



**Bilan de trois années de mise en application de
la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à
l'enfance et à la famille**

Juin 2014

Table des matières

Préambule	- 3 -
Introduction : Contexte historique de la législation relative à l'aide à l'enfance et à la famille	- 4 -
I. Constats portant sur les trois années de mise en œuvre de la loi AEF	- 4 -
1.1 L'évolution positive du système d'aides	- 4 -
1.1.1 Le cadre de la loi AEF	- 4 -
1.1.2 La promotion de différentes composantes, piliers du système AEF.....	- 5 -
1.1.3 La diversité des mesures d'aide	- 5 -
1.2 Les problématiques transversales	- 6 -
1.2.1 Approche pratique, éthique et déontologique	- 6 -
1.2.2 Approche formelle et procédurale : procédures administratives, mandats, critères	- 7 -
1.3 Lecture critique du cadre législatif de l'aide à l'enfance et à la famille.....	- 8 -
1.3.1 Contenu de la loi AEF	- 8 -
1.3.2 Règlements Grand-Ducaux du 17 août 2011	- 9 -
1.3.3 Contenu de la loi du 19 juin 1998.....	- 11 -
II. Analyse du contexte actuel	- 12 -
III. Recommandations et perspectives à venir concernant le secteur AEF	- 15 -
3.1 Sur les aspects conceptuels et pragmatiques	- 15 -
3.2 Sur les aspects législatifs	- 15 -
3.3 Perspectives d'évolution du système AEF	- 17 -
3.3.1 Qualité	- 17 -
3.3.2 Finances	- 17 -
IV. Références bibliographiques	- 19 -

Préambule

L'Entente des Gestionnaires des Centres d'Accueil (EGCA) a été le premier regroupement d'organismes privés gestionnaires de structures sociales au Luxembourg. Sa constitution remonte au 14 juillet 1977. Elle compte actuellement 100 organismes membres, gestionnaires de structures dans les différents secteurs du champ social luxembourgeois : jeunes, femmes en détresse, personnes en situation de handicap, personnes sans abri, personnes âgées, aide à l'enfance et à la famille, etc.

Depuis 1977, l'Entente des Gestionnaires des Centres d'Accueil asbl (EGCA) est centrée à la fois sur la défense des prestataires de services non-lucratifs du secteur, la défense de l'économie sociale et l'*advocacy* en faveur de ces populations.

Elle défend les valeurs suivantes :

- La liberté d'association et la défense du secteur sans but lucratif,
- Une société juste, tolérante, diversifiée, équitable et inclusive,
- Une société civile forte et engagée,
- La démocratie sous toutes ses facettes,
- Une citoyenneté égale pour tous.

L'EGCA entend contribuer de manière à la fois critique et constructive au débat autour de l'aide à l'enfance et à la famille, souhaité par le législateur¹ trois ans après la mise en œuvre de la loi AEF, en insistant sur le fait que les intérêts des associations membres du secteur, engagées dans le secteur de l'AEF, et ceux des bénéficiaires de leurs prestations se confondent très souvent.

¹ Motion 5754 du 20 novembre 2008.

Introduction : Contexte historique de la législation relative à l'aide à l'enfance et à la famille

Alors que l'aide sociale à l'enfance se trouvait face à des limites structurelles, organisationnelles et légales et que de nouvelles réponses étaient requises face à l'évolution des besoins des enfants et des familles en termes de soutien et de prévention de l'exclusion sociale, scolaire et professionnelle, le législateur a choisi de privilégier la prévention, la déjudiciarisation et la coordination. La loi dite AEF², qui aurait dû entrer en vigueur le 16 juin 2009 mais qui n'a pu sortir ses effets qu'en 2011, après le vote, à la Chambre des Députés, de ses règlements d'application, a induit une mutation profonde dans le secteur. Malgré une volonté politique et institutionnelle prégnante, on ne peut considérer que le nouveau système est consolidé, après trois années seulement.

I. Constats portant sur les trois années de mise en œuvre de la loi AEF

Le premier constat porte sur les évolutions positives, induites par les nouvelles dispositions légales, qui ont permis le développement et la structuration du secteur AEF (processus de demande d'aide, diversification des structures, etc.). Il demeure cependant un certain nombre de problématiques transversales, créant des limites en termes d'efficacité, de qualité de service et de réponses adaptées aux besoins des enfants et des familles.

1.1 L'évolution positive du système d'aides

La loi AEF et ses règlements d'application ont favorisé d'indéniables avancées en ce qui concerne la structuration et l'organisation des mesures d'aide à l'intention de l'enfant et de sa famille. Ces avancées se situent à trois niveaux :

- le cadre légal de la demande d'aide ;
- la promotion de la participation active de l'utilisateur, de la coordination, du processus de déjudiciarisation et de la prévention ;
- et enfin la diversité des mesures d'aide.

1.1.1 Le cadre de la loi AEF

Une des notions fortes régissant l'esprit et le cadre de la loi AEF est celle de « l'intérêt supérieur de l'enfant »³. Cette notion répond aux principes fondamentaux de la Convention Internationale des droits de l'enfant, rejoint les réflexions à la base de l'institution de l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand⁴ et du Conseil supérieur de l'aide à l'enfance et à la famille⁵. Ainsi, les enfants et leur famille se situent au centre des préoccupations de la loi et, par conséquent, des mesures d'aide en leur faveur.

Un autre aspect essentiel du cadre légal est la création d'une instance « veillant à la mise en œuvre de l'aide sociale des enfants et des jeunes adultes en détresse »⁶, l'Office national de l'enfance (ONE), et des coordinateurs de projet d'intervention (CPI) dont les missions sont « d'orienter, de coordonner et d'évaluer les mesures développées au bénéfice d'un même enfant, de sa famille ou du jeune adulte »⁷. La création de ces deux instances a entraîné le développement de processus spécifiques. S'ajoute, par l'entremise de

² Loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille.

³ Chapitre 1^{er}, article 2, second alinéas de la Loi du 16 décembre 2008

⁴ Institué par la loi du 25 juillet 2002

⁵ Chapitre 5 de la loi du 26 décembre 2008

⁶ Chapitre 2, article 5, second alinéas de la loi du 16 décembre 2008

⁷ Chapitre 4, article 5 de la loi du 16 décembre 2008

l'agrément⁸, la reconnaissance officielle des institutions dispensant les mesures d'aide prévues par la loi AEF.

On ne peut pas non plus omettre d'autres aspects fondamentaux de la loi AEF comme l'établissement d'un droit à la demande d'aide, la diversification des mesures d'aide et, par le biais de l'agrément, la multiplicité des institutions reconnues officiellement et répondant à la diversité des besoins de l'enfant et de sa famille.

1.1.2 La promotion de différentes composantes, piliers du système AEF

Les exposés des motifs du projet de loi relatif à l'aide à l'enfance et des règlements grand-ducaux d'application soulignent l'importance de la déjudiciarisation des mesures d'aide, de la participation des usagers dans les mesures mises en place, de la coordination des services et de la prévention.

L'une des priorités, soulignée dans l'exposé des motifs, était la déjudiciarisation. En effet, il est important de rendre accessible l'aide à l'enfant et à sa famille en dehors du contexte judiciaire, favorisant, par là-même, la prévention des risques que l'enfant peut encourir. La déjudiciarisation est soutenue par des pratiques en cours de développement, telles que la transmission du dossier directement à l'ONE, la collaboration entre le Tribunal de la Jeunesse, l'administration et les services CPI ainsi que par l'action même des CPI.

Une attention particulière a été accordée à la participation des usagers dans le processus d'aide. Différents dispositifs y contribuent:

- Le développement de la communication et de l'information de l'utilisateur ou futur utilisateur ;
- L'établissement d'un contrat de service qui précise les modalités d'aide, signé par les différentes parties – ce qui valorise, entre autres, la responsabilité parentale ;
- La *proposition de projet d'intervention* (réalisée par le prestataire) et le *projet d'intervention* (réalisé par un CPI) favorisent le développement des relations de confiance entre prestataire et utilisateur ainsi que l'ancrage de celui-ci dans son propre processus d'aide.

Une place fondamentale a été accordée à la coordination afin de garantir l'efficacité du système. Ainsi, grâce aux CPI, la complexité des situations rencontrées par l'enfant et sa famille peut être considérée et prise en compte dans toutes ses dimensions. La collaboration et le fonctionnement en réseau sont facilités au sein du système. Les services CPI apparaissent être des maillons essentiels du dispositif AEF.

La prévention repose à la fois sur la détection précoce des risques, réalisée par les acteurs de « première ligne », sur un large éventail de prises en charge pluridisciplinaire et, dans une certaine mesure, sur la régionalisation des services accessibles à l'ensemble de la population.

1.1.3 La diversité des mesures d'aide

L'une des forces du système AEF réside dans la diversité et la spécificité des mesures d'aides (aides ambulatoires, accueils stationnaires et coordination), qui permet de répondre de manière adaptée aux multiples besoins de l'enfant et de sa famille.

⁸ Règlement grand-ducal du 17 août 2011 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires d'activités pour enfants, jeunes adultes et familles en détresse.

1.2 Les problématiques transversales

1.2.1 Approche pratique, éthique et déontologique

Le système AEF n'est pas dépourvu de paradoxes. Les procédures en vigueur présentent, au regard des objectifs de la prise en charge de l'enfant et de sa famille, des antinomies que l'on retrouve notamment au niveau de la place occupée par la personne dans le processus de décision ou encore du secret professionnel et de la confidentialité.

◆ *Les paradoxes*

Une première de ces contradictions naît des formalités d'octroi d'une aide. En effet, une personne peut avoir besoin d'un certain nombre d'entretiens et d'un certain temps de réflexion, avant de pouvoir décider si, oui ou non, elle veut recourir aux services d'un professionnel de l'AEF.

La réalisation de la « participation », telle que nous la comprenons et telle qu'elle est inscrite à l'exposé des motifs de la loi AEF « (...) impose aux adultes un autre respect face aux enfants: leur demander leur avis, les écouter, considérer leur point de vue, leur confier des décisions et des missions, coopérer avec eux... »⁹. Ceci exige que les professionnels, les enfants et les familles disposent d'un temps suffisant pour définir la forme et le contenu de leur collaboration.

La pratique actuelle contraint le prestataire de services à introduire auprès de l'ONE, dès le premier entretien, une demande de prise en charge. A défaut d'une telle demande, les prestations ne pourront, en effet, pas être financées par l'Etat et risquent donc de ne pas être offertes au demandeur.

La nature et le volume des informations demandées à l'enfant, au jeune ou à sa famille, au tout début du processus de travail (état de santé, situation sociale et familiale, développement, situation financière, etc.) sont tels qu'ils sont susceptibles de décourager plus d'un demandeur d'aide, qui ne se sent pas prêt à « se mettre à nu » pour obtenir un soutien de la part de l'Etat.

Par ailleurs, les décisions judiciaires (du Tribunal de la Jeunesse) priment sur les décisions administratives (de l'ONE) de sorte que le demandeur professionnel a plus de chances d'obtenir une place pour un enfant en centre d'accueil par la voie du placement judiciaire que par celle de l'accueil volontaire. Il peut ainsi être incité à recourir à la voie judiciaire au détriment de la déjudiciarisation, prônée par le législateur.

◆ *La place de la personne*

On retrouve le socle sur lequel s'appuie la loi AEF à l'article 2 de son premier chapitre: « [...] *Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération.* [...] ». Il s'agit là d'une notion à la fois vague et complexe. Pour les professionnels du secteur AEF, l'intérêt supérieur de l'enfant ne peut se concevoir qu'au travers d'une approche holistique, prenant en compte toutes les facettes de sa personnalité, de sa situation socio-familiale et de ses besoins, aussi bien dans le processus d'évaluation que dans celui de la prestation de services. La relation thérapeutique ne peut en aucun cas se réduire à de simples considérations administratives, financières et territoriales.

Le cadre légal et réglementaire définit certains types de mesures d'aide qui peuvent être prises en charge par l'Etat, à la différence des autres. En pratique, la façon dont ces types de mesures sont combinés ainsi que les

⁹ Projet de loi relative à l'aide à l'enfance, déposé le 22 août 2007 – Exposé des motifs, p.4

volumes d'heures d'aide octroyés manquent de flexibilité et ne permettent pas une réelle personnalisation des services offerts, pourtant indispensable à l'intérêt supérieur de l'enfant.

◆ *Le secret professionnel et la confidentialité*

Le respect du secret professionnel et de la confidentialité est un autre souci majeur des services d'aide à l'enfance et à la famille. Se posent, d'une part, des questions d'ordre technique, notamment en ce qui concerne la transmission sécurisée de données entre les différents intervenants ou encore la durée de détention de ces données. Se posent, d'autre part, des questions relatives à la nature et au degré d'intimité de l'information contenue dans les documents de travail. Il existe incontestablement un conflit entre le respect de l'intimité du demandeur d'aide et les données personnelles requises pour solliciter l'octroi d'un accord de prise en charge par l'ONE.

Ces questions cruciales pour les enfants et les familles ainsi que pour les prestataires restent sans réponse satisfaisante à ce jour.

1.2.2 Approche formelle et procédurale : procédures administratives, mandats, critères

◆ *Les obstacles administratifs*

Les membres de l'EGCA ont pleine conscience de la nécessité de formaliser les procédures administratives pour garantir le fonctionnement du système AEF. Ils plaident, cependant, en faveur d'une simplification administrative. La multiplication des démarches et leur complexité nuisent, en effet, à la nécessaire flexibilité des mesures d'aide et remettent en cause la démarche qualité que le législateur, tout comme le gouvernement et les prestataires, appellent de leurs vœux.

Les acteurs de terrain partagent le sentiment que la charge administrative a considérablement augmenté, empêchant, par moment, les professionnels de fournir aux enfants et aux familles des prestations dans les règles de l'art. Toute intervention est sujette à l'établissement d'une documentation assez fastidieuse, censée permettre le « contrôle » du travail effectué auprès de l'enfant et de sa famille. La bureaucratie risque ainsi de prendre le pas sur l'objectif premier de la loi AEF : favoriser des mesures d'aide de qualité. La surcharge administrative est une réalité incontestablement pesante pour les prestataires sur le terrain.

◆ *Périmètre d'activité / périmètre de mission*

La lourdeur administrative est d'autant plus exacerbée qu'elle est alimentée par des difficultés d'identification des rôles, des missions ainsi que des limites imposées à l'ensemble des intervenants.

Se pose aussi la question de savoir si l'on souhaite s'inscrire davantage dans une dynamique de confiance entre partenaires professionnels ou plutôt dans un contrôle étatique du secteur d'activité. Rappelons que tous les prestataires doivent satisfaire aux conditions de l'agrément avant de pouvoir opérer dans le système AEF, ce qui devrait suffire à démontrer leurs compétences professionnelles. Les demandes de ces derniers, pour autant qu'elles respectent certains critères de forme et de contenu, ne devraient donc, en principe, pas nécessiter des justifications aussi détaillées, d'autant que, rappelons-le, les services engagés dans le secteur ne poursuivent pas d'autre objet que d'offrir aux enfants et aux familles les prestations les plus adéquates en fonction de leurs besoins, de leurs attentes et de leurs compétences.

Une meilleure connaissance des compétences, des attributions ainsi que des limites de chaque acteur favoriserait sans aucun doute la collaboration entre les acteurs et la cohérence des interventions.

◆ *La transparence au sein du dispositif AEF*

Il règne au sein du système AEF un certain manque de transparence, en raison de l'absence de critères d'octroi des mesures d'aide. Dans un tel contexte, l'absence de motifs de refus de prise en charge expose l'ONE à une incompréhension voire un sentiment d'arbitraire dans le chef des prestataires et des demandeurs d'aide.

1.3 Lecture critique du cadre législatif de l'aide à l'enfance et à la famille

Faire le bilan de la loi AEF suppose également une lecture critique du contenu du texte de loi et une analyse des problèmes, voire des incongruences, qu'elle présente dans la pratique. Au-delà des remarques qui seront formulées à ce propos, surgit un ensemble de considérations venant interroger certaines valeurs fondamentales de l'aide à l'enfance et à la famille et ébranler le système de financement en vigueur.

Seront relevés, ci-dessous, tour à tour, les aspects législatifs importants pour le secteur AEF, qu'il s'agisse de la loi elle-même, des règlements grand-ducaux du 17 août 2011, du règlement grand-ducal du 29 janvier 2013 ou de la loi du 19 juin 1998 portant introduction d'une assurance dépendance (ASSDEP).

1.3.1 Contenu de la loi AEF

Article 1^{er} – Champs d'application

Constat. L'article 1^{er} limite le champ d'application de la loi « à tout enfant se trouvant sur le territoire du Grand-Duché et à tout jeune adulte en détresse qui en fait la demande. » L'enfant peut se « trouver sur le territoire du Grand-Duché » au moment de la demande d'aide et résider à l'étranger pour le suivi. En pratique, cette disposition ne permet pas le financement des interventions d'un prestataire luxembourgeois en dehors des frontières alors qu'il est censé assurer un suivi.

Article 4 – Droit à la demande d'aide

Constat. Cet article met en avant un droit à la demande d'aide et non un droit à l'aide. Cette disposition soulève certaines interrogations, d'une part, en matière d'éthique et, d'autre part, en matière d'accès à l'aide. S'ajoute l'absence de possibilité de recours en cas de refus d'aide – refus qui, actuellement, n'est pas motivé.

Article 11 – Mesure d'aide

Constat. Cet article énumère les mesures d'aide sociale sans en définir ni le contenu, ni les caractéristiques (public-cible, intensité, durée, fréquence, etc.). Cette absence de précision ne permet pas au demandeur de connaître précisément les aides auxquelles il peut prétendre et ne permet pas un financement fixé de manière adéquate selon le type d'accueil.

Article 13 – Qualité des mesures d'aide

Constat. Un ensemble d'obligations relatives à la qualité des mesures d'aide s'impose aux gestionnaires. Les moyens nécessaires (ressources humaines et logistiques) pour répondre aux exigences, stipulées dans cet article, ne sont pas intégralement pris en compte dans les modalités de financement.

Article 16 - Modalités de la fixation des forfaits

Constats. « Les modalités de fixation des forfaits sont déterminées par règlement grand-ducal ». Force est de constater que le règlement grand-ducal ne détermine pas avec une précision suffisante les modalités en question. La méthode de calcul des tarifs ne figure dans aucun règlement grand-ducal.

En outre, pour garantir la réalisation et la qualité des prestations, le prestataire se voit dans l'obligation d'investir dans divers matériels et infrastructures. Cette réalité n'est pas entièrement prise en compte dans les modalités de financement.

Article 17 – Adaptation des forfaits

Constat. Cet article est restrictif et ne tient pas compte des situations pouvant amener un déficit financier (ex. : besoin d'investissement, absence de normes, surtout pour les forfaits horaires et mensuels). De plus, la formulation du texte laisse entrevoir qu'aucune obligation de l'Etat n'est engagée en matière de financement des structures en déficit.

1.3.2 Règlements Grand-Ducaux du 17 août 2011

Réglant l'organisation et le fonctionnement de l'ONE [...]

Article 4 – demande de paiement d'aide

Constat. L'ONE est la seule instance décisionnelle en termes d'accord de prise en charge (APC). En outre, le règlement grand-ducal ne prévoit pas de critères motivant l'accord ou le refus d'une prise en charge. Par conséquent, aucun moyen de recours n'est actuellement envisageable, en dehors de la procédure administrative non contentieuse.

Concernant l'agrément

Article 2 – Précisions par type d'accueil

Constat. En écho à la remarque formulée précédemment, relative à l'article 11 de la loi AEF, cet article souligne des généralités sur le descriptif des types d'accueil ou d'aide. Cependant, il est à déplorer le manque de précisions conceptuelles qui alimente les confusions relatives à un type d'accueil par rapport à un autre en matière de prestations, de prise en charge et de financement.

De plus, ne figure pas la particularité du contexte relatif au logement en milieu ouvert, au placement familial et aux services ambulatoires d'urgence (par exemple : Families First).

Article 3 – Conditions de fonctionnement minimales pour l'accueil de jour ainsi que pour l'accueil jour et nuit.

Constat. Ici se pose la contrainte d'un contrat écrit avec l'utilisateur afin de recevoir le financement nécessaire à sa prise en charge. Dans certain cas, il n'est cependant pas possible d'établir un tel contrat (i.e. contexte d'un placement judiciaire).

Article 17 – Respect des codes de déontologie de l'ensemble des collaborateurs chargés de missions d'encadrement.

Constat. A ce jour, certaines professions du secteur socio-éducatif ne peuvent pas encore se prévaloir d'un code de déontologie officiel relatif à leur exercice (i.e. éducateurs). Ainsi, ces précisions législatives sont en contradiction avec la réalité des professionnels du secteur social. De plus, cet article prévoit pour le personnel d'encadrement une formation continue d'au moins 16 heures par an, sans apporter de précision en ce qui concerne le type de formation, le financement et une éventuelle prise en charge de l'impact sur le temps de travail.

Article 19 – Preuve d’engagement de personnel administratif, d’entretien ménager et technique ou de l’existence d’un contrat de sous-traitance de ces travaux avec un organisme externe agréé.

Constat. Se pose la question de la sous-traitance, sa nature et de son financement. Aucune précision n’est apportée à ce sujet.

Article 22 – Niveau des infrastructures et équipements en matière d’accessibilité, de sécurité, d’hygiène et de salubrité.

Constat. Cet article est en contradiction avec l’article 16 de la loi AEF puisqu’il prévoit des investissements qui ne sont pas considérés dans le financement. Il en va de même pour les articles 23 (relatif à l’équipement des infrastructures) et 24 (relatif à la configuration des locaux d’accueil).

Précisant le financement des mesures d’aide sociale à l’enfance et à la famille

Article 2 - Les forfaits journaliers pour le placement familial ou l’accueil socio-éducatif de jour et de nuit ou de jour en famille d’accueil.

Constat. Cet article ne détaille pas ce que recouvre les forfaits journaliers prévus pour le placement familial ou l’accueil socio-éducatif de jour et de nuit ou, encore, de jour en famille d’accueil. Il ne fait pas référence aux frais de rémunération de l’ensemble du personnel.

Article 3 – Précision des types de frais pris en charge par le ministère compétent concernant les structures financées par forfaits journaliers.

Constat. La formulation « peut conclure » laisse entrevoir beaucoup de possibilités. Dans cet article, il est question de frais qui ne sont pas compris dans les forfaits journaliers, comme les frais de formation continue et de supervision qui nécessitent, au préalable, une demande de subvention spécifique.

Article 4 – Les forfaits horaires.

Constat. Les frais de déplacement ne sont pas compris dans les forfaits horaires car ils sont payés à part, à hauteur d’un ½ forfait horaire.

Conformément aux deux premiers paragraphes de cet article, les tarifs horaires sont calqués sur ceux de l’assurance dépendance et de l’assurance-maladie. Une partie des frais incombant aux gestionnaires ne sont pas inclus dans les forfaits horaires alors qu’ils sont prévus dans les tarifs des assurances sociales.

La réalité des prestations horaires, telles que définies dans la loi AEF, n’est pas comparable à celle de l’assurance dépendance. En effet :

- L’assurance dépendance considère, majoritairement, des qualifications soignantes (aide-soignante, infirmière, etc.) alors que, dans le cadre de l’aide à l’enfance, les prestations sont surtout assurées par du personnel socio-éducatif (éducateurs, éducateurs gradués, assistant-social, psychologue, etc.) ;
- L’assurance dépendance offre des prestations standardisées, par leur nature et par leur durée. Dans ce contexte, les prestations sont définies en « actes » précis. Cette standardisation n’est pas adaptée pour le secteur de l’AEF.
- Du point de vue de l’usager, les objectifs et l’acceptation des interventions ne sont pas comparables dans le cadre de l’ASSDEP et dans celui de l’AEF (complexité de la problématique de l’usager, multitude d’acteurs impliqués, accessibilité de l’usager, singularité des cas, etc.). La demande et la situation diffèrent fondamentalement. Dans le cadre de l’ASSDEP, l’usager est généralement demandeur et consentant. Les interventions sont centrées sur la dépendance pour les actes essentiels

de la vie. Dans le cadre de l'AEF, l'utilisateur n'est pas forcément demandeur ni consentant et poursuit souvent une activité scolaire ou professionnelle. Les problématiques sont multidimensionnelles et la situation sociofamiliale complexe. Les prestations d'AEF s'inscrivent dans une approche de développement à long terme et ne sont, donc, pas des actes ponctuels :

- La continuité de la prise en charge, par un seul acteur professionnel, garantissant l'instauration d'une relation de confiance, est fondamentale dans le travail de l'aide à l'enfance – élément nettement moins fréquent dans le contexte de l'ASSDEP ;
- La fréquence des interventions, auprès d'un même usager, est nettement plus faible dans le cadre de l'AEF que dans celui de l'ASSDEP, en l'absence d'une logique de tournée. En outre, dans le cadre de l'ASSDEP, la loi des grands nombres combinée à une logique de financement par forfait et à une logique de standardisation permet des économies d'échelle nettement moins réalisables dans l'AEF.

Article 5 – Le forfait mensuel.

Constat. Les frais de loyer, les frais relatifs aux équipements et aux infrastructures ainsi que les frais d'entretien ne sont pas compris dans les forfaits. Il existe cependant la possibilité de conclure une convention spécifique.

Article 6 – Fixation des forfaits journaliers et horaires.

Constats. Cet article 6 donne aux gestionnaires la possibilité de contribuer à la méthodologie de calcul des forfaits. L'EGCA, en tant qu'instance représentative des gestionnaires, est associée aux négociations sans pour autant disposer d'une quelconque reconnaissance dans les dispositions légales ou réglementaires.

Article 12 – «TABLEAU DES FORFAITS».

Constat. Les dispositions finales ne concernent que 6 forfaits (1, 2,3, 6, 7 et 8) alors que l'article 15 de la loi AEF en prévoit 15 (1 à 15) au total. Ainsi, il existe un décalage entre ce qui est notifié dans le présent règlement et les dispositions de la loi AEF.

1.3.3 Contenu de la loi du 19 juin 1998

Article 375 – Répartition des charges.

Constat. Pour faire face aux charges de l'ensemble du dispositif, une cotisation spécifique a été déterminée pour financer l'assurance dépendance. Pour le dispositif AEF, ressortant de la solidarité nationale, il existe une dépendance directe du budget de l'Etat. D'autre part, le mécanisme de l'ASSDEP permet la constitution de réserves ce qui, dans l'approche budgétaire de l'AEF, n'est pas possible actuellement.

Article 376 – L'assiette de la contribution dépendance.

Constat. Depuis sa création, le taux de cotisation de l'assurance dépendance est passé de 1 à 1,4%. Ce système permet une adaptation à l'évolution des besoins. Ce mécanisme financier n'est pas prévu pour l'AEF.

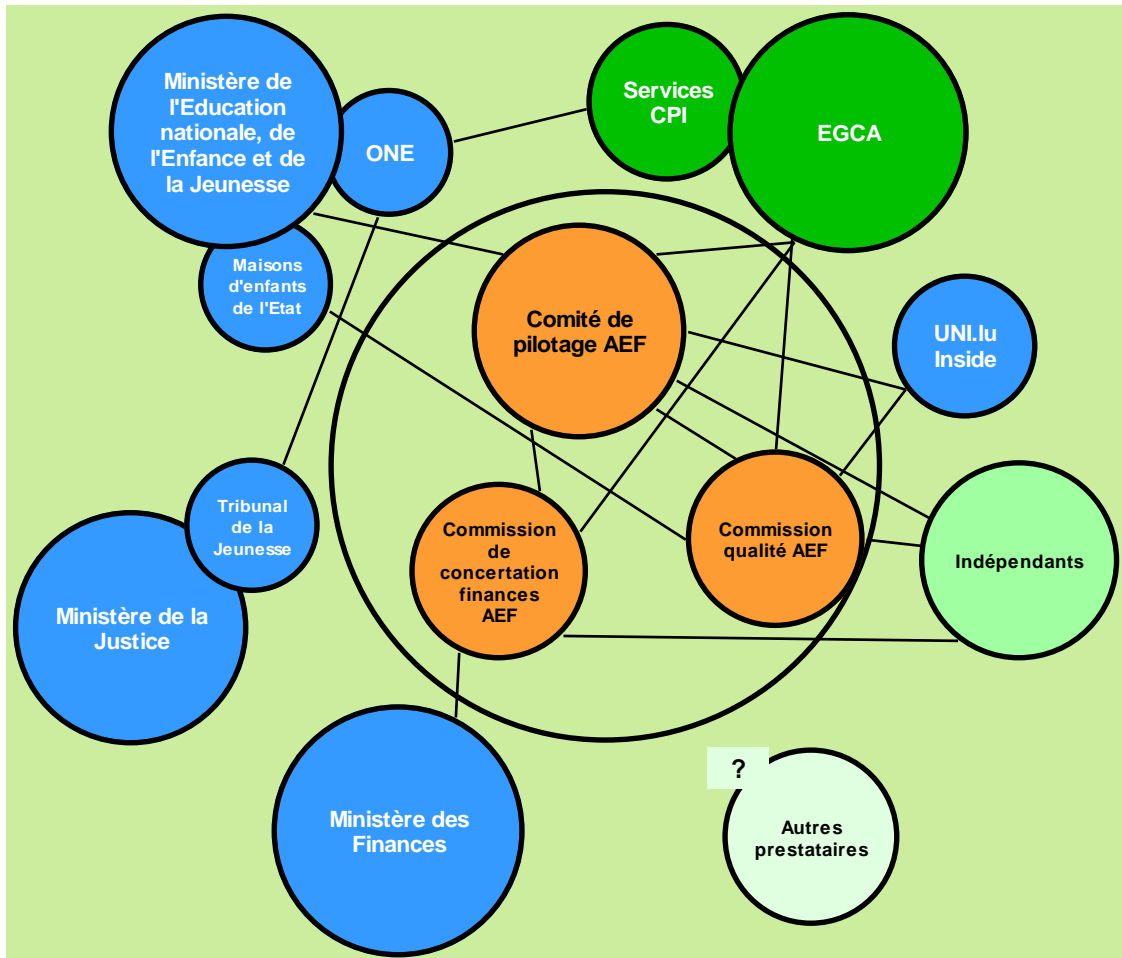
Article 395 – Modalités de détermination des montants de prestation.

Constat. La loi ASSDEP prévoit un cadre de négociation des valeurs monétaires et précise les acteurs impliqués. Ce dispositif n'est pas prévu au niveau de l'AEF.

II. Analyse du contexte actuel

A l'issue des constats opérés, il convient d'analyser la structure du système AEF, son organisation, ses modalités de fonctionnement et de financement.

Figure 1 : les différentes instances du dispositif AEF



Il convient d'emblée de souligner l'ambiguïté des rôles et des missions de certaines instances. La loi AEF a créé différentes instances de pilotage et de monitoring. Des relations existent, *de facto*, entre différentes instances (Tribunal de la Jeunesse et ONE, ONE et services CPI ; etc.). Force est de constater que celles-ci sont trop peu formalisées et définies. Il en va de même des périmètres d'action et des missions des unes et des autres.

Par exemple, la loi AEF prévoit que ¹⁰:

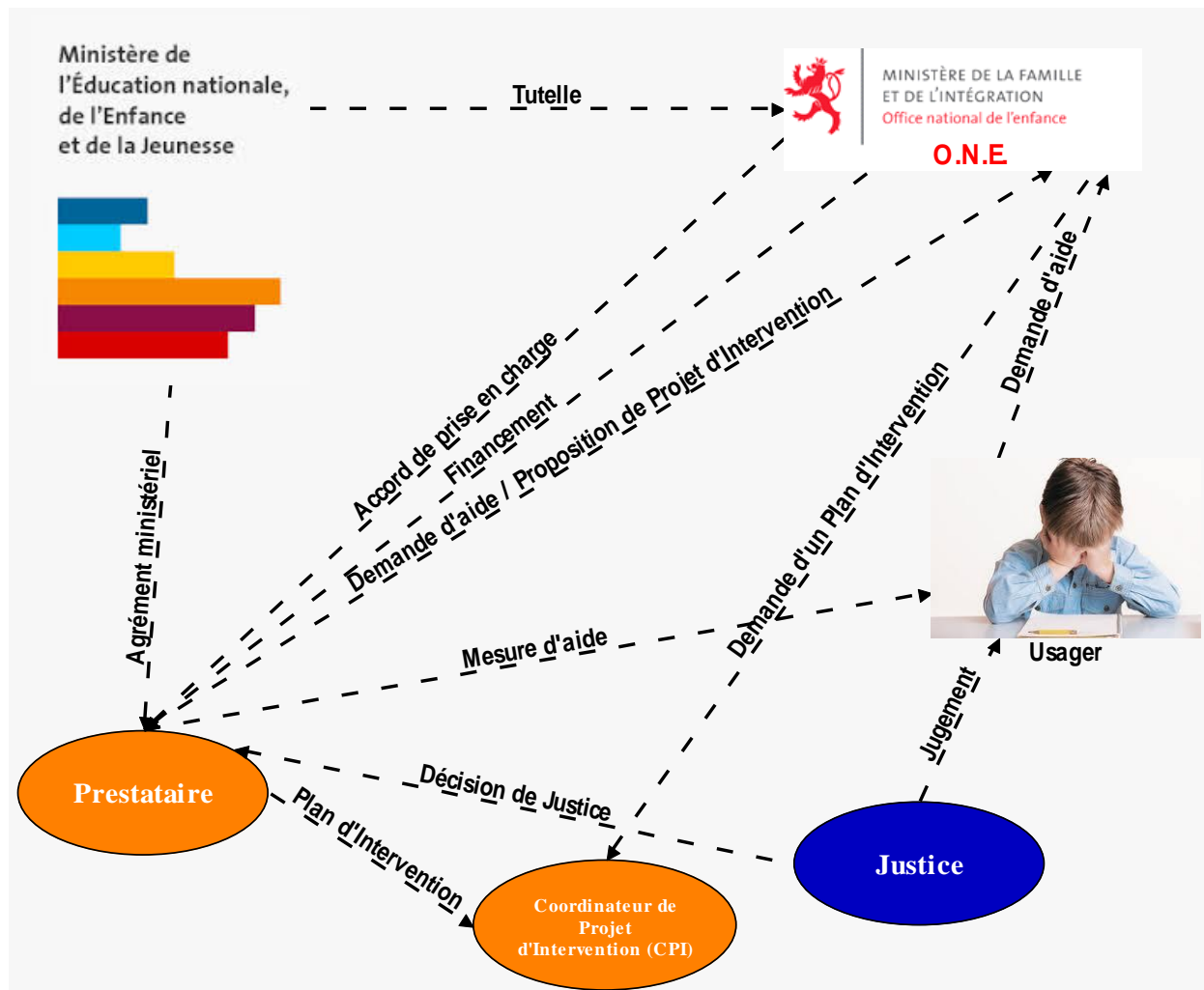
« L'intervention de l'ONE s'effectue par les initiatives suivantes:

– évaluer individuellement les ressources et les difficultés d'enfants, de jeunes adultes et de familles dont la situation est considérée comme critique par des acteurs des domaines psychosocial, scolaire, médical ou judiciaire ».

¹⁰ Chapitre 2, article 6 de la loi du 16 décembre 2008

Comme nous le verrons plus loin, ces interventions sont également du ressort des prestataires (*proposition de projet d'intervention*) et des services CPI (*projet d'intervention*), il y a là un triple emploi manifeste. Les contours des relations entre les instances sont vagues et incertains puisque les uns réalisent également ce que font les autres.

Figure 2 : Organisation du système AEF



Les cheminements possibles d'une demande d'aide, tels qu'ils apparaissent dans la figure 2 ci-avant, illustrent bien cette confusion des rôles et des missions.

La demande d'aide auprès de l'ONE peut émaner de plusieurs sources:

- du prestataire, qui a reçu la personne en demande,
- de la personne, directement auprès de l'ONE ou du prestataire,
- du Tribunal de la Jeunesse,
- d'une institution œuvrant dans le domaine de l'AEF.

En fonction de l'origine de la demande, le dossier prendra un cheminement plus ou moins connu :

- 1) Si la demande émane d'un prestataire agréé par le Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse¹¹, celui-ci formule la demande d'aide par le biais d'une *proposition de projet d'intervention* établie sur la base d'une investigation complexe afin d'évaluer les besoins de l'enfant et/ou de sa famille et d'établir un plan d'intervention. Cette proposition est évaluée par l'ONE.
- 2) Lorsque la demande émane de la personne (l'enfant et/ou sa famille) elle-même, l'ONE mandate un service de coordinateurs de projet d'intervention (CPI) qui, suite à une analyse de la situation de l'enfant et de sa constellation familiale, établira un *projet d'intervention* à valider par l'ONE. Notons que l'ONE peut également élaborer lui-même un projet d'intervention¹²;
- 3) Au cas où la demande émane du Tribunal de la Jeunesse, ce dernier saisit soit l'ONE, soit directement le prestataire. Ici, aucune précision n'est fournie quant à l'élaboration d'un plan d'intervention;
- 4) Dans le cas d'une institution autre (CIS, CPOS, SPOS, éducation différenciée, médecine scolaire)¹³, la procédure n'est pas non plus connue.

Trois instances sont donc habilitées à élaborer un projet d'intervention : le prestataire (proposition de projet d'intervention), le CPI et l'ONE (projet d'intervention). Le Tribunal de la Jeunesse, lorsqu'il saisit directement un prestataire, précise les interventions qu'il juge nécessaires. Les instances relevant du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse s'adressent directement à l'ONE en vue de la mise en place des interventions requises. Dès lors, ce n'est pas moins de cinq instances qui interviennent dans le processus de définition des aides à apporter à un enfant et à sa famille, ce qui ne contribue pas à la cohérence du dispositif et peut susciter des doubles voire de multiples emplois.

L'évaluation par l'ONE des *proposition de projet d'intervention* établis par les prestataires et des *projets d'intervention* établis par les CPIs, alors que ces intervenants disposent des compétences requises pour apprécier une situation et pour déterminer les mesures à mettre en place, ralentit et complexifie inutilement la procédure d'octroi des aides.

Suite à la demande d'aide et à la validation d'un projet d'intervention, l'accord de prise en charge (APC) transmis par l'ONE permet au prestataire, d'une part, de mettre en place, auprès de l'enfant et de sa famille, les mesures d'aide et, d'autre part, de bénéficier du financement de ces mesures par l'Etat. Le délai entre le premier contact avec l'utilisateur et la mise en place effective des mesures d'aide peut être de plusieurs mois, ce qui ne permet pas d'entreprendre des actions préventives voire, dans certains cas, ce délai permet à une situation compromise de se dégrader dangereusement.

Lorsque le prestataire est saisi par le Tribunal de la Jeunesse, il peut s'avérer que les besoins de l'enfant et de sa famille, constatés par les professionnels sur le terrain, diffèrent ou dépassent largement les mesures préconisées par le juge.

Le système souffre, en fait, à la fois d'une complexité trop importante, accentuée par une méconnaissance voire une confusion des rôles et des compétences de chacun, de la lenteur des procédures ou encore de décisions judiciaires pouvant s'avérer inadéquates ou insuffisantes.

¹¹ Depuis 2014, année de mise en place du nouveau gouvernement et de redistribution des attributions du Ministère de la Famille et du Ministère de l'Education nationale.

¹² Article 2, 2^{ème} point de la Loi du 28 juillet 2011

¹³ Article 2 du Règlement grand-ducal du 17 août 2011 1. réglant l'organisation et le fonctionnement de l'Office national de l'enfance, et 2. modifiant le règlement grand-ducal modifié du 7 juin 1979 déterminant les actes, documents et fichiers autorisés à utiliser le numéro d'identité des personnes physiques et morales.

III. Recommandations et perspectives à venir concernant le secteur AEF

Sur la base de la description de la loi AEF, de ses règlements d'application et des constats de ses membres, la plateforme AEF de l'EGCA a formulé un ensemble de recommandations pour servir l'évolution du dispositif.

3.1 Sur les aspects conceptuels et pragmatiques

Il est fondamental de replacer l'enfant et sa famille au cœur des préoccupations. Ainsi, il est essentiel de stipuler, au sein de la loi AEF, un droit à l'aide en référence à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.

Se recentrer sur l'enfant et sa famille revient à poursuivre la construction d'un système au sein duquel la qualité de l'aide est une préoccupation majeure. A bien des égards, la bureaucratie semble prendre le pas sur les particularités et la réalité humaine. Il est indispensable de trouver un juste milieu entre devoirs administratifs des prestataires et activités de qualité en faveur de l'enfant et de sa famille.

Il est urgent d'engager un véritable travail de définition des différents éléments qui constituent l'aide à l'enfance et à la famille. Il s'agit, notamment, de définir les différents types d'intervention sur lesquels s'appuient les mesures d'aide. Ce travail permettra de créer de la transparence au sein du système, d'instaurer un climat de confiance entre les acteurs AEF et de structurer le dispositif AEF. Sur base de ces définitions, des critères, des standards et des indicateurs, permettant le pilotage du système AEF et, par conséquent, son efficacité, pourront être établis.

Les compétences, les attributions et les limites de chaque acteur du système AEF devraient être précisées de manière exhaustive, dans un climat de respect et de confiance réciproque.

Enfin, l'EGCA recommande la création, au sein du dispositif légal AEF, d'une instance de médiation compétente en cas de désaccord de l'utilisateur ou du prestataire avec une décision de l'ONE, par exemple lorsque les modalités, voire la poursuite des mesures d'aide, sont remises en cause.

Ces recommandations conceptuelles et pragmatiques entraînent des propositions législatives.

3.2 Sur les aspects législatifs

Au regard de la lecture critique des textes législatifs et des constats relatifs au fonctionnement du dispositif AEF, voici différentes propositions d'amélioration des dispositions légales et réglementaires :

◆ *La loi AEF*

Article 16 – Modalités de la fixation des forfaits

Proposition. Il est indispensable de changer la formulation de l'article 16 en se basant sur celle de l'article 395 de la loi portant introduction de l'ASSDEP: « Les modalités de fixation des forfaits ainsi que leurs montants sont négociés chaque année ».

Article 17 – Adaptation des forfaits

Proposition. Cet article est un complément des articles 15 et 16 et constitue une « porte de secours » pour les prestataires en cas de déficit. Cependant, un flou demeure concernant les modalités de ce secours. Il serait opportun de préciser les formulations telles que « le gouvernement peut contribuer aux mesures ... ». S'ajoute que la participation des parents n'est pas considérée.

◆ *Règlements grand-ducaux du 17 août 2011*

Réglant l'organisation et le fonctionnement de l'ONE [...]

Article 4 – demande de paiement d'aide

Proposition. La création d'une instance tierce, par exemple une commission de médiation, pourrait répondre aux situations de litiges qui se posent entre l'ONE et le prestataire, voire entre l'ONE et l'utilisateur.

Précisant le financement des mesures d'aide sociale à l'enfance et à la famille

Article 1^{er} – Les forfaits journaliers

Proposition. Pour les forfaits journaliers, il serait nécessaire de prévoir des négociations tarifaires annuelles (i.e. tous les deux ans), basées sur le recensement des coûts pour ce type d'accueil au sein du secteur AEF.

Article 3 – Précision des types de frais pris en charge par le Ministère (de la Famille et de l'Intégration) concernant les structures financées par forfaits journaliers.

Proposition. Cet article reste flou et il faudrait amender des formulations comme « le Ministre de la Famille et de l'Intégration peut accorder une participation financière ... ». De plus, il serait nécessaire de préciser, sous forme d'annexe, par exemple, une liste des formations continues et des formations obligatoires d'accès aux professions du secteur AEF. Par exemple, la formation CPI n'est pas une formation continue mais une condition pour les professionnels travaillant dans cette spécialité.

Article 4 – Les forfaits horaires.

Proposition. Pour les forfaits horaires, il serait nécessaire de prévoir des négociations tarifaires annuelles (i.e. tous les deux ans), basées sur le recensement des coûts pour ce type de prestations au sein du secteur AEF. Il importerait d'apporter des définitions précises tenant compte des spécificités conceptuelles des services et appliquant un même forfait horaire. Une proposition serait d'introduire, au sein d'un même forfait, l'application de coefficients spécifiques en rapport aux différentes approches conceptuelles des services ou de définir, par approche conceptuelle, des prestations spécifiques.

Article 5 – Le forfait mensuel.

Proposition. Pour les forfaits mensuels, il serait nécessaire de prévoir des négociations tarifaires annuelles (i.e. tous les deux ans), basées sur le recensement des coûts pour ce type d'accueil au sein du secteur AEF.

Article 6 – Fixation des forfaits journaliers et horaires.

Proposition. Il faudrait ajouter la clause « A partir du 1er janvier 2014 ... » pour les autres forfaits qui suivent. La temporalité : « chaque 4^{ème} année » semble caduque. De plus, les modalités sont différentes dans les 3 forfaits : mensuels, journaliers et horaires. En outre, il est important de définir les différentes parties impliquées dans la négociation. Notamment, il est fondamental de prévoir l'EGCA comme instance représentative des prestataires de services, intervenant pour l'aide à l'enfance et à la famille.

Article 12 – «TABLEAU DES FORFAITS».

Proposition. La formulation de cet article est peu précise : « l'ONE pourra verser ... ». Il s'agit d'une ouverture possible dans les modalités de financement. Cependant, les démarches administratives permettant l'octroi de ces avances sont conséquentes en termes d'investissement de temps de travail et ce pour les deux parties (ONE et prestataires). Si des négociations annuelles des forfaits sont soutenues, un règlement grand-

ducal sera nécessaire pour définir des prestations – les valeurs étant négociées entre les différentes parties annuellement.

Il serait fondamental d'ajouter un article concernant les négociations : le cadre, les parties négociantes, les procédures de conciliation, etc.

3.3 Perspectives d'évolution du système AEF

A l'issue des recommandations formulées, la plateforme AEF de l'EGCA soutient une évolution du système selon deux axes : qualité et finances.

3.3.1 Qualité

1. **Soutenir le droit à l'aide (et non à la demande comme stipulée dans la loi AEF) :** comme il l'est proclamé dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme¹⁴, l'enfant a le droit à une aide et à une assistance spéciales. Le Luxembourg étant un des pays signataires de la convention relative à la Déclaration en question, il est légitime de soutenir un changement de formulation de la loi AEF en préférant les termes de « droit à l'aide » plutôt que ceux de « droit à la demande d'aide » (tel qu'énoncé au chapitre 1er, article 4 de la loi du 16 décembre 2008).
2. **Clarifier les rôles, les pouvoirs et les niveaux hiérarchiques** de certains acteurs : comme nous l'avons apprécié, pas moins de cinq instances interviennent dans le processus de définition des aides à apporter à un enfant et à sa famille. Cette situation ne contribue pas à la cohérence du dispositif, peut susciter des doubles voire de multiples emplois voire des conflits d'intérêt lorsqu'une instance, en l'occurrence l'ONE intervient à la fois dans l'évaluation, le financement et la coordination. Les rôles, les pouvoirs et les attributions de l'ONE, des tribunaux de la jeunesse et des services CPI doivent être clarifiés et précisés.
3. **Soutenir activement l'élaboration de critères de qualité :** il est nécessaire et urgent de réaliser un tel travail pour permettre une évaluation objective menant à la définition de mesures d'aide adéquates. Disposer d'outils reconnus permettant de déterminer les mesures d'aide adaptées aux besoins d'un enfant et de sa famille est indispensable. De plus, la transparence de la prise de décision doit être garantie.
4. **Favoriser la simplification des procédures et des contenus administratifs** dans le but de permettre aux prestataires d'allouer plus de temps à la relation d'aide qu'aux demandes administratives.
5. **Préciser la vision politique en matière de développement de l'AEF, mettre en place une véritable communication et soutenir la transparence :** l'importance de la prévention et de la déjudiciarisation doit être réaffirmée et soutenue par des mesures légales appropriées. La cohérence des mesures ambulatoires et stationnaires doit être renforcée. Le développement de mesures d'aides adaptées aux besoins spécifiques de certains enfants doit être favorisé dans la mesure du possible, afin de réduire le nombre d'enfants orientés vers des structures d'accueil à l'étranger. Enfin, la communication entre les instances officielles et les prestataires doit être améliorée.

3.3.2 Finances

6. **Cohérence et homogénéité des modes de financement:** l'uniformisation du financement d'une même prestation dans le secteur AEF est indispensable pour garantir le respect de l'égalité de traitement des usagers et de leur famille.

¹⁴ Article 25, point 2 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948.

L'EGCA estime qu'il n'est pas admissible qu'il existe plusieurs voies de financement pour une même prestation. Elle demande que le Ministère se prononce clairement en faveur du financement de l'aide à l'enfance et à la famille, quel que soit le prestataire, uniquement par le biais des forfaits mensuels/journaliers/horaires actuellement en place. Outre la prévention des risques de double financement, cette solution contribuerait à la continuité et la cohérence de la mise en œuvre de la loi AEF.

7. **Abandonner tout lien avec les tarifications en vigueur dans le cadre de l'assurance-dépendance et de l'assurance-maladie** : il est impossible de transposer de manière identique cette logique (minutage/chronométrage de l'acte, unité de temps) au secteur AEF. En voici les principales raisons :
 - **Le déplacement** : une ½ heure pour le déplacement n'est pas réaliste. Les services AEF n'ont pas les moyens (humains et logistiques) de rationaliser et d'optimiser les trajets.
 - **L'importance du facteur « humain » pour le secteur AEF** : le facteur relationnel et le climat de confiance ainsi que l'alliance thérapeutique sont des composants fondamentaux pour une prise en charge de qualité de l'utilisateur. Pour l'instant, il n'existe pas de méthodologie pour déterminer les critères de qualité.
 - **La problématique concernant l'obligation du demandeur à requérir une certaine prise en charge** est centrale car, dans ce contexte, il existe beaucoup de désistements ou d'annulations de prestation.
 - **La problématique organisationnelle des prestations et de leur volume** : il existe un ensemble de contraintes, inhérentes à la population-cible (disponibilités les mardi après-midi, jeudi après-midi et samedi toute la journée) qui a un impact sur l'organisation des prestations, l'embauche de nouveaux collaborateurs (ex: psychologues salariés à mi-temps) et le turn-over du personnel (ex. : difficulté de concilier vie privée et vie professionnelle). Ce sont surtout les prestations en forfaits 9.1 et 8.1. qui sont concernées. Il serait important de tenir compte, dans la méthodologie de calcul de ces forfaits, d'un coefficient permettant de tenir compte des frais occasionnés aux prestataires.
 - **L'économie d'échelle** : il est difficile de réaliser des économies d'échelle en raison du nombre restreint de prestations et du haut degré de spécialisation que demandent celles-ci.
 - **L'ancienneté et la qualification du personnel** : l'ancienneté du personnel ainsi que la qualification, sont élevées dans le secteur, souvent bien au-dessus d'une qualification d'aide-soignant (telle que considérée dans le contexte de l'ASSDEP).
 - **Le facteur temps de la prestation**: l'assurance dépendance se base sur des unités de temps déterminées par types d'acte, ce référentiel ne peut s'appliquer tel quel au secteur AEF.
8. **Reconnaître l'EGCA comme instance de collaboration et de négociation dans le secteur AEF** : l'EGCA contribue activement aux travaux des différentes instances en matière d'aide à l'enfance et à la famille. A ce jour, aucun texte législatif ou réglementaire ne formalise les relations existantes. Il devient urgent de clarifier et légitimer légalement la position de l'EGCA dans le secteur de l'AEF.
9. **Mettre rapidement en place un cadre légal pour les négociations** entre l'EGCA et le Ministère (ces aspects pourraient être inclus dans un règlement grand-ducal ou dans les conventions cadres).

IV. Références bibliographiques

Loi du 28 juillet 2011 portant modification de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique et de la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille.

Loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille.

Loi du 19 juin 1998 portant introduction d'une assurance dépendance.

Loi du 9 septembre 1998 œuvrant dans le domaine social, familial et thérapeutique.

Projets de règlements grand-ducaux du 12 juillet 2010 en vue de la mise en œuvre de la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille.

Projet de loi relatif à l'aide à l'enfance déposé le 22 août 2007 à la Chambre des Députés.

Règlement Grand-Ducal du 29 janvier 2013 précisant le financement des mesures d'aide.

Règlement grand-ducal du 17 août 2011 réglant l'organisation et le fonctionnement du Conseil Supérieur de l'aide à l'enfance et à la famille.

Règlements Grand-Ducaux du 17 août 2011 réglant l'organisation et le fonctionnement de l'Office national de l'enfance ; déterminants les actes, documents et fichiers autorisés ; concernant l'agrément ; réglant les relations entre l'Etat et les organismes ; précisant le financement des mesures d'aide ; réglant l'organisation et le fonctionnement du Conseil Supérieur de l'aide à l'enfance et à la famille.