

## **Impact de l'aide sociale un an après son application**

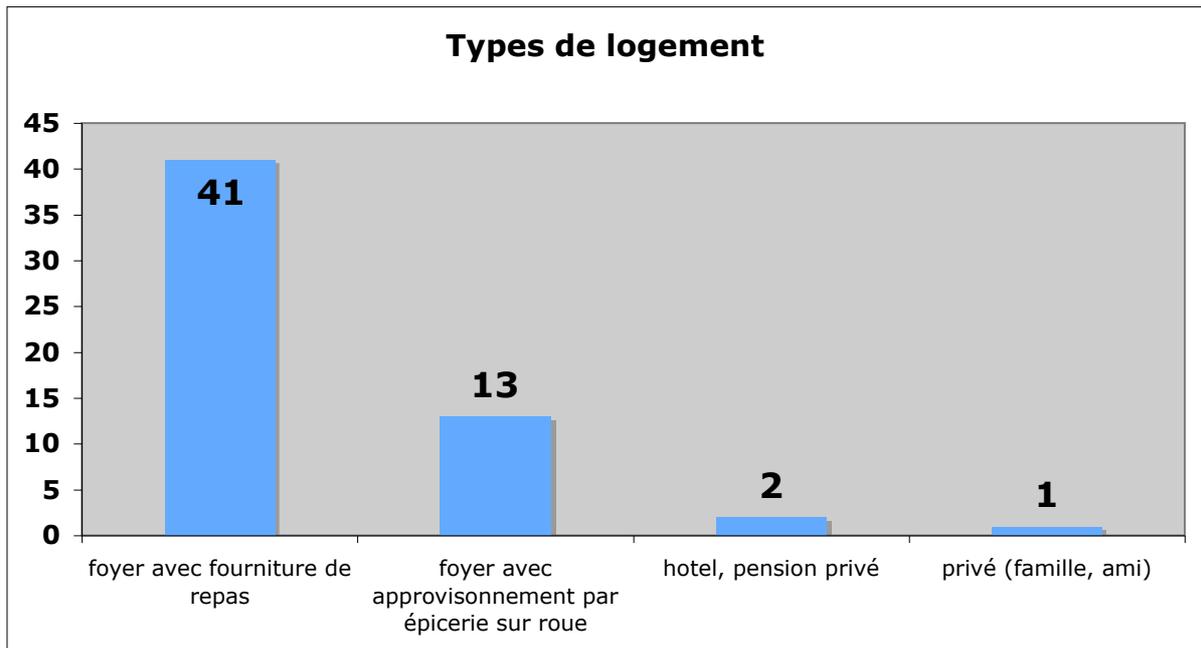
Le collectif réfugié (LFR par après) et la Croix Rouge Luxembourg ont réalisé un bilan du règlement grand-ducal du 8 juin 2012 fixant les conditions et les modalités d'octroi de l'aide sociale aux demandeurs de protection internationale un an après l'entrée en vigueur de ce dernier.

Nous avons opéré en deux temps. Dans un premier temps, nous avons diffusé un questionnaire destiné aux bénéficiaires de l'aide sociale : demandeurs de protection internationale (DPI), bénéficiaires du sursis à l'éloignement, bénéficiaires du report à l'éloignement. Les demandeurs de protection internationale enregistrés auprès de la Direction de l'immigration, mais qui sont en attente de leur premier rendez-vous avec l'assistant(e) social(e) de l'OLAI, et de ce fait ne bénéficiant pas encore de leur allocation mensuelle, n'ont pas fait objet de cette enquête. Elle s'est déroulée du 2 au 30 avril 2013, de façon anonyme, par l'intermédiaire des associations qui sont en relation avec le public cible : Caritas, Croix Rouge, CLAE. Chacune de ces associations a proposé aux bénéficiaires de l'aide sociale, venant à la permanence et aux résidents des foyers gérés par les associations, de répondre à ce questionnaire disponible en 4 langues : serbo-croate, albanais, anglais et français. Les répondants avaient également la possibilité de se faire aider par une personne de l'association. Dans ce questionnaire, nous nous sommes d'abord informés sur la composition du ménage ainsi le type de logement des répondants. Puis, nous avons interrogé les personnes pour savoir si elles avaient les moyens de payer les frais médicaux, les produits d'hygiène, les besoins alimentaires et vestimentaires, les activités et les loisirs, ainsi que les frais liés aux démarches administratives. 57 réponses ont été enregistrées. La demande a été adressée au CEFIS pour réaliser l'encodage et l'analyse du questionnaire.

Dans un second temps, nous avons organisé un brainstorming avec les travailleurs sociaux des associations mentionnées plus haut, qui sont en contact régulier avec les DPI, et gèrent leur quotidien dans les foyers ou dans les autres structures d'accueil. L'idée étant que chacun fasse part de son expérience, depuis l'entrée en vigueur du nouveau règlement grand-ducal fixant l'allocation mensuelle à 25 euros par personne adulte et 12,50 euros par enfant mineur.

L'ensemble de ce procédé, l'enquête de terrain et le brainstorming, a été réalisé dans une perspective informative et ne peut prétendre à un caractère scientifique. Cependant, dans la mesure où il a été réalisé par des professionnels qui côtoient tous les jours des demandeurs de protection internationale, cela ne la rend que plus intéressante et valide. L'analyse et les conclusions de ce rapport doivent permettre le débat entre tous les partenaires, associatifs, administratifs, et politiques, qui travaillent sur le terrain. C'est du moins dans cet état d'esprit que nous avons travaillé.

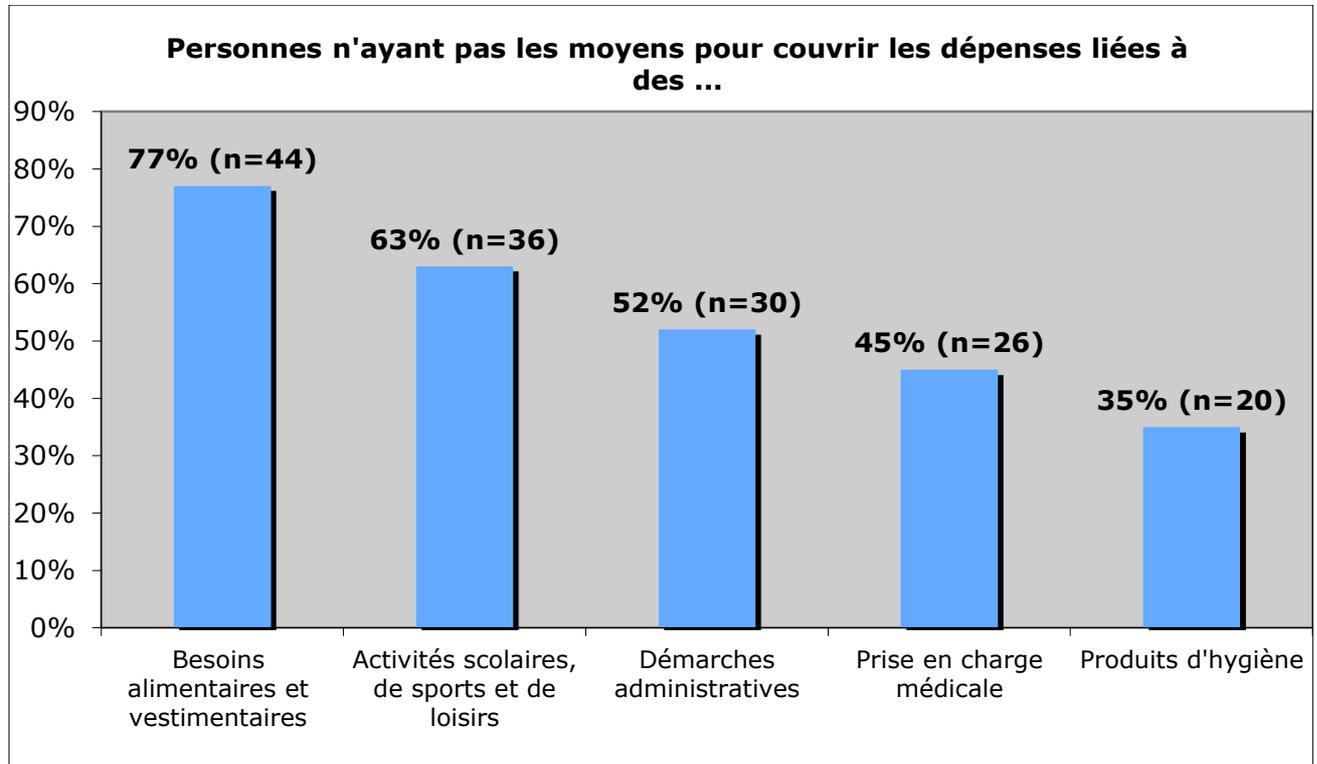
## 1. La question du Logement



La majorité des répondants à notre questionnaire vivent en foyer avec fourniture des repas (72 %), et 13 personnes vivent dans un foyer avec approvisionnement. Deux se trouvent en hôtel ou pension et une personne dans une structure privée. La prise en charge des DPI dans les foyers est majoritaire au Luxembourg même si, en cas de demandes importantes, il est possible de loger les personnes dans les hôtels ou pensions. Cependant, comme tous les foyers ne sont pas dotés d'un personnel encadrant, nous pouvons d'ores et déjà poser la question des DPI qui vivent en dehors des foyers encadrés, sans le soutien de travailleurs sociaux sur place qui apportent des aides ponctuelles.

## 2. Avez-vous assez de moyens pour couvrir vos frais liés à... ?

Dans le questionnaire que nous avons distribué, nous avons demandé si les personnes avaient les moyens de couvrir des dépenses liées à des besoins de tous les jours. Le tableau ci-dessous résume la situation par rapport aux réponses que nous avons reçues, que nous compléterons par le témoignage des travailleurs sociaux.



Globalement, les personnes éprouvent plus de difficultés par rapport aux besoins alimentaires et vestimentaires (77%), suivis des activités et des loisirs (63%) et les frais liés aux démarches administratives (52%). Puis, 45% des personnes citent la prise en charge médicale et 35% les produits d'hygiène. Voyons à présent l'analyse en détail de cette question point par point.

### 1. Besoins alimentaires et vestimentaires

- Il s'agit de la proposition la plus citée par les répondants. 44 personnes ont répondu qu'elles n'avaient pas assez de moyens pour couvrir ces dépenses.
  - Les répondants disent avoir principalement des difficultés par rapport aux vêtements (3/4 environ), puis les chaussures et les chaussettes.
  - Sont également cités par la moitié des répondants des problèmes liés à la nourriture, certains soulignant la nourriture pour les enfants en bas âge. Il est intéressant de noter que les personnes vivant en foyer avec approvisionnement sur roue soulignent le manque de choix dans les fruits et légumes.
  - L'absence de viande halal est également évoquée à plusieurs reprises.

L'ensemble des propositions ci-dessous a été confirmé par les travailleurs sociaux. Les difficultés sont surtout liées par rapport à des besoins spécifiques, de la nourriture pour les bébés ou les jeunes enfants, des vêtements ou chaussures pour la pratique de sport, etc.

## **2. Activités scolaires, de sports et de loisirs**

- 36 personnes ont répondu ne pas avoir suffisamment de moyens pour faire des activités de loisirs et des sorties, notamment :
  - Sport, piscine, vélo.
  - Difficulté pour avoir des tenues et des chaussures de sport.
  - Cinéma, TV, internet, musique.
  - Pour les enfants, les activités scolaires et les comités de parents.
- Ce sont les jeunes adultes qui se sont le plus exprimés sur cette question, que ce soit pour les sorties ou la pratique de sports.

C'est par rapport à l'école que les frustrations et le sentiment d'humiliation se font le plus ressentir. Dans la mesure où les moindres frais doivent faire l'objet d'une demande à l'administration (prendre un rendez-vous, justifier, attendre la somme, etc.), tous les actes aux quotidiens, des photocopies, payer les comités de parents pour une sortie, sont compliqués.

*« Parfois les comités de parents organisent des activités et des sorties, mais les DPI n'y participent pas, car ils n'ont pas les moyens, ce qui exclut les enfants des classes. Il y a un repli sur soi et développe un sentiment d'exclusion. Les démarches pour avoir un simple bon de 6 euros sont lourdes, il y a des rendez-vous qu'il ne faut pas manquer dans les bureaux avec des heures d'ouverture limitées et strictes » (...) « Il y a eu le cas d'un jeune qui refusait d'aller à la cantine parce qu'il avait peur qu'on le fasse payer. On a dû le convaincre en lui expliquant que c'était gratuit, il avait trop peur de devoir payer alors qu'il n'avait pas assez d'argent »*

## **3. Démarches administratives**

- 30 personnes ont cité cette proposition, notamment :
  - Des problèmes pour téléphoner aux avocats ont été soulevés à plusieurs reprises.
  - Un problème qui n'est pas lié à des frais, mais ressemble plus à une forme d'attente par rapport au manque d'écoute.
  - Des problèmes de délais d'attente et de rendez-vous avec l'administration qui seraient trop longs sont souvent mentionnés.
  - Des problèmes de surpopulation dans les foyers ont été mentionnés à plusieurs reprises. Certains répondants à questionnaire faisant état de la présence de 8 personnes dans une même chambre. Cette promiscuité n'est pas sans entraîner des soucis d'hygiène et de promiscuité.

Essentiellement, les difficultés ne sont pas d'ordre matériel, mais humain. Le manque d'écoute et le sentiment d'infériorité face à une administration perçue comme distante sont développés chez les DPI. Les difficultés pour joindre la bonne personne, l'attente au téléphone ou au guichet, etc., créent des tensions et favorisent un climat néfaste et délétère.

Pour les travailleurs sociaux, et probablement pour les fonctionnaires de l'OLAI, les conditions de travail se sont fortement alourdies, car la gestion administrative prend beaucoup plus de temps au détriment du contact humain avec les concernés.

#### 4. Difficultés par rapport à la prise en charge médicale

- 26 personnes ont répondu à cette question, en soulignant notamment les problèmes par rapport aux :
  - Médicaments.
  - Tiers payant.
  - Tarifs élevés des spécialistes.
  - Lenteurs des remboursements de la CNS.

Le système de bons uniques par consultation crée énormément de difficultés lors des trois premiers mois, parce que les délais sont trop longs pour obtenir des bons médicaux à l'OLAI, et qu'il faut à chaque fois s'y déplacer pendant les horaires d'ouvertures. Ainsi, les démarches sont lourdes et longues, elles compliquent le travail des travailleurs sociaux, de l'administration. Les DPI qui tombent malades les week-ends ou le soir sont pénalisés, quant aux personnes vulnérables, elles le sont encore plus (femmes enceintes, jeunes, personnes qui ont des problèmes psychologiques).

Les travailleurs sociaux soulignent des problèmes relatifs au non-paiement de factures médicales, dont l'une des conséquences est le refus de certains médecins de prendre en charge les DPI, ce qui n'est pas sans créer des tensions par la suite. Certes, il arrive souvent que les foyers avancent de l'argent pour payer une consultation, mais la question des médicaments est tout aussi problématique que les factures des médecins non payées, car c'est important de les obtenir sans délai pour se soigner. De fait, quand tout cela demande du temps et de l'énergie, parfois les DPI ne se soignent plus, car ils n'arrivent pas à obtenir les traitements et finissent par abandonner.

La question du système de fonds de roulement a été abordée. Il s'agit d'un système assez compliqué au niveau de la compréhension et de la gestion, aussi bien pour les DPI que pour les travailleurs sociaux. L'abaissement du montant de l'aide sociale a rendu ses bénéficiaires complètement dépendants de ce système, car les tarifs pratiqués par les médecins généralistes et spécialistes au Luxembourg dépassent de loin la somme de 25€ de l'allocation mensuelle. La gestion des justificatifs (cumulation des montants de la participation personnelle due pour chaque facture) nécessaires pour demander le renouvellement de ce fonds exige une bonne compréhension du fonctionnement du système, mais également une certaine rigueur qui manque souvent dans les cas des personnes fragiles comme les DPI les plus jeunes ou les plus âgés, les personnes traumatisées psychologiquement, etc. Si les résidents des foyers encadrés peuvent compter sur l'aide du personnel encadrant dans la gestion du fonds de roulement, comment font les DPI qui sont en dehors de ces structures ? Les personnes les plus vulnérables ne se désistent-elles pas des soins médicaux face à la complexité du système ? Lors du brainstorming avec les travailleurs sociaux organisé dans le cadre de l'enquête, plusieurs participants ont témoigné que le système de fonds de roulement décourage et constitue une barrière pour mettre en place un traitement adapté.

Enfin, le personnel encadrant ne se sent pas toujours compétent pour faire face à des personnes qui ont justement des problèmes psychologiques ou des traumatismes liés à leur vécu.

## 5. Des difficultés liées à des produits d'hygiène

- 20 personnes ont répondu ne pas avoir les moyens, soulignant :
  - La lessive et le savon, notamment la mauvaise qualité de ses produits. Ces remarques viennent surtout des personnes vivant en foyer avec approvisionnement sur roue.
  - Les produits de toilette.

Le système d'approvisionnement sur roue semble poser des problèmes, d'une part, à cause de la mauvaise qualité des produits, d'autre part, parce qu'on a constaté que certains produits coûtent plus cher par rapport aux supermarchés discounts. Par ailleurs, des pratiques ont été mises en place où les DPI peuvent demander au chauffeur des commandes spécifiques ; seulement, dans la mesure où elles ne sont pas réglementées, ces pratiques sont aléatoires, soumises au cas par cas et au bon vouloir du chauffeur, ce qui peut poser problème.

L'autre point mentionné est celui des sous-vêtements. Les bons d'hygiène délivrés par l'OLAI ne couvrent pas ce type de besoin, d'autant que les bons d'habillement qui existaient auparavant ont été supprimés. Les vestiaires de Caritas et de Croix Rouge ne disposent que rarement de sous-vêtements. Enfin, les gens qui vivent dans les foyers avec approvisionnement sur roue ne reçoivent pas de bons d'hygiène.

### Conclusion.

- **Une situation de dépendance** : Le fait de réduire l'aide en espèces à 25 euros par mois (respectivement à 12,50 euros par enfant) et de développer un système de bons a mis les bénéficiaires de l'aide sociale dans une situation de dépendance totale face à l'administration (foyer, OLAI, etc.). Les DPI doivent solliciter des aides constamment, auprès des travailleurs sociaux, auprès de l'OLAI et des organismes d'aides. Le nouveau système crée la surcharge du travail administratif pour les travailleurs sociaux qui va au détriment de l'encadrement social et du contact humain avec les concernés. Un système qui permet aux DPI une gestion plus autonome pour qu'ils puissent gérer eux-mêmes les dépenses courantes comme les factures médicales, sous-vêtements, produits d'hygiène, frais liés à la scolarisation des enfants (photopies, excursions scolaires) est de loin préférable.
- **Révision du montant de l'allocation** : Les associations membres du LFR et la Croix Rouge Luxembourg insistent sur la révision du montant de l'allocation mensuelle pour les bénéficiaires de l'aide sociale en l'alignant sur leurs besoins réels et favorisant l'esprit de la plus grande autonomie de ces derniers, à l'instar de l'Allemagne qui a reconnu que les allocations étaient insuffisantes, pour revenir sur son système d'allocation (voir annexe I).
- **Application de la directive accueil** : Plusieurs dispositions législatives du règlement grand-ducal semblent incompatibles avec le texte de la Directive 2013/33/UE du Parlement Européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte). Les dispositions de cette directive devront être transposées dans la loi luxembourgeoise au plus tard le 20 juillet 2015 (voir annexe II).
- **Revoir les aides qui ont été supprimées** : Plusieurs besoins des bénéficiaires de l'aide sociale restent non couverts, car certaines aides qui n'avaient pas été

réglementées par le texte législatif ont été abolies en même temps que l'abaissement du montant de l'allocation mensuelle (les bons de sous vêtement par exemple).

- **La question du cas par cas :** Le nouveau système favorise le « cas par cas » et n'a pas de base transparente. Ceci crée des tensions, entre les bénéficiaires et l'administration, mais aussi entre les bénéficiaires eux-mêmes qui sont mis en concurrence entre eux.

## **ANNEXE I : Résumé succinct du jugement de la Cour de justice constitutionnelle allemande de juillet 2012 concernant l'aide sociale aux demandeurs de protection internationale**

« Le tribunal constitutionnel de la République Fédérale d'Allemagne a décidé que les allocations sous forme monétaire pour demandeurs de protection internationale sont incompatibles avec le droit fondamental pour vivre de manière digne parce qu'elles ne sont pas assez élevées. Les allocations sont insuffisantes parce qu'elles n'ont jamais été adaptées depuis 1993 bien que les prix en général, en Allemagne, ont évolué de manière constante vers la hausse (30%). En outre, le montant des allocations a été fixé de manière aléatoire et ne correspond pas à la réalité des nécessités de la vie courante.

Le législateur est obligé de trouver immédiatement une nouvelle réglementation pour ces allocations assurant un minimum pour mener une vie digne. Entretemps, la cour constitutionnelle a trouvé une réglementation transitoire (depuis le 1er janvier 2011 jusqu'à ce que le législateur ait rempli son devoir de trouver une nouvelle réglementation).

Cette décision est motivée principalement par :

1. art1 : le montant de cette allocation doit être fixé par le législateur et elle ne peut pas être inférieure à l'évidence et doit être fixée de manière conforme à la réalité comme c'était déjà le cas lors de la décision du tribunal constitutionnel concernant les indemnités de chômage de février 2010.
  - a. L'article 1 paragraphe 1 de la loi fondamentale garantit de délivrer un minimum d'existence pour mener une vie décente. Ce droit fondamental concerne les Allemands et les personnes étrangères qui se trouvent sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne de manière égale. La loi fondamentale ne permet pas d'adapter l'allocation sous prétexte que le niveau de vie des pays de provenance est inférieur à celui d'Allemagne. De même, la loi fondamentale ne permet pas d'adapter ces allocations selon le statut de résidence des personnes (...). En outre le législateur doit se conformer au droit de l'Union européenne et le droit des gens.
  - b. Il faut adapter le montant de manière continue et faire des adaptations régulières. Si l'on constate un besoin en dessous du minimum, il faut définir ce groupe clairement comme résidents à très courte durée et il n'est plus justifié si la durée de résidence est plus longue que prévu.
2. Les prestations actuelles ne correspondent pas à ces principes.
  - a. Les sommes fixées par la loi d'asile sont insuffisantes de manière évidente. Elles n'ont pas été modifiées depuis 1993 bien que le niveau des prix a augmenté de 30%. Le législateur avait prévu un mécanisme d'adaptation, mais il n'avait jamais été respecté.
  - b. Les allocations monétaires ne sont pas conformes à la réalité et leur mesure n'est pas justifiable (...) La prise en considération de politique migratoire pour limiter l'arrivée des demandeurs d'asile par une baisse des allocations n'est pas autorisée non plus. La dignité de l'homme ne peut pas être modifiée par la politique migratoire. Le minimum d'existence pour un chef de ménage est chiffré à 206€ par mois en outre une somme de 130€ pour les besoins personnels doit être accordée.

## **ANNEXE II : Règlement grand-ducal « Aide Sociale aux demandeurs de protection internationale » et Directive accueil des personnes demandant la protection internationale**

En 2012, le Collectif Réfugiés s'était autosaisi de la rédaction d'un avis sur le projet du règlement grand-ducal « Aide Sociale aux demandeurs de protection internationale » qui a été transmis au Conseil d'État, à la Chambre des Députés et à Madame Marie-Josée Jacobs. Ce n'est pas sans satisfaction que nous avons constaté à l'époque que le texte définitif tel que publié dans le Mémorial tient compte de certaines remarques et inquiétudes exprimées dans cet avis.

Néanmoins certaines dispositions législatives du règlement grand-ducal semblent incompatibles avec le texte de la Directive 2013/33/UE du Parlement Européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte). Les dispositions de cette directive devront être transposées dans la loi luxembourgeoise au plus tard le 20 juillet 2015.

### **1. Article 5 (b) et (d) sur la limitation et le retrait de l'aide sociale**

Les points mentionnés du règlement grand-ducal « Aide Sociale aux demandeurs de protection internationale » prévoient la limitation et le retrait de l'aide sociale si « *le bénéficiaire de l'aide sociale ou un membre de sa famille qui l'accompagne s'est comporté de manière violente ou menaçante (...)* ». Or, ces dispositions ne semblent pas conformes à l'article 20(5) de la refonte de la Directive Accueil selon lequel les décisions impliquant la limitation, le retrait ou refus du bénéfice des conditions d'accueil sont fondées sur la situation particulière de la **personne concernée**, en particulier dans le cas des personnes vulnérables, compte tenu du principe de proportionnalité. Ces décisions sont prises au cas par cas, objectivement et impartialement, et doivent être motivées.

En outre, le LFR rejoint la position de l'UNHCR qui dans son avis du 6 mars 2012 « *attire également l'attention sur le fait que les mesures destinées à réduire ou refuser le bénéfice de l'aide sociale peuvent aussi affecter les membres de la famille du demandeur, en ce compris les enfants, et être incompatibles avec les dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant* » (point 20 de l'avis du HCR).

**Le LFR invite le gouvernement luxembourgeois à supprimer les termes « ou un membre de sa famille qui l'accompagne » à l'article 5 (b) et (d) du règlement grand-ducal**

### **2. Article 8 sur le montant de l'aide sociale**

Dans son avis précité, le LFR s'est opposé à l'abaissement des aides sociales. Le LFR se posait sérieusement la question comment les concernés seraient en mesure d'assurer leur hygiène corporelle, le paiement de la part patient lors d'une consultation médicale, les besoins spécifiques des nourrissons, les besoins vestimentaires, activités interculturelles et autres. Les résultats de l'enquête menée auprès des concernés ont malheureusement en grande partie confirmé nos craintes.

C'est ainsi que le LFR salue le rajout important fait à l'article 17 de la refonte de la Directive Accueil sur les règles générales relatives aux conditions matérielles d'accueil qui au point 5 stipule : « *Lorsque les États Membres octroient les conditions matérielles d'accueil sous*

*forme d'allocations financières ou de bons, le montant de ceux-ci est fixé en fonction du ou des niveaux établis dans l'État Membre concerné, soit par le droit, soit par la pratique, pour garantir un niveau de vie adéquat à ses ressortissants. »*

**Le LFR invite le gouvernement luxembourgeois à revoir le montant de l'aide sociale**

### **3. Article 10 sur les mineurs non accompagnés**

Le LFR rend attentif que le présent article du règlement grand-ducal transpose d'une manière incomplète l'article 24 (3) de la Directive Accueil qui stipule : « Les États membres commencent à rechercher dès que possible après la présentation d'une demande de protection internationale les membres de la famille du mineur non accompagné, le cas échéant avec l'aide d'organisations internationales ou d'autres organisations compétentes, tout en protégeant l'intérêt supérieur du mineur ».

**Le LFR invite le gouvernement luxembourgeois à compléter l'article 10 du règlement grand-ducal par la disposition contenue dans l'article 24(3) de la Directive Accueil (refonte)**