

Luxembourg, le 30 janvier 2023

Objet : Projet de règlement grand-ducal¹ portant sur l'évaluation de la qualité des services pour personnes âgées. (6250VKA)

*Saisine : Ministre de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région
(29 novembre 2022)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet règlement grand-ducal sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de fixer un cadre qualitatif pour l'évaluation de la qualité des services offerts par les structures d'hébergement, les réseaux d'aides et de soins et les centres de jour. Il trouve sa base légale dans le projet de loi n° 7524 portant sur la qualité des services pour personnes âgées².

Parallèlement à la présente saisine et à la même date, la Chambre de Commerce a également été saisie pour avis des projets suivants :

- Amendements gouvernementaux au projet de loi n° 7524 portant sur la qualité des services pour personnes âgées ;
- Amendements gouvernementaux au projet de règlement grand-ducal relatif à la loi du jjmmaaaa portant sur la qualité des services pour personnes âgées³ ;
- Projet de règlement grand-ducal portant sur les informations à transmettre dans le cadre de l'évaluation de la qualité des services pour personnes âgées⁴.

Les quatre textes (le projet de loi et les trois projets de règlements grand-ducaux, dont le Projet sous avis) sont connexes et il est partant essentiel aux yeux de la Chambre de Commerce que les quatre projets soient avisés puis adoptés concomitamment afin de coordonner leur entrée en vigueur.

¹ [Lien vers le projet de règlement grand-ducal sur le site de la Chambre de Commerce](#)

² [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés : Dossier parlementaire n° 7524](#)

³ [Lien vers le texte des amendements gouvernementaux au projet de règlement grand-ducal sur le site de la Chambre de Commerce](#)

⁴ [Lien vers le projet de règlement grand-ducal sur le site de la Chambre de Commerce](#)

En bref

- La Chambre de Commerce est favorable à l'instauration d'un système de contrôle de la qualité des prestataires de services pour personnes âgées basé sur des critères prédéfinis.
- Toutefois, le Projet sous avis dans sa rédaction actuelle, appelle différentes remarques, de sorte que la Chambre de Commerce ne peut marquer son accord que sous réserve de la prise en compte de ses commentaires.

Considérations générales

Le Projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet d'instaurer un cadre légal relatif au contrôle et l'évaluation de la qualité des services pour personnes âgées fournis par les différentes structures d'hébergement, les réseaux d'aides et de soins et les centres de jour.

Le Projet trouve sa base légale dans les articles 13, 28 et 43 du projet de loi n° 754 portant sur la qualité des services pour personnes âgées et portant modification de : 1° la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de copropriété des immeubles bâtis ; 2° la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans le domaine social, familial et thérapeutique (ci-après le « Projet de loi n° 7524 »).

Conformément aux dispositions précitées du projet de loi n° 7524, un règlement grand-ducal vient préciser le système d'évaluation organisé et réalisé par l'Etat au moins tous les trois ans et structuré en catégories et sous-catégories. Le Projet sous avis prévoit ainsi un système de notes et de points par critère pour mesurer le degré de qualité de chaque structure. L'article 8 du projet de loi n° 7524 prévoit la publication des résultats des évaluations sur un registre officiel des services pour personnes âgées établi sous l'autorité du ministre ayant la Famille dans ses attributions.

Si la Chambre de Commerce est favorable à l'instauration d'un système de contrôle et d'évaluation de la qualité des prestataires de services basé sur des critères qualité prédéfinis, elle s'interroge si le Projet, dans sa rédaction actuelle, aura réellement pour effet d'améliorer la qualité de la prise en charge des personnes âgées.

L'exposé des motifs explique que l'approche adoptée par le système de contrôle permettrait de comparer entre les différentes structures et services étant donné que les mêmes catégories et critères seront analysés pour chaque structure et services agréés. Le Projet privilégie ainsi davantage une comparaison entre les différentes structures et services que leur évaluation.

En outre, au regard de l'objectif de comparaison entre prestataires, le système proposé risque de s'avérer démesuré et chronophage.

Le Projet sous avis appelle différents commentaires (i) quant aux éléments prévus, (ii) quant à des points pertinents non prévus qu'il serait utile d'ajouter et (iii) quant à son impact financier.

Concernant les éléments du système d'évaluation prévu par le Projet sous avis

La Chambre de Commerce s'interroge dans un premier temps quant à la structuration des critères du système prévu pour l'évaluation de la qualité des services pour personnes âgées et estime qu'une clarification serait utile afin de séparer d'une part, les points attribués lors du constat factuel d'existence d'un concept, d'une procédure, d'une communication ou d'une instruction écrite (tels que prévus à l'article 1^{er} § (2), point 1^o) et d'autre part, les points attribués en relation avec les critères relevant de l'analyse des dossiers ou de l'interview de personnes (prévus sous article 1^{er} § (2), points 2^o et 3^o).

Le système de notation proposé par le Projet appelle également certaines remarques. L'attribution des points de qualité pour l'analyse des dossiers ou les interviews d'au moins cinq résidents, représentants légaux, personnes de contact ou membres du personnel en charge (prévu par l'article 1^{er} § (2), point 2^o) est déterminée en fonction du pourcentage de résidents, membres du personnel ou dossiers consultés pour lesquels le critère qualité est considéré comme rempli.

Or, dans l'hypothèse où seulement cinq personnes ou dossiers sont consultés (ce qui est le minimum prévu par le Projet), les taux de 90 % et de 70% correspondent respectivement à 4,5 et 3,5 résidents, membres du personnel ou dossiers consultés, et ne peuvent mathématiquement pas être atteints. De plus, si trois dossiers sur cinq ne remplissent pas le critère de qualité, le nombre de points attribués sera de 0 alors que 2 dossiers rempliraient les critères.

Les mêmes remarques s'imposent pour l'évaluation du degré de satisfaction d'au moins cinq résidents sur une échelle de 1 à 5 (prévue par l'article 1^{er} § (2), point 3^o). Il ne serait pas possible d'attribuer trois points sauf à obtenir 3,5 personnes d'accord ou tout à fait d'accord et l'on ne pourrait attribuer cinq points qu'à la condition que 100% des cinq personnes interrogées soient d'accord ou tout à fait d'accord.

De plus, l'attribution des points par critères devrait être pondérée car tous les critères évalués ne sont pas équivalents. Par exemple, une pondération identique est actuellement attribuée au critère « *le personnel applique la procédure écrite concernant les règles d'hygiène et sanitaires* » et au critère de satisfaction du résident quant à la « *présentation des repas* » alors que le risque induit par un non-respect du premier critère pourrait avoir un impact potentiel grave sur la santé du résident comparé au second critère qui présente un caractère moins essentiel.

Pour le surplus, la Chambre de Commerce regrette que le Projet sous avis ne contienne pas de critères objectifs de sélection des dossiers et des personnes que les agents de l'Etat seraient amenés à consulter, respectivement interviewer en vue de l'évaluation des services pour personnes âgées. Le choix et la taille de l'échantillonnage mériteraient ainsi des précisions et des explications complémentaires.

La Chambre de Commerce relève également que l'évaluation des critères n'est pas reproductible, à savoir que la personne consultée pourrait changer d'avis après son entretien initial et l'évaluation de la structure pourrait ainsi varier sensiblement.

Enfin, l'opinion subjective des résidents vaut pour la majorité des points dans le cadre du système d'évaluation. La qualité perçue n'est pourtant pas toujours significative de la qualité réelle des structures concernées. Le dispositif proposé par le Projet sous avis permettrait ainsi d'évaluer la satisfaction des bénéficiaires mais pas nécessairement la qualité réelle du service alors que les deux aspects sont essentiels. Afin d'assurer un certain équilibre entre ces deux aspects dans le

résultat de l'évaluation, il serait recommandé de se limiter à l'analyse des dossiers à l'article 1^{er} § 2, point 2° et intégrer l'opinion subjective du résident exclusivement dans l'article 1^{er} § 2, point 3°.

Concernant certains éléments pertinents à intégrer au système d'évaluation

La Chambre de Commerce relève que le Projet sous avis ne contient pas de définitions des termes employés. L'absence de définition est susceptible de donner lieu à des interprétations différentes dans le temps et en fonction des interlocuteurs concernés, ce qui peut être source d'insécurité juridique. La Chambre de Commerce s'interroge en ce sens s'il ne serait pas pertinent d'intégrer un article relatif aux définitions des termes afin d'assurer une interprétation uniforme des termes employés.

Pour le surplus, le Projet ne prévoit pas de formulaire structuré, comme une grille de questions pour faciliter l'évaluation des structures de point de vue pratique, ni un modèle de rapport structuré pour permettre de comparer les résultats successifs des évaluations menées. L'intégration de modèles peut ainsi être préconisée dans un souci de simplification et uniformisation des évaluations à réaliser.

De même, la qualité structurelle ne semble pas être suffisamment en compte, respectivement valorisée dans la liste des critères d'évaluation prévus par le Projet. Le travail fourni par les structures qui ont déjà mis en place des éléments d'évaluation, comme l'approche processus ou l'analyse de risques, n'est pas valorisé de façon adéquate. Ainsi, l'adhésion à un système existant de certifications ou d'évaluation pourrait permettre de dispenser de l'évaluation de certains critères. L'amélioration continue ne semble pas non plus retenir suffisamment l'attention alors qu'il s'agit d'un levier essentiel pour augmenter progressivement la qualité de la prise en charge et la satisfaction des usagers.

De plus, le Projet sous avis n'intègre par la coordination entre les parties prenantes à la prise en charge des personnes âgées parmi les critères d'évaluation de la qualité des services alors qu'il s'agit d'un élément fondamental de la qualité de la prise en charge. De même, les critères définis par le système proposé ne permettent pas d'évaluer la gestion des risques traités par les structures au quotidien. Par exemple, les éléments mis en œuvre pour prévenir l'incontinence ou bien le risque de glissement ne sont pas mis en relief.

La Chambre de Commerce note également que le rapport de remédiation qui doit être présenté en cas de note générale insuffisante lors d'une évaluation et qui doit être avisé par la Commission permanente pour le secteur des personnes âgées prévue à l'article 102 du projet de loi n°7524, n'est pas évoqué dans le Projet de règlement grand-ducal sous avis.

Enfin, il est important de relever que certains indicateurs de l'évaluation de la qualité des services aux personnes âgées prévu par le Projet sous avis semblent identiques, sinon pour le moins similaires avec les critères du contrôle réalisé par l'Administration d'évaluation et de contrôle (AEC) de l'assurance dépendance.

Par exemple, le Projet de règlement grand-ducal sous avis prévoit un critère suivant lequel l'existence d'une procédure écrite concernant l'établissement et la mise à jour du dossier individuel du résident devrait être vérifiée par les agents de l'Etat. Or, le contrôle de qualité réalisé par l'AEC (prévu par le Règlement grand-ducal du 13 décembre 2017 déterminant le contenu de la documentation de la prise en charge et les indicateurs de qualité de la prise en charge⁵) prévoit déjà l'évaluation de la qualité et de l'exhaustivité de la documentation des aides et soins et la vérification de la mise à jour tous les trois mois de la semaine type de prise en charge. Il est dès lors important

⁵ [Règlement grand-ducal du 13 décembre 2017 déterminant le contenu de la documentation de la prise en charge et les indicateurs de qualité de la prise en charge](#)

d'éviter une redondance des contrôles des différentes structures proposant des services aux personnes âgées sur les mêmes indicateurs

Concernant l'impact financier du Projet sous avis

La Chambre de Commerce constate que la fiche financière du Projet de règlement grand-ducal sous avis précise qu'il n'aura pas d'impact sur le budget de l'Etat. Elle s'étonne d'une telle indication alors que la fiche financière annexée aux seconds amendements du projet de loi n° 7524 renseigne un budget prévisionnel annuel de 453.681.- € pour la réalisation des évaluations de la qualité auprès des structures d'hébergement, des services d'aides et de soins à domicile et des centres de jour pour personnes âgées, conformément aux articles 13, 28 et 43 du projet de loi.

Au regard de l'ampleur du travail à accomplir, le budget prévisionnel, même s'il est exclusivement dédié à l'évaluation de la qualité des services pour personnes âgées, pourrait s'avérer insuffisant.

En outre, la Chambre de Commerce regrette qu'aucun financement n'a été prévu pour les structures qui vont devoir adapter leur système informatique et dédier du personnel pour la réalisation des recensements prévus ou pour assister les agents de l'Etat lors des visites en vue des contrôles à effectuer.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut marquer son accord au projet de règlement grand-ducal que sous réserve de la prise en compte des remarques formulées dans le présent avis.

VKA/PPA