



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

27 mars 2020

AVIS III/16/2020

relatif 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 les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique

relatif au projet de règlement grand-ducal relatif à la loi portant sur la qualité des services pour personnes âgées

..... AVIS

Par lettre en date du 3 février 2020, 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 de loi (7524) 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 les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique.

1. Les grandes lignes du projet

1. . Le présent texte organise ainsi l'action des organismes gestionnaires intervenant dans les domaines du vieillissement actif, du maintien à domicile et du long séjour en structures d'hébergement pour personnes âgées. L'objectif poursuivi est de préciser la terminologie et de compléter les concepts utilisés par rapport à la réglementation actuelle. Ces mesures s'articulent autour des trois axes suivants : la gestion de la qualité, la transparence et la flexibilité.

Chapitre 1 à 7 : Les 7 services pour personnes âgées visés dans le PL

2. Le projet de loi est composé de 13 chapitres dont les 7 premiers traitent des services et structures concernées par les dispositions de ce texte, à savoir : les services et structures d'hébergement (chap.1), les services d'aides et de soins à domicile (chap.2), les centres de jour (chap.3), les clubs Aktiv Plus (chap.4), les services repas sur roues (chap.5), les services activités seniors (chap.6) et les services téléalarme (chap.7).

3. Chacun des chapitres se décline 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 recours ou non à un autre type de personnel (administratif, entretien ménager, cuisine...) et le cas échéant la nature du contrat les liant à l'organisme gestionnaire ;
- 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.

Chaque service ayant forcément ses propres spécificités par rapport à ces 12 critères déterminants pour la création d'un service de qualité pour les personnes âgées. Cependant certaines dispositions attirent d'avantage l'attention de la CSL.

4. En ce qui concerne les **structures d'hébergement pour personnes âgées**, le texte gomme la différence entre centres intégrés pour personnes âgées et maisons de soins, et propose deux nouveaux types de logements, à savoir les logements de type appartement et les logements collectifs de type « oasis » principalement destinés à des personnes présentant un état de démence avancé ou une pathologie similaire. Par ailleurs, le texte met un accent particulier sur les volets participation et animation des résidents, tout comme sur la mise à disposition de lieux de vie commune. Dans les unités

de vie, qui peuvent accueillir au maximum trente résidents, il est prévu de créer au moins deux séjours communs destinés à la vie communautaire, permettant ainsi davantage le contact social, le maintien des compétences et l'autonomie motrice et intellectuelle des pensionnaires via les échanges et les activités qui peuvent y être proposées.

5. Les qualifications professionnelles requises des chargés de direction et du personnel d'encadrement sont précisées et à côté des exigences de formation dans le contexte des soins palliatifs, est introduite une formation de base en psycho-gériatrie. Aussi, le niveau de connaissance requis des langues administratives est dorénavant exprimé en référence au cadre européen de références pour les langues. La connaissance des langues usuelles au Luxembourg et du luxembourgeois en particulier, constitue une préoccupation majeure. En luxembourgeois, le niveau de compétences orales à atteindre pour le chargé de direction et pour le personnel encadrant étant respectivement B2 et B1. Le texte fait également référence à l'honorabilité professionnelle du personnel des services et structures visées dans ce PL.

6. Chaque service devra se doter d'un **système de la gestion de qualité** censé évaluer régulièrement les prestations et concepts détaillés dans le projet d'établissement et dans le contrat conclu avec les usagers. Dans une optique de flexibilité, les modalités d'évaluation et de documentation sont déterminées selon un système de la gestion de qualité laissé au libre choix du gestionnaire.

7. 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.

8. Davantage de flexibilité est également permise au niveau de la tâche du chargé de direction qui peut, sous conditions, être responsable de deux ou plusieurs services. Il sera à l'avenir également possible d'**offrir plusieurs activités sous un même toit sous la responsabilité d'un chargé de direction**.

9. Autres changements : les services aides à domicile et soins à domicile sont regroupés en une seule activité, la dénomination des centres psycho-gériatriques est changée en « centres de jour pour personnes âgées ».

10. Dans le cadre des **services repas sur roues**, le texte introduit la notion de santé en exigeant que les repas offerts soient variés, équilibrés et adaptés à l'âge et à l'état de santé de l'utilisateur.

11. Pour les services **téléalarme**, les missions sont étendues par l'exigence de l'élaboration d'une fiche de transmission et d'une collaboration étroite avec les centres d'incendie et de secours en charge du lieu de résidence des usagers du service téléalarme. Dans un souci de sécurité, le niveau des connaissances linguistiques des agents de communication est relevé dans les trois langues administratives du Luxembourg au niveau B2 du cadre européen de références pour les langues.

Chapitre 8 – Immeuble vendu ou loué sous une dénomination visant des personnes âgées

12. Concernant le logement encadré pour personnes âgées, le dispositif du présent texte ne prévoit plus d'inclure ce type de logements à l'avenir. Ce choix a été pris en raison des difficultés qui se posent en pratique en la matière, notamment en terme d'agrément. Toutefois, il est tenu compte du cadre existant en matière de logements encadrés agréés dans les dispositions transitoires.

Chapitre 9 – Conseil supérieur des personnes âgées

13. L'article 87 institue le Conseil supérieur des personnes âgées (CSPA) en lui conférant une base légale.

Le Conseil comprend des représentants d'organisations de et pour personnes âgées, de syndicats et des représentants de l'Etat. En plus, il y a des membres qui sont cooptés au vu, soit de leur compétence professionnelle dans les domaines du droit, de la médecine, des soins, du travail social, des sciences humaines ou de la gérontologie, soit de leur engagement social.

Le Conseil supérieur des personnes âgées est un organe consultatif chargé de conseiller le ministre et d'examiner tous les problèmes se rapportant aux personnes âgées et de faire des propositions d'amélioration.

Chapitre 10 – Accord préalable

14. Par l'article 88, des dispositions concrètes sont introduites quant à la présentation des dossiers à soumettre avant toute réalisation concrète d'un projet d'infrastructure de structure d'hébergement pour personnes âgées ou centre de jour pour personnes âgées pour solliciter l'accord préalable ministériel.

Chapitre 11 – Surveillance par la ministre

15. Il appartient au ministre ayant la Famille dans ses attributions de contrôler le respect des dispositions de la présente loi. Pour faciliter cette mission de contrôle, chaque organisme gestionnaire est tenu d'avoir à disposition un dossier d'agrément à jour.

Chapitre 12 – Gestion des réclamations

16. L'article 90 vise à mettre en place une procédure de gestion des réclamations par la voie de la conciliation des parties au cas où le ministre est saisi d'une réclamation. Chaque organisme gestionnaire est tenu de mettre en place en interne un système de gestion des réclamations à destination des résidents ou usagers de ses structures ou services tel que cela est prévu dans son projet d'établissement.

Chapitre 13 – Dispositions modificatives et transitoires

17. Les dispositions modificatives et transitoires sont stipulées dans les articles 91 et 92. Elles concernent les infrastructures à venir, les logements encadrés ayant déjà un agrément, les copropriétés et le personnel déjà en place.

2. La position de la CSL

18. Tel que prévu au programme gouvernemental 2018-2023, le présent texte procède à « *une refonte du volet des personnes âgées de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (« loi ASFT ») (...). Il s'agira d'améliorer la qualité des infrastructures, des prestations et des services en faveur des personnes âgées, en fixant notamment les normes minimales requises pour le conventionnement des prestataires de soins. Dans un objectif de transparence, un registre accessible au public indiquera les caractéristiques des structures, des prestations et services ainsi que les prix de ces services.* »

19. De manière générale, la Chambre des Salariés salue les initiatives gouvernementales favorisant la qualité des services pour personnes âgées. En effet les efforts du Gouvernement de préciser la terminologie et de compléter les concepts vont dans le sens d'une amélioration des services et d'une meilleure information pour les usagers.

20. Cependant, par rapport aux trois axes de travail proposés par les auteurs de ce texte qui sont la gestion de la qualité, la transparence et flexibilité, la CSL reste quelque peu déçue. **En effet s'il est exact que pour chaque service destiné aux personnes âgées, une démarche de mise en**

place d'un système de qualité est demandé, qu'un système d'agrément est obligatoire, la Chambre des Salariés estime que les contrôles formels par rapport à ces deux outils ne sont pas prévus dans ce PL ; 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 ? Le PL de loi stipule que le rapport doit aller au Ministre compétent mais ensuite, qu'advient-il des conclusions ?

21. Aussi concernant la transparence, si la Chambre salue la mise en ligne d'un registre comprenant les informations pratiques des services pour les personnes âgées : les prix, les prestations, les coordonnées ..., **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.**

22. 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. Le portail internet prévu dans le PL, pourrait faire partie intégrante l'Observatoire.**

23. 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. Depuis 2017, le Ministère de la Famille et de l'Intégration et à la Grande Région publie dans son rapport annuel le prix moyen mensuel pour une chambre individuelle. Ainsi, en 2018, les usagers devaient déboursier en moyenne pour une place dans une chambre à un lit 2.452 € par mois dans un CIPA, 2.706 € dans une maison de soin et 1.718 € par mois dans un logement encadré. Il s'agit donc bien 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 2018, le montant médian mensuel des pensions vieillesse pour les hommes est de 3.634,4 € alors que celui des femmes s'élève à 1.838,2 €². Ce qui fait qu'en comparant les montants médians des pensions des résidents avec les prix moyens affichés par le Ministère, on calcule qu'environ :

- 79% des femmes touchent une pension de vieillesse inférieure au prix moyen des Maisons de soins ; 76% des femmes sont dans le même cas par rapport au prix moyen des CIPA et elles sont près de 44% à obtenir une pension vieillesse en-dessous du prix moyen affiché pour le logement encadré.
- Les hommes quant à eux, sont près de 22 % à toucher une pension de vieillesse inférieure au prix moyen d'un CIPA ; environ 28% à ne pouvoir s'offrir les services d'une maison de soins et seulement 9% à ne pas accéder au montant moyen demandé par mois pour un logement encadré.

Dès lors la Chambre des Salariés recommande aux 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 PL ne stipule à aucun moment la question d'une régulation des prix des instituts d'hébergement.

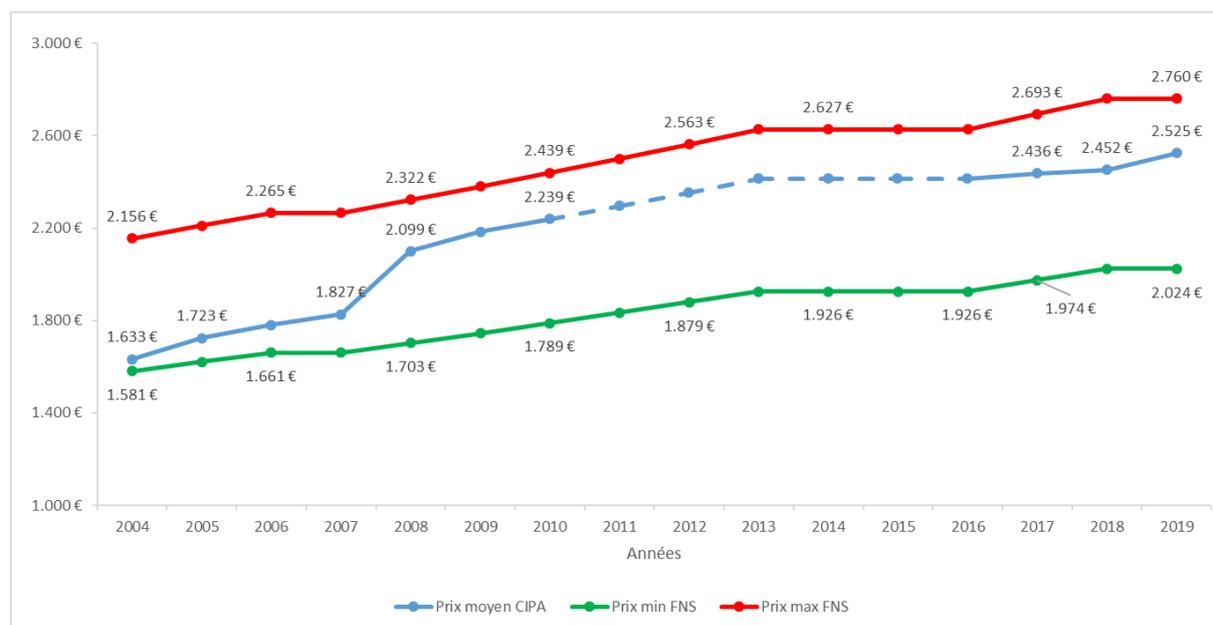
¹ <https://www.csl.lu/fr/publications-newsletters/publications/par-theme/2019>

² Dans le même ordre de grandeur, les montants moyens des pensions de vieillesse des résidents calculés par l'IGSS, s'élèvent quant à eux à 3.632,26 € pour les hommes et 2.083,17 € pour les femmes.

24. Si la Chambre ne renie pas que les rémunérations des salariés des institutions visées dans ce PL représentent une charge considérable 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.**

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 2019. Cela permettra à une frange de la population de pouvoir 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.**

Graphique 1: Evolution du prix moyen des CIPA en fonction du prix minimum et maximum estimé par le FNS



Sources : Servior 2004 à 2010 et Ministère de la famille : 2017 à 2019 – Extrapolations CSL pour les prix moyens CIPA de 2011 à 2016.

La lecture de ce graphique nous montre notamment que depuis 2004, le prix moyen mensuel pour une chambre individuelle dans un CIPA (ligne bleue) ne cesse d'augmenter et a fait un bond considérable en 2008. Pour rappel il s'agit du prix moyen appliqué auprès des établissements SERVIOR et non d'un prix moyen sur l'ensemble des établissements pour personnes âgées du Luxembourg. Le montant du complément accueil gérontologique dépend du prix estimé par le FNS. Il y a un prix de base (prix minimum FNS – ligne verte sur le graphique) auquel peut s'ajouter des points qualités qui font qu'un établissement peut être estimé plus cher par le FNS ; un plafond est toutefois appliqué par le FNS (prix maximum FNS – ligne rouge). L'autre enseignement à tirer de ce graphique est que le prix moyen décolle et se rapproche de plus du prix de pension maximum utilisé par le FNS pour calculer le montant de l'aide à accorder. Ce qui signifie concrètement que si des chambres coûtent plus cher que le prix estimé par le FNS, soit le complément est à peine suffisant, voire insuffisant, pour couvrir le prix réel demandé, soit le complément est même refusé car la chambre a un prix beaucoup trop élevé par rapport au prix fixé par barème par le FNS³.

Malgré le fait que le barème pour calculer le prix FNS des chambres suit l'indice, cela ne suffit pas puisque les prix des CIPA, dans notre exemple, montent proportionnellement plus fortement. C'est donc le barème de l'accueil gérontologique en lui-même qu'il faut réformer ; c'est précisément ce que réclame la CSL.

³ Cf. étude CSL « Vivre dans une maison de retraite, oui mais à quels prix ? », exemples concrets pp. 9-11.

24bis. Cette problématique du complément d'accueil gérontologique souligne encore une fois l'importance du montant des pensions. Il est essentiel que les petites pensions soient revalorisées et adaptées aux conditions tarifaires des maisons de retraites. Car actuellement, les personnes bénéficiant de pensions minimales légales ont beaucoup de mal à faire face aux nombreuses dépenses qui découlent de la vieillesse ; et ce malgré le complément gérontologique. La Chambre des Salariés souhaite que la pension minimum soit rehaussée afin que les pensionnés les moins aisés puissent vivre leur retraite dignement.

25. 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. Pour pallier ce risque, il est nécessaire que le législateur prévoit un plan de formation « langue » pour le personnel le cas échéant. Par rapport aux mesures transitoires, la CSL salue la souplesse du législateur concernant le personnel déjà en place. 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.**

26. L'autre difficulté concernant le personnel est celui de la proportionnalité de l'encadrement par rapport aux lits et/ou par rapport à l'effectif encadrant. **La Chambre des Salariés estime que le législateur doit se montrer plus explicite quant au nombre minimum de chargé de direction par rapport à la taille du service, ou de la structure. Concrètement, pour chacun des services décrit dans le PL, il serait nécessaire de clarifier ce rapport minimal afin d'assurer une direction de qualité et totalement disponible pour son ou ses services.**

27. L'article 7 du projet de loi prévoit que *« Le personnel autre que le personnel d'encadrement, notamment le personnel administratif, d'entretien ménager, technique et de cuisine peut soit être engagé par l'organisme gestionnaire soit faire l'objet d'un contrat de sous-traitance. »*

La CSL s'oppose fermement à l'inscription d'une telle disposition dans la loi.

Elle n'a pas sa place dans la loi et elle aurait en outre pour effet de permettre aux organismes gestionnaires de contourner la convention collective du secteur. Ce qui est inadmissible.

La paix sociale du secteur serait remise en question.

Et comment peut-on s'imaginer que seul le personnel d'encadrement soit embauché par l'organisme gestionnaire et que tous les autres salariés faisant partie d'une autre entreprise puissent assurer à partir d'une structure complètement externe la gestion administrative et technique de la structure d'accueil. Cela ne peut pas fonctionner en pratique.

28. Le PL institue une base légale au Conseil Supérieur des Personnes âgées. **La CSL estime qu'il y manque la référence aux membres suppléants, alors que le règlement ministériel du 9 février 1976⁴, toujours applicable à ce jour, prévoit des membres suppléants. Le fait que, concrètement les suppléants ne soient pas nommés peut s'avérer problématique pour le fonctionnement et le dynamisme de l'instance. La Chambre des salariés recommande donc que le projet de loi intègre explicitement la nomination de membres suppléants.**

⁴ <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/adm/amin/2020/03/10/b1000/jo>

29. Aussi, la CSL recommande que la Patiente Vertriebung A.s.b.l. soit aussi représentée au sein du CSPA, au même titre que les usagers des services pour personnes âgées.

30. S'agissant de la gestion des réclamations, la CSL préconise une mise en place harmonisée de gestion des réclamations implémentée dans les projets d'établissement de chaque structure concernée par ce PL. Cette procédure devrait être connue et comprise, et de ce fait explicitée à chaque salarié ayant à sa charge la gestion des réclamations. Un bilan annuel du secteur pourrait ainsi être réalisé et des améliorations apportées le cas échéant.

31. En conclusion, de manière générale, la CSL accueille favorablement ce projet de loi (7524) portant sur la qualité des services pour personnes âgées 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,
- le manque de clarté quant au ratio personnel dirigeant et la taille du service ou de la structure.

La CSL estime que la création d'un institut de coordination indépendant spécifique aux structures d'hébergement pour personnes âgées constituerait la clé de voûtes à toutes ces incertitudes et participerait à la transparence et à la qualité, deux thèmes importants aux yeux du gouvernement.

Dans le cadre du complément accueil gérontologique, la CSL demande que le barème soit réformé au plus vite afin de correspondre au mieux à la réalité vécue par de nombreux retraités qui ne trouvent d'hébergement adapté au montant de leur pension.

S'agissant du Conseil Supérieur des Personnes âgées, la CSL recommande que le PL stipule la nomination de membres suppléants pour le bon fonctionnement de l'instance, et prévoit l'intégration de la Patiente Vertriebung A.s.b.l, comme membre à part entière.

La CSL s'oppose fermement aux dispositions de l'article 7 du projet de loi permettant la sous-traitance de tout personnel autre que le personnel d'encadrement, tel que le personnel administratif, d'entretien ménager, technique et de cuisine.

Luxembourg, le 27 mars 2020

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.