



CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG



AVIS

Avis III/59/2021

15 décembre 2021

Qualité des services pour personnes âgées

relatif aux

Amendements gouvernementaux au projet de loi portant sur la qualité des services pour personnes âgées et portant modification de :

- 1° la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis ;
- 2° la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et le organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique

Par mail en date du 27 septembre 2021, Madame Corine Cahen, Ministre de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région a soumis à l'avis de la Chambre des salariés (CSL) le projet d'amendements au projet de loi sous rubrique.

1. Les grandes lignes du projet d'amendements

1. Si quelques amendements redressent des erreurs d'un point de vue de la forme, d'autres modifient quelque peu le fonds du projet de loi 7524 portant sur la qualité des services pour personnes âgées sans pour autant changer l'essence même du dit texte. Les amendements proposés se concentrent sur la mise en place de procédures pour l'application des mesures sanitaires et préventives aux infections et précisent les conditions à respecter afin de répondre aux exigences de la protection des données personnelles.

Ce projet d'amendements met en place deux nouvelles instances : le service national d'information et de médiation pour personnes âgées et la Commission permanente pour le secteur des personnes âgées.

2. Détails sur les amendements visant les services pour personnes âgées

2. Le projet d'amendement a des répercussions quasi sur tous les services pour personnes âgées: les services et structures d'hébergement, les services d'aides et de soins à domicile, les centres de jour, les clubs Aktiv Plus, les services repas sur roues, les services activités seniors et les services téléalarme.

3. Aussi chaque service est présenté et/ou amendé selon le même schéma descriptif :

- la définition du service contenant notamment la nature du service proposé, le nombre minimal de bénéficiaires, les heures d'ouverture et le public visé ;
- les infrastructures et équipements nécessaires au service selon le type de prestation proposée ;
- les prestations et services offerts pour garantir aux usagers une prise en charge qualitative ;
- les rôles et compétences requises pour le ou les chargé(s) de direction ;
- les rôles et compétences requises pour le personnel d'encadrement ;
- le nombre minimal de présence et la formation obligatoire à suivre par le personnel d'encadrement ;
- le comité d'éthique à mettre en place, soit pour un organisme gestionnaire ou en participation avec d'autres ;
- les informations à publier obligatoirement dans un registre qui figurera sur un portail internet : prix, projet d'établissement, modèle type de contrat et le règlement général et d'ordre intérieur,
- le règlement général ou projet d'établissement selon le cas,
- la forme du contrat et le contenu du contrat,
- le dossier individuel contenant les informations privées du bénéficiaires ;
- la qualité des prestations et services à garantir au travers d'un système de gestion de la qualité,
- l'agrément et le dossier d'agrément.

Si les amendements ont touché tous les services pour personnes âgées, certains sont davantage impactés que d'autres.

4. On retiendra que l'âge de minimum requis de 60 ans n'est plus une condition d'accès aux services et structures d'hébergement, aux Clubs Aktiv Plus et aux services de téléalarme. L'amendement stipule que sont visées les personnes âgées ayant un besoin d'accompagnement et de soutien.

5. Les services et structures d'hébergement devront obligatoirement mettre à disposition de ses résidents un bureau médical et de consultation.

6. Les **qualifications professionnelles** requises des chargés de direction et du personnel d'encadrement en matière de la maîtrise du luxembourgeois sont précisées, à savoir qu'il est fixé un délai de 2 ans pour avoir un niveau B2/B1 quant à la compréhension et l'expression orale de la langue luxembourgeoise.

7. Les services et structures d'hébergement et les services d'aides et de soins à domicile devront obligatoirement désigner au moins un **agent infirmier comme responsable des soins de santé**, dont la mission consistera à organiser et coordonner les soins de santé administrés aux résidents. Ces deux services devront également prévoir au moins un agent du personnel d'encadrement comme **réfèrent en matière de prévention et de lutte contre les infections et de respect des règles d'hygiène et sanitaires**. Sa mission principale sera de s'assurer de la formation et du contrôle des acquis en matière de prévention et de lutte contre les infections auprès du personnel et informer la direction de tout manquement. L'Etat assurera la formation de ces référents.

8. Il est également prévu la création d'un **Comité d'éthique** pour les services et structures d'hébergement, les services d'aides et de soins à domicile et les centres de jour. Chaque organisme gestionnaire est tenu de mettre en place un tel comité, seul ou en association. Il doit être composé de membres ayant des compétences en matière médicales et soins et/ou éthiques, sociales et juridiques. Les missions du comité d'éthique sont de venir en aide soit à un usager ou son représentant, soit à un membre du personnel par rapport à des questions d'éthique ou d'ordre de respect des droits fondamentaux et de donner des orientations sur ces mêmes questions. Ce comité est tenu de publier un rapport d'activité au ministre compétent et à la commission permanente pour le secteur des personnes âgées.

9. Le texte prévoit la création d'un **registre des structures et services pour personnes âgées** qui rendra publiques toutes les informations jugées pertinentes à l'attention du grand public. L'amendement à ce sujet précise qu'il sera rédigé en français et en allemand et que les données pourront être utilisées à des fins statistiques avec l'obligation de détruire ou d'anonymiser les données qui ont plus de cinq ans.

10. **Autres changements** : de manière plus générale il est exigé plus de transparence en matière d'organisation des différentes structures (organigramme clair), des modifications apportées au niveau organisationnel (projet d'établissement, règlement intérieur, contrat...). Les acteurs impliqués doivent être concertés ou du moins être explicitement mis au courant des changements.

11. Outre l'agrément obligatoire dont doit se pourvoir chaque structure d'aide et de soins aux personnes âgées, l'amendement 78 prévoit une procédure quant à la gestion de tous les dossiers d'agrément. Sa mise en place renvoie directement à la responsabilité du ministre en charge du dossier.

12. Un chapitre supplémentaire est intégré et qui vise à la mise en place d'un **service national d'information et de médiation pour personnes âgées**. Il s'agit donc d'un nouvel organe dont la mission consiste à prévenir les conflits entre les résidents et/ou usagers des services pour personnes âgées et les organismes gestionnaires de ceux-ci. Il devra informer, conseiller les demandeurs et pourra émettre des recommandations aux organismes. Pour les besoins organisationnels, un médiateur est nommé par le Gouvernement (sur proposition du ministre compétent en la matière) pour diriger le service national d'information et de médiation et un secrétariat y est joint pour assister le médiateur dans ses tâches.

13. Dans la foulée, une **commission permanente pour le secteur des personnes âgées** est mise en place. Cette commission prend pratiquement la forme d'une plateforme qui réunit les acteurs-clés du domaine. Elle pourra faire des recommandations par rapport aux projets d'établissement et des évaluations dans le cadre du système de la gestion de la qualité. Cette commission pourra également réaliser ou faire réaliser des enquêtes, des études... sur les différents aspects de la situation de la personne âgée. Cette commission se compose de dix membres effectifs et autant de membres suppléants nommés pour une durée de cinq ans.

3. La position de la CSL

14. De manière générale, la Chambre des Salariés salue les amendements favorisant la qualité des services pour personnes âgées. En effet les efforts du Gouvernement vont dans le sens d'une amélioration des services et d'une meilleure information pour les usagers.

15. Cependant certaines lacunes restent présentes, notamment en matière de contrôle de l'agrément. **La Chambre des Salariés estime que les contrôles formels ne sont pas prévus dans ce projet d'amendements; ce à quoi il faudrait remédier au risque qu'aucune amélioration ne soit réellement implémentée.** Le simple contrôle administratif effectué annuellement ne peut constituer le seul outil garant d'un système qualité. Pour exemple, une fois l'agrément couvrant l'ouverture et l'exploitation accordé, qu'en est-il des contrôles ? La même question se pose pour la démarche « qualité », comment vérifier que les recommandations des rapports d'audit internes sont bien mises en œuvre ? Même si un amendement est destiné à la gestion des dossiers d'agrément, la procédure reste focalisée sur des données administratives au lieu de développer une procédure de suivi.

16. Aussi concernant la transparence, si la Chambre salue les nouvelles pratiques liées au registre et à la diffusion des informations, **la CSL estime qu'il manque l'information sur les places disponibles. Pour que le système fonctionne, il est essentiel que l'offre suive et que les places vacantes soient répertoriées. En effet, pour les futurs pensionnaires, il est certes intéressant de connaître les conditions d'accueil des différentes structures mais il est indispensable d'être informé des disponibilités.**

17. En ce sens, **la CSL plaide pour la mise en place d'un institut de coordination des structures d'hébergement pour personnes âgées, sorte d'observatoire qui aurait comme mission d'une part, de centraliser dans la transparence totale les places disponibles et leur prix et d'autre part, de réguler le domaine. Cette institution aurait également le rôle de contrôle par rapport à l'agrément ministériel et la démarche qualité.**

18. Dans l'étude « Vivre dans une maison de retraite, oui mais à quel prix ? », présentée par la CSL en décembre 2019¹, le constat que la tarification des institutions d'hébergement pour personnes âgées est trop élevée par rapport au niveau de certaines pensions perçues par les seniors était sans appel.

Le Ministère de la Famille et de l'Intégration et à la Grande Région publie dans son rapport annuel le prix moyen mensuel à déboursier pour une chambre individuelle. Ainsi, en 2018 et 2019, les usagers devaient déboursier en moyenne respectivement 2.579 € et 2.702 € par mois. Il s'agit de prix moyens, certaines institutions peuvent demander plus de 4.000 € par mois pour une chambre seule.

Aussi, selon les calculs de notre Chambre, pour l'année 2019, le montant médian mensuel de la pension vieillesse pour les hommes est de 3.650,74 € alors que celui des femmes s'élève à 1.847,84 €².

¹ <https://www.csl.lu/fr/publications-newsletters/publications/par-theme/2019>

² Dans le même ordre de grandeur, les montants moyens des pensions de vieillesse des résidents calculés par l'IGSS pour 2019, s'élèvent quant à eux à 3.656,08 € pour les hommes et 2.124,90 € pour les femmes.

Ce qui fait qu'en comparant les montants des pensions des résidents avec les prix moyens affichés par le Ministère, on calcule pour l'année 2019 qu'environ : 77% des femmes et 22 % des hommes touchent une pension de vieillesse inférieure au prix moyen à déboursier pour se loger en structures d'hébergement au Luxembourg.

Dès lors la Chambre des Salariés recommande au responsables politiques de mettre en place une grille tarifaire qui fixerait les prix des structures en fonction des revenus de la personne âgée. La CSL regrette que le projet d'amendements ne stipule à aucun moment la question d'une régulation des prix des instituts d'hébergement, alors que pour notre Chambre est urgent d'aborder cette question.

19. Si la Chambre ne renie pas que les rémunérations des salariés des institutions visées dans ce PL représentent une charge pour les organismes gestionnaires, il va de soi que les salaires ne peuvent être pointés comme les seuls responsables des prix pratiqués par les institutions. **La chambre revendique une analyse détaillée des tarifs appliqués dans le but d'une régulation des prix et d'une réforme de la législation concernant l'accueil gérontologique.**

20. Si la chambre salue l'existence de l'aide « Complément accueil gérontologique », **sa recommandation principale officielle est l'adaptation du barème à la réalité de 2021. Il est urgent de réformer l'accueil gérontologique car depuis 2004 aucun ajustement n'a eu lieu, contrairement au prix de l'hébergement qui n'a cessé d'augmenter et de percer dans le budget des personnes âgées. Adapter le barème permettra à une frange de la population d'accéder à cette aide et également à ceux qui en bénéficient déjà de disposer d'un « reste à vivre » digne de la réalité de notre époque. D'autre part, si les prix demandés par les institutions n'étaient pas si élevés ; l'aide monétaire serait probablement davantage accordée et plus adaptée au niveau de vie actuel.**

21. Concernant le personnel d'encadrement en général, la chambre estime qu'il est important de demander des compétences linguistiques, notamment la compréhension et l'expression orale de la langue luxembourgeoise. **Cependant la CSL se demande si les organismes gestionnaires ne vont pas se trouver en pénurie de main d'œuvre, d'autant plus que le nouveau texte prévoit une durée d'apprentissage de deux ans maximums. Pour pallier ce risque, il est nécessaire que le législateur prévoit un plan de formation « langue » pour le personnel concerné.**

Par rapport aux niveaux linguistique requis par le législateur, à savoir B2 pour le chargé de direction et B1 pour le personnel d'encadrement (compréhension à l'oral et expression orale), il semble qu'il n'y a pas d'évaluation systématique faite auprès des employés, seul le chargé de direction atteste de la compétence linguistique des salariés sous sa coupe. Par ailleurs, que représente ce système B2/B1 du cadre européen de référence pour les langues ? Il est très difficile d'en juger la pertinence quant à l'application concrète dans le travail du personnel encadrant ; la CSL estime qu'une réglementation spécifique soit dédiée à cette problématique linguistique.

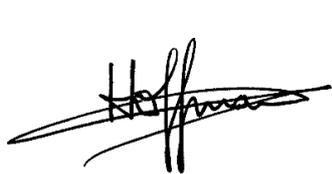
22. En conclusion, de manière générale, la CSL accueille favorablement ces amendements mais émet une certaine réserve sur certains points : un manque de suivi et de contrôle par rapport à la démarche qualité et du suivi des agréments, un manque d'information sur la disponibilité des chambres au sein des structures d'hébergement, le manque d'engagement législatif par rapport à la régulation des prix des pensions, l'absence de toute référence à l'aide « Complément accueil gérontologique » et à son éventuelle réforme, les exigences relativement élevées concernant les compétences linguistiques imposées au personnel encadrant sans y prévoir de plan de formation ou d'évaluation.

Concernant les deux nouveaux organes mis en place, la CSL approuve leur création dans le sens où les missions sont complémentaires et que le Conseil Supérieur des Personnes Âgées est représenté dans la Commission permanente. Cependant la CSL déplore l'absence de représentants syndicaux au sein de la Commission permanente. En effet, le secteur des personnes âgées est fortement disproportionné en ce qui concerne la représentation des assurés aux vues des missions qui lui sont conférées. Aussi, la

chambre demande au gouvernement de remédier à la situation en incluant les organisations syndicales dans la composition de la commission permanente pour le secteur des personnes âgées.

Luxembourg, le 15 décembre 2021

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.