



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Projet de loi n°7113 relatif au Revenu d'inclusion sociale

Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

Le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises, après consultation de l'Entente des offices sociaux asbl, se permet par la présente de formuler ses remarques par rapport au projet de loi n°7113 relatif au Revenu d'inclusion sociale.

Il regrette tout d'abord de ne pas avoir été consulté en amont, étant donné que, même si le projet de loi ne concerne les communes qu'indirectement – par l'intermédiaire des offices sociaux, qui, rappelons-le, sont des établissements publics placés sous la surveillance des communes¹ – il aura néanmoins des conséquences pour celles-ci.

En effet, l'article 14 du texte sous revue dispose que :

« Sont institués auprès des Offices sociaux des agents régionaux d'inclusion sociale chargés d'aider l'Office à accomplir les missions lui dévolues par les articles du présent chapitre.

Ces agents sont affectés aux Offices sociaux et l'Etat participe à leur financement. Les droits et devoirs des parties sont réglés par convention à passer avec le Gouvernement. »

Les services régionaux d'inclusion sociale mentionnés viendront se substituer aux services régionaux d'action sociale (SRAS). Des agents de ces derniers travaillent actuellement auprès de certains offices sociaux, mais sont souvent liés à d'autres institutions, notamment les centres médico-sociaux.

Dorénavant, tous les offices sociaux disposeront donc d'agents régionaux d'inclusion sociale (ARIS). Cette réforme permettra sans doute une simplification pour les bénéficiaires et une meilleure coordination des différents acteurs en matière d'aide sociale, ce qui, en principe, ne saurait être que salué.

1. Incertitudes en ce qui concerne le recrutement des agents régionaux et leurs liens hiérarchiques avec les offices sociaux

Le texte manque cependant de précision en ce qui concerne les modalités d'engagement des agents en question. En effet, l'article 14, disposant qu'ils « sont affectés aux Offices sociaux », donne à penser qu'ils ne sont pas recrutés directement par ces derniers.

¹ Articles 5 et 6 de la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale



L'article 44, quant à lui, accorde une priorité d'embauche aux agents exerçant au moment de l'entrée en vigueur de la loi la tâche de service régional d'action sociale « et qui ne sont pas déjà engagés auprès d'un Office social ». Il semble donc indiquer, au contraire, que les agents en question seront bien à recruter par les offices sociaux.

Ce *modus operandi* se retrouve d'ailleurs dans les conventions actuelles, selon lesquelles l'organisme de gestion (c'est-à-dire, dans notre cas, l'office social) « conclut un contrat de louage de services² avec le personnel choisi d'un commun accord par les parties contractantes de la présente convention ».

Si l'intention des auteurs du projet de loi consiste donc à faire des offices sociaux les autorités chargées de la nomination des agents régionaux, il serait utile de le préciser en reformulant l'article 14 de sorte à énoncer clairement les attributions de l'Etat et des offices sociaux dans cette matière.

En cas d'engagement par les offices sociaux, on devrait s'attendre à ce que ceux-ci soient les supérieurs hiérarchiques des agents régionaux en application de l'article 19, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale, qui place le personnel de l'office « sous la direction et l'autorité du conseil d'administration ». Ceci risquerait cependant d'entrer en conflit avec l'article 14 commenté ici, qui charge les agents régionaux d'aider l'Office national d'inclusion sociale à accomplir ses missions légales.

En plus, le texte est muet en ce qui concerne le statut et les conditions de travail des ARIS. Seront-ils engagés comme fonctionnaires, employés communaux ou salariés à tâche intellectuelle ? La liberté accordée dans cette matière aux offices sociaux se traduira par une grande hétérogénéité des relations professionnelles entre les ARIS et les offices sociaux. Celle-ci ne sera que renforcée par le fait que les agents des SRAS actuels, en cas d'engagement par un office social en exécution de l'article 44, « continuent d'être soumis aux dispositions de leurs statuts et contrats et d'être rémunérés dans les mêmes conditions que s'ils étaient restés dans leur emploi antérieur ».

Les offices sociaux devront non seulement faire face à une augmentation en volume du travail administratif lié à la gestion du personnel engendrée par la hausse de leurs effectifs, mais ce travail se complexifiera en plus à cause de la pluralité de régimes applicables. C'est une source de coûts supplémentaires pour les offices sociaux, coûts qui, de l'avis du SYVICOL, devraient être pris en charge par l'Etat.

Afin d'éviter toutes ces incertitudes et difficultés, le SYVICOL estime qu'il serait préférable que l'Etat procède à l'engagement des ARIS et à la reprise des agents actuellement en fonctions pour les affecter (à ce moment-là, ce terme serait plus approprié) aux offices sociaux moyennant convention.

² C'est-à-dire un contrat de travail établissant un lien de subordination entre le salarié et l'employeur



2. Mise à disposition des locaux par les offices sociaux

Par ailleurs, le projet de loi laisse aux offices sociaux le soin de mettre à disposition les locaux et équipements adéquats pour l'installation des ARIS. Cette obligation frappera probablement tous les offices sociaux, même ceux qui accueillent d'ores et déjà des agents régionaux d'action sociale, car le nombre d'ARIS sera nettement supérieur à celui des agents actuels (voir plus bas).

Les mesures à prendre par les offices sociaux pour se conformer à cette disposition varieront en fonction de leurs bâtiments actuels et pourront comprendre la location de bureaux additionnels, des travaux de construction ou de transformation d'édifices existants, l'acquisition de mobilier et de matériel informatique, etc. Une question se pose encore au cas où il est matériellement impossible de créer les locaux nécessaires au siège d'un office social : faudra-t-il alors que l'office tout entier déménage dans un autre bâtiment ?

Le projet sous revue prévoit un délai maximal de 6 mois³ entre la publication de la loi et son entrée en vigueur. Ce délai ne pourra guère être respecté dans tous les cas, en particulier lorsque des travaux sont nécessaires.

En outre, il est évident que l'obligation de mettre à disposition des locaux supplémentaires engendrera des frais non négligeables. Le projet de loi se contente de prévoir une participation financière de l'Etat à la mise en place des ARIS, sans fournir de précisions quelconques.

Actuellement, selon la fiche financière, les SRAS sont dotés de personnel à hauteur d'un total de 29,25 ETP (équivalents temps-plein). Sur base de l'augmentation prévisible des dossiers à traiter et d'une clé de répartition de 100 dossiers par ETP, le nombre d'ARIS sera de 76 ETP, 47 ETP supplémentaires étant donc à recruter.

Toujours selon la fiche financière, l'Etat prendra en charge les frais de rémunération de ces agents (3.628.212 euros), ainsi que les frais de bureau courants, les frais de route et les frais de formation (113.000 euros).

Aux termes des conventions actuelles avec les offices sociaux concernant les SRAS, « l'Etat assume les frais administratifs, les frais de route et de séjour et les frais de personnel dans la limite des crédits budgétaires mis à sa disposition ». Comme la fiche financière prévoit que les frais à charge de l'Etat autres que ceux de rémunération augmentent proportionnellement au nombre d'ETP, on peut supposer qu'il n'y aura pas de changements en ce qui concerne la nature des frais pris en charge par l'Etat.

Ceci signifie par ricochet que tous les frais relatifs à la mise à disposition de locaux et d'équipements seront à charge des offices sociaux. Selon les informations du SYVICOL, cette analyse aurait été confirmée lors de réunions entre les conseils d'administration des offices sociaux et Madame la Commissaire de Gouvernement à l'action sociale.

³ Article 53 : « le premier jour du sixième mois qui suit sa publication au Mémorial »



Rappelons que l'article 23 de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale pose le principe que le déficit annuel de chaque office social est pris en charge à parts égales par l'Etat et la ou les communes dont relève l'office social. Une partie des frais incombant aux offices sociaux selon la répartition ci-dessus grèvera donc les budgets communaux, alors même que les agents régionaux en question auront comme mission « d'aider » l'Office national d'inclusion sociale, qui sera un organe purement étatique. En effet, selon l'article 12 du projet de loi, il est « institué sous l'autorité du ministre ayant dans ses attributions la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ».

Le SYVICOL se doit de rappeler dans ce contexte la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985, qui dispose à son article 9, paragraphe 2 que « les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi ». Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, dont une des principales missions consiste à vérifier le respect de la Charte dans les Etats qui y ont adhéré, en a déduit le « principe de connexité »⁴, selon lequel à chaque nouveau transfert de compétences aux collectivités locales – cette notion doit être entendue au sens large, incluant les offices sociaux – doit être clairement associé le mode de financement correspondant. Or, force est de constater que ce principe n'est pas respecté en l'espèce.

Estimant, d'une façon plus générale, que les coûts résultant de l'établissement de services décentralisés d'une administration étatique ne sauraient, même en partie, être mis à charge des communes, le SYVICOL demande que l'Etat couvre l'ensemble des frais liés directement ou indirectement à la mise en place des ARIS. Il propose dès lors de remplacer à l'article 14 commenté, 2^e alinéa, la 1^{ère} phrase comme suit : « Ces agents sont affectés aux Offices sociaux et l'Etat prend en charge l'intégralité des frais y relatifs. »

Luxembourg, le 28 août 2017

⁴ Voir par exemple : Recommandation 79 (2000) sur les ressources financières des autorités locales par rapport à leurs compétences : un test concret pour la subsidiarité fondée sur le 4^e rapport général de contrôle politique de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale - [Application des articles 3.1, 4.1 à 4.5 et 9 de la Charte]