

# Rapport de l'expert du Luxembourg en matière de politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

03.09.03

Deleted: 20

Deleted: 08

## STRUCTURE

1. Introduction
  - 1.1. Le cadre communautaire
  - 1.2. La conduite du plan au sein de l'Etat et de l'administration luxembourgeois
  - 1.3. Résultats de la mise en oeuvre du PAN inclusion (2001-2003) et préparation du PAN inclusion (2003-2005)
  
2. Etat de la mise en oeuvre du 1<sup>er</sup> PAN inclusion (2001-2003)
  - 2.1. Méthodologie
  - 2.2. Présentation de l'état d'avancement des mesures du PAN inclusion (2001-2003)
    - A1 Autorités publiques compétentes
      - A1.1. Mesures d'activation dans le cadre du RMG
      - A1.2. Garanties financières dans le cadre du RMG
      - A1.3. Mesures de harmonisation des minima sociaux
        - A.1.4. Mesures financières et fiscales
    - A2 Autorités publiques compétentes
      - A2.1. Structures d'accueil et d'hébergement
      - A2.2. Aides directes au logement
      - A2.3. Accès à la justice sociale
      - A2.4. Appui social et thérapeutique
      - A2.5. Structures protégées et semi-protégées de travail
      - A2.6. Foyers de jour pour enfants
    - A3 Autorités publiques compétentes
      - A3.1. Formation en cours d'emploi pour jeunes
      - A3.2. Lutte contre le décrochage scolaire
      - A3.3. Pédagogie de la seconde chance
      - A3.4. Formation permanente
  
3. Changement en matière de politique sociale
  
4. Développement en matière de recherche dans le domaine
  
5. Partenariat et débat public

## **1 Introduction**

### **1.1. Le cadre communautaire**

Le Plan d'action national en faveur de l'inclusion sociale s'inscrit dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, qui fait partie d'une politique globale ayant pour objet de réaliser l'objectif stratégique que l'Union européenne s'est donné pour la décennie à venir, à savoir « de devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ».

Cette stratégie globale vise notamment à moderniser le modèle social européen en investissant dans les ressources humaines et en luttant contre l'exclusion sociale.

Dans ce contexte et compte tenu du fait que le travail est un moyen important de lutte contre la pauvreté, les deux plans d'action nationaux en faveur de l'inclusion sociale et en faveur de l'emploi constituent deux instruments issus de politiques parallèles et interdépendantes visant toutes les deux à oeuvrer pour une plus grande cohésion sociale. Si le PAN emploi s'investit davantage sur l'objectif de l'intégration socioprofessionnelle, le PAN inclusion quant à lui se concentre sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

### **1.2. La conduite du plan au sein de l'Etat et de l'administration luxembourgeois**

La coordination des politiques relatives au PAN inclusion est réalisée au Luxembourg à partir du Ministère de la Famille, de la Solidarité Sociale et de la Jeunesse.

Etant donné que les activités pluridimensionnelles reprises dans ce cadre touchent formellement aux ressorts de plusieurs ministères<sup>1</sup> (9), il y a eu d'abord répartition des domaines de compétences en trois groupes, coordonnés par le Ministère de la Famille. Il convient de rappeler que le PAN inclusion relève de la responsabilité du gouvernement, mais que le Ministère de la Famille coordonne les travaux d'élaboration et de suivi, chaque ministère propose des mesures relevant de son champ de compétences qui sont en accord avec les grandes lignes de l'accord de coalition. En effet, par décision du Conseil de gouvernement au 9 février 2001, le Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse a été désigné comme ministère coordonnateur.

Parmi les principaux fonctionnaires impliqués dans les travaux, il est fait appel aux personnes suivantes :

- M. Pierre JAEGER, 1<sup>er</sup> conseiller de gouvernement
- M. Patrick THOMA, Attaché de Gouvernement
- Mme Brigitte WEINANDY, Conseiller de Direction, Service National d'Action Sociale

Madame la ministre est la responsable de la coordination et Mme Weinandy et M. Thoma sont chargés de la coordination des travaux relatifs au Plan d'action en faveur de l'inclusion sociale.

---

<sup>1</sup> Ministère de la Justice, Ministère du Logement, Ministère du Travail et de l'Emploi, Ministère de l'Education Nationale, Ministère de la Santé, Ministère de la Sécurité sociale, Ministère de la Promotion féminine, Ministère de l'Intérieur, Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse.

M. Jaeger est le responsable hiérarchique au ministère et veille au volet politique du PAN inclusion.

M. Berger est le consultant du CEPS pour le ministère en matière d'indicateurs.

Au Comité de protection sociale, Mme Weinandy traite le volet de l'exclusion sociale pour le Luxembourg et M. Raymond Wagener de l'IGGS, le volet des pensions et de la sécurité sociale. Comme suppléants agissent MM. Claude Ewen de l'IGSS et M. Luc WIES, fonctionnaire délégué à la représentation permanente du Grand-Duché de Luxembourg auprès de l'Union européenne. Dans le sous-groupe des indicateurs, il y a M. Eric Marlier du CEPS comme membre permanent et Monsieur Tom Dominique de l'IGSS comme membre suppléant.

### **1.3. Résultats de la mise en oeuvre du PAN inclusion (2001-2003) et préparation du PAN inclusion (2003-2005)**

En 2001, il y a eu négociation du PAN inclusion avec les différents partenaires, approbation du PAN par le Conseil de gouvernement, dépôt du projet aux fins d'évaluation conjointe par la Commission européenne et les Etats membres, des réunions bilatérales de concertation avec la Commission européenne, des réunions d'information et de partage des vues avec les acteurs impliqués : les ministères concernés, les organisations non gouvernementales, les partenaires sociaux, les offices sociaux et les chambres professionnelles.

Le début de la mise en oeuvre des mesures remonte au 14 juin 2001 quand le PAN inclusion (2001-2003) a été adopté par le Conseil de gouvernement et s'étend jusqu'à ce jour. Un premier bilan des activités entre juillet et octobre 2001 a été tiré le 11 octobre 2001 dans le comité interministériel, ensuite avec les chefs de service le 15 octobre 2001 et finalement le 30 janvier 2002 avec les ONG.

Suite à la première évaluation qui a été faite par la Commission du PAN inclusion du Luxembourg, les parties étaient d'accord qu'il y avait matière à approfondir en termes de développement d'indicateurs et de gender mainstreaming. En ce sens, les différents ministères participants ont été informés et il leur a été demandé au cours du processus de se prononcer quant aux indicateurs primaires et secondaires, et de formuler des propositions concernant les indicateurs de troisième ordre. Les indicateurs de troisième niveau concernent les indicateurs spécifiques à l'Etat membre et leur définition relève d'une démarche qui n'est facile à faire. Certains ministères ont fait des propositions, d'autres sont plus hésitants. Il y a consensus sur le fait qu'il y a lieu d'améliorer l'outil statistique et l'avancée majeure dans ce domaine semble être la sensibilisation accrue des intervenants sur la nécessité d'avancer à ce sujet.

La préparation du 2<sup>e</sup> PAN inclusion a débuté dès 2002.

Le 12 avril 2002, réunion avec les chefs de service du Ministère de la Famille en présence de Messieurs Pierre Hausman et Frédéric Berger du CEPS : La réunion portait sur les indicateurs et avait pour objet

- d'informer les chefs de service sur les indicateurs de Laeken,
- de leur fournir des explications à ce sujet et de les amener à réfléchir sur les démarches à adopter en matière d'indicateurs dans le domaine du PAN inclusion,
- d'élaborer en cas de besoin des indicateurs de troisième ordre
- de réfléchir sur le développement de nouvelles banques de données et sur les synergies à développer avec des administrations tels le STATEC etc..

Le 23 avril 2002 avait lieu la réunion interministérielle concernant la répartition des travaux et le suivi à apporter aux différentes mesures du PAN inclusion.

Le 18 juin 2002, il y avait information des ONG quant au suivi accordé par les ministères aux mesures du PAN inclusion (2001-2003), afin de donner aux ONG l'occasion de donner leur vue sur sa mise en œuvre et de préparer la réunion avec la Commission européenne en date du 15 novembre 2002.

Le 20 septembre 2002, il y a eu une présentation au comité interministériel sur le sujet du gender mainstreaming (Mmes Mulheims/Weinandy) et sur la mise à jour des indicateurs de Laeken (1<sup>e</sup> et 2<sup>nd</sup> degrés) en prévision de la réunion du 15 novembre 2002 avec la Commission.

Le 15 novembre 2002, il y avait une grande réunion de concertation avec la Commission européenne, les 41 ONG et les ministères partenaires portant sur un échange de vues général et notamment :

- présentation par les différents ministères associés à l'élaboration et à la mise en œuvre du PAN inclusion (2001-2003) de l'état d'avancement des mesures
- point d'information et de réflexion sur l'introduction de la dimension du genre dans les mesures du PAN inclusion par des experts en la matière
- présentation par des ONG de l'état d'avancement des mesures à l'exécution desquelles ces ONG sont impliquées

Le 27 novembre 2002, réunion interministérielle en présence de M. Eric Marlier du CEPS sur les indicateurs de Laeken, ayant pour objet d'informer les ministères sur ces indicateurs et de leur fournir à la fois des explications quant au défi et quant à la structure du nouveau PAN inclusion (2003-2005).

Le 3 décembre 2002, le cadre de référence pour le 2<sup>e</sup> PAN inclusion de la Commission a été transmis aux acteurs (ministères, chefs de services et ONG).

Le 27 janvier 2003, une réunion de coordination a été organisée, où il était demandé aux intervenants de se prononcer sur les points suivants :

- état d'avancement des mesures
- ciblage retenus
- transcription de la dimension du genre dans les mesures
- champ de faisabilité des indicateurs de Laeken
- indicateurs tertiaires retenus.

Après ces discussions, les acteurs étaient priés de se prononcer en vue de la préparation du 1<sup>er</sup> bilan et de la nouvelle approche stratégique concernant le 2<sup>e</sup> PAN inclusion portant sur juillet 2003 à juillet 2005. En termes d'origines des mesures, il apparaît que la moitié relèvent directement du Ministère de la Famille dont la moitié environ du ressort du SNAS. Les autres mesures sont attribuables aux 8 autres ministères.

En vue de faciliter les travaux d'élaboration du 2<sup>e</sup> PAN inclusion, des canevas ont été établis à l'adresse de tous les acteurs impliqués dans son élaboration. Ces canevas ont été débattus aux des réunions du 24 février 2003 avec le comité interministériel, du 5 mars 2003 avec les chefs de service du Ministère de la Famille et du 6 mars avec les représentants des ONG. La date du 7 avril 2003 a constitué la date limite pour l'introduction des propositions nouvelles à faire dans le cadre du 2<sup>e</sup> PAN inclusion (2003-2005).

A la fin du mois de mai 2003, le volet bilan portant sur l'exercice précédent est terminé et est en train d'être harmonisé par M. Patrick Thoma. En ce qui concerne, les nouvelles propositions de mesures originaires des ministères, elles sont à ce stade approuvées ou en processus d'approbation et sont en train d'être revues et sélectionnées en ce qui concerne celles des ONG.

## 2. Etat de la mise en oeuvre du 1<sup>er</sup> PAN inclusion (2001-2003)

### 2.1. Méthodologie

Notre analyse est basée sur l'exploitation des informations publiques en matière de politiques sociales, à savoir les descriptions dans les différents rapports d'activité des ministères, les textes législatifs publiés (lois et règlements votés / publiés, projets de lois et de règlements), ainsi que sur des informations directes de terrain, recensées e.a. auprès des ONG impliquées dans des projets FSE.

Le choix a été fait de regrouper les mesures suivant les différentes administrations entrant en jeu, afin d'être complémentaire à la catégorisation sur base des objectifs de Nice faite lors de la rédaction du PAN. En vue de clarifier leur lecture, les mesures commentées sont signalées avec leur numéro d'identification du PAN inclusion et un bref typage. En ce qui concerne les activités des acteurs sociaux non-gouvernementaux, il est évident que certaines mesures sont inspirées directement de leurs pratiques, tout en étant agréées par le financement (convention) d'un ministère de tutelle. Conformément au processus décisionnel à la base imposant l'aval ministériel pour les initiatives proposées par les ONG, il devient clair que celles-ci sont inscrites dans le document officiel du PAN inclusion parce qu'étant considérées comme utiles aux besoins du plan : ceci nous amène à les présenter comme mesures d'un ministère. Le regroupement par ministères plutôt que par objectifs de Nice est motivé par le fait que cette classification rend compte de l'acteur qui prend les décisions.

Il ressort que sur les 80 (78 + 2) mesures du premier PAN inclusion, nous en distinguons 41 qui se rattachent à la compétence du Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse (MIFA). Une série de 3 mesures traite plus particulièrement des thèmes de recherche en matière d'inclusion sociale. Celles-ci seront commentées à part. Etant donné que la politique sociale visée englobe différents ressorts du ministère (jeunesse, gérontologie, handicap, surendettement, urgence sociale, accompagnement socio-thérapeutique, revenu minimum, ...), plusieurs départements principaux du MIFA interviennent dans ce cadre et notamment, le Service National d'Action Sociale (SNAS) et le Service d'intégration sociale de l'enfance et promotion familiale. Le deuxième ministère par rapport au nombre de mesures proposées par le premier PAN inclusion est le Ministère de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports (MENFPS). Le PAN intègre aussi une série de mesures d'envergure attribuables au Ministère de la Justice (MIJU), du Ministère du Logement (MILO) et qui se caractérisent par une forte implication du MIFA, ainsi que finalement quelques initiatives du Ministère de la Santé (MISAN) et du Ministère du Travail et de l'Emploi (MTE).

Le PAN inclusion relève d'une approche concertée au plan du gouvernement luxembourgeois, mais il constitue aussi le produit d'un cadre politisé qu'il ne faut pas négliger. Il n'y a pas seulement un ministère pour couvrir l'action sociale, mais plusieurs. Le système luxembourgeois est aussi construit sur base d'un modèle mixte de compétences qui sont à la fois d'ordre thématique et orientées sur des groupes-cibles, p.ex. le Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse ou encore le Ministère des Classes moyennes et du Logement. Ceci peut aboutir à des chevauchements de compétences. Il apparaît que certaines attributions relèvent d'une tradition politique plutôt que d'une logique structurelle. Citons un exemple : les personnes souffrant d'un handicap psychique, y compris les ateliers thérapeutiques tombent sous le ressort du MISAN, tandis que l'handicap mental, sensoriel, physique et psychosocial, y inclus les ateliers protégés, sont attribués au MIFA. A cet égard, la différence entre un état de maladie aiguë, associable aux politiques de santé et une

incapacité chronique, mieux saisie par l'intervention sociale, ne semble pas être faite clairement. Un autre exemple d'interaction de compétences qui peut être cité est la situation qui fait que la contrepartie nationale dans le financement des actions de l'Objectif 3 du Fonds social européen est livrée pour les promoteurs des ateliers protégés par le Fonds pour l'emploi du MTE et non par le Fonds national de solidarité du MIFA, tandis que pour ceux des ateliers thérapeutiques, cette contrepartie financière vient du MISAN.

Ceci montre que l'objectif politique de l'Union européenne d'aller dans le sens d'une politique d'inclusion et de cohésion sociale englobant l'emploi et la formation tout au long de la vie est au début de sa mise en oeuvre nationale. A l'analyse du premier PAN inclusion, la complexité de l'effort de convergence de cette politique sociale multidisciplinaire et inscrite dans plusieurs politiques nationales devient claire. Par rapport au processus décisionnel en vigueur, il semble évident que les différentes administrations ont gardé et garderont une grande autonomie en ce qui concerne la définition et la gestion des mesures (esprit de subsidiarité) qu'elles estiment pertinentes au titre d'une politique d'inclusion. Le défi restera de bien canaliser ces différentes politiques dans le sens d'une stratégie coordonnée pour le futur, ce qui ne pourra cependant se faire qu'en définissant un cadre national adéquat de cette action d'inclusion et de cohésion sociale.

En différenciant lors de l'analyse de la mise en oeuvre entre les différents aspects (politique, institutionnel et législatif, acteurs de terrain), il sera tenté de rendre les forces et faiblesses des interactions plus visibles.

## 2.2. Présentation de l'état d'avancement des mesures du PAN inclusion (2001-2003)

### A1 Autorités publiques compétentes :

- Ministère de la Famille, de la Solidarité Sociale et de la Jeunesse (MIFA) avec le Service national d'action sociale (SNAS)

Mesures concernées suivant la numérotation du PAN : 1 ; 2 ; 4 ; 6 ; 7 ; 17 ; 18 ; 40 ; 52 ; 58 ; 59 ; 67

- Ministère de Justice avec le MIFA

Mesures concernées suivant la numérotation du PAN : 50 ; 51

- MIFA avec le Ministère des Finances

Mesure concernée suivant la numérotation du PAN : 38

- Ministère des Finances

Mesure concernée suivant la numérotation du PAN : 39

### Regroupement thématique suivant les objectifs de Nice :

- o Promouvoir la participation à l'emploi et l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et aux services : 1 ; 2 ; 4 ; 6 ; 7 ; 17 ; 18
- o Prévenir les risques d'exclusion : 38 ; 39 ; 40 ; 50 ; 51 ; 52
- o Agir pour les plus vulnérables : 58 ; 59 ; 67

### Notre proposition de classement :

A1.1. Mesures d'activation dans le cadre du RMG : 1 ; 4 ; 17 ; 18 ; 7 ; 2

A1.2. Garanties financières dans le cadre du RMG : 6 ; 40 ; 67

A1.3. Mesures de harmonisation des minima sociaux : 50 ; 51 ; 52 ; 58 ; 59

A1.4. Mesures financières et fiscales : 38 ; 39

### A1.1. Mesures d'activation dans le cadre du RMG :

1 / Systématisation des mesures prévues à l'article 10 (1) a) de la loi du RMG

4 / Définir les critères de qualité précis et vérifiables permettant de garantir une guidance professionnelle et un encadrement individualisés (RGD)

17 / Etablissement de bilans de compétences et de formations

18 / Formation en cours d'occupation dans le cadre de la loi sur le RMG

2 / Augmentation de l'emploi féminin / masculin dans les domaines où un sexe est sous-représenté

7 / Aides financières à l'embauche de requérants du RMG

### Politique

La réforme de la législation sur le revenu minimum garanti (loi du 29 avril 1999 sur le RMG) est annoncée dans la déclaration politique sur l'Etat de la Nation, le 3 mai 2001.

### Législatif et institutionnel

Un règlement grand-ducal relatif à la mesure 4 ne semble pas avoir été pris ; les mesures 17 et 18 e.a. sont couvertes par le projet de loi n°5163 déposé le 20 mai 2003

Le projet de loi n°5163 prévoit e.a. en termes d'aides à l'embauche, des périodes de soutien financier plus longues (maximum de 42 mois au lieu de 36 mois) en cas d'occupation d'une personne du sexe sous-représenté dans le secteur visé.

Par le biais de la création d'un service d'orientation, de conseil et d'accompagnement, au Service National d'Action Sociale (SNAS), opérationnel dès juillet 2001, l'insertion de chômeurs de longue durée, requérants de l'indemnité d'insertion relevant du RMG est facilitée.

Le projet, comporte deux volets principaux : les « Séminaires d'orientation et de préparation aux mesures » et « l'Assessment Center ».

Les séminaires d'orientation et de préparation, organisés en quatre modules sur huit semaines, sont destinés à tirer un profil des compétences, déficiences et aptitudes avec avis d'orientation pour les bénéficiaires, et ont débuté en juillet 2001. Jusqu'à ce jour, 15 séminaires ont déjà eu lieu avec en moyenne 12 participants par cours et jusqu'à fin 2003, 5 séminaires supplémentaires sont encore prévus. L'avis d'orientation qui est déduit des séminaires par le personnel qualifié est destiné au Service régional d'action sociale (SRAS) qui assurera le suivi de la personne après sa participation au séminaire aussi longtemps que celle-ci demeurera dans les mesures RMG.

Le deuxième volet du projet concerne l'Assessment Center, (élaboration d'un profil de compétences avec un avis d'orientation des bénéficiaires vers une mesure de réinsertion sur le marché de l'emploi). Il dure au minimum 10 jours : en premier lieu, 3 jours de procédé « assessment » où la persévérance, la ponctualité, l'esprit de groupe et la communication sont évalués avec un observateur externe. Le stagiaire reçoit ensuite un feedback de cette observation et un échange entre lui et l'observateur neutre a lieu. Après cela, un minimum de 8 jours de stage pratique déterminent les tendances et aptitudes professionnelles, les connaissances professionnelles, les habiletés et les comportements sur le lieu de travail. Après trois « Assessment Centers » depuis novembre 2002, 18 candidats y ont pris part, dont 3 ont été placés sur le premier marché de l'emploi.

L'impact du projet est mesuré à plusieurs niveaux. Le SNAS insiste fortement sur la formalisation des données recueillies. En ce qui concerne le stage pratique, l'employeur reçoit une fiche d'évaluation qui lui permet d'évaluer les aptitudes personnelles et professionnelles de son stagiaire. Des fiches d'évaluation sont distribuées aux participants après les séminaires et en règle générale, la satisfaction est grande. Les personnes concernées sont contentes d'être prises en charge et les candidats qui arrêtent la formation sont rares sauf pour motifs graves, notamment de santé. Jusqu'au 31 décembre 2002, 120 participants ont bénéficié d'un bilan personnel de compétences professionnelles et extra-professionnelles avec recommandations à l'orientation professionnelle.

### Acteurs de terrain

Un autre volet du projet du SNAS consiste à sensibiliser les employeurs pour les motiver à un partenariat dans le cadre des bilans de compétences. Sur les 18 clients actuellement en stage, 6 sont au CNFPC, 4 sur des lieux d'affectation publics et le reste chez des patrons privés.

Afin d'évaluer le stage suivant le processus d'« assessment », l'employeur remplit des fiches d'évaluation concernant les capacités humaines et professionnelles du stagiaire.

Après les stages pratiques, il arrive que certains employeurs soient fortement satisfaits de leur stagiaire et décident de le garder dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée.



## Interactions

Les mesures 1, 4, 17 et 18 se complètent sans être formellement reliées. Globalement, leur finalité est l'insertion professionnelle. Spécifiquement, la mesure 4 se situe dans l'application de l'article 13 de la loi du RMG concernant la collaboration de divers services d'utilité publique avec l'Etat en vue de l'occupation de bénéficiaires de l'indemnité d'insertion. La mesure 4 vise l'amélioration des mesures d'activation du RMG en vigueur effectivement depuis 1986. La mesure 18 quant à elle vise l'accès à la formation des bénéficiaires du dispositif RMG.

Sans être directement liée à la mesure 3 traitant de l'économie solidaire, la mesure 7 est complémentaire à des applications du projet de loi n°5144 relative à la lutte contre le chômage social. Ce projet de loi prévoit e.a. comme mesure financière pour les employeurs, de participer aux frais de salaire qui peut être portée jusqu'à 100% du salaire des bénéficiaires des deux types principaux de mesures de travail y envisagées, à savoir des « activités d'insertion et de réinsertion professionnelle » et des « activités de mise au travail ».

### A1.2. Garanties financières dans le cadre du RMG :

6 / Immunisation des revenus professionnels  
40 / Immunisation de l'actif de la succession  
67 / Obligation alimentaire des parents

## Politique

La réforme de la législation sur le revenu minimum garanti (loi du 29 avril 1999 sur le RMG) est annoncée dans la déclaration politique sur l'Etat de la Nation, le 3 mai 2001.

## Législatif et institutionnel

La loi du 28 juin 2002 transpose les mesures 6, 40 et 67.

## Acteurs de terrain

Les dispositifs ont été mis en œuvre suite aux discussions du « Rentendesch » auxquelles les partenaires sociaux ont été associées.

### A1.3. Mesures de harmonisation des minima sociaux:

50 / Adaptation des seuils de saisie et de cessions  
51 / Modification de la loi sur les cessions et saisies  
52 / Etudier les possibilités d'harmonisation des minima sociaux (RMG et minimum de l'accueil gérontologique)  
58 / Adaptation de la loi sur l'accueil gérontologique  
59 / Retenir les périodes où les personnes sont bénéficiaires de l'allocation complémentaire du RMG pour l'assurance pension

## Politique

La participation financière de l'Etat à l'accueil gérontologique est annoncée dans la déclaration politique sur l'Etat de la Nation, le 3 mai 2001.

## Législatif et institutionnel

En ce qui concerne les mesures 50 et 51, un règlement grand-ducal du 26 juin porte sur la fixation des taux de cessibilité et de saisissabilité des rémunérations, des pensions et des rentes et un projet de loi n°4955 concernant la loi sur les cessions et les saisies a été déposé le 16 mai 2002 à la Chambre des Députés. La procédure de consultation relative au projet de loi est toujours en cours et le dernier avis recueilli à cette date concerne celui de la Chambre de Travail au 8 novembre 2002.

Pas de résultats d'étude ni de projets législatifs correspondants à la mesure 52 ou 59.

En ce qui concerne la mesure 58, il y a eu dépôt d'un projet de loi n°4988 en 2002, autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix dans le cadre des prestations relatives à l'accueil gérontologique (modification de la loi du 23.12.98). Le projet de loi est actuellement encore en processus de consultation et a reçu un dernier avis du Conseil d'Etat le 4 avril 2003.

## Acteurs de terrain

Le fait que la première tranche de revenu saisissable concerne aussi le RMG dans les nouveaux projets est contestée au plan des acteurs non-gouvernementaux.

Cette objection est bien résumée par la position de la Chambre de Travail<sup>2</sup> et qui dit que : « La première tranche – ayant pour limite inférieure la valeur 0 et comme limite supérieure le montant du RMG – doit être incessible et insaisissable ! Bien que notre chambre accueille favorablement l'initiative du gouvernement d'avoir pris comme référence le RMG pour la répartition des cinq tranches de saisissabilité et de cessibilité, elle ne peut cependant accepter que la première tranche soit saisissable et cessible jusqu'à concurrence de 5% alors que le revenu correspondant à la première tranche est destiné à garantir, tout au plus, le minimum pécuniaire indispensable pour vivre, ou disons plutôt, pour survivre.

Voilà pourquoi notre chambre juge incohérent et illogique le fait de pouvoir grever d'une saisie ou d'une cession le revenu minimum garanti et, a fortiori, tout revenu qui se situe en deçà de ce seuil. Elle exige que la première tranche soit insaisissable et cessible. »

## Interactions

Les rapports d'activité des ministères renseignent sur les mesures législatives en matière de seuils de saisies et de cessions, mais pas sur l'avancement des autres mesures. Il est dit que celles-ci seront analysées avec le service compétent du MIFA, toutefois étant donné qu'il s'agit de thèmes touchant aux pensions (52 et 59), elles sont en principe préparées dans des commissions tripartites avant d'être proposées à la tripartite gouvernementale et finalement au parlement. Les mesures 50 et 51 tout en ayant trait à la garantie d'un minimum financier de survie sont à mettre en étroite corrélation avec les politiques se rapportant à l'accompagnement social et à la problématique du surendettement.

---

<sup>2</sup> Dans Avis de la Chambre de Travail du 8.11.02 sur le projet de loi n°4955

#### A1.4. Mesures financières et fiscales :

38 / Augmentation de l'allocation familiale

39 / Allègement de la fiscalité des ménages

#### Politique

L'allègement de la charge fiscale des ménages allant au-delà d'une adaptation au renchérissement de l'inflation est annoncée lors de la constitution du nouveau gouvernement en juillet 1999.

De même, il est promis à cette occasion que le gouvernement continuera à appuyer sa politique de soutien des familles avec enfants par le biais des allocations familiales.

#### Législatif et institutionnel

Lesdites mesures ont été appliquées à partir de l'année fiscale 2002.

#### A2 Autorités publiques compétentes :

- Ministère de la Famille, de la Solidarité Sociale et de la Jeunesse (MIFA) avec le Service d'intégration sociale (SISOC)

Mesures concernées suivant la numérotation du PAN : 20 ; 25 ; 47 ; 48 ; 49 ; 53 ; 54 ; 62 ; 63 ; 64 ; 65 ; 66 ; 69

- MIFA avec le SISOC ensemble avec le Ministère du Logement (MILO)

Mesures concernées suivant la numérotation du PAN : 21 ; 22 ; 23 ; 24

- MIFA avec le Ministère du Travail et de l'Emploi (MTE)

Mesures concernées suivant la numérotation du PAN : 3 ; 55 ; 56

- Ministère de la Santé (MISAN)

Mesures concernées suivant la numérotation du PAN : 71 ; 72 ; 73 ; 74 ; 75 ; 76 ; 77 ; 78

- MIFA et le MIJU:

Mesures concernées suivant la numérotation du PAN : 31 ; 32 ; 34 ; 57 ; 60

- Ministère du Travail et de l'Emploi (MTE) et MIFA et MIJU

Mesures concernées suivant la numérotation du PAN : 70

- MIFA

Mesures concernées suivant la numérotation du PAN : 26 ; 27 ; 29 ; 30

- Ministère de la Promotion Féminine (MPF)

Mesure concernée suivant la numérotation PAN : 28

Deleted: 28 ;

Formatted: Bullets and Numbering

### Regroupement thématique suivant les objectifs de Nice :

- Promouvoir la participation à l'emploi et l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et aux services : 3 ; 20 ; 21 ; 22 ; 23 ; 24 ; 25 ; 26 ; 27 ; 28 ; 29 ; 30 ; 31 ; 32 ; 34
- Prévenir les risques d'exclusion : 47 ; 48 ; 49 ; 53 ; 54
- Agir pour les plus vulnérables : 55 ; 56 ; 57 ; 60 ; 62 ; 63 ; 64 ; 65 ; 66 ; 69 ; 70 ; 71 ; 72 ; 73 ; 74 ; 75 ; 76 ; 77 ; 78

### Notre proposition de classement :

- A2.1. Structures d'accueil et d'hébergement : 20 ; 25 ; 66 ; 72 ; 73 ; 76
- A2.2. Aides directes au logement : 21 ; 22 ; 23 ; 24
- A2.3. Accès à la justice sociale : 31 ; 32 ; 34 ; 57 ; 60 ; 63 ; 64
- A2.4. Appui social et thérapeutique : 47 ; 48 ; 49 ; 53 ; 54 ; 62 ; 65 ; 69 ; 71 ; 74 ; 75
- A2.5. Structures protégées et semi-protégées de travail : 3 ; 55 ; 56 ; 77 ; 78
- A2.6. Foyers de jours pour enfants : 26 ; 27 ; 28 ; 29 ; 30

### A2.1. Structures d'accueil et d'hébergement :

20 / Développement du système de mise à disposition de logements par les associations  
25 / Continuation de la mise à disposition de logements au profit d'associations en contact avec des jeunes adultes ne disposant pas de soutien familial  
66 / Développement des structures d'accueil et de logement encadrés pour adultes en détresse  
72 / Création d'un centre d'accueil d'urgence pour toxicomanes. Il s'agit d'une structure à bas seuil qui assure une assistance aux toxicomanes en situation de crise ainsi qu'une offre d'hébergement provisoire  
73 / Mise en place d'annexes résidentielles supervisées offrant un cadre thérapeutique modulable pour des toxicomanes en fin de traitement résidentiel, en traitement de substitution, en situation de couple et/ou adaptée aux femmes enceintes  
76 / Logements protégés et surveillés pour patients de la psychiatrie

### Politique

L'accord du gouvernement de coalition (juin 1999 à juin 2004) prévoit e.a. un certain nombre d'actions en faveur du logement social au plan de la construction, des taux de subvention et d'aides financières.

Il y est fait aussi mention explicite d'interventions renforcées en faveur de personnes toxicomanes.

De manière générale, les différents gouvernements entretiennent de longue date une politique consistant à conventionner de grandes associations d'utilité publiques en vue de la création de logements autonomes pour personnes défavorisées. De même la création de structures semi-autonomes, ainsi que de logements encadrés pour personnes précarisées est financée à plusieurs plans.

### Législatif et institutionnel

La loi du 8 septembre 1998 règle les relations entre l'Etat et les associations oeuvrant dans le domaine social, familial et thérapeutique. Entre autres, les centres d'accueil pour enfants et adolescents, de même que ceux pour adultes (mesures 20, 25 et 66) sont concernés par cette loi.

La loi du 8 novembre 2002 prévoit, à côté d'aides financières au logement, des modifications en matière de dispositions sur les aides à la construction d'ensembles. Cette loi qui modifie la loi de 1979 prévoit une participation étatique allant jusqu'à 70% du prix de construction ou d'acquisition de logements destinés à être loués par des promoteurs publics à des ménages à revenu modeste, à des familles nombreuses, à des personnes âgées et à des personnes handicapées. Lorsque dans ces cas le promoteur public est une commune et les logements sont exclusivement réservés à la location, la participation étatique peut aller jusqu'à 75% du prix de construction ou d'acquisition.

D'autre part, principalement deux ministères interviennent en matière de conclusion de conventions pour prise en charge des frais de fonctionnement de centres d'accueil et d'hébergement à caractère thérapeutique et social, et notamment celui de la Famille, Solidarité sociale et Jeunesse ainsi que celui de la Santé. Le budget du MIFA distingue entre les dimensions « accueil et centre de jour » pour lesquels, il y a d'autres crédits, tandis que celui du MISAN parle de « services ».

Tel qu'il apparaît des prévisions budgétaires, les fonds publics ont été augmentés au plan des structures d'accueil et d'hébergement pour les cibles en question et elles l'ont été considérablement pour les structures relevant du MISAN.

Il convient de signaler qu'il faut mettre les indications du tableau ci-dessous en relation avec d'autres postes budgétaires et que le tableau représente les engagements budgétaires et non les dépenses effectivement réalisées. Aussi, en ce qui concerne les dépenses pour personnes handicapées il ne faut pas omettre les prestations qui sont couvertes par l'assurance-dépendance introduite par la loi du 19 juin 1998. Aux termes de l'article 375 de ladite loi, les ressources nécessaires au financement de l'assurance-dépendance sont constituées à raison de 45% par une contribution à charge de l'Etat, une contribution spéciale consistant dans une redevance à charge du secteur de l'énergie électrique et pour le restant une contribution de dépendance prélevée sur les revenus professionnels et les revenus de remplacement (entrées comptabilisées auprès de l'Union des Caisses de maladie).

MIFA / budget participation de l'état aux frais de fonctionnement de	2001	2002	2003	n+2 (%)
centres d'accueil conventionnés pour jeunes	17 924 809	20 238 890	20 213 158	12,77
centres d'accueil et de services conventionnés pour adultes	4 373 677	4 890 475	5 095 799	16,51
centres d'accueil et de services conventionnés personnes handicapées	17 113 145	16 529 084	14 766 895	-13,71
centres d'accueil conventionnés créés dans le cadre de la décentralisation du HNPE	755 651	906 044	1 612 256	113,36
	40 167 282	42 564 493	41 688 108	3,79

MISAN / budget participation aux frais de fonctionnement de				
Services extra-hospitaliers de santé mentale	4 347 006	4 867 768	6 459 422	48,59
Services oeuvrant dans le domaine de la toxicomanie	2 669 288	3 587 744	4 015 903	50,45
	7 016 294	8 455 512	10 475 325	49,30

Le Ministère de la Santé encadre les toxicomanes à travers le Service de l'Action Socio-Thérapeutique (AST). Le service a été créé en 1985 en raison des besoins spécifiques dans le domaine de la médecine sociale et a été intégré en 1998 dans la Direction de la Santé. Sa mission principale est de régler l'application légale et réglementaire entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, à savoir surveiller et contrôler la conformité des activités suivantes et relevant de la compétence du Ministère de la Santé: - l'accueil et l'hébergement de jour et/ou de nuit de plus de trois personnes

simultanément, l'offre de service de consultation, d'aide de prestations de soin, d'assistance, de guidance, de formation sociale, d'animation ou d'orientation professionnelle et d'entretenir des relations avec les organismes conventionnés. Dans ce cadre, le service AST a en charge la santé mentale au niveau extra-hospitalier, mais aussi l'organisation et la coordination sur le terrain des actions dans le domaine des drogues et des toxicomanies. Un médecin du service de l'AST s'occupe plus particulièrement des services instituts et centres de l'éducation différenciée.

En ce qui concerne le contexte dans lequel s'inscrivent les drogues et les toxicomanies au Luxembourg, un plan d'action 2000-2004 établit une série de mesures à prendre en matière d'infrastructures spécialisées, de ressources financières et humaines, de collaboration et de développement de la recherche. Il s'articule autour de la loi du 27 avril 2001, modifiant la loi de 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie.

#### Acteurs de terrain

Les grandes associations sociales oeuvrant dans le sens de la réintégration socioprofessionnelle des personnes défavorisées adultes comme CARITAS-Accueil et Solidarité ou encore le Comité National de Défense Sociale (CNDS, créé en 1967) ont basé depuis de nombreuses années leur stratégie d'insertion sur une approche intégrative incluant la dimension du logement encadré. Tout en augmentant annuellement les structures d'accueil et de logement, il s'avère que l'offre reste toujours en-deçà de la demande (mesure 66). En partant des informations publiées sur les structures d'accueil et d'hébergement pour personnes adultes en détresse dans les rapports d'activité 2001 et 2002 du MIFA, il est difficile de quantifier l'offre et la demande. Suivant le premier PAN inclusion, il est dit que le nombre de places disponibles dans les structures d'hébergement (liées à l'urgence sociale) s'élève à 180. En termes de logement supervisé de services de psychiatrie extra-hospitalière, il y a en 2002, 29 places occupées (23 au Centre de Santé Mentale et 6 au Réseau Psy-Psychësch Hëllef dobaussen).

L'association Ennerdaach asbl (créée en 1992), offre la mise à disposition de logements à durée déterminée à des personnes sans-abri (18 places en 2000). En 2002, le Ministère du Logement s'est déclaré prêt à soutenir 2 projets de l'asbl à Differdange amenant la construction de 29 logements locatifs.

En matière d'avancement du développement des structures d'accueil pour adultes en détresse, il apparaît aussi que des concertations ont eu lieu avec la commune d'Esch-sur-Alzette pour la création d'un asile pour personnes sans-abris, ainsi qu'avec celles de Bettembourg, Dudelange, Ettelbruck, Diekirch et Hautbellain pour la création de logements. Aussi, les structures de Hautbellain et de Diekirch ont-elles été concrétisées en 2003.

En ce qui concerne les services d'hébergement pour personnes handicapées, 11 associations d'utilité publique ont en 2002, (9 en 2001), été conventionnées pour 555 places, (498 en 2001), et ont accueilli 581 usagers (soit 507 en 2001).

L'association WUNNENGSHELLEF, (créée en 1988), est la principale ONG au plan du logement de personnes en difficultés. Actuellement, l'asbl gère 120 logements dont une majorité louée sur le marché privé et ensuite réservées à ses associations-membres en vue de leur mise à disposition aux usagers défavorisés à un prix inférieur. Les associations-membres se sont engagées d'assurer le suivi social des usagers-locataires. En 2002, le Ministère du Logement s'est déclaré prêt à soutenir 1 projet de l'asbl à Bertrange amenant la construction de 6 logements locatifs.

#### Interactions

Au-delà de la participation étatique aux frais de fonctionnement de la dimension « accueil » de certaines organisation d'utilité publique oeuvrant dans le domaine thérapeutique et social par les ministères de la Santé et de la Famille, il y a lieu de signaler aussi l'appui de certains

projets d'intégration professionnelle sous l'axe 2 de l'Objectif 3 du Fonds social européen entre 2000 et 2003.

En matière de transparence des financements dans ce cadre, les données recensées sur base de la loi ASFT notamment devraient permettre de se faire une image plus claire de la situation de financement et des attributions correspondantes, si toutefois les données étaient recensées avec ce label au plan du budget de l'état.

#### A2.2. Aides directes au logement :

21 / Extension du système de prêts par la caution locative par une asbl

22 / Faciliter les possibilités d'emprunt pour personnes à revenus modestes en tenant compte du risque de surendettement

23 / Etablir un guide pratique du locataire

24 / Introduire une garantie locative renouvelable de l'Etat

#### Politique

Des actions en faveur du logement ont été annoncées dans la déclaration gouvernementale du 12 août 1999.

Les mesures du gouvernement sont concentrées sur la stimulation de l'offre en logements tandis qu'il revient aux ONG, pouvant recevoir des subsides de différentes sources, de gérer les besoins émanant du côté de la demande des personnes à faibles revenus.

#### Législatif et institutionnel

La mesure 22 a pris effet dès le 15 décembre 2001 suite à l'abaissement du taux d'emprunt de 0.5% (avec un taux de 3.85%). Suite à la décision de la banque centrale européenne d'abaisser le taux d'intérêt, le gouvernement luxembourgeois a décidé une troisième adaptation du taux social pour 2001. En ce qui concerne le guide pratique du locataire, il est en préparation et sera disponible en 2004.

La loi du 8 novembre 2002<sup>3</sup> modifiant la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement prévoit notamment l'introduction d'une aide pour soutenir le financement de la garantie locative (mesure 24).

Afin de discuter les modalités selon lesquelles l'Etat pourrait mettre en place une aide au financement d'une garantie locative, il y a eu, sur initiative des MIFA et MILO, organisation en début 2002, de réunions entre représentants de divers organismes (offices sociaux, administrations communales, ONG).

En vue de préparer un débat d'orientation à la Chambre des Députés sur la politique du logement, le Ministre du Logement et deux collaborateurs ont participé en 2002 aux réunions de la commission parlementaire correspondante.

Un représentant du MILO a participé aussi à trois reprises à une plateforme-logement organisée par l'asbl Wunnengshëllef.

---

<sup>3</sup> La présente loi a pour objet de promouvoir l'accès au logement; l'accession à la propriété immobilière notamment des personnes à revenu modeste et des familles ayant des enfants à charge; la viabilisation régulière de terrains à bâtir; la construction d'ensembles de logements à coût modéré; la rénovation et l'assainissement de logements anciens; la création de logements pour étudiants, stagiaires, apprentis en formation, personnes en formation continue, scientifiques et experts en mission temporaire, travailleurs étrangers et demandeurs d'asile; la mixité sociale et la qualité du logement de manière à ce qu'il réponde aux objectifs du développement durable et à ceux de la qualité de vie.

### Acteurs de terrain

L'asbl WUNNENGSHELLEF a commencé en 2000 avec le système permettant aux clients de ses sociétaires d'accéder à un prêt par l'intermédiaire d'une banque pour financer la garantie locative.

En 2002, il y a eu introduction de 57 demandes correspondantes auprès de WUNNENGSHELLEF, dont 12 ont été réalisées, 26 dossiers ont reçu un avis positif tout en restant en attente de réalisation, les autres demandes ayant été rejetées ou annulées.

L'asbl fait le constat d'une inadéquation entre l'offre et la demande en matière de logements tout en soulignant que l'offre est actuellement concentrée sur des logements haut de gamme.

L'asbl relève aussi que les aides étatiques au logement introduites depuis 1979, sont dirigées principalement sur l'acquisition du logement et non sur la location. Or 95% de la clientèle de l'asbl ne dispose pas des moyens financiers permettant une acquisition.

Une plateforme-logement avec tous les acteurs concernés aux plans de la commune et de l'état, y compris les promoteurs publics de logements à coût modéré tels que le Fonds de logement et la Société nationale des habitations à bon marché, a été organisée à plusieurs reprises en 2002. Il y a eu distinction des intérêts entre trois groupes de travail, ciblés sur les groupements suivants de personnes : les jeunes, les personnes souffrant d'un handicap physique ou psychique et les personnes en situations sociales particulièrement difficiles.

### Interactions

L'asbl WUNNENGSHELLEF, animant la plateforme-logement, a aussi été invitée à plusieurs reprises comme expert à la Commission parlementaire « logement », destinée à préparer le débat d'orientation à la Chambre des Députés.

### A2.3. Accès à la justice sociale<sup>4</sup>

31 / Création d'une « ombudsperson »

32 / Reconsidération des conditions de placement des mineurs et majeurs suivant des critères objectifs et transparents

34 / Projet de loi en vue de faciliter l'accès international à la justice

57 / Modification de la loi sur les incapables majeurs et création d'un service de tutelle

60 / Réforme de la loi sur la protection de la jeunesse

63 / Groupe de réflexion en vue de la réforme de la loi sur le domicile de secours et de la loi sur les bureaux de bienfaisance

64 / Groupe de travail en vue de réfléchir sur le problème de la condition de résidence (loi du RMG) en ce qui concerne les personnes sans domicile fixe

70 / Procédure de régularisation des sans-papiers

### Politique

Dans la déclaration gouvernementale du 12 août 1999, il est dit que la loi sur la protection de la jeunesse (loi du 10 août 1992) sera réformée dans le cadre d'une analyse approfondie des problèmes de la jeunesse en détresse. En ce qui concerne l'accès international à la justice, cet objectif concerne la transposition d'une convention internationale.

---

<sup>4</sup> Regroupe des mesures variées traitant du respect des libertés fondamentales à l'encontre de cibles fragiles au plan de la protection sociale pour différentes raisons, dont notamment un plus faible lobbyisme.



Suite au débat parlementaire sur les sans-papiers du 14 mars 2001, une campagne de régularisation unique a été organisée par le gouvernement. La procédure était opérée suivant les dispositions de la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant l'entrée et le séjour, le contrôle médical et l'emploi des étrangers. Deux catégories de personnes, répondant à certains critères d'éligibilité ont été définies et notamment des sans-papiers et des demandeurs d'asile.

### Législatif et institutionnel

Une loi sur l'accès international à la justice est votée le 12 décembre 2002.

Le 11 juin 2002, la Chambre des Députés a adopté le projet de loi sur la promotion des droits de l'enfant et la protection sociale portant institution d'un comité luxembourgeois des droits de l'enfant, appelé « Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand » (ORK) (loi du 25 juillet 2002).

A la suite de la présentation en août 2002 du rapport du comité de réflexion sur la jeunesse, institué par arrêté ministériel (Justice) du 18 décembre 2000, il est envisagé de modifier la loi du 10 août 1992 sur la protection de la jeunesse en tenant compte des réflexions et suggestions dudit rapport. L'ensemble des structures d'accueil et d'assistance fera l'objet d'une étude, étalée sur trois ans et dont le cahier de charges sera établi en collaboration avec les gestionnaires de ces établissements.

Actuellement la section des tutelles pour incapables mineurs du SCAS (Service Central d'Assistance Sociale au Ministère de la Justice) ne dispose ni d'agent spécialisé en cette matière ni du personnel administratif nécessaire. Un Service des Tutelles a été créé à l'extérieur de l'administration au sein du SAS (Service d'Accompagnement Social) de la Ligue (cfr aussi sous « Acteurs de terrain » en A2.4.)

La centralisation et la gestion des demandes de placement sont assurées par la Commission Nationale d'Arbitrage en matière de Placements (CNAP), organe institué en 1992 par l'Entente des Gestionnaires des Centres d'Accueil (EGCA) et le MIFA. En 2002, la CNAP a traité 199 demandes, dont 43 reportées de 2001. Sur les 156 nouvelles demandes de placement, 50 étaient des demandes de placement à base volontaire et 106 passaient par le Tribunal de la Jeunesse. Sur l'ensemble des demandes, 86 ont abouti à un placement. En principe, il n'appartient pas à la CNAP de décider de l'opportunité d'une mesure de placement, car dans le cadre de la loi de 1992 sur la protection de la jeunesse, ce jugement appartient au seul juge de la jeunesse. Ainsi les procédures de placement dans les centres d'accueil ont été modifiées afin que toute demande de placement, à défaut de procédure judiciaire en cours, soit appuyée d'une enquête sociale ainsi que d'un avis psychopédagogique.

Au courant de l'année judiciaire 2001/2002, la section des tutelles pour incapables majeurs au Ministère de la Justice a reçu quant à elle, 199 demandes d'enquête (236 en 2000/2001) pendant que les agents de probation ont traité 195 dossiers (209 l'année précédente).

Un groupe de réflexion a été mis en place via la mesure ayant trait à la réforme de la loi sur le domicile de secours. Par ce biais est visé la préparation de la réforme des deux textes législatifs traitant de l'aide sociale au Luxembourg.

La campagne de régularisation pour sans-papiers s'est déroulée entre le 15 mai 2001 et le 13 juillet 2001 sur le terrain luxembourgeois.

Lors du bilan le 21 janvier 2002, le gouvernement déclare que la moitié des 1544 dossiers concernant 2856 personnes a été clôturée. 998 permis de travail ont été délivrés par rapport à 109 dossiers ayant été refusés. La majorité des personnes régularisée est embauchée dans le secteur de l'HORESCA et de la construction.

### Acteurs de terrain

C'est le Service d'Accompagnement Social de la Ligue Luxembourgeoise de Prévention et d'Action médico-sociales (dont les activités sont décrites plus en détail sous A2.4) qui assure notamment une garantie d'accès à des services ayant trait à la justice sociale (enfants et jeunes en difficulté familiale, jeunes et adultes en régimes de tutelle et de curatelle, ...).

Les acteurs de la société civile ont constitué une plate-forme de régularisation, fédérant e.a. les associations CLAE (Comité de liaison des associations d'étrangers), l'ASTI (Association de soutien aux travailleurs immigrés), la CARITAS. Ces associations ont activement soutenus les candidats à la régularisation dans la constitution de leurs dossiers. Cette plate-forme a apprécié les efforts du gouvernements et des partenaires sociaux dans la matière, mais a estimé que les conditions étaient très voire trop contraignantes au plan administratif.

En ce qui concerne l'employabilité des personnes régularisées, les représentants patronaux (Fédération des artisans, Chambre d'agriculture, HORESCA) ont invoqué principalement que les déclarations concernant les qualifications des personnes ne correspondaient pas aux faits, que les langues officielles du pays étaient souvent mal maîtrisées et qu'ils ne voulaient pas importer la problématique des Balkans dans leurs entreprises.

### Interactions

La problématique de régularisation va de pair avec le problème de l'autorisation de travail des demandeurs d'asile dont le dossier est en cours d'instruction. Ce sujet est au centre du projet EQUAL (« Franchir les obstacles ») avec suivant l'avis des ONG peu d'espoir de voir la politique nationale bouger sur ce point. Les ONG regrettent à cet égard que les taux d'accès au statut de réfugié sont de l'ordre de 2-5% pour le Luxembourg et que les procédures correspondantes durent plus de 2 ans.

### A2.4. Appui social et thérapeutique :

- 47 / Création de maisons de jeunes dans les quartiers les plus vulnérables
- 48 / Extension du service d'accompagnement social, assurant une prise en charge à longue durée des personnes et des familles vulnérables
- 49 / Mise en place d'un service d'intervention d'urgence dénommé « SAMU-social »
- 53 / Adoption des règlements grand-ducaux prévus par la loi du 8 décembre 2000 sur le surendettement
- 54 / Lancer une campagne d'information et de sensibilisation sur le surendettement
- 62 / Accompagnement des jeunes et familles des CSEE en quête d'un logement
- 65 / Consolidation des mesures de prise en charge (logement, accompagnement) des personnes dans domicile fixe
- 69 / Suivi social et psychologique des demandeurs d'asile
- 71 / Réalisation du plan pluriannuel en matière de lutte contre la toxicomanie et portant sur le développement de 6 axes d'intervention
- 74 / Conceptualisation d'un projet de création de lieux d'injection hygiéniques pour toxicomanes injecteurs
- 75 / Transition du programme méthadone vers un programme national de traitement des toxicomanies par substitution

### Politique

Par la déclaration gouvernementale relative à l'accord de coalition, il a été décidé que la problématique relative au surendettement recevrait le cadre réglementaire nécessaire et qu'il

serait légiféré au plan du développement des services d'intervention relatifs à la prise en charge de la toxicomanie.

L'accueil et le suivi des demandeurs d'asile est fait dans le respect des principes de la Convention de Genève. Dans l'accord de coalition, le suivi psychosocial des demandeurs d'asile est annoncé dans le champ de compétences du MIFA avec renvoi au Ministère de la Justice, sans que le thème y soit davantage approfondi.

L'intérêt politique accordé aux mesures d'accompagnement socio-thérapeutique relatives aux autres cibles moins fréquemment citées en public, telles que les jeunes en risque de marginalisation et les personnes sans-abri, est caractérisé principalement par l'évolution des attributions budgétaires s'y rattachant.

#### Législatif et institutionnel

Au plan de la mise en œuvre légale en relation avec la problématique du surendettement, il s'agit du règlement grand-ducal du 17 juillet 2001 portant organisation et fonctionnement d'une commission de médiation et du règlement grand-ducal du 12 octobre 2001 portant organisation et fonctionnement du Service d'information et de conseil en matière de surendettement.

A cet égard, deux organisations se répartissent les attributions du Service d'information et de conseil en matière de surendettement : il s'agit de l'asbl Inter-Actions qui prend en charge les dossiers relatifs au Sud du pays, tandis que la Ligue luxembourgeoise de Prévention et d'Action médico-sociales suit ceux du Centre et du Nord.

Les deux services ont enregistré en 2002, 486 nouvelles demandes d'information, dont 258 ont abouti en dossier. Parmi les caractéristiques de la population cible, il apparaît surtout qu'il s'agit ici d'une sur-représentation de personnes séparées ou divorcées, âgées entre 26 et 35 ans, de statut ouvrier ou chômeur, tandis qu'au plan des nationalités, les demandeurs reflètent la situation nationale.

En ce qui concerne la mise en œuvre légale en relation avec la problématique de la toxicomanie, il y a lieu de rappeler la loi du 27 avril 2001, mentionnée plus haut, modifiant la loi de 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie et qui s'inscrit dans le contexte du plan d'action précité de prévention et de lutte contre la toxicomanie.

En termes de développement des maisons de jeunes, on peut constater un relèvement progressif des financements publics courants aux cours des années 2001 à 2003, s'élevant à 18,41%.

MIFA / Budget participation aux frais (en EUR)	2001	2002	2003n+2 (%)	
de fonctionnement, de surveillance et d'exploitation de centres, de foyers et de maisons de jeunes	40 902	40 902	41 925	2,44
d'administration et de fonctionnement des centres de rencontre et multi-services pour jeunes conventionnés	1 860 035	2 183 739	2 288 029	18,71
	1 900 937	2 224 641	2 329 954	18,41

En termes d'accompagnement des jeunes en provenance des CSEE (Centres Socio-Educatifs de l'Etat) au plan du logement encadré, il apparaît que la loi du 12 juillet 1991 confie aux CSEE la mission de coopérer à la réinsertion socioprofessionnelle de leurs anciens pensionnaires. Actuellement les CSEE disposent de deux studios, occupés par des pensionnaires en préparation de leur passage de l'institution au cadre ouvert de la société. Il s'agit d'une pratique d'application depuis 1994.

En guise d'impression quantitative des jeunes qui suite à une décision du Tribunal de Jeunesse peuvent être concernés, il y avait en 2002, 113 jeunes âgés entre 12 et 17 ans ayant commis un fait qualifié d'infraction. Il s'agissait en particulier de 102 garçons et de 11 filles et 57% des jeunes étaient âgés de 16 ans et plus.

En relation avec la situation des demandeurs d'asile et les mesures d'accompagnement nécessaires, c'est la loi du 18 mars 2000 qui porte création d'un régime de protection temporaire. Au 31 décembre 2001, le service social du Commissariat du Gouvernement aux étrangers (CGE) estime assurer le suivi social d'environ 3.600 personnes.

Le CGE est sensé assurer les volets concernant l'accueil, le logement et l'aide sociale aux réfugiés dès leur arrivée. Actuellement, il loge 3.694 personnes, à savoir des demandeurs d'asile, des réfugiés reconnus et personnes assimilées respectivement des travailleurs immigrés. A ceux-ci s'ajoutent environ 370 personnes qui habitent chez leurs familles respectives. Une vingtaine de logements dits de 2<sup>ème</sup> phase sont loués à des ménages et des réfugiés reconnus et des personnes régularisées pour des considérations humanitaires, moyennant un loyer adapté aux revenus des intéressés.

A un autre plan du développement des mesures d'accompagnement socio-thérapeutiques, il y a lieu de constater que les ministères de la Santé et de la Famille ont approuvé le partage des attributions entre deux grands services non-gouvernementaux d'intervention sociale, à savoir la Ligue luxembourgeoise de Prévention et d'Action médico-sociales (Ligue) et la Croix-Rouge luxembourgeoise (Croix-Rouge) qui agissent à partir de juillet 2001 de la manière suivante :

- Le travail social polyvalent de secteur est subdivisé en **travail social de première ligne**, assuré par le Service Social de Proximité de la Croix Rouge et le **travail social de seconde ligne** pris en charge par le Service d'Accompagnement Social de la Ligue.
- Les services médico-sociaux, seront assurés par le Service Médico-social de la Ligue.
- Les services spécialisés, à savoir le Service Régional d'Action Sociale (SRAS, cfr aussi dans les mesures du RMG), le Service Surendettement et le Service Social à l'Hôpital sont garantis par la Ligue.

#### Acteurs de terrain

La Ligue luxembourgeoise de Prévention et d'Action médico-sociales, appelée Ligue, fondée en 1908, est la plus ancienne oeuvre sociale du Luxembourg. Elle est née sous la dénomination Ligue luxembourgeoise contre la Tuberculose. Outre sa mission initiale de lutte contre la tuberculose et les maladies respiratoires, elle a aujourd'hui une grande partie de ses activités axées sur le domaine social. Début 2001, la décision est prise de restructurer le grand service médico-social de base de la Ligue à savoir le Service Social Polyvalent de Secteur et de s'accorder avec l'œuvre de la Croix rouge luxembourgeoise sur un départage des attributions. La Ligue opère une restructuration interne et divise les activités en deux ressorts distincts : le domaine médico-social et le domaine social. Le concept, présenté en juillet 2001 aux ministères de tutelle est approuvé et en septembre 2001, le nouveau Service d'Accompagnement Social (SAS) est instauré. Le besoin pour la création d'un service « tutelles » au sein du SAS de la Ligue est basé sur le fait de l'absence d'un tel service prenant en charge les tutelles en milieu ouvert. Ledit service des tutelles est opérationnel depuis novembre 2002.

Le Service d'Accompagnement Social de la Ligue consiste à apporter une aide sociale à long terme et en milieu ouvert à deux types de personnes, à savoir

- celles qui en font la demande par l'intermédiaire des services de première ligne ou
- celles qui suite à une disposition législative ou réglementaire particulière sont concernées par une prise en charge à plus long terme.

Ce service, fonctionnant depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2001 à partir du réseau des centres médico-sociaux dans tout le pays, vise de par sa méthodologie la stabilisation ou la résolution des problèmes de la population de personnes incapables de gérer leurs problèmes multiples. Son

action à long terme se situe essentiellement dans le cadre des régimes légaux des mineurs et majeurs protégés (tutelles et curatelles), de la gestion volontaire des budgets, du suivi des personnes surendettées et des personnes ayant demandé un accompagnement social conformément à l'article 16 de la loi RMG.

Le Service Social de Proximité de la Croix-Rouge est un service social généraliste d'urgence desservant les 118 communes du Luxembourg. Le projet du SAMU social s'imbrique dans cette logique. Il est prévu de lancer ce service en 2003. Le SAMU social garantira une intervention d'urgence 24 heures sur 24.

Le SAMU social sera intégré au service de proximité de la Croix rouge luxembourgeoise et fonctionnera d'abord au Sud du Luxembourg sur base d'appel des numéros de téléphone 112 ou 113.

Par rapport à l'accompagnement des mineurs délinquants, il y a lieu de relever les activités de l'asbl EPI qui dans le cadre du projet « Follow-up », assure avec les CSEE le suivi des jeunes placés en logement externe, ainsi que des jeunes bénéficiant d'une mesure de congé accordée par le Tribunal de Jeunesse avant leur majorité.

En ce qui concerne le soutien social aux demandeurs d'asile, deux associations sont particulièrement actives dans ce domaine, à savoir l'ASTI (association de soutien aux travailleurs immigrés) et le CLAE (comité de liaison des associations d'étrangers), et le service Réfugiés de CARITAS.

ASTI asbl a été créée en 1979 en vue de soutenir le mouvement d'immigration en provenance alors essentiellement de travailleurs portugais. Parmi les objectifs défendus par l'asbl, il y a la promotion des contacts entre la population autochtone et étrangère, le combat du racisme et de la xénophobie, la promotion de la participation à la vie publique, des mesures d'épanouissement et d'intégration des enfants des immigrants (au sens large).

Fondé en 1985, le CLAE, Comité de liaison et d'action des étrangers, est une plate-forme associative représentant les nombreuses cultures présentes au Grand-Duché. Le CLAE milite pour l'égalité des droits entre tous les citoyens-résidents du pays, pour la reconnaissance des cultures issues de l'immigration et pour la valorisation de la diversité culturelle du Luxembourg. Les grandes orientations de son action sont définies périodiquement à l'occasion du Congrès des associations d'étrangers au Luxembourg. Si le CLAE est essentiellement engagé dans la revendication et la création d'événements culturels, son asbl CLAE Services, conventionnée avec les ministères de la Famille et de la culture, réalise un travail de terrain à travers ses activités d'information, de formation, d'aide à la vie associative, ses actions de médiation ou encore ses projets interculturels. Dans le cadre d'un projet financé par le FER (Fonds Européen pour les Réfugiés), le CLAE a été amené à mener une étude sur la santé mentale des demandeurs d'asile. Les auteurs constatent en conclusion que les demandeurs d'asile ont besoin d'un sérieux soutien psychologique et d'une prise en charge professionnelle spécifique incluant de nouveaux coûts et investissements, mais également que toute une réflexion nouvelle sur l'asile serait à faire. Suivant leur appréciation, ils tirent le constat qu'à l'heure actuelle, faire un tel bilan était perçu comme étant politiquement incorrect.

Les autres ONG travaillant dans le domaine sont CARITAS Service Réfugiés et également la Croix Rouge, surtout dans la perspective de la préparation du retour au pays d'origine.

### Interactions

En ce qui concerne les cibles visées par ce volet, il y a lieu de constater l'apport complémentaire de certains projets d'intégration de l'axe 2 de l'Objectif 3 du FSE qui dans le cadre d'une approche intégrée s'attellent aussi à la problématique d'un encadrement socio-thérapeutique, de même que la contribution des projets Equal des axes 1 et 5.

### A.2.5. Structures protégées et semi-protégées de travail

3 / Economie solidaire

55 / Elaboration d'un cadre législatif réglementant le travail des personnes handicapées dans les ateliers protégés

56 / Mise en œuvre des modalités pratiques et administratives nécessaires à l'application d'une réglementation de l'emploi protégé avec les acteurs

77 / Ateliers thérapeutiques : réalisation d'un travail productif à caractère thérapeutique dans des conditions adaptées pour patients concernés

78 / Foyers de jour : réalisation de gestes occupationnels à caractère thérapeutique permettant une certaine réinsertion dans des conditions adaptées pour patients concernés

### Politique

La réglementation de l'emploi dans les structures protégées pour personnes handicapées est annoncée dans la déclaration de l'accord de coalition.

Il en est de même de certaines mesures en faveur des jeunes.

En ce qui concerne l'occupation dans les structures des ateliers thérapeutiques, ceci est à mettre en relation avec la politique de décentralisation de la psychiatrie où la crise aiguë est prise en charge par n'importe quel hôpital général, où la réhabilitation psychiatrique est préparée au Centre Hospitalier Neuro-psychiatrique (CHNP) et où la stabilisation sera poursuivie en-dehors de l'institution.

L'accord de coalition prévoit aussi qu'en matière d'économie sociale, il sera veillé à donner un statut aux emplois d'utilité publique et naissant des nouveaux besoins de la société (appelés souvent aussi les « emplois de proximité »).

### Législatif et institutionnel

En ce qui concerne la situation de revenu des personnes handicapées dans les ateliers protégés et en ce qui concerne la création d'un au revenu pour personnes gravement handicapées, un projet de n°4827 a été déposé le 27 juillet 2001. Suite à de nombreux avis, une version coordonnée du projet de loi (16<sup>e</sup> version) est soumise le 25 avril 2003 au parlement. En date du 15 juillet 2003, la loi relative aux personnes handicapées a été votée par la Chambre des Députés.

**Deleted:** A l'heure actuelle, le projet est encore en cours de procédure

D'autre part, en suivi de la mesure 3 relative à l'économie solidaire, il faut signaler le dépôt d'un projet de loi n°5144 concernant la lutte contre le chômage social en date du 20 mai 2003 au parlement.

Antérieurement dans sa réunion du 3 avril 2001, le Comité permanent de l'emploi a décidé la mise en place d'un groupe de travail tripartite ayant pour objet de dresser un inventaire des actions existantes et de réfléchir ensuite sur les règles quant à la forme et au contenu qu'il conviendrait de mettre en place. Les grandes lignes d'un modèle exhaustif concernant la forme et les modalités y correspondantes ont été approuvées par le Comité permanent de l'emploi le 20 mars 2002 et par le Comité de coordination tripartite le 11 avril 2002. Dans un esprit de concertation, le Ministère du Travail et de l'Emploi a invité l'ensemble des acteurs du terrain le 27 juin 2002 en leur donnant l'occasion de connaître et de s'exprimer sur les options prises par le Comité de coordination tripartite. Les options définitives du projet de loi ont fait l'objet d'un Comité permanent de l'emploi consécutif le 7 octobre 2002.

Il est dit dans l'exposé des motifs que le projet de loi ne concerne qu'une première étape dans le débat sur l'économie solidaire à laquelle est reconnu un champ d'application dépassant de loin les initiatives sociales en faveur de l'emploi.

Par cette nouvelle loi, il est envisagé de donner un cadre légal aux situations de fait des initiatives en faveur de l'emploi, d'en assurer la coordination en vue d'accroître leur efficacité

en matière d'emploi et au plan social, de rendre ces activités accessibles aux entreprises du secteur concurrentiel et d'en maîtriser les coûts.

En date du 16 juillet 2003, le Ministère du Travail et de l'Emploi a de nouveau rencontré les acteurs du secteur pour présenter le projet de loi et pour donner à chacun l'occasion de se prononcer à ce sujet. Dans ce cadre, il a été retenu que les acteurs concernés pourront formuler leur avis écrit jusqu'au 15 septembre 2003.

#### Acteurs de terrain

Tel qu'il ressort, les acteurs de terrain ayant été consultés dans le cadre du processus législatif relatif à la nouvelle loi englobant en partie l'économie solidaire sont les partenaires sociaux classiques et il y a eu en plus une information formelle des partenaires relevant du monde associatif lors d'un séminaire en juin 2002. L'avant-projet de loi n'a ensuite cependant pas été soumis aux acteurs sociaux intéressés pour information ou avis. Il en résulte que les acteurs directs relevant des organisations d'utilité publique étaient moins impliqués ou correctement informés quant à la teneur exacte du projet, si ce n'est de manière indirecte que les partenaires sociaux (classiques). Il en a résulté en général une attitude d'attente critique de la part de beaucoup d'organismes, dont certains ont manifesté leur besoin de discussion et appelé ce processus une chance manquée (Inter-Actions : NEWSLETTER 3 April 2003). Afin de répondre au besoin d'information et d'échange des partenaires des ONG concernées, les différents acteurs ont été invités à un débat le 16 juillet 2003 par le Ministre du Travail et de l'Emploi. Suite à cela, il n'y a jusqu'à présent plus eu de manifestation critique d'expression publique par rapport au projet de loi en question.

En ce qui concerne, le projet de loi sur la situation de revenu des personnes handicapées dans les ateliers protégés, les prestataires des ateliers thérapeutiques réclament un traitement équitable pour les malades psychiques et psychotiques chroniques dans leurs services.

#### A2.6. Foyers de jour pour enfants :

26 / Augmenter les places dans les foyers de jour

27 / Location de places dans les foyers de jours commerciaux en vue de les sous-louer à prix réduit aux familles modestes

28 / Sensibilisation des entreprises privées en vue de la création de crèches d'entreprises

29 / Adaptation des barèmes des frais de participation afin de favoriser les personnes à faible revenu

30 / Aides financières pour personnes obligées de mettre leurs enfants en foyer de jour privé

#### Politique

L'extension des structures de garde pour enfants avait été exprimé comme objectif de politique familiale au moment de l'accord de coalition.

Cet objectif quantifié dans le PAN emploi est réitéré au moment du PAN inclusion.

#### Législatif et institutionnel

En ce qui concerne l'objectif d'augmentation des structures d'accueil, il ressort que le nombre de places en structures conventionnées a pu être accru aussi entre 2001 et 2002 en passant de 1.756 places à 1.975.

Si au courant de 2001, l'Etat luxembourgeois a loué en moyenne 53,5 chaises auprès de gestionnaires privés du secteur commercial, il s'agit d'une moyenne de 98,21 chaises en 2002.

En ce qui concerne la création de crèches d'entreprise, en 2002 il y a eu la planification d'une structure supplémentaire dans le cadre du nouvel hôpital du Kirchberg (inauguré en juillet 2003). Il s'agit d'une infrastructure permettant l'accueil de 12 enfants de moins de deux ans et de 18 âgés de 2 à 4 ans.

### A3 Autorités publiques compétentes :

- Ministère de l'Éducation Nationale, de la Formation Professionnelle et des Sports (MENFPS)

Mesures concernées suivant la numérotation du PAN : 8 ; 9 ; 10 ; 11 ; 13 ; 14 ; 15 ; 16 ; 41 ; 42 ; 43 ; 44 ; 45 ; 46

- MENFPS avec le MIFA et le MTE

Mesures concernées suivant la numérotation du PAN : 5 ; 12 ; 19 ; 33

#### Regroupement thématique suivant les objectifs de Nice :

- o Promouvoir la participation à l'emploi et l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et aux services : 5 ; 8 ; 9 ; 10 ; 11 ; 12 ; 13 ; 14 ; 15 ; 16 ; 19 ; 33
- o Prévenir les risques d'exclusion : 41 ; 42 ; 43 ; 44 ; 45 ; 46

#### Notre proposition de classement :

- A3.1. Formation en cours d'emploi pour jeunes : 5 ; 12 ; 19 ; 33
- A3.2. Lutte contre le décrochage scolaire : 8 ; 9 ; 41 ; 43 ; 44 ; 45
- A3.3. Pédagogie de la seconde chance : 13 ; 14 ; 15 ; 42 ; 46 ; 61
- A3.4. Formation permanente : 10 ; 11

#### A3.1. Formation en cours d'emploi pour jeunes

5 / Modifier la loi du 4 octobre 1973 sur le congé-éducation pour la mise en oeuvre de l'éducation non formelle et de l'éducation tout au long de la vie

12 / Promotion de projets en faveur de jeunes défavorisés et de l'aide junior

19 / Intensifier la collaboration entre les organismes conventionnés dans les mesures de formation professionnelle des dispositifs CAT

33 / Extension des mesures de formation pour les jeunes engagés sous un contrat CAT par le biais du projet « point information communal » et de projets de réinsertion en commun avec des associations sans but lucratif

#### Politique

Le Conseil de gouvernement exprime le souhait en séance du 19 février 1999 du lancement d'un projet d'aide-junior. Le projet est réitéré après les élections dans l'accord de coalition. Il est intégré en 2000 dans la formation d'aide-sociofamiliale, sous la spécialisation « encadrement direct – enfants et familles ».

Dans l'accord de coalition, il est dit que les projets PIC (Point d'Information Communal) seront développés dans le cadre du PAN emploi.



## Législatif et institutionnel

L'idée du congé-éducation relève d'une recommandation du Conseil économique et social européen. La dernière modification de la loi du congé-éducation date du 1<sup>er</sup> juin 1989.

Le Service National de Jeunesse (SNJ au MIFA) constate qu'une modification de la loi devrait montrer qu'il s'agit d'un congé spécial pour les intéressés qui désirent compléter leur formation dans le domaine civique et social. A cet effet, il s'agirait d'étudier la possibilité d'exclure la limite d'âge prévue par la loi instituant le congé-éducation.

Toutefois tel qu'il est exprimé par le SNJ, le souhait de modifier la loi en question n'est pas clair, car la demande exprimée est couverte par les articles 1 et 2 de ladite loi du 1<sup>er</sup> juin 1989. Un point éventuel de réforme serait plutôt la restriction du congé-éducation à 60 jours au cours d'une carrière professionnelle.

En ce qui concerne la formation de l'aide-junior, rattachée à celle aux fonctions d'aide sociofamiliale, celle-ci est dispensée en cours d'emploi sur 1 période de 2 ans. A côté d'un tronc commun à la formation générale, il y a 4 modules de spécialisation. Il ressort qu'en 2002, 21 personnes ont suivi le module de spécialisation concerné.

Il faut constater que la mise en oeuvre de la double mesure n°12 concernant la promotion de projets en faveur de jeunes défavorisés et la formation d'aide-junior, est peu thématifiée dans les publications du MIFA. Toutefois en termes d'adéquation de l'offre de formation au besoin des personnes concernées, il faut constater que d'une manière générale, les listes d'attente de personnes souhaitant bénéficier de la formation d'aide-sociofamiliale restent très élevées aux cours des années d'application, avec notamment 245 personnes en 1999, 394 en 2000, 460 en 2001 et 394 en 2002. Cette liste d'attente implique cependant toutes les cibles et non seulement celles se destinant aux formations d'aide-junior. De manière globale, la grande majorité des demandes pour la formation d'aide-sociofamiliale provient des domaines des soins pour personnes âgées.

En ce qui concerne la mesure 19, le projet de loi, de l'initiative politique du MTE, entendant donner un cadre légal aux initiatives sociales en faveur de l'emploi cible explicitement son action sur le domaine de l'intégration et réintégration professionnelles de personnes non concernées par une mesure d'emploi de l'ADEM (e.a. du type CAT) après six mois d'inscription à l'ADEM et confère les compétences de formation s'y rattachant au MENFPS.

En ce qui concerne la mesure 33, la formation socio-éducative du SNJ favorise l'insertion des jeunes qui quittent prématurément le système scolaire et a comme objectif de leur offrir une formation pratique. Sous la coordination du SNJ, il y a eu en 2001 engagement de 57 jeunes CAT et en 2002 de 105 jeunes. Les jeunes ont trouvé un travail temporaire dans un point d'information communal (PIC), dans une maison de jeunes comme animateur ou encore dans les centres de jeunesse. De manière générale, il y a eu en 2002 en matière d'activités de formation e.a. 179 formations PIC et 80 de CAT animateur.

Globalement les nouveaux placements effectués en termes d'emploi des jeunes par l'ADEM dans le cadre du CAT ont connu l'évolution suivante :

CAT	2001			2002		
	total	femmes	%	total	femmes	%
asbl	438	281	64,2%	406	105	25,9%
communes	118	76	64,4%	119	33	27,7%
état	815	477	58,5%	860	477	55,5%
secteur privé	471	173	36,7%	566	208	36,7%
total	1 842	1 007	54,7%	1 951	823	42,2%
		54,7%			42,2%	

Il apparaît que globalement les affectations de type CAT ont augmenté entre 2001 et 2002, et que l'augmentation est due de manière au secteur privé, alors que le nombre de jeunes femmes bénéficiant d'une mesure CAT a diminué (sans que le chômage féminin ait baissé) et que cette réduction des CAT féminins est essentiellement à charge des contrats revenant aux communes et aux asbl.

### Acteurs de terrain

Des conventions ont été signées avec les asbl Objectif Plein Emploi et Forum pour l'emploi, en vue de la mise à disposition d'équipes de personnes sous contrat CAT en vue de la remise en valeur de sites géographiques. En 2002, 27 jeunes de l'asbl Forum pour l'Emploi ont reçu un certificat de formation pour la participation 2001-2002.

### A3.2. Lutte contre le décrochage scolaire

8 / Elaboration et mise en oeuvre d'un projet curriculaire pour les jeunes 15 – 18 ans en transition à la vie active sous forme d'un portefeuille de compétences.

9 / Elaboration d'un projet curriculaire pour les demandeurs d'emploi (âgés de plus de 18 ans), y compris le développement de nouveaux créneaux de formation.

15 / Mise en place d'un système de reconnaissance de qualifications et compétences.

16 / Il y a lieu de prévoir la mise en place d'un dispositif se basant sur les unités capitalisables permettant aux apprenants d'arriver à une accréditation nationale.

41 / Développement d'un modèle "life-skills" au régime préparatoire.

43 / Collaboration entre le CNFPC et les lycées techniques pour les élèves en difficulté d'apprentissage.

44 / Prévoir dans le cadre de la réforme sur l'apprentissage

- le modèle des unités capitalisables

- le modèle de la validation des acquis professionnels

- un enseignement à trois niveaux (CCM, CITP, CATP) pour tous les métiers

45 / Faciliter les mesures de transition vers les formations qualifiantes (CCM, CITP, CATP).

68 / Mesures de scolarisation adaptées aux élèves étrangers

### Politique

Les mesures 8 et 9 relatives au projet curriculaire sont acceptées sous forme de projet pilote de l'Objectif 3 du FSE.

Dans l'accord de coalition du gouvernement, il est parlé de lutte systématique contre l'échec scolaire sans pour autant baisser le niveau de l'enseignement dispensé : le comment n'est pas abordé. Les mesures correspondantes du PAN inclusion ont déjà été affirmées comme intentions politiques dans le cadre du PAN emploi.

La mesure 44 qui peut être jointe à la mesure suivante n°45, est clairement annoncée comme objectif politique de l'accord de coalition.

L'instauration d'une éducation précoce volontaire en vue de promouvoir l'intégration des enfants non-luxembourgeois dans le système scolaire a été annoncée lors de l'accord politique de coalition. Le 22 novembre 2000, un débat d'orientation sur l'école d'intégration avait eu lieu au Parlement invitant les autorités à prendre une série de mesures au niveau de l'apprentissage des langues notamment afin de diminuer le taux d'échec des élèves étrangers. L'objectif d'une école d'intégration avait d'ailleurs aussi été annoncé au moment de la constitution du gouvernement.

## Institutionnel et législatif

Le projet curriculaire vise e.a. de donner aux jeunes en transition de l'école à la vie active, la possibilité de documenter leurs parcours éducatif et professionnel.

C'est pourquoi, l'Action locale pour jeunes est en train de créer un portefeuille des carrières », se basant sur le CV européen<sup>5</sup>. Le document, élaboré par un groupe de travail, servira de référence au bénéficiaire au niveau de la reconnaissance professionnelle, essentiellement lors de la préparation d'un CV ou d'un entretien d'embauche. Il servira également au niveau de la reconnaissance personnelle en termes d'auto-évaluation de la personne pour son parcours professionnel.

Un guide de l'utilisateur a été élaboré pour expliquer la finalité et la méthodologie du portefeuille, il est destiné au personnel encadrant les séances de traitement du portefeuille.

Le portefeuille sera ensuite évalué grâce à une fiche d'évaluation qui jugera de la forme, du contenu et de la compréhension du document.

Afin de tester sa compréhension, le portefeuille sera expérimenté sur trois groupes différents :

- des élèves du régime préparatoire (classes modulaires de 9<sup>ème</sup> pratique)
- des candidats fréquentant le CNFPC (tranche d'âge de 16-20 ans)
- des jeunes clients de l'ALJ qui ne sont pas dans une de ces deux structures (tranche d'âge de 18 à 25-30 ans)

Le projet sera évalué et si les résultats sont satisfaisants, la publication définitive du « Portefeuille des Carrières » aura lieu fin 2003, début 2004.

En termes d'avancement de l'idée d'introduction d'une formation basique dans l'enseignement préparatoire (Projet « Lifeskills »), une première version d'un « Plan cadre pour classes à enseignement fondamental » a été élaboré et expérimenté en 2002 dans 18 classes de 8 lycées. Les objectifs généraux sont de valoriser des élèves marqués par des échecs successifs, de leur permettre d'acquérir des compétences relationnelles et de les préparer à la vie active en acquérant des connaissances de base et des compétences pré-professionnelles. Les élèves ont un enseignant de référence. Suivant les résultats d'une évaluation externe, il s'avère que les taux d'absentéisme dans ces classes ont diminué et que les élèves sont mieux motivés pour le travail en classe.

Il n'y a pas d'informations sur la mesure ayant trait à promouvoir la collaboration entre les Lycées techniques et le CNFPC pour élèves en difficultés d'apprentissage. De manière générale, l'ALJ a comme mission d'assurer le suivi des jeunes soumis à une mesure de formation au CNFPC. Dans ces cas, l'ALJ assure un suivi durant 3 ans après l'entrée en mesure. Le nombre de jeunes accompagnés suivant ce modèle a varié en 2002 par mois entre 49 jeunes pour les ALJ Nord et Ouest et de 140 pour les ALJ du Centre et du Sud.

Pour ce qui est de la réforme de l'apprentissage (mesures n°15, 16, 44 et 45), actuellement un groupe de travail sous la présidence du directeur de la formation professionnelle du MENFPS est en cours d'élaborer un tel projet. Les dispositifs d'insertion seront intégrés dans la réforme. Les parcours de formation professionnelle seront déterminés de façon modulaire afin de rendre l'apprentissage plus flexible et d'éviter les échecs par abandon en cours de route.

Par rapport à la scolarisation des élèves étrangers sur base de la motion parlementaire adoptée en novembre 2000, un rapport a été remis en octobre 2002 à la Chambre des députés montrant que tous les points de la motion avaient été transposés en pratique, soient étaient en voie de réalisation. Certains aspects, notamment l'adaptation des méthodes d'apprentissages des langues dans les différents ordres d'enseignement est un projet de longue haleine.

---

<sup>5</sup> Il s'agit d'une publication de la Commission européenne comme recommandation lors de l'élaboration d'un CV.

### A3.3. Pédagogie de la seconde chance

13 / Développement de modèles pédagogiques et méthodologiques spécifiques orientés vers une pédagogie des adultes.

14 / Organisation des cours préparatoires spéciaux pour des personnes qui ne remplissent pas les conditions normales de scolarité ainsi que des cours d'appui et de rattrapage dans le cadre de la prise en charge socio-pédagogique des apprenants.

42 / Soutien aux projets pédagogiques dans le cadre de la lutte contre l'illettrisme.

46 / Soutenir les modèles pédagogiques pour le public en difficulté scolaire et souhaitant réintégrer une formation dans le cadre de la pédagogie de la 2e chance.

61 / Mise en œuvre d'une pédagogie innovatrice au Centre socio-éducatif de l'état (CSEE) de Dreiborn

#### Politique

Peu de déclarations publiques.

#### Législatif et institutionnel

Les mesures 13 et 14 peuvent se situer en principe au plan de plusieurs acteurs : dans la voie de l'apprentissage des adultes (qui relève du rgd du 17 juin 2000), dans le cadre de la formation des adultes (organisée par le Service de la Formation des Adultes) ou au niveau des CNFPC, mais où les rapports des services ne renseignent pas sur d'éventuelles actions entreprises dans ce domaine. A la rigueur, les actions entreprises par le SNAS dans le cadre de l'Assessment Center (mesure 17) répondraient à l'objectif des mesures 13-14.

Pour ce qui est des mesures 42 et 46, un groupe interministériel regroupant le MENFPS, le MTE et le MIFA a été créé en 2001 pour coordonner l'ensemble des mesures d'insertion socioprofessionnelle et de qualification qui à la suite d'échecs sont sortis du système scolaire sans qualification. Un répertoire regroupant la panoplie des initiatives publiques et privées concernées est en voie d'élaboration. Une enquête sur tous les dispositifs d'insertion des jeunes de 15 à 30 ans a été réalisée au cours de 2002 et est en cours d'être clôturée. La ligne de conduite du MENFPS consiste à appuyer les différents dispositifs existants pour jeunes plutôt que de créer une structure de formation sous forme d'une Ecole de la 2<sup>e</sup> chance.

#### Acteurs de terrain

Un exemple d'un tel dispositif est le projet « Paerd's Atelier – Liewenshaff » cofinancé notamment au titre d'un projet pilote de l'Objectif 3 du FSE.

#### Interactions

L'intention du MENFPS de recenser les dispositifs de formation-insertion existants converge avec l'objectif poursuivi dans le cadre du nouveau projet de loi précité sur le chômage social. Les intentions notamment quant au financement et à la répartition des attributions relatives aux initiatives mixtes (pratiquement toutes les structures concernées le sont) ne sont pas claires en ce qui concerne les 3 et éventuellement 4 ministères (aussi celui de la Santé) pouvant être impliquées.

### A3.3. Formation permanente

10 / Formations pour personnes privées d'accès aux nouveaux médias dans le domaine des technologies d'information et de communication.

11 / Mesures fiscales ou financières pour personnes investissant dans la formation en cours de vie active

#### Politique

La tripartite formation professionnelle continue demande le 21 février 2001 de trouver des solutions en matière d'accès individuel à la formation professionnelle continue. Il s'agit d'un des objectifs politiques déclarés du programme « eLuxembourg ».

#### Législatif et institutionnel

Par rapport au développement de la mesure n°10, il y a lieu de constater que la demande de cours à l'informatique, à la téléinformatique et aux multimédias connaît depuis les dernières années une forte progression au niveau de la Formation des adultes. E.a en 2002, huit « internetstufen » (endroits d'accès public à internet) sont subventionnés au plan des communes par le MENFPS et par le programme eLuxembourg.

En termes de concrétisation légale, l'idée de mesures financières ou fiscales pour personnes poursuivant des formations en cours de vie active n'a pas avancé à la date actuelle.

#### Acteurs de terrain

Les formations pour personnes privées d'accès aux NTIC (mesure n°10) relèvent d'un aspect qui est parmi d'autres pris en charge par les grandes initiatives de développement local financées dans le cadre des pactes territoriaux de l'emploi et ensuite par le biais du Fonds pour l'emploi.

#### Interactions

A défaut d'être en lien direct avec le programme « eLearning », beaucoup de projets FSE (objectif 3 et EQUAL) ont orienté leur action dans le sens de la promotion de l'accès aux NTIC. Les actions du FSE concernent ici des publics cibles fragilisés différents comme les personnes handicapées, des femmes demandeuses d'emploi, des demandeurs d'asile.

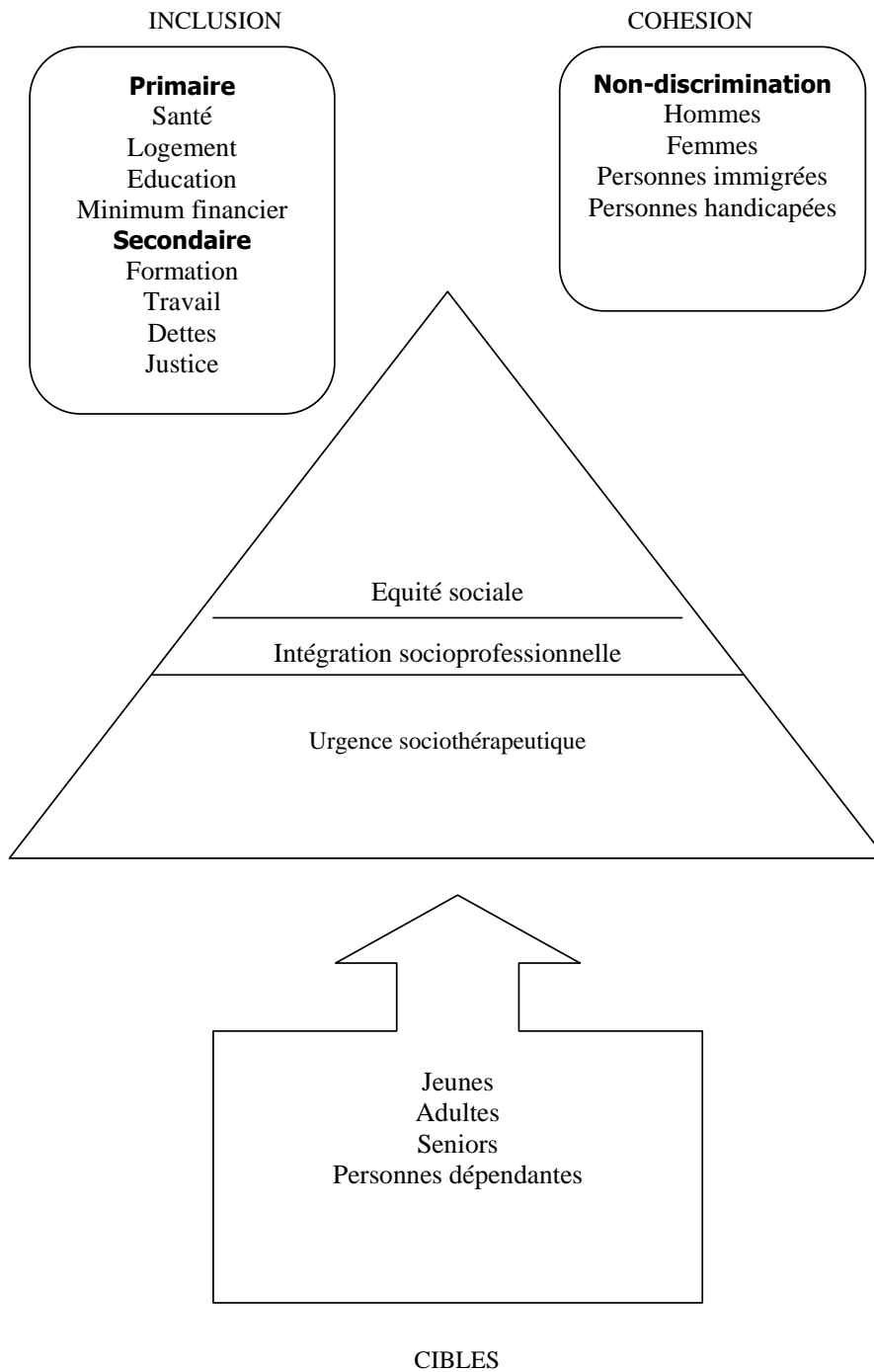
### 3. Changement en matière de politique sociale

La nécessité de définir un cadre institutionnel en matière de politique sociale, allant au-delà du travail de coordination administrative incombant actuellement au MIFA en matière de PAN inclusion devient évidente. Les efforts actuellement mis en œuvre sont considérables, mais connus de peu de personnes dans leur complexité. Une dimension actuellement tout à fait absente des politiques sociales, est l'aspect de la dimension du genre. Ce n'est pas étonnant comme la concentration semble porter actuellement sur le fait de donner une sorte de « social corporate identity » aux politiques d'inclusion et de cohésion sociale.

Etant donné le caractère multidimensionnel d'une telle politique, il s'agira aussi de se rendre compte quelles sont les dimensions qui entrent en jeu et qui touchent quels acteurs et cibles. Un tel objectif permettrait d'optimiser les moyens considérables mis en jeu et de rendre compte de manière transparente des progrès, ce qui constitue aussi un argument politique en vue de soutenir cette perspective. L'idée politique d'un ministère de l'action sociale avait été à l'ordre du jour il y a vingt ans, mais avait échoué à l'époque.

Tout en étant perfectible, les interactions qu'on voudrait retenir et qui sont mises en action au plan des différentes politiques nationales se présenteraient tel le schéma suivant. Aussi si la cohésion sociale est définie comme la capacité d'une société d'assurer le bien-être de tous ses membres, il est important de veiller à éviter toute polarisation.

## Dimensions et interactions des politiques de cohésion et d'inclusion sociales



#### 4. Développement en matière de recherche dans le domaine

Le PAN inclusion a annoncé 3 études et notamment une étude sur les aspects fiscaux et sociaux de l'impôt négatif. Le Conseil Economique et Social a été saisi le 9 novembre 2001 d'émettre un tel avis. Actuellement cet avis du CES est encore en préparation.

L'étude commanditée sur les transferts sociaux essaie de tirer un bilan des effets redistributifs de la politique familiale et d'ampleur de ces effets. En conclusion l'étude montre que la politique familiale a deux effets principaux : en matière de compensation, la redistribution est d'autant plus grande que le nombre d'enfants est élevé et qu'elle est d'autant plus faible que le revenu du ménage est élevé. Cet effet de redistribution contribue suivant les auteurs également à réduire les inégalités au sein de la population et combattre la pauvreté des enfants.

En ce qui concerne le projet d'étude sur les aspects pluridimensionnels de la pauvreté et de l'exclusion sociale il s'agit d'un projet en cours.

En matière d'indicateurs de cohésion sociale, il y a eu une prise de conscience de la nécessité pour le Luxembourg de se définir des indicateurs de troisième niveau. Les personnes concernées par les politiques en question et faisant partie soit des administrations soit des partenaires non gouvernementaux convoqués à la table du PAN inclusion ont clairement été invitées à être attentives à ce point lors de la définition des accents du deuxième plan d'action. Les aspects concernant les indicateurs, la dimension du genre et l'aspect stratégique du nouveau PAN inclusion leur ont été présentés en détail lors des concertations et ont été étayés sous forme de canevas explicite.

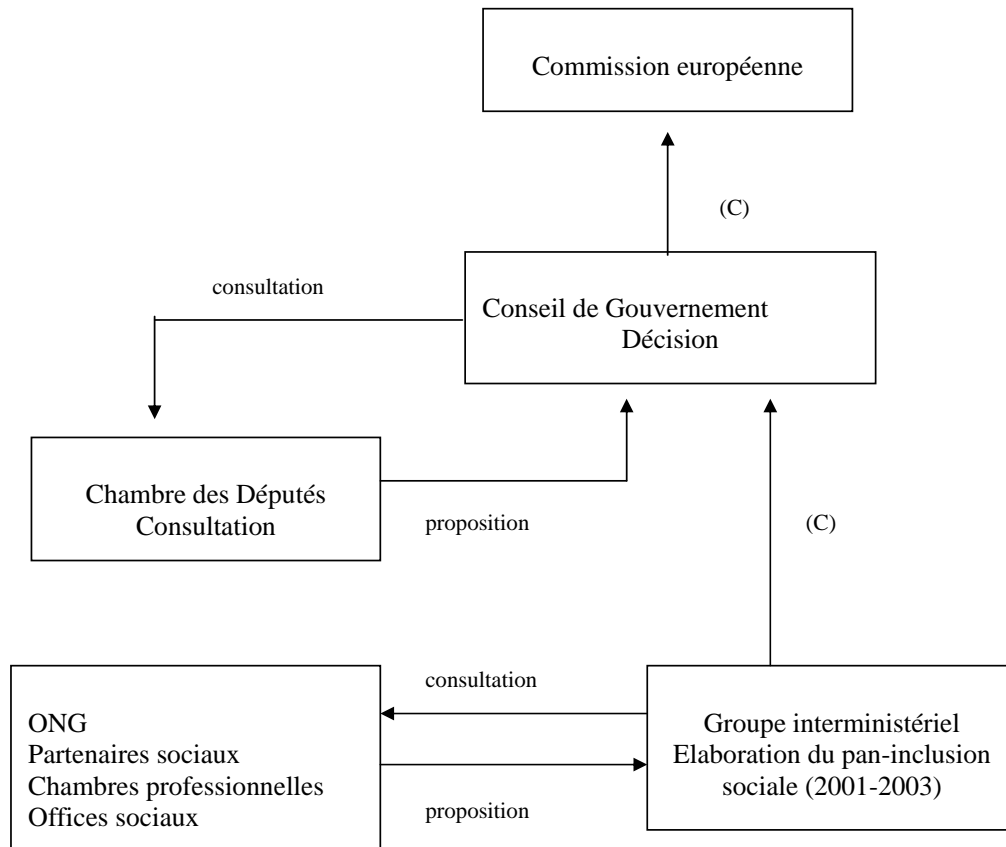


5. Partenariat et débat public

En ce qui concerne le processus partenarial institutionnalisé, il peut s'appuyer sur un Comité interministériel à l'action sociale et un Conseil supérieur de l'action sociale.

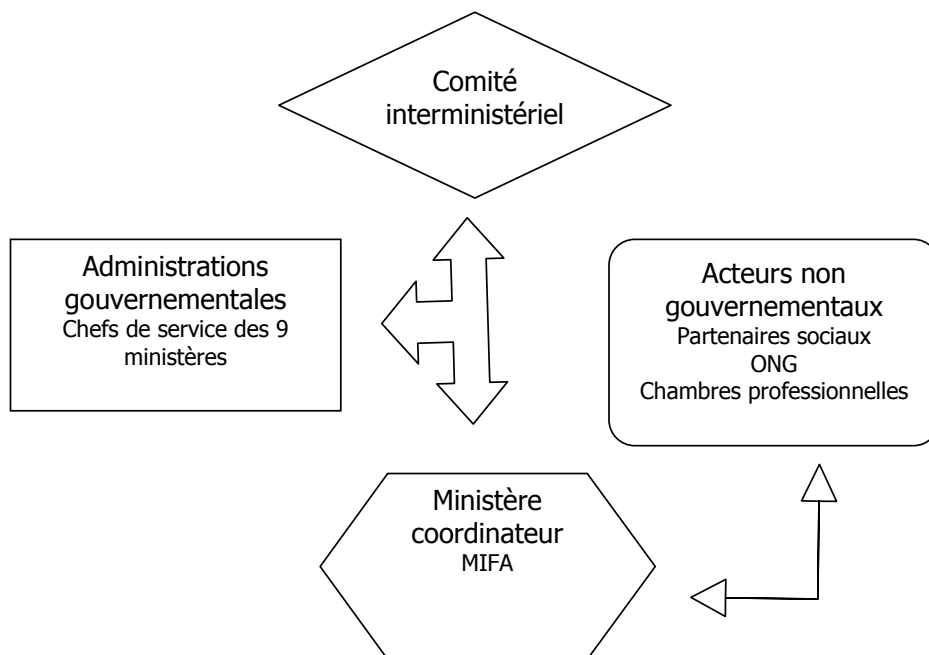
En ce qui concerne le processus décisionnel appuyant l'élaboration du PAN inclusion, il convient de le schématiser comme suit :

**Processus décisionnel PAN inclusion**



(C) = Communication du pan-inclusion sociale

## Processus partenarial PAN inclusion



L'implication des partenaires non gouvernementaux a eu lieu plusieurs fois en cours de processus de développement et de mise en oeuvre des PAN 1 et 2.

L'implication s'est faite suivant un modèle de consultation : le MIFA en tant que ministère coordinateur a fait appel à la collaboration des ONG lors de séances d'information où les partenaires non-gouvernementaux travaillant traditionnellement avec ce ministère ont été convoqués. Certaines organisations concernées fédèrent plusieurs promoteurs oeuvrant dans le domaine social, ce qui constitue une multiplication du réseau des organismes informés.

Traditionnellement les ONG sont considérées comme des experts, offrant des interventions subsidiaires aux mesures publiques et recevant à cet effet des subventions sous forme de conventions. Les propositions de mesures élaborées par les partenaires non-gouvernementaux sont réceptionnées par le coordinateur et sont passées pour prise de décision aux administrations compétentes. A partir de ce choix, les ONG concernées sont informées sur la suite qui est accordée à leur souhait d'intervention en matière d'inclusion sociale.

A côté de ceci, les administrations sont invitées à faire leurs propositions en matière de politique d'inclusion sociale, de les faire avaliser par leur autorité hiérarchique et de les soumettre ensuite au coordinateur.

Finalement tous les partenaires sont informés dans une séance de coordination du projet de PAN inclusion qui sera soumis au Conseil de gouvernement et à la Chambre des députés (parlement) avant d'être transmis à la Commission européenne.

En raison d'une certaine proximité des acteurs décisionnels et consultatifs (acteurs non-gouvernementaux), des contacts informels existent à tous les plans, aussi entre les non-gouvernementaux et les administrations.