}$ adapté	$MA^n = MA^{n-1}$ adapté	$MA^n = MA^{n-1}$ adapté
sauf si $MT > MA^{n-1}$	sauf si $MT > MA^{n-1}$	sauf si $MT > MA^{n-1}$
$MA^n = MT$	$MA^n = MT$	$MA^n = MT$

En fonction de l'écart entre la capacité agréée subventionnable et l'occupation moyenne de référence, l'Agence attribuera le montant théorique ou le montant adapté de la subvention octroyée durant l'année précédente. La philosophie de ce système de subventionnement qui, sur ce point, demeure dans la ligne du précédent, est de ne pas réduire la subvention versée aux services dont la population demeure relativement stable.

⁷⁴ Articles 23, §1^{er}, et 24 de l'arrêté de subventionnement du 9 octobre 1997. Le coefficient d'adaptation, fixé annuellement par le Gouvernement, le fut à 101,5% pour 1998 et 100% pour l'année 1999.

⁷⁵ Pour rappel, l'occupation moyenne de référence est le total des journées de prise en charge des bénéficiaires pendant la période de référence divisé par le nombre de journées que comprend la période de référence.

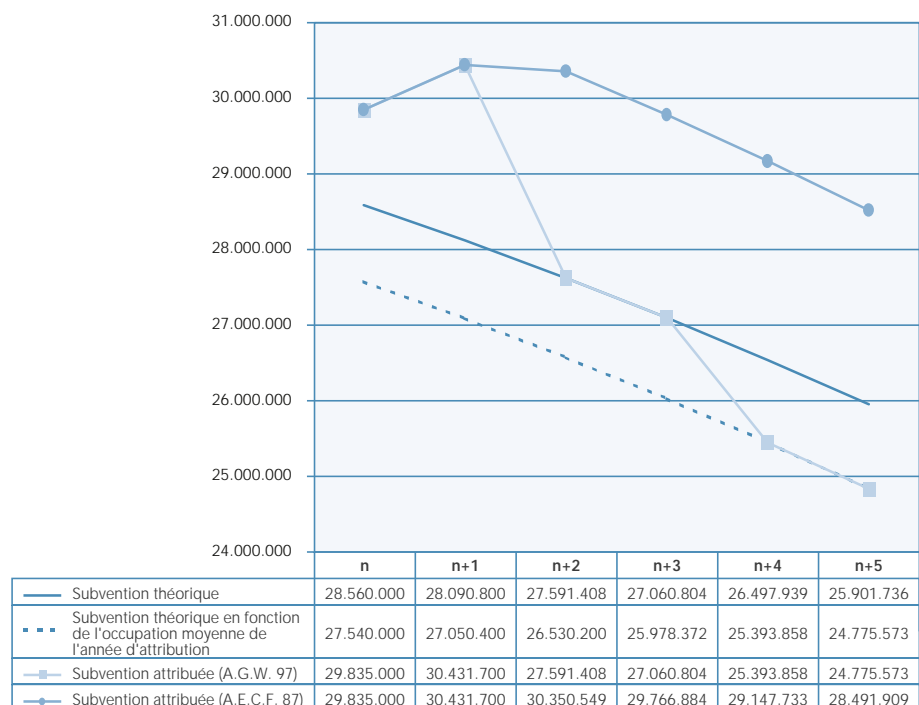
⁷⁶ En raison du caractère forfaitaire du montant d'intervention par personne prise en charge, il n'y a pas nécessairement adéquation parfaite entre les besoins réels et la subvention accordée.

La règle générale ne s'applique pas lors de la création⁷⁷ ou de la transformation de services⁷⁸, ainsi que dans une série de cas particuliers (diminution de capacité agréée, modification d'agrément, accroissement d'au moins 10% du nombre de prises en charge en cours d'année, etc.)⁷⁹.

4.2.3 Améliorations apportées par le nouveau système

Comme l'illustre la simulation présentée ci-après, les mécanismes prévus par le nouvel arrêté de subventionnement induisent une révision plus rapide de la subvention en cas de baisse régulière de l'occupation moyenne de référence. L'exemple choisi est celui d'un service résidentiel pour jeunes, d'une capacité agréée de 30 lits, dont la population diminuerait d'une unité chaque année.

Figure 4 : Comparaison de l'évolution des subventions annuelles attribuées en vertu des deux arrêtés de subventionnement en cas de diminution progressive de la population



⁷⁷ Dans ce cas, la période de référence s'étend du 1^{er} jour de fonctionnement jusqu'au 31 décembre de l'année civile en cours.

⁷⁸ La période de référence correspond dans ce cas à l'année d'attribution. Le service qui reçoit les places bénéficie du reliquat de subvention obtenu par la réduction de capacité agréée de l'autre service et conserve ce montant pendant deux ans, quelle que soit l'évolution de son occupation moyenne de référence, mais à la condition toutefois de pouvoir en justifier l'utilisation.

⁷⁹ Dans ces cas, la période de référence s'étend de la modification survenue jusqu'au 31 décembre de l'année civile en cours.

Les subventions qui auraient été réellement octroyées en vertu de chacun des deux régimes demeurent identiques pendant les deux premières années, avant d'évoluer de manière divergente. La subvention calculée sur la base de l'ancienne réglementation n'accuse qu'une très légère diminution, tandis que celle qui découle de la nouvelle réglementation décroît constamment pour coller à la réalité (besoins théoriques de l'année en cours) en n+4 et n+5.

Le graphe met également en évidence le fait que la subvention théorique, calculée au départ de l'occupation moyenne de l'année précédente, est, jusqu'à l'année n+3 (lorsque se produit une diminution automatique de la capacité agréée⁸⁰), toujours supérieure de plus d'un million de francs aux besoins théoriques de l'institution au cours de l'année d'attribution, c'est-à-dire celle pour laquelle la subvention est octroyée.

Par ailleurs, en cas d'accroissement du nombre de prises en charge d'au moins 10% en cours d'année, le nouvel arrêté permet un ajustement rapide de la subvention annuelle : celle-ci pourra être calculée en fonction de l'occupation moyenne de l'année d'attribution et ce, à la demande du service, alors que, dans l'ancien système, la subvention pour "prises en charge supplémentaires" n'était pas octroyée automatiquement.

Tableau 15 : Evolution comparée des subventions annuelles en cas d'accroissement d'au moins 10% de l'occupation moyenne de référence (en milliers de francs)

	n	n+1	n+2	n+3
Subvention attribuée (AGW 97)	30.600,0	31.212,0	31.836,2	32.472,9
Subvention attribuée (AECF 87)	30.600,0	30.899,9	Subvention + prise en charge supplémentaire	Subvention + prise en charge supplémentaire

4.2.4 Ecart entre la subvention attribuée et la subvention théorique en 1998 et 1999

L'écart entre la subvention attribuée et la subvention théorique pour l'ensemble des services s'élève à 142,5 millions en 1998 et à 157,3 millions en 1999, alors qu'il atteignait 216,9 millions en 1993.

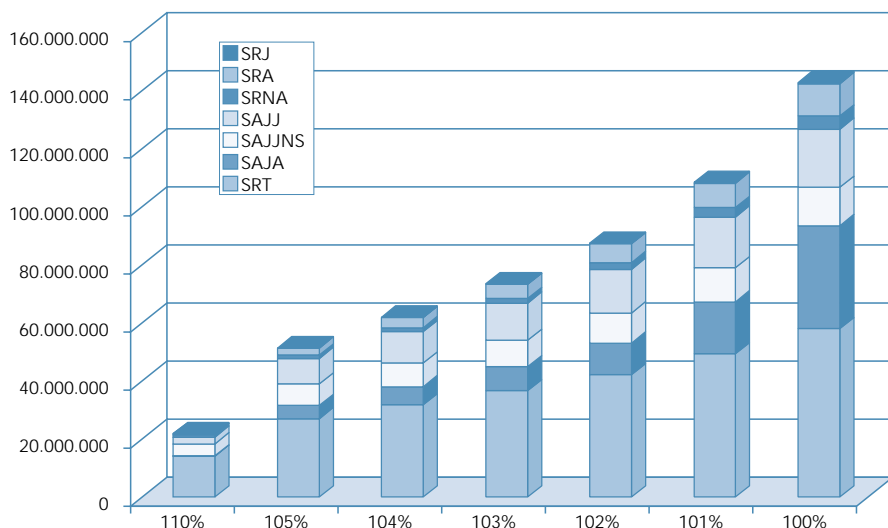
La suppression, dans le nouveau système de subventionnement, de la limitation à 10% de l'écart entre le prix théorique et le prix attribué permet à 23 services de bénéficier d'un avantage qui peut être chiffré à 21,6 millions de francs.

De manière plus explicite, la figure ci-dessous illustre les économies qui auraient pu être réalisées par L'AWIPH – et donc la Région wallonne –, si la réglementation avait prévu une limitation partielle, voire totale, de l'écart entre la subvention théorique et celle qui a été attribuée en 1999, pour tous

⁸⁰ La réduction de la capacité agréée entraîne une modification des modalités de calcul de la subvention : la période de référence n'est plus l'année précédente mais l'année pour laquelle la subvention est due (année d'attribution).

les services, excepté les structures en cours de transformation. Ces économies seraient passées de 21,6 millions de francs, en cas d'écart autorisé de 10%, à 141,2 millions de francs, en cas d'écart nul. Selon l'AWIPH toutefois la limitation éventuelle de l'écart théorique/attribué induirait des coûts indirects, comme le supplément de subvention à octroyer aux services dont l'ancienneté pécuniaire moyenne du personnel est, au terme de l'année d'attribution, supérieure à 10 ans⁸¹.

Figure 5 : Economies en cas de limitation de l'écart entre le montant théorique (MT) et le montant attribué (MA) en 1999



	MA ≤ 110%	MA ≤ 105%	MA ≤ 104%	MA ≤ 103%	MA ≤ 102%	MA ≤ 101%	MA = MT
SRJ	13.902,1	26.716,6	31.446,5	36.282,1	41.637,0	48.787,8	57.368,6
SRA	148,0	4.528,1	6.111,9	8.090,9	10.869,8	17.715,3	35.090,0
SRNA	4.044,5	7.295,0	8.123,8	9.083,6	10.231,4	11.601,6	13.070,0
SAJJ	2.377,7	8.699,6	10.640,3	12.622,1	14.812,7	17.270,4	19.873,1
SAJJns	804,4	1.170,4	1.353,0	1.585,4	2.370,0	3.274,3	4.437,1
SAJA	281,5	2.335,9	3.444,8	4.816,8	6.368,6	8.271,6	10.976,7
SRT	0	48,1	124,3	200,5	276,7	352,9	429,2
Total	21.558,2	50.793,7	61.244,6	72.681,4	86.566,2	107.274,0	141.244,7

En milliers de francs

Le subventionnement de tous les services, excepté les structures en cours de transformation, au tarif théorique en 1999 aurait permis à l'Agence de dégager un crédit évalué, en première analyse, à 141,2 millions de francs.

⁸¹ Le mécanisme réglementaire visé à l'article 26 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 octobre 1997 stipule que le supplément pour ancienneté pécuniaire est accordé à concurrence de la différence entre le montant attribué initial et le montant obtenu par la multiplication de l'occupation moyenne de référence par les subventions par prise en charge (c'est-à-dire le montant théorique).

Le montant du subventionnement excessif n'est pas proportionnel au poids budgétaire des différents types de services. Ainsi, les services résidentiels pour jeunes bénéficient de 40,6% de la partie excédentaire des subventions annuelles alors qu'ils perçoivent 29,9% des subventions de l'ensemble du secteur de l'accueil et de l'hébergement⁸², tandis que les services d'accueil de jour pour jeunes, qui perçoivent 9,1% du total des subventions annuelles, se voient octroyer 14% du subventionnement excessif.

Cet écart entre la subvention attribuée et la subvention théorique découle essentiellement de l'application des mécanismes de subventionnement prévus par la réglementation. Toutefois, d'autres facteurs dont l'impact budgétaire ne pourrait être évalué qu'au terme d'un examen exhaustif des dossiers, ont été identifiés.

– *L'absence de prise en compte de certains paramètres de subventionnement*

Par le mécanisme de retour au prix théorique dans la seule hypothèse d'un écart important entre la capacité agréée et l'occupation moyenne du service, le nouvel arrêté de subventionnement ne prend pas en compte les autres causes possibles d'un écart entre la subvention théorique et celle qui est attribuée. En effet, une modification des paramètres qui entrent en ligne de compte pour le calcul de la subvention annuelle tels que l'évolution du type de handicap des personnes prises en charge, la scolarisation des bénéficiaires ou encore une variation du pourcentage de présence les week-ends et les jours fériés peuvent conduire à une chute de la subvention théorique sans entraîner d'ajustement de la subvention attribuée.

Ces éléments ont pu être mis en évidence par l'examen des dossiers des services dont la subvention attribuée dépasse 110 % de la subvention théorique en 1999.

Ainsi, l'analyse de l'occupation moyenne par type de handicap d'un service d'accueil de jour pour jeunes a montré qu'une modification du type de population prise en charge accompagnée en l'occurrence d'une chute de l'occupation moyenne insuffisante pour ramener la subvention au montant théorique, a conduit l'AWIPH à octroyer au service une subvention nettement supérieure à ce qu'il devrait recevoir en fonction du type de population prise en charge. Dans le cas concret analysé, plusieurs caractériels et déficients mentaux sévères ont été remplacés par des jeunes atteints d'une déficience mentale légère⁸³.

Cette faille de la réglementation induit un risque d'abus. Il convient de souligner que le mécanisme d'accès prioritaire des personnes lourdement handicapées, prévu à l'article 58 de l'arrêté de subventionnement, devrait permettre de limiter ce phénomène. Toutefois, l'analyse développée au chapitre 2 a démontré la faible efficacité de ce mécanisme et, par ailleurs, le nombre de mineurs d'âge atteints de handicaps prioritaires en attente d'une place en service pour jeunes étant particulièrement faible, le risque d'abus exposé ci-dessus paraît réel.

⁸² Cf. chapitre 5, point 5.3.

⁸³ La différence entre la subvention par prise en charge en SAJJ pour un déficient mental léger scolarisé et un caractériel scolarisé est de 160.000 francs (pouvoir organisateur privé, OMR > 60).

– *L'absence d'impact des rectifications opérées lors de la vérification du calcul de la subvention par les services de l'AWIPH*

Comme suite aux recommandations formulées par la Cour quant aux procédures et contrôles à mettre en œuvre pour le traitement de l'enquête annuelle relative au nombre et au handicap des personnes prises en charge par les institutions⁸⁴, l'AWIPH a entamé une vérification croisée du calcul de la subvention annuelle.

L'analyse d'un échantillon de 14 dossiers a permis de constater que, bien que non exhaustive, la vérification a conduit l'AWIPH à rectifier 9 de ces dossiers. Le cas le plus éclairant concerne un service résidentiel pour jeunes.

Dans son formulaire d'enquête annuelle, l'institution mentionne 35 jeunes hébergés en 1998, dont 25 présentant comme handicap principal une paralysie cérébrale, la sclérose en plaques ou encore une maladie de type myopathie, neuropathie, etc., 6 déficients mentaux profonds et 4 déficients mentaux sévères.

Or, à l'époque, non seulement le service concerné n'était pas agréé pour accueillir des personnes dont le handicap principal est la paralysie cérébrale, la sclérose en plaques, la myopathie ou la neuropathie, mais en outre, aucun de ces jeunes n'était titulaire d'une décision de principe d'un centre agréé lui conférant la catégorie correspondante 020, 080 ou 090 en handicap principal. Lors de la vérification croisée de la subvention, le montant théorique a bien été rectifié par l'AWIPH. Toutefois, dans la mesure où la population était demeurée stable et que le montant attribué pour 1998 était supérieur au montant théorique, l'institution n'a pas été sanctionnée, l'AWIPH estimant ne pouvoir opérer les récupérations prévues par l'article 52 de l'arrêté du 9 octobre 1997⁸⁵ ; l'institution a donc reçu en 1999 le même montant (indexé) qu'en 1998, montant qui avait lui-même été calculé sur base de données non vérifiées et a fortiori non rectifiées.

Dans d'autres dossiers, la Cour a relevé que les centres agréés mentionnent parfois plusieurs handicaps principaux⁸⁶, ce qui ne manque pas de poser problème au niveau du choix de la catégorie de handicap qui détermine le montant par prise en charge à allouer au service et qui conduit, en tout état de cause, à s'interroger sur la possibilité effective de déterminer, pour les personnes atteintes de plusieurs handicaps, la prépondérance d'un handicap par rapport à l'autre.

Or l'examen des handicaps principaux et des handicaps associés de toutes les personnes présentes dans les institutions en 1998 démontre que 44 jeunes disposent d'une décision de principe leur conférant le handicap "paralysie cérébrale" en handicap associé alors que le handicap principal ouvre le droit à une subvention moindre pour le service qui les prend en charge.

⁸⁴ Lors du contrôle comptable et financier.

⁸⁵ **Art.52.** *L'Agence procède après notification, à la rectification et à la récupération d'office des subventions allouées en vertu du présent arrêté sur base de déclarations inexactes ou dont l'utilisation s'avère non justifiée. La rectification ou la récupération débute le deuxième mois qui suit celui au cours duquel elle a été notifiée et peut faire l'objet d'un plan d'apurement négocié.*

⁸⁶ Alors que le formulaire à remplir par le centre agréé précise qu'une seule catégorie de handicap peut être renseignée à titre de handicap principal.

La vérification croisée des enquêtes annuelles 1999 a mis en évidence un problème similaire pour les jeunes atteints de déficience mentale légère ou modérée et qui présentent également des troubles caractériels. En effet, les rectifications opérées concernent souvent des jeunes dont le handicap principal est la déficience mentale légère et qui ont été répertoriés par le service dans la catégorie des troubles caractériels (premier handicap associé) afin de maximiser la subvention⁸⁷. Au total, 160 jeunes sont titulaires d'une décision de principe leur conférant la déficience mentale légère ou modérée en handicap principal et la catégorie "troubles caractériels" en premier handicap associé. A l'inverse, 175 jeunes sont titulaires d'une décision de principe leur conférant un handicap principal "troubles caractériels" et la déficience mentale légère ou modérée en premier handicap associé.

Outre l'absence de fondement légal de cette distinction entre le handicap principal et les handicaps associés⁸⁸, l'analyse qui précède démontre que le système de subventionnement des services pour jeunes, basé uniquement sur le handicap principal déterminé par le centre agréé, peut conduire à une inégalité de traitement des services dans la mesure où les centres agréés eux-mêmes semblent parfois éprouver des difficultés à déterminer le handicap prépondérant.

Quoi qu'il en soit, les spécialistes s'accordent à reconnaître que le type de handicap n'est certainement pas le seul facteur déterminant pour l'évaluation des besoins en termes de prise en charge de la personne⁸⁹.

4.2.5 Recommandations

Ainsi que le prévoit l'article 52 de l'arrêté du 9 octobre 1997, l'Agence devrait récupérer systématiquement la partie des subventions qui a été allouée sur la base de déclarations inexactes et pas uniquement lorsque le service, par le biais des mécanismes de subventionnement, doit percevoir le montant de la subvention théoriquement due pour l'année concernée. La situation actuelle où une partie seulement des institutions ayant fourni des renseignements erronés est sanctionnée, est anormale et irrégulière.

En outre, tant que l'informatique intégrée n'est pas opérationnelle, il importe de procéder à la vérification de tous les formulaires d'enquête annuelle, en raison de l'impact financier non négligeable des redressements des déclarations erronées, ainsi que de l'obligation d'assurer un traitement égalitaire des institutions.

Par ailleurs, une réflexion devrait s'engager sur le point de savoir si le système de subventionnement des services résidentiels et d'accueil de jour pour jeunes ne devrait être basé sur le type de prise en charge nécessaire, en fonction des besoins des personnes, plutôt que sur le handicap principal qui paraît trop restrictif. L'ensemble des handicaps qui touchent la personne constitue assurément un élément pertinent pour la détermination de ses besoins mais le degré de perte d'autonomie l'est sans doute tout autant.

⁸⁷ Le service résidentiel organisé par le secteur privé (OMR < 60) qui héberge un jeune non scolarisé perçoit une subvention de 767.390 francs s'il est déficient mental léger et 1.048.741 francs s'il est atteint de troubles caractériels.

⁸⁸ Seule l'attestation à compléter par le centre agréé mentionne que le service prenant en charge la personne sera subsidié sur la base du handicap principal.

⁸⁹ C'est ainsi que la classification "*International Classification of Disability and Impairment Handicap*" établit une distinction entre les déficiences, les incapacités et les désavantages.

A cette occasion, après une sérieuse évaluation des besoins en termes d'encadrement des différents types de bénéficiaires pris en charge, l'Agence devrait redéfinir les coefficients (taux) d'encadrement de façon à supprimer l'utilisation des coefficients réducteurs, dont la détermination en fonction des disponibilités budgétaires, au demeurant peu transparente, constitue une autre source d'inégalité de traitement des différents types de services.

4.3 Le subventionnement des services d'aide à l'intégration

A la mi-2000, quatre services d'aide à l'intégration pour jeunes de plus de 7 ans avaient été créés : deux par transformation de services de jour pour jeunes et deux après financement au titre de projets spécifiques conventionnés.

Pour les deux premiers, l'arrêté précité du 9 octobre 1997 fige l'intervention de l'AWIPH au reliquat de subvention obtenu par la réduction de la capacité agréée de la structure de type institutionnel, calculée sur une base annuelle. Pour les autres, la convention octroie le montant de 1997 indexé⁹⁰.

Dans les faits, les subventions varient de 102.000 francs à 236.538 francs par jeune, alors que les missions des services, telles que décrites dans les conventions, sont identiques.

Au cours de la procédure contradictoire, l'administration a signalé son intention d'élaborer un projet de modification réglementaire visant à harmoniser les subventions des différents services d'aide à l'intégration.

4.4 Conclusions

- *Le système actuel de subventionnement des services d'accueil et d'hébergement demeure complexe, particulièrement au niveau du mode de calcul de la subvention annuelle destinée à couvrir les frais de fonctionnement et de personnel.*

Ainsi, la période de référence pour la détermination de l'occupation moyenne des services agréés peut différer selon la situation de l'institution (stabilité de la population, augmentation du nombre de prises en charge, transformation du service), laquelle détermine le montant final de la subvention ; il s'agit soit du même montant (indexé) que celui attribué l'année précédente, soit du montant théoriquement dû pour couvrir les besoins en fonction de

⁹⁰ **Art.76. §1^{er}.** Les services d'aide à l'intégration et de court séjour sont financés par convention (...)

§2. Durant l'année au cours de laquelle la transformation est réalisée, le montant de la convention correspond au reliquat de la subvention obtenu par la réduction de la capacité agréée du service dont les prises en charge sont transformées conformément à l'article 25. Dès l'année suivante, le montant de la subvention correspond au reliquat de subvention obtenu par la réduction de capacité agréée du service calculée sur une base annuelle.

§3. Pour les services visés à l'article 84, 2°, (SAI qui ont fait l'objet de projet spécifique conventionné par l'Agence en 1996 et 1997), le montant de la convention est égal au montant de la convention 1997 indexée.

l'occupation au cours de l'année précédente, soit du montant correspondant aux besoins théoriques calculés sur base de l'occupation durant l'année d'attribution.

En outre, le mode de fixation du coefficient d'adaptation (indexation) de la subvention attribuée, de même que celui du coefficient réducteur appliqué à la partie de la subvention pour charges de personnel éducatif, ne sont pas objectivés.

- *Malgré ces griefs, plusieurs améliorations sensibles peuvent être signalées en ce qui concerne la transparence, ainsi que le temps de réaction du système en cas de variation de la population prise en charge.*

Tout d'abord, la publication des tarifs utilisés pour déterminer la subvention annuelle en fonction des caractéristiques du service et des bénéficiaires rend le calcul de cette subvention plus transparent. De même, la définition précise des charges non admissibles permet de fonder le contrôle de l'emploi de la subvention sur des bases claires et univoques. Les institutions sont ainsi capables de prévoir le subside dont elles pourront bénéficier, et gérer leurs dépenses de manière optimale.

Par ailleurs, les nouvelles formules de calcul assurent une réaction plus rapide du système en cas de variation, à la hausse ou à la baisse, de la population prise en charge. Les institutions dont le nombre de prises en charge augmente de 10% peuvent obtenir un réajustement rapide de leur subvention, tandis que celles dont la population est en déclin se voient, moins tardivement que par le passé, amputées d'une partie de leurs recettes en matière de subventions.

- *Pourtant, le système continue à générer d'importants excédents de subventionnement, dont la cause ne réside pas uniquement dans la suppression de la limitation de l'écart entre la subvention théorique et la subvention attribuée.*

C'est ainsi qu'en 1998 et 1999, l'écart entre les subventions réellement attribuées aux institutions et celles auxquelles elles avaient théoriquement droit s'est maintenu aux alentours de 150 millions de francs, ce qui représente une diminution de 67 millions de francs par rapport à la situation dénoncée par la Cour pour l'année 1993.

Cette situation résulte de l'application même des mécanismes de subventionnement prévus par la réglementation. Néanmoins, deux autres facteurs contribuent à expliquer une partie de cet écart. Ainsi, la possibilité, pour les institutions dont la population est relativement stable, de continuer à bénéficier de la même subvention que celle de l'année précédente, peut générer des avantages anormaux pour ces dernières. En effet, une modification des paramètres, autres que l'occupation moyenne, entrant en ligne de compte pour le calcul de la subvention annuelle (type de handicap des personnes prises en charge, scolarisation des bénéficiaires, taux de présence les week-ends et jours fériés), peut conduire à une chute de la subvention théorique, sans entraîner d'ajustement de la subvention attribuée (indexée) de l'année précédente, par définition calculée sur base d'une situation dépassée. En outre, l'AWIPH considère à tort que les réajustements à la baisse de la subvention théorique, en cas cette fois de déclaration erronée des institutions, peuvent rester sans effet tant que ces dernières demeurent dans les conditions prévues pour bénéficier du même montant que l'année précédente.

- *Ces problèmes disparaîtraient ipso facto s’il n’existait plus qu’une seule subvention, la subvention théorique.*

Cette subvention théorique est déjà octroyée dans des circonstances précises, en prenant en considération, soit la population moyenne de l’année précédente, soit même celle de l’année d’attribution. Comme illustré au point 4.2.3., le fait de tenir compte du niveau d’occupation au cours de l’année précédente inclut d’office une marge qui offre aux gestionnaires de services dont la population décroît, un temps de réaction en vue de contracter leurs dépenses.

- *Par ailleurs, le système risque d’induire plusieurs effets pervers, au niveau tant de l’accueil ou de l’hébergement des personnes lourdement handicapées, que de la qualification du personnel.*

La possibilité, déjà évoquée, de conserver la subvention attribuée en cas de prise en charge de personnes moins lourdement handicapées pourrait contrarier l’effort de la Région visant à favoriser l’accueil des cas les plus graves.

L’ajustement du tarif relatif au personnel éducatif en fonction du pourcentage moyen d’éducateurs de classe I par régime, favorise les services qui ont engagé moins d’éducateurs très qualifiés que la moyenne. Cette situation pourrait inciter certaines institutions à modifier la structure de leur personnel éducatif, ce qui pourrait éventuellement affecter la qualité de la prise en charge des personnes handicapées.

- *En outre, l’arrêté du 9 octobre 1997 comporte quelques anomalies.*

La première anomalie porte sur la différence de subvention octroyée pour la prise en charge d’une personne légèrement handicapée, selon que celle-ci se trouve dans un service résidentiel pour adultes, qu’elle fréquente un service d’accueil de jour et un service résidentiel de nuit, ou qu’elle est prise en charge à temps plein par ce dernier type de service. Au cas où le même type d’accompagnement devrait être assuré dans ces structures (ce qui devrait être précisé dans la réglementation), une révision des normes d’encadrement pourrait offrir l’occasion d’harmoniser la situation desdits services. Mais le grand nombre d’adultes, considérés comme handicapés légers, pris en charge en milieu institutionnel et la présence, parmi eux, de personnes disposant d’un degré d’autonomie plus grand, incite à s’interroger sur la formule la plus adaptée et la plus souple pour favoriser au maximum leur intégration dans la société.

Une autre anomalie réside dans le fait que la participation réclamée aux parents d’un enfant qui fréquente un service d’accueil de jour peut être, dans certains cas, plus élevée qu’en cas d’hébergement dans un service résidentiel pour jeunes⁹¹.

La différence de moyens (par prise en charge) octroyés conventionnellement aux quelques services d’aide à l’intégration, pour des prestations comparables, est également anormale.

⁹¹ Cf. chapitre 5, point 5.4.1.

- *Enfin, l'étroite connexion entre le handicap principal des bénéficiaires mineurs d'âge et le taux de subventionnement des services qui les prennent en charge, soulève une question assez fondamentale.*

La possible difficulté de déterminer la prépondérance d'un handicap par rapport à l'autre, alors que le handicap principal est, selon les règles internes de l'AWIPH, celui qui détermine le taux de subventionnement, pose la question de l'équité de l'actuel système, lequel ne tient pas suffisamment compte des besoins réels des personnes en termes de prise en charge. Un constat analogue peut être formulé dans le domaine des subsides à l'investissement, pour ce qui concerne la fixation du montant de l'enveloppe attribuée à chaque service concerné. En l'occurrence, le même montant est attribué pour une personne handicapée physique ou une personne exigeant des soins de type *nursing*, sans qu'une réelle étude des besoins ait été réalisée.

Chapitre 5

Le coût de l'accueil et de l'hébergement

5.1 Introduction

Déterminer le coût annuel, pour les finances publiques wallonnes, de l'accueil de l'hébergement s'avère malaisé. En raison de reports d'imputation de charges et d'anticipation de recettes, la comptabilité budgétaire de l'AWIPH ne peut en effet fournir directement cette information. Par ailleurs, un certain nombre d'emplois dans les structures agréées sont partiellement financés par l'intermédiaire du FORem dans le cadre des programmes de résorption du chômage (PRIME, ACS, etc.)⁹².

5.2 Méthodologie

Afin de dégager le coût annuel en termes de subventions aux services résidentiels et d'accueil de jour, deux sources d'informations ont été croisées : les données comptables (depuis 1997, le logiciel comptable permet de distinguer le montant des subventions annuelles en fonction de l'année à laquelle elles se rapportent) et les informations recensées par la division de l'accueil et de l'hébergement, à la demande du service de l'inspection comptable chargé de vérifier la justification de l'utilisation des interventions financières de l'AWIPH⁹³.

⁹² Le coût de la remise au travail de chômeurs dans le cadre du PRC est toutefois partiellement compensé par l'octroi de moyens supplémentaires par le pouvoir fédéral, conformément à l'article 35 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

⁹³ Au moment où le contrôle financier des comptes de l'Agence a été réalisé, ces informations n'étaient pas disponibles. Par ailleurs, si le contrôle de l'utilisation des subventions annuelles est pleinement opérationnel, celui de la subvention journalière ne le sera qu'à partir de l'exercice 2000.

Or il s'est avéré, lors des investigations, que les données provenant de ces deux services différaient parfois de plusieurs dizaines de millions pour chacune des années concernées, sans qu'aucune explication puisse être fournie à ce propos.

La Cour a dès lors insisté pour qu'une collaboration étroite s'instaure entre le service comptable et le service opérationnel afin de réaliser une réconciliation rigoureuse de ces données indispensables au contrôle des comptes des services agréés⁹⁴. Cette demande a rencontré un écho favorable au sein de l'Agence, laquelle a immédiatement adopté une série de mesures destinées à éviter le renouvellement de semblable situation⁹⁵.

Par ailleurs, le 9 août 2000, l'administrateur général de l'AWIPH a transmis à la Cour le résultat définitif de la réconciliation entre les données comptables et celles du service accueil et hébergement pour les années 1997 à 1999.

5.3 La subvention annuelle

Le tableau suivant, qui tient compte des informations communiquées par l'AWIPH après la fin de l'étude, met en lumière la difficulté d'appréhender le coût réel d'une année de subventionnement des institutions, en raison des imputations budgétaires décalées par rapport à l'année de référence. Il s'agit par exemple des régularisations de subventions qui interviennent a posteriori, bien après la clôture des comptes⁹⁶. Si le tableau fait apparaître l'imputation, à la charge de l'année précédente, des avances aux institutions relatives au mois de janvier (environ un demi milliard de francs), par contre, il ne permet pas de déceler l'opération dite "*one shot*", en rapport avec ces avances, qui a été initiée en 1996 pour s'achever en 2000.

⁹⁴ Cette réconciliation constitue d'ailleurs également un préalable à la ventilation extra-comptable des subventions forfaitaires journalières et des parts contributives, avant l'adaptation du schéma de comptabilisation qui permettra un suivi comptable de ces recettes et dépenses.

⁹⁵ Transmission mensuelle au service comptable, par le service responsable du subventionnement des institutions, du relevé de tous les ordres de paiement effectués. Renvoi par le premier d'une copie de ce relevé complété par la mention de la ou des dates d'exécution, ce qui permettra un contrôle croisé des données. En outre, encodage, par le service opérationnel, de l'ensemble des rectifications opérées par suite de changements enregistrés au sein des populations prises en charge (présence, revenus, etc.), afin d'éviter de nouvelles discordances au niveau des subventions journalières et des parts contributives des bénéficiaires.

⁹⁶ Des régularisations de subventions relatives à l'année 1997 ont été imputées en 1998 pour plus de 162 millions de francs ; plus de 136 millions de dépenses relatives à l'année 1998 ont été comptabilisées en 1999.

Tableau 16 : Subvention annuelle – subvention “médecin” comprise – Réconciliation entre les données de la comptabilité budgétaires et les données du service de l'accueil et de l'hébergement pour les années 1997 à 1999 (en milliers de francs)

Année concernée →	1997	1998	1999	2000	Total
Année d'imputation ↓					
1996	513.111,5	0	0	0	513.111,5
1997	6.730.058,8	510.898,6	0	0	7.397.718,7
1998	162.486,2	7.168.273,9	548.312,7	0	7.889.973,7
1999	18.390,8	136.756,0	7.473.431,6	487.026,8	8.123.977,4
2000	0	43.783,2	43.032,5	0	87.214,6
Total (comptabilité)	7.424.047,4	7.859.711,7	8.064.776,8	487.026,8	
Données service opérationnel	7.422.053,7	7.862.082,2	8.067.389,7		
Différence	1.993,6	-2.370,5	-2.612,9		

Ainsi, en vue d'équilibrer son budget, l'Agence a modifié les règles d'enregistrement comptable des avances sur subventions relatives au mois de janvier, de façon à les imputer progressivement, non plus sur l'année n-1, comme elle le faisait traditionnellement, mais sur l'année concernée n. Ces reports, qui ont débuté en 1996, lorsque l'avance de janvier 1997 destinée à certains services organisés par le secteur public a été imputée à la charge du budget 1997 à concurrence de 81 millions de francs, a permis de ne comptabiliser en 1996 que onze mois des subventions à ces services. Semblable technique s'est poursuivie en 1999 (74,6 millions de francs) et en 2000, pour tous les services non encore visés par les reports précédents, avec cette fois une bascule de charges de plus de 500 millions de francs sur le budget 2001⁹⁷.

En définitive, la subvention annuelle aux institutions a augmenté de 400 millions de francs en 1998 et d'au moins 200 millions encore (chiffre provisoire à la mi-2000⁹⁸) en 1999. Cette progression n'est pas imputable à la seule indexation⁹⁹ du montant des subventions et à l'augmentation de l'occupa-

⁹⁷ Cette modification des règles d'imputation pouvait certes se justifier, indépendamment des considérations d'ordre budgétaire, mais elle a rendu difficile la comparaison des comptes d'exécution des budgets successifs.

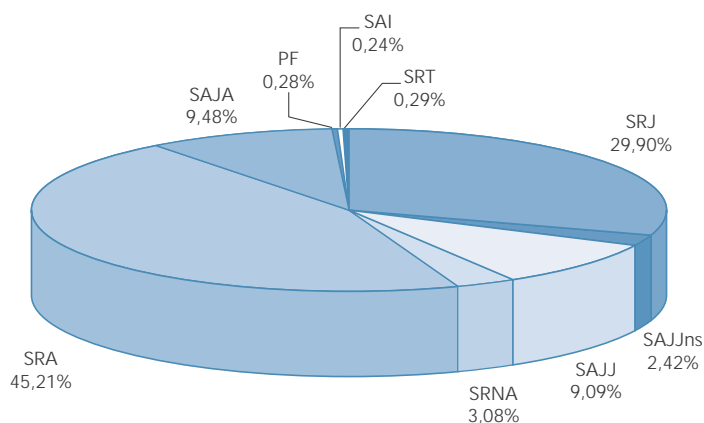
⁹⁸ Ce montant est sous-évalué à concurrence des régularisations de subventions 1999 qui interviendront en 2000. Comme indiqué dans le tableau 17, semblables régularisations, imputées sur les budgets suivants, se sont chiffrées à 150 millions de francs en moyenne, pour les subventions 1997 et 1998.

⁹⁹ 2% au 1^{er} octobre 1997 et 2% au 1^{er} juin 1999.

tion moyenne des services¹⁰⁰ ; elle s'explique également par les dispositions réglementaires adoptées depuis 1997 pour garantir un meilleur subventionnement des services, particulièrement ceux qui prennent en charge des personnes lourdement handicapées¹⁰¹.

Ainsi que l'illustre la figure ci-après, les services résidentiels bénéficient de plus de 78% du montant global de la subvention annuelle. Les services pour adultes et les structures pour jeunes se voient respectivement octroyer 58% et 42% de ladite subvention.

Figure 6 : Répartition de la subvention annuelle – subvention “médecin” comprise – de l'année de référence 1998 par type de service



5.4 Subvention journalière et parts contributives

5.4.1 Récupération des contributions dues par les bénéficiaires

En vertu de l'article 49 de l'arrêté du 9 octobre 1997, l'AWIPH déduit d'office de la subvention journalière destinée à couvrir les frais personnalisables (alimentation, blanchissage, etc.), le montant des parts contributives des bénéficiaires. Le problème de la récupération de ces contributions ne peut dès lors se poser que dans le chef des institutions. Compte tenu des déclarations de plusieurs directeurs de services agréés au sujet de cette problématique, la Cour a procédé à un test dans le secteur public provincial, le seul sur lequel elle a un droit de regard¹⁰².

¹⁰⁰ L'occupation moyenne en 1998 a progressé de 164,6 unités par rapport à la période 1995/1996.

¹⁰¹ A titre d'exemples : augmentation des coefficients de subventionnement pour les services résidentiels dont le taux de présence dépasse 50, voire 75% les week-ends et jours fériés, majoration de ces coefficients pour les services résidentiels pour jeunes et adultes prenant en charge des bénéficiaires lourdement handicapés, subvention mensuelle spécifique de 50.000 francs pour l'engagement d'un éducateur mi-temps supplémentaire dans les services résidentiels, octroi aux services de jour pour adultes d'une subvention plus favorable en cas d'accueil d'adultes de catégorie B et C, élargissement des secteurs d'activités assimilables pour le calcul de l'ancienneté pécuniaire, etc.

¹⁰² En vertu de la nouvelle compétence de la Cour à l'égard des provinces (articles 66, §2, et 112 bis de la loi provinciale, telle que modifiée par la loi du 4 mai 1999).

Tableau 17 : Parts contributives par types de bénéficiaires et de services (montants 1997, indexés chaque année)

	Part contributive	Argent de poche (par mois)
Jeunes		
SRJ et famille d'accueil	2/3 allocations familiales	
SAJJ	De 93 à 143 francs/jour ¹⁰³	
Adultes		
SRA	1.000 francs/jour	Non-travailleur : min 4.285 francs/mois Travailleur : min 50% du salaire avec un min de 5.713 francs
Famille d'accueil	950 francs/jour	Non-travailleur : min 5.785 francs/mois Travailleur : min 50% salaire avec un min de 5.713 francs
SAJA	De 207 à 286 francs/jour	
SRT	610 francs/mois	

Si l'ensemble des revenus de la personne handicapée, déduction faite de la quotité laissée à sa disposition, ne lui permet pas de payer le montant de sa part contributive, celle-ci est réduite au prorata des revenus constatés¹⁰⁴. Pour ce qui concerne les jeunes, dans la mesure où les 2/3 des allocations familiales sont directement versés à l'institution par la caisse d'allocations familiales, aucun problème du recouvrement des parts contributives ne se pose dans les services résidentiels. La situation pourrait être différente dans les services d'accueil de jour pour jeunes, lesquels doivent procéder à la récupération de la part contributive auprès des parents, cette contribution pouvant paradoxalement s'avérer supérieure à celle qui est réglementairement prévue en cas de prise en charge en service résidentiel¹⁰⁵.

Des investigations menées auprès des 22 services organisés par la province du Hainaut, il ressort qu'à la fin du mois de novembre 1999, le montant non recouvré des parts contributives facturées en 1996 par lesdits services, s'élevait à 1,5 millions de francs, dont plus de 80% concernaient des contributions de jeunes fréquentant des services de jour. En extrapolant à l'ensemble des services de jour agréés par l'AWIPH, la problématique ne devrait pas dépasser 5,5 millions de francs¹⁰⁶, mais ce genre de généralisation est délicat dans la mesure où les services privés ne bénéficient pas nécessairement d'une administration bien rodée à la récupération des créances et que, de toute manière, les problèmes de trésorerie s'y posent avec plus d'acuité.

¹⁰³ 93 francs si les revenus nets des parents sont inférieurs à 31.420 francs par mois ou si deux enfants de la même famille sont placés simultanément.

¹⁰⁴ Sur la base de l'article 43 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 octobre 1997.

¹⁰⁵ Contribution pour 20 jours de présence en service de jour = 2.860 francs, à comparer avec le montant correspondant aux 2/3 des allocations familiales au taux ordinaire (exemple pour 1997 : 1.804 francs pour le premier enfant et 2.571 francs pour le deuxième enfant).

¹⁰⁶ Montant moyen non recouvré par prise en charge (3.354 francs) multiplié par l'OMR 95/96 en SAJJ (1.621,06)

5.4.2 Bilan financier

Les données fournies pour l'année 1998, par le service chargé du subventionnement des institutions, (données qui diffèrent de plus de 11 millions de francs par rapport à celles de la comptabilité), attestent que, globalement, les parts contributives des bénéficiaires compensent largement la charge des frais personnalisables.

Tableau 18 : Subventions journalières et parts contributives par type de service (en milliers de francs)

1998	Subventions journalières	Parts contributives	Différence
SRJ	163.881,3	126.978,8	36.902,5
SAJJNS	6.519,4	6.575,3	- 56,0
SAJJ	42.026,0	38.570,4	3.455,6
SRNA	52.483,4	134.552,1	- 82.068,8
SRA	317.188,5	927.777,2	- 610.588,7
SAJA	51.963,3	90.564,1	- 38.600,8
Placement familial	4.477,6	9.944,2	- 5.466,5
Total	638.539,4	1.334.962,2	- 696.422,7

Une distinction apparaît toutefois entre les services pour adultes et ceux réservés aux jeunes puisque, pour ces derniers, les contributions des personnes prises en charge ne couvrent pas, ou à peine, le coût supporté par l'AWIPH.

In fine, l'incidence du subventionnement des frais personnalisables est restée stable durant les trois dernières années, l'écart (négatif) entre le montant de la subvention et celui des parts contributives des personnes avoisinant 700 millions de francs.

5.5 Coût moyen net, par prise en charge et par type de service

Le tableau suivant, établi au départ de données non redressées, fournies par le service opérationnel, renseigne l'évolution du coût moyen total net (subvention annuelle, subvention "médecin", subvention journalière¹⁰⁷), pour l'AWIPH, du subventionnement des institutions en 1997 et 1998.

Tableau 19 : Evolution du coût moyen net, par prise en charge et par type de service (en francs)

Coût net moyen	1997	1998
Jeunes		
SRJ	976.400	1.016.000
SAJJNS	720.500	775.400
SAJJ	419.700	450.600
Adultes		
SRNA	322.700	341.600
SRA	858.300	958.400
SAJA	459.200	507.200

¹⁰⁷ Déduction faite des parts contributives des personnes handicapées.

5.6 Les emplois financés grâce aux mesures portant promotion de l'emploi dans le secteur non marchand

99,5 emplois, financés par le Fonds pour l'emploi, dans le cadre de l'arrêté royal du 22 septembre 1989 portant promotion de l'emploi, sont octroyés à 37 services résidentiels pour adultes agréés par l'Agence et gérés par le secteur privé. Le principe est de garantir, moyennant respect de certaines conditions, la création d'emplois dans le secteur privé de l'accueil et de l'hébergement, au profit de chômeurs de longue durée, en contrepartie d'une réduction de cotisations sociales des institutions de ce secteur.

L'analyse des données comptables et de celles du service opérationnel a conduit la Cour à relever que le montant des recettes perçues par l'AWIPH, en 1996 et 1997, excédait de respectivement 9 et 10,3 millions de francs le montant des subventions définitives allouées aux services concernés, pour la création d'emplois supplémentaires. Le Cour a dès lors recommandé à l'Agence de rechercher l'origine de ces excédents afin de déterminer l'affectation à leur donner dans le respect du prescrit de l'arrêté royal précité.

5.7 Les emplois financés dans le cadre des programmes de résorption du chômage, et en particulier du programme PRIME

5.7.1 Contexte

Outre les emplois créés sur la base de l'arrêté royal précité du 22 septembre 1989 portant promotion de l'emploi dans le secteur non marchand, de nombreux postes de travail sont occupés par des chômeurs ou demandeurs d'emploi y assimilés, dans le cadre des programmes de résorption du chômage. Parmi ceux-ci, le programme PRIME¹⁰⁸ est le plus onéreux pour la Région (budget emploi), en termes de coût par personne occupée. En effet, le FORem paie l'intégralité de la rémunération du travailleur tandis que l'employeur n'en supporte qu'une quote-part, dont le montant peut d'ailleurs être réduit, notamment dans le cas de projets développés dans le secteur de l'accueil et de l'hébergement des personnes handicapées. La présente étude s'est limitée à examiner dans quelle mesure la charge de financement de ces emplois échoit bien au budget de l'emploi et non à celui qui est réservé aux personnes handicapées.

Pour rappel, un des objectifs du programme PRIME, instauré par le décret du 31 mai 1990, est d'apporter une réponse à des besoins sociaux prioritaires qui n'auraient pas été rencontrés autrement. Dès lors, les services agréés de l'accueil et de l'hébergement ne peuvent recourir aux travailleurs de ce statut pour occuper des emplois pouvant bénéficier d'une autre subvention en exécution d'une loi, d'un décret ou d'un arrêté, c'est-à-dire les emplois prévus au cadre du personnel chargé d'assurer leur fonctionnement normal.

¹⁰⁸ La présente étude permet de compléter l'article circonstancié relatif au programme PRIME, publié dans le 156^e (11^e) Cahier d'observations, *Doc. parl. Rég.w.*, 58 (1999-2000) - N°1, pp.44 à 53.

5.7.2 Constats

Le recoupement de diverses sources d'informations¹⁰⁹ a permis à la Cour de poser les constats suivants.

– *Services résidentiels et d'accueil de jour*

Plus de 237 postes (équivalents temps plein) ont été octroyés à des services agréés et subventionnés par l'AWIPH : il s'agit en l'occurrence de 118 ouvriers, 111 éducateurs ou paramédicaux et 8 administratifs. Parmi les services de jour qui bénéficient du programme PRIME et qui assurent eux-mêmes le convoyage de leurs bénéficiaires, la plupart ont recruté un ou plusieurs travailleurs pour assurer le transport et/ou l'accompagnement des personnes lors de leurs déplacements, ce qui tendrait à indiquer que l'encadrement subsidié par l'Agence ne serait pas suffisant pour assurer cette mission qui relève du fonctionnement normal de ce type d'institutions.

Par ailleurs, les besoins en matière d'entretien sont tellement vastes que quasiment tous les services bénéficiaires de la mesure PRIME engagent des travailleurs pour seconder leur personnel dans ces tâches. Quant au recours fréquent à des travailleurs de statut PRIME pour animer les activités en ateliers, celui-ci est souvent justifié par l'intérêt d'offrir un plus large éventail d'activités, de façon à mieux favoriser l'épanouissement des personnes handicapées. Il est donc permis de considérer que, dans ce cas, les éducateurs PRIME répondent à un besoin qui, sans eux, n'aurait été que partiellement rencontré.

– *Services extra-muros*

Le recours à du personnel PRIME pour constituer l'équipe de base imposée par la réglementation relative aux services d'aide précoce et aux services d'accompagnement¹¹⁰ provoque un transfert irrégulier de charges du secteur des personnes handicapées vers celui de l'emploi. L'AWIPH ayant signalé que son budget 2000 prévoyait les moyens nécessaires pour régulariser la situation, les services concernés pourront engager les travailleurs PRIME sur fonds propres.

– *Services non agréés*

Une trentaine de travailleurs PRIME assument des tâches diverses au sein de neuf services non subsidiés par l'AWIPH, et certaines de ces structures ne peuvent d'ailleurs fonctionner que grâce à eux. Le motif invoqué lors de l'introduction d'un projet est souvent celui du recours temporaire à du personnel PRIME en attendant l'agrément, et donc le subventionnement par l'AWIPH. Toutefois, en raison du moratoire à l'agrément de nouveaux services, impo-

¹⁰⁹ Cadastre de l'emploi établi par l'Agence sur base de données souvent incomplètes communiquées par les institutions, décisions d'octroi des emplois PRIME et rapports d'inspection disponibles au service de l'emploi du ministère de la Région wallonne, bases de données du service "Programmes de résorption du chômage" du FORem.

¹¹⁰ Arrêté du Gouvernement wallon du 13 avril 1995 portant exécution du décret du 12 juillet 1990 organisant l'agrément et le subventionnement des services d'aide précoce aux enfants handicapés et arrêté du Gouvernement wallon du 13 avril 1995 exécutant le décret du 28 juillet 1992 relatif aux services d'accompagnement des personnes handicapées adultes. Les services d'aide précoce fournissent une aide aux enfants handicapés de moins de sept ans, tandis que les services d'accompagnement s'adressent aux adultes désireux de conserver ou d'acquérir leur autonomie grâce à une formation et un suivi dans les domaines du logement, du travail et des loisirs.

sé par l'arrêté précité du 9 octobre 1997, le recours à ce type de personnel risque de perdurer, voire de s'amplifier, ce qui n'est pas sans poser problème au regard de la législation sur les programmes de résorption du chômage.

La Cour a préconisé une collaboration plus étroite et un échange régulier d'informations entre les services d'inspection de l'AWIPH et ceux de l'administration de l'Emploi afin, notamment, que celle-ci dispose d'éléments complémentaires et pertinents sur la qualité des projets soutenus par la Région, éléments sur lesquels elle pourrait également se fonder pour accorder ou refuser l'octroi ou le renouvellement de postes PRIME, ACS, etc.

5.8 Conclusions

En raison de diverses techniques adoptées jusqu'à présent afin de réduire formellement le déficit budgétaire (modification des modalités de comptabilisation des avances du mois de janvier, récupération accélérée des contributions des personnes handicapées), le compte d'exécution du budget de l'organisme ne renseigne pas le coût exact d'une année de subventionnement complète des institutions du secteur. Or, même après redressements, il subsistait des différences inexplicables entre les données comptables et celles détenues par le service opérationnel.

Cette situation anormale, symptomatique d'une absence de réconciliation des informations disponibles dans ces deux services, était d'autant moins admissible qu'elle risquait de perturber le travail de l'inspection comptable, chargée de contrôler l'emploi des subventions. Des mesures ont toutefois d'ores et déjà été prises pour clarifier la situation et pour éviter le renouvellement de semblable problème.

Au cours des dernières années, le coût global de l'accueil et de l'hébergement pour la Région wallonne, compte tenu des différents types de subventions octroyées aux services agréés et de la contribution de 1,3 milliard de francs des personnes handicapées bénéficiaires, est passée de 6,8 milliards en 1997, à 7,2 milliards en 1998 et 7,4 milliards (chiffre provisoire) en 1999. A ces montants s'ajoute le coût indirect assumé par le budget de l'Emploi (programmes de résorption du chômage).

C'est au niveau de l'intervention principale, la subvention annuelle pour frais de fonctionnement et de personnel, que s'observe une évolution sensible des coûts. Celle-ci s'explique en majeure partie par les mesures réglementaires adoptées depuis 1997 pour assurer un financement plus important de la prise en charge des personnes lourdement handicapées et pour tenir compte de l'ancienneté pécuniaire supérieure à dix ans du personnel des institutions.

Au total, les services résidentiels perçoivent 78,5% de la subvention annuelle et les services d'accueil de jour, 21%. Le solde (0,5%) est consacré aux services d'aide à l'intégration et aux services de placement familial. Les services pour adultes (résidentiels ou d'accueil de jour) consomment 58% de la subvention annuelle contre 42% pour les services pour jeunes.

Le secteur de l'accueil et de l'hébergement est un grand pourvoyeur d'emplois. Plus de 9.500 travailleurs de différents statuts, soit quelque 6.300 équivalents temps plein, permettent le bon fonctionnement des services agréés.

Parmi ces travailleurs figurent plusieurs centaines de demandeurs d'emploi remis au travail dans le cadre des mesures de promotion de l'emploi dans le secteur non marchand ou dans des programmes de résorption du chômage.

Si la fréquence du recours à des travailleurs PRIME pour assurer le transport des personnes de leur domicile au centre d'accueil de jour pour adultes peut être révélatrice de l'existence d'un problème au niveau du subventionnement de cette mission, l'engagement de personnel PRIME dans certains services extra-muros provoque un transfert irrégulier de charges du secteur des personnes handicapées vers celui de l'emploi. Le recours aux travailleurs sous statut précaire devrait être limité à la phase de démarrage d'une association. A partir du moment où une activité reconnue d'utilité publique est subventionnée, le coût des membres du personnel pris en considération par l'arrêté d'agrément doit être supporté par le budget idoine, en l'occurrence, celui réservé aux personnes handicapées. Cette situation devrait toutefois se régulariser prochainement.

Chapitre 6

Les services non agréés

6.1 Introduction

Comme exposé précédemment, sont seuls admis au régime subventionné, organisé par l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 octobre 1997, les services qui étaient agréés à la date du 1^{er} janvier 1998 pour la prise en charge de personnes handicapées bénéficiaires de l'AWIPH et qui continuent à répondre aux normes d'agrément, ainsi que les institutions qui ont pu profiter d'une levée du moratoire, dans les cas précis énumérés à l'article 84 de l'arrêté¹¹¹. Les autres se voient accorder une autorisation de prise en charge, sans subventionnement, pour autant que certaines conditions minimales soient respectées.

En vue de protéger les personnes handicapées prises en charge par des personnes morales ou physiques non agréées, le décret du 6 avril 1995 a instauré un système d'autorisation préalable à délivrer par l'AWIPH, et a confié au Gouvernement le soin de fixer les conditions minimales à respecter en matière de sécurité, d'hygiène et de personnel, ainsi que les modalités de contrôle de ces personnes ou services. Ces dispositions ont notamment pour effet de faire émerger l'offre en matière d'accueil et d'hébergement, à titre onéreux, de personnes handicapées, dans des structures non agréées par l'AWIPH ou non reconnues par d'autres autorités publiques pour exercer cette activité. Depuis le 1^{er} décembre 1999, toutes les structures en activité devraient être en ordre.

¹¹¹ Cf. supra, point 1.4.1.

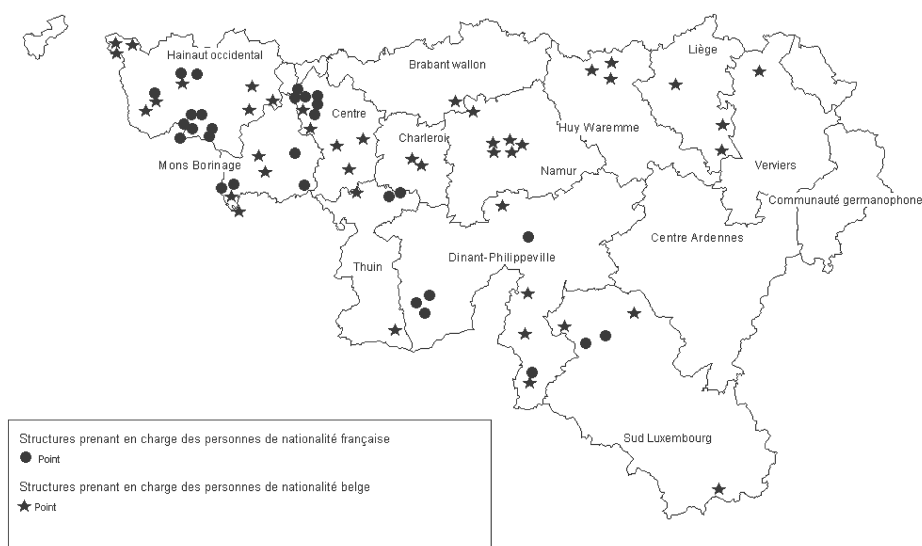
6.2 Etat des lieux

Parmi les services reconnus¹¹², certains sont réservés à des personnes de nationalité française, mais d'autres structures accueillent également plusieurs ressortissants français, sans qu'il soit possible, au vu des éléments figurant au dossier, de les dénombrer précisément.

Parmi les 38 structures dont le dossier a été examiné sur place, et qui accueilleraient principalement des personnes de nationalité belge, tous, sauf deux, prendraient en charge des adultes. Au sein de ceux-ci, on dénombre 12 structures apparentées à des services résidentiels, 10 services de type résidentiel de nuit, 5 services présentant une structure mixte (SAJA + SRNA ou SRA + SAJA), 3 services d'accueil de jour et un service qui organise des courts séjours pour autistes, le week-end. En outre, une structure inédite est constituée d'un centre de travail intégré avec hébergement adapté. Enfin, 6 services supervisent des appartements.

La carte ci-après permet de localiser ces différents services non agréés.

Carte 7 : Localisation des services reconnus par l'AWIPH et vertu de l'article 29 du décret du 6 avril 1995.



Au total, selon les évaluations réalisées par l'AWIPH, le nombre de places et de lits est d'environ 2.300, dont près des trois-quarts réservés à des ressortissants français. Néanmoins, les démarches entreprises jusqu'à présent par l'Agence pour identifier les maisons qui prennent en charge des personnes handicapées ne peuvent être assimilées à un dépistage systématique. Il n'est donc pas exclu que l'existence de nouvelles structures soit détectée, à la suite de dénonciations par exemple. En outre, toute nouvelle demande d'agrément, par des services déjà subventionnés, ne peut plus faire l'objet que d'une autorisation de prise en charge sans subventionnement de telle sorte que les personnes handicapées, non bénéficiaires de l'AWIPH, ne sont plus nécessairement des personnes de nationalité étrangère subsidiées par leur pays, ce qui n'est pas soulever un problème d'équité au niveau de la population handicapée belge.

¹¹² 68 services sont titulaires d'une autorisation de prise en charge, selon les informations communiquées par l'Agence à la mi-2000.

6.3 Les services réservés à des ressortissants français

Compte tenu des 1.500 lits ou places non subventionnables au sein des services agréés par l'Agence¹¹³, on peut estimer à plus de 3.000 le nombre de personnes handicapées de nationalité française hébergées en Belgique. En réponse à une demande importante de la part des autorités françaises, confrontées à un manque de structures d'accueil, se développe dans les zones frontalières une offre de services d'autant plus spontanée que ce secteur est créateur d'emplois et que les subventions octroyées par la France sont souvent supérieures à celles de l'AWIPH¹¹⁴.

6.4 Les autres services

6.4.1 Les services d'accueil de jour, une solution transitoire

Le fait que chacun des dix services résidentiels de nuit (pour rappel il en existe 26 dans le secteur agréé) s'inscrive en complément d'un service d'accueil de jour agréé, confirme que les services de jour constituent une solution transitoire pour les familles qui souhaitent conserver des liens étroits avec leur proche.

6.4.2 La prise en charge de personnes au profil psychiatrique

Plusieurs structures semblent avoir été créées dans le prolongement direct d'un hôpital psychiatrique, ce qui conduit à évoquer la question non encore résolue du devenir de certains patients psychiatriques, parfois non stabilisés, au terme d'une hospitalisation. Conscient du problème soulevé par le manque de places en maisons de soins psychiatriques et par l'accueil en milieu non adéquat de ces personnes, le ministre de l'Action sociale et de la Santé avait attiré l'attention des gestionnaires d'hôpitaux psychiatriques, en septembre 1997¹¹⁵, en leur recommandant la plus grande vigilance à l'égard des structures auxquelles ils adressent leurs patients. Bien qu'il soit parfois très délicat de vouloir distinguer un handicap mental d'une maladie mentale, il est possible qu'un certain nombre de personnes hébergées dans les structures précitées n'émargent pas strictement au domaine de l'intégration des personnes handicapées. Les services qui les accueillent se retrouvent pourtant dans le champ de supervision de l'AWIPH.

6.4.3 Le financement

La diversité des conditions d'hébergement, des services offerts, des prestations facturées ne permet pas de dresser un inventaire comparatif des prix demandés aux bénéficiaires.

¹¹³ Cf. chapitre 1, point 1.4.3.

¹¹⁴ A titre d'exemple, quelques prix de journée versés par la France à des institutions belges dont le dossier a été consulté : 7.500 équivalents francs belges en 1996 pour un centre d'hébergement de jeunes autistes, 5.100 francs belges pour des adultes qui souffriraient pour la plupart de troubles psychiatriques, 4.500 francs belges pour des adultes handicapés mentaux. Par comparaison, le montant journalier moyen des subventions globales nettes des parts contributives, versées par l'AWIPH, en 1997, était d'environ 2.800 francs dans le cas d'un service résidentiel pour jeunes et de 3.200 francs pour un service résidentiel pour adultes.

¹¹⁵ Lettre circulaire du 3 septembre 1997.

Des rapports d'inspection de l'Agence ou de l'administration de l'Emploi¹¹⁶, il ressort que lorsque les tarifs sont égaux, voire inférieurs à ceux de l'AWIPH, le service concerné, soit fournit un encadrement réduit au strict minimum, soit bénéficie de travailleurs sous statut précaire (travailleurs PRIME, ACS, etc.), soit fait largement appel aux services de bénévoles ou d'étudiants stagiaires, soit bénéficie de l'appui logistique ou financier d'une autre structure (bâtiment mis à disposition, couverture des frais de personnel) ou de tiers (mécènes, parents, etc.).

Deux cas ont été relevés où le paiement d'une somme de respectivement 20.000 francs et 50.000 francs était demandé pour l'installation du résident ou l'aménagement de la maison. Le fait que, dans ce dernier cas, une telle clause ait été retirée des conventions à la demande de l'AWIPH, ne signifie pas nécessairement que les pas de porte n'existent plus et ce, même dans le secteur agréé¹¹⁷.

6.4.4 La polyvalence du personnel

Vu les effectifs réduits dans les petites structures, les travailleurs sont souvent polyvalents de sorte que leurs prestations ne sont pas nécessairement en rapport avec leur qualification. Les documents actuellement exigés par l'article 48 de l'arrêté précité du 4 juillet 1996 ne permettent toutefois pas à l'AWIPH de connaître la fonction de chaque membre du personnel des services non agréés.

6.4.5 Les moyens d'action de l'Agence pour garantir la qualité de la prise en charge des personnes handicapées

Vu le caractère assez minimaliste des conditions posées par l'arrêté du 4 juillet 1996 pour l'obtention de l'autorisation, l'Agence serait assez démunie si elle constatait par la suite l'existence de problèmes au niveau de l'encadrement des personnes handicapées par exemple. Le retrait d'autorisation n'étant pas prévu par la réglementation, la seule possibilité serait de déposer plainte sur base de l'article 60 du décret du 6 avril 1995¹¹⁸.

¹¹⁶ En cas d'octroi de travailleurs sous statut PRIME.

¹¹⁷ L'examen de plusieurs dossiers relatifs à l'octroi de travailleurs PRIME¹¹⁹ à des services agréés a en effet mis en lumière la coexistence fréquente d'une association spécialement constituée pour collecter des dons (ou versements considérés comme tels). Les comptes des deux associations n'étant pas consolidés, l'AWIPH n'a pas nécessairement une vue exhaustive des flux financiers qui alimentent directement et indirectement les services qu'elle agréé et subventionne.

¹¹⁸ **Art. 60.** *Sans préjudice de l'application des articles 269 à 274 du Code pénal, seront punies d'un emprisonnement de huit jours à un mois et d'une amende de 500 à 1.000 francs ou d'une de ces peines seulement, les personnes qui auront contrevenu aux dispositions des arrêtés pris en exécution du présent décret ou fait obstacle à la surveillance organisée en vertu du présent décret ou de ses arrêtés d'exécution.*

6.5 Conclusions

Le secteur de l'accueil et de l'hébergement des personnes handicapées est sans doute l'un des rares où des structures qui exercent une même activité ne sont pas traitées de manière semblable. Or, les services qui ne disposent pour l'instant que d'une autorisation de prise en charge, sans subventionnement, ne sont pas tous gérés dans un but de lucre. La recherche permanente de sources de financement, le recours à des travailleurs de statut précaire, à des bénévoles, etc., n'est pas favorable à un travail serein.

Il faut toutefois constater que le cadre juridique actuel ne permet pas à l'AWIPH de s'opposer à l'ouverture d'un service au motif que l'offre existante serait déjà suffisante dans la sous région concernée.

Dans l'état actuel de connaissance du secteur non agréé, l'Agence évalue à environ 600 le nombre de personnes, non subventionnées par un pays tiers, qui pourraient, à terme, séjourner dans des maisons d'accueil ou d'hébergement bénéficiant d'une autorisation de prise en charge. L'absence d'obligation de disposer de l'avis d'un centre agréé au sujet de la catégorie de handicap et de la nécessité d'un placement, empêche de savoir si toutes ces personnes relèvent effectivement de la politique d'aide aux personnes handicapées.

La Cour n'ignore pas qu'un nouvel arrêté d'exécution de l'article 29 du décret du 6 avril 1995 est en cours de préparation, en vue d'accroître les exigences vis-à-vis des maisons d'accueil et d'hébergement et d'améliorer les moyens d'actions de l'AWIPH. L'autorisation de prise en charge qui est actuellement octroyée ne constitue en effet pas nécessairement le label de qualité que la population est en droit d'attendre.

En définitive, il appartient au pouvoir politique de déterminer la meilleure voie à suivre pour garantir à toutes les personnes handicapées une prise en charge de qualité, tout en maintenant le coût de l'accueil et de l'hébergement dans des limites compatibles avec les possibilités budgétaires de la Région.

Annexe 1

Liste des abréviations et des codes utilisés dans le rapport

AWIPH	Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées
FORem	Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi

Services agréés par l'AWIPH

SAI	Service d'aide à l'intégration
SAJA	Service d'accueil de jour pour adultes
SAJJ	Service d'accueil de jour pour jeunes
SAJJNS	Service d'accueil de jour pour jeunes non scolarisés
SCS	Service de court séjour
SRA	Service résidentiel pour adultes
SRNA	Service résidentiel de nuit pour adultes
SRT	Service résidentiel de transition
SPF	Service de placement familial

Abréviations en rapport avec l'agrément et le subventionnement

CA	Capacité agréée
CS	Capacité subventionnable
MA	Montant attribué
MT	Montant théorique
OMR	Occupation moyenne de référence

Typologie des handicaps de mineurs d'âge, ouvrant le droit à subvention de l'AWIPH

010	Troubles moteurs
020	Paralysie cérébrale
050	Dysmélie
060	Poliomyélite
070	Troubles graves de la parole, de la vue ou de l'ouïe
071	Troubles graves de la vue
072	Troubles graves de l'ouïe
080	Sclérose en plaques
090	Spina-bifida, myopathie, neuropathie
100	Epilepsie ¹²⁰
111	Déficience mentale légère
112	Déficience mentale modérée
113	Déficience mentale sévère
114	Déficience mentale profonde
115	Déficience mentale profonde et troubles comportement
120	Malformation du squelette ou des membres
140	Troubles caractériels, présentant un état névrotique ou pré-psychotique et nécessitant une éducation appropriée
150	Affection physique chronique non contagieuse

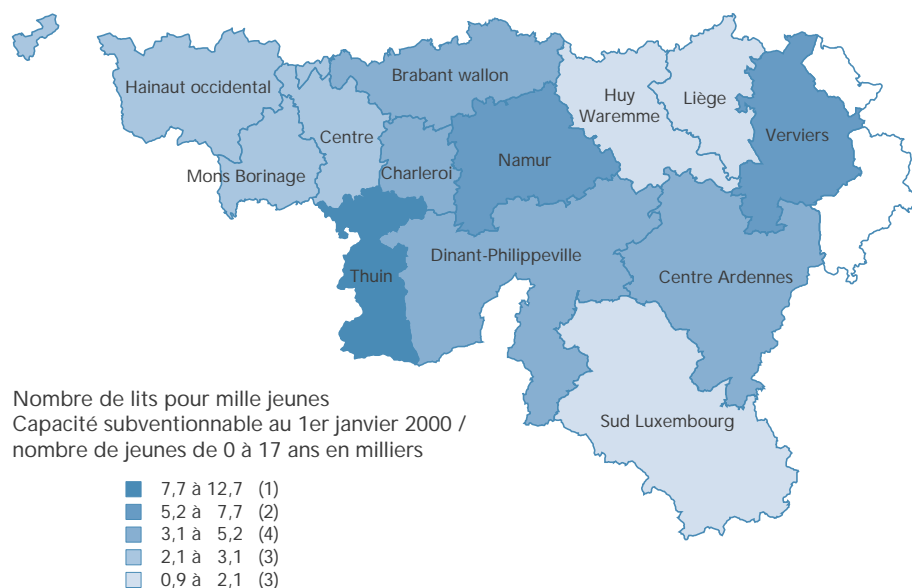
¹²⁰ Cette catégorie ne peut donner lieu à une intervention financière effective de l'Agence en services d'accueil ou résidentiels pour jeunes.

Annexe 2

Répartition de l'offre de services d'accueil et d'hébergement

1 Les services résidentiels pour jeunes

Carte 8 : Le taux de couverture des services résidentiels pour jeunes par commission subrégionale au 1^{er} janvier 2000



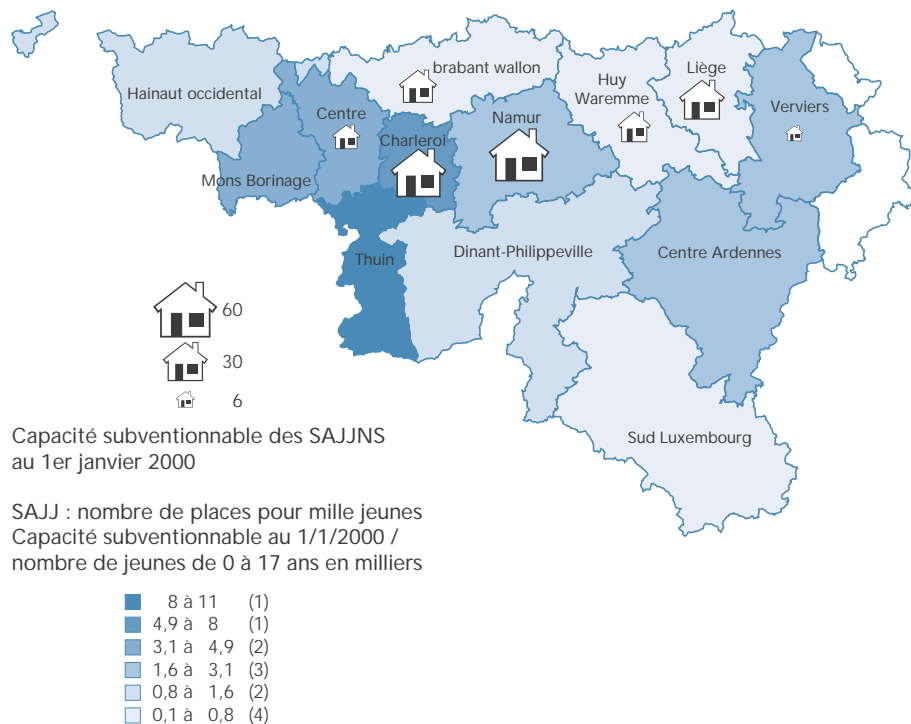
En ce qui concerne les services résidentiels pour jeunes, le taux de couverture, pour l'ensemble du territoire de langue française, est de 3,5 lits pour mille jeunes âgés de moins de 18 ans.

Les situations extrêmes peuvent être observées sur le territoire des commissions subrégionales de Thuin (11,87), Namur et Verviers (de 5,2 à 7,7), d'une part, sur celui des commissions du Sud Luxembourg, de Huy-Waremme et de Liège (taux inférieur à 2,1), d'autre part.

Les commissions de Charleroi, Dinant-Philippeville, du Brabant wallon et du Centre Ardennes présentent un taux de couverture compris entre 3,1 et 5,2 lits pour mille jeunes de moins de 18 ans.

2 Les services d'accueil de jour pour jeunes

Carte 9 : Le taux de couverture des services d'accueil de jour pour jeunes par commission subrégionale au 1^{er} janvier 2000

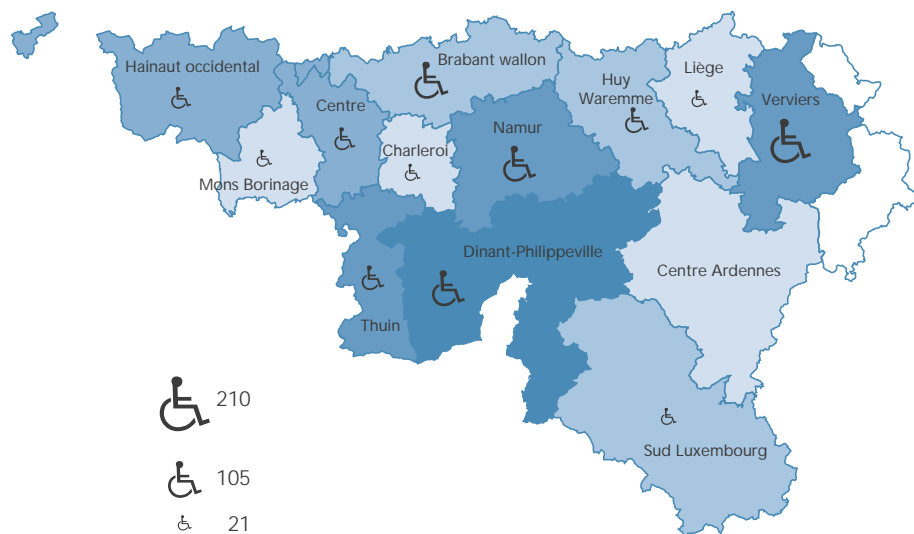


Au niveau des services d'accueil de jour pour jeunes, le taux de couverture moyen est de 2,29 places pour mille jeunes âgés de moins de 18 ans. Toutefois, il existe des disparités importantes entre commissions subrégionales. Celle de Thuin se distingue par un taux particulièrement élevé (10,9). Le territoire de la commission de Charleroi, où se situent trois services provinciaux arrive en seconde position (5,3). Le Centre et Mons Borinage ont également un taux supérieur à 3,1. Par contre, les commissions de Dinant-Philippeville, du Sud Luxembourg, du Centre Ardennes, du Hainaut occidental, de Verviers et de Namur se caractérisent par un taux inférieur au chiffre programme de 3,1.

A noter que les commissions de Thuin, du Hainaut occidental, de Mons Borinage, de Dinant-Philippeville, du Sud Luxembourg et du Centre Ardennes ne disposent pas de service d'accueil de jour pour non scolarisés.

3 Les services résidentiels pour adultes et le nombre de places C

Carte 10 : Le taux de couverture en SRA et le nombre de places C par commission subrégionale au 1^{er} janvier 2000



Nombre de lits C par commission subrégionale

SRA : nombre de lits pour mille adultes
Capacité subventionnable au 1er janvier 2000 /
nombre de personnes âgées de plus de 17 ans

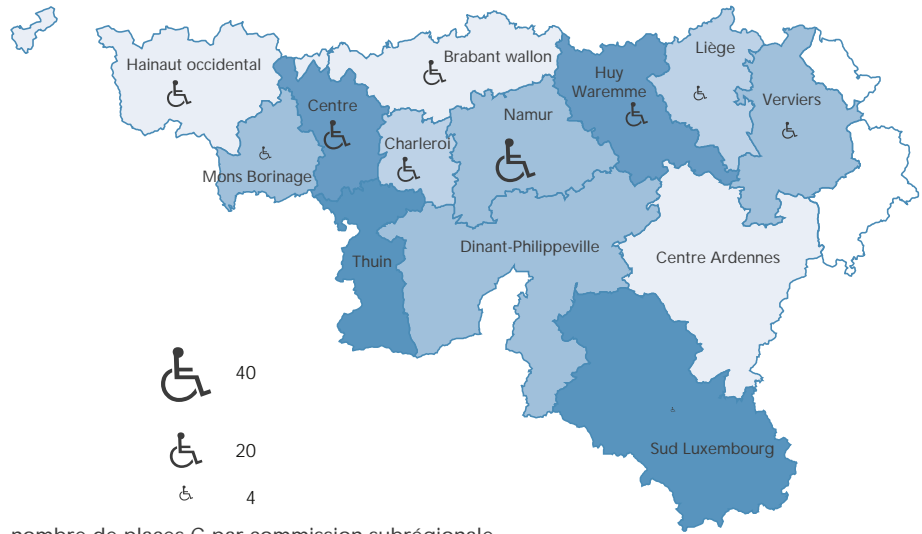
■	3,1 à 3,815	(1)
■	2,384 à 3,1	(3)
■	1,442 à 2,384	(2)
■	0,952 à 1,442	(3)
■	0,236 à 0,952	(4)

Pour ce qui concerne les services résidentiels pour adultes, le taux de couverture moyen pour le territoire de langue française est de 1,44 lits pour mille adultes. Six commissions se situent au delà de la moyenne : Dinant-Philippeville (3,81), Namur, Thuin et Verviers (de 2,6 à 2,9), le Centre et le Hainaut occidental (de 1,4 à 2,3).

Les sept autres commissions présentent des taux particulièrement faibles : Brabant wallon, Sud Luxembourg, Huy-Waremme (de 0,95 à 1,4), Liège, Centre Ardennes, Mons Borinage et Charleroi (taux inférieur à 0,8).

4 Les services d'accueil de jour pour adultes et le nombre de places C

Carte 11 : Le taux de couverture en SAJA et le nombre de places C par commission subrégionale au 1^{er} janvier 2000



SAJA : nombre de places pour mille adultes
capacité subventionnable au 1^{er} janvier 2000 /
nombre de personnes âgées de plus de 17 ans

- 1,041 à 1,254 (2)
- 0,851 à 1,041 (2)
- 0,704 à 0,851 (4)
- 0,617 à 0,704 (2)
- 0,405 à 0,617 (3)

Le taux de couverture moyen en services d'accueil de jour pour adultes est de 0,69 places pour mille adultes. Cinq commissions présentent un taux inférieur ou égal à cette moyenne, faible : Charleroi et Liège (0,617 à 0,69), Hainaut occidental, Centre Ardennes et Brabant wallon (taux inférieur à 0,5).

5 Complémentarité des SAJA et des SRNA

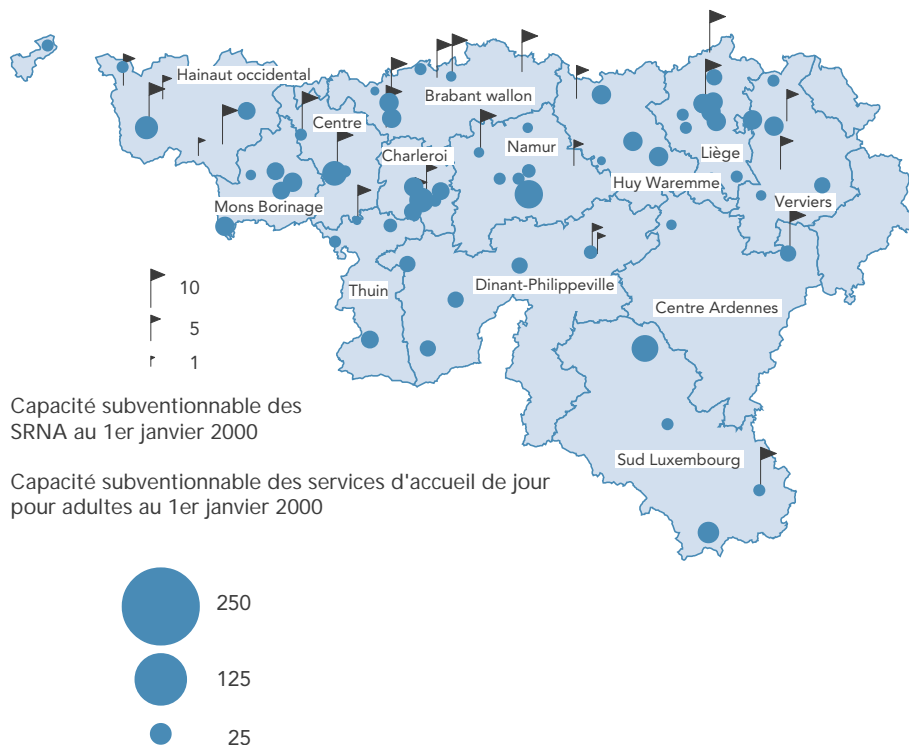
Un service résidentiel de nuit (anciennement dénommé home travailleurs) est censé héberger des personnes qui ont une activité en journée. Toutefois, d'après les responsables de l'Agence et les témoignages de responsables d'institutions, le nombre de travailleurs hébergés dans un service résidentiel de nuit a diminué au cours des dernières années et ce, en raison des exigences accrues en matière de productivité, dans les entreprises de travail adapté. L'accès aux SRNA n'est d'ailleurs plus limité à des adultes travailleurs. En conséquence, plusieurs bénéficiaires de ce type de structure fréquentent également un service d'accueil de jour.

Ainsi que l'illustre la carte ci-après, les 26 services résidentiels de nuit pour adultes sont tous proches de services d'accueil de jour, mais l'inverse n'est pas nécessairement vrai. Ainsi, les SAJA situés dans le nord de la commission subrégionale du Sud Luxembourg et dans le sud des commissions de Thuin et de Dinant-Philippeville sont relativement éloignés des SRNA subventionnés par l'Agence.

A noter qu'une dizaine de services résidentiels de nuit, non subventionnés par l'AWIPH, s'inscrivent également en complément d'un service de jour agréé (cf. chapitre 6, point 6.4. du rapport).

Plus du tiers des services de nuit agréés, en l'occurrence 10, sont situés sur le territoire des commissions subrégionales du Brabant wallon et du Hainaut occidental.

Carte 12 : Localisation des services d'accueil de jour pour adultes et des services résidentiels de nuit au 1^{er} janvier 2000



Annexe 3

Réponse du ministre

Cabinet du Ministre
des Affaires sociales
et de la Santé

Le 29 septembre 2000

Monsieur W. DUMAZY
Président de la Cour des Comptes
Rue de la Régence, 2
1000 BRUXELLES

Vos Réf. : F13-1.722.137 L4

Nos Réf. : ThD/YH/LB/00090838/14579

Objet : Analyse de la gestion de l'accueil et de l'hébergement des personnes handicapées en Région wallonne

Monsieur le Président,

Je vous prie de trouver dans cet envoi quelques considérations qu'il m'a paru opportun d'émettre par rapport aux remarques et propositions formulées par la Cour lors de son analyse de la gestion de l'accueil et de l'hébergement des personnes handicapées en Région wallonne.

Je vous prie de trouver également quelques remarques de forme concernant certains points du rapport.

Vous remerciant encore pour le travail réalisé, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Thierry DETIENNE

**Le Ministre des Affaires sociales et de la Santé du Gouvernement wallon,
Thierry DETIENNE**

Analyse de la gestion de l'accueil et de l'hébergement
des personnes handicapées en Région wallonne

Rapport de la Cour des Comptes adopté en Chambre française le 1^{er} août 2000

Considérations par rapport aux principales conclusions de l'étude

1 Les services du secteur de l'accueil et de l'hébergement

L'analyse menée par la Cour confirme le déséquilibre, identifié de longue date, entre les différents types de services destinés aux personnes handicapées et caractérisé notamment par :

- la sur-représentation des services pour mineurs
- la disparité géographique de l'offre de services.

L'intérêt des investigations qu'a menées la Cour réside dans le fait qu'elle a mis en évidence la nécessité d'améliorer les dispositifs réglementaires visant la réorientation de l'offre, principalement à travers les modalités de transformations de services. A cet égard, les travaux préparatoires au contrat de gestion entre le Gouvernement wallon et l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées (AWIPH), qui doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2001, ont intégré la nécessité de soutenir les transformations, les innovations et les coordinations des services dans le sens d'une plus grande diversification et complémentarité de l'offre. La poursuite de cet objectif s'inscrira dans un suivi systématisé de l'offre et de la demande au moyens d'indicateurs pertinents évalués de manière régulière.

2 La priorité d'accès des personnes lourdement handicapées

La réponse aux attentes des personnes plus lourdement handicapées constitue une priorité du Gouvernement wallon. Il convient donc que les dispositions réglementaires traduisent de manière cohérente et judicieuse cette préoccupation.

Le constat effectué par la Cour du fonctionnement non satisfaisant de certains dispositifs réglementaires, notamment concernant la gestion de la liste d'attente, nécessite rapidement les correctifs nécessaires. A cet égard, l'AWIPH a déjà renforcé différentes dispositions administratives dans le sens des recommandations de la Cour. Il conviendra d'évaluer, à bref délai, l'efficacité de ces mesures renforcées et de modifier, si nécessaire, la réglementation en cette matière.

Le cas particulier des personnes souffrant de pathologies multiples, notamment d'un handicap mental associé à des troubles du comportement retient également toute l'attention du Gouvernement. On ne peut que partager la suggestion de la Cour de rechercher des solutions adaptées en terme de prise en charge et de financement. La concertation avec les pouvoirs et entités concernés est à l'agenda des prochaines semaines du Ministre des Affaires sociales et de la Santé.

3 La problématique des services pour jeunes

Les questions soulevées par la Cour concernant cette problématique rencontrent des préoccupations que le département des Affaires sociales et de la Santé a prises en compte depuis plusieurs mois, à travers la réunion régulière d'experts et d'acteurs dans le domaine de la prise en charge de mineurs atteints de troubles caractériels. Les travaux de ce groupe restreint visent à dégager des lignes directrices d'une concertation élargie avec les différents niveaux de pouvoir concernés afin de mener une politique cohérente et adaptée de prise en charge des mineurs en question. Cette concertation élargie, principalement aux secteurs de l'aide à la jeunesse et de l'enseignement spécial, devrait permettre de redéfinir le rôle de chacun des intervenants et de jeter les bases d'une politique concertée dans la prise en charge de la population en cause.

Par ailleurs, les travaux préparatoires au contrat de gestion évoqué ci-dessus, ont pris largement en compte la nécessité de répondre de manière souple et adaptée aux besoins clairement identifiés et de favoriser la maintien de la personne dans son milieu familial ou dans son entourage habituel. A cet égard, le développement d'interfaces entre les secteurs, la réalisation de partenariats entre services spécifiques aux personnes handicapées et avec les services généraux ont été explicitement retenus.

4 Le subventionnement des services d'accueil et d'hébergement et des services apparentés

La Cour constate la complexité du mode de calcul des subventions octroyées aux services et particulièrement de celui de la subvention annuelle destinée à couvrir les frais de fonctionnement et de personnel.

Elle relève également que, malgré les améliorations introduites par l'arrêté du Gouvernement wallon du 9.10.1997, le système continue à générer d'importants excédents de subventionnement. A cet égard, elle considère que l'octroi du montant théorique de la subvention annuelle à tous les services ferait disparaître certains "avantages anormaux". En effet, dans certaines limites fixées par la réglementation, les services peuvent conserver la subvention annuelle attribuée antérieurement alors que le montant de leur subvention théorique lui est inférieur. Il faut cependant remarquer que le retour à la subvention théorique induirait des coûts indirects sur d'autres subventions et qu'il affecterait de manière très inégale les services concernés.

Si un réexamen des modalités de subventionnement est souhaitable, il doit être réfléchi en tenant compte des besoins réels des personnes handicapées (notamment en termes d'encadrement) ainsi que de la nécessité d'assurer d'une part, la viabilité des services et d'autre part, la maîtrise de la gestion du budget de l'AWIPH. Un tel réexamen a été retenu lors des travaux sur le contrat de gestion précité. S'agissant d'un processus dont les résultats ne peuvent être attendus qu'à moyen terme, le département des Affaires sociales et de la Santé a étudié d'ores et déjà, en concertation avec l'AWIPH, des adaptations du mode de subventionnement actuel visant à limiter certains effets non désirés ou à corriger certaines anomalies, relevés par la Cour, avec pour objectif une mise en application dès 2001.

5 Le coût de l'accueil et de l'hébergement pour la Région wallonne

La Cour relève une évolution sensible des coûts de l'accueil et de l'hébergement en 1998 et 1999. Cette croissance correspond à la mise en application de l'arrêté du Gouvernement wallon du 9.10.1997 qui visait, entre autres, à assurer un financement plus important de la prise en charge des personnes lourdement handicapées. Le Gouvernement entend poursuivre le développement de ce type de prise en charge, en favorisant les transformations de services et utilisant les moyens dégagés par la réorientation de certains d'entre eux vers l'axe ambulatoire de l'accompagnement des personnes handicapées.

La Cour note également la présence, dans l'encadrement dont dispose les services, d'un nombre important de demandeurs d'emplois remis au travail dans le cadre des mesures de résorption du chômage. A cet égard, les récents accords intervenus, en Région wallonne, pour le secteur non-marchand, prévoient la stabilisation de certains emplois structurels et l'implication des Ministres fonctionnels dans la gestion des programmes de résorption du chômage. De plus, en ce qui concerne les services extra-muros, des moyens supplémentaires seront octroyés à l'AWIPH, dès 2001, pour renforcer l'encadrement du personnel des services existants et développer de nouveaux services.

6 Les services non agréés

La prise en charge de personnes handicapées dans les services bénéficiant d'une simple autorisation de prise en charge retient particulièrement l'attention du Gouvernement. Dans le but de renforcer la qualité de la prise en charge de ces personnes, des dispositions réglementaires vont être prises à bref délai.

En outre, conformément à la volonté du Gouvernement wallon, rappelée au point 2 ci-dessus, les budgets prévisibles des années futures devront prendre en compte un accroissement de la prise en charge des personnes les plus lourdement handicapées dans les structures agréées et subventionnées par l'AWIPH. C'est par ce biais que la réponse aux besoins d'encadrement spécialisé de ces personnes pourra être progressivement améliorée.

Liste des tableaux

Tableau 1	Nombre et types de services agréés	14
Tableau 2	Handicap des personnes dans les services pour jeunes	15
Tableau 3	Handicap des personnes dans les services pour adultes	15
Tableau 4	Evolution de la capacité subventionnable au cours de la période 1994-2000	17
Tableau 5	Mécanisme d'ajustement de la capacité agréée subventionnable	18
Tableau 6	Evolution de la capacité non subventionnable au cours de la période 1994-2000	20
Tableau 7	Bilan des transformations au cours de la période 1998-1999	22
Tableau 8	Subsides à l'infrastructure / Coût maximum subsidié par type de service	24
Tableau 9	Délai de placement, par type de service, des personnes ayant transité par la liste d'attente	30
Tableau 10	Délai d'attente des personnes figurant sur la liste d'attente au 20 janvier 2000	31
Tableau 11	Evolution de l'écart entre les subventions attribuées et théoriques (période 1991-1993)	48
Tableau 12	Les coefficients réducteurs par type de service	49
Tableau 13	Subvention annuelle par prise en charge en SAJA, SRNA et SRA	50
Tableau 14	Règle générale de détermination de la subvention annuelle attribuée en fonction de la taille du service	51
Tableau 15	Evolution comparée des subventions annuelles en cas d'accroissement d'au moins 10% de l'occupation moyenne de référence	53
Tableau 16	Subvention annuelle (y compris subvention médecin) – Réconciliation entre les données de la comptabilité budgétaires et les données du service de l'accueil et de l'hébergement pour les années 1997 à 1999	63
Tableau 17	Parts contributives par types de bénéficiaires et de services (montants 1997, indexés chaque année)	65
Tableau 18	Subventions journalières et parts contributives par type de service	66
Tableau 19	Evolution du coût moyen net, par prise en charge et par type de service	66

Liste des cartes

Carte 1	Le taux de couverture en termes de capacité agréée subventionnable et localisation de la capacité non subventionnable	21
Carte 2	Le taux de couverture des services résidentiels de l'aide à la jeunesse et l'occupation moyenne en SRJ, subsidiés par l'Agence, des jeunes relevant de l'aide à la jeunesse	36
Carte 3	Localisation des écoles communales et provinciales d'enseignement spécial, des SAJJ et SRJ organisés par le secteur public	37
Carte 4	Localisation des écoles libres d'enseignement spécial et des services pour jeunes subsidiés par l'AWIPH organisés par le secteur privé	38
Carte 5	Le taux de couverture des structures d'hébergement de l'enseignement spécial de la Communauté française (homes d'accueil + homes d'accueil permanent) par Commission subrégionale (année scolaire 98/99)	43
Carte 6	Le taux de couverture assuré par les structures d'hébergement de l'Enseignement spécial de la Communauté française et par les services résidentiels pour les jeunes subsidiés par l'Agence	44
Carte 7	Localisation des services reconnus par l'AWIPH en vertu de l'article 19 du décret du 6 avril 1995	71
Carte 8	Le taux de couverture des services résidentiels pour jeunes par commission subrégionale au 1 ^{er} janvier 2000	76
Carte 9	Le taux de couverture des services d'accueil de jour pour jeunes par commission subrégionale au 1 ^{er} janvier 2000	77
Carte 10	Le taux de couverture en SRA et le nombre de place C par commission subrégionale au 1 ^{er} janvier 2000	78
Carte 11	Le taux de couverture en SAJA et le nombre de places C par Commission subrégionale au 1 ^{er} janvier 2000	79
Carte 12	Localisation des services d'accueil de jour pour adultes et des services résidentiels de nuit au 1 ^{er} janvier 2000	80

Liste des figures

Figure 1	Evolution de l'âge des bénéficiaires dans les services pour adultes	16
Figure 2	Evolution de la capacité agréée subventionnable (CS) et de l'occupation moyenne de référence (OMR) des services pour jeunes et des services pour adultes	19
Figure 3	Répartition des entrées de jeunes en services résidentiels, au cours de l'année 1998, en fonction de la catégorie de handicap	38
Figure 4	Comparaison de l'évolution des subventions annuelles attribuées en vertu des deux arrêtés de subventionnement en cas de diminution progressive de la population	52
Figure 5	Economies en cas de limitation de l'écart entre le montant théorique (MT) et le montant attribué (MA) en 1999	54
Figure 6	Répartition de la subvention annuelle (y compris la subvention médecin) de l'année de référence 1998 par type de service	64

dépôt légal	D/2001/1128/3
impression	St-Luc Nazareth
adresse	Cour des comptes Rue de la Régence, 2 B-1000 Bruxelles
tél	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
site Internet	http://www.courdescomptes.be