

Luxembourg, le 16 avril 2020

Objet : Projet de loi n°7524¹ 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.**

Projet de règlement grand-ducal² relatif à la loi du jjmmaaaa portant sur la qualité des services pour personnes âgées. (5415LMA/BMU)

*Saisine : Ministre de la Famille et de l'Intégration
(7 février 2020)*

Avis de la Chambre de Commerce

En bref

- La Chambre de Commerce salue l'objectif du projet de loi et de règlement grand-ducal sous avis.
- Un assouplissement est cependant nécessaire concernant l'application des exigences linguistiques.
- La sous-traitance du personnel qui ne fournit pas directement des soins aux personnes âgées doit rester possible. La sous-traitance doit également être possible pour le personnel d'aide et de de soin soins à domicile et aux centres de jour dans une proportion de 20%.
- Il convient de maximiser la qualité des services, tout en prévoyant des règles, normes et contrôles proportionnés, compatibles avec un accès financier plus aisé aux établissements concernés.
- Une évaluation intermédiaire des normes minimales devrait avoir lieu sur un horizon raisonnablement rapproché, à la lumière notamment des enseignements de l'actuelle crise.

Le projet de loi sous avis ainsi que son projet de règlement grand-ducal d'exécution ont pour objectif la création d'un cadre légal amélioré et harmonisé destiné aux organismes gestionnaires de services et structures pour personnes âgées.

¹ [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés.](#)

² [Lien vers le projet de règlement grand-ducal sur le site de la Chambre de Commerce.](#)

Les textes proposés procèdent à « une refonte du volet des personnes âgées de la loi modifiée 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 »³.

De manière générale, les textes proposés organisent 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 dans un but de préciser la terminologie et de compléter les concepts utilisés par rapport à la réglementation actuelle, à travers des mesures qui s'articulent autour de 3 axes : la gestion de la qualité, la transparence et la flexibilité.

* * *

Concernant le 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.

Considérations générales

La Chambre de Commerce salue la volonté du Gouvernement de prendre des mesures visant à améliorer la qualité des services pour personnes âgées, dans un contexte où ce secteur connaît de grandes évolutions, notamment au vu de l'augmentation du nombre de ces personnes âgées. Ainsi, au 1^{er} janvier 2019, les personnes âgées de 60 ans et plus représentaient déjà 19,8% de la population totale au Luxembourg d'après le STATEC⁴.

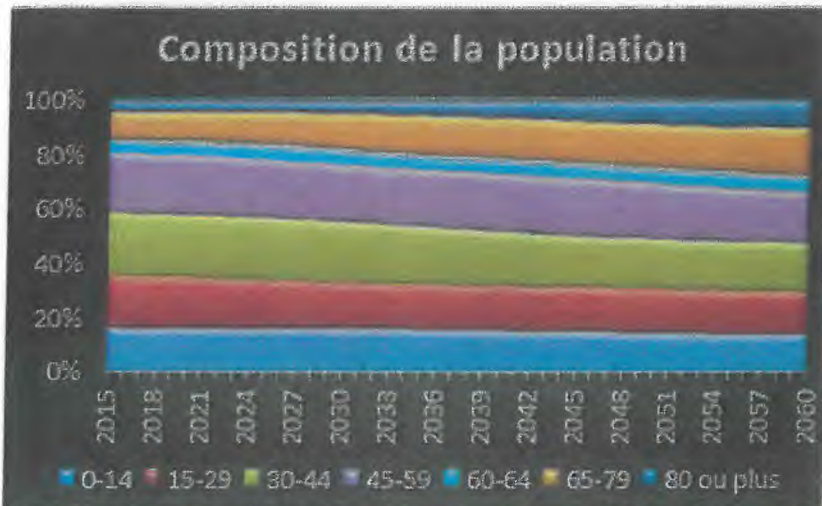
Le vieillissement de la population luxembourgeoise devrait au demeurant se poursuivre et même s'accroître dans les décennies à venir. Ce dernier facteur est mis en exergue au graphique suivant, élaboré par la Fondation IDEA asbl sur la base d'une projection démographique reposant sur des hypothèses semblables à celles d'Eutostat⁵. En dépit du caractère dynamique de ces projections, qui postulent une population de l'ordre de 1 million d'habitants en 2060 à la faveur d'une immigration nette demeurant soutenue tout au long de l'horizon de projection, la part des personnes de 60 ans et plus s'accroîtrait continuellement, pour atteindre près d'un tiers de la population résidente totale en 2060 (voir le graphique suivant). L'âge moyen passerait d'ailleurs de 39 ans actuellement à 49 ans en 2060.

³ Extrait du programme gouvernemental 2018-2023.

⁴ [Lien vers la publication sur le site du STATEC.](#)

⁵ Projections dites « Europop2015 ».

Graphique 1 : Projection de la composition par âge de la population (en %)



Source : Fondation IDEA asbl, <https://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2019/09/Conference-OAI-IDEA-17-septembre-2019.pdf>.

Dans ce contexte, « toutes autres choses égales par ailleurs » et à politique inchangée (en ce qui concerne notamment les services à domicile aux personnes âgées), le nombre de personnes résidant en ménages collectifs⁶ devrait considérablement augmenter au cours des décennies à venir, passant de 1,8% de la population en 2018 (11.500 personnes) à 3,7% en 2060 (36.400 personnes). En d'autres termes, le nombre de personnes en ménages collectifs triplerait au cours de cette période.

Graphique 2 : Evolution des personnes habitant en institutions



Source : Fondation IDEA asbl, op. cit.

⁶ Soit principalement (mais pas exclusivement) les institutions pour personnes âgées (près de 8.000 personnes), mais sont aussi inclus les foyers pour enfants et internats, les casernes, prisons ou encore les foyers pour sans-abris.

La Chambre de Commerce se félicite dès lors, compte tenu de cette augmentation pressentie, de voir qu'une adaptation du cadre légal soit mise en œuvre pour les organismes gestionnaires de services et structures pour personnes âgées. En effet, ceci vise à améliorer les standards à observer au niveau des infrastructures, des prestations et des services offerts à ce public de plus en plus important.

La Chambre de Commerce salue à ce titre le maintien, au sein du cadre légal projeté, de la possibilité d'obtenir, préalablement à la réalisation concrète d'un projet d'infrastructures de structure d'hébergement pour personnes âgées ou de centre de jour pour personnes âgées, un accord de principe ministériel sur la légalité d'un tel projet ou une dérogation aux exigences, en raison notamment d'impossibilités techniques, légales ou liées au coût du projet.

La Chambre de Commerce salue également les dispositions transitoires prévues par le projet de loi sous avis, qui permettent une adaptation progressive des organismes gestionnaires de services et structures pour personnes âgées, ainsi que de leur personnel, aux nouvelles normes qui s'imposeront à eux.

L'ensemble de ces éléments seront vecteurs de sécurité juridique pour les prestataires de services concernés, tout en prenant en compte la réalité des contraintes pratiques auxquels ils doivent faire face.

La Chambre de Commerce attire toutefois l'attention sur les conséquences négatives, notamment en termes de coût de personnel d'encadrement et de charge administrative, que certaines exigences trop strictes du projet de loi sous avis pourraient avoir sur les organismes gestionnaires de structures et services pour personnes âgées et leur clientèle.

La Chambre de Commerce rappelle à ce titre que les mesures mises en place doivent également prendre en compte le contexte actuel de crise exceptionnelle provoquée par la pandémie Covid-19 dont il est pour le moment impossible de connaître la durée et l'ampleur des conséquences économiques.

Assouplissement nécessaire concernant l'application des exigences de niveau linguistique

S'il est normal de permettre aux personnes âgées de pouvoir communiquer en luxembourgeois, les exigences élevées en matière de niveau de langue qui sont prévues par le projet de loi sous avis pourraient cependant provoquer une pénurie de main-d'œuvre, dans un secteur où la demande en personnel devrait pourtant augmenter pour répondre à la hausse concomitante de la part des personnes âgées dans la population. Il convient par ailleurs de tenir compte de l'internationalisation croissante de la population luxembourgeoise, avec selon le STATEC quelque 47,4% d'étrangers parmi les résidents du Grand-Duché au 1er janvier 2020. Cette situation devrait à terme affecter la composition de la clientèle des institutions visées par le projet de loi sous avis, ce qui pourrait induire une certaine évolution des besoins linguistiques des pensionnaires.

Le projet de loi impose une compréhension orale et une expression orale en langue luxembourgeoise d'un niveau B2 pour les chargés de direction et B1 pour le personnel d'encadrement des organismes gestionnaires de structures et services pour personnes âgées, ces niveaux attestant d'une maîtrise de la langue relativement avancés⁷.

Certes, les dispositions transitoires du projet de loi prévoient bien que les membres du personnel d'encadrement, de même que les chargés de direction engagés à la date d'entrée en

⁷ [Lien vers le Cadre européen commun de référence pour les langues \(CECR\) sur le site du Conseil de l'Europe.](#)

vigueur du projet de loi et qui ne remplissent pas les conditions de niveau exigé de connaissance de langue prévues peuvent continuer à exercer leur fonction pour autant qu'ils continuent à l'exercer auprès du même organisme gestionnaire. Cela ne résout cependant pas les barrières créées par ces exigences en termes d'embauche de nouveau personnel par les organismes gestionnaires ou lorsque du personnel est amené à changer d'employeur.

Or, la crise provoquée par la pandémie de Covid-19 a bien démontré la dépendance du système de santé et de soins luxembourgeois aux travailleurs frontaliers, très nombreux à exercer dans ce domaine, alors que ces travailleurs frontaliers ne maîtrisent pas forcément la langue luxembourgeoise.

Par ailleurs, au vu de l'internationalisation importante de la population vivant au Luxembourg, la maîtrise de la langue luxembourgeoise par le personnel d'encadrement des organismes de structures et services pour personnes âgées ne sera pas nécessairement le seul prérequis pour répondre aux besoins de la future clientèle.

La Chambre de Commerce demande donc aux auteurs du projet de loi sous avis d'inclure, dans les dispositions transitoires, une période d'adaptation de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du projet de loi pour que les organismes gestionnaires se mettent en conformité avec ces exigences de compétences linguistiques et forment leur personnel, y compris le personnel qui serait nouvellement recruté après l'entrée en vigueur du projet de loi. Cette période serait ainsi en harmonie avec la période de cinq ans inscrite à l'article 92(5) du projet de loi, accordée pour effectuer la formation en psycho-gériatrie visées aux articles 6(4), 20(4) et 34(11) du projet de loi.

La Chambre de Commerce demande également à ce que la même période de transition soit accordée concernant l'exigence d'expliquer le contrat conclu entre une personne âgée et un organisme gestionnaire en luxembourgeois ou en langue des signes. La Chambre de Commerce ajoute à ce titre qu'il peut s'avérer difficile en pratique de trouver du personnel maîtrisant la langue des signes.

Recours à un cadre de référence linguistique pertinent

La Chambre de Commerce se demande également si la référence au cadre européen commun de référence pour les langues (CEDR) est pertinente pour évaluer le niveau de langue requis dans le cadre très concret de la prestation de services aux personnes âgées. La Chambre de Commerce suggère à ce titre qu'une grille de niveau de langue spécifique et adaptée au travail effectivement mis en œuvre dans le cadre des soins aux personnes âgées soit instaurée pour évaluer ce niveau de langue, plutôt que d'utiliser le CEDR.

Nécessité du maintien du recours à la sous-traitance

La Chambre de Commerce souligne enfin qu'au vu des nombreuses exigences très précises prévues pour améliorer la qualité des services aux personnes âgées, la mise en œuvre du projet de loi sous avis aura nécessairement un impact sur les coûts de fonctionnement des organismes de gestion de structures et services pour personnes âgées, et par conséquent sur le coût final des prestations proposées aux personnes âgées.

La charge administrative des organismes de gestion de structures et services pour personnes âgées va substantiellement augmenter, au vu notamment des nombreux documents requis et procédures à suivre dans le cadre du contrôle qualité.

La Chambre des Salariés avait, concernant les coûts des établissements d'hébergement, souligné dans une étude publiée en 2019⁸ que la tarification des institutions d'hébergement pour personnes âgées était trop élevée par rapport au niveau de certaines pensions perçues par les seniors. Il est donc primordial de limiter l'augmentation des coûts déjà élevés des institutions d'hébergement.

La Chambre de Commerce insiste donc sur le fait qu'il est nécessaire de conserver la possibilité pour les organismes gestionnaires de structures et services pour personnes âgées de pouvoir faire appel à des sous-traitants, comme cela est prévu dans les articles 7, 21 et 35 du projet de loi sous-avis, pour les tâches non-liées directement aux soins des personnes âgées, à savoir le personnel administratif, d'entretien ménager, de cuisine et technique.

Au vu des exigences concernant le personnel d'encadrement, la Chambre de Commerce insiste également sur le fait qu'il est nécessaire que les organismes gestionnaires de structures et de services pour personnes âgées soient aussi autorisés à recourir à la sous-traitance pour ce personnel d'encadrement, dans une proportion de 20% au moins.

Ceci permettra aux organismes gestionnaires de structures et services pour personnes âgées de restreindre leurs coûts de fonctionnement, tout en disposant de l'ensemble du personnel d'encadrement requis et ayant les compétences nécessaires. Il est primordial que cette possibilité soit maintenue pour les structures d'hébergement, mais également accordée aux services d'aides et de soins à domicile et aux centres de jour, au risque de voir disparaître les plus petits acteurs de ce secteur qui ne pourront pas faire face à toutes ces exigences.

Plus généralement, il s'impose, toujours afin de faciliter l'accès de tous aux institutions pour personnes âgées, de cibler davantage les dépenses de pension vers les personnes qui en ont réellement besoin. On ne peut en effet qu'être frappé par la considérable différence entre la pension minimale, qui atteignait 1.893 euros par mois à la date 1^{er} janvier 2020, et la pension maximale, qui culminait quant à elle à 8.763 euros par mois à la même date. Un système de pension public n'a pas vocation à financer des pensions excédant de manière aussi manifeste le niveau de vie médian au Luxembourg, soit 3.356 euros par mois (et 4.211 euros pour les personnes de 65 ans et plus)⁹. L'introduction graduelle d'une plus grande sélectivité sociale dans ce domaine permettrait de dégager des moyens pouvant être consacrés notamment à la défense du pouvoir d'achat et de la qualité de vie des seniors les moins favorisés.

Nécessité d'une évaluation intérimaire, à la lumière notamment de la crise actuelle

La Chambre de Commerce considère enfin que l'actuelle crise du « Coronavirus » met à l'épreuve les capacités d'organisation et les dispositifs de protection des institutions. Il conviendrait d'évaluer les retombées de cette crise sur le secteur, sous la forme d'une analyse systématique des forces et faiblesses révélées à cette occasion – même si la situation actuellement observée dans les établissements luxembourgeois semble à première vue bien plus favorable que dans les pays limitrophes du Grand-Duché. La Chambre de Commerce recommande donc de procéder, sur la base d'une analyse effectuée par une « Task Force » constituée des principales « forces vives » du pays et incluant des représentants des secteurs directement concernés, à une réévaluation d'ensemble du socle des normes minimales du projet de loi sous avis, à une échéance donnée (dans un délai de deux années, par exemple).

⁸ Lien vers l'étude sur le site de la Chambre des Salariés.

⁹ Voir le rapport travail et cohésion sociale du STATEC, <https://statistiques.public.lu/catalogue-publications/analyses/2019/PDF-Analyses-02-2019.pdf>.

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut marquer son accord au projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

* * *

Concernant le projet de règlement grand-ducal relatif à la loi du jmmmaaaa portant sur la qualité des services pour personnes âgées.

La Chambre de Commerce n'a pas de commentaires à formuler concernant le projet de règlement grand-ducal sous avis.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut marquer son accord au projet de règlement grand-ducal.

LMA/BMU/DJI