

Luxembourg, le 7 avril 2008

**Objet: Projet de loi n° 5830 organisant l'aide sociale (3313BMU)**

*Saisine : Ministre de la Famille et de l'Intégration (6 février 2008)*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

Le projet de loi sous avis vise à conférer au secteur de l'aide sociale une base juridique plus adaptée aux temps présents, notamment en ce qui concerne l'organisation et les missions des offices sociaux. Pour rappel, la base légale des offices sociaux actuels est ancrée pour l'essentiel dans l'arrêté grand-ducal du 11 décembre 1846 concernant la réorganisation et le règlement des bureaux de bienfaisance. Un projet de loi sur la réforme des offices sociaux avait été introduit en 1938. Ce projet est cependant resté lettre morte en raison de l'invasion de mai 1940. Le nouveau projet reprend certains aspects du projet de 1938.

Un premier aspect du projet est de nature conceptuelle. Dans le présent cadre légal, l'aide sociale est avant tout consentie en vertu d'une obligation morale. Le projet de loi sous revue consacre une évolution fondamentale en direction d'un droit à l'aide sociale, comme l'atteste son article 1 qui est libellé de la sorte : « *Il est créé un droit à l'aide sociale destiné à permettre à l'ayant droit de mener une vie conforme à la dignité humaine* ». Ce faisant, le Luxembourg se rapprocherait de la situation prévalant dans nombre d'autres Etats européens. Ainsi, la Belgique a adopté dès 1976 un droit à l'aide sociale défini en termes de dignité humaine.

Un deuxième aspect du projet de loi revêt une dimension plus organisationnelle. A l'heure actuelle, les pratiques des communes sont assez disparates en matière d'aide sociale. Cette situation induit la coexistence de communes « généreuses », auxquelles s'adressent nombre de personnes en détresse, et de communes plus restrictives qui « exportent » certains problèmes sociaux. Le projet de loi sous revue vise à assurer une plus grande uniformité par le biais d'une certaine standardisation de l'organisation et des missions des offices sociaux.

Les offices seront dotés de la personnalité juridique. A l'instar des entreprises privées, ils devront établir un bilan, un compte de pertes et profits et tenir une comptabilité analytique. Les principales missions des offices, prises en charge par un conseil d'administration, consisteront à octroyer des aides en faveur de personnes dans le besoin et à veiller à la réinsertion de ces personnes, le cas échéant à travers des « contrats de solidarité ». Ces aides consisteront en biens ou services de première nécessité tels que les soins médicaux, le logement, l'alimentation, l'habillement, l'énergie – y compris à des fins de chauffage – la mobilité et l'eau. Elles seront octroyées à titre subsidiaire, c'est-à-dire uniquement afin de compléter les prestations prévues par d'autres dispositions légales – par exemple celles qui

se rapportent au revenu minimum garanti. Ces aides ne seront par ailleurs octroyées qu'après enquête sur les ressources des requérants. Une autre mission fondamentale des offices serait la coordination des divers acteurs en matière de détresse sociale, afin de répondre au caractère multiforme de ce fléau.

Chaque commune ne disposera pas nécessairement d'un office social, contrairement à la situation prévalant à l'heure actuelle. Le projet de loi sous revue prévoit deux cas de figure, en fonction de la population de chaque commune. D'une part, les communes comptant 10 000 habitants ou davantage pourront établir un office social propre. D'autre part, les communes dont la population est inférieure à ce même seuil devront constituer un office commun avec d'autres communes, l'ensemble ainsi constitué devant atteindre ou excéder le seuil de 10 000 habitants. Un règlement grand-ducal déterminera les limites de ces regroupements ainsi que les sièges des offices sociaux communs.

Le financement des offices sociaux sera assuré par des ressources propres, par des contributions des communes, par une partie des revenus de la Loterie nationale, par des dons et legs et enfin par une contribution de l'Etat. Ce dernier financera 50% du déficit annuel des offices. Il ne participera cependant au financement des frais de personnel qu'en deçà d'une quote-part prédéterminée.

### **Analyse et appréciations de la Chambre de Commerce**

La Chambre de Commerce se félicite de l'évolution conceptuelle consacrée par le projet de loi sous avis, qui se détourne d'une approche empreinte de paternalisme au profit d'une reconnaissance explicite de la notion de dignité humaine. L'apport du projet est par ailleurs très appréciable sur le plan organisationnel, ce qui devrait en soi contribuer à améliorer l'efficacité de la dépense publique. Les importants acquis du projet de loi pourraient cependant être renforcés par la prise en compte des appréciations suivantes :

L'accent accru sur un droit positif à l'aide sociale ne peut se concevoir sans une activation accrue de l'aide. Il convient en effet d'éviter que la reconnaissance explicite d'un droit à l'aide sociale ne s'accompagne de l'apparition de nouveaux « pièges de pauvreté », d'autant qu'il est inadmissible de laisser une personne connaître durablement les affres de la pauvreté. Le projet de loi sous avis comporte bel et bien cette dimension, à travers l'instrument du contrat de solidarité. L'article 3 indique que l'aide sociale « *Peut être assortie d'un contrat entre l'ayant droit et l'office social, appelé contrat de solidarité, qui définit les obligations et les démarches à effectuer en vue de rendre l'ayant droit indépendant de l'aide fournie* ». Par ailleurs, l'article 25 du projet indique qu'un règlement grand-ducal déterminera « *les modalités d'établissement et le contenu minimal des dossiers ainsi que des contrats de solidarité* ».

La Chambre de Commerce se félicite de la référence aux contrats de solidarité. Elle regrette cependant que le contenu minimal et les procédures présidant à la mise en œuvre des contrats de solidarité ne soient pas précisés plus avant dans le projet de loi lui-même. En outre, dans une optique d'« Etat social actif », des contrats de solidarité permettant d'envisager dans les meilleurs délais une réintégration sociale et professionnelle devraient revêtir un caractère automatique, et non conditionnel comme suggéré à l'article 3. Seuls des cas spécifiques devant être précisés dans la loi – par exemple de graves problèmes de santé

– permettraient de déroger à ce principe général de la mise en œuvre automatique des contrats de solidarité.

Sur le plan organisationnel, l'article 6 prévoit en matière d'aide sociale un regroupement des communes dont la population est inférieure à 10 000 habitants. Ces communes devront établir un office social commun. Dans l'état actuel des choses, la mise en œuvre de cet article donnerait lieu à environ 35 offices sociaux, du moins en supposant que toutes les communes de plus de 10 000 habitants établiraient un office propre et que les regroupements des autres communes ne dépasseraient que légèrement le seuil de 10 000 habitants. Un tel nombre d'offices sociaux paraît bien plus justifié que le nombre actuel, soit 116 offices. A ce nombre estimé de 35 offices sociaux correspondrait une population moyenne par office de près de 14 000 personnes, contre 4 100 actuellement. En guise de comparaison, la population similaire par Centre public d'action sociale (CPAS) atteint 18 000 personnes en Belgique.

Au vu de ces chiffres, le seuil de 10 000 personnes prévu dans le projet de loi – voire même un seuil plus élevé encore – paraît en définitive assez fondé. Ce seuil permettrait à l'avenir d'éviter que des petites communes soient confrontées à des situations de détresse sociale qui exigent des moyens financiers et/ou humains excédant leurs capacités. Un seuil élevé est en conséquence le garant d'une mise en œuvre homogène de l'aide sociale à travers le territoire national.

Les règles de financement sont notamment précisées à l'article 23. En vertu de cet article, l'Etat couvrirait 50% du déficit annuel des offices sociaux, y compris les frais de personnel jusqu'à une quote-part donnée. Cette intervention de 50% permettrait d'assurer une certaine péréquation au profit des communes les plus défavorisées. Par ailleurs, l'Etat participe au financement de l'aide sociale dans nombre de pays étrangers.

Cependant, en l'absence de mesures correctrices, l'intervention de l'Etat pourrait inciter les communes à consentir des dépenses excessives. Afin, de contrer une telle dérive, il conviendrait d'évaluer et de comparer l'efficacité des dépenses des différents offices sociaux, compte tenu évidemment des disparités sociales entre les zones couvertes par les offices. Le projet de loi renferme quelques pistes intéressantes à cet égard, puisque son article 10 demande aux conseils d'administration des offices de « *documenter annuellement à des fins statistiques et d'évaluation les demandes présentées, les aides attribuées et les objectifs réalisés* ». Afin de valoriser cette avancée, il conviendrait de prévoir une certaine standardisation de la collecte de données et de la définition des objectifs des offices. L'efficacité respective des offices sociaux pourrait alors être comparée, conformément à une optique de résultats. Une telle démarche permettrait de déceler les « best practices » et de favoriser leur diffusion.

\* \* \*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques formulées ci-avant.

BMU/TSA