

Prise de position de l'EGCA
Entente des Gestionnaires des Centres d'Accueil
a.s.b.l.
quant au volet financement du
projet de loi « Aide à l'enfance »
(version 5-définitive)

Le présent avis a été approuvé par le
Conseil d'Administration de l'EGCA en date du 16 août 2007.

L'EGCA - Entente des Gestionnaires des Centres d'Accueil a.s.b.l. (cf. présentation en dernière page) se permet de vous soumettre dans le contexte du projet de loi « Aide à l'enfance » une prise de position quant au volet financement.

En effet le projet de loi « Aide à l'enfance » comporte deux chapitres particulièrement importants, à savoir d'un côté le chapitre consacré à la mise en place d'un « Office Nationale de l'Enfance » et d'un autre côté le chapitre consacré à la mise en place d'un nouveau mode de financement dans une grande partie de ce qui était appelé jusqu'à présent « le secteur conventionné de la famille ». Nous nous limiterons dans le présent avis aux aspects en rapport avec le financement (Titre 5 - articles 26 à 30 du projet de loi) et nous nous proposons de revenir sur les autres sujets dans un avenir proche.

Remarques introductives

1. Nous saluons l'initiative de conférer aux usagers, en l'occurrence aux enfants, des **droits à des prestations sociales** et de s'éloigner de la logique des dernières 30 années, au cours desquelles les conventions par couverture du déficit financier en premier lieu les institutions et seulement de façon subsidiaire les prestations. Néanmoins nous devons constater à regret que ce changement de paradigme n'est pas poursuivi par les auteurs du projet de loi avec conséquence. Ainsi dans le point central de l'exposé des motifs intitulé « Participation financière de l'Etat », les auteurs font de nouveau marche-arrière et se situent dans une logique de financement des institutions. Il va de soi qu'en cas de changement de mode de financement, la totalité des conséquences de ce changement est à prendre en compte.
2. Si on part d'une approche de « droits à conférer à des bénéficiaires », il va de soi que ces droits doivent être formulés de façon à ce qu'ils soient opposables devant une juridiction le cas échéant. Les droits en question doivent donc avoir une **consistance précise et distincte**, et ne doivent pas être tributaires des capacités financières passagères des pouvoirs publics ou des capacités actuelles des prestataires.

En d'autres termes nous en revenons aux caractérisations classiques des droits à des prestations, qui sont synthétisés dans les concepts bien connus « availability, affordability, transparency, non-discrimination, proportionality ».
3. En tout état de cause nous estimons qu'en l'état ce projet de loi créerait des graves conflits avec l'actuelle **loi ASFT et ses règlements grand-ducaux d'application**. Ainsi nous pensons qu'il y aurait lieu de présenter, en parallèle à ce projet de loi, des éléments modificatifs de la loi ASFT citée, et des projets de règlements grand-ducaux ASFT adaptés. En outre certaines questions en rapport avec les agréments et le contrôle des agréments des sous-traitants sont à clarifier dans le texte du projet de loi.
4. Il nous semble impératif de rappeler dans ce contexte aux gestionnaires actuels qu'une modification importante au niveau du mode de financement aura inévitablement des conséquences en matière de **gestion du risque financier**. Ainsi chaque gestionnaire devra évaluer s'il peut garder sa structure juridique actuelle (asbl ou fondation) ou s'il devra créer une structure juridique mieux appropriée (SARL, SA ou société coopérative).

5. De même un nouveau mode de financement implique de nouvelles relations entre gestionnaires. Alors qu'il fût un temps où ces derniers se voyaient comme complémentaires, ils se verront de plus en plus comme **concurrents** sur un marché ouvert, encore appelé « quasi-marché » dans les nouvelles approches théoriques. Cette évolution ne manquera pas d'ailleurs d'avoir également des répercussions sur les fédérations d'employeurs.
6. Par ailleurs dans le contexte d'une bonne **gouvernance** il nous semble également nécessaire de prévoir dans le texte de la loi un article qui définit le rôle à jouer par les organismes représentant les usagers et les organismes représentant le personnel.

Observations quant à l'article 26

1. Il est impératif que **la méthodologie** utilisée pour la définition des 14 forfaits, respectivement des 33 prestations, se trouve intégrée dans la loi et ce de façon explicite. De même nous insistons que la loi précise des procédures précises de négociation entre gestionnaires et gouvernement et les voies de recours des partis, à l'instar de ce qui se trouve dans d'autres dispositifs légaux, comme par exemple en matière d'assurance dépendance. Par ailleurs un règlement grand-ducal, qui lui-même devra être publié avant toute mise en vigueur du nouveau système de financement, devrait élucider les modalités pratiques de la définition et les conséquences pratiques au niveau des négociations.
2. Dans ce contexte il y a lieu de préciser quels forfaits sont par essence des forfaits « solitaires », quels forfaits sont à considérer par essence comme « basiques » (Grundpreis) et quels forfaits sont à considérer comme « **suppléments** » (**Zusatzleistungen**). Il est impératif que la loi précise **quels forfaits peuvent être cumulés** au bénéfice d'un seul et même enfant et, le cas échéant, prestés par un même prestataire. Nous en revenons ici à la question de la définition des forfaits, dont des explicatifs très détaillés se trouvent dans la partie 8 de l'exposé des motifs, en particulier dans les alinéas 5 et 6, mais ce sans aucune esquisse de méthodologie. Bien des points demandent des précisions supplémentaires, il y est question de « au moins une heure par jour », ailleurs on parle de « en moyenne une heure par semaine » ...
3. Concernant le placement institutionnel, **les trois barèmes** ne sont précisés que dans l'exposé des motifs respectivement dans le commentaire des articles, ce qui nous semble douteux comme procédure. L'accueil orthopédagogique, l'accueil psychothérapeutique et l'accueil urgent en situation de crise ne sont définis que par rapport au supplément nécessaire pour leur prestation. Par contre en ce qui concerne **la base** l'auteur prend référence sur le règlement grand-ducal ASFT afférent. Comme une loi ne pourra se baser sur un règlement grand-ducal pour mettre en avant une définition, il y a lieu de développer une méthodologie pour la définition de la base. Par ailleurs nous contestons formellement le bien-fondé des volumes des prestations définies dans cet exposé des motifs (accueil socio-éducatif ; accueil orthopédagogique et accueil psychothérapeutique) et nous serions intéressés à connaître la base scientifique ou les références théoriques de telles assertions.
4. En tout état de cause les éléments du règlement grand-ducal en question sont largement insuffisants pour la définition de la base. Pour preuve le **règlement grand-ducal du 16 avril 1999** concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de centres d'accueil avec hébergement :
 - a. Définit différents types d'institutions, mais non pas différents types de prestations.
 - b. Définit différents types « d'obligations générales » (heures d'ouverture, permanence d'encadrement, contrat de prise en charge..), mais reste muet quant aux prestations socio-éducatives, orthopédagogiques et psychothérapeutiques ;
 - c. Définit comme personnel qualifié tout agent ayant une formation de type ASF (aide-sociofamilial) ou étant en cours de formation ASF, ce qui est à proprement parler une rigolade dans le contexte d'un financement sans « tableau des postes inscrit dans une convention » ;
 - d. Définit le nombre minimal d'agents d'encadrement par service, mais reste muet par rapport aux qualifications réelles de ces agents d'encadrement.

5. Un point particulier nous semble les procédures réglant les **transitions entre les différents types d'accueil** journalier et entre les différents types d'encadrement horaire. En effet comme nos populations sont par définition fragilisées, les besoins d'encadrement peuvent changer en très peu de temps. Comme le gestionnaire se doit de réagir de façon déontologiquement responsable, il ne pourra attendre de nouvelles prises de décision de l'ONE et risque ainsi de se trouver dans une situation où il devra offrir des prestations sans l'aval des financeurs. Comme il s'agit ici d'une question centrale dans l'accueil de populations vulnérables et instables, un dispositif ad hoc devra être intégré dans la loi.
6. Dans toute institution d'accueil, les présences réelles des usagers sont toujours inférieures au **taux d'inscription**. En effet même avec l'ensemble des lits d'occupés, des périodes d'absence pour essai de réintégration en famille, pour hospitalisation, pour séjour de week-end en famille, pour vacances ... sont inévitables et en plus essentielles pour assurer la qualité du travail social en question. Ainsi il y a lieu de prévoir dès la rédaction des règlements grand-ducaux cités, une solution à cette problématique qui souvent a tendance à susciter beaucoup de malentendus. Nous pensons que la solution adoptée dans le secteur handicap, où la budgétisation part d'un taux d'inscription de 85%, est tout à fait acceptable. Les modalités précises sont à négocier dans les instances compétentes avec les gestionnaires.
7. Les auteurs du texte reconnaissent le fait que certaines prestations ne pourront être financées moyennant un forfait horaire ou journalier, ce qui correspond tout à fait à notre analyse de la situation. A la suite de cette analyse les auteurs introduisent la notion du forfait mensuel. Cette dernière notion nous semble néanmoins problématique dans la mesure où les principaux éléments du coût d'une prestation (frais de personnel et frais d'immobilier) sont des éléments qui s'évaluent, se modifient et se prennent en compte par périodes annuelles (délais de résiliation des baux à loyer ; délais de licenciement ; congés ...) Ainsi nous pensons que ces activités devraient être financées par un **forfait annuel**.

Aussi estimons-nous que la liste des prestations, qui ne peuvent tomber sous les forfaits horaires ou journaliers, devrait être étendue à toutes les prestations qui comportent, en vertu de leur définition intrinsèque, à éléments important de permanences, de veille, de prévention ...comme p.ex. :

- Les activités de suivi de jeunes (par exemple après leur départ du centre d'accueil) ;
- Les activités de consultation par téléphone (SOS-Détresse, KAJUTEL...) ;
- Les activités de prévention ;
- Les interventions en situations de crise ;
- Les activités au service de populations particulièrement fragiles et vulnérables (p.ex. toxicomanes) ;
- Les nouveaux projets à l'avenir incertain, tant en ce qui concerne les populations concernées, qu'en ce qui concerne l'estimation des frais et des recettes (Anschubsfinanzierung) ;
- Les activités à disposition exclusive du Tribunal de la Jeunesse.

Ainsi la notion de forfait mensuel serait à remplacer par celle de forfait annuel.

Dans le contexte de ces activités, on pourrait concevoir un financement de l'institution par apport d'un forfait correspondant aux frais fixes incompressibles « Sockelfinanzierung ». Sur ce socle viendraient se rajouter des modules supplémentaires correspondant à des prestations particulières (p.ex. thérapies, projets individuels).

8. Le début de l'article 26 précise que « l'Etat participe aux frais des prestations suivantes » « pour autant qu'elles aient été ordonnées par les instances judiciaires, en application de la **loi du 10 aout 1992 relative à la protection de la jeunesse** (..)».

Or la loi relative à la protection de la jeunesse permet au Tribunal, quant à un mineur :

- (..)
- « de le soumettre au régime de l'assistance éducative ; »
- « de le placer sous surveillance chez toute personne digne de confiance ou dans un établissement approprié (..) ; »
- « de le placer dans un établissement de rééducation de l'Etat. »

Le Tribunal ne pourra se prononcer quant à la formule de l'accueil (socio-éducatif ; orthopédagogique ; psychothérapeutique), il ne pourra ordonner des prestations complémentaires régies par les forfaits horaires, ni en définir le volume. Comme 80% des placements en centres d'accueil sont actuellement ordonnés par mesure judiciaire, nous supposons qu'à la suite de la loi, le gestionnaire décidera lui-même de l'indication des mesures et présentera la facture aux financeurs. Et ainsi nous nous retrouverons de nouveau confrontés au reproche de l'auto-prescription, ce que le projet de loi voulait justement abolir.

9. Concernant l'exposé des motifs (point 8 intitulé « Participation financière de l'Etat ») certains points nous ont choqués. En effet alors que la visée du projet de loi serait de **conférer des droits à des prestations sociales de qualité aux enfants**, il y est question « d'encadrement particulier », prestation dont le contenu est définie seulement par le fait du diplôme obtenu par celui qui assure cet encadrement ... par exemple un éducateur gradué.
10. Concernant le point 4 de l'article 26, nous avons du mal à comprendre comment la loi pourrait faire une distinction entre trois forfaits journaliers applicables à l'intérieur des frontières nationales et un forfait applicable à l'extérieur des frontières du Grand-duché. Sur base des discussions actuelles sur les services sociaux d'intérêt général SSIG, et des différentes prises de position du gouvernement luxembourgeois en la matière, et sur base des arrêt de la Cour, nous sommes certains que ce dispositif ne pourra résister à une analyse juridique approfondie.
11. Concernant le forfait « **centre de jour** » (article 26 point 6), il y a lieu au moins de le définir dans le temps.
12. Concernant les forfaits horaires, il y a lieu de définir s'il s'agit d'un **temps de présence au contact direct avec l'usager** (au lit du malade) ou s'il s'agit du temps de présence plus le temps de préparation, de concertation, d'organisation, de déplacement.
13. Concernant les séances de **psychothérapie**, l'ensemble des psychothérapeutes nous disent que l'initiative de telles séances ne peut se situer du côté d'une administration, que le nombre des séances ne saurait être fixé en vertu d'un règlement quelconque et que le thérapeute ne peut être imposé par voie autoritaire. La psychothérapie implique l'adhésion pleine du sujet et sera difficilement intégrable dans la logique du projet de loi en question.

Observations quant à l'article 27

1. Il est impératif que la méthodologie des **négociations en vue de la fixation des 14 forfaits** se trouve dans la loi et ce avec un renvoi sur un règlement grand-ducal qui lui-même devra être publié avant toute mise en vigueur du nouveau système de financement. Ce règlement grand-ducal définira les procédures de négociation entre les représentants des gestionnaires et le gouvernement, les commissions de travail et les voies de recours des partis. En tout état de cause une philosophie de type « l'Etat fixe les prix » est incompatible avec le nouveau mode de financement préconisé.
2. Il nous semble que la loi devrait définir **les éléments de méthodologie de calcul et prise en compte des paramètres** :
 - L'année de référence pour les calculs
 - La question des dotations de personnel
 - Les progressions des salaires: indice, glissement moyen des carrières, répercussions CCT SAS, répercussions agrément
 - Prise en compte des nouveaux éléments et des nouvelles activités
 - Les éléments « overhead », « frais de régie »...

3. Il est impératif que la méthodologie de **prise en compte de l'immobilier, des infrastructures et des équipements** se trouve dans la loi et ce avec un renvoi sur un règlement grand-ducal qui lui-même devra être publié avant toute mise en vigueur du nouveau système de financement. Ce règlement grand-ducal définira les négociations entre les représentants des gestionnaires et le gouvernement et les voies de recours des partis.
4. Concernant la référence à des règlements grand-ducaux, à notre avis d'un point de vue rédactionnel, ces règlements ne « peuvent » pas préciser les modalités, mais « précisent » les modalités.

Observations quant à l'article 28

Pas d'observations

Observations quant à l'article 29

Cet article a été introduit pour tenir compte des différences de coût de revient entre les différentes institutions offrant la même prestation, volonté que nous saluons.

A l'opposé les modalités pour l'octroi de « subventions extraordinaires » n'ont pas été précisés, ce qui revient à dire que ces subventions extraordinaires sont possibles à tout moment et dans toutes situations au gré de l'exécutif, ce qui n'est sans doute pas dans l'intention d'intention du législateur.

Ainsi s'agit il à notre avis de concevoir des mécanismes transitoires réalistes mais efficaces permettant de surmonter les transitions dans un délai acceptable.

Observations quant à l'article 30

La question des « recettes » des centres d'accueil, pose depuis bien longtemps des questions quasi insurmontables, comme :

- Le refus de certains domiciles de secours à intervenir.
- Le refus des parents d'intervenir en cas de placement par le Tribunal de la Jeunesse
- La question de la consolidation des décisions de justice en rapport avec les pensions alimentaires à payer et les placements par le Tribunal de la Jeunesse.
- La question des répercussions des placements de mineurs sur le montant RMG des parents.

Nous sommes d'avis que le nouveau mode de financement préconisé dans les articles 26 à 30 du présent projet de loi est incompatible avec certaines pratiques du passé en matière de recettes. Aussi sommes nous d'avis que l'organisme payeur principal de l'Etat (Ministère de la Famille et de l'Intégration) devrait prendre en charge la totalité des dépenses accordés suivant article 26 du présent projet de loi et devrait par la suite récupérer lui-même auprès des autres instances publiques (Caisse Nationale des Prestations Familiales CNPF, Fonds National de Solidarité FNS, Communes domiciles de secours ...) les participations qui lui sont dues.

Nous soutenons l'approche du deuxième alinéa de l'article 30 en matière de participations des parents et nous pensons qu'il ya lieu de l'étendre à la participation des jeunes. Ainsi les participations parents et les participations des jeunes seraient directement à verser par les concernés à l'organisme payeur principal de l'Etat (Ministère de la Famille et de l'Intégration). Aussi demandons-nous à ce que le règlement grand-ducal invoqué soit publié avant toute mise en vigueur du nouveau système de financement.

L'EGCA est une fédération d'organismes privés gestionnaires de structures sociales au Luxembourg, elle compte actuellement 70 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 de placement familial. 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.
