

Luxembourg, le 28 juillet 2023

Objet : Projet de règlement grand-ducal¹ précisant le financement des mesures d'aide, de soutien et de protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles. (6243NJE/TAL)

*Saisine : Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse
(29 novembre 2022)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de règlement grand-ducal sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de préciser les modalités de financement des mesures d'aide, de soutien et de protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles telles que définies par la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille prévoyant un financement par forfaits horaires et journaliers (ci-après la « Loi modifiée de 2008 »). De fait, le Projet abroge et remplace le règlement grand-ducal modifié du 17 août 2011 précisant le financement des mesures d'aide sociale à l'enfance et à la famille (ci-après le « Règlement grand-ducal modifié de 2011 »).

En bref

- La Chambre de Commerce soutient l'ambition du Projet qui vise un financement plus cohérent et une réduction de la charge administrative des mesures d'aide, de soutien et de protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles.
- Elle recommande d'établir des taux d'utilisation par type de mesure plutôt que par service des prestataires.
- La Chambre de Commerce observe favorablement l'implication des professions représentatives des prestataires concernés lors des différentes procédures de consultation.
- Elle préconise la réalisation d'une étude d'évaluation trois ans après l'entrée en vigueur du Projet.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de règlement grand-ducal sous la réserve de la prise en compte de ses remarques.

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

Considérations générales

Tout enfant ou jeune adulte (jusqu'à 27 ans) en situation de détresse peut se voir proposer des mesures d'aide et d'assistance de la part de l'Office national de l'enfance (ONE). Les détresses en question peuvent être des difficultés au niveau du développement physique, mental, psychique ou social, un danger physique ou moral, une exclusion sociale ou prendre de multiples autres formes. Les différentes mesures d'aide, de soutien et de protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles sont nombreuses. Elles peuvent prendre la forme d'aides institutionnelles, ou en famille d'accueil, de jour comme de nuit et d'aides ambulatoires. L'ONE a pour principe que le maintien du jeune dans son milieu de vie constitue la règle, l'éloignement étant l'exception. Les mesures de soutien peuvent être demandées par l'enfant ou le jeune adulte lui-même, tout membre de sa famille ou de son entourage ou des intervenants professionnels, principalement assistant social ou membre d'un établissement scolaire.

En 2021, 7.785 individus ont pu bénéficier d'une mesure d'aide. Selon la rétrospective sur les 10 dernières années de l'aide à l'enfance et à la famille, présentée en 2022 par le Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, le nombre d'individus ayant bénéficié d'une mesure d'aide est en constante augmentation, puisqu'il n'atteignait que 2.679 en 2012.

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi modifiée de 2008 et du Règlement grand-ducal modifié de 2011, le financement de ces mesures se fait par forfait. Selon les auteurs, le financement des aides repose, depuis, sur les conventions-cadre caractérisées par des dispositions complexes pour les prestataires et les services de l'Etat. Les forfaits ne correspondraient pas, non plus, à nombre de prestations spécifiques créées au fil des ans. Enfin, selon les auteurs, certains prestataires peuvent bénéficier d'une forte rentabilité de leurs activités en lien avec les mesures d'aide, de soutien et de protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles quand d'autres réalisent des pertes selon leur structure de personnel. L'Etat prend en charge ces pertes en vertu de l'article 17 de la Loi modifiée de 2008, ce qui représente un poids important pour les finances publiques.

Partant de ces constats, le Projet propose un nouveau système de financement des mesures d'aide, de soutien et de protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles. Il abroge le Règlement grand-ducal modifié de 2011 qu'il remplace.

Concernant les grands principes du nouveau système de financement des mesures d'aide, de soutien et de protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles

Le nouveau système institué par le Projet repose sur une approche différenciée par centre de coûts financé par le Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse :

- **les dépenses de personnel directement liées à l'encadrement** seraient prises en charge en prenant en compte : la mesure d'aide sociale à l'enfance et à la famille appliquée, la capacité de prise en charge maximale, le taux d'utilisation de la capacité, les clés d'encadrement, les qualifications du personnel et l'ancienneté du personnel ;
- **les frais courants de gestion et d'entretien liés à la prise en charge** seraient financés de façon proportionnelle au taux d'utilisation ;
- **les frais courants de gestion et d'entretien non liés à la prise en charge** seraient financés de manière proportionnelle à la capacité de prise en charge maximale ;
- **les frais liés au louage, à l'entretien et à la réparation des bâtiments** seraient pris en charge par convention spécifique pour chaque prestataire.

Ce système par centre de coûts s'inscrit dans le respect du cadre général énoncé par les articles 11, 12 et 13 de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique.

Le nouveau système de financement par centre de coûts, qui remplace le financement par forfait, a deux objectifs principaux selon l'exposé des motifs.

Le premier objectif est de réduire la charge administrative, tant pour l'Etat que pour le prestataire. En effet, le paiement se fait actuellement sur la base de factures mensuelles demandant des contrôles lourds et manuels en rapport avec la tarification par forfaits horaires et journaliers.

Le second objectif est d'éviter les trop perçus et les pertes. En effet, le nouveau système de financement devrait éviter les trop perçus et pertes réalisées par les prestataires selon l'ancienneté du personnel d'encadrement en couvrant l'entièreté des coûts éligibles du prestataire œuvrant en tant que personne morale.

En outre, le Projet différencie les modalités de financement selon quatre catégories différentes de mesures d'aide, de soutien et de protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles :

- un mode de financement pour les mesures d'accueil socio-éducatif stationnaire, les mesures d'accueil de jour et les mesures d'accueil socio-éducatif dans un internat socio-familial ;
- un mode de financement pour les mesures ambulatoires ;
- un mode de financement pour les prestataires œuvrant sous le statut d'indépendant ;
- un mode de financement pour les familles d'accueil.

Les modalités de ces quatre modes de financement sont précisées séparément dans le Projet au sein de chapitres distincts. La Chambre de Commerce opère de même une analyse différenciée pour chacun de ces quatre modes dans le présent avis.

Concernant le financement des mesures d'accueil de jour, des mesures d'accueil socio-éducatif stationnaire et des mesures d'accueil socio-éducatif dans un internat socio-familial

Le financement des mesures d'accueil de jour, des mesures d'accueil socio-éducatif stationnaire et des mesures d'accueil socio-éducatif dans un internat socio-familial, détaillé au sein du chapitre 1^{er} du Projet, se répartit entre les dépenses de personnel directement liées à l'encadrement, les frais courants de gestion et d'entretien liés à la prise en charge du bénéficiaire et les dépenses de personnel et frais courants de gestion et d'entretien non liés à la prise en charge du bénéficiaire.

L'article 2 du Projet traite du financement des dépenses directement liées à l'encadrement. Les dépenses éligibles dans ce domaine dépendent notamment du taux d'utilisation, soit le taux des heures prestées par le personnel d'encadrement par rapport au référentiel temps de travail. L'article 2 précise que le taux d'utilisation est calculé par service. Or, il serait plus cohérent selon la Chambre de Commerce que le taux d'utilisation soit calculé par type de mesure plutôt que par service pour garantir les différentes modalités de contrôle financier et pour simplifier la procédure tant pour les structures d'accueil que l'administration.

Concernant le financement des mesures ambulatoires

Le financement des mesures ambulatoires, décrites dans le chapitre 2 du Projet, reprend les mêmes principes que le financement des mesures d'accueil de jour, des mesures d'accueil socio-éducatif stationnaire et des mesures d'accueil socio-éducatif dans un internat socio-familial décrit dans le chapitre 1^{er}. Ainsi, la Chambre de Commerce émet une remarque similaire concernant l'article 8 à propos du taux d'utilisation et de la plus grande pertinence d'un calcul par type de mesure plutôt que par service.

Concernant le financement des mesures prestées par une personne physique en tant qu'indépendant

La Chambre de Commerce note que le financement de ces mesures par forfait horaire, tel que défini par la Loi modifiée de 2008 et précisé dans le Règlement grand-ducal modifié de 2011, reste inchangé.

Les **modalités de fixation** des forfaits, arrêtées dans le Projet, s'appuient sur la nature et la réalité des mesures prestées dans le cadre d'un accord de prise en charge. Le Projet détaille le **régime de financement** concerné.

En premier lieu, sur la **procédure de fixation** des forfaits horaires, le Projet, dans son article 1^{er}, qualifie d'heures prestées, « *le temps de travail réellement effectué sur la base d'un accord de prise en charge accordé par l'ONE* », ainsi que « *les rendez-vous non décommandés au moins 48 heures en avance* » directement pris en charge par l'Etat. La Chambre de Commerce accueille favorablement cette disposition relative aux rendez-vous décommandés, qui pallie un manque à gagner éventuel pour le prestataire indépendant. Alors que le Règlement grand-ducal modifié de 2011 détermine le **montant** des forfaits horaires « *en considération des tarifications appliquées par l'assurance maladie et l'assurance dépendance à des prestations similaires* », le Projet, dans son article 15, modifie les **critères de détermination** de ce montant en s'appuyant sur trois critères cumulatifs, à savoir :

- 1°) la durée de la prise en charge du bénéficiaire ;
- 2°) le niveau de qualification professionnelle requis pour offrir la mesure ;
- 3°) l'évolution du coût de la vie.

Le Projet prévoit une procédure de concertation tous les trois ans, avec les groupements professionnels concernés, afin de négocier et de fixer les forfaits horaires sous la forme d'un protocole d'accord. La Chambre de Commerce se réjouit de l'implication des professions représentatives des prestataires concernés.

En second lieu, sur les **modalités de participation financière de l'Etat**, l'article 16 du Projet reprend les procédés déclaratifs et rectificatifs éventuels du Règlement grand-ducal modifié de 2011. Les factures des prestations effectuées sont établies mensuellement par le professionnel et transmises par voie électronique.

Sur l'ensemble des **modalités relatives aux forfaits horaires**, la Chambre de Commerce salue la volonté de clarification du dispositif, ainsi que la mise en adéquation des mesures de financement qui en découlent, avec les spécificités des prestataires concernés.

Concernant le financement de la famille d'accueil

La Chambre de Commerce relève que le financement par forfaits journaliers demeure inchangé. Il est complété par un financement sur la base **d'indemnités journalières**.

Les **modalités de fixation** des forfaits et indemnités qui en découlent dépendent du statut juridique de l'accueillant :

- Indépendant ;
- volontaire ;
- accueillant proche.

Les articles 17 à 19 du Projet déterminent les modalités de financement eu égard au statut juridique concerné.

Dans la situation de l'accueil sous le statut d'**indépendant**, le financement s'effectue sur la base de forfaits journaliers déterminés par journée de présence, telle que définie dans l'article 1, point 4° du présent Projet.

Le mode de financement des statuts de **volontaire et d'accueillant proche** est identique. Des indemnités journalières sont perçues par les familles concernées. Ces indemnités couvrent une part dite « frais d'entretien » et une part dite « indemnisation ».

Le Projet distingue les journées de présence réelles du bénéficiaire qui seules déclenchent le financement des frais d'entretien et les journées de présence dans un sens plus large, qui ouvrent droit à la part indemnisation.

Le Règlement grand-ducal modifié de 2011 lie le calcul de la part « frais d'entretien » « *aux frais réels et à l'évolution de l'indice du coût de la vie* » et celui de la part « indemnisation » à « *l'évolution du salaire social minimum* ». Le Projet, dans l'article 21, intègre, pour les deux mêmes parts, trois critères de calcul des montants des forfaits et indemnités, « *le niveau de qualification professionnelle requis pour offrir la mesure, la formation de base et la formation continue de l'accueillant et la complexité de prise en charge du bénéficiaire* ». Ainsi, pour chacun des statuts, la **grille indiciaire de financement** de la prestation dépend de la forme de l'accueil (standard, séquentielle ou urgente, pédagogique intensif).

La participation financière de l'Etat est déclenchée par l'envoi mensuel à la famille d'accueil, par le ministre ayant l'enfance et la jeunesse dans ses attributions, d'une fiche de présences par bénéficiaire, et d'un préavis de paiement indiquant par bénéficiaire accueilli, le nombre de jours de présence dans la famille et le montant à payer. Il appartient à la famille d'y apporter le cas échéant, les correctifs nécessaires et de renvoyer ledit préavis corrigé au ministre. Dès lors que l'agrément est octroyé pour deux accueillants, la participation de l'Etat n'est due qu'une fois par bénéficiaire.

Sur l'ensemble des modalités relatives aux forfaits journaliers et indemnités journalières, la Chambre de Commerce accueille favorablement l'adaptation du dispositif au statut juridique concerné (directement en adéquation avec les situations diverses dans lesquelles se trouvent les mineurs ou les jeunes adultes concernés), ainsi qu'à la spécificité des accueillants.

Concernant l'impact financier du Projet

Le Projet modifie en profondeur les modalités de financement des mesures d'aide, de soutien et de protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles. La Chambre de Commerce estime

qu'il est difficile, à l'heure actuelle, d'anticiper toutes les conséquences du Projet sur la gestion des structures d'accueil et sur les finances publiques. Ainsi, elle recommande la réalisation d'une étude d'évaluation trois ans après son entrée en vigueur. L'impact du Projet sur la simplification administrative devra notamment être au cœur de cette évaluation.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de règlement grand-ducal sous avis sous la réserve de la prise en compte de ses remarques.

NJE/TAL/DJI