


Université du Luxembourg

FLSHASE – INSIDE

Institute for Generations and Family  
Research

pour le Ministère de la Famille, de  
l'Intégration et à la Grande Région



# Bénéficiaires, acteurs et prestations des offices sociaux

Synthèse de l'évaluation de la  
loi du 18 décembre 2009  
organisant l'aide sociale

---

14 mars 2019

Sara Steinmetz, M.A.

Alice Neusiedler, M.A.

Dr. Anette Schumacher

Prof. Dr phil. habil. Helmut Willems (responsable de projet)



## Sommaire

Préambule .....	1
1 Les bénéficiaires de l'aide sociale : expériences, perspectives et ressources .....	3
1.1 Difficultés sociales et capacité des bénéficiaires à résoudre leurs problèmes .....	4
1.2 Évaluation des offices sociaux par les bénéficiaires .....	5
1.3 Typologie des bénéficiaires en fonction des orientations de l'aide sociale et des modèles d'action .....	9
1.4 Le « bureau des pauvres » du secteur social ? L'image des offices sociaux .....	11
2 Offices sociaux : acteurs, partenaires de coopération et ressources .....	14
2.1 Acteurs et structure du personnel des offices sociaux .....	14
2.2 Collaboration avec les partenaires de coopération externes .....	18
2.3 Situation en matière de ressources et adaptation locale efficiente aux besoins .....	21
3 Le travail des offices sociaux : professionnalisme, traitement de cas et processus décisionnel.....	24
3.1 Motivation et charge de travail des acteurs internes .....	24
3.2 Professionnalisme et compétences des acteurs internes.....	27
3.3 Du traitement à la gestion des cas (« Case Management »).....	28
3.4 Processus décisionnels dans les offices sociaux.....	31
3.5 Dimensions d'un travail social efficace.....	33
4 Défis et recommandations d'action.....	36
4.1 Le développement des infrastructures professionnelles des Offices Sociaux .....	36
4.2 La nécessité d'une documentation uniforme du travail des Offices Sociaux .....	37
4.3 Couplage du ratio de personnel à un indice social.....	37
4.4 Promotion des compétences spécialisées et du professionnalisme.....	38
4.5 Amélioration de la coopération avec les partenaires externes et dans le secteur social.....	38
4.6 Harmonisation des prestations .....	39
4.7 Meilleure accessibilité du groupe cible à travers une institution à bas seuil.....	39
5 Bibliographie .....	41
6 Annexe : Législation .....	44

## Préambule

La présente synthèse de l'évaluation de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale, menée à l'Université du Luxembourg entre décembre 2016 et juillet 2018 sous la direction du professeur Dr Helmut Willems, rassemble les principaux résultats de cette évaluation et formule sur cette base des recommandations à l'intention des professionnels et des acteurs politiques. En plus d'induire des changements organisationnels significatifs, la loi luxembourgeoise organisant l'aide sociale de 2009 a aussi créé de nouvelles exigences de travail pour les acteurs internes des nouveaux « offices sociaux », pour les assistants sociaux / assistants d'hygiène sociale, pour le personnel administratif ainsi que pour les membres et le président du conseil d'administration<sup>1</sup>.

L'objectif de ce projet d'évaluation mandaté par le Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région (ci-après le « Ministère de la Famille ») était de réaliser une analyse exhaustive des effets de la réforme. Selon la convention conclue entre l'Université du Luxembourg et le Ministère de la Famille, l'évaluation de la réorganisation de l'aide sociale doit essentiellement s'appuyer sur un relevé des expériences et points de vue des acteurs impliqués et, surtout, des bénéficiaires<sup>2</sup> concernés. Il s'agit par conséquent de reconstituer et de présenter les questions de conditions cadres organisationnelles, de ressources, de professionnalisme et de qualification de même que celles touchant aux prestations et à la qualité de la prise en charge sous la perspective des différents acteurs des OS, d'une part, et des bénéficiaires, d'autre part. L'avantage de l'évaluation participative de la loi et de ses effets est que la question de l'efficacité et de l'efficience des nouvelles structures a accès au vécu des acteurs impliqués, ce qui rend l'évaluation proche des processus, des interactions et des problèmes qui se posent réellement au terrain. Ont été choisies à cette fin des méthodes qualitatives et quantitatives axées sur le relevé d'expériences subjectives auprès des différents acteurs et parties prenantes, à savoir : une analyse documentaire, quatre discussions de groupe et des entretiens individuels avec 45 experts de l'aide sociale au total, 14 entretiens qualitatifs avec des bénéficiaires, une enquête standardisée auprès de 208 bénéficiaires et 189 acteurs des OS (CA, AS et personnel administratif) ainsi que deux groupes de réflexion et de validation (« Fokusgruppen ») comptant 11 participants.

Les axes prioritaires ont été contrôlés conjointement par le Ministère de la Famille et l'Université avec l'aide d'un comité de pilotage se réunissant à intervalles réguliers<sup>3</sup>. La parti-

---

<sup>1</sup> Ci-après, les offices sociaux seront abrégés en « OS », les assistants sociaux / assistants d'hygiène sociale en « AS » et le conseil d'administration en « CA ».

<sup>2</sup> Pour des raisons de lisibilité, nous avons choisi le terme de « bénéficiaires » pour tous les destinataires des OS, donc et les demandeurs et les bénéficiaires. En outre, le terme « client », qui est utilisé le plus souvent dans l'usage linguistique pratique du terrain au Luxembourg, est de plus en plus critiqué dans le monde du travail social germanophone (voir Bitzan/Bolay 2013, p. 36f.), comme on peut l'observer d'ailleurs pour le terme d'« usagers » dans le domaine social francophone.

<sup>3</sup> Même en cas de collaboration étroite et transparente, pareilles constellations participatives peuvent aussi faire apparaître des conflits d'intérêts (voir par ex. Lüders 2006 ; Barlösius 2006). Le double rôle d'évaluateur et d'évalué des mandants peut les confronter à des dilemmes. Les acteurs de l'organisation évaluée peuvent en outre se montrer sceptiques quant aux finalités de l'évaluation, ce qui réduit son degré d'acceptation. Enfin, les

cularité de l'approche participative se caractérise par un procès de communication continu entre les partenaires afin de promouvoir le développement des objectifs, des questions de recherche et des démarches à poursuivre. Il ne s'agissait donc pas de voir cette évaluation uniquement comme un service (par exemple comme une aide à la mise en œuvre ou à la légitimation) pour le mandant : elle se voulait aussi un outil de clarification, d'accompagnement et d'information scientifique visant à favoriser les changements, mais aussi à mettre en évidence les problèmes et les divergences (voir sur ce thème Krapp 2006, p. 79 ; Kardoff 2005, p. 244).

Nous adressons toute notre gratitude à Isabelle Klein, Marc Meyers et Brigitte Schmitz du Ministère de la Famille, au personnel des différents OS, aux membres du CA et aux nombreux experts de l'aide sociale issus des domaines pratique et politique qui ont accepté de prendre part aux enquêtes et nous ont apporté, grâce à leurs connaissances, une inestimable contribution. Nous souhaitons aussi particulièrement remercier les bénéficiaires, dont la participation a été déterminante et qui nous ont permis de représenter de manière valide la situation des personnes percevant l'aide sociale au Luxembourg. Un grand merci à l'Université du Luxembourg, qui a apporté un soutien considérable au projet, et en particulier à nos conseillers internes Petra Böwen et Andreas Heinz.

Après un premier chapitre sur les expériences, les perspectives et les ressources des bénéficiaires, la synthèse aborde l'organisation structurelle et les ressources des OS ainsi que les tâches et les défis de ses acteurs et partenaires de coopération, puis décrit le travail des OS et les conditions des prestations de services. Le dernier chapitre met en relation les principaux résultats et en déduit des recommandations d'action pouvant être utilisées pour améliorer la qualité des prestations et des conditions organisationnelles.

---

attentes politiques et scientifiques par rapport à un projet de recherche divergent souvent et doivent donc sans cesse être réexaminées.

# 1 Les bénéficiaires de l'aide sociale : expériences, perspectives et ressources

« Ech si wierklech [...] dem Office Social dankbar a wat ech elo an engem Joer geschafft hunn, dat ass einfach enorm. » (bénéficiaire\_39:24)

La réforme législative de 2009 prévoyait le regroupement et la prise en charge de toute la gamme de problèmes et désavantages sociaux et financiers au Luxembourg<sup>4</sup> dans un « guichet social unique »<sup>5</sup>. L'OS y est conçu comme un point de contact central chargé, au moyen d'une approche fondée sur la subsidiarité<sup>6</sup>, de venir en aide aux personnes s'étant retrouvées en marge du système de sécurité sociale et, le cas échéant, de renvoyer les bénéficiaires vers des services spécialisés. Le groupe cible de personnes ayant droit à l'aide sociale au Luxembourg, défini dans les quatre premiers articles de la loi, est donc particulièrement hétérogène. De ce fait, les besoins et ressources des bénéficiaires (par exemple leurs possibilités financières et professionnelles, leur capacité à résoudre des problèmes ou le soutien familial) varient fortement, si bien que les mesures d'aide doivent être adaptées individuellement.

Afin de tenter de définir la population de base des bénéficiaires, il a fallu utiliser différentes sources de données, à savoir : l'évaluation de l'IGSS, les rapports d'activité des différents OS (si disponibles) et les rapports d'activité du Ministère de la Famille des dernières années. Les divers calculs et statistiques utilisés présentaient toutefois de fortes différences au niveau des chiffres<sup>7</sup>, vraisemblablement imputables à des différences d'opérationnalisme<sup>8</sup> ou à des recensements non systématiques. Face à ces données contradictoires et incomplètes, il n'a pas été possible de déterminer de manière valide la population de personnes à interroger. Il n'existe à ce jour aucune base de données centralisée reprenant les bénéficiaires de tous les OS luxembourgeois et les mesures d'aide sociale qui leur sont octroyées.

L'évaluation prévoyait toutefois tant des entretiens qualitatifs qu'une enquête standardisée pour les bénéficiaires. Même si, d'un point de vue méthodologique, ce groupe cible est comparativement difficile à atteindre aux fins de la participation à une étude, 14 bénéficiaires ont pris part à un entretien qualitatif et 208 à l'enquête par questionnaire<sup>9</sup>. Ces chiffres témoignent de l'importance que revêt la participation au processus d'évaluation pour les personnes concernées.

<sup>4</sup> Pour une description générale du développement de la pauvreté au Luxembourg voir p. ex. Haas/Willems 2011; Di Falco et al. 2016; au sujet de la réforme de la loi voir également Schmit 2010; Schneider 2007.

<sup>5</sup> L'OS est désigné sous le nom de « guichet social unique » dans l'exposé des motifs du projet de loi.

<sup>6</sup> L'aide subsidiaire se caractérise par l'octroi au moment où toutes les autres aides étatiques disponibles ont été épuisées.

<sup>7</sup> En 2014, la population était de « 9 368 demandeurs » selon les données de l'IGSS (voir Loutsch/Berger 2016, p. 35). Les données calculées par l'Université du Luxembourg sur la base des chiffres figurant dans les rapports d'activité des OS de 2014 font état de 15 415 « dossiers » (manquaient 6 OS), tandis que le rapport d'activité du ministère de la Famille datant de 2015 indique un total de 62 450 dossiers (voir ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région 2016).

<sup>8</sup> Les termes « demandeur », « demande », « bénéficiaire », « dossier(s) » sont utilisés de manière hétérogène.

<sup>9</sup> 855 questionnaires bilingues (allemand/français) ont été envoyés par la poste ou directement distribués dans les OS à l'intention des bénéficiaires. 208 questionnaires dûment complétés ont pu être utilisés pour l'analyse, ce qui correspond à un taux de réponse de 24,3 %.

## 1.1 Difficultés sociales et capacité des bénéficiaires à résoudre leurs problèmes

Les entretiens qualitatifs avec les bénéficiaires et avec les experts ont permis de reconstituer des caractéristiques clés des bénéficiaires, dont les difficultés sociales s'avèrent particulièrement hétérogènes et complexes. Elles touchent principalement :

- à **des problèmes financiers d'ordre général** (causés par exemple par des événements critiques tels qu'un décès, un divorce ou la perte d'un emploi ; par un faible niveau de revenus ; par une gestion inappropriée et problématique du budget) ;
- à **des problèmes organisationnels et psychosociaux au sein de la famille** (seniors vivant seuls, maison de repos, mères ou pères célibataires, garde d'enfants, allocations familiales et pension alimentaire, violence et abus, etc.) ;
- au problème de **l'intégration sur le marché du travail** (allocation de chômage, RMG, réinsertion, reconversion professionnelle, formations continues, etc.) ;
- au **logement** (habitat inapproprié, cher, insalubre ou illégal) ;
- ainsi qu'à des **problèmes de santé et conséquences de la charge psychosociale en cas d'événements critiques** (maladie et handicap, problème d'addiction, déni, etc.).

Ces causes multiples sont bien souvent liées entre elles. En outre, ces difficultés s'accompagnent généralement aussi de questions administratives et juridiques complexes (demandes, recours judiciaire, information sur les prestations, documents), pour lesquelles les bénéficiaires ont besoin de l'aide de l'OS.

Pour affronter ces difficultés et ces situations au quotidien, les bénéficiaires ont besoin de compétences de base et de la conviction qu'ils sont réellement en mesure d'utiliser ces compétences, y compris dans des situations délicates. On parle d'« auto-efficacité perçue » pour désigner cette autoévaluation de sa capacité à résoudre des problèmes. Les individus chez qui cette caractéristique est bien développée partent du principe qu'ils sont capables de contrôler ce qui se passe. Ils ont aussi plus d'endurance, mettent en œuvre des stratégies plus efficaces et ont donc généralement aussi plus de succès que les personnes présentant un faible niveau d'auto-efficacité perçue.

En comparaison statistique, les bénéficiaires des OS interrogés présentent un degré plutôt bas d'auto-efficacité perçue, c'est-à-dire que l'« évaluation de la capacité propre à gérer les difficultés et les obstacles dans la vie quotidienne et à surmonter efficacement et par ses propres moyens des situations critiques »<sup>10</sup> (Hinz et al. 2006, p. 26) est moins marquée chez eux qu'au sein de la population moyenne. Les bénéficiaires interrogés ont donc généralement une confiance plutôt moindre en leur capacité à résoudre par leurs propres moyens des problèmes du quotidien.

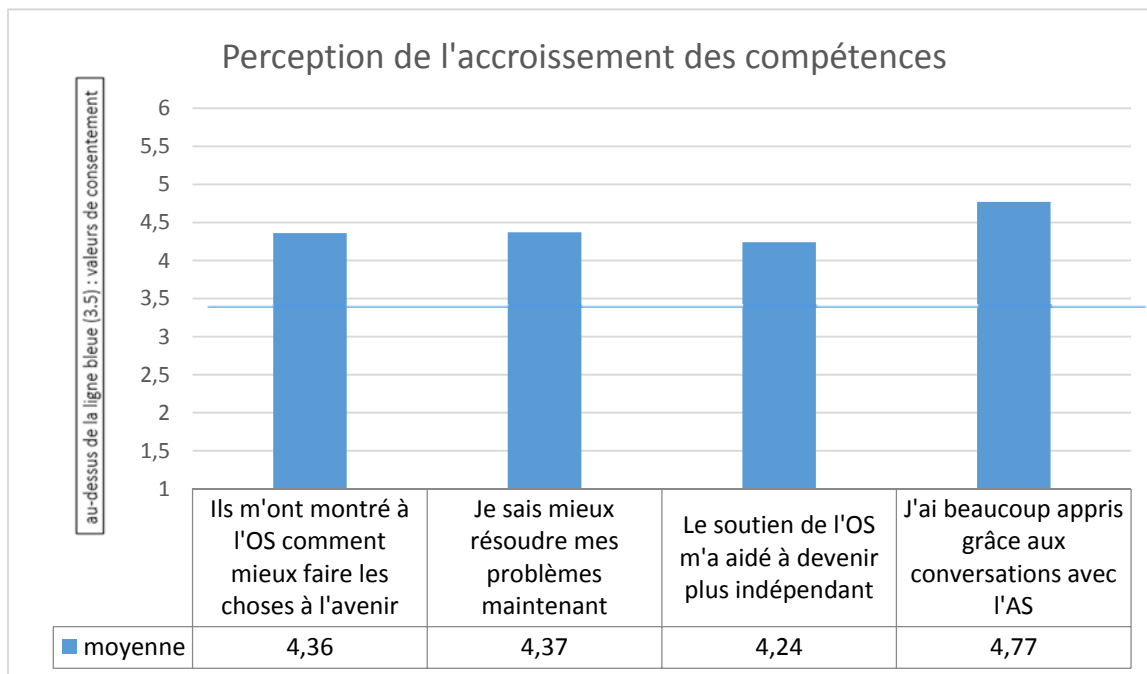
Dans ce contexte, nous nous sommes consacrés à la question de savoir, si les bénéficiaires ont fait l'expérience d'un renforcement de leurs compétences et de leur auto-efficacité et si oui, jusqu'à quel degré. Pour cette raison, nous avons demandé des questions concernant un

---

<sup>10</sup> Traduit de l'allemand : « die Einschätzung der eigenen Kompetenzen, im täglichen Leben mit Schwierigkeiten und Hindernissen umgehen zu können und kritische Anforderungssituationen aus eigener Kraft erfolgreich bewältigen zu können. »

accroissement de leurs compétences moyennant quatre items. L'illustration 1 présente les valeurs moyennes de ces items.

Illustration 1: Valeurs moyennes pour quatre items de l'auto-efficacité.



Source : Propre enquête standardisée des bénéficiaires ; n=192-201.

Les valeurs moyennes se trouvent nettement au-delà de 3,5 pour les quatre items (cf. illustration 1), ce qui indique que les bénéficiaires perçoivent qu'ils ont beaucoup appris grâce à l'aide de l'OS, et en particulier grâce aux discussions avec les AS, et qu'ils ont constaté dès lors une amélioration de leurs « actions autonomes » et de leur capacité à résoudre des problèmes.

Même si la durabilité recherchée des interventions de l'OS ne signifie donc pas dans tous les cas une aide directe à l'autonomie, la vaste majorité des bénéficiaires décrivent leur expérience des processus d'apprentissage au sein de l'OS en termes positifs, affirmant qu'ils renforcent leurs compétences et améliorent leur capacité d'action.

## 1.2 Évaluation des offices sociaux par les bénéficiaires

Concrètement, l'enquête standardisée des bénéficiaires avait pour but d'évaluer les situations de prise en charge au sein des OS de manière à déterminer ce qui les empêche de recourir à l'aide sociale, à quel niveau les aides de l'OS ont amélioré leur situation (durabilité subjective), ce qu'ils pensent de la qualité de la prise en charge et s'ils sont satisfaits des aides perçues.



### 1.2.1 Obstacles généraux au recours à l'aide sociale

L'enquête standardisée révèle que les bénéficiaires considèrent le droit général à l'aide sociale comme quelque chose qui va plutôt de soi. La vaste majorité des bénéficiaires interrogés (82,3 %) considèrent que l'octroi de prestations d'aide ne doit pas dépendre du fait que la personne est ou non responsable de sa situation. Cette valeur exprime une attente fondamentale de la part d'individus qui vivent et ont été socialisés au sein d'un système de sécurité sociale et d'un État providence hautement développé. Ils ont certaines attentes ancrées et naturelles à l'égard de cet État providence et du droit à l'aide qui revient à l'individu.

La majorité des bénéficiaires (68,5 %) indiquent qu'il leur a fallu beaucoup de courage pour se rendre la première fois dans un OS. Une partie d'entre eux préfèrent même le cacher : environ 42 % ne souhaitent pas que les autres sachent qu'ils vont à l'OS. Outre les valeurs et idées générales concernant le droit à l'aide, le sentiment de peur et de honte peuvent eux aussi grandement influencer le rapport qu'ont les bénéficiaires à l'OS et, ainsi, l'effet des prestations d'aide sociale. Il peut notamment fortement retarder le moment auquel l'individu décide de recourir à l'aide sociale, ce qui influence souvent les possibilités d'intervention des OS. 80 % des bénéficiaires interrogés sont ainsi d'accord avec cette affirmation : « Je ne suis pas allé(e) demander de l'aide auprès de l'OS jusqu'à ce que mes problèmes étaient très importants. » La majorité des bénéficiaires interrogés (74,1 %) partagent par ailleurs le point de vue fondamental selon lequel il ne faudrait demander de l'aide que lorsqu'« il n'est plus possible de faire autrement ». Cette réponse pourrait indiquer que beaucoup de bénéficiaires considèrent que c'est d'abord à eux qu'il appartient de résoudre leurs problèmes et qu'ils ne demandent de l'aide que lorsqu'ils sentent qu'ils n'y arriveront pas tout seuls. L'ancrage de ces valeurs de responsabilité personnelle, centrées sur l'autonomie ou sur le travail peut jouer un rôle important vis-à-vis des interventions de l'OS et renforce l'idée qu'une aide durablement efficace à l'autonomie est possible.

« Ech sinn allgemeng extrem streng mat mir selwer an ech ginn dann ëmmer de Feeler bei mir sichen a dann denken ech ëmmer [...] dass ech eben einfach dann nach méi spuere muss oder sou [...] [dass] ech dann denken: ‚Gutt, wann s du Problemer hues, da bass du selwer Schold a wann s du selwer Schold bass, dann hues du kee Recht dass dir iergendwéi een hëlleft!‘ A jo... » (bénéficiaire\_29:33)

Le fait que les OS et leurs prestations soient parfois peu connus peut constituer un autre obstacle au recours à l'aide sociale. La majorité des bénéficiaires n'ont demandé l'aide d'un OS qu'après avoir été informés de son existence et de ses services offerts par des amis, des proches, des voisins ou des collègues. 83,3 % des bénéficiaires interrogés n'avaient aucune idée de l'aide qu'ils pouvaient obtenir à travers l'OS avant leur première visite. Près de 40 % estiment que la plupart des personnes vivant dans leur commune ne connaissent pas les missions de l'OS. De même, les bénéficiaires semblent ne connaître que peu leurs droits : un peu plus de la moitié affirment ne pas connaître les droits qui leur reviennent selon la loi sur l'aide sociale (52 %) et ne pas savoir comment procéder pour faire valoir leur droit à cette aide (59,2 %).

### 1.2.2 Adaptation individuelle de l'aide et amélioration perçue de la situation

Pour être utiles, les mesures de soutien doivent être adaptées aux besoins et à la situation des bénéficiaires. Cela semble majoritairement se vérifier d'après les déclarations des per-

sonnes interrogées : 85,8 % confirment que l'OS leur offre exactement le type d'aide dont elles ont besoin. De même, la majorité d'entre elles (62,9 %) ne sont pas d'accord avec l'affirmation selon laquelle le niveau de support fourni est trop faible. Néanmoins, 37,1 % ne partagent pas cet avis et indiquent avoir besoin d'un encadrement plus intensif. 33,2 % ont par ailleurs indiqué avoir eu besoin d'une aide spécifique non offerte par l'OS, qui portait en premier lieu sur la recherche d'un logement adapté et abordable mais aussi sur la demande de visites à domicile et des accès améliorés pour personnes à mobilité réduite.

*« J'ai aucune chance d'aller voir les gens et puis je pense que dans le côté assistant social, il y a le côté rapport humain, il y a le côté discussion. Avoir les gens au téléphone c'est un point, un e-mail c'est un point, mais discuter avec les gens c'est aussi un bon temps et je ne peux pas leur demander de venir à chaque fois ici, ils ont leur travail, ils ont leurs bureaux [...] Puis je ne veux pas les embêter à venir [...] mais avoir un accès pour handicapés ça serait, ça serait une bonne chose, quoi. Qu'il a[it] au moins une rampe d'accès pour les personnes handicapées. » (bénéficiaire\_56 :20)*

Le tableau est toutefois globalement très positif : 89,2 % des personnes interrogées se disent satisfaites de l'offre de soutien (parmi celles-ci, 58,62 % affirment même être tout à fait d'accord avec cette affirmation). La coopération avec l'OS a engendré une amélioration de la situation de l'écrasante majorité des bénéficiaires interrogés (83,7 % « d'accord »). De même, 79,1 % déclarent que leurs problèmes ont diminué et qu'il était important pour eux de pouvoir parler de leurs problèmes avec un professionnel (88,4 %). Même si de nombreux bénéficiaires indiquent ne pas s'en sortir sans l'aide de l'OS (70,2 %), ils sont aussi conscients des efforts et actions qu'ils ont eux-mêmes réalisés pour surmonter leur crise : 88,1 % sont convaincus d'avoir fait beaucoup d'efforts pour résoudre leurs problèmes.

### **1.2.3 Bonne qualité de la prise en charge et haute satisfaction par rapport à l'aide sociale**

Globalement, les bénéficiaires octroient une très bonne note à l'OS pour ce qui est de la qualité de la prise en charge. Les bénéficiaires interrogés confirment dans leur grande majorité que leurs demandes ont été traitées rapidement (M=5,21)<sup>11</sup> et qu'ils n'ont ni dû attendre longtemps avant d'obtenir un rendez-vous ni été confrontés à de longs délais d'attente à l'OS. Ils confirment par ailleurs à une très large majorité (89,3 %) que les AS ont pris suffisamment de temps pour s'occuper d'eux.

Les bénéficiaires se sentent traités de manière aimable et respectueuse par les AS. 91,6 % d'entre eux confirment que leur opinion a été respectée dans les conversations avec l'AS et qu'ils sont toujours bien traités (93,5 % « d'accord »). 88,1 % ont la sensation qu'on souhaite les aider et que l'AS fait beaucoup d'efforts pour leur montrer comment résoudre leurs problèmes (89,6 % « d'accord »). L'enquête a également révélé que les bénéficiaires étaient tout à fait prêts (92,6 %) à recommander à d'autres personnes se trouvant dans une situation similaire de se rendre à l'OS.

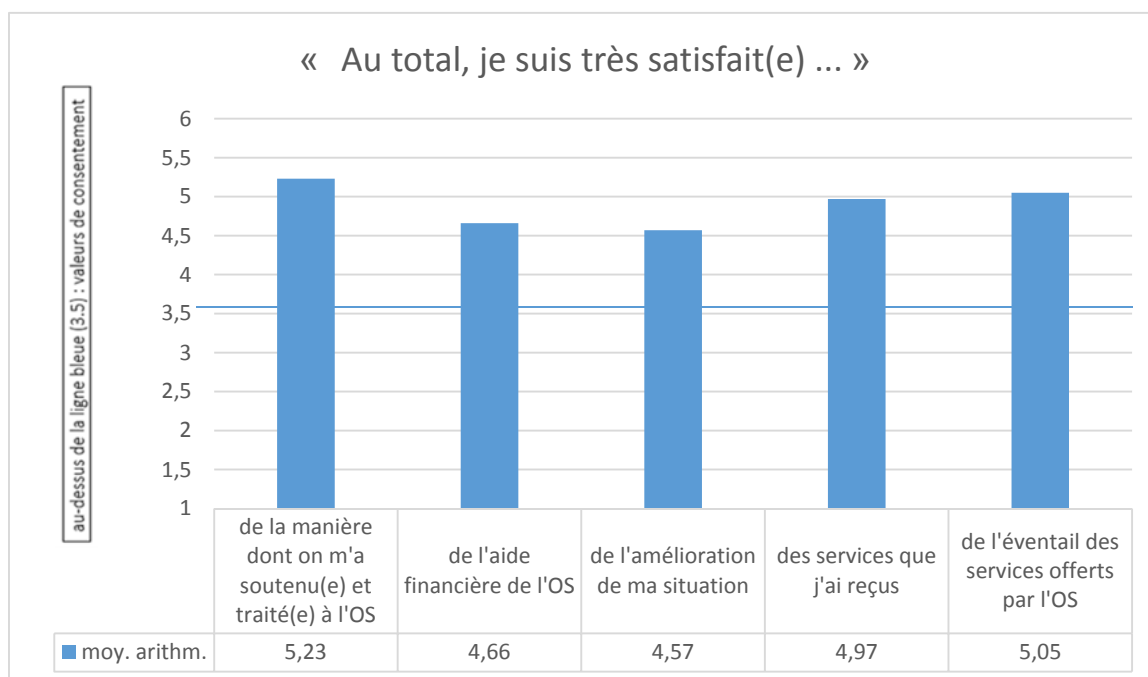
À la fin du questionnaire, les bénéficiaires pouvaient exprimer leur degré de satisfaction général à l'égard du travail de l'OS en indiquant leurs expériences dans les domaines de la prise en charge et de l'accueil, du soutien financier, de l'amélioration de leur situation, des prestations octroyées et de l'offre de l'OS. L'illustration 2 offre un aperçu des valeurs moyennes pour les différents points.

<sup>11</sup> Valeur moyenne sur une échelle de 1 (ne me convient pas du tout) jusqu'à 6 (me convient tout à fait).

« J'ai été aidée psychologiquement et financièrement! Je suis très reconnaissante envers Mme [nom], sans elle je ne serais pas là où j'en suis actuellement (RESPECT à elle!!) » (questions ouvertes à la fin du questionnaire; bénéficiaire\_26:32)

La valeur de satisfaction la plus forte correspond à la prise en charge et à l'accueil. La valeur de satisfaction la plus faible (qui reste toutefois positive) porte sur l'amélioration de la situation (M=4,57), suivie du soutien financier (M=4,66), des prestations octroyées (M=4,97) et de l'offre de l'OS (M=5,05). Toutes les valeurs moyennes sont fondamentalement positives (au-dessus de la ligne bleue, qui sépare les réponses « d'accord » des réponses « pas d'accord »).

Illustration 2 : Valeurs moyennes de satisfaction des bénéficiaires par rapport à différents points.



Source : Enquête standardisée des bénéficiaires ; n=188-201.

Ce résultat montre que la majorité des bénéficiaires évaluent positivement l'OS<sup>12</sup>. La plupart apprécie largement l'offre d'aide et l'engagement des AS, jugent l'accueil aimable et respectueux et considèrent les mesures d'aide comme efficaces et utiles pour améliorer leur capacité à gérer les problèmes.

<sup>12</sup> La réserve face à l'affirmation selon laquelle l'aide a changé la vie et la situation des bénéficiaires peut aussi s'expliquer par le fait que les bénéficiaires ayant pris part à l'enquête se trouvent encore dans une situation de prise en charge et ont donc toujours besoin de soutien. Par ailleurs, il n'est pas possible, ou uniquement de manière limitée, d'offrir à certains bénéficiaires une aide efficace et durable qui change leur vie et les active économiquement.

### 1.3 Typologie des bénéficiaires en fonction des orientations de l'aide sociale et des modèles d'action

Les entretiens qualitatifs et des études scientifiques comparables (Haller/Jäggi/Beiser 2004 ; Leibfried 1995) ont servi de base à une comparaison des bénéficiaires des OS au niveau de leur situation sociale, de leur parcours de vie, mais principalement de leurs valeurs subjectives et de leurs modèles de pensée et d'action par rapport à l'aide sociale qui leur est octroyée. Par un travail d'analyse méthodique, il en ressort une typologie des bénéficiaires qui aide à synthétiser et à classer la diversité de cas individuels hétérogènes selon les critères précités<sup>13</sup>.

#### *Cinq types de bénéficiaires de l'aide sociale*

**Type 1 :** Les « **transitoires** » s'engagent dans un « rapport d'échange » temporaire avec l'OS afin de surmonter le plus rapidement possible une situation dont ils ne sont généralement pas responsables. Une attitude axée sur le travail et l'évolution couplée à une tendance générale à refuser l'aide sociale engendre un modèle d'action et de gestion actif. L'objectif de sortir de la dépendance à l'aide sociale est considéré comme réalisable et souhaitable d'un point de vue subjectif. Ces bénéficiaires souhaitent effectuer cette transition avec l'aide de l'OS.

**Type 2 :** Les « **sauvés** » présentent souvent une situation de départ caractérisée par des relations problématiques et des abus. En s'adressant à l'OS, un geste qui leur a coûté beaucoup d'efforts, ils ont découvert une nouvelle perspective de vie et développé un attachement particulier pour leur AS, marqué par une forte dépendance et un profond sentiment de gratitude. Ces personnes jugent que les mesures d'activation dont elles bénéficient ont sur elles des conséquences très positives et parfois durables, mais ne se défont pas de l'idée selon laquelle elles n'y seraient pas arrivées seules. Cette dépendance émotionnelle peut potentiellement devenir un problème au moment où le contact régulier prend fin.

**Type 3 :** Les « **pragmatiques** » touchent souvent l'aide sociale depuis longtemps en raison d'un parcours de vie chaotique (violence dans la famille, déviance, addiction) et se sont adaptés à la précarité sans rien attendre. Puisqu'ils se considèrent comme responsables de leurs difficultés économiques, ils acceptent l'aide sociale avec reconnaissance au titre de couverture de base. Cela ne les empêche pas de mener un quotidien routinier, de gérer leur budget de façon avisée (routines, comparaison des prix, demandes d'offres) et d'accepter de petits boulots pour gagner un peu d'argent supplémentaire le cas échéant.

**Type 4 :** Les « **assurés** » ont souvent dû se réorienter et se réintégrer à la suite d'un événement qui a bouleversé leur vie (maladie grave, incapacité de travail, coup du sort). Après un processus d'adaptation, ces bénéficiaires ont développé une attitude optimiste en dépit de leur isolement social et de leurs faibles chances de sortir de leur dépendance à l'aide sociale

---

<sup>13</sup> Aucun examen dyadique, dans le cadre duquel les bénéficiaires et les AS assurant leur prise en charge sont interrogés en même temps, n'a été mené pour l'évaluation. De même, il n'existe pas de données longitudinales standardisées sur les profils des bénéficiaires et les mesures d'aide sociale des OS au Luxembourg dont la durabilité aurait pu être vérifiée dans le cadre d'une analyse de données secondaires.

et estiment avoir un rapport d'égal à égal avec l'OS. Le recours à l'aide sociale est perçu comme une « assurance sociale » légitime pour laquelle ils ont cotisé toute leur vie.

**Type 5 :** Les « exigeants » se sentent souvent défavorisés dans la répartition de l'aide sociale et estiment être injustement traités. Plusieurs risques sociaux s'accumulent (au niveau de leur formation, titre de séjour, manque de potentiel vis-à-vis de l'intégration sur le marché du travail, maladie, etc.) et ils montrent peu de motivation à sortir de l'aide sociale. Ils ont souvent un rapport tendu avec l'OS, qu'ils expliquent subjectivement par un manque de reconnaissance, la discrimination et l'exclusion. Ces bénéficiaires veulent une amélioration du système d'aide sociale luxembourgeois.

### *Conclusions de la perspective des bénéficiaires vis-à-vis du traitement des cas*

L'analyse typologique a montré que les problèmes et risques, les besoins, les valeurs et l'image de soi des différents types de bénéficiaires pouvaient fortement diverger. Ils réagissent plus ou moins bien aux différents styles de prise en charge et mesures d'aide. Cela signifie que tous les bénéficiaires n'en sont pas au même point lorsqu'ils sont pris en charge par les OS et que leurs attentes, craintes et sentiments de honte doivent être pris en considération de manière individuelle pour permettre une coopération constructive.

Il semble donc indispensable de fonder l'enquête sociale des OS sur ces différences et de réfléchir aux méthodes de prise en charge en regard des orientations établies de l'aide sociale. On observe pour les cinq types de bénéficiaires définis les besoins spéciaux et les possibilités d'adaptation des besoins de prise en charge et de conseil suivants :

Les « transitoires » se focalisent sur le travail et l'évolution et vivent leur dépendance comme une situation plutôt pesante. Ils refusent par principe de percevoir l'aide sociale sur le long terme et y recourent aussi peu que possible. Il peut être judicieux, dans la collaboration avec ces bénéficiaires, d'œuvrer à faire disparaître ce sentiment de honte et de fixer des objectifs réalisables à court et moyen terme. Une évaluation et un controlling<sup>14</sup> continus communs, tel que prévue par la gestion de cas (« case management », voir Neuffer 2007) peut contribuer à montrer aux bénéficiaires les objectifs déjà atteints et la façon dont leur situation de vie s'est déjà améliorée.

Les « sauvés » reconnaissent clairement que le soutien de l'OS les a aidés à mieux gérer les difficultés de la vie. En même temps, ils tendent à se retrouver dans un rapport de dépendance émotionnelle avec l'AS et à considérer ne pas pouvoir s'en sortir sans son aide. Ces bénéficiaires vivent mal les absences prolongées de leurs personnes de référence ou l'annonce de la fin de leur prise en charge, des situations qui peuvent réactiver un mode de vie problématique. Il semble donc particulièrement important pour ce type de bénéficiaires de miser davantage sur le controlling et sur une évaluation de clôture établissant les objectifs déjà atteints et ceux qu'il reste à réaliser. L'interruption de l'aide octroyée par l'OS doit être organisée de manière conjointe et consciente en plusieurs étapes, de manière à prévenir l'éventuelle réapparition de craintes susceptibles de réactiver un mode de vie problématique.

---

<sup>14</sup> Voir le point 3.3 (Gestion de cas et processus du traitement de cas).

Le parcours de vie des « pragmatiques » (violence dans la famille pendant des années, déviance, addiction, criminalité, etc.) engendre un risque de rechute vers un mode de vie problématique et destructeur. Dans leur cas, l'aide sociale pourrait donc être centrée sur la prévention. Pour des motifs économiques, ils touchent par ailleurs généralement l'aide sociale depuis longtemps, sans perspective d'interruption à court ou moyen terme. Il convient ici particulièrement d'anticiper les problèmes liés à l'âge (maison de repos, soins, logement protégé, etc.).

En raison de la détérioration grave et parfois inattendue de leurs conditions de vie (événement critique), les « assurés » ont besoin d'une aide rapide apte à remédier immédiatement à leur situation. Il s'agit souvent de prestations d'assurance ou de couverture de base (assurance maladie, pension d'invalidité, chômage, RMG, etc.) ainsi que de prestations médicales que la survenue d'une crise rend subitement indispensables. Il n'est pas rare que ces personnes perdent non seulement leurs sécurités financières, mais aussi leurs contacts sociaux et amitiés de longue date. Des visites à domicile peuvent s'avérer nécessaires pour les personnes à mobilité réduite ou présentant une invalidité ou des problèmes psychologiques. Étant donné que le besoin d'aide sera probablement de longue durée, il semble là encore judicieux d'envisager et, le cas échéant, de mettre en place des mesures préventives vis-à-vis de l'âge et des soins.

S'agissant des « exigeants », il a été observé que la désinformation, les préjugés ainsi que le manque de confiance à l'égard de l'État providence pouvaient compromettre la bonne collaboration avec l'AS. Les raisons résident souvent dans des déceptions passées et des expériences d'exclusion. Il paraît donc nécessaire de prévoir plus de temps pour instaurer la confiance. Les bases de cette confiance pourraient déjà être posées en dehors de l'OS à travers un travail de relations publiques et des campagnes d'information, puis renforcées à l'intérieur de l'OS, par exemple par une politique antidiscrimination explicite (et des mesures en ce sens, par exemple l'intervention de médiateurs et la formation du personnel au contact interculturel).

#### **1.4 Le « bureau des pauvres » du secteur social ? L'image des offices sociaux**

L'une des ambitions liées à la nouvelle loi était d'ancrer l'idée d'un droit absolu à l'aide sociale pour effacer l'image négative du « service d'assistance ». L'évaluation entendait donc déterminer si et dans quelle mesure l'image des offices sociaux a changé positivement aux yeux des différents acteurs et bénéficiaires.

##### *Une perception toujours négative des offices sociaux malgré les expériences positives*

Les résultats ont montré que le fait de recourir à l'OS coûtait encore de gros efforts aux bénéficiaires, qui en ressentent souvent de la honte. La plupart craignent que le recours à l'aide sociale soit jugé négativement par leur entourage et ne veulent donc pas non plus que d'autres personnes sachent qu'ils vont à l'OS. Pour 71,4 % d'entre eux, le grand public a toujours une image négative de l'OS, qui reste associée à un « bureau des pauvres » – une image qui les expose d'après eux à un risque de stigmatisation. Ce ressenti est également partagé par la grande majorité des AS (80,2 %), comme le révèle leur questionnaire.

“T ass ëmmer dat, d’Gefill, wësst Dir... wéi ech virdu gelieft hunn an elo, ech schumme mech elo. ‘T ass dat! Am léifste géif ech guer näischt wëllen.” (bénéficiaire\_40:41)

### Perception et potentiels de la sensibilisation publique

L’étude a de fait révélé que la sensibilisation publique de l’aide sociale et de l’OS était plutôt négligée. Tant les bénéficiaires que les experts et membres du personnel interrogés ont constaté une insuffisance de la politique d’information concernant les prestations et les missions de l’OS. Certains de ces groupes partent du principe que les communes, surtout, craignent que l’intensification des campagnes d’information n’entraîne une hausse des coûts et du nombre de bénéficiaires et préfèrent donc éviter cette mesure proactive. Or la sensibilisation publique sert précisément à livrer des informations sur le travail mené par une institution, à exposer ses missions et ses exigences de manière transparente, à la rendre plus visible et à instaurer la confiance (voir Krenz 1997). Sans ce travail actif de sensibilisation, l’image de l’institution est généralement définie de l’extérieur, sans qu’elle-même ait de réelle influence sur le processus. D’anciennes convictions restent solidement ancrées même si des changements ont déjà eu lieu. En menant ce travail de sensibilisation toutefois, une institution peut piloter ce processus de l’intérieur. La sensibilisation ciblée transmet ainsi des « points de vue et offre une orientation »<sup>15</sup> (Scholz 1996, p. 1).

La crainte de nombreux acteurs des OS de voir augmenter le nombre de bénéficiaires pourrait être justifiée. Néanmoins, intervenir en amont permettrait d’éviter les coûts consécutifs accrus causés par le recours tardif aux services de l’OS.

L’illustration 3 illustre de manière simplifiée l’influence potentielle du travail de sensibilisation sur l’image de l’OS, ses répercussions pour les bénéficiaires et les conséquences qui en résultent pour l’organisation et le secteur du travail social.

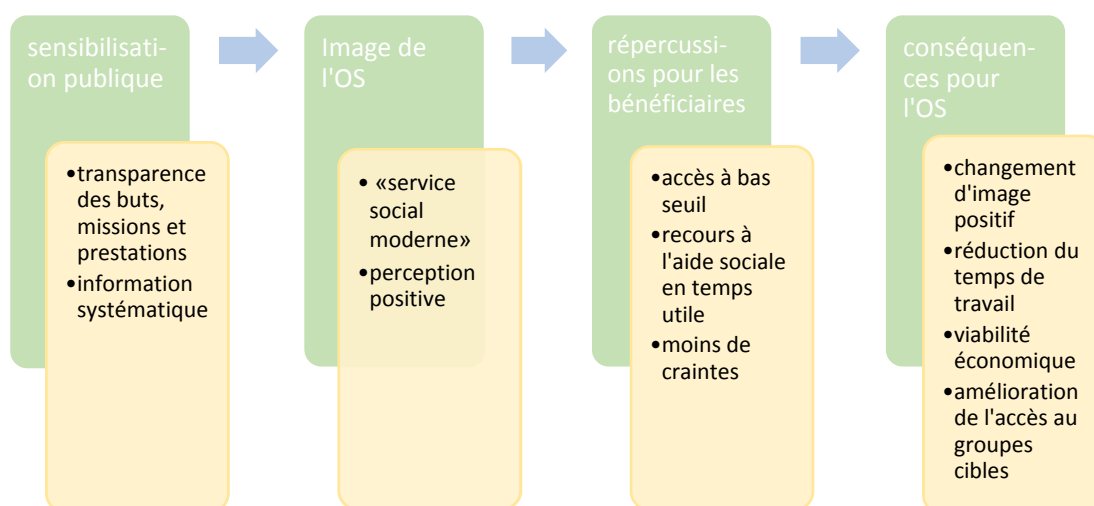


Illustration 3 : Possibles répercussions d’un travail ciblé de sensibilisation de la part des offices sociaux.

Source : Propre réalisation.

<sup>15</sup> Traduit de l’allemand : Öffentlichkeitsarbeit vermittelt « Standpunkte und ermöglicht Orientierung. »

### *Renforcement de l'accès à bas seuil des offices sociaux*

De manière générale, une meilleure image pourrait aussi renforcer l'accès à bas seuil de l'aide sociale. Un service ou une offre est dit « à bas seuil » lorsque l'utilisateur doit fournir moins d'efforts ou vaincre moins de résistances pour y recourir. Les institutions à bas seuil présentent leur offre de prestations en amont et de manière transparente dans l'espoir d'améliorer l'accès aux groupes cibles et la prévention primaire. Principe formel clé du travail social, l'accès à bas seuil présente de nombreux aspects pertinents, en partie déjà mis en œuvre dans le domaine de l'aide sociale mais pas encore suffisamment visibles pour les bénéficiaires. Avec une sensibilisation adéquate, ces facteurs pourraient gagner en transparence, atteindre davantage de personnes et donc étendre le groupe cible, apaiser les craintes, permettre d'anticiper les interventions d'aide, instaurer la confiance et, ainsi, veiller aussi à la viabilité économique sur le long terme.



## 2 Offices sociaux : acteurs, partenaires de coopération et ressources

*« Ech mengen dass déi zwou Saachen [Sozialhëllef a Politik] immens anenee mussen fléissen wat d'kommunal Sozialpolitik ugeet. Dat eent kann net ouni dat anert funktionéieren. Op der anerer Säit mengen ech awer och, dass een [...] wann een eng Hëllef wëllt esou objektiv wéi méiglech verdeelen, d'Politik näischt dran ze sichen huet. » (employé de commune)*

Si les 30 OS créés avec la nouvelle loi sont comparables dans leur organisation, ils montrent cependant d'importantes différences au niveau du personnel, des infrastructures et des finances. Le ratio légal de personnel et la possibilité pour les communes de se regrouper pour créer un OS ont donné lieu à de très fortes différences de taille des organisations, sur fond de différences régionales au niveau du besoin en travail social.

### 2.1 Acteurs et structure du personnel des offices sociaux

#### 2.1.1 Acteurs internes et organisation des offices sociaux

Le texte de loi définit les acteurs internes centraux ainsi que la structure d'organisation de base des OS. Il énonce à son article 6 qu'une commune doit compter 6 000 habitants pour créer un OS. Les plus petites communes n'ont donc d'autre choix que de se réunir ; néanmoins, des regroupements ont aussi eu lieu entre communes plus peuplées. Résultat : la superficie territoriale, mais aussi l'étendue des effectifs des OS peuvent fortement varier. L'illustration 4 montre la structure organisationnelle générale des OS.

En vertu de la loi, les acteurs centraux de chaque OS sont les assistants sociaux / assistants d'hygiène sociale et le personnel administratif. Certains OS comptent aussi un/e coordinateur/trice social/e ou un/e coordinateur/trice administratif/ve. Cette fonction n'est pas explicitement prévue dans le texte de loi et s'accompagne de différents rôles, tâches et positions en fonction des OS.

Le conseil d'administration (CA), composé d'au moins cinq membres, est prévu en tant qu'organe de décision et d'administration. Ses membres sont nommés par le conseil communal de la ou des commune(s) concernée(s) pour un mandat de six ans. Un président ou une présidente est élu(e) en interne. Le nombre de membres du CA varie en fonction de la taille de l'OS, du regroupement des communes et de la réponse individuelle aux besoins. Certains OS ont introduit la fonction de vice-président/e (parfois assumée par plusieurs membres) ou encore un autre organe, le « bureau », au sein duquel sont prises les décisions.

Le processus de recrutement du CA ne s'est pas déroulé de la même façon partout lors de l'entrée en vigueur de la loi. Beaucoup ont eu des difficultés à trouver des membres et surtout un président. L'idée de rejoindre le CA s'est globalement révélée plutôt peu attrayante. L'investissement important en temps et le haut degré de responsabilité ont été notamment évoqués pour le mandat de président.

En cas de difficultés sociales ou financières, les bénéficiaires s'adressent aux AS et peuvent toucher diverses prestations et aides de la part de l'OS. Leur droit à l'aide sociale (article 1<sup>er</sup>) a été couplé au droit de recours (article 26) qui leur permet de s'opposer en justice à une décision du CA. Le recours peut être déposé devant le Conseil arbitral et devant le Conseil supérieur des assurances sociales.

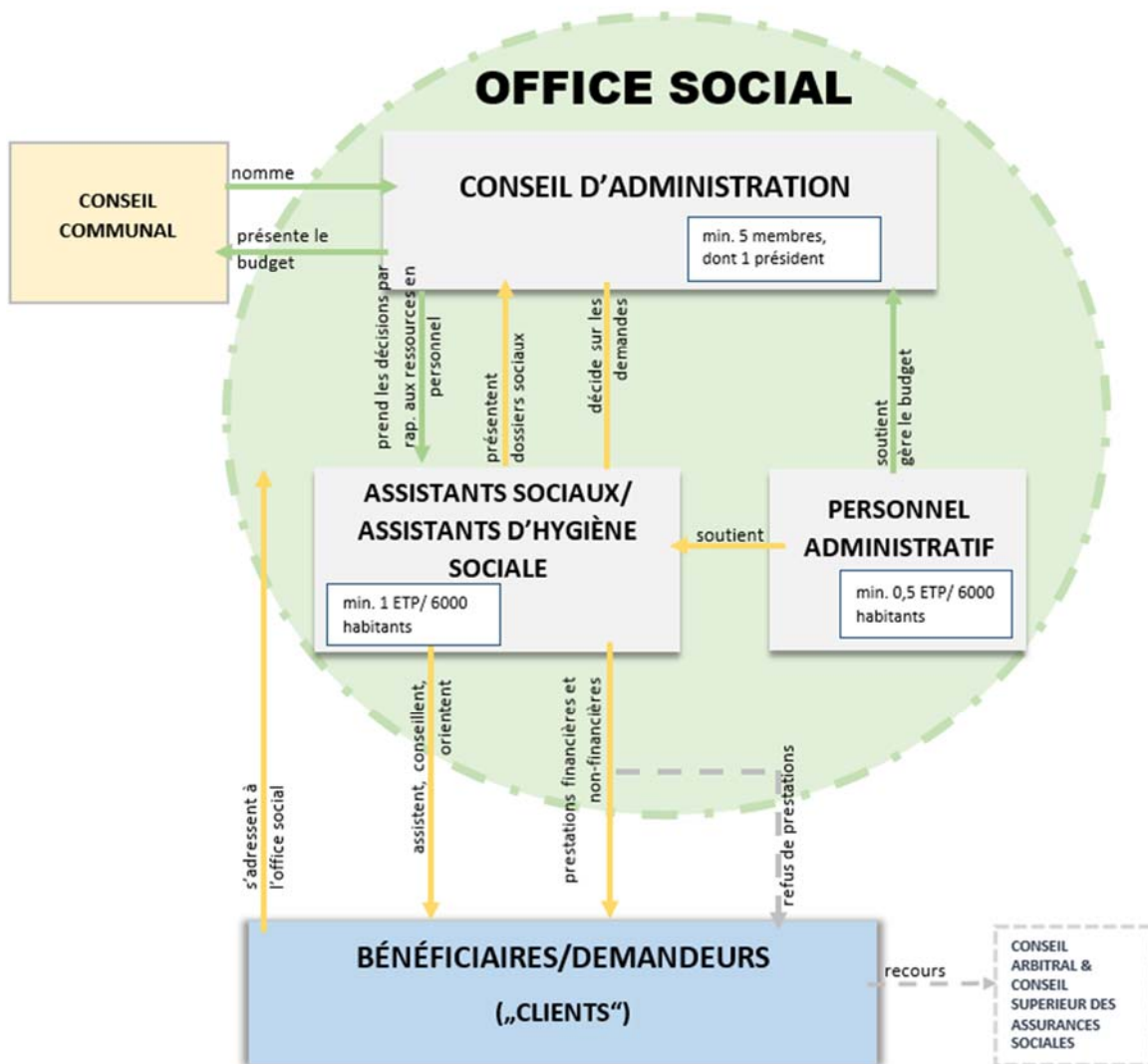
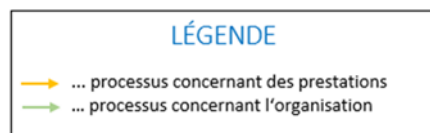


Illustration 4 : Structure de l'office social.



Source : Réalisation interne.

### 2.1.2 Le ratio de personnel et ses défis

Le ratio légal de personnel prévoit un poste d'AS et un demi-poste administratif pour 6 000 habitants, financés à parts égales par l'État et par les communes (pour autant que les

effectifs ne dépassent pas le ratio fixé par la loi). Il est en principe possible d'engager davantage de personnel que ce que prévoit la loi (article 23, paragraphe 2), en concluant un accord en ce sens entre le ministère compétent (Ministère de la Famille) et les communes.

Compte tenu des fortes différences régionales découlant de la situation socioéconomique de la population et de la taille de l'organisation des OS, une partie des personnes interrogées décrit le ratio de personnel de leur OS comme étant tout à fait adéquat, tandis qu'il est présenté comme faible voire tout à fait insuffisant pour d'autres OS. En 2016, le ratio de personnel financé par la convention entre l'État et les communes correspondait pour le plus petit OS à un poste à temps plein, et pour le plus grand à 17 postes à temps plein.

Les différentes tailles d'organisation génèrent différentes difficultés au niveau du personnel. Les OS de plus grande taille ont souvent besoin de davantage d'effectifs pour mener le travail de coordination requis, et les plus petits pour compenser les absences de collaborateurs individuels.

Outre ces aspects organisationnels, la structure démographique de la région de l'OS, c'est-à-dire la répartition sociodémographique de caractéristiques précises (chômage, RMG, taux de décrochage scolaire, etc.), est également citée comme facteur accroissant les besoins en personnel. La charge de travail des OS dépend aussi de leurs tâches effectives, c'est-à-dire de l'étendue de l'offre de prestations ainsi que de la présence d'autres centres de services aptes à assumer des tâches spécifiques et ainsi à décharger l'OS. Les projets spéciaux peuvent aussi engendrer un supplément de travail pour le personnel de l'OS, même s'ils contribuent par ailleurs au développement régional et à l'intégration sociale et, à ce titre, sont à saluer.

« [D]ir kënnt 6000 Awunner vun [heij] hunn, aus bestëmmte Quartieren, 't ass kee Problem, an dann huelt der 3000 Awunner vu verschidde Quartieren [...], do kënnt der VÉIER Assistante Socialen beschäftegen, he? » (rigole) (E2\_1:35)

L'enquête standardisée a également révélé que la majorité des acteurs internes interrogés (68 % des AS, 75 % du personnel administratif et 54 % des membres du conseil d'administration) considèrent le ratio légal de personnel comme peu voire pas du tout utile. On peut dès lors supposer que le ratio de personnel ne couvre que très rarement les besoins régionaux et sociaux effectifs de la région de l'OS concerné. Les résultats concernant le volume de ressources de travail disponibles par rapport aux dossiers à traiter et au travail à effectuer en général sont donc mauvais : au total, 82 % des AS, 68 % du personnel administratif et 76 % des membres du conseil d'administration considèrent que le ratio de personnel prévu légalement ne suffit pas pour réaliser le travail.

### **2.1.3 Modèles de gestion du personnel et de la charge de travail**

Les plaintes quant à la difficulté de gérer le volume de dossiers des bénéficiaires et aux conditions de travail étaient aussi très présentes dans l'évaluation. Ce constat relatif à l'importante charge de travail des travailleurs sociaux n'est toutefois pas un phénomène typiquement luxembourgeois. Dans tous les pays voisins, les conditions spécifiques de travail

des travailleurs sociaux au sein des services sociaux généraux<sup>16</sup> sont décrites comme particulièrement difficiles (voir par exemple Ravon et al. 2008 ; Keller 2004 et Keller/Tabin 2002 ; Maroon 2008 ; Probis Consulting 2014). Les travailleurs sociaux expliquent ces difficultés à traiter les cas « en profondeur » dans les délais<sup>17</sup> impartis par l'accroissement et la complexification des problèmes sociaux, auxquels s'ajoutent un manque de collaboration dans le secteur social et une coordination inefficace des missions. Ils évoquent aussi une bureaucratisation croissante et paralysante qui ralentit les demandes d'aide des bénéficiaires, ainsi qu'une définition irréaliste des objectifs de la part des services sociaux (par exemple une intégration des bénéficiaires sur le marché du travail en période de fort chômage).

Les personnes interrogées pour l'évaluation s'accordent tous sur les conséquences d'une charge de travail trop importante : d'une part, ils déplorent une prise en charge insuffisante et inefficace des bénéficiaires (qui, en plus, s'étend souvent sur la durée à cause du manque de personnel et peut donc coûter plus cher aux OS), et de l'autre, ils constatent une insatisfaction professionnelle et une incertitude d'action insidieuse chez les AS.

« [...] mee schlussendlech kommen ëmmer méi Leit, wat dozou feiert, dass d'Qualitéit vun eiser Aarbecht ofhëlt. Well mer einfach net méi kënnen souvill Zäit mat de Leit verbréngen, wéi mer dat vläicht fréier gemaach hunn. » (E27\_8:15)

Les spécialistes du discours professionnel sont unanimes quant au fait qu'un contrôle efficace du travail social ne peut passer que par une saisie normalisée de la charge de travail (voir par exemple Weger 2016 ; Pfiffner 2017 ; Keller 2004). « Sans règles généralisées de mesure, il s'avère très difficile de saisir la réalité ou l'ampleur de la surcharge annoncée, d'autant que les modalités de distribution du travail dans les services sociaux sont largement ignorées » (Keller/Tabin 2002, p. 16). En Suisse, les chercheurs ont étudié différents modèles de saisie et de contrôle de la charge de travail au sein des organisations sociales et leur ont attribué des types (ibid.). La mise en regard des avantages et des inconvénients des modèles de contrôle révèle que le modèle luxembourgeois, classé comme « approche globale » (personnel selon population) (voir Keller/Tabin 2002, p. 50, en référence à Brack 1984), est jugé plutôt inapproprié. S'il a l'avantage de prévoir une affectation simple du personnel, il néglige par contre des indicateurs précis, tels que les différences régionales de répartition et la stratification de difficultés sociales, la densité du réseau institutionnel et la conjoncture économique actuelle (voir ebd.).

Les modèles permettant une hausse ou une diminution des effectifs en fonction des besoins semblent particulièrement utiles (voir par exemple Brack 1984). Un tel modèle peut par

---

<sup>16</sup> Le modèle du « service social général » émane d'une scission du travail social institutionnel. Par opposition aux services sociaux spéciaux, il se veut un centre de contact « de première ligne » dans lequel des « généralistes » du travail social offrent des mesures d'aide générales, souvent subsidiaires, et renvoient vers d'autres institutions en cas de problèmes plus spécifiques. Voir Salvi 2009, p. 51 ; Hoffmann 2006, S.16f ; Keller 2004, p. 2.

<sup>17</sup> Il y a « charge de travail appropriée » quand un travailleur social normalement performant peut accomplir son travail dans le délai attendu et avec une qualité irréprochable. Si, à la « charge de travail objective » (quand le travail s'accumule ou prend du retard, que les bénéficiaires ne peuvent plus tous être reçus et que la qualité du travail diminue), s'ajoute une « charge de travail subjective » (quand un travailleur social s'occupe des années durant de bénéficiaires dont les problèmes ne peuvent être résolus même avec un travail social de qualité), il n'est pas rare de voir apparaître des situations psychologiquement intenable pour les travailleurs sociaux, telles que « la fatigue, la lassitude, le cynisme, les maladies, l'insatisfaction, des sentiments de culpabilité et d'impuissance, un désinvestissement, la démission, le stress ou le burn-out » (Keller/Tabin 2002, p. 49).

exemple définir le temps de travail net disponible par an des travailleurs sociaux ainsi que le temps effectivement alloué à chaque bénéficiaire en une année. Le besoin en personnel est calculé sur cette base. Ce mode de calcul basé sur un nombre annuel moyen d'heures de travail est intéressant compte tenu des pics et des périodes de calme saisonniers au niveau du nombre de dossiers.

## 2.2 Collaboration avec les partenaires de coopération externes

On peut identifier d'autres acteurs hors OS impliqués dans la mise en œuvre de la loi : 1) les communes, 2) l'État (à travers le Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région et le Ministère de l'Intérieur), 3) la Croix-Rouge, qui fournit le personnel de 16 OS à travers une convention de sous-traitance, 4) l'Entente des offices sociaux (EOS), une plateforme d'échange qui défend les intérêts des OS, et 5) d'autres partenaires avec lesquels les OS peuvent mener des projets spéciaux dans le cadre de conventions. L'illustration qui suit identifie les acteurs de coopération externes, leurs fonctions et leurs relations avec l'OS.

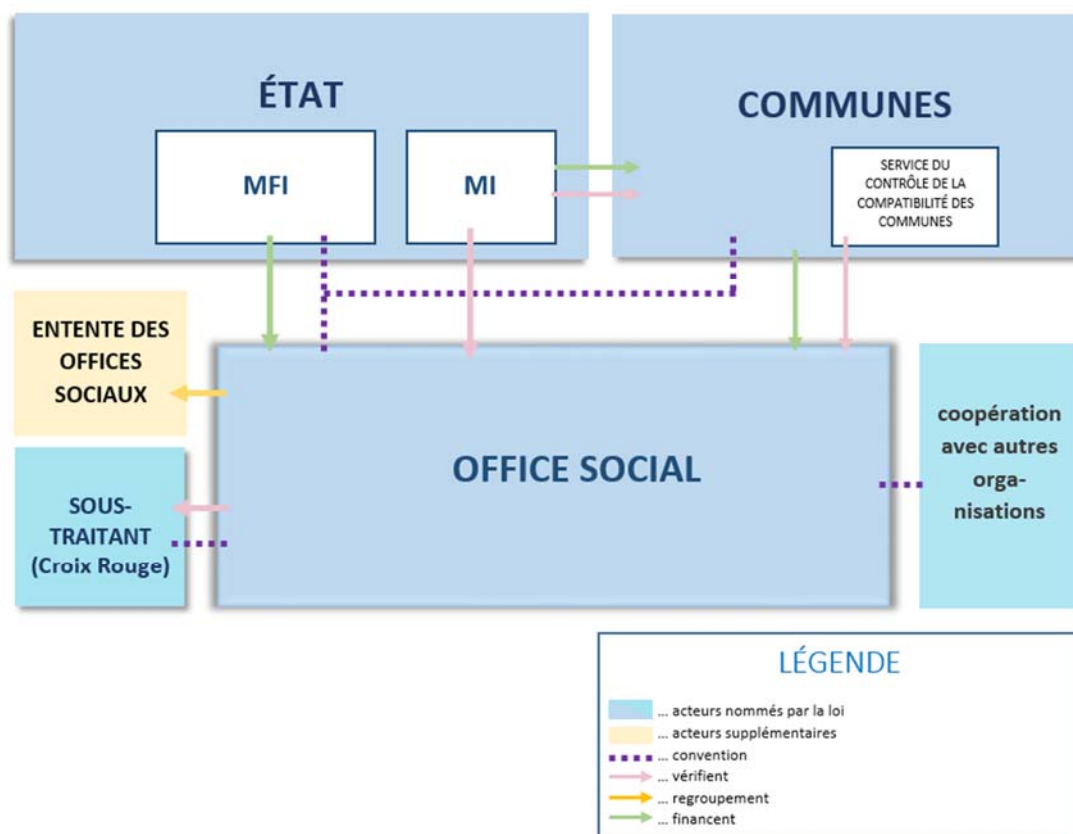


Illustration 5 : Les partenaires de coopération externes des offices sociaux.

Source : Propre réalisation.

### 2.2.1 La collaboration avec les ministères (État) et leur évaluation par les acteurs internes

Dans l'ensemble, la majorité des AS (82,1 %) et du personnel administratif (62,9 %) considèrent la collaboration avec les ministères concernés<sup>18</sup> comme importante pour leur domaine d'activité. Ainsi, deux tiers des personnes interrogées indiquent obtenir « rapidement et complètement » les informations dont elles ont besoin. Globalement, les valeurs de satisfaction des différents groupes d'acteurs par rapport aux ministères sont positives.

#### *La collaboration avec le Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région*

Le Ministère de la Famille est responsable du financement des OS à hauteur de la moitié des coûts, tel qu'établi par la loi. En plus de la collaboration prévue par la loi en matière d'établissement du budget, les conventions reconduites chaque année entre les OS, les communes et le Ministère de la Famille définissent également la forme sous laquelle cette coopération doit avoir lieu.

Selon la convention, la collaboration se limite à une réunion par an (nommée « plateforme ») lors de laquelle les représentants des trois parties – à savoir l'OS, la ou les commune(s) et le Ministère de la Famille – examinent les façons d'adapter les mesures et moyens de l'aide sociale et de les harmoniser au niveau national. Cette réunion doit permettre d'examiner de plus près les mesures d'aide octroyées et les procédures mises en place. La plateforme doit aussi se pencher sur les caractéristiques marquantes de l'évolution du budget de manière à préparer une proposition de budget pour l'année suivante, qui sera transmise à l'État et aux communes.

Il ressort des entretiens avec les experts menés dans le cadre de l'évaluation que ceux-ci perçoivent le Ministère de la Famille comme une « instance d'assurance qualité », une « structure d'information » et un « centre de mise en réseau ».

*« D'ganz Flüchtlingsproblematik déi extrem wichteg ass, well och do kann een net 'n'importe quoi' maachen. [...] Do ass et och terribel wichteg dass de Ministère de la Famille, de Ministère de l'Extérieur, [...] dass d'Zesummenaarbecht mat deenen, mam OLAI, mat der Croix Rouge, mat der Caritas [...] mat LISKO vun der Caritas, dass dat alles fonctionnéiert [...] Et ass nëmmen esou wéi et ka gemaach ginn. Well soss, soss mécht jiddwereen e bësselchen Soziales. Gutt gemengt, mee... » (E21\_9:65)*

Sur de nombreux aspects, leurs attentes vont ainsi bien au-delà du rôle conféré au Ministère de la Famille par les conventions. Plusieurs spécialistes souhaitent qu'il s'engage plus activement dans la mise en place d'un instrument documentaire d'assurance qualité qui permettrait de réaliser des analyses approfondies de la pauvreté et des besoins et des analyses fonctionnelles des OS et qu'il intensifie sa politique d'information concernant les nouveautés et changements qui touchent au domaine de compétences des OS. Les points de vue divergent par ailleurs concernant le pouvoir d'instruction du Ministère de la Famille : certains AS ne savent par exemple pas s'ils doivent suivre les consignes du président ou du Ministère de la Famille. Ce haut degré d'attentes par rapport au Ministère de la Famille est l'expression et

---

<sup>18</sup> Les items dans les trois questionnaires des groupes d'acteurs internes portaient sur l'évaluation de la collaboration avec les différents partenaires externes. Cela veut dire que les membres du conseil d'administration et les AS pouvaient indiquer leur expérience de collaboration avec le Ministère de la Famille, tandis que le personnel administratif avait la possibilité de répondre par rapport au Ministère de la Famille et au Ministère de l'Intérieur.

la conséquence d'une dynamique de professionnalisation qui s'est développée au sein des OS avec l'introduction de la réforme législative.

### *La collaboration avec le Ministère de l'Intérieur et le syndicat intercommunal SIGI*

Ce sont principalement les membres du personnel administratif qui assurent le contact avec le Ministère de l'Intérieur, responsable de la surveillance budgétaire des OS par l'entremise du Service de contrôle de la comptabilité communale (SCCC). La majorité d'entre eux considèrent cette collaboration comme positive. Les acteurs internes ont jugé particulièrement utile l'aide apportée par le Ministère de l'Intérieur durant les premières années suivant la mise en œuvre de la loi et concernant la mise en application du budget. Les circulaires initiales ont été saluées, car elles expliquaient dans le détail les dispositions budgétaires.

Même si la collaboration annuelle avec les contrôleurs du SCCC peut être source de stress, les spécialistes soulignent le soutien apporté par ces derniers et leur réaction rapide aux demandes.

« An natierlech och alles wat mam Ministère de l'Intérieur ze dinn huet. De Feeling mat dengem Kontrolleur, dee muss och passen. An do kann ech wierklech och net kloen, also do geet ee Mail duer. Du schécks dee fort – selbstverständlech, déi Leit sinn net 24 Stonnen um Büro, déi mussen och eraus, mee an der selwechter Woch kriss de eng Äntwert. » (E19\_12:11)

Outre le Ministère de l'Intérieur, le syndicat intercommunal SIGI est également un interlocuteur important pour le personnel administratif. Ce dernier est responsable de la mise en œuvre et de la maintenance du logiciel d'administration de la base de données des communes (GESCOM), qui est aussi utilisé par les OS. Les spécialistes ont émis un avis extrêmement positif sur la collaboration avec le syndicat.

### *2.2.2 La collaboration avec les communes et son évaluation par les acteurs internes*

Le texte de loi confie la responsabilité de l'emplacement des OS aux communes. À travers la convention avec les OS et le Ministère de la Famille, celles-ci sont par ailleurs impliquées dans le vote du budget et financent la moitié des coûts établie par la loi.

#### *Locaux et emplacement*

La question du lieu de travail du personnel social et administratif a amené de façon répétée de nombreux OS à la limite de leurs capacités. Le ratio de personnel étant adapté chaque année au nombre d'habitants, les effectifs ont aussi augmenté ces dernières années dans la plupart des communes dotées d'un OS. De nombreux spécialistes ont donc fait part de leur inquiétude concernant les locaux où accueillir le personnel.

Face au manque de possibilités d'emplacement propres, de nombreux OS ont d'abord été installés dans des locaux provisoires ou le sont encore aujourd'hui. La situation a déjà toutefois considérablement évolué ces six dernières années. Dans de nombreux cas, le déménagement avait déjà eu lieu ou était prévu prochainement, améliorant non seulement les conditions de travail au sein de l'OS, mais aussi l'accueil et la prise en charge des bénéficiaires.

Cette amélioration nette de la situation des locaux se reflète aussi dans l'enquête quantitative : en moyenne, les AS sont « plutôt d'accord » (M=4,3) avec l'affirmation « L'emplacement et l'infrastructure de l'OS créent des bonnes conditions pour la performance de mon travail », et près de 75 % d'entre eux ont un avis positif sur leurs locaux. Ce

chiffre est encore un peu plus élevé chez le personnel administratif (79,5 % ; M=4,4). Pour la majorité des membres du personnel interrogés, les locaux offrent donc de bonnes conditions pour effectuer leur travail.

Certains soulignent toutefois aussi un besoin d'amélioration, au sens d'une infrastructure professionnelle et adaptée aux besoins des bénéficiaires et des acteurs. Parmi les importantes possibilités d'amélioration citées figurent un accès favorable aux personnes handicapées (par ex. rampe, ascenseur), des mesures de sécurité (par ex. porte fermée à clé avec sonnette et caméra de surveillance), suffisamment d'espace pour les bureaux individuels ou une salle d'entretien pour protéger la vie privée des bénéficiaires. Pour les personnes interrogées, seuls un échange responsable avec les communes et la disposition de ces dernières à assumer les coûts permettront la réalisation d'une telle infrastructure professionnelle adaptée aux besoins.

### *Budget et vote du budget avec les communes*

Selon la loi (art. 22), les ressources financières des OS se composent de plusieurs sources. Au financement à parts égales par la commune et l'État viennent s'ajouter des budgets spéciaux constitués des éventuels dons, legs et revenus des OS ainsi que la part du produit annuel de l'Œuvre nationale de secours Grande-Duchesse Charlotte (Loterie nationale). Les dons, legs et revenus sont inégalement répartis dans les OS, pour des raisons historico-géographiques (par ex. des recettes fiscales locales extraordinaires ou des biens et propriétés communaux particuliers) ou en raison de circonstances spéciales (par ex. actions de dons).

Si la plupart des acteurs des OS ont évoqué une bonne collaboration concernant le vote du budget avec les communes, celle-ci est jugée plus difficile dans les communes regroupées. Il peut ainsi arriver qu'une des communes considère sa contribution à l'aide sociale comme disproportionnellement élevée, parce que ses habitants ne dépendent que peu voire pas du tout de l'aide de l'OS. Les discussions relatives à certains financements et projets spéciaux (par ex. la construction d'une infrastructure ou d'autres prestations sociales régionales) peuvent aussi traîner en longueur avant que toutes les communes s'entendent sur une solution budgétaire satisfaisante. De manière générale, les personnes interrogées ont évoqué un sérieux obstacle administratif qui se représente chaque année au moment de l'établissement du budget.

## **2.3 Situation en matière de ressources et adaptation locale efficiente aux besoins**

L'évaluation donnait lieu aux différents groupes d'acteurs à discuter de manière approfondie de l'efficacité et l'efficience de l'OS. Si l'« efficacité » se rapporte à l'effet qu'ont les mesures organisationnelles (services) et à la réalisation des objectifs définis, le terme « efficience » couvre les efforts et les moyens mis en œuvre pour réaliser ces objectifs. Au sein des OS, une « structure d'organisation efficiente » doit ainsi être en mesure de réaliser les objectifs légaux et de travail social au moyen d'efforts adaptés au service et à sa finalité. La clé ici est donc d'assurer le rapport coûts-bénéfices le plus avantageux possible et, par là même, la « rentabilité » de la structure d'organisation au regard des missions, des objectifs et des normes de qualité du travail. Dans le cas du personnel, par exemple, il s'agirait de détermi-



ner le volume et le type de personnel requis pour répondre au mieux aux exigences liées à l'activité et à la charge de travail.<sup>19</sup>

Les avantages d'une structure d'organisation efficiente sont évidents : elle bénéficie d'une part aux gestionnaires financiers de l'aide sociale, qui peuvent économiser sur les coûts, et d'autre part aux acteurs, qui ne risquent plus de se heurter à des limites d'infrastructure, de personnel ou encore de compétences dans l'exercice de leur travail. Étant donné que le travail social est lié à de hautes exigences professionnelles et requiert un environnement sûr pour traiter en toute sécurité un groupe cible parfois difficile et fragile, il est important de garantir aux AS des conditions de travail appropriées. Cette exigence d'une « aide sociale efficiente » constitue par ailleurs un mandat sociopolitique qui légitime aussi implicitement le travail social en tant que profession.

Une grande inégalité de répartition s'observe au niveau des ressources financières des OS. Celle-ci s'explique d'une part par la clé de répartition de l'Œuvre et de l'autre par les réserves financières et dons, legs et recettes individuels des OS. Les ressources financières constituant (avec le ratio de personnel) une condition essentielle de la mise en œuvre des projets sociaux, de fortes différences s'observent également au niveau de la qualité structurelle des OS : ceux-ci présentent des conditions financières de départ très disparates, qui mènent à un déséquilibre de l'offre de prestations à l'échelon national (par ex. certaines prestations comme l'allocation de vie chère communale ou des projets spéciaux). En résulte une offre de services inégale pour les bénéficiaires en fonction de la commune dans laquelle ils résident.

Si le ratio de personnel défini par la loi est respecté dans la plupart des OS, les effectifs sont toutefois nettement inférieurs au niveau prescrit dans certains d'entre eux. Selon les acteurs internes, l'« approche globale » du ratio de personnel utilisée jusqu'ici, qui s'appuie uniquement sur la taille de la population et non sur des critères sociaux, ne convient donc pas vraiment au traitement individuel et flexible des cas dans l'aide sociale et à la répartition géographique des différences socioculturelles de la population. Les professionnels aussi considèrent cette approche globale comme une base de calcul plutôt inadéquate.

L'idée de relier le ratio de personnel à un indice social qui pourrait impliquer les particularités régionales de la structure sociale (sur le modèle du « contingent des leçons » dans les écoles) a été examinée en long et en large dans le cadre de l'évaluation. Cette réflexion a également trouvé un écho auprès des acteurs internes, qui ont soutenu la possibilité d'utiliser le récent indice socio-économique (Klein/Peltier 2017). Néanmoins, le problème est que, jusqu'ici, aucune documentation uniforme du (temps de) travail au sein des OS n'a été mise en place. Compte tenu des différentes définitions données aux « cas » et aux « dossiers » et des différentes manières de saisir les demandes et les enquêtes sociales, les documentations actuellement disponibles ne permettent pas de déduire des données fiables et comparables. L'une des premières étapes consisterait donc à déterminer précisément le nombre de cas traités et le temps investi pour chacun d'eux par les AS.

---

<sup>19</sup> voir Rotink/Brandhorst 2010, S. 1328f. Il s'agit donc d'un rapport coût-efficacité adéquat et de ce fait de la « rentabilité » d'une structure organisationnelle au regard des missions, objectifs et standards qualité des prestations.

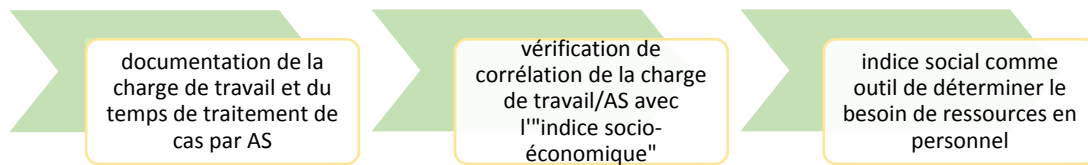


Illustration 6 : Conditions de l'établissement d'un lien entre le ratio de personnel et un indice social.

Source : Propre réalisation.

Pour pouvoir saisir le besoin exact et adapter les effectifs en fonction, il faut aussi que les OS eux-mêmes aient la motivation de mettre en œuvre des procédures de documentation uniformes. Plus de 92 % des AS interrogés soutiennent l'idée d'une documentation uniforme de leur travail. Il appartiendrait ainsi aux gestionnaires financiers de l'aide sociale d'introduire et mettre en œuvre une forme de documentation contraignante et uniforme en concertation avec les acteurs internes.

### 3 Le travail des offices sociaux : professionnalisme, traitement de cas et processus décisionnel

« Ech fannen et enorm wichtig, dass déi Leit déi hei [...] an deem schwierigen Aarbechtskontext ënnerwee sinn, dass déi wëssen dass se de Réck gestäerkt hu vun engem Verwaltungsrat [...] an dass deen deen d'Responsabilitéit an deem Ganzen huet sech viru säi Personal stellt. Dat si fir mech Qualitätskritèren fir hir Aarbecht; an der Contrepartie hätt ech natierlech gär, dass jiddwereen 'dans les règles de l'art' schafft. » (membre du CA)

#### 3.1 Motivation et charge de travail des acteurs internes

Les conditions dans lesquelles se déroule le travail social se caractérisent souvent par de hautes exigences d'une part et par des ressources de temps limitées de l'autre (voir Pfiffner 2017, p. 30). L'accumulation de cas, le nombre élevé de bénéficiaires aux problèmes multiples et ne présentant aucune perspective d'intégration sur le marché du travail, la faible reconnaissance de l'aide sociale au sein de la société, le manque de moyens financiers et de temps pour conseiller les bénéficiaires sont les conditions cadres typiques de l'aide sociale légale et du travail social en Europe (voir Keller/Tabin 2002 ; Keller 2004 et Pfiffner 2017). En outre, l'aide sociale légale et donc les travailleurs sociaux sont sans cesse soumis à de nouvelles dispositions légales et à des changements administratifs. Outre un « premier point de contact », l'OS est aussi un « dernier filet de sécurité » et assume la responsabilité finale envers les bénéficiaires. Ceci crée un contexte de travail particulièrement riche en défis.

##### 3.1.1 Motivation et charge de travail des AS

Il ressort clairement du sondage quantitatif que les AS considèrent leur charge de travail générale comme élevée et que la réalisation de certaines tâches requiert une réelle motivation. Ainsi, une grande part des AS interrogés (76,25 %) approuvent l'affirmation selon laquelle certaines tâches ne peuvent être accomplies que parce qu'ils sont très motivés et s'identifient au travail réalisé. Une vaste majorité d'entre eux affirment donc être très motivés.

Depuis la réforme, le travail des AS s'accompagne aussi d'un volume globalement plus important de formalités administratives. Cette charge de documentation et, selon les AS, cette bureaucratisation sont surtout frappantes à leurs yeux au sein des OS de petite taille qui ne comptent souvent qu'un demi-poste administratif, voire aucun. Dans certains OS de plus grande taille, le flux de bénéficiaires ainsi que le nombre et la complexité des demandes à traiter sont si élevés qu'il est fait état d'une charge de travail globalement importante.

Certaines mesures du travail social, telles que la gestion financière ou les remboursements adaptatifs<sup>20</sup>, ont été présentées comme des outils de travail particulièrement longs et fastidieux. Les lois « connexes » qui se sont « répercutées » sur l'OS au fil des ans ont également été citées comme charge supplémentaire pour le travail social.

<sup>20</sup> Il s'agit d'un instrument permettant aux bénéficiaires de rembourser à l'OS les avances perçues à des taux adaptables. Il nécessite évidemment une collaboration régulière avec les bénéficiaires de manière à assurer une concertation continue et à garder le budget sous contrôle.

« Ech froe mech och heiansdo ob déi Burnout-Geschichten do net och aus sou Grënn kommen, dass een einfach widder Mauere knuppt, net nëmmen par rapport zu enger schwiereger Clientèle, mee och zu engem schwierege Chef, zu engem schwierege Conseil. Dat mécht dann d'Situatioun am Ganzen schwiereg. Wann s du Clienten hues, dat kriss du vläicht nach geréiert, wann s du ee gudden Aarbechskolleg oder Conseil hues deen dat versteet an hannert der steet. Du kriss se awer net méi geréiert, wann dat feelt. » (expert\_18:100)

Le risque que certains bénéficiaires présentant des problèmes sociaux et psychologiques très graves puissent porter atteinte à l'intégrité physique des AS, les menacer, les diffamer ou les exposer à une autre charge émotionnelle très lourde a également été cité comme facteur potentiel de surcharge. Le travail des AS en tant que « généralistes » a également été examiné dans ce contexte. Les AS se sentent mis sous pression par les attentes émises de part et d'autre, qui peuvent les amener aux limites de leurs compétences. Même s'ils sont « généralistes », diverses mesures d'aide relèvent de la responsabilité professionnelle d'autres métiers (psychiatre, police) ; d'après eux toutefois, cet élément n'est pas toujours clairement compris, engendrant de manière générale de fortes attentes quant à la capacité des AS à résoudre les problèmes. Pour les raisons qui précèdent, la nécessité d'un soutien provenant de l'environnement professionnel, qui pourrait par exemple être garanti sous la forme de supervision ou de « co-vision », a également été évoquée.

### 3.1.2 Motivation et charge de travail du personnel administratif

Les membres du personnel administratif se disent soumis à une pression du temps et à une charge de travail importante, surtout lors de la clôture du budget à la fin de l'année. Ils expliquent qu'il n'est pas toujours aisé d'épingler les éventuelles erreurs au niveau du bilan en raison de la complexité des paiements entrants et sortants. Le manque de connaissances concernant la comptabilité et les lois connexes affectant les OS, qui peuvent s'avérer complexes et déroutantes pour le personnel administratif tout comme pour les responsables des communes et du Ministère de l'Intérieur, est particulièrement pointé du doigt. Est aussi évoqué le fait que les représentants des communes sont souvent spécialistes de la comptabilité camérale, tandis que les OS doivent gérer la comptabilité financière, ce qui peut avoir pour effet d'entraîner chaque année les mêmes demandes dans le cadre des négociations budgétaires.

« De ,bouton clôture', dat war... oh! Well wann een déi mécht, an et mécht een d',clôture définitive', do kann een NÄISCHT méi änneren. An ee Feeler ass ëmmer méiglech. Well dat heescht, alles muss bezuelt sinn, vun dat Joer. [...] Well de Problem vun den Officen ass: Dat si Konventiounen déi een do huet an déi Konventiounen déi mussen dann all am Equiliber sinn. An heinsdo kann ee Feeler sinn vun eppes wou ee guer net weess! Da muss een dat sichen. » (discussion de groupe\_53:11)

Le cumul des fonctions de secrétaire et receveur en cas de faible ratio de personnel est également présenté comme une situation de travail difficile dans le domaine administratif. Le personnel interrogé évoque comme autres problèmes engendrés par ce cumul un manque de contrôle au niveau des paiements et l'impossibilité d'assurer le remplacement en cas de maladie ou de congé, qui entraîne la fermeture de la caisse de l'OS.

Les membres du personnel administratif se voient investis d'une importante responsabilité lorsque l'OS prend en charge la gestion financière d'un bénéficiaire malade, par exemple, et qu'il leur appartient de veiller à ce que les factures soient toujours payées à temps. Par ailleurs, ils voient aussi les montants de l'OS qui n'ont pas encore été réglés et se sentent obligés de recouvrer les avances des bénéficiaires. 69,2 % des membres du personnel adminis-

tratif ont indiqué dans l'enquête standardisée qu'ils parviennent encore à réaliser certaines tâches uniquement parce qu'ils considèrent leur travail comme très important, ce qui les motive et leur confère un sens des responsabilités.

Pour ce qui est du besoin de connaissances spécialisées en matière d'administration et de budget, les secrétaires et receveurs plaident pour une meilleure formation continue, notamment lors de la prise de fonctions.

### 3.1.3 Engagement et ressources de temps des membres du CA

De nombreux membres du CA, et en particulier les présidents, décrivent leur charge de travail et leur investissement en temps comme importants et difficiles à gérer. Beaucoup considèrent aussi ce mandat honorifique comme inconciliable avec les heures de travail régulières des membres exerçant une activité professionnelle. Or la présence des membres est requise pour que le CA puisse prendre des décisions et donc pour que l'OS puisse fonctionner. Si les réunions ont lieu durant les heures de travail du personnel de l'OS, les membres du CA qui travaillent doivent prendre des heures de congé. Certaines des personnes interrogées ont donc émis la proposition d'un congé politique : ces heures de congé spéciales permettraient aussi aux personnes exerçant une activité professionnelle ou s'investissant d'une autre manière de s'engager dans un OS, et pas uniquement aux personnes retraitées. Dans leur enquête, la majorité des membres de conseils d'administration (75,9 %) ont toutefois indiqué préférer l'allocation de dépense telle qu'elle est octroyée actuellement à la possibilité d'un congé politique. Cette réponse émanait surtout des membres plus âgés, tandis que les membres plus jeunes qui travaillent encore ont indiqué pouvoir tout à fait envisager le congé politique comme solution alternative.

« Dat wär fir mech ee Wunsch fir ze soen [...] dass dat doen net eng Beschäftigung gëtt, déi een nëmme pensionéierten Leit kann iwwerloossen. » (expert\_21:32)

Il convient toutefois de préciser que tous les OS ne jugent pas la charge de travail du CA aussi élevée : certains acteurs déplorent que le président soit trop rarement présent et ne pas avoir assez de temps pour discuter des décisions.

### 3.1.4 Satisfaction générale au travail des acteurs de l'OS

L'illustration 7 présente plusieurs aspects de la satisfaction au travail des trois groupes de l'enquête (CA, AS et administration), touchant aux conditions de travail actuelles, au domaine d'activités personnel, aux ressources de temps personnelles, etc.

Comme le montre l'illustration, les valeurs de satisfaction générale au travail et par rapport à divers aspects individuels sont clairement positives. Le degré de satisfaction est particulièrement élevé concernant la collaboration interne au sein de l'OS, c'est-à-dire avec les collègues. Il est un peu plus faible dans les trois groupes de l'enquête pour ce qui est des possibilités légales de soutien aux bénéficiaires.

### « Dans l'ensemble, je suis très satisfait(e) ... »

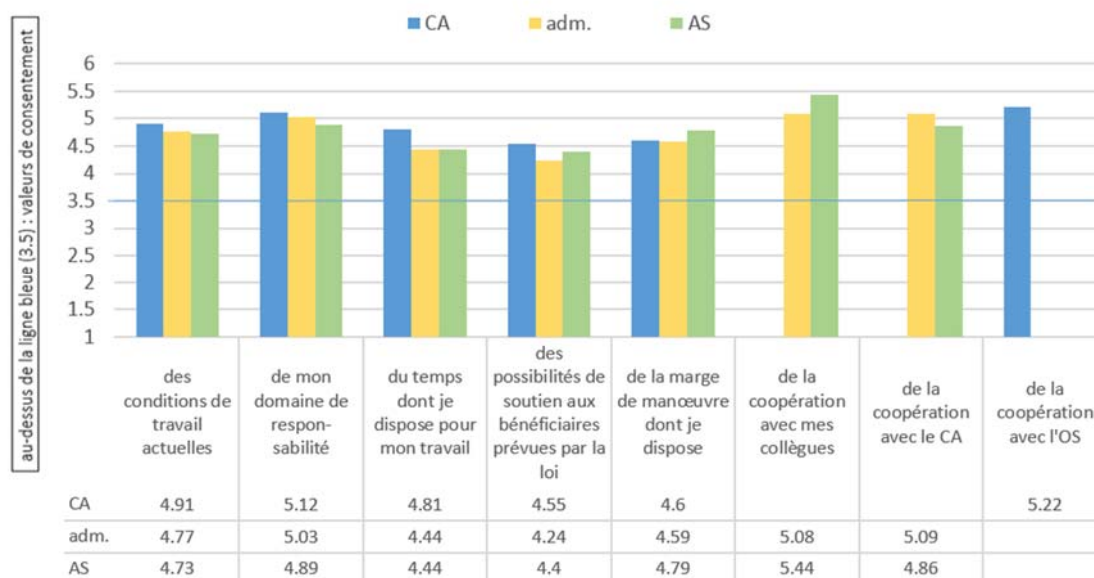


Illustration 7 : Satisfaction générale au travail concernant les ressources de temps et la coopération.

Source : Propre réalisation.

## 3.2 Professionnalisme et compétences des acteurs internes

Contrairement à ce qu'il en est pour les AS, la loi n'impose pas d'exigences de qualification à travers des mesures de formation et d'habilitation pour les membres du CA ou pour le personnel administratif. Certaines personnes interrogées ont déploré les lacunes de la législation concernant les qualifications des membres du CA (en particulier du président) et regrettent que, à la différence de l'ancienne loi relative aux bureaux de bienfaisance, la nouvelle loi ne contienne plus de descriptif de poste pour le personnel administratif.

Les avis divergent toutefois concernant les qualifications et caractéristiques d'habilitation requises pour les membres du CA. Pour certains, il suffit que ceux-ci soient dotés de « bon sens » et « préparent correctement » les réunions. Ils doivent avoir un « intérêt réel » pour les cas et être à même de se mettre à la place des personnes en difficulté (empathie). D'autres mettent plutôt l'accent sur une « compétence professionnelle » effective, acquise par formation ou expérience professionnelle. Les membres du CA doivent au moins être liés au secteur social par leurs activités professionnelles ; c'est en tout cas ce qu'affirment 68,4 % des AS et près de 54 % des membres du personnel administratif. Le taux d'approbation concernant la nécessité d'une compétence professionnelle est cependant encore plus élevé à l'égard du président : 94,9 % des AS et 94,4 % du personnel administratif sont d'accord avec l'affirmation selon laquelle le président devrait avoir une bonne connaissance dans le domaine du travail social et de l'aide sociale luxembourgeoise.

Comment les membres du CA évaluent-ils leurs propres compétences ? Près de 79 % d'entre eux jugent « bien » connaître la loi ; néanmoins, étonnamment, 37 % des membres interro-

gés considèrent aussi que la loi ne joue pas un grand rôle dans l'exercice de leur travail. La majorité (69 %) des personnes interrogées approuvent toutefois l'idée que les membres du CA doivent suivre une formation spécifique.

Les membres du personnel administratif interrogés ont indiqué à 63,3 % être confrontés à des tâches pour lesquelles ils ne se sentent pas suffisamment préparés en raison de leur formation. Il convient de relever ici le caractère hétérogène des parcours éducatifs des membres de ce groupe professionnel. Étant donné la multiplicité de spécialisations dans la formation des membres du personnel et dans la pratique administrative, l'expérience professionnelle antérieure de ces derniers peut être très variée. L'écrasante majorité d'entre eux (92,3 %) considèrent leur activité comme très diversifiée. 67,5 % ont souligné le manque d'offres de formation continue adaptées spécifiquement à leur activité. Il ressort par ailleurs clairement des enquêtes qualitatives que la charge de travail peut être très élevée lors de la prise de fonctions particulièrement. Les formations et consultations du Ministère de l'Intérieur sont certes utiles à leurs yeux, mais encore trop peu axées sur l'initiation.

Une grande partie des AS considèrent également les compétences acquises durant leur formation comme insuffisantes pour mener leur travail au sein de l'OS. 67,5 % d'entre eux sont d'accord avec l'affirmation : « Je suis confronté(e) à des tâches pour lesquelles je ne suis pas suffisamment préparé(e) en raison de ma formation. » La question des compétences pose un défi particulier aux AS dans le champ d'activité de l'aide sociale au sein d'un service social général : contrairement aux services spéciaux (par ex. les services de surendettement, l'aide aux jeunes, la médecine scolaire, etc.), qui nécessitent des connaissances spécialisées et collaborent régulièrement avec les mêmes autorités et institutions, les personnes travaillant dans le domaine de l'aide sociale doivent faire preuve d'un savoir très étendu et d'une connaissance générale du secteur social. Avant la réforme de l'aide sociale déjà, cet élément avait été présenté comme une exigence de performance non négligeable des « services de première ligne » (voir Salvi 2010, p. 958). Beaucoup trouvent donc judicieux d'envisager des formations continues spécialisées pour le secteur du travail social général.

### 3.3 Du traitement à la gestion des cas (« Case Management »)

La question d'une amélioration du contrôle de la qualité et d'une professionnalisation du contrôle de l'efficacité (durabilité des interventions) a occupé une place importante dans l'évaluation, tant dans les entretiens que dans les discussions de groupe et groupes de réflexion. L'objectif était donc de reconstituer le traitement de cas et ses phases. L'illustration 8 présente les quatre phases du traitement de cas en couleur verte, offrant un aperçu des processus généraux de l'octroi de prestations et des défis y afférents. Les phases ne se succèdent pas toujours exactement comme illustré ici. Il convient par ailleurs de préciser qu'au cours du traitement de cas, il arrive souvent que plusieurs décisions doivent être rendues pour un même bénéficiaire, par exemple lorsque celui-ci a de nouveau besoin de prestations (il y a alors reprise du dossier).

Durant la **phase de premier contact**, les AS ouvrent un dossier et analysent la situation sociale et financière du bénéficiaire en fonction de leurs connaissances professionnelles. C'est sur la base de ce dossier qu'est prise la décision d'octroyer ou non les prestations. Le besoin

de prestations est défini et les mesures appropriées sont arrêtées. Lors de cette phase, la communication se fait essentiellement entre l'AS et le bénéficiaire. Pour soumettre leur demande, les bénéficiaires doivent remettre les documents et informations requis.

Durant la **phase de définition des mesures**, la distinction est faite entre les demandes d'ordre non financier et les demandes financières et matérielles. Les prestations non financières peuvent être introduites par les AS sans concertation du CA en tant que mesures relevant du travail social ; il s'agit par exemple de mesures d'accompagnement, de suivi ou d'assistance administrative. Si des prestations matérielles ou financières sont nécessaires, le CA doit en règle générale donner son autorisation. Les prestations financières s'accompagnent le plus souvent de mesures non financières, sous la forme par exemple d'un plan financier.

La **phase de décision** a lieu durant les réunions du CA. Les AS préparent les dossiers en vue de la réunion et en discutent le cas échéant au préalable avec le président ou la présidente. Les membres reçoivent généralement les dossiers en amont des réunions. Les documents remis au CA sont plus ou moins détaillés en fonction de l'OS. La décision d'octroyer ou non des prestations financières est rendue sur proposition des AS et sur la base des dossiers. Pour les prestations non financières, la décision est normalement prise directement par les AS.

La **phase d'octroi des prestations** correspond à la réalisation des mesures du travail social, qui peuvent être à court, moyen ou long terme. Les bénéficiaires disposent d'un droit de recours si leur demande de prestations financières est refusée.

La reconstitution des différentes phases du traitement des cas et de leur validation au sein des groupes de réflexion a montré que les OS à prévoir systématiquement des phases d'assurance qualité telles que le controlling ou l'évaluation de clôture sont plutôt rares.

#### *Contrôle et validation des mesures d'aide au moyen de la gestion de cas*

Ces dernières années, le concept de « gestion de cas » (Case Management) s'est peu à peu imposé dans le travail sur les cas mené au sein des services sociaux (voir par exemple Galuske 2007 ; Neuffer 2007 ; Müller de Menezes 2011 ; Haller et al. 2015). En tant que « développement qualifié de l'aide sociale individuelle »<sup>21</sup> (Neuffer 2007, p. 18), la gestion de cas introduit un modèle global de traitement des cas en réaction à l'évolution des conditions de vie des bénéficiaires, à la complexification de leurs problèmes, mais aussi au renforcement des droits et aux nouvelles exigences qui en découlent pour le travail social. La gestion de cas a ceci de particulier que la procédure individuelle menée au sein du service social peut être corrélée à un travail en réseau.

Ce concept divise le travail sur les cas en plusieurs phases qui visent à réduire la complexité des problèmes à travers une procédure structurée. Ces phases peuvent être ajustées de manière flexible durant leur réalisation. Le concept cadre prévoit les phases suivantes :

- **« Prise de contact, intake, clarification de la situation »** : premier contact, création d'une relation de travail avec les bénéficiaires, conseil sur les offres

---

<sup>21</sup> Traduit de l'allemand : „qualifizierte Fortschreibung der Sozialen Einzelfallhilfe“.



- **« Assessment, analyse/définition du profil »** : analyse des problèmes et des ressources, évaluation professionnelle, évaluation par les bénéficiaires et par des tiers, hypothèses ou pronostics
- **« Besoin d'aide, de soutien, de soins »** : objectif de l'aide, définition du besoin d'aide, indicateurs de succès, ébauche d'aides appropriées et requises possibles
- **« Planification de l'aide, du soutien, des soins »** : demande d'aide, entretien pour le plan d'aide, choix et définition des aides, contrat, transition vers les mesures d'aide
- **« Réalisation, controlling, réévaluation »** : contrôle objectif – efficacité, acceptation par les bénéficiaires, examen de la coopération entre les institutions intervenantes, mise à jour et/ou révision du plan d'aide
- **« Clôture, évaluation »** : évaluation par toutes les parties impliquées, poursuite ou clôture, orientation vers d'autres aides, évaluation succès – efforts ; analyse

Les phases du contrôle et de l'évaluation systématique acquièrent un rôle de premier plan dans le concept cadre de la gestion de cas et peuvent contribuer de manière significative à la validation de la durabilité des prestations. Une « évaluation de clôture » a pour avantage qu'à la fin, le traitement de cas est réexaminé par l'ensemble des parties impliquées, qui peuvent discuter du besoin de poursuivre ou de clôturer cette aide ou de réorienter le bénéficiaire vers d'autres aides. Dans le même temps, l'évaluation de clôture permet de faire le récapitulatif des aides octroyées et de réfléchir aux accomplissements réalisés avec les bénéficiaires. Une phase de clôture sciemment conçue peut donc aussi contribuer à balayer les craintes et incertitudes des bénéficiaires vis-à-vis de l'arrêt de leur prise en charge. Le controlling et l'évaluation de clôture engendrent par ailleurs des données et résultats qui peuvent être utilisés pour d'autres enquêtes sociales dans d'autres cas et, le cas échéant, dans le secteur. Le fait d'intégrer explicitement les phases de l'assurance qualité dans le traitement de cas pourrait donc, selon les acteurs de l'OS, contribuer à assurer l'efficacité de l'aide sociale. L'illustration 8 donne l'exemple d'une extension possible des phases de traitement de cas (en couleur jaune).

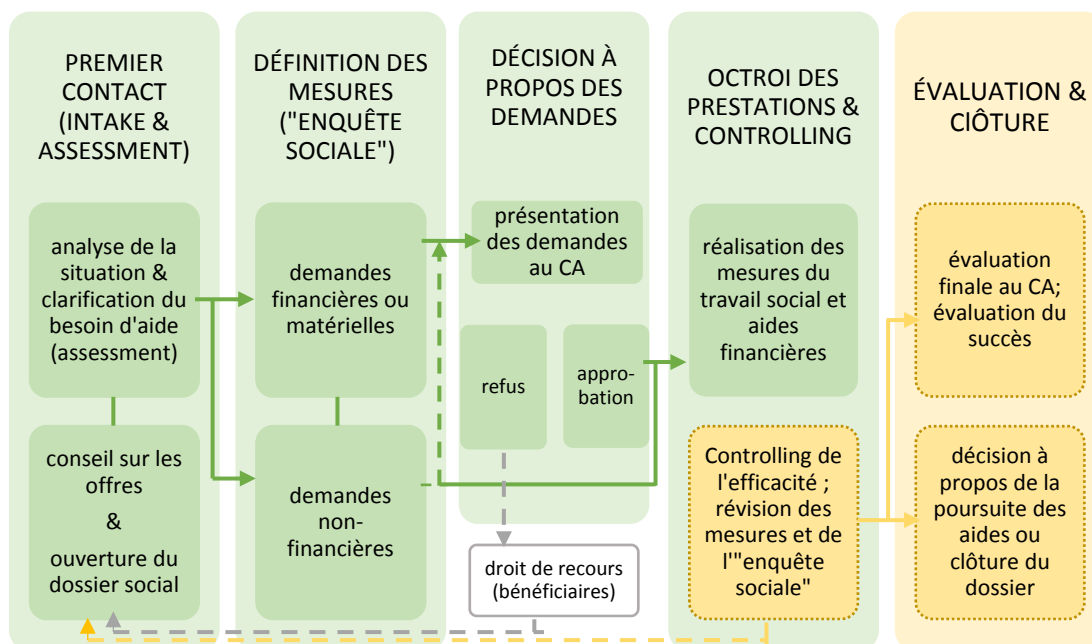


Illustration 8 : Illustration des phases du traitement de cas à l'OS et extension possible.

Source : Propre réalisation.

### 3.4 Processus décisionnels dans les offices sociaux

Les décisions relatives aux prestations financières et matérielles sont généralement rendues lors des réunions du CA sur la base de la présentation du dossier. Dans de nombreux OS, les AS et/ou le président ont aussi la possibilité d'octroyer certaines prestations au préalable. Les réunions du CA sont donc loin d'avoir un déroulement uniforme : leur durée et la place accordée à la présentation du dossier diffèrent nettement en fonction de la procédure adoptée par l'OS. Le nombre de dossiers à traiter peut lui aussi être très variable : certaines personnes interrogées évoquent deux à trois dossiers par réunion, d'autres 30 à 40. Les OS ayant moins de dossiers à traiter ont aussi plus de temps pour discuter en détail de chaque cas.

La situation sociale des bénéficiaires joue un rôle central dans l'évaluation des dossiers. Outre la situation financière, d'autres aspects entrent généralement en ligne de compte dans la décision, par exemple la « collaboration » desdits bénéficiaires. Le président et les AS, qui disposent souvent de plus d'informations compte tenu de leur participation au quotidien de l'OS, travaillent souvent de concert à ce niveau. Dans certains OS, le président s'informe sur les cas avant les réunions du CA. Ainsi, les AS et les présidents peuvent prendre les décisions à l'avance, même si, officiellement, la décision revient au CA. Ainsi, 97 % des membres du CA confirment dans l'enquête quantitative que l'AS en charge du dossier rassemble généralement toutes les informations dont ils ont besoin pour rendre leur décision.

Le pouvoir décisionnel du président vis-à-vis des aides financières s'organise de diverses manières d'un OS à l'autre. Dans certains, le président est soumis à un plafond (par exemple de 5 000 euros) ; dans d'autres, il décide des cas quotidiens et ne fait intervenir le CA qu'à titre de garantie pour les cas les plus délicats. Le président peut cependant toujours prendre des décisions d'urgence qui seront autorisées par le CA ultérieurement.

Dans de nombreux OS, les AS peuvent aussi prendre des décisions financières eux-mêmes, par exemple concernant la poursuite de prestations déjà autorisées précédemment par le CA, l'octroi de prestations financières ou matérielles bien précises telles que les bons alimentaires et l'accès à l'épicerie sociale, ou encore toutes les prestations financières jusqu'à un certain montant. Selon l'enquête, la vaste majorité des AS interrogés (74,7 %) disposent de la possibilité d'octroyer des aides financières jusqu'à une certaine somme sans l'autorisation préalable du conseil d'administration. D'une part, la reconnaissance de ce pouvoir décisionnel dépend de la confiance placée en la compétence des AS en la matière. De l'autre, la délégation de pouvoirs décisionnels a aussi une fonction pragmatique permettant de gagner du temps : celle de limiter la durée des réunions du CA.

*« Froe gi gestallt, Bemierkungen gi gemaacht an et gëtt ganz vill geléiert. [...] An dat fannen ech wierklech flott, dat mécht fir mech och [...] wierklech d'plus value vun sou engem Verwaltungsrot aus. Dass een eben net sou lauter Professioneller beienee sëtzen huet, déi fir ëmmer an alles oder fir bal ëmmer an alles Verständnis hunn. Dass och mol ee seet: 'Jo muss dat dann iwwerhaupt sou sinn?' An da muss een sech d'Fro stellen: 'MUSS et sou sinn ?' » (expert\_21:12)*

Les processus d'octroi des prestations doivent être vus comme des activités collaboratives dans lesquelles sont impliqués les différents acteurs des OS. Il se peut également que des perspectives différentes se télescopent dans la collaboration entre professionnels et bénévoles, ce qui peut donner lieu à des désaccords au sujet du niveau adéquat de prestations. L'enquête a révélé que les décisions des AS et des membres du CA se rejoignent dans près de deux tiers des cas ; les décisions liées à l'octroi des prestations sont donc majoritairement rendues de manière consensuelle. Les AS interrogés sont en moyenne (M=4,03) d'accord avec l'affirmation selon laquelle le CA les suit pour rendre ses décisions, un résultat similaire à celui des membres du CA eux-mêmes (M=4,02).

Dans près d'un tiers des cas toutefois, l'évaluation quant aux « bonnes » décisions diverge. Il existe ici un risque de conflit entre les professionnels (AS) et les bénévoles (CA), une condition qui n'est pas propre au Luxembourg mais s'est aussi observée dans d'autres contextes (voir Nadai et al. 2005). Fondamentalement, deux stratégies ressortent pour gérer ces divergences d'opinion : premièrement, les AS ont la possibilité de s'arranger avec les circonstances (c'est-à-dire avec le pouvoir décisionnel du CA) malgré des points de vue divergents – ils parviennent généralement à un arrangement pragmatique. Deuxièmement, ils peuvent défendre leurs points de vue de professionnel et intervenir contre la décision du CA. Troisièmement, les AS peuvent essayer de manipuler la décision du CA en amont en présentant les dossiers de manière sélective.

Les conflits potentiels peuvent affecter la motivation des AS au travail. Les AS peuvent ressentir une profonde incertitude au niveau de leurs actions et une forte insatisfaction s'ils voient dans ces conflits une perte de confiance à leur égard ou une volonté de limiter leur marge de manœuvre professionnelle.

## 3.5 Dimensions d'un travail social efficace

La question de l'efficacité a également occupé une place prédominante dans les discussions et entretiens visant à évaluer la mise en œuvre de la loi organisant l'aide sociale, un contexte dans lequel ont été abordés les aspects d'harmonisation et de durabilité des prestations ainsi que de leur validation.

### 3.5.1 Conditions cadres structurelles : harmonisation des prestations et normes de qualité communes

L'évaluation a montré que si, théoriquement, la loi et le règlement induisent une harmonisation des procédures au niveau national, la situation en matière d'octroi des prestations reste hétérogène dans la pratique. Cette hétérogénéité est due premièrement à la diversité des possibilités de soutien des communes et des formes de prestations en tant que telles, et deuxièmement aux différentes conditions cadres structurelles permettant l'octroi de ces prestations (par ex. personnel et infrastructures).

Les OS dépendent aussi des ressources de temps ainsi que des infrastructures et locaux que les communes veulent bien mettre à leur disposition, et qui influencent aussi les possibilités de mise en œuvre des prestations. Par ailleurs, les OS ne sont pas tous équitablement informés des possibilités d'accroître leurs ressources en personnel. C'est ce qui explique que l'offre de prestations sociales varie d'une commune à l'autre. Même dans les communes regroupées, le financement de prestations spécifiques devant être proposées par l'OS peut être source de conflits, avec pour conséquence que les bénéficiaires d'un même OS n'ont pas accès aux mêmes prestations selon que la commune dans laquelle ils sont résidents soutient ou non, et sous quelle forme, lesdites prestations.

*« Et feelt villäicht generell, u Konkretem, jo dat kann ee soen. Anerwäerts ass natierlech hiert Argument dass si sote mir wëllen net iwwert d'Office Sociäuen bestëmmen an d'Gemengen hunn dann nach d'Recht selwer Décisiounen ze huelen an esou weider. Mee da muss een sech iwwerleeën: ‚Wat wëll een dann mat deem Gesetz erreechen?‘ Wann ee mat deem Gesetz wëll erreechen, dass d'Sozialarbecht méi gerecht am Land ass, da muss een och kloer Richtlinne ginn well soss mécht awer jidderee wéi hie wëll an dat ass eben elo geschitt, dat ass da net sou sënnvoll. » (expert\_16:95)*

En tant qu'éléments d'un « champ organisationnel »<sup>22</sup> (DiMaggio/Powell 1983), les différents OS s'observent et s'influencent aussi mutuellement.<sup>23</sup> Cet acte de comparaison répond à un besoin organisationnel et peut être interprété dans le cadre d'une « organisation apprenante » (Argyris/Schön 1996), qui a comme but d'améliorer ses processus. L'observation prend place officiellement à l'occasion des réunions de l'EOS ou d'autres regroupements d'OS ; officieusement dans le cadre de formations continues communes ou en s'enquérant réciproquement de la manière de résoudre des problèmes au sujet desquels planent encore des incertitudes. Ce faisant, les acteurs des OS prennent conscience des divergences interor-

<sup>22</sup> Traduit de l'allemand : « organisationales Feld ».

<sup>23</sup> Les acteurs des OS ont par exemple profité des différentes situations d'évaluation (événement d'information, discussions de groupe, groupes de réflexion) pour discuter avec d'autres OS de l'octroi de prestations.

ganisationnelles au niveau de l'octroi de prestations, ce qui peut semer le doute dans leur esprit quant aux mesures à prendre. Cette situation se présente notamment lorsque des AS sont confrontés à des bénéficiaires ayant perçu des prestations comparativement plus généreuses auprès d'autres OS par le passé.

Beaucoup appellent donc à une harmonisation des prestations au niveau national – une revendication pouvant être interprétée comme le souhait de normes de qualité communes. Les acteurs internes des OS espèrent parvenir à plus de justice au niveau de la répartition et des prestations à travers l'élaboration de directives nationales pour des situations à problèmes bien précises et l'harmonisation de la manière d'y répondre au niveau interorganisationnel. Le souhait d'orientations communes n'entend d'après eux pas contrecarrer le principe de l'aide individuelle, mais peut être vu comme une tentative de professionnalisation. Le travail de mise en réseau de l'EOS et le « guide de bonne conduite » élaboré par la Croix-Rouge, qui livre des consignes sur la manière de réagir à diverses situations au sein des OS, constituent de premières tentatives d'harmonisation. L'introduction de normes de qualité communes communiquées à travers une plateforme d'échange officielle et obligatoire pourrait également contribuer à réduire les doutes.<sup>24</sup>

### *3.5.2 Différentes conceptions et fonctions de la durabilité*

Pour être mieux à même d'évaluer à quel moment les prestations sont appropriées et le travail social durable et efficace, les personnes interrogées différencient deux conceptions de la durabilité : 1) la durabilité en tant qu'« activation/mise en place de l'autonomie » et 2) la durabilité en tant que « stabilisation ». Alors que, dans le premier cas, l'idée est d'aider les bénéficiaires à recouvrer leur autonomie, cet objectif est jugé irréalisable dans le second. L'aide vise alors à empêcher une détérioration de la situation. Si, au premier abord, ces mesures de stabilisation semblent aller à l'encontre de l'idée de l'activation et pourraient ainsi être jugées « non durables » étant donné que les bénéficiaires ne deviennent pas autonomes, elles empêchent toutefois une intensification du besoin d'aide.

Même si la loi reconnaît ces deux définitions de la durabilité, il s'est avéré que les aides octroyées à long terme ou de stabilisation, vues comme coûteuses et contraires au principe d'activation, se heurtaient souvent à une incompréhension dans la pratique. Pour assurer la durabilité des prestations de l'OS de manière générale, il convient non seulement de documenter les prestations d'aide et leurs effets, mais aussi de garantir la bonne compréhension des différentes orientations et fonctions de l'aide durable. Pour cela, selon les personnes interrogées, il faut aussi que le monde politique accepte qu'une partie des bénéficiaires ne peut être « activée » au sens souhaité.

### *3.5.3 La coproduction de l'efficacité des prestations par les bénéficiaires et la validation concomitante des prestations*

Les problèmes des bénéficiaires étant souvent hétérogènes et complexes, les effets des prestations sociales ne s'observent souvent qu'à long terme, ce qui complique leur documentation et leur validation. Outre les différences, évoquées ci-dessus, au niveau de la définition des prestations considérées comme « durables », les rapports de cause à effet sont

---

<sup>24</sup> Le projet de recherche commandé par le SSP Intégration en Belgique, qui a analysé des « best practices » et a fourni un guide pratique pour la réalisation d'une « enquête sociale », pourrait servir comme exemple afin de développer des standards qualité communs. Vgl. Colman/Janssens/Hoefnagels 2016.

souvent difficiles à démontrer. La suite du parcours de vie des bénéficiaires est souvent peu connue, et il est par ailleurs difficile d'établir clairement quelles prestations ont produit quels effets, en particulier dans les cas de prise en charge multiple (à long terme). En plus, outre les OS et d'autres organisations, les bénéficiaires eux-mêmes sont plus ou moins impliqués dans la résolution de leurs problèmes. En tant que « coproducteurs », ils influencent largement l'efficacité d'une mesure.

Malgré ces difficultés au niveau de la validation du « succès », la documentation des prestations peut contribuer à mieux jauger l'efficacité des processus de traitement de cas. Il serait utile d'intégrer de manière plus active et systématique des éléments de l'assurance qualité interne dans les processus d'octroi des prestations, par exemple en introduisant ou en tenant davantage compte de la phase de controlling ou d'évaluation relevant de la gestion de cas. Aux yeux des bénéficiaires, il importe toutefois de veiller à ce que cette mesure n'engendre pas un important contrôle externe, mais bien à ce qu'elle garantisse aux AS une marge de manœuvre au sens d'une aide individuelle.

## 4 Défis et recommandations d'action

Globalement, à partir des perspectives et expériences des acteurs et des bénéficiaires, l'évaluation des OS a révélé un large éventail de résultats très positifs pouvant être vus comme le signe du succès de la réorganisation de l'aide sociale au Luxembourg sous l'effet de la nouvelle loi. En font notamment partie :

- le haut taux de satisfaction des bénéficiaires concernant l'accueil et la prise en charge ;
- le haut taux de satisfaction des bénéficiaires concernant les aides perçues et leurs effets sur leur situation ;
- le haut taux de motivation des acteurs des OS, leur identification avec les missions et leur satisfaction relative à l'égard de leurs conditions de travail et tâches ;
- la mise en œuvre réussie des dispositions légales concernant la professionnalisation de l'aide sociale et l'orientation de l'OS en tant que service social « moderne ».

Le fait de s'attaquer aux aspects qui méritent selon les acteurs et les bénéficiaires des OS d'être améliorés et sur lesquels il convient d'agir reflètera ce développement positif et cette dynamique de professionnalisation réussie. Ces résultats peuvent également donner un nouvel élan aux débats professionnels et servir de recommandations en vue du développement de l'aide sociale au Luxembourg.

### 4.1 Le développement des infrastructures professionnelles des Offices Sociaux

Les conditions cadres infrastructurelles des OS se sont majoritairement améliorées au cours de la période évaluée ; néanmoins, les acteurs internes considèrent qu'elles pourraient encore être optimisées dans certains OS. Pour que les infrastructures soient véritablement professionnelles, les acteurs des OS estiment qu'il faut consolider les mesures de sécurité pour le personnel, assurer un accès favorable aux personnes handicapées et à mobilité réduite et créer les conditions cadres garantissant dans la mesure du possible l'anonymat des bénéficiaires.

Si de nombreux experts considèrent comme avantageux le concept de « maison sociale » appliqué dans certaines communes – qui réunit plusieurs services sociaux sous un même toit pour garantir un traitement des cas fluide et multidisciplinaire en interne –, il est dans l'ensemble jugé ambivalent. D'abord, ce concept ne peut être mis en œuvre partout pour des raisons purement structurelles, par exemple parce que les structures sociales supplémentaires requises pour un regroupement font défaut dans les zones couvertes par l'OS. Ensuite, l'accès à bas seuil visé et l'effet positif d'une telle structure sur les bénéficiaires n'ont pas encore été vérifiés empiriquement. Certaines personnes interrogées ont indiqué que le fait d'installer l'OS dans une maison sociale séparée plutôt que dans le bâtiment communal pouvait être vu comme une tentative d'exclure les personnes socialement et financièrement défavorisées et que, en se rendant dans une telle infrastructure, elles perdaient leur anonymat.

## 4.2 La nécessité d'une documentation uniforme du travail des Offices-Sociaux

C'est seulement un mode de documentation systématique et uniforme qui crée les bases du calcul de la charge de travail et donc d'une gestion efficiente du personnel, et seulement à partir de cette base, les données (nationales) peuvent venir alimenter des analyses à long terme et des analyses d'effets susceptibles de favoriser l'optimisation du traitement de cas dans l'aide sociale.

Pour les raisons précitées, il s'avère particulièrement important de constamment rappeler que cette documentation est nécessaire à la validation des effets du travail mené au sens d'une assurance qualité interne et, moyennant la volonté de toutes les parties impliquées, à l'amélioration des résultats. Il est impératif à cette fin que soit élaborée une nomenclature uniforme et contraignante pour tous les OS, toujours inexistante à ce jour bien que certains efforts aient été entrepris en ce sens. Des formations visant à sensibiliser le personnel, à l'initier au mode de documentation digitale<sup>25</sup> et à ancrer et approfondir ces connaissances doivent donc être prévues et proposées y compris durant les heures de travail régulières de manière à lui offrir le meilleur soutien possible. Ce point est particulièrement important dans un contexte de numérisation croissante du monde du travail et face au constat que les membres du personnel des OS ne sont pas tous tout à fait à l'aise avec les systèmes informatiques. Des ressources de temps suffisantes doivent par ailleurs être planifiées et mises à disposition aux fins de ce travail documentaire. Il importe enfin que les acteurs des OS soient impliqués dans la définition des objectifs, l'élaboration de la base de données et la documentation afin d'assurer le degré d'acceptation requis. Les AS ont en grande majorité exprimé une volonté fondamentale et un esprit d'ouverture à l'égard d'une documentation uniforme.

## 4.3 Couplage du ratio de personnel à un indice social

Une adaptation du ratio de personnel à la charge de travail *réelle* et variable au sein de l'OS constitue aux yeux des experts interrogés une recommandation d'action indispensable pour pallier la répartition jusqu'ici inadéquate de la charge de travail et ainsi non seulement améliorer les conditions de travail des AS, mais aussi accroître l'efficacité de la prise en charge des bénéficiaires.

La première étape pour ce faire est celle de la documentation pour saisir cette charge de travail, par exemple au moyen d'un modèle de gestion du personnel et du travail tel

---

<sup>25</sup> La saisie des données pourrait se faire à l'aide d'un logiciel informatique spécialement adapté aux besoins des OS, qui s'appuierait sur le modèle de la gestion de cas et permettrait de contrôler et d'adapter l'enquête sociale de manière flexible. Étant donné que, malgré des exigences croissantes d'assurance qualité dans le domaine social, on constate toujours un manque au niveau des logiciels et du matériel informatique pour les besoins et applications qui lui sont propres (Neuffer 2009, p. 114 et suiv.), il peut être recommandé de faire appel aux prestataires informatiques qui se sont spécialisés dans la documentation des organisations sociales. Un exemple de fournisseur de services est synectic, développeur du programme synJOB, qui est adapté aux besoins du travail social dans le cadre du « Case Management ».



qu'évoqué ci-dessus. Dans un deuxième temps, il peut être envisagé de coupler le ratio de personnel légal à des indicateurs sociaux tels que le récent « indice socioéconomique » (Klein/Peltier 2017). Il s'agit de vérifier dans quelle mesure l'indice social est corrélé à la charge de travail effective de la région de l'OS, c'est-à-dire si les communes présentant un faible indice social doivent aussi fournir davantage d'heures de travail que celles présentant un indice social élevé, comme escompté.

Cette transition de l'approche globale vers l'indice social induit toutefois le risque que certains OS anticipent un « gain » (plus de personnel) ou une « perte » (moins de personnel), avec pour éventuelle conséquence que certains contestent la validité de l'indice. Il est également probable que certains acteurs voient dans l'uniformisation de la saisie des données une forme de contrôle. Sur ce point aussi, il convient donc d'expliquer aux acteurs concernés que la documentation précise de leur temps de travail sert une finalité d'assurance qualité.

#### 4.4 Promotion des compétences spécialisées et du professionnalisme

L'évaluation a montré que les AS sont soumis à de hautes exigences professionnelles compte tenu des vastes connaissances requises sur les services sociaux généraux, de la complexité des problèmes des bénéficiaires et de la pression du temps souvent prédominante. Diverses mesures professionnelles pourraient venir appuyer le travail des AS ; il pourrait par exemple être envisagé d'intégrer la supervision ou les « co-vision » dans le système de gestion de qualité des OS, ou de promouvoir l'identité professionnelle des AS en livrant au CA des réunions d'informations sur les contenus, méthodes et limites usuels et concrets du travail social. Le besoin de renforcer les compétences du personnel administratif vis-à-vis des tâches comptables et administratives leur revenant spécifiquement a également été constaté, en particulier pendant la phase d'initiation au sein de l'OS. La question d'un ajustement du descriptif et de la division des tâches du personnel administratif pourrait également être examinée. Celui-ci pourrait aussi être formé au contact direct avec les bénéficiaires (par ex. en cas de reprise de gestions financières ou de l'intervention dans la salle d'enregistrement et d'attente). Outre les initiatives précitées en matière d'information, des formations obligatoires pourraient aussi être offertes au CA. La possibilité de laisser aux membres du CA qui travaillent le choix entre un congé politique et une allocation de dépense doit également être examinée.

#### 4.5 Amélioration de la coopération avec les partenaires externes et dans le secteur social

Pour mener efficacement son travail, l'OS doit entretenir une coopération harmonieuse et de confiance avec les communes, les ministères et les autres institutions. Si cette collaboration fonctionne bien de l'avis de la plupart des personnes interrogées, certains partenaires de coopération déplorent un manque d'information, en particulier concernant les modifications légales (adresse de référence, TPS, REVIS), le transfert des données lorsque le cas est traité conjointement par plusieurs institutions, les planifications relevant de la politique

communale (par ex. construction d'infrastructures) ou encore la gestion de cas propre à un groupe précis (par ex. demandeurs d'asile et réfugiés reconnus).

Les acteurs internes de l'OS ont de grandes attentes en matière d'amélioration de la coopération. Une définition plus claire du rôle et des tâches du Ministère de la Famille ainsi qu'une politique d'information plus transparente reconsidérant les voies d'information actuelles pourraient s'avérer utiles à cet égard. La collaboration avec d'autres institutions pourrait être améliorée par des rencontres régulières permettant d'échanger des informations et de réfléchir à la coopération ainsi que par l'amélioration de la culture du feedback entre les institutions.

Les OS sont particulièrement tributaires des disponibilités des autres services sociaux lorsqu'ils réorientent des bénéficiaires vers ces derniers. Un système de collecte des commentaires pourrait être envisagé aux fins du suivi des mesures d'aide.

#### **4.6 Harmonisation des prestations**

Si la vaste marge de manœuvre et de décision conférée aux travailleurs sociaux de l'OS par la loi organisant l'aide sociale est certes perçue comme un fondement important de l'intervention professionnelle, de profondes incertitudes ont toutefois pu être constatées au niveau des AS quant aux décisions d'octroi des prestations. Les divergences de pratique entre les différents OS sont évaluées plutôt négativement et mènent les acteurs à revendiquer une harmonisation de l'octroi des prestations. Celle-ci pourrait se faire à travers l'élaboration et la transposition par écrit de directives uniformisant l'octroi des prestations aux niveaux national (entre OS) et régional (au sein d'un même OS) tout en préservant l'aide individuelle, ou encore en faisant en sorte que les AS et le CA disposent d'une conception fondamentale commune de ce qui constitue un niveau approprié de prestations. L'intensification des échanges sur les traitements de cas pourrait aussi contribuer à la professionnalisation de l'octroi des prestations.

#### **4.7 Meilleure accessibilité du groupe cible à travers une institution à bas seuil**

Les résultats les plus marquants de l'évaluation concernant les bénéficiaires portaient sur la sensation de stigmatisation, la honte et les réticences qu'ils ont à se rendre à l'OS, auxquels s'ajoute le manque d'informations sur le mode de travail et les offres d'aide des OS. La première visite à l'OS résultait souvent de recommandations fortuites (par des proches, amis, voisins) et plutôt rarement sur des informations accessibles au public. Même si certains OS ont amélioré leur présence internet durant la période de l'évaluation, d'autres mesures favorisant l'accès à bas seuil s'imposent. Améliorer l'image de l'OS par des processus internes et créer des sources d'informations transparentes pour l'extérieur, aisément accessibles et multilingues, rédigées dans un langage simple et clairement compréhensible (prévention primaire) sont autant de mesures aptes à promouvoir l'accessibilité du groupe cible et, surtout, à l'informer précisément sur ses droits en amont. Il convient par ailleurs d'accroître la

visibilité du travail socio-éducatif, en particulier dans le domaine du conseil, afin de permettre une représentation objective des axes de travail de l'OS. La réalisation du travail de prévention requiert aussi la mise à disposition de ressources adéquates de personnel et de temps pour éviter des problèmes et coûts consécutifs plus complexes chez les bénéficiaires et assurer ainsi une viabilité économique pour les gestionnaires financiers.

## 5 Bibliographie

Argyris C., Schön D.A. ([1996] 2008), Die lernende Organisation. Grundlagen, Methode, Praxis. 3<sup>e</sup> édition, Stuttgart, Schäffer-Poeschel Verlag.

Barlösius, E. (2006), Wissenschaft evaluiert – praktische Beobachtungen und theoretische Betrachtungen, in : Flick, U. (éd.), Qualitative Evaluationsforschung. Konzepte, Methoden, Umsetzungen, Reinbek, Rowohlt Verlag, p. 385-404.

Bitzan, M., Bolay, E. (2013), Konturen eines kritischen AdressatInnenbegriffs, in : Graßhoff, G. (éd.), AdressatInnen, Nutzer, Agency. Akteursbezogene Forschungsperspektiven in der Sozialen Arbeit, Wiesbaden, Springer VS, p. 35-52.

Brack, R. (1984), Das Arbeitspensum des Sozialarbeiters: ein Beitrag zur Klärung der Arbeitsbelastung, Berne, P. Haupt.

Brack, R., Geiser, K. (éd.) (2009), Aktenführung in der Sozialarbeit. Vorschläge für die Klientenbezogene Dokumentation als Beitrag zur Qualitätssicherung. 4<sup>e</sup> édition entièrement revue, Berne, Stuttgart, Vienne, Verlag Haupt.

Colman E., Janssens, S., Hoefnagels, K. (2016), Pistes pour l'enquête sociale. Conseil et sources d'inspiration pour l'enquête sociale. Etude commanditée par le SPP Intégration sociale. Antwerpen: Tempera. [https://www.mis.be/sites/default/files/documents/pistes\\_pour\\_lenquete\\_sociale\\_rapport.pdf](https://www.mis.be/sites/default/files/documents/pistes_pour_lenquete_sociale_rapport.pdf) (dernier accès 08.08.2018)

Di Falco, E., Franziskus, A., Fumarco L., Hury J., Osier G., Peltier F., Peroni C., Reiff P., Sarrancino F., Schockmel M., Thill G. (2016), Rapport travail et cohésion sociale. Cahier économique 121. Luxembourg: Statec.

DiMaggio P.J., Powell, W. W., (1983), The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Colective Rationality in Organizational Fields, in : American Sociological Review, H. 48, p. 147-160.

Donabedian, A. (1980), Explorations in Quality Assessment and Monitoring, Volume I: The Definition of Quality and Approaches to Its Assessment. Ann Arbor, MI: Health Administration Press.

Flick, U. (éd.) (2006), Qualitative Evaluationsforschung. Konzepte, Methoden, Umsetzungen, Reinbek, Rowohlt Verlag.

Flick, U., Kardoff, E. v., Steinke, I. (éd.) (2005), Qualitative Forschung – Ein Handbuch, Reinbek, Rowohlt Verlag.

Freier, C. (2016), Soziale Aktivierung von Arbeitslosen? Praktiken und Deutungen eines neuen Arbeitsmarkt-instruments, Bielefeld, transcript.

Galuske, M. (2007), Methoden der Sozialen Arbeit. Eine Einführung, Weinheim/Munich, Juventa Verlag.

Haas, C, Willems, H (2011), Soziale Arbeit und Armut, in: M.-P. Jungblut/C. Wey (Hg.): Armes Luxemburg? Pauvre Luxembourg? Luxembourg: Publications scientifiques du Musée d'Histoire de la Ville de Luxembourg, p. 266-274.

Haller, D., Müller de Menezes, R., Jäggi, F., Erzinger, B. (2015), Case Management für Menschen mit komplexen gesundheitlichen und psychosozialen Belastungen. Evaluation des Projekts Kompass, in : neue praxis (4/15), p. 420-434.

Haller, D., Jäggi, F., Beiser, C. (2014), Wertehaltungen in der Sozialhilfe. Von individuellen Lebensentwürfen und Erwartungen in der Gesellschaft, in : sozial aktuell 2014, n° 5, p. 10-14.

Hinz, A., Schumacher, J., Albani, C., Schmid, G., Brähler, E. (2006), Bevölkerungsrepräsentative Normierung der Skala zur Allgemeinen Selbstwirksamkeitserwartung, in : Diagnostica, 52, p. 26-32.

Hoffmann, M. (2008), Le développement du travail social au Luxembourg à travers l'activité centenaire de la Ligue médico-sociale. Luxembourg: Ligue luxembourgeoise de Prévention et d'Action médico-sociales.

Jungblut, M.-P., Wey, C. (éd.) (2011), Armes Luxemburg? Pauvre Luxembourg? Luxembourg: Publications scientifiques du Musée d'Histoire de la Ville de Luxembourg.

- Kardoff, E. v. (2005), Qualitative Evaluationsforschung. in : Flick, U., Kardoff, E. v., Steinke, I. (éd.), Qualitative Forschung – Ein Handbuch, Reinbek, Rowohlt Verlag, p. 238-250.
- Keller, V. (2004), Heldinnen und Helden der Sozialarbeit, in : *sozial aktuell* (1) 2004, n° 36, p. 2-6.
- Keller, V., Tabin, J.-P. (2002), La Charge héroïque. Missions, organisations et modes d'évaluation de la charge de travail dans l'aide sociale en Suisse romande, Lausanne, Éditions EESP.
- Klein, C., Peltier, F. (2017), Indice socioéconomique par commune. Bulletin n°2/2017. Luxembourg : Statec.
- Krapp, S. (2006), Evaluationsbegleitende Abstimmung: Aufgaben von Auftraggebern und –nehmern im idealen Evaluationsprozess, in : Böttcher, W., Holtappels, H. G., Brohm, M. (éd.), Evaluation im Bildungswesen. Eine Einführung in Grundlagen und Praxisbeispiele, p. 79-86.
- Krenz, A. (1997), Handbuch Öffentlichkeitsarbeit: professionelle Selbstdarstellung für Kindergarten, Kindertagesstätte und Hort, Fribourg, Herder Verlag.
- Leibfried, S. (1995), Zeit der Armut. Lebensläufe im Sozialstaat, Francfort-sur-le-Main, Suhrkamp Verlag.
- Lessenich, S. (2012), ‚Aktivierender‘ Sozialstaat: eine politisch-soziologische Zwischenbilanz, in : Bispinck, R. (éd.), Sozialpolitik und Sozialstaat. Festschrift für Gerhard Bäcker, Wiesbaden, Springer VS, p. 40-52.
- Loutsch, M., Berger, F. (2016), Note à l'attention de Madame le Ministre de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région. Objet : Évaluation du chèque-service accueil et de la réforme des offices sociaux dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours de la Stratégie Europe 2020, IGSS, Luxembourg.
- Lüders, C. (2006), Qualitative Daten als Grundlage der Politikberatung, in : Flick, U. (éd.), Qualitative Evaluationsforschung. Konzepte, Methoden, Umsetzungen, Reinbek, Rowohlt Verlag, p. 444-462.
- Maroon, I. (2008), Burnout bei Sozialarbeitern. Theorie und Interventionsperspektiven, Hildesheim, Georg Olms-Verlag.
- Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région (2016), Rapport d'activité 2015 du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, Luxembourg.
- Müller de Menezes, R. (2011), Soziale Arbeit in der Sozialhilfe. Eine qualitative Analyse von Fallbearbeitungen, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Oevermann, U. (1997), Theoretische Skizze einer revidierten Theorie professionalisierten Handelns, in : Combe, A., Helsper, W. (éd.), Pädagogische Professionalität. Untersuchungen zum Typus pädagogischen Handelns. 2<sup>e</sup> édition, Francfort-sur-le-Main, Suhrkamp Verlag, p. 70-182.
- Pfannendörfer, G. (1995), Das ABC der Öffentlichkeitsarbeit für soziale Organisationen, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Pfiffner, R. (2017), Lust oder Frust? Arbeitsbedingungen und Arbeitszufriedenheit in Sozialen Diensten. in : *sozial aktuell*, (1) 2017, p. 30-31.
- Probis Consulting (2014), Rapport - Analyse de la charge de travail des travailleurs sociaux dans les CPAS belges, Geel & Oostkamp, Probis.
- Ravon, B., Decrop, G., Ion, J., Laval, C., Vidal-Naquet, P. (2008), Le malaise des travailleurs sociaux : usure professionnelle ou déni de reconnaissance ?, in : La lettre de l'ONPES, n°6, octobre 2008, p. 4-8.
- Rotink, G., Brandhorst, K. (2010): Qualitätsentwicklung in der Sozialen Arbeit, in: Willems, H., Rotink, G., Ferring, D., Schoos, J., Majerus, M., Ewen, N., Rodesch-Henges, M.-A., Schmit, C. (éd.): Handbuch der sozialen und erzieherischen Arbeit in Luxemburg. 2. Auflage. Luxembourg: Éd. Saint-Paul, p. 1325–1337.
- Salvi, P. (2010), Pauvreté et assistance sociale, in : Willems, H., Rotink, G., Ferring, D., Schoos, J., Majerus, M., Ewen, N., Rodesch-Henges, M.-A., Schmit, C. (éd.), Handbuch der sozialen und erzieherischen Arbeit in Luxemburg. 2<sup>e</sup> édition, Luxembourg, Éd. Saint-Paul, p. 953-958.
- Scholz, S. (1996), Berufsfeld PR: DPRG-Leitlinien für Öffentlichkeitsarbeit/PR, in : Schulze-Fürstenow, G., Jürgen, B. (éd.), Handbuch PR, Berlin, Luchterhandverlag.

Schmit, C. (2010), Vom Armenbüro zum kommunalen Sozialdienst. Das Gesetz zur kommunalen Sozialhilfe aus Sicht der Sozialen Arbeit, in: forum (300), Sp. 40–43.

Schneider, K. (2007): Assistance publique. Vom Wohltätigkeitsbüro zum Office Social, in: forum (267/268), p. 13–18.

Scholz, S. (1996), Berufsfeld PR: DPRG-Leitlinien für Öffentlichkeitsarbeit/PR, in: Schulze-Fürstenow, G., Jürgen, B. (éd.): Handbuch PR. Berlin: Luchterhandverlag.

Weger, G. (2016), Aktenführung und Berichterstattung. Lästige Notwendigkeit oder wichtige Grundlage des täglichen Tuns?, in: sozial aktuell, (2)2016, p.26-27.

Willems, H., Rotink, G., Ferring, D., Schoos, J., Majerus, M., Ewen, N., Rodesch-Hengesach, M.-A., Schmit, C. (éd.), Handbuch der sozialen und erzieherischen Arbeit in Luxemburg. 2<sup>e</sup> édition, Luxembourg, Éd. Saint-Paul.

## 6 Annexe : Législation

### Loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale.

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Notre Conseil d'Etat entendu;

De l'assentiment de la Chambre des Députés;

Vu la décision de la Chambre des Députés du 19 novembre 2009 et celle du Conseil d'Etat du 18 décembre 2009 portant qu'il n'y a pas lieu à second vote;

Avons ordonné et ordonnons:

#### I. – Dispositions générales

##### *Le droit*

**Art. 1er.** Il est créé un droit à l'aide sociale destiné à permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine.

##### *L'objectif*

**Art. 2.** L'aide sociale, appelée dans la suite du texte l'«aide», assure aux personnes dans le besoin et à leur famille l'accès aux biens et aux services adaptés à leur situation particulière, afin de les aider à acquérir ou à préserver leur autonomie.

Elle intervient à titre subsidiaire et peut compléter les mesures sociales et les prestations financières prévues par d'autres lois et règlements, que le bénéficiaire est tenu d'épuiser.

##### *L'aide*

**Art. 3.** L'aide est de nature palliative, curative ou préventive.

Elle est axée sur un accompagnement social à court, moyen ou long terme; en cas de nécessité, cet accompagnement sera assorti d'une aide matérielle en nature ou en espèces.

##### *Les ayants droit*

**Art. 4.** A droit à l'aide, toute personne séjournant au Grand-Duché de Luxembourg conformément à la législation en vigueur.

Toutefois, sont exclus du bénéfice de l'aide matérielle en espèces:

- la personne ayant le statut de demandeur de protection internationale qui bénéficie d'un régime propre à sa situation;
- la personne qui a obtenu une autorisation de séjour suite à un engagement écrit pris par un tiers de subvenir à ses besoins;
- l'élève ou l'étudiant étranger, qui s'établit au Grand-Duché de Luxembourg pour y poursuivre des études ou des formations professionnelles;
- le ressortissant de l'Union européenne ou d'un autre Etat ayant adhéré à l'Accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse ou un membre de sa famille, quelle que soit sa nationalité, durant les trois premiers mois de son séjour sur le territoire du Luxembourg ou durant la période où il est à la recherche d'un emploi s'il est entré à ces fins sur le territoire. Cette dérogation ne s'applique pas aux travailleurs, salariés ou non salariés, ou aux personnes qui gardent ce statut ou aux membres de leur famille, quelle que soit leur nationalité;
- la personne en séjour temporaire au Luxembourg;

– la personne qui fait l’objet d’une mesure de détention préventive ou d’une peine privative de liberté, sauf pendant la période d’un congé pénal.

#### *L’office social*

**Art. 5.** L’aide est dispensée par l’office social, appelé dans la suite du texte «office». L’office social est un établissement public doté de la personnalité juridique.

**Art. 6.** (1) Chaque commune de 6.000 habitants au moins institue un office qui est placé sous la surveillance de cette commune ou adhère à un office commun tel que défini au paragraphe (2). Au jour de l’entrée en fonction du conseil d’administration de l’office, l’actuel office social est dissous et

– pour la commune instituant un office placé sous sa surveillance, cet office succède à tous les biens, droits, charges et obligations de l’office social dissous, conformément aux dispositions du paragraphe (8) du présent article,

– pour les communes adhérant à un office commun, la commune concernée succède à tous les biens, droits, charges et obligations de l’office social dissous.

(2) Toute commune d’une population inférieure à 6.000 habitants se regroupe avec une ou plusieurs autres communes, peu importe le nombre d’habitants de cette ou de ces communes, en vue d’atteindre au moins une population de 6.000 habitants pour former en commun un office, placé sous la surveillance de sa commune siège.

Au jour de l’entrée en fonction du conseil d’administration de l’office commun, les actuels offices sociaux des communes regroupées sont dissous et les communes respectives succèdent à tous leurs biens, droits, charges et obligations.

(3) Chaque commune donne à son office, respectivement à l’office commun auquel elle appartient, les biens et moyens dont il a besoin pour accomplir les missions lui conférées par la présente loi, notamment une dotation au fonds de roulement, calculée dans le cas d’un office commun au prorata de la population de résidence la plus récente calculée par le STATEC.

(4) Une commune regroupée dans un office commun, qui atteint une population d’au moins 6.000 habitants, peut instituer son propre office, à condition que:

– soit les communes qui restent regroupées dans l’office commun aient ensemble une population de 6.000 habitants au moins,

– soit chacune des communes restantes de l’office commun se regroupe à un autre office commun existant.

(5) Une commune de moins de 6.000 habitants peut se retirer d’un office commun et adhérer à un autre office commun, à condition que les communes qui restent regroupées dans le premier office commun aient ensemble une population de 6.000 habitants au moins.

(6) En cas de fusion de communes regroupées dans des offices communs différents, la loi portant fusion des communes déterminera:

– soit que la nouvelle commune aura un office propre parce qu’elle a une population d’au moins 6.000 habitants,

– soit que la nouvelle commune sera regroupée dans l’un des offices dans lequel l’une des anciennes communes était regroupée.

La loi portant fusion des communes fixera les conditions et modalités des opérations de modification des offices concernés tout en veillant à ce que les communes regroupées dans un office commun aient ensemble, en toutes circonstances, une population d’au moins 6.000 habitants.

(7) Un règlement grand-ducal détermine les communes sièges des offices communs et indique pour chaque commune de moins de 6.000 habitants l’office dont elle fait partie au moment de l’entrée en vigueur de la présente loi.

Ce règlement détermine aussi la composition des conseils d’administration et les modalités de désignation et de révocation des membres de ces conseils par les conseils communaux des communes regroupées, les procédures



de changement d'office visées aux paragraphes (3) et (4) ci-dessus, ainsi que les montants minima par habitant de la dotation des communes au fonds de roulement de l'office.

(8) Les actes passés par les communes en faveur de leur office social respectivement de leur office commun sont exempts des droits de succession, de timbre, d'enregistrement et d'hypothèques sauf le salaire des formalités hypothécaires.

Il en est de même des biens, droits, charges et obligations auxquels les communes succèdent au sens des paragraphes (1) et (2) du présent article.

#### *Les missions de l'office*

**Art. 7.** L'office social assure aux personnes et à leurs familles qui ont leur domicile sur le territoire de la ou des communes où il exerce sa mission, l'aide définie par la présente loi.

Il prend les initiatives appropriées pour diffuser toute information utile sur les différentes formes d'aide qu'il octroie.

L'office social fournit les conseils et renseignements et effectue les démarches en vue de procurer aux personnes intéressées les mesures sociales et prestations financières auxquelles elles peuvent prétendre en vertu d'autres lois et règlements.

Tout en respectant le libre choix des intéressés, il assure la guidance socio-éducative nécessaire pour leur permettre de vaincre progressivement leurs difficultés.

Il favorise l'accès des personnes visées aux moyens de communication et aux activités socioculturelles.

Pour autant que de besoin, il accorde des aides matérielles sous la forme la plus appropriée et il pourvoit à la mise à disposition d'un hébergement d'urgence.

Si la personne dans le besoin n'est pas assurée autrement, l'office social prend en charge les risques de maladie, d'un handicap ou de sénescence, y compris l'aide médicale et l'hospitalisation.

En contrepartie de l'aide sociale accordée, l'office social est en droit de demander une participation active de la part des bénéficiaires aux mesures destinées à rétablir leur autonomie.

L'office collabore avec toute personne, autorité ou service impliqués dans la situation des personnes en difficultés afin d'aboutir à des actions coordonnées, concertées et durables au niveau de la prévention et de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Pour assumer sa mission de façon optimale dans l'intérêt de la population, l'office peut organiser des permanences dans des locaux autres que ceux de son siège, mais situés sur son territoire de compétence.

Les détails des missions sont arrêtés par règlement grand-ducal.

**Art. 8.** La personne mineure ou majeure admise dans une institution sociale ou médico-sociale garde comme commune de référence durant son séjour la commune où elle a son domicile.

**Art. 9.** L'office exerce les missions lui confiées en suivant les méthodes de travail social les mieux adaptées.

**Art. 10.** (1) L'office est administré par un conseil d'administration composé de 5 membres au moins.

Dans les communes qui ont leur propre office, il appartient au conseil communal de fixer le nombre des membres du conseil d'administration de l'office.

En ce qui concerne les offices regroupant plusieurs communes, chaque commune membre est représentée par au moins 1 représentant au conseil d'administration. Les modalités de la prise en compte de la taille des communes membres sont fixées par le règlement grand-ducal visé à l'article 6 (7).

(2) Le conseil d'administration est chargé de toutes les affaires qui n'auront pas été déferées à un autre organe par la loi.

Il lui appartient notamment:

– d'établir annuellement un budget et d'arrêter les comptes de l'office;

- de statuer sur les demandes de prestations et sur les restitutions;
- d’engager, de nommer et de congédier le personnel de l’office;
- de décider sur le placement de la fortune de l’office;
- de décider sur l’acquisition et l’aliénation d’immeubles et de droits immobiliers;
- d’assurer la gestion d’oeuvres, d’institutions ou de services que la ou les autorités communales lui confient;
- de documenter annuellement à des fins statistiques et d’évaluation, les demandes présentées, les aides attribuées et les objectifs réalisés.

**Art. 11.** Pour pouvoir être membre du conseil d’administration de l’office, il faut remplir les conditions légales pour être éligible au conseil communal de la commune ou d’une des communes de l’office commun.

Les membres du conseil d’administration ne peuvent être parents ou alliés jusqu’au deuxième degré inclusivement, ni être unis par les liens du mariage ou d’un partenariat.

**Art. 12.** Ne peuvent faire partie du conseil d’administration:

- les fonctionnaires et employés du Ministère de l’Intérieur ainsi que du Ministère ayant l’aide sociale dans ses attributions et ceux des commissariats de district;
- les bourgmestres et les échevins;
- les membres du personnel de l’office;
- les membres du personnel des communes qui sont desservies par l’office.

**Art. 13.** Les membres du conseil d’administration sont désignés comme suit:

- lorsque l’office couvre une seule commune, le conseil communal nomme les membres du conseil d’administration. La nomination a lieu suite à un appel public aux candidatures lancé par le collège des bourgmestre et échevins au moins quinze jours avant la réunion du conseil communal lors de laquelle il sera procédé aux nominations;
- lorsque l’office couvre plusieurs communes, il appartient aux conseils communaux des communes regroupées de nommer les membres du conseil d’administration de l’office conformément aux dispositions du règlement grandducal visé à l’article 6 (7);
- lors de la nomination des membres, les communes cherchent, dans la mesure du possible, un équilibre entre les genres.

**Art. 14.** La durée du mandat de chaque membre du conseil d’administration est de six ans.

Le conseil d’administration se renouvelle tous les trois ans par moitié ou par moitié plus ou moins un demi. L’ordre de sortie est fixé lors de la première réunion du conseil d’administration par tirage au sort à effectuer par le président.

Les membres sortants sont rééligibles.

En cas de vacance d’un mandat de membre du conseil d’administration pour quelque raison que ce soit, il est pourvu au remplacement du membre dans un délai de trois mois.

Tout membre élu en remplacement achève le terme du mandat de celui qu’il remplace.

**Art. 15.** Le membre du conseil d’administration qui en cours de mandat perd une condition d’éligibilité ou est frappé d’une incompatibilité, est de plein droit démissionnaire de son mandat.

Lorsque l’office couvre le territoire d’une seule commune, le conseil communal de cette commune peut révoquer de son mandat un membre du conseil d’administration de l’office et pourvoir à son remplacement dans un délai de trois mois.

Lorsque l’office couvre le territoire de plusieurs communes, la révocation d’un membre du conseil d’administration de l’office a lieu conformément aux dispositions du règlement grand-ducal visé à l’article 6 (7).

**Art. 16.** Le conseil d’administration élit son président parmi ses membres.

L’office est représenté dans les actes ou en justice par le président du conseil d’administration.

Le président est chargé de la gestion des affaires courantes de l'office.

En cas d'absence ou d'empêchement pour quelque raison que ce soit, le président est remplacé par le plus ancien en rang des membres du conseil d'administration.

Le rang des membres du conseil d'administration est fixé dans un tableau de préséance dressé dès la désignation du président. Le rang est déterminé d'après l'ordre d'ancienneté de service des membres du conseil d'administration. Pour les membres entrés en service à la même époque, l'ancienneté est déterminée par tirage au sort effectué par le président.

**Art. 17.** Les réunions du conseil d'administration sont convoquées par le président. Sauf en cas d'urgence, la convocation se fait par écrit et à domicile, au moins huit jours avant celui de la réunion; elle mentionne le lieu, le jour et l'heure de la réunion et en contient l'ordre du jour.

Le secrétariat du conseil d'administration est assuré par un membre du personnel de l'office. Un procès-verbal des délibérations est rédigé après chaque réunion du conseil d'administration; il est signé par le président et contresigné par le secrétaire.

Le conseil d'administration se réunit aussi souvent que l'intérêt de l'office l'exige, mais au moins une fois par trimestre.

Les délibérations du conseil d'administration sont valables si la majorité des membres est présente.

Le conseil d'administration décide à la majorité des suffrages. En cas de parité des voix, la voix du président est prépondérante.

Les membres du conseil d'administration touchent des jetons de présence dont les montants sont fixés par règlement grand-ducal.

Le président a droit à une indemnité dont le montant est fixé par le conseil d'administration sous l'approbation du ministre de l'Intérieur. Un règlement grand-ducal arrête les maxima de ces indemnités.

Un règlement d'ordre intérieur détermine le fonctionnement du conseil d'administration.

**Art. 18.** Toutes les questions relatives aux prestations d'aide peuvent faire l'objet d'une décision d'urgence du président ou de son remplaçant ou du membre du personnel délégué par le président, à notifier au conseil d'administration au plus tard lors de sa prochaine réunion.

#### *Le personnel de l'office*

**Art. 19.** Le président du conseil d'administration est assisté par le personnel de l'office placé sous la direction et l'autorité du conseil d'administration.

Chaque office doit s'assurer la collaboration d'au moins un assistant social ou assistant d'hygiène sociale à temps plein au sein d'un service en charge du travail social.

L'office social peut confier la gestion du service en charge du travail social, moyennant convention, à un organisme social, agréé suivant la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (ASFT) et disposant du personnel qualifié nécessaire.

**Art. 20.** Le ou les bourgmestres ou son ou leurs délégué(s), membre(s) du collège des bourgmestres et échevins, assistent, lorsqu'ils le jugent convenable, aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative.

#### *Secret professionnel*

**Art. 21.** Toute personne qui, à un titre quelconque, participe aux activités d'un office social, obtient ou reçoit communication de données personnelles, est tenue au secret professionnel aux conditions et sous les peines de l'article 458 du Code pénal.

#### *Les ressources financières de l'office*

**Art. 22.** Les ressources de l'office se composent notamment:

– des revenus de biens meubles et immeubles de l'office;

- des dons et legs;
- de la part réservée à l'aide sociale communale par la Loterie nationale;
- des contributions de l'Etat;
- des contributions des communes conformément à la présente loi.

**Art. 23.** (1) L'Etat et la commune prennent en charge, à parts égales, le déficit annuel résultant de l'aide accordée conformément aux dispositions de la présente loi, des frais de gestion de l'office ainsi que des frais de personnel, pour autant que ce personnel travaille pour l'office et que son nombre ne dépasse pas une quote-part de 1/6.000 habitants pour le personnel d'encadrement social et de 0,5/6.000 habitants pour le personnel administratif. Le même partage s'applique aux indemnités du président et aux jetons de présence des membres du conseil d'administration.

Dans le cas d'un office commun, les parts respectives des communes regroupées sont fixées au prorata de la population la plus récente calculée par le STATEC.

Les aides urgentes, accordées en vertu de l'article 27, sont entièrement à charge de l'Etat.

(2) La participation de l'Etat et des communes aux frais d'immeubles et aux frais résultant de projets non prévus par la présente loi, ainsi qu'aux frais résultant de l'engagement de personnel supplémentaire est fixé d'un commun accord avec le ministère compétent et la ou les communes concernées.

(3) Les interventions financières visées aux paragraphes (1) et (2) sont réglées dans des conventions à passer entre la commune, respectivement les communes, l'office social et le Ministère ayant l'aide sociale dans ses attributions. Afin de permettre aux partenaires de la convention de pourvoir à leurs participations respectives, l'office leur remet un projet de budget pour l'année suivante, approuvé par la ou les communes, au plus tard pour le 15 novembre de l'année en cours.

#### *De la procédure*

**Art. 24.** La personne dans le besoin s'adresse à l'office de la commune où elle a son domicile. Un règlement grand-ducal fixe les procédures en rapport avec le dépôt et le traitement des demandes d'aide. Il détermine les modalités d'établissement et le contenu minimal des dossiers.

**Art. 25.** La décision du conseil d'administration ainsi que la décision du président ou de son remplaçant ou du membre du personnel par lui délégué, visée à l'article 18, sont précédées, sauf urgence, d'une enquête sociale, se terminant par un diagnostic précis sur l'existence et l'étendue du besoin d'aide et proposant les moyens les plus appropriés d'y faire face.

L'intéressé est tenu de fournir tout renseignement utile sur sa situation et d'informer l'office de tout élément nouveau susceptible d'avoir une répercussion sur l'aide qui lui est accordée. Ces informations sont fixées par écrit, datées et signées par l'intéressé.

Les informations fournies, ainsi que l'enquête sociale établie par un travailleur social de l'office, servent de base aux décisions à prendre et font foi jusqu'à preuve du contraire.

**Art. 26.** Tout requérant de l'aide sociale dispose d'un droit de recours devant le conseil arbitral et devant le conseil supérieur des assurances sociales. La procédure à suivre et les frais de justice sont régis par le règlement grand-ducal du 24 décembre 1993 déterminant en application de l'article 294 du code des assurances sociales, la procédure à suivre devant le conseil arbitral et le conseil supérieur des assurances sociales, ainsi que les délais et frais de justice.

#### **II. – Du secours humanitaire**

**Art. 27.** L'office peut dispenser à la personne dans le besoin, qui se trouve sur son territoire de compétence sans pour autant remplir les conditions d'éligibilité pour le droit à l'aide sociale telles que définies à l'article 4, un secours urgent, de courte durée et conforme aux définitions données aux articles 2 et 3 de la présente loi.

#### **III. – De la fourniture minimale d'énergie domestique et d'eau**

**Art. 28.** Aux fins de la présente loi on entend par:

- «l'accès à l'eau»: la garantie de disposer d'un accès en quantité suffisante à de l'eau destinée à la consommation humaine, pour ses besoins personnels au niveau de l'alimentation et de l'hygiène;
- «frais d'eau destinée à la consommation humaine»: tous les frais liés à l'approvisionnement en eau destinée à la consommation humaine ainsi qu'à l'évacuation des eaux usées;
- «énergie domestique»: toute forme d'énergie délivrée par un réseau public ou privé ou par des fournitures d'énergie stockable au domicile de la personne concernée, notamment l'électricité, le gaz, le fuel domestique, le charbon et ses dérivés, le bois, ainsi que toute forme d'énergie pouvant être utilisée à des fins domestiques;
- «énergie électrique»: l'alimentation en électricité basse tension du domicile des personnes privées à des fins domestiques;
- «une fourniture minimale en énergie domestique»: la garantie de bénéficier dans les conditions décrites ci-après d'une fourniture minimale en énergie domestique pour se chauffer correctement, pour préparer ses repas et pour éclairer son logement.

**Art. 29.** Dans les conditions et modalités fixées par la présente loi, l'accès à l'eau ainsi qu'à une fourniture minimale en énergie domestique est garantie à toute personne remplissant les conditions d'éligibilité pour le droit à l'aide sociale, si elle se trouve dans l'impossibilité de faire face à ses frais d'eau destinée à la consommation humaine ou d'énergie domestique.

**Art. 30.** En cas d'application de la procédure fixée respectivement aux articles 2(8)d) et 12(5)d) des lois relatives à l'organisation du marché de l'électricité et à l'organisation du marché du gaz naturel, à l'encontre des clients résidentiels en défaillance de paiement, l'office compétent, après avoir reçu la copie de l'information y prévue, entame une procédure de prise en charge, pour autant que le défaillant remplit les conditions d'éligibilité pour le droit à l'aide sociale. Dans tous les cas, l'office informe le fournisseur de la suite réservée au dossier dans les 10 jours de la réception de la copie de l'information.

En cas d'impossibilité de payer une facture relative à d'autres biens énergétiques ou à l'eau destinée à la consommation humaine, le client défaillant s'adresse directement à l'office compétent, qui procédera suivant les règles établies aux articles 24 à 25 de la présente loi.

#### **IV. – Dispositions complémentaires**

##### *De la restitution de l'aide fournie*

**Art. 31.** L'office social peut réclamer la restitution des secours financiers versés à toute personne, qui au cours de la période pendant laquelle elle en a bénéficié disposait de ressources qui auraient dû être prises en considération, ou qui, après en avoir bénéficié, est revenue à meilleure fortune.

##### *Des prestations supplémentaires*

**Art. 32.** Si des prestations d'aide sociale supplémentaires, autres que celles prévues par la présente loi, sont à fournir par l'office, à la demande d'une ou de plusieurs communes, les frais résultant, de façon directe ou indirecte, de ces prestations sont à charge des communes qui en ont fait la demande.

Si la demande émane de plusieurs communes, les frais à charge sont répartis proportionnellement au nombre d'habitants des communes ayant demandé ces prestations supplémentaires.

##### *Des modalités et obligations en rapport avec la gestion financière*

**Art. 33.** L'office est soumis au contrôle du Service de contrôle de la comptabilité communale conformément aux dispositions légales réglant le fonctionnement de ce service.

L'office tient une comptabilité selon les principes de la comptabilité commerciale avec une partie analytique permettant de distinguer au moins entre les activités administratives et les activités sociales. Les comptes d'exercice sont remplacés par un bilan et un compte des pertes et profits global regroupant les différentes activités de l'office.

Un cadre budgétaire et comptable, spécifique aux missions d'aide sociale, est mis en place par l'Etat. Il est basé sur un plan comptable uniforme.

#### **V. – Dispositions transitoires, abrogatoires et finales**

**Art. 34.** Les fonctionnaires, employés communaux, employés privés et ouvriers de l'office social sont pris en charge par l'office qui le remplace. Ils continuent d'être soumis aux dispositions de leurs statuts et contrats et

d'être rémunérés dans les mêmes conditions que s'ils étaient dans leur office social d'origine. Ils conservent dans l'office leurs droits acquis et l'ensemble des avantages dont ils bénéficiaient et notamment les mêmes possibilités d'avancement, d'échelons et de grades, de durée et de carrière ainsi que les mêmes modalités de rémunération que dans leur office social d'origine.

**Art. 35.** Sont abrogés:

- la loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours;
- l'arrêté royal grand-ducal modifié du 11 décembre 1846 concernant la réorganisation et le règlement des bureaux de bienfaisance;
- l'article 41 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

**Art. 36.** Les modifications suivantes sont apportées à la loi communale du 13 décembre 1988.

Le deuxième alinéa de l'article 27 est modifié comme suit:

«Des jetons de présence peuvent également être accordés, sous l'approbation du Ministre de l'Intérieur, aux membres des commissions administratives des hospices civils pour l'assistance aux séances desdites commissions.»

La première phrase du premier alinéa de l'article 31 est modifiée comme suit:

«Le conseil nomme les membres des commissions administratives des hospices civils.»

La première phrase du deuxième alinéa de l'article 31 est modifiée comme suit:

«Les membres des commissions administratives des hospices civils doivent être de nationalité luxembourgeoise.»

L'article 72 est modifié comme suit:

«Le bourgmestre ou son délégué assiste, lorsqu'il le juge convenable, aux réunions des commissions administratives des hospices civils et prend part à leurs délibérations avec voix délibérative. Il a le droit de présider l'assemblée.»

**Art. 37.** Par dépassement des limites fixées dans la loi budgétaire, le Ministre de la Famille et de l'Intégration est autorisé à procéder à l'engagement d'un agent de la carrière supérieure de l'attaché de gouvernement et d'un agent de la carrière moyenne du rédacteur.

**Art. 38.** Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur le 1er janvier 2011, à l'exception de l'article 37 qui entre en vigueur le quatrième jour après la publication au Mémorial.

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Mémorial pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

*La Ministre de la Famille  
et de l'Intégration,*  
**Marie-Josée Jacobs**

Crans, le 18 décembre 2009.  
**Henri**

*Le Ministre de l'Intérieur  
et à la Grande Région,*  
**Jean-Marie Halsdorf**

**Règlement grand-ducal du 8 novembre 2010 portant exécution de la loi  
du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale.**

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Vu la loi communale modifiée du 13 décembre 1988;

Vu la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale;

Notre Conseil d'Etat entendu;

Sur le rapport de Notre Ministre de la Famille et de l'Intégration et de Notre Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région et après délibération du Gouvernement en conseil;

Arrêtons:

**Art. 1er.** A partir du 1er janvier 2011, les communes suivantes instituent un office social placé sous leur surveillance:

Differdange, Dudelange, Esch-sur-Alzette, Hesperange, Luxembourg, Mondercange, Pétange, Sanem, Schifflange, Strassen et Walferdange.

Les autres communes sont regroupées comme suit dans des offices communs à plusieurs communes.

Les communes de Clervaux, Consthum, Eschweiler, Heinerscheid, Hoscheid, Hosingen, Kiischpelt, Munshausen, Putscheid, Tandel, Troisvierges, Vianden, Weiswampach et Wincrange sont regroupées dans un office social commun dont la commune siège est Hosingen.

Les communes de Boulaide, Esch-sur-Sûre, Goesdorf, Heiderscheid, Lac de la Haute-Sûre, Neunhausen, Wiltz et Winseler sont regroupées dans un office social commun dont la commune siège est Wiltz.

Les communes de Bettendorf, Bourscheid, Colmar-Berg, Diekirch, Erpeldange, Ettelbruck, Feulen, Mertzig et Schieren sont regroupées dans un office social commun dont la commune siège est Ettelbruck.

Les communes de Beaufort, Bech, Berdorf, Consdorf et Reisdorf sont regroupées dans un office social commun dont la commune siège est Beaufort.

Les communes de Ermsdorf, Fischbach, Heffingen, Larochette, Medernach, Nommern et Waldbillig sont regroupées dans un office social commun dont la commune siège est Larochette.

Les communes de Bissen, Boevange-sur-Attert, Lintgen, Mersch et Tuntange sont regroupées dans un office social commun dont la commune siège est Mersch.

Les communes de Lorentzweiler et Steinsel sont regroupées dans un office social commun dont la commune siège est Steinsel.

Les communes de Beckerich, Ell, Grosbous, Préziderdau, Rambrouch, Redange, Saeul, Useldange, Vichten et Wahl sont regroupées dans un office social commun dont la commune siège est Redange.

Les communes de Echternach et Rosport sont regroupées dans un office social commun dont la commune siège est Echternach.

Les communes de Biver, Flaxweiler, Grevenmacher, Manternach, Mertert, Mompach et Wormeldange sont regroupées dans un office social commun dont la commune siège est Grevenmacher.

Les communes de Betzdorf, Junglinster et Niederanven sont regroupées dans un office social commun dont la commune siège est Junglinster.

Les communes de Contern, Sandweiler, Schuttrange et Weiler-la-Tour sont regroupées dans un office social commun dont la commune siège est Contern.

Les communes de Garnich, Hobscheid, Koerich, Septfontaines et Steinfort sont regroupées dans un office social commun dont la commune siège est Steinfort.

Les communes de Bascharage et Clemency sont regroupées dans un office social commun dont la commune siège est Bascharage.

Les communes de Bertrange, Dippach, Kehlen, Kopstal, Leudelage, Mamer et Reckange-sur-Mess sont regroupées dans un office social commun dont la commune siège est Mamer.

Les communes de Bettembourg, Frisange et Roeser sont regroupées dans un office social commun dont la commune siège est Bettembourg.

Les communes de Kayl et Rumelange sont regroupées dans un office social commun dont la commune siège est Kayl.

Les communes de Bous, Burmerange, Lenningen, Remich, Schengen, Stadtbredimus, Waldbredimus et Wellenstein sont regroupées dans un office social commun dont la commune siège est Remich.

Les communes de Dalheim et Mondorf-les-Bains sont regroupées dans un office social commun dont la commune siège est Mondorf-les-Bains.

**Art. 2.** Une commune ne peut se retirer, dans les conditions du paragraphe 5 de l'article 6 de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale, de l'office social commun dont elle est membre que si elle remplit les conditions d'instituer son propre office social ou si elle adhère à un autre office social commun.

La décision de se retirer appartient au conseil communal.

L'adhésion à un autre office social commun doit faire l'objet de délibérations concordantes de la commune qui demande d'y adhérer et des communes qui en sont membres.

Les modalités relatives au retrait d'un office social commun sont convenues entre cet office, la commune qui se retire et les autres communes membres.

Les modalités d'adhésion à un autre office social commun sont convenues entre cet office, la commune qui veut adhérer et les autres communes membres.

Les délibérations des conseils communaux sont transmises au ministre de l'Intérieur qui arrête la nouvelle composition des offices concernés, applicable à partir du 1er janvier de l'année qui suit la publication de l'arrêté ministériel au Mémorial.

**Art. 3.** De l'accord des communes membres, la composition du conseil d'administration d'un office social ou le nombre de voix des différents membres du conseil d'administration peuvent être pondérés en fonction de l'importance démographique des communes concernées.

**Art. 4.** Le ou les délégués d'une commune dans un office commun sont nommés par le conseil communal concerné dans les formes établies par les articles 18, 19, 32, 33 et 34 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

La nomination a lieu suite à un appel public aux candidatures lancé par le collège des bourgmestre et échevins au moins quinze jours avant la réunion du conseil communal lors de laquelle il sera procédé à la ou aux nominations.

**Art. 5.** Chaque délégué d'une commune dans un office commun peut être révoqué au cours de son mandat par le conseil communal qui l'a nommé.

Le même conseil communal pourvoira à son remplacement dans les trois mois qui suivent la révocation en procédant de la manière prévue à l'article 4.

**Art. 6.** Les membres du conseil d'administration d'un office social touchent un jeton de présence par réunion à laquelle ils participent. Le montant de ce jeton de présence est fixé par le conseil d'administration, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur et ne devra pas dépasser 65 euros.

Les présidents des offices sociaux touchent une indemnité mensuelle d'un montant maximal de 500 euros. Cette indemnité est fixée par le conseil d'administration, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur.

**Art. 7.** Le montant par habitant de la dotation des communes au fonds de roulement de l'office social s'élève à cinq euros au moins.



A chaque nouveau calcul par le Service central de la statistique et des études économiques de la population de résidence la plus récente, le conseil d'administration de l'office procède à la refixation des quotes-parts communales au fonds de roulement. Les communes sont tenues de réajuster en conséquence leur contribution avant le 1er janvier de l'année civile qui suit la décision du conseil d'administration.

En cas de besoin dûment constaté, le conseil d'administration de l'office peut décider, par délibération spécialement motivée, une majoration du montant par habitant de la dotation des communes au fonds de roulement de l'office. Cette décision est soumise à l'accord des conseils communaux des communes concernées.

En cas de retrait d'une commune d'un office commun, l'office lui restitue l'intégralité de son fonds de roulement.

Le bilan à dresser à la fin de l'année par l'office identifiera à son passif la quote-part de chaque commune dans le fonds de roulement de l'office.

En cas de prestations supplémentaires par l'office à une ou plusieurs communes conformément à l'article 32 de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale, la dotation de la ou des communes concernée(s) au fonds de roulement de l'office sera augmentée en fonction des besoins résultant de ces prestations.

Art. 8. En application de ses missions légales, l'office est chargé des missions suivantes:

- expliquer au demandeur les droits auxquels il peut prétendre en vertu des lois et règlements en vigueur;
- indiquer au demandeur les formalités à accomplir en rapport avec sa situation sociale et au besoin l'assister dans ses démarches;
- s'assurer de l'affiliation du demandeur à la sécurité sociale et, le cas échéant, procéder à son affiliation;
- orienter le demandeur vers les services spécialisés les mieux adaptés à ses besoins;
- inciter le demandeur à toutes les mesures permettant d'améliorer sa situation individuelle;
- accompagner le demandeur de l'aide sociale jusqu'à la stabilisation de sa situation individuelle;
- établir au besoin un plan d'intervention adapté à la situation individuelle du bénéficiaire de l'aide et assister le bénéficiaire de l'aide dans la gestion de ses finances;
- évaluer ensemble avec le bénéficiaire de l'aide les objectifs atteints du plan d'intervention;
- contrôler et mettre à jour périodiquement les dossiers portant sur les aides, les prestations et les interventions;
- accepter dans la mesure du possible les tutelles prononcées par le juge des tutelles;
- assurer à titre d'avance ou de complément une aide financière ou matérielle, si les prestations fournies au titre de la législation luxembourgeoise ou étrangère ne couvrent pas en temps utile ou de manière suffisante les besoins constatés et retenus par l'enquête sociale et les données disponibles;
- réaliser des enquêtes sociales et établir les diagnostics sociaux y relatifs;
- veiller à la coordination et au bon déroulement des diverses interventions et démarches.

Art. 9. La demande pour une aide sociale est à adresser à l'office social du territoire de la commune où le demandeur a son domicile.

Elle peut être rédigée sur papier ou envoyée par voie électronique. Le demandeur peut se présenter à l'office social pour demander oralement les aides et prestations définies par la loi.

Si la demande est écrite, le demandeur reçoit un accusé de réception revêtu d'un numéro d'identification de la demande, des coordonnées de la personne de référence en charge du dossier et de l'information qu'il devra se présenter à l'office social pour le traitement de sa demande.

Le demandeur qui se présente à l'office social est pris en charge et orienté, suivant sa demande, vers l'administration ou le service compétent.

Exceptionnellement, pour des raisons tenant à la mobilité réduite ou à la situation personnelle particulière du demandeur, la demande peut être formulée par téléphone. Le membre du personnel de l'office social convoque le demandeur à l'office social ou se rend à son domicile pour assurer le traitement de sa demande.

**Art. 10.** L'office social ou l'organisme auquel la gestion du service est confiée conformément au 3<sup>e</sup> alinéa de l'article 19 de la loi du 18 décembre 2009 veille qu'avec l'aide du demandeur d'aide sociale un formulaire reprenant ses noms et prénoms, son matricule ou sa date de naissance, son adresse, son état civil et l'objet de sa demande soit rempli.

Le demandeur devra produire toutes les pièces nécessaires pour l'instruction de sa demande.

L'office social procède à toutes les recherches lui permettant d'avoir une vue aussi complète que possible de la situation du demandeur et des moyens à disposition pour apporter une réponse appropriée à la demande. A cet effet, des enquêtes sociales peuvent être effectuées et des documents supplémentaires peuvent être demandés. L'enquête sociale devra permettre d'évaluer la situation du demandeur et de proposer les mesures pouvant conduire à une amélioration.

L'enquête sociale, les renseignements fournis par le demandeur, ainsi que toutes les pièces justificatives sont conservés dans un dossier social individuel établi au nom du demandeur.

Si toutes les pièces nécessaires à l'instruction de la demande sont rassemblées, le formulaire est daté et signé par les deux parties. Le demandeur est informé sur les procédures et sur les droits auxquels il peut prétendre. A partir de l'inscription au registre des demandes, la demande est réputée valablement déposée et doit être soumise au conseil d'administration.

**Art. 11.** Toutes les demandes d'aide qui donnent lieu à l'établissement d'un formulaire prévu à l'article 10, sont inscrites par ordre chronologique dans un dossier central, appelé registre des demandes. Le registre et les informations recueillies sur le nombre de passages de clients seront rassemblés annuellement dans un rapport d'activités à transmettre au conseil d'administration de l'office social.

**Art. 12.** Le conseil d'administration est tenu de fournir une décision motivée au demandeur dans les 25 jours ouvrables qui suivent le dépôt de la demande.

Chaque décision du conseil d'administration est notifiée par lettre recommandée au demandeur ou par lettre lui remise en mains propres. Dans ce dernier cas, le demandeur signe un accusé de réception.

En cas d'urgence, le président du conseil d'administration de l'office social ou son délégué prennent sans délais les décisions qui s'imposent au vu de la situation du demandeur. Ultérieurement, une enquête sociale ou des pièces justificatives pourront être demandées.

**Art. 13.** Lors de chaque première demande d'aide, un dossier social individuel est ouvert. Ce dossier reprend les données personnelles du demandeur et, le cas échéant, des membres de son ménage.

**Art. 14.** En cas de déménagement du demandeur d'aide et sur sa demande ou à la demande du nouvel office social, une copie du dossier sera envoyée à l'office social du territoire de la commune où le demandeur a son nouveau domicile.

Il appartient au nouvel office social de décider sur l'opportunité de poursuivre les mesures ou l'octroi des aides antérieurement accordées au client.

L'office social conserve le dossier social pendant une période de cinq années après l'octroi des dernières prestations d'aide sociale.

**Art. 15.** Le présent règlement grand-ducal entre en vigueur le 1er janvier 2011.

**Art. 16.** Notre Ministre de la Famille et de l'Intégration et Notre Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Mémorial.

*La Ministre de la Famille  
et de l'Intégration,  
Marie-Josée Jacobs*

Palais de Luxembourg, le 8 novembre 2010  
**Henri**

*Le Ministre de l'Intérieur  
et à la Grande Région,  
Jean-Marie Halsdorf*