

Prise de position de l'EGCA
Entente des Gestionnaires des Centres d'Accueil a.s.b.l.
quant au projet de loi 5830
« organisant l'aide sociale »

La présente prise de position a été approuvée par le
Conseil d'Administration de l'EGCA en date du 13 mai 2008

Timing procédure d'adoption de la prise de position EGCA :

- 9.5.2008 : envoi de la version 3 (final) au Conseil d'Administration pour approbation ;
- 13.5.2008 : date limite pour approbation par mail de la part des administrateurs de l'EGCA ;
- 14.5.2008 : diffusion de la prise de position EGCA aux instances compétentes ;
- 20.5.2008 : discussion du projet de loi dans la commission parlementaire de la Famille

L'EGCA - Entente des Gestionnaires des Centres d'Accueil a.s.b.l. (cf. présentation en dernière page) se permet de présenter dans le contexte du projet de loi 5830 quelques réflexions et suggestions.

Vu qu'une réforme du « domicile de secours » et des « offices sociaux » s'imposait depuis longtemps, l'EGCA salue globalement le projet de loi 5830 organisant l'aide sociale qui a été déposé à la Chambre des Députés le 22 janvier 2008. Dans un esprit de collaboration constructive, nous aimerions néanmoins faire un certain nombre de commentaires et propositions qui nous semblent importantes.

Analyse des articles

Article 1 :

1. Si nous saluons bien évidemment la démarche consistant à créer un « *droit à l'aide sociale destiné à permettre à l'ayant droit de mener une vie conforme à la dignité humaine* », nous aurions aimé que l'article en question précise davantage le droit en question. D'ailleurs, vu la difficulté de définir la « dignité humaine », nous suggérons de remplacer cette dernière notion par celle de « *mener une vie décente* », et de mettre cette notion de « *vie décente* » en relation avec les différentes conventions internationales que le Luxembourg a ratifié : déclaration universelle des droits de l'homme, charte sociale européenne...

Article 2 :

2. Dans l'énumération contenue dans cet article et décrivant les différents aspects de l'aide, nous pensons qu'il y a lieu de rajouter les volets suivants:
 - les éléments en rapport avec le droit à l'information et à la communication ;
 - les éléments en rapport avec le droit à l'éducation et à la formation ;
 - les éléments en rapport avec l'hygiène (articles pour bébés, pour personnes âgées, pour personnes nécessitant des soins...) ;
 - les éléments en rapport avec le droit à la culture.

3. Nous ne prendrons pas de position tranchée quant à la question de savoir si les conditions de réalisation de ces droits doivent être inscrites dans le texte de la loi, ou au contraire dans des règlements grand-ducaux d'application. Néanmoins il nous semble indispensable que les précisions quant à la mise en pratique de ces droits soient connues avant que le projet de loi ne soit voté. En effet en absence de ces précisions, le projet de loi risque d'avoir une portée très limitée, ce que nous ne souhaitons pas.

Concrètement nous proposons d'inscrire dans la loi une méthodologie en vue de l'élaboration de critères nationaux d'obtention de l'aide sociale et dans le règlement grand-ducal la création d'une instance chargée d'une harmonisation progressive de ces aides sur le territoire national.

Article 3 :

4. Nous proposons de rayer la première phrase dans la mesure où elle ne crée ni droits, ni obligations et qu'en outre elle utilise la notion « d'aide sociale » dans un sens différent de l'intitulé du projet de loi.
5. En outre nous suggérons de rendre le contrat de solidarité obligatoire dès lors qu'une aide sociale est versée pendant plus de 3 mois consécutifs ou dès lors que le montant total attribué dépasse les € 50 indice 100. Le début de la deuxième phrase deviendrait alors « L'aide sociale doit être assortie d'un contrat ... ».
6. Les relations entre Etat et citoyens sont de plus en plus réglées par des contrats individuels entre deux contractants, n'ayant pas les mêmes capacités de négocier le contenu des contrats en question. Nous nous référons ici par exemple à la « convention d'activation individualisée » (Article L.521-9 du Code du Travail). Dans le contexte du présent projet de loi 5830 nous sommes d'avis qu'il devrait fixer un cadre à ces contrats de solidarité en précisant qu'ils doivent :
 - a. relater les droits et obligations respectives, en insistant sur le soutien actif indispensable de la part de l'office social par rapport à la personne ayant besoin d'aide,
 - b. les objectifs à atteindre,
 - c. les procédures régissant les relations entre les deux parties et
 - d. les possibilités de médiation en cas de conflit.

Article 4 :

7. Les exclusions de l'article 4 posent des problèmes bien réels. En effet les personnes étant au Luxembourg en cours de procédure de régularisation sont exclues de l'aide en question. Comme nous savons que les différentes procédures peuvent s'étendre sur de nombreuses années et concernent un nombre important de personnes, le projet de loi devrait en tenir compte.

De même les personnes concernées par les tirets 2, 3 et 4 devraient pouvoir bénéficier de l'aide sociale sous certaines circonstances :

- **ad taret 2** : il arrive de temps à autre que le tiers disparaît ou bien ne peut tenir ses engagements ;
- **ad taret 3** : en ce qui concerne les intracommunautaires, l'inscription dans une école ou université au Luxembourg, ne devrait pas être considérée comme un critère d'exclusion ; en ce qui concerne les extracommunautaires, l'exclusion ne devrait jouer qu'en cas d'abus manifeste, à savoir en cas d'inscription dans une école ou université au Luxembourg, sans que cette inscription ne soit suivie par une fréquentation régulière des cours; en outre nous aimerions tirer l'attention sur le fait que le statut des étudiants étrangers est réglé dans d'autres cadres législatifs ;
- **ad taret 4** : nous pensons que la durée de séjour devrait se référer à une durée dans l'espace Schengen et non pas sur le territoire national ;

Article 6 :

8. Vu la participation communale de 50% aux dépenses de l'Office social, les phénomènes suivants prendront une envergure non maîtrisable, à moins que l'Etat n'impose un plan national de regroupements communaux, ce qui ne sera pas aisément réalisable :
- Lors de la constitution des offices intercommunaux, les communes aisées et n'ayant pas beaucoup de personnes vivant dans la pauvreté sur leur territoire ne voudront pas se lier avec les communes moins aisées et ayant beaucoup de personnes touchées par la pauvreté sur leur territoire.
 - Les communes ayant favorisé au cours des dernières décennies le logement social, occupé par la force des choses par des personnes plus enclines à tomber dans la pauvreté, seront désavantagées, parce qu'elles devront en plus des frais pour le logement social porter 50% des dépenses de l'office social. Dans ce contexte nous suggérons la création d'une obligation pour chaque commune d'avoir un minimum de 10 % de logements sociaux sur leur territoire et la création d'un fonds de compensation alimenté par des montants à verser par les communes qui ne remplissent pas leur obligation d'avoir 10 % de logements sociaux sur leur territoire.

Article 7 :

9. Nous ne prendrons pas de position tranchée quant à la question de savoir si le détail des missions doit être inscrit dans le texte de la loi, ou au contraire dans des règlements grand-ducaux d'application. Néanmoins il nous semble indispensable que le détail soit connu avant que le projet de loi ne soit voté.

Article 10 :

10. Dans un esprit de démocratie participative, nous suggérons une disposition légale prévoyant que le Conseil d'Administration comporte au moins une personne représentant les prestataires de services privés dans le secteur social et une personne représentant les concernés, à savoir les personnes touchées par la pauvreté.
11. Par ailleurs nous pensons qu'il n'incombe pas au conseil d'administration de « statuer sur les demandes de prestations et sur les restitutions » dès lors que l'aide sociale engagée est inférieure à €200 indice 100, cette fonction incombant au personnel engagé et dûment qualifié pour ce faire. Par contre il nous semble que le conseil d'administration devrait avoir comme mission de définir annuellement les grandes lignes d'orientation de sa politique en matière d'aide sociale, mission qui n'est pas énoncée dans l'actuel projet de loi.

Articles 19 et 20 :

Ces articles nous suggèrent les commentaires suivants :

12. Il nous semble opportun de régler en détail à un niveau légal la définition des tâches du Conseil d'Administration de l'Office et la définition des tâches du personnel engagé. Comme dit précédemment nous pensons qu'il n'incombe pas au conseil d'administration de statuer sur des demandes d'aide sociale pour des montants inférieurs à €200 indice 100, cette fonction incombant au personnel engagé et dûment qualifié pour ce faire. Par contre il nous semble que le conseil d'administration devrait avoir comme mission de définir annuellement les grandes lignes d'orientation de sa politique en matière d'aide sociale.
13. Il nous semble essentiel que chaque office social ait à sa disposition une équipe multidisciplinaire pouvant se prévaloir de formations spécialisées dans le domaine social, dont au moins une personne de niveau master. Vu l'évolution rapide en matière de désignation des formations et de diplômes, il ne nous paraît pas indiqué de mentionner une formation précise dans la loi.

14. Dans le commentaire des articles, il est fait mention de la possibilité pour un office social de sous-traiter certaines missions à des prestataires privés. En tant que représentants de bon nombre de prestataires privés du secteur social, nous soutenons cette perspective, permettant une meilleure utilisation des ressources humaines et la mise en place de véritables équipes multidisciplinaires sous contrat avec plusieurs offices sociaux intercommunaux. En vue de souligner la plus-value de cette perspective, nous suggérerons d'intégrer cette possibilité de façon explicite dans le texte de loi.
15. Par ailleurs la délégation de cette mission de service public à un ou plusieurs prestataires privés devra se faire en conformité avec l'évolution actuelle en matière de législation communautaire en rapport avec le mandatement, qu'il y a lieu de citer ici de façon explicite.
16. En cas de sous-traitance de certaines missions à des prestataires privés, le lien de subordination du personnel s'établira dès lors par rapport aux instances de ce prestataire et la formulation de l'article 19 serait à revoir.
17. En outre la loi devrait prévoir un nombre minimal de jours et d'heures d'accessibilité de l'office social, notamment en période de fin de semaine et de vacances.
18. En cas d'office social intercommunal, la loi devrait en outre prévoir un nombre minimal de jours et d'heures d'accessibilité de l'office social dans les localités qui ne correspondent pas au siège des bureaux de l'office social.

Articles 22 et 23 :

19. L'Etat limite sa participation à 50% des dépenses de l'office, ce qui entraîne également une charge de 50% pour les communes concernées. Or nous constatons sur le territoire national une grande disparité de ressources entre les différentes communes et une grande disparité de personnes pauvres entre les différentes communes. Dans ce contexte nous suggérons un remboursement à 100 % aux communes, pour réaliser une véritable égalité de traitement entre communes.

Article 24 :

20. Nous nous permettons d'exprimer un certain scepticisme quant à une mise sous double tutelle ministérielle des offices sociaux. Dans le contexte d'une simplification administrative et d'une efficacité optimale au bénéfice de la population cible, nous proposons un seul ministère de tutelle. Par ailleurs une collaboration intense est vitale entre l'office social, les acteurs du secteur social et les institutions étatiques. Une équipe multidisciplinaire responsable est en effet nécessaire pour développer un programme global de lutte contre la pauvreté et les inégalités. Il n'est pas possible de situer l'aide sociale à un niveau purement communal, mais il est important de la placer également dans un cadre national voire européen et par là souligner la responsabilité gouvernementale et européenne.

Article 25 :

21. Comme tous les concernés par une aide sociale n'ont pas nécessairement un « domicile », nous pensons qu'il y a lieu de régler dans cet article la procédure à appliquer pour ces personnes : « *les rayés d'office* », les étrangers etc.
22. Nous ne prendrons pas de position tranchée quant à la question de savoir si le détail des procédures doit être inscrit dans le texte de la loi, ou au contraire dans des règlements grand-ducaux d'application. Néanmoins il nous semble indispensable que le détail soit connu avant que le projet de loi ne soit voté.

Articles 26 et 27 :

23. L'Office est amené à prendre des décisions par rapport à des situations d'urgence. Ainsi les procédures doivent être adaptées. Parler d'enquête sociale, de diagnostic précis et de droit de recours, sans régler la question de la réaction à la détresse immédiate, ne nous semble pas la meilleure solution. Dans ce contexte la redéfinition des missions de l'Office Social conformément à nos remarques en rapport avec les articles 10 et 19 prennent tout son sens : les professionnels règlent les situations d'urgence, le conseil d'administration définit la politique globale à suivre.
24. Nous pensons que l'instance de recours à inscrire au niveau de l'article 27 devrait être le « Tribunal Administratif » et la « Cour Administrative ». En effet cette façon de procéder aurait l'avantage de l'existence d'une procédure en référé, qui pourrait être utilisée en cas d'urgence manifeste.
25. Par ailleurs un recours réel n'est envisageable que par rapport à des critères d'attribution à définir, d'où notre revendication d'inscription dans la loi d'une méthodologie en vue de l'élaboration de critères nationaux d'obtention de l'aide sociale et notre revendication d'inscription dans le règlement grand-ducal d'une instance chargée d'une harmonisation progressive de ces aides sur le territoire national.

Article 29 :

26. Nous suggérons de rajouter sous le quatrième tiret, la mention de l'énergie domestique « *pour chauffer l'eau nécessaire à l'hygiène* ».

Articles 37 :

27. Nous pensons que les missions d'administrateur d'un Office Social devraient par essence être des missions bénévoles, effectuées par des personnes animées de civisme, et ne devraient sous aucune circonstance donner lieu à l'octroi de jetons de présence, indemnités et autres avantages. Un dispositif ad hoc devrait remplacer l'actuel dispositif du projet de loi.

Signalons dans ce contexte, qu'en cas de redéfinition des missions conforme à nos remarques en rapport avec les articles 10 et 19, le nombre de séances de l'office social sera sensiblement inférieur à ce que le projet de loi actuel prévoit.

L'EGCA - Entente des Gestionnaires des Centres d'Accueil a.s.b.l. – www.egca.lu - est une fédération d'organismes privés gestionnaires de structures sociales au Luxembourg. Elle compte actuellement 73 organismes membres, gestionnaires de structures pour jeunes ou pour femmes en détresse, pour personnes handicapées et pour personnes sans abri, gestionnaires de services de consultation ou de services d'insertion professionnelle. L'EGCA s'est donné les missions suivantes :

AIDER ET COORDONNER les propositions, initiatives et actions des organismes engagés sur le terrain de l'aide sociale et diffuser les innovations dans ce vaste réseau.

OFFRIR UN LIEU DE REFLEXION à l'ensemble des partenaires pour analyser des problèmes qui requièrent de nouvelles approches, pour mettre en œuvre de nouvelles formes d'action.

PROMOUVOIR UN DIALOGUE CIVIL REEL entre représentants des autorités publiques et représentants des différentes branches de la société civile organisée.

ASSURER une veille législative et réglementaire permanente et diffuser les résultats dans le réseau.

REPRESENTER dans le respect de leurs diversités les organismes auprès des pouvoirs publics. Par sa représentativité et sa capacité à synthétiser les points de vue des différents partenaires associatifs, elle est en mesure de présenter au législateur, aux pouvoirs publics et aux administrations les souhaits, les remarques, les mises en garde des associations, en tenant compte des différentes sensibilités associatives.

SOUTENIR TECHNIQUEMENT les organismes en développant leur capacité de gestion, tant sur le plan financier que sur celui des ressources humaines.