

Rapport spécial

portant sur le soutien financier accordé par l'Etat dans le cadre 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



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

LISTE DES ABREVIATIONS.....	8
I. LES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES.....	9
1. PRÉSENTATION DU CONTRÔLE DE LA COUR.....	9
1.1. INTRODUCTION	9
1.2. CHAMP ET OBJECTIFS DE CONTRÔLE.....	9
1.3. MINISTÈRES CONCERNÉS PAR LA LOI ASFT	10
1.4. CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE	12
1.5. ENVERGURE FINANCIÈRE ET EFFECTIFS.....	18
1.6. ÉCHANTILLON DE CONTROLE	20
2. CHRONOLOGIE DES TRAVAUX DE CONTRÔLE.....	23
3. AGRÉMENT.....	25
3.1. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	25
3.1.1. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL	25
3.1.2. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS PROPRES À CHAQUE MINISTÈRE	35
4. SOUTIEN FINANCIER DE L'ÉTAT	44
4.1. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	44
4.1.1. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL	44
4.1.2. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS PROPRES À CHAQUE MINISTÈRE	60
5. COMMISSION D'HARMONISATION ET COMITÉ DE CONCERTATION	68
5.1. COMMISSION D'HARMONISATION	68
5.2. COMITE DE CONCERTATION	71
6. DISPOSITIONS LEGALES, RÉGLEMENTAIRES, CONVENTIONNELLES ET DEROULEMENT PROCEDURAL	73
6.1. AGREMENTS.....	73
6.2. SOUTIEN FINANCIER	88
II. PRISE DE POSITION DES MINISTÈRES	113
ANNEXE :	153



LISTE DES ABREVIATIONS

A.S.B.L.	Association(s) sans but lucratif
ASFT	Activité Sociale, Familiale et Thérapeutique
CCH	Convention Cadre Horaire
CCT-SAS	Convention collective de travail pour les salariés du Secteur d'Aide et de Soins et du Secteur social
CH	Commission d'Harmonisation
CHASFT	Cellule d'harmonisation ASFT du MENJE
CIA	Cellule infrastructures ASFT du MENJE
FEDAS	Fédération des acteurs du secteur social au Luxembourg
IGF	Inspection générale des finances
ITM	Inspection du travail et des mines
LOI ASFT	Loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique
MEGA	Ministère de l'Egalité entre les femmes et les hommes
MENJE	Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse
MIFA	Ministère de la Famille
MISA	Ministère de la Santé
ONE	Office national de l'enfance
OPJ	Officier de police judiciaire
SEA	Service d'éducation et d'accueil pour enfants
SISF	Service des infrastructures socio-familiales du MIFA

I. LES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES

1. Présentation du contrôle de la Cour

1.1. Introduction

L'article 5, paragraphe (2) de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes dispose que la Cour peut présenter à tout moment, soit à la demande de la Chambre des députés, soit de sa propre initiative, ses constatations et recommandations sous forme de rapports spéciaux sur des domaines spécifiques de gestion financière.

Suite à un courrier du 15 octobre 2020 de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire de la Chambre des députés, la Cour des comptes a rédigé un rapport sur le secteur conventionné dit « ASFT » (Activité Sociale, Familiale et Thérapeutique).

Des entretiens avec les responsables des entités contrôlées ainsi qu'une analyse des documents mis à disposition de la Cour ont constitué les instruments pour identifier, recueillir et valider les informations nécessaires à l'établissement des constatations et recommandations du présent rapport.

1.2. Champ et objectifs de contrôle

Les objectifs poursuivis par la Cour sont définis par la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes. A l'article 3 (1), il est précisé que « *la Cour des comptes examine la légalité et la régularité des recettes et des dépenses ainsi que la bonne gestion financière des deniers publics* ».

La loi modifiée du 8 septembre 1998, dite « loi ASFT », règle les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. En vertu de son article 11, l'Etat est habilité à apporter un soutien financier sous forme d'un subside ou d'une participation financière pour l'exercice des activités énoncées à l'article 1^{er} de ladite loi ainsi que pour les investissements y relatifs.

Selon l'article 12 de la loi ASFT, les frais de fonctionnement (frais courants d'entretien et de gestion, frais en relation avec le louage, l'entretien et la réparation des bâtiments et l'équipement mobilier et frais résultant des prestations spécifiques fournies par l'organisme concerné) ainsi que les frais de personnel peuvent être pris en considération pour la détermination de la participation financière étatique au coût d'une activité éligible.

Il convient de souligner que le contrôle exercé par la Cour porte uniquement sur l'emploi de la participation financière étatique relative aux frais de fonctionnement et aux frais de personnel, alors que les frais d'investissements ne font pas l'objet du présent rapport.

L'un des principaux objectifs du présent rapport consiste à procéder à une analyse des dispositifs de contrôle mis en œuvre dans le cadre de la loi ASFT, ainsi que de la coordination interministérielle qui en découle.

Pour ce faire, la Cour se base sur les agréments délivrés et les conventions de financement conclues entre les organismes gestionnaires et l'Etat afin d'analyser le respect des critères légaux, réglementaires et conventionnels.

1.3. Ministères concernés par la loi ASFT

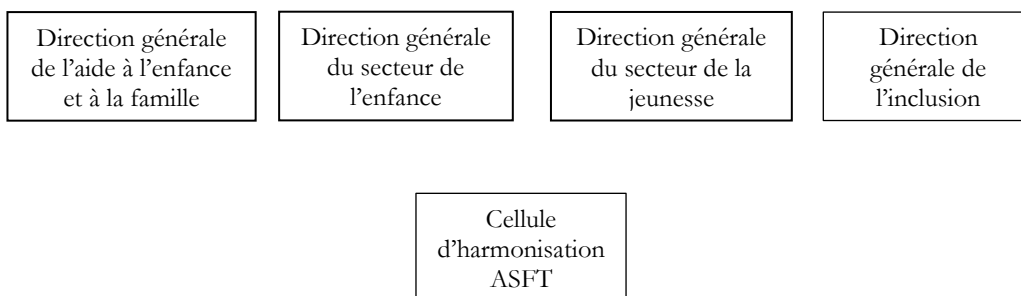
Les ministères en charge de l'application de la loi ASFT sont les suivants :

1. Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (ci-après dénommé « MENJE ») ;
2. Ministère de la Famille (ci-après dénommé « MIFA ») ;
3. Ministère de la Santé (ci-après dénommé « MISA ») ;
4. Ministère de l'Egalité entre les femmes et les hommes (ci-après dénommé « MEGA »).

Au sein de chacun de ces ministères, l'octroi et le contrôle des agréments et des participations financières étatiques sont confiés à différents intervenants en fonction de leur domaine de compétence.

Il s'agit de directions générales, de divisions ou de départements spécifiques au sein des ministères.

1. MENJE



Au sein du MENJE, quatre directions générales sont en charge de l'octroi et du contrôle des agréments et des participations financières étatiques.

La Cellule d'harmonisation ASFT (ci-après dénommée « CHASFT ») a été créée en 2021 et se compose d'un collaborateur qui a pour objectif de soutenir les quatre directions générales du MENJE dans le cadre de leurs missions dévolues par la loi ASFT.

La CHASFT entend faciliter l'échange entre les quatre directions générales du ministère ainsi qu'avec les trois autres ministères concernés par la loi ASFT, et ceci notamment à travers la Commission d'Harmonisation¹.

En sus, parmi les missions de la cellule, il y a lieu de relever le pilotage du secteur ASFT en matière de financement, de gestion et d'infrastructures. La CHASFT vise à harmoniser les modes de financement appliqués par les quatre directions générales du ministère, dont principalement les frais dits « frais généraux », ainsi que les modalités de gestion par l'intermédiaire d'une standardisation des procédures de contrôle des décomptes dans le cadre du soutien financier apporté par le ministère et, finalement, le développement d'une stratégie commune en matière d'infrastructures.

En parallèle, l'agent de la CHASFT s'efforce d'optimiser les prévisions budgétaires et accompagne les négociations de la convention collective de travail pour les salariés du Secteur d'Aide et de Soins et du Secteur social (CCT-SAS), et ceci notamment à travers la Commission Paritaire².

2. MIFA



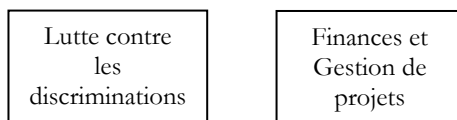
Au sein du MIFA, quatre divisions sont en charge de l'octroi et du contrôle des agréments et des participations financières étatiques.

3. MISA

Département de la Santé sociale

Au sein du MISA, le département de la Santé sociale est en charge de l'octroi et du contrôle des agréments et des participations financières étatiques.

4. MEGA



¹ Voir point 1.4.1.4 pour la description de l'objet de la Commission d'Harmonisation

² Voir point 1.4.1.3 pour la description de l'objet de la Commission Paritaire

Au sein du MEGA, l'octroi et le contrôle des agréments et des participations financières étatiques incombent principalement à un agent affecté au Service de lutte contre les discriminations et à un agent affecté au Service des finances et gestion de projets.

Au-delà des fonctions qui leur sont assignées, ces agents assurent également l'octroi des agréments et des financements à l'attention des gestionnaires conventionnés.

1.4. Cadre légal et réglementaire

Les lois et règlements suivants délimitent le périmètre de contrôle du présent rapport :

- 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 ») ;
- Loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille ;
- Règlement grand-ducal modifié du 10 décembre 1998 portant organisation et fonctionnement de la Commission Paritaire en exécution de l'article 12-b) de la loi du 8.9.1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique ;
- Règlement grand-ducal modifié du 10 décembre 1998 portant organisation et fonctionnement de la Commission d'Harmonisation en exécution de l'article 15 de la loi du 8.9.1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique.

1.4.1. Cadre légal

1.4.1.1. Agrément

L'article 1^{er} de la loi ASFT dispose que *« nul ne peut, à titre principal ou accessoire et contre rémunération, entreprendre ou exercer d'une manière non-occasionnelle l'une des activités ci-après énumérées, dans le domaine social, socio-éducatif, médico-social ou thérapeutique s'il n'est en possession d'un agrément écrit, suivant leurs compétences respectives, soit du ministre de la Famille, soit du ministre de la Promotion féminine, soit du ministre de la Jeunesse, soit du ministre de la Santé »*.

L'article 2 détermine les conditions requises pour l'obtention d'un agrément et précise que *« les conditions ci-dessus ainsi que les modalités du contrôle des conditions sont précisées par règlement grand-ducal qui détermine les renseignements ou données à fournir et les pièces à joindre à la demande d'agrément. Le contrôle de ces conditions incombe au ministre compétent »*.

1.4.1.2. Soutien financier de l'Etat

Le chapitre 2 de la loi ASFT définit le cadre légal qui autorise l'Etat à accorder un soutien financier pour des activités dans le domaine social, socio-éducatif, médico-social et thérapeutique.

L'article 11 dudit chapitre fixe les conditions d'octroi d'une participation financière de l'Etat :

« L'Etat est autorisé à accorder un soutien financier pour l'exercice des activités visées à l'art. 1^{er}, ainsi que pour les investissements y relatifs.

Le soutien financier peut prendre forme d'un subside ou d'une participation financière qui est accordé à condition:

- a) que le bénéficiaire accepte de signer avec l'Etat une convention qui détermine :*
 - 1) les prestations à fournir et les modalités de gestion financière à observer par le bénéficiaire ;*
 - 2) le type de participation financière de l'Etat ;*
 - 3) les moyens d'information, de contrôle et de sanction que possède l'Etat en relation avec les devoirs du bénéficiaire définis sous 1)*
 - 4) les modalités de coopération entre les parties contractantes sans pour autant affecter la gestion qui est de la responsabilité du bénéficiaire ;*
- b) que le bénéficiaire tienne une comptabilité régulière selon les exigences de l'Etat ;*
- c) que les activités projetées répondent à des besoins effectifs constatés par le Gouvernement en conseil.*

Si le bénéficiaire est une personne morale de droit privé, celle-ci doit être constituée soit en vertu d'une disposition légale particulière, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 28 avril 1928 sur les associations et les fondations, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales ».

L'article 12 recense les recettes et dépenses prises en considération pour la détermination du soutien financier de l'Etat :

« Pour la détermination de la participation financière de l'Etat au coût d'un service géré par un organisme ayant pour finalité une des activités définies à l'article 1^{er} peuvent être prises en considération les dépenses détaillées à l'alinéa qui suit.

Selon le type de participation financière de l'Etat choisi, les recettes fixées par la convention prévue à l'article 11, sous a), sont déduites du total des dépenses.

Ne sont pas pris en considération comme recettes, les dons et legs versés à l'organisme.

Peuvent être considérées les dépenses suivantes :

- a) les frais courants d'entretien et de gestion ;*
- b) les dépenses de personnel qui, pour les besoins de la fixation de la participation de l'Etat, sont chiffrées pour la carrière, le grade et l'échelon de chaque employé ou ouvrier, sur base des salaires ou traitements*

calculés pour les ouvriers d'après les dispositions du contrat collectif des ouvriers de l'Etat, pour les employés/personnel d'encadrement d'après les dispositions de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat et pour les employés/personnel administratif, d'après les dispositions du règlement modifié du Gouvernement en conseil du 1^{er} mars 1974 fixant le régime des indemnités des employés occupés dans les administrations et services de l'Etat.

La valeur du point indiciaire est fixée par référence à l'art. 1^{er} B) de la loi du 22 juin 1963 portant fixation de la valeur numérique des traitements des fonctionnaires de l'Etat, ainsi que des modalités de mise en vigueur de la loi du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, telle qu'elle a été modifiée.

Font partie du calcul de la participation de l'Etat, les dépenses encourues par le versement d'une biennale supplémentaire par les organismes aux employés de leurs services.

Sont également pris en considération :

- *les dépenses engendrées par les mesures spécifiques ou générales concernant les rémunérations, les conditions de travail, les avantages sociaux que l'Etat prend pour ses agents ;*
- *les frais résultant de compensations pouvant être allouées au personnel qui, en raison des exigences particulières de la prise en charge de leurs usagers, est obligé de répartir la durée de travail sur une année au maximum ou de travailler par équipes successives à cycle continu.*

(...)

- c) les frais résultant de collaborateurs occasionnels ou bénévoles ;*
- d) les frais en relation avec le louage, l'entretien et la réparation des bâtiments et l'équipement mobilier ;*
- e) le cas échéant, les frais résultant des prestations spécifiques fournies par l'organisme concerné ».*

Enfin, en ce qui concerne le versement de la participation étatique, le dernier alinéa de l'article 12 dispose que :

« L'Etat verse sa participation en totalité ou en partie sous forme d'avances semestrielles, trimestrielles ou mensuelles. L'organisme présente au ministre un décompte annuel. Les sommes indûment touchées sont restituées au Trésor ».

1.4.1.3. Commission Paritaire

L'article 12 du chapitre 2 de la loi ASFT prévoit également la création d'une commission, dite « Commission Paritaire », convoquée lors de toute modification légale ou réglementaire affectant les dépenses de personnel définies au point b) de l'article afférent :

« Les dépenses de personnel ainsi établies constituent une enveloppe financière qui est fixée par le budget de l'Etat, la commission paritaire, définie aux alinéas qui suivent, demandée en son avis, toutes les fois qu'une nouvelle

disposition légale ou réglementaire ou une convention collective modifie les rémunérations, conditions de travail ou avantages sociaux des agents de l'Etat.

L'avis de la commission paritaire comprend une évaluation de l'impact financier des modifications citées à l'alinéa précédent, ainsi qu'une proposition d'adaptation, suite à l'impact financier prédéterminé, du montant de l'enveloppe financière.

La commission se compose de respectivement un représentant du ministre des Finances, du ministre de la Fonction publique, de chaque ministre concerné par la présente loi, de chacun des syndicats les plus représentatifs au niveau national et de chacun des organismes regroupant au niveau national les employeurs signataires des conventions collectives du secteur social. La durée du mandat et les modalités de nomination et de fonctionnement de la commission sont réglées par règlement grand-ducal ».

Ainsi, le règlement grand-ducal modifié du 10 décembre 1998 *portant organisation et fonctionnement de la Commission Paritaire en exécution de l'article 12 b) de la loi du 8.9.1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique* précise les modalités de fonctionnement et la composition de la commission, dont notamment la nomination de ses membres et la durée de leur mandat.

1.4.1.4. Commission d'Harmonisation et Comité de Concertation

Le chapitre 3 de la loi ASFT détermine le cadre légal de la Commission d'Harmonisation et du Comité de Concertation.

• Commission d'Harmonisation

L'article 14 dudit chapitre précise les missions de la Commission d'Harmonisation (ci-après dénommée « CH »), à savoir :

- *« émettre un avis sur la convention-type, ainsi que sur toute proposition de modification y relative ;*
- *faire des propositions de mise en œuvre et, en général, de surveiller l'application des conventions ;*
- *faire, à la demande du ministre compétent, des propositions d'arbitrage en cas de litige entre parties ;*
- *opérer une analyse et émettre un avis sur les décomptes annuels des frais de fonctionnement des services conventionnés ;*
- *faire des recommandations en vue d'une coordination et d'une planification des différentes activités pour lesquelles l'Etat accorde une participation financière ;*
- *étudier, soit de sa propre initiative, soit à la demande du Gouvernement toute question se rapportant aux activités visées à l'article 1^{er} ».*

L'alinéa 1 de l'article 15 fixe la composition de la CH comme suit :

« La commission se compose de 20 membres effectifs et de 20 membres suppléants, dont 10 membres représentant l'Etat et 10 membres représentant les personnes physiques et morales ayant signé une convention avec l'Etat conformément aux dispositions de l'article 11 ».

En sus, l'article 15 prévoit que *« selon le type d'activité concerné la commission peut mettre en place des sous-commissions qui peuvent être chargées de l'étude de questions spécifiques ».*

En ce qui concerne la nomination des membres de la CH, l'article précité dispose que :

« Les membres de la commission sont nommés par le Grand-Duc sur proposition des ministres compétents et des organismes représentant au niveau national les personnes physiques ou morales ci-avant visées. Ne peuvent être membres de la commission les personnes employées par les organismes et services visés par la présente loi.

Le mode de désignation des membres du conseil, la durée de leur mandat et les modalités de fonctionnement de la commission sont déterminés par voie de règlement grand-ducal.

Le Gouvernement met à la disposition de la commission les moyens financiers pour remplir ses missions légales ».

Le règlement grand-ducal modifié du 10 décembre 1998 portant organisation et fonctionnement de la Commission d'Harmonisation en exécution de l'article 15 de la loi du 8.9.1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique fixe les conditions relatives au fonctionnement et à la composition de la commission, notamment en ce qui concerne la nomination de ses membres et la durée de leur mandat.

• Comité de Concertation

Selon l'article 16 du chapitre 3 de la loi ASFT, *« les ministres de la Famille et de la Santé convoquent annuellement un comité de concertation qui réunit :*

- les ministres de la Famille, de la Promotion féminine, de la Jeunesse ainsi que de la Santé ou leurs représentants ;*
- quatre représentants des organismes gestionnaires ayant conclu pour leur(s) service(s) une convention avec l'Etat ;*
- quatre représentants des organismes gestionnaires disposant pour leur(s) service(s) de l'agrément, sans toutefois avoir conclu une convention avec l'Etat ;*
- quatre représentants des syndicats les plus représentatifs.*

Il y a autant de membres suppléants que de membres effectifs.

Le comité de concertation examine et avise :

- les modifications des conditions d'agrément fixées par le règlement grand-ducal prévu à l'article 2 ci-avant*
- le constat établi par le Gouvernement en conseil sur les besoins effectifs conformément à l'article 11 c) ».*

1.4.2. Cadre réglementaire

Dans le cadre de la loi ASFT, les règlements grand-ducaux portent essentiellement sur les modalités d'octroi et de contrôle des agréments.

Au sein de chacun des ministères, l'octroi et le contrôle de l'agrément sont confiés à différents intervenants en fonction de leur domaine de compétence conformément aux règlements grand-ducaux d'exécution en vigueur.

1. MENJE

- Règlements grand-ducaux d'exécution :
 - Règlement grand-ducal du 28 janvier 1999 concernant l'agrément gouvernemental à accorder aux gestionnaires de services pour jeunes ;
 - Règlement grand-ducal modifié du 10 novembre 2006 portant exécution des articles 1^{er} et 2 de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique pour ce qui concerne l'agrément à accorder aux personnes physiques ou aux personnes morales entreprenant ou exerçant une activité de consultation, de formation, de conseil, de médiation, d'accueil et d'animation pour familles³ ;
 - Règlement grand-ducal du 18 février 2009 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires d'internats socio-familiaux et portant exécution de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique ;
 - Règlement grand-ducal modifié du 17 août 2011 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires d'activités pour enfants, jeunes adultes et familles en détresse ;
 - Règlement grand-ducal modifié du 14 novembre 2013 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants.

2. MIFA

- Règlements grand-ducaux d'exécution :
 - Règlement grand-ducal modifié du 8 décembre 1999 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services pour personnes âgées ;
 - Règlement grand-ducal du 9 janvier 2001 portant exécution des articles 1^{er} et 2 de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique pour ce qui concerne l'agrément

³ Ce règlement grand-ducal est applicable au MENJE ainsi qu'au MIFA.

gouvernemental à accorder aux gestionnaires de services pour personnes adultes seules ou avec enfants ;

- Règlement grand-ducal modifié du 23 avril 2004 concernant l'agrément gouvernemental à accorder aux gestionnaires de services pour personnes handicapées et portant exécution de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique ;
- Règlement grand-ducal modifié du 10 novembre 2006 portant exécution des articles 1^{er} et 2 de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique pour ce qui concerne l'agrément à accorder aux personnes physiques ou aux personnes morales entreprenant ou exerçant une activité de consultation, de formation, de conseil, de médiation, d'accueil et d'animation pour familles⁴.

3. MISA

- Règlement grand-ducal d'exécution :
 - Règlement grand-ducal modifié du 10 décembre 1998 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services dans les domaines médico-social et thérapeutique.

4. MEGA

- Règlement grand-ducal d'exécution :
 - Règlement grand-ducal modifié du 19 mars 1999 concernant l'agrément gouvernemental à accorder aux gestionnaires de services pour filles, femmes et femmes avec enfants.

1.5. Envergure financière et effectifs

Selon l'article 11 de la loi ASFT « *l'Etat est autorisé à accorder un soutien financier pour l'exercice des activités visées à l'art. 1^{er}* ».

Les dépenses relatives aux conventions signées entre les organismes bénéficiaires et l'Etat sont effectuées à charge d'une multitude d'articles budgétaires. Pour un aperçu détaillé de ces articles, il y a lieu de se référer à l'annexe A1 du présent rapport.

⁴ Ce règlement grand-ducal est applicable au MENJE ainsi qu'au MIFA.

Le tableau suivant détaille la répartition de la participation financière de l'Etat par ministère au titre de frais de personnel et de fonctionnement relevant du secteur ASFT entre 2016 et 2020 :

Tableau 1 : Participation financière par ministère

Ministères	2016	2017	2018	2019	2020
MENJE	298.447.463	320.329.805	353.506.667	418.293.270	466.325.610
MIFA	89.150.358	96.783.798	102.305.598	121.215.933	126.669.477
MISA	40.925.358	42.311.250	46.702.714	52.912.384	57.595.192
MEGA	11.892.297	12.562.664	14.434.583	15.164.258	16.860.667
Total de l'exercice	440.415.476	471.987.517	516.949.562	607.585.845	667.450.946
Variation en %	-	7,2%	9,5%	17,5%	9,9%

Source chiffres (en euros) : SAP (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

La Cour note que les dépenses ont connu une croissance de 51,4% entre 2016 et 2020.

Enfin, le tableau ci-dessous reprend les informations concernant les effectifs au 31 décembre 2022 en nombre réel et en équivalent temps plein par ministère, pour lesquels une prise en charge a été accordée par l'Etat.

Tableau 2 : Effectifs au 31.12.2022 par ministère

Ministères	Effectifs au 31.12.2022	
	En nombre réel	En équivalent temps plein (ETP)
MENJE	12.991 ⁵	7.015,33
MIFA	1.233	727,10
MISA	769	534,85
MEGA	202	137,50

Source chiffres : ministères ; tableau : Cour des comptes

1.6. Echantillon de contrôle

Les critères à la base de la constitution de l'échantillon de contrôle de la Cour sont les suivants :

- une convention au moins par département ministériel ;
- des conventions conclues avec des gestionnaires actifs auprès de plusieurs ministères et/ou départements ministériels ;
- les différents statuts juridiques des organismes bénéficiaires (associations sans but lucratif (dites « a.s.b.l. »), fondations, personnes physiques, ...) ;
- les différents modes de financement appliqués dans le cadre de la législation ASFT, à savoir :
 - la participation financière par couverture du déficit,
 - la participation financière par unité de prestation,
 - la participation financière forfaitaire ou par projet,
 - la participation financière mixte.
- des conventions à impact financier faible, moyen et important.

⁵ Selon les responsables de la Direction générale du secteur de l'enfance du MENJE, il existe un taux d'erreur dans les effectifs en nombre réel transmis en raison d'un manque de fiabilité de la base de données répertorient le personnel pour lequel une prise en charge des frais salariaux a été accordée.

L'échantillon de la Cour se limite principalement à l'exercice 2019⁶ étant donné qu'il s'agit du dernier exercice budgétaire précédant la crise sanitaire du COVID-19. En effet, les restrictions sanitaires instaurées par le gouvernement en 2020 et 2021 ont fortement impacté la plupart des activités agréées et conventionnées au sens de la loi ASFT et ont restreint les visites des lieux par les ministères dans le cadre de l'octroi et du contrôle des agréments ainsi que du contrôle des décomptes financiers. A cet effet, les données imputables à ces exercices n'ont pas été retenues dans l'échantillon de la Cour en raison de leur caractère biaisé et peu représentatif.

L'envergure financière de l'échantillon de la Cour, par rapport à l'enveloppe globale de l'exercice 2019, est la suivante :

Tableau 3 : Echantillon de contrôle par ministère

Ministères	Echantillon de contrôle	Participation financière de l'Etat en 2019	Couverture (en %)
MENJE	70.015.046	418.293.270	16,7%
MIFA	53.507.449	121.215.933	44,1%
MISA	18.963.177	52.912.384	35,8%
MEGA	7.132.299	15.164.258	47,0%
Total	149.617.971	607.585.845	24,6%

Source chiffres (en euros) : SAP (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Le tableau ci-après reprend le nombre de gestionnaires compris dans l'échantillon de la Cour par rapport au nombre total de gestionnaires bénéficiaires d'une participation étatique au cours de l'exercice 2019.

⁶ MENJE, Direction générale de l'aide à l'enfance et à la famille : Prise en compte d'un financement concernant l'exercice 2021 et Direction générale de l'inclusion : Prise en compte d'un financement concernant les exercices 2020 et 2021.

Tableau 4 : Nombre de gestionnaires échantillonnés et conventionnés

Ministères	Nombre de gestionnaires échantillonnés	Nombre de gestionnaires bénéficiaires en 2019	Couverture (en %)
MENJE	29	741	3,9%
MIFA	14	82	17,1%
MISA	6	29	20,7%
MEGA	2	10	20,0%
Total	51	862	5,9%

Source chiffres : SAP ; tableau : Cour des comptes

2. Chronologie des travaux de contrôle

15 octobre 2020	Courrier du président de la Chambre des députés informant la Cour de l'établissement d'un rapport spécial ;
18 mars 2021	Lettre d'information au ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse ;
18 mars 2021	Lettre d'information à la ministre de l'Egalité entre les femmes et les hommes ;
18 mars 2021	Lettre d'information à la ministre de la Famille ;
18 mars 2021	Lettre d'information à la ministre de la Santé ;
25 février 2022	Réunion auprès du MEGA ;
3 mars 2022	Réunion auprès du MENJE ;
9 mars 2022	Réunion auprès du MISA ;
11 mars 2022	Réunion auprès du MIFA ;
30 mai 2022	Réunion en vue du contrôle sur place auprès de la Direction générale de l'aide à l'enfance et à la famille du MENJE ;
27-30 juin 2022	Contrôle sur place auprès de la Direction générale de l'aide à l'enfance et à la famille du MENJE ;
28 juillet 2022	Réunion en vue du contrôle sur place auprès de la Direction générale du secteur de l'enfance du MENJE ;
19-23 septembre 2022	Contrôle sur place auprès de la Direction générale du secteur de l'enfance du MENJE ;
26 septembre 2022	Réunion en vue du contrôle sur place et contrôle sur place auprès de la Direction générale du secteur de la jeunesse du MENJE ;
27 septembre 2022	Réunion en vue du contrôle sur place et contrôle sur place auprès de la Direction générale de l'inclusion du MENJE ;

1-2 décembre 2022	Contrôle sur place auprès du MEGA ;
7 décembre 2022	Réunion de clôture du contrôle sur place auprès du MEGA ;
6-14 février 2023	Contrôle sur place auprès du MIFA ;
13 février 2023	Réunion avec la présidente de la CH ;
14 février 2023	Réunion avec l'ancienne présidente de la CH ;
13-14 mars 2023	Contrôle sur place auprès du MISA.

3. Agrément

Le déroulement procédural relatif aux demandes d'agrément adressées aux quatre ministères concernés par la loi ASFT est détaillé au point 6.1.3 du présent rapport.

3.1. Constatations et recommandations

3.1.1. Constatations et recommandations d'ordre général

3.1.1.1. Agréments conditionnés à durée limitée

L'article 2 de la loi ASFT énumère les conditions d'attribution de l'agrément et évoque les modalités de contrôle y relatives :

« Pour obtenir l'agrément, les requérants doivent :

- a) remplir les conditions d'honorabilité, tant dans le chef de la personne physique ou des membres des organes dirigeants de la personne morale responsables de la gestion des activités visées à l'article 1^{er} que dans le chef du personnel dirigeant ou d'encadrement ;*
- b) disposer d'immeubles, de locaux ou de toute autre infrastructure correspondant tant aux normes minima de salubrité et de sécurité qu'aux besoins des usagers ;*
- c) disposer d'un personnel qualifié en nombre suffisant pour assurer la prise en charge ou l'accompagnement des usagers. Le niveau et le type de qualification professionnelle ou de formation équivalente ainsi que la dotation minimale en personnel sont fixés en considération des prestations offertes, des besoins des usagers et du fonctionnement du service ;*
- d) présenter la situation financière et un budget prévisionnel, à l'exception des requérants de droit public qui y sont obligés par une autre disposition légale ou réglementaire ;*
- e) garantir que les activités agréées soient accessibles aux usagers indépendamment de toutes considérations d'ordre idéologique, philosophique ou religieux et que l'utilisateur de services ait droit à la protection de sa vie privée et au respect de ses convictions religieuses et philosophiques ;*
- f) en ce qui concerne les services pour personnes âgées, respecter les dispositions de la loi du 23 août 2023 portant sur la qualité des services pour personnes âgées.*

Les conditions ci-dessus ainsi que les modalités du contrôle des conditions sont précisées par règlement grand-ducal qui détermine les renseignements ou données à fournir et les pièces à joindre à la demande d'agrément.

Le contrôle de ces conditions incombe au ministre compétent ».

Constatations

La Cour constate que pour l'ensemble des ministères et/ou départements respectifs, certaines demandes d'agrément demeurent incomplètes au moment de l'octroi de l'agrément.

En effet, la Cour constate que les ministères octroient des agréments pour une durée limitée ou des agréments dits « conditionnés » en présence de dossiers incomplets, ce qui n'est pas expressément prévu par les dispositions légales et réglementaires d'exécution.

Ces agréments sont accordés à titre provisoire autorisant les gestionnaires à exercer leur activité sous réserve de se conformer aux dispositions légales et/ou réglementaires endéans un délai prédéfini.

L'échéance des agréments conditionnés est en règle générale limitée à un an. Toutefois, dans certains cas, cette durée peut dépasser douze mois en fonction des éléments qui font défaut et des procédures internes des ministères.

Par ailleurs, la Cour constate que certains agréments conditionnés ont été reconduits à plusieurs reprises en raison de pièces manquantes et/ou d'infrastructures demeurant non conformes, empêchant ainsi l'attribution d'un agrément définitif.

- MENJE

Le règlement grand-ducal modifié du 14 novembre 2013 *concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants* a donné lieu à une actualisation des pièces justificatives à remettre à la demande d'agrément.

Depuis lors, il y a lieu de présenter également conformément à l'article 4 du règlement grand-ducal susmentionné :

(...)

b) une attestation émanant soit de l'Inspection du travail et des mines pour les services régis par la classe 3A des établissements classés, soit du Service de la sécurité dans la fonction publique pour les institutions relevant du champ d'application de la loi modifiée du 19 mars 1988 concernant la sécurité dans la fonction publique établissant que l'infrastructure dans laquelle le requérant exerce ses activités correspond aux normes minima de sécurité et de salubrité ainsi qu'aux besoins des enfants ;

(...)

d) une copie de l'avis émanant du ministre ayant la Santé dans ses attributions attestant que l'infrastructure est conforme aux exigences hygiéniques et sanitaires et répond à la réglementation relative à la sécurité alimentaire ;

Dans ce contexte, toutes les structures d'éducation et d'accueil visées par ce règlement grand-ducal ont dû se conformer aux nouvelles dispositions pendant une phase de transition qui devait initialement prendre fin le 15 juillet 2016. Néanmoins, en raison du nombre important d'agréments à renouveler, ce délai a été prolongé par voie réglementaire jusqu'au 15 juillet 2019.

La Cour constate qu'après ce délai, des agréments limités ont été délivrés à des services d'éducation et d'accueil pour enfants (ci-après dénommés « SEA »), étant donné que des pièces faisaient toujours défaut et/ou que des infrastructures demeuraient non conformes.

- MIFA

La division Personnes handicapées du MIFA a accordé des agréments conditionnés, d'une durée de 3 mois à 5 ans, à la majorité des organismes échantillonnés en raison de conditions légales et réglementaires d'exécution qui n'étaient pas dûment remplies.

Dans ce sens, un gestionnaire a obtenu dix-neuf agréments conditionnés successifs entre 2007 et 2020 pour son activité de service d'hébergement exercée au sein d'une même entité dans plusieurs immeubles.

- MISA

La Cour constate que la majorité des gestionnaires échantillonnés a obtenu des agréments à durée limitée, généralement d'une durée d'un an. A l'échéance des agréments provisoires, tous les gestionnaires sous revue ont obtenu des agréments à durée illimitée.

- MEGA

La Cour constate que le MEGA a émis des agréments à durée limitée avant l'émission de l'agrément définitif pour trois activités de services d'un même gestionnaire. Des visites des lieux ont dû être réalisées à plusieurs reprises en raison d'une non-conformité en matière de sécurité et de salubrité des lieux.

Recommandations

L'octroi d'un agrément conditionné à durée limitée n'est pas prévu par les dispositions légales et/ou réglementaires d'exécution. En effet, selon l'article 5 de la loi ASFT « *l'agrément est accordé pour une durée illimitée, sauf décision contraire motivée du ministre et sans préjudice de modifications relatives aux conditions légales et réglementaires prévues à l'article 2* ».

Vu l'ampleur du nombre de dossiers d'agrément incomplets, la Cour recommande au gouvernement de procéder à une actualisation des dispositions légales et/ou réglementaires applicables au secteur ASFT dans l'intention de permettre juridiquement l'octroi d'un agrément

conditionné en apportant des précisions sur les conditions d'attribution et les modalités de contrôle y relatives.

3.1.1.2. Mission de surveillance et de contrôle

Dans le cadre de sa mission de surveillance et de contrôle, l'article 9 de la loi ASFT précise que :

« Chaque ministre prévu à l'article 1^{er} de la présente loi est chargé, pour les activités qui le concernent, de surveiller et de contrôler la conformité de ces activités avec les dispositions de la présente loi.

Dans le cadre de sa mission de surveillance et de contrôle chaque ministre désigne un ou plusieurs fonctionnaires de l'Etat, soit de la carrière supérieure soit de la carrière moyenne relevant du cadre fermé avec la mission de rechercher et de constater des infractions à la présente loi et à ses règlements d'exécution, le tout sans préjudice des pouvoirs reconnus aux officiers et agents de police judiciaire de la gendarmerie et de la police.

Dans l'exercice de leurs fonctions relatives à la présente loi, les fonctionnaires visés ci-avant ont la qualité d'officier de police judiciaire. Ils constatent les infractions par des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve contraire. Leur compétence s'étend sur tout le territoire du Grand-Duché.

(...)

Les fonctionnaires prévus ci-avant ont accès aux locaux, terrains et moyens de transport des personnes et organismes assujettis à la présente loi. Ils peuvent pénétrer même pendant la nuit, lorsqu'il existe des indices graves faisant présumer une infraction à la présente loi, dans les locaux, terrains et moyens de transports visés ci-dessus. Ils signalent leur présence au chef de l'organisme ou à celui qui le remplace. Celui-ci a le droit de les accompagner lors de la visite ».

3.1.1.2.1. Qualité d'officier judiciaire

Constatations

La Cour constate que pour l'ensemble des ministères, les agents en charge de la surveillance et du contrôle de la conformité des services aux dispositions de la loi et de ses règlements d'exécution, n'ont pour la plupart, pas la qualité d'officier de police judiciaire tel que requis par la loi.

Il importe de rappeler que les activités relevant des domaines social, familial et thérapeutique ont évolué plus rapidement que les équipes en charge du traitement des agréments au sein des ministères. Il en résulte que le concept de fonctionnaire prévu à l'article 9 de la loi ASFT n'est plus adapté à la réalité du secteur.

Recommandations

La Cour considère que la loi est trop restrictive en ce qui concerne les carrières (fonctionnaires de la carrière supérieure ou de la carrière moyenne relevant du cadre fermé et attribution de la qualité d'officier de police judiciaire) et recommande que la loi soit révisée pour assouplir les conditions d'éligibilité des agents habilités à exécuter les missions découlant de la loi ASFT.

3.1.1.2.2. Visites de contrôle

Constatations

En vue de garantir le maintien de la conformité des services avec les dispositions légales et réglementaires après l'octroi de l'agrément, la surveillance et le contrôle de la conformité des activités s'exerce notamment sur base de visites sur place des locaux.

Certains règlements grand-ducaux en application de la loi ASFT restent muets sur la fréquence de ces visites, tandis que d'autres en déterminent de façon précise la périodicité. Il en va ainsi pour le MISA⁷ ainsi que pour la division Personnes âgées⁸ et la division Personnes handicapées⁹ du MIFA.

- MENJE

Dans le cadre des activités tombant sous le champ de compétence du MENJE, il y a lieu de relever que les règlements grand-ducaux d'application omettent de préciser la fréquence des visites de contrôle à réaliser.

- DG-Enfance

En ce qui concerne les activités de SEA, l'article 21 de son règlement grand-ducal modifié du 14 novembre 2013 se limite à préciser que *« le gestionnaire, le personnel en charge de la maintenance des infrastructures dans lesquelles s'exercent une ou plusieurs activités visées par l'article 1^{er} de la loi précitée du 8 septembre 1998, de même que le personnel d'encadrement des enfants sont tenus de prêter leur concours aux opérations de contrôle et de surveillance aux fonctionnaires et aux agents habilités à cet effet »*.

Bien que le règlement grand-ducal n'impose ni la réalisation de visites de contrôle, ni une périodicité pour les opérations de surveillance et de contrôle, il importe de constater au

⁷ Le MISA est compétent pour l'exécution du règlement grand-ducal du 10 décembre 1998 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services dans les domaines médico-social et thérapeutique

⁸ La division Personnes âgées du MIFA est compétente pour l'exécution du règlement grand-ducal modifié du 8 décembre 1999 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services pour personnes âgées

⁹ La division Personnes handicapées du MIFA est compétente pour l'exécution du règlement grand-ducal modifié du 23 avril 2004 concernant l'agrément gouvernemental à accorder aux gestionnaires de services pour personnes handicapées

moment du contrôle de la Cour que les visites sur place ont été réalisées de manière sporadique par les agents de la Cellule agréments de la DG-Enfance.

A titre d'illustration, la Cour relève que pour deux SEA d'un même gestionnaire, les visites de contrôle ont été réalisées à sept ans d'intervalle pour l'un des deux services, tandis que l'autre n'a pas fait l'objet d'une visite des lieux depuis 2014.

Pour mémoire, le règlement grand-ducal modifié du 14 novembre 2013 a introduit une période transitoire¹⁰ au cours de laquelle toutes les activités de SEA ont dû se conformer à cette nouvelle réglementation, entraînant le renouvellement de tous les agréments du secteur de l'enfance. La période transitoire était initialement prévue jusqu'au 15 juillet 2016 mais en raison du nombre important d'agréments à renouveler, la phase transitoire a été prolongée par voie réglementaire jusqu'au 15 juillet 2019.

En raison du retard accumulé par les agents de la Cellule agréments dans le traitement des renouvellements d'agréments durant la période transitoire, des gestionnaires ont vu leur agrément renouvelé sur base d'une seule analyse administrative sans la réalisation d'une visite sur place en vue de garantir la continuité des prestations à l'expiration de la période transitoire.

Par ailleurs, les restrictions introduites début 2020 en réponse à la pandémie de COVID-19 ont également eu comme conséquence le report des visites de contrôle et ainsi le prolongement des délais de vérification de la conformité des services.

- MIFA
 - Division Personnes âgées

En ce qui concerne la division Personnes âgées du MIFA, l'article 32 de son règlement grand-ducal modifié du 8 décembre 1999 *concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services pour personnes âgées* précise que « *chaque service tombant sous l'application du présent règlement est visité au moins une fois par an par un des fonctionnaires susvisés* ».

Lors de son contrôle sur place, la Cour constate que les contrôles du ministère n'ont pas toujours été réalisés dans le délai imposé par la disposition réglementaire ci-avant.

En effet, la Cour remarque que la fréquence des visites de contrôle des services pour personnes âgées revêt un caractère discontinu, oscillant entre un et sept ans entre deux visites.

¹⁰ La période transitoire était initialement prévue jusqu'au 15 juillet 2016 mais en raison du nombre important d'agréments à renouveler, la phase transitoire a été prolongée jusqu'au 15 juillet 2019.

Face à cette situation, il a été décidé au sein de la division de procéder à une priorisation des visites des lieux, de manière à garantir un contrôle des activités avec hébergement de jour et de nuit une fois par an, des activités avec accueil de jour tous les deux ans et des services offrant des prestations de consultation ou de formation tous les trois ans.

➤ Division Personnes handicapées

En ce qui concerne la division Personnes handicapées du MIFA, l'article 16 de son règlement grand-ducal modifié du 23 avril 2004 *concernant l'agrément gouvernemental à accorder aux gestionnaires de services pour personnes handicapées et portant exécution de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique* précise que « les visites des services énumérés à l'article 3 du présent règlement sont effectuées au minimum une fois tous les trois ans ».

De manière analogue, la procédure d'agrément interne de cette division prévoit la réalisation d'un contrôle tous les trois ans pour les services avec hébergement, conformément à la disposition réglementaire ci-avant. Toutefois, pour la fourniture de services offrant un accueil de jour ou pour la prestation de services ponctuels, la procédure retient une visite de contrôle au plus tard tous les cinq ans.

La Cour constate que la récurrence des visites de contrôle des services pour personnes en situation de handicap n'a pas été systématiquement respectée dans la pratique, ni conformément au règlement grand-ducal d'application, ni conformément à la procédure d'agrément de la division.

Sur base des gestionnaires échantillonnés, la Cour note que les visites des lieux ont été réalisées de manière discontinue, observant une fréquence de visites fluctuant entre quatre et seize ans.

➤ Division Solidarité

La division Solidarité du MIFA est chargée de surveiller et de contrôler les conditions d'agrément sans toutefois être soumise, par voie réglementaire, à une périodicité de contrôle contrairement aux autres divisions du MIFA.

Dans le cadre de son contrôle sur place, la Cour constate que le dernier contrôle de conformité ayant eu lieu sur base d'une visite des lieux date au moins de 2012 pour trois gestionnaires échantillonnés concernant des activités de centre d'accueil, de structures de

jour, de structures de dépannage et de services d'aide, de conseil et d'assistance pour personnes adultes seules ou avec enfants¹¹.

Pour un de ces gestionnaires susmentionnés, le dernier contrôle de conformité réalisé sur place auprès de son service d'aide, de conseil et d'assistance remonte à 2007, à savoir l'année de délivrance de l'agrément définitif à durée illimitée.

- MISA

L'article 29 du règlement grand-ducal modifié du 10 décembre 1998 *concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services dans les domaines médico-social et thérapeutique* précise que « *chaque service tombant sous l'application du présent règlement est visité au moins une fois par an par un des fonctionnaires susvisés, qui fait rapport au ministre et en adresse une copie au chargé de direction* ».

Lors du contrôle de la Cour, les rapports des visites des lieux réalisées par le ministère dans le cadre de sa mission de surveillance et de contrôle faisaient défaut dans les dossiers d'agrément des gestionnaires contrôlés.

Selon les dires des agents du ministère, les visites des lieux sont effectuées annuellement par les membres de la division de la médecine sociale, des maladies de la dépendance et de la santé mentale, conformément à l'article 29 du règlement grand-ducal modifié du 10 décembre 1998 sans pour autant que des rapports de visite ne soient rédigés.

- MEGA

Dans le cadre des activités de services œuvrant dans l'intérêt de l'égalité des hommes et des femmes, le règlement grand-ducal modifié du 19 mars 1999 *concernant l'agrément gouvernemental à accorder aux gestionnaires de services pour filles, femmes et femmes avec enfants* ne précise aucune fréquence des visites des lieux à réaliser en termes de surveillance et de contrôle de la conformité des services.

Il est à noter que le MEGA est le seul ministère dépendant du service d'un autre ministère pour la réalisation de ses visites des lieux, à savoir du Service des infrastructures socio-familiales (ci-après dénommé « SISF ») du MIFA. Les visites sont donc réalisées par un agent du MEGA en collaboration avec les agents du MIFA. En conséquence, le MEGA dépend des disponibilités des agents du SISF pour la réalisation de toute visite de contrôle auprès des gestionnaires qui tombent sous son égide.

Bien que la disposition réglementaire applicable aux contrôles de conformité ne prévoient pas une fréquence de surveillance, la procédure d'agrément interne du MEGA reprend une

¹¹ Il s'agit de sept services distincts pour personnes adultes seules ou avec enfants de trois gestionnaires compris dans l'échantillon de la Cour. L'échantillon comprend pour la division Solidarité du MIFA dans l'ensemble cinq gestionnaires.

recommandation du SISF quant à l'accomplissement d'une visite des services agréés par le MEGA au moins tous les cinq ans.

Dans le cadre de son contrôle, la Cour constate pour les dossiers d'agrément consultés que la dernière visite de contrôle auprès de trois services de consultation a eu lieu en 2007.

Recommandations

Au niveau des règlements grand-ducaux, la Cour constate des discordances dans le sens où pour un même type de service sous l'égide d'un même ministère, les contrôles de conformité des agréments des gestionnaires sont soumis à des périodicités différentes selon le domaine d'activité.

A titre d'exemple et suivant les dispositions réglementaires, les activités d'un service d'hébergement sont contrôlées au moins une fois par an s'agissant d'un service pour personnes âgées, au minimum une fois tous les trois ans s'agissant de services pour personnes handicapées et sans fréquence déterminée s'agissant de services pour personnes adultes seules ou avec enfants.

De ce fait, la Cour recommande d'harmoniser les dispositions réglementaires applicables aux quatre ministères, en particulier en ce qui concerne les dispositions relatives à la mission de surveillance et de contrôle de chaque ministère telle que définie à l'article 9 de ladite loi. Il convient notamment d'uniformiser les modalités relatives aux contrôles des conditions d'agrément.

Dans ce contexte, la fixation d'une périodicité pour les visites de contrôle permettrait d'assurer une meilleure transparence des visites réalisées et faciliterait l'analyse quant à la régularité des visites et le constat d'éventuels retards.

En ce qui concerne les services des ministères et/ou départements respectifs pour lesquels le règlement grand-ducal fixe une périodicité des visites, la Cour recommande de respecter les délais imposés.

Par ailleurs, la Cour recommande à chaque ministère et particulièrement au MISA, que toutes les visites sur place fassent l'objet d'un procès-verbal conformément aux dispositions légales et réglementaires d'exécution.

3.1.1.3. Evolution du secteur ASFT

Constatactions

Dans le cadre des entrevues avec les agents responsables de l'attribution et du contrôle de l'agrément au sein des quatre ministères, il a été souligné à de nombreuses reprises que le secteur ASFT n'a

cessé d'évoluer et de prendre de l'ampleur depuis l'entrée en vigueur de la loi ASFT et de ses règlements grand-ducaux.

Les activités des organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique se sont multipliées au fil des années et l'effectif au sein des ministères n'a pas forcément suivi cette évolution.

Ainsi, la Cour constate que certaines équipes au sein des ministères comptaient un seul agent en charge de l'attribution et du contrôle des dossiers d'agrèments pour les années sous revue.

Depuis lors, la situation s'est légèrement améliorée suite à une augmentation de l'effectif en charge des agrèments auprès des ministères. Néanmoins, la Cour remarque qu'il existe toujours des services au sein desquels un seul agent est en charge des dossiers d'agrément¹². Cette occurrence constitue également un risque pour la continuité du service puisque les connaissances et le traitement des dossiers reposent sur un seul agent.

Recommandations

Eu égard à l'évolution du secteur ASFT au cours des dernières décennies, il serait utile que l'effectif au sein des ministères soit ajusté en conséquence pour un traitement adéquat des agrèments accordés au secteur ASFT. La Cour souligne l'importance d'une surveillance régulière des services pour assurer en permanence la qualité des prestations et le respect des dispositions légales et réglementaires en vigueur.

Par ailleurs, la Cour souligne la plus-value que pourrait revêtir la digitalisation de l'ensemble du processus de gestion des agrèments (demande, octroi et suivi des agrèments) qui, à ce stade, n'est pas numérisé à travers les quatre ministères de tutelle.

La digitalisation des procédures moyennant une introduction des demandes d'agrément par les gestionnaires sur la plateforme numérique de l'Etat MyGuichet.lu et le traitement électronique par les instances publiques permettrait aux agents responsables des agrèments de gagner en efficacité dans l'exécution de leurs tâches quotidiennes.

De plus, il importe de relever qu'au sein d'un même ministère, les directions générales ou divisions respectives ne bénéficient pas d'un accès partagé via une interface commune aux documents émanant d'un même gestionnaire. Il en est de même de la consultation à travers les différents ministères de documents relatifs à un même gestionnaire. En sus, les données du personnel d'encadrement du secteur ASFT sont actuellement conservées par les seuls gestionnaires et ne sont consultables par les ministères que sur demande.

¹² Sont visés le MIFA pour sa Division Solidarité et le MENJE pour sa Direction générale du secteur de la jeunesse.

Ainsi, dans le cadre d'une démarche de simplification administrative, la Cour recommande la mise en place d'une plateforme commune et accessible aux quatre ministères leur permettant de consulter et de conserver les documents et renseignements sur les gestionnaires au sein d'une base de données commune.

La digitalisation des procédures et la mise en réseau de la documentation seraient susceptibles :

- d'optimiser la gestion des ressources humaines au sein des ministères,
- de simplifier les échanges avec les gestionnaires,
- de simplifier les échanges entre les ministères et directions générales ou divisions respectives,
- de faciliter la mise à jour des dossiers,
- de minimiser les risques de non-conformité par rapport aux dispositions légales et réglementaires en vigueur.

3.1.2. Constatations et recommandations propres à chaque ministère

3.1.2.1. Absence d'un agrément

L'article 1^{er} de la loi ASFT précise que :

« Nul ne peut, à titre principal ou accessoire et contre rémunération, entreprendre ou exercer d'une manière non-occasionnelle l'une des activités ci-après énumérées, dans le domaine social, socio-éducatif, médico-social ou thérapeutique s'il n'est en possession d'un agrément écrit, suivant leurs compétences respectives, soit du ministre de la Famille, soit du ministre de la Promotion féminine, soit du ministre de la Jeunesse, soit du ministre de la Santé.

Sont soumises à un agrément, pour autant qu'elles ne font pas l'objet d'une autre disposition légale, les activités suivantes en faveur de toutes les catégories de personnes :

- *l'accueil et l'hébergement de jour et/ ou de nuit de plus de trois personnes simultanément ;*
- *l'offre de services de consultation, d'aide, de prestation de soins, d'assistance, de guidance, de formation sociale, d'animation ou d'orientation professionnelle*
- *l'offre de services en matière d'évaluation individuelle des ressources et des difficultés, ainsi qu'en matière d'orientation, de coordination et d'évaluation des mesures développées à la suite de cette évaluation individuelle.*

L'agrément est obligatoire tant pour les personnes physiques que pour les personnes morales, de droit privé et de droit public.

Un règlement grand-ducal peut préciser les activités visées à l'alinéa 1^{er} ; il peut prévoir un agrément conjoint des ministres ci-avant visés pour les activités qui relèvent de la compétence de plus d'un ministre ».

Constatations

- MIFA
 - Division Solidarité

En ce qui concerne la division Solidarité du MIFA, la Cour constate qu'un gestionnaire de l'échantillon sélectionné n'était pas en possession d'un agrément pour l'exercice de son service d'orientation et de consultation.

La Cour a demandé des renseignements concernant l'année de création du service, mais les responsables de la division n'ont pas su y répondre. Par conséquent, la Cour ne peut déterminer depuis quand l'agrément fait défaut.

Recommandations

A cet égard, la Cour recommande à la division Solidarité du MIFA de se conformer aux dispositions légales et réglementaires en vigueur.

Constatations

- MEGA
 - Dans le cadre de son contrôle au sein du MEGA, la Cour entend formuler deux constatations distinctes quant à l'absence d'un agrément pour l'exercice de services œuvrant dans l'intérêt de l'égalité des hommes et des femmes :

Selon les responsables du ministère, les services précités ne sont pas soumis à un agrément prétendant qu'il s'agit de structures considérées comme étant des logements privés dans lesquels vivent, de manière indépendante et moyennant le paiement d'un loyer, des victimes de violence qui ne consultent le gestionnaire qu'occasionnellement en cas de besoin. Le personnel intervenant serait couvert par l'agrément d'autres structures du gestionnaire.

Cette approche du ministère repose sur la décision du SISF du MIFA, en charge des visites des services relevant de la compétence du MEGA, qui affirme ne pas réaliser de visites dans des structures de logements privées.

- La Cour constate dans un autre cas de figure qu'un gestionnaire de l'échantillon de contrôle exerce actuellement une activité d'accueil et d'hébergement de jour et de nuit supérieur à 12 personnes sans être en possession d'un agrément.

Non seulement l'agrément fait défaut pour l'activité d'accueil et d'hébergement de jour et de nuit mais, de surcroît, le MEGA n'est pas en possession du moindre document ou renseignement indispensable à la demande d'agrément telle que prévue à l'article 11 du règlement grand-ducal modifié du 19 mars 1999. Il est notamment question des documents relatifs à l'identification, à la qualification et aux conditions d'honorabilité de la personne responsable, des collaborateurs, des salariés et des bénévoles de cette structure. De plus, aucune visite des lieux n'a été réalisée.

D'après les responsables du ministère, la non-conformité aux dispositions légales et réglementaires de l'activité en question se justifie par l'absence de l'autorisation d'exploitation délivrée par l'ITM, sans laquelle l'agrément définitif ne peut être émis.

En effet, l'autorisation d'exploitation de l'ITM est imposée par le règlement grand-ducal modifié du 10 mai 2012 *portant nouvelles nomenclature et classification des établissements classés* pour l'exercice de l'activité de service de « *logements encadrés à prestations d'assistance et/ou de soins ou structures d'accueil de nuit, bénéficiant d'un agrément ou non, tel que définis dans le cadre de la législation réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, à partir d'une capacité d'hébergement de 12 personnes* ».

En guise de justification, les responsables du ministère évoquent la pénurie de structures et de services œuvrant dans l'intérêt de l'égalité des hommes et des femmes au Grand-Duché de Luxembourg. Le ministère considère qu'il est délicat d'adopter des mesures restrictives dans le secteur social face au non-respect des conditions légales et réglementaires eu égard à la détresse et à la vulnérabilité du public ciblé.

Recommandations

La Cour note que l'approche adoptée par le ministère ne respecte pas les dispositions de la loi ASFT et du règlement grand-ducal modifié du 19 mars 1999 qui prescrivent explicitement que l'exercice des activités définies par un service œuvrant dans l'intérêt de l'égalité des hommes et des femmes est conditionné à la délivrance d'un agrément.

Par conséquent, la Cour recommande au MEGA de se conformer aux dispositions légales et réglementaires en vigueur. Le respect de la procédure d'agrément (dossier complet et agrément conforme) est important pour garantir la conformité des services et déterminer les compétences et responsabilités respectives.

En sus, la Cour recommande une réforme des dispositions légales et/ou réglementaires en vue d'admettre l'octroi d'un agrément conditionné à durée limitée lorsque des documents font

temporairement défaut à la demande d'agrément, sous réserve que ceux-ci n'engagent pas la sécurité des usagers. Cette approche aurait le mérite de permettre au gestionnaire d'exercer son activité en toute légalité tout en lui fixant un délai imparti pour se conformer aux obligations légales et réglementaires.

3.1.2.2. Dossiers d'agrément incomplets

L'article 2 de la loi ASFT précise en matière de contrôle des conditions d'agrément que : *« les modalités du contrôle des conditions sont précisées par règlement grand-ducal qui détermine les renseignements ou données à fournir et les pièces à joindre à la demande d'agrément. Le contrôle de ces conditions incombe au ministre compétent ».*

L'article 4 de ladite loi stipule que *« l'agrément est refusé ou retiré si les conditions légales ou réglementaires ne sont pas ou plus remplies.*

Les décisions de refus ou de retrait sont prises par le ou les ministres compétents dans un arrêté dûment motivé. (...) ».

Constatations

Lors de son contrôle sur place, la Cour constate que des gestionnaires échantillonnés sont en possession d'un agrément définitif à durée illimitée pour l'exercice de leurs activités dans les domaines social, familial et thérapeutique, alors que les conditions légales et réglementaires ne sont pas ou plus remplies.

Il est question de dossiers d'agrément incomplets suite notamment au défaut de documents requis par les dispositions légales et réglementaires et/ou en raison de leur non-actualisation. En effet, il appert que des documents transmis lors de la demande d'agrément n'étaient plus valables au moment du contrôle de la Cour.

A noter qu'au cours du cycle de vie d'un agrément, le gestionnaire est légalement tenu de notifier toute modification au ministre compétent. Or, il revient au ministre de tutelle de surveiller la conformité des activités et, le cas échéant, de retirer l'agrément, conformément à l'article 4 de la loi ASFT, si les conditions légales et réglementaires ne sont plus remplies.

Selon les responsables des ministères, le caractère incomplet de certains dossiers découle de l'absence de transmission des pièces manquantes de la part des gestionnaires. Malgré des relances récurrentes, ceux-ci ne fournissent pas les documents et renseignements requis.

Par ailleurs, l'actualisation des dossiers d'agrément n'est pas systématiquement réalisée par les ministères en raison d'un retard dans l'exécution de leur mission de surveillance et de contrôle des conditions d'agrément.

- MIFA

- Division Personnes handicapées

Pour ce qui concerne la division Personnes handicapées du MIFA, la Cour constate que des agréments à durée illimitée sont accordés pour l'exercice de services d'hébergement, de formation, d'emploi ou « atelier protégé » et d'activités de jour, alors que des documents nécessaires à l'obtention de l'agrément font défaut.

En effet, il est principalement question de l'article 18 du règlement grand-ducal modifié du 23 avril 2004 *concernant l'agrément gouvernemental à accorder aux gestionnaires de services pour personnes handicapées et portant exécution de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique* qui énumère les documents à accompagner à la demande d'agrément requérant « *pour les services désignés à l'article 3.3, 3.4, 3.5 et 3.6, un certificat attestant que l'infrastructure est connue au corps des pompiers* ».

La Cour note pour les services susmentionnés que le certificat émis par le Corps grand-ducal d'incendie et de secours (ci-après désigné « CGDIS ») ne figure généralement pas dans les dossiers d'agrément des gestionnaires échantillonnés.

Selon les responsables de la division, un tel certificat n'est pas systématiquement émis par le CGDIS quand bien même une visite des lieux est réalisée afin d'inspecter les infrastructures et les sites exploités.

- Division Solidarité

En ce qui concerne la division Solidarité du MIFA, la Cour constate pour un gestionnaire échantillonné que l'agrément définitif à durée illimitée n'était plus valable pour l'exercice de son activité de « Travail social communautaire » en raison d'un changement d'adresse. Or, l'exercice de l'activité à une nouvelle adresse est soumis à la délivrance d'un nouvel agrément selon l'article 3 de la loi ASFT :

« Toute modification des conditions, sur base desquelles l'agrément a été accordé, est sujette à un nouvel agrément, à demander dans les trois mois qui suivent la survenance de la modification. (...) »

Les remplacements de personnel ne requièrent pas de nouvel agrément si les personnes engagées remplissent les conditions prévues à l'article 2 sous a) et c).

Les remplacements doivent être signalés au ministre compétent ».

Par ailleurs, la Cour constate que les dossiers d'agrément devant contenir tous les documents et renseignements énumérés à l'article 18 du règlement grand-ducal du 9 janvier 2001 font entièrement défaut pour l'ensemble des gestionnaires échantillonnés.

Ainsi, la Cour a seulement pu consulter les arrêtés ministériels des agréments ainsi que les rapports techniques des visites des lieux du SISF du MIFA, tous les autres documents nécessaires à l'octroi de l'agrément faisant défaut.

A ce titre, les agents de la division Solidarité informent la Cour que, suite à une réorganisation au niveau du personnel en 2020, les dossiers d'agrément sont introuvables. De sorte que le contrôle de l'exercice 2019, qui a été réalisé au cours de l'année 2020, s'est avéré compliqué. Les nouveaux agents ont dû achever les opérations de contrôle entamées par les anciens collègues de la division en l'absence de transmission des connaissances. Au changement de personnel en 2020, s'est ajouté le remplacement des responsables en 2021.

Néanmoins, la Cour regrette l'absence des dossiers d'agrément pour des services ayant fait l'objet d'un nouvel agrément postérieurement à la mise en place de la nouvelle équipe.¹³

A titre d'exemple, un gestionnaire a obtenu des agréments en 2021, notamment pour des activités de halte de nuit pour femmes, bien que les documents et renseignements nécessaires à la demande d'agrément requis par l'article 18 du règlement grand-ducal du 9 janvier 2011 restent manquants.

Recommandations

Pour ce qui concerne la division Personnes handicapées et l'absence quasi systématique du certificat du CGDIS lors des demandes d'agrément, la Cour recommande aux responsables de se concerter avec le CGDIS sur la mise en œuvre d'une solution permettant de se conformer aux dispositions réglementaires.

A défaut d'un accord sur cette question, la Cour recommande de procéder à une révision du règlement grand-ducal modifié du 23 avril 2004 et plus précisément de son article 18 qui énumère les documents et renseignements à joindre à la demande d'agrément.

Enfin, pour ce qui concerne la division Solidarité, la Cour recommande aux responsables de se conformer aux dispositions légales et réglementaires. La mise en place et la conservation d'un dossier d'agrément est nécessaire pour garantir et surveiller la conformité des activités aux dispositions légales et réglementaires d'exécution.

¹³ Considérant les seuls gestionnaires compris dans l'échantillon de la Cour, il est question notamment d'agréments émis pour les activités de halte de nuit en 2021.

Constatations

- MEGA

Sur base de son échantillon de contrôle, la Cour constate pour un service de garderie et d'encadrement d'enfants, pour lequel le gestionnaire dispose d'un agrément à durée illimitée, l'absence des documents relatifs au personnel de direction et d'encadrement repris aux points 4 et 5 de l'article 11 du règlement grand-ducal modifié du 19 mars 1999 ainsi que de l'autorisation d'exploitation de l'ITM.

En matière de l'autorisation d'exploitation, il convient de préciser que le règlement grand-ducal applicable au MEGA n'évoque pas son obligation en tant que document à transmettre avec la demande d'agrément pour les activités de garderie interne.

Toutefois, celle-ci est explicitement prescrite par le règlement grand-ducal modifié du 10 mai 2012 pour l'exercice des activités de « *crèches – structures d'éducation et d'accueil des enfants en bas âge et des enfants scolarisés* ».

Recommandations

La Cour recommande au ministère de se conformer aux dispositions du règlement grand-ducal modifié du 10 mai 2012. Outre le non-respect de la réglementation en vigueur, la question de la responsabilité en cas d'incident en l'absence de l'autorisation d'exploitation de l'ITM se pose.

Au vu de la discordance au niveau des dispositions entre le règlement grand-ducal modifié du 19 mars 1999¹⁴ et le règlement grand-ducal modifié du 10 mai 2012¹⁵, la Cour recommande de procéder à une harmonisation de ces textes.

Enfin, la Cour estime qu'il serait opportun de vérifier l'exhaustivité du dossier ainsi que la validité des documents, en particulier les données ayant trait au personnel dirigeant et d'encadrement lors d'une visite de contrôle ou de l'émission d'un nouvel agrément.

3.1.2.3. Agrément définitif à durée limitée

La loi ASFT précise dans son article 5 que « *l'agrément est accordé pour une durée illimitée, sauf décision contraire motivée du ministre et sans préjudice de modifications relatives aux conditions légales et réglementaires prévues à l'article 2* ».

¹⁴ Règlement grand-ducal modifié du 19 mars 1999 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services pour filles, femmes et femmes avec enfants.

¹⁵ Règlement grand-ducal modifié du 10 mai 2012 portant nouvelles nomenclature et classification des établissements classés et modifiant - le règlement grand-ducal modifié du 14 septembre 2000 concernant les études des risques et les rapports de sécurité ; - le règlement grand-ducal modifié du 7 mars 2003 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

Constatations

- MENJE
 - DG-Enfance

La Cour note une approche particulière adoptée par la DG-Enfance du MENJE en ce qui concerne l'octroi d'un agrément définitif aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants lorsque leur dossier d'agrément est complet et les infrastructures conformes aux dispositions légales et réglementaires de mise.

En effet, la DG-Enfance n'accorde dorénavant que des agréments définitifs pour une durée limitée entre trois et cinq ans, contrairement à la disposition de l'article 5 de la loi ASFT.

Selon les responsables de la Cellule agréments de la DG-Enfance, les agréments à durée limitée renforcent les moyens de contrôle en permettant d'une part, d'assurer un suivi régulier de la conformité des services aux dispositions légales et réglementaires et, d'autre part, en incitant les gestionnaires à transmettre les documents nécessaires pour le renouvellement de leur agrément dans les délais impartis.

Recommandations

La Cour constate que cette façon de procéder n'est pas prévue par la législation en vigueur. L'article 5 de la loi ASFT cité plus haut prévoit qu'un agrément, lorsque toutes les conditions d'attribution sont réunies, est accordé pour une durée illimitée.

Vu l'absence de précision dans le règlement grand-ducal applicable à la DG-Enfance quant à la réalisation et à la fréquence des visites de contrôle à réaliser, ainsi que globalement dans les règlements grand-ducaux applicables au ministère en ce qui concerne la périodicité des visites, la Cour recommande une révision de la réglementation actuellement en vigueur en vue de prévoir des échéances régulières pour le contrôle de la conformité des services, de manière à garantir une homogénéisation de la surveillance par l'Etat dans l'ensemble des règlements grand-ducaux applicables au secteur ASFT.

3.1.2.4. Mise en vigueur rétroactive d'un agrément

Suivant l'article 1^{er} de la loi ASFT, « nul ne peut, à titre principal ou accessoire et contre rémunération, entreprendre ou exercer d'une manière non-occasionnelle l'une des activités ci-après énumérées, dans le domaine social, socio-éducatif, médico-social ou thérapeutique s'il n'est pas en possession d'un agrément, suivant leurs compétences respectives, soit du ministre de la Famille, soit du ministre de la Promotion féminine, soit du ministre de la Jeunesse, soit du ministre de la Santé ».

Constatations

- MEGA

Dans le cadre de son contrôle, la Cour constate que plusieurs agréments émis pour l'exercice de services œuvrant dans l'intérêt de l'égalité des femmes et des hommes prennent effet rétroactivement, à une date antérieure à celle de délivrance de l'agrément. Pour les agréments consultés, la durée entre l'ouverture des services du gestionnaire et la délivrance de l'agrément varie entre un et quatre mois.

Il s'agit notamment d'agréments émis pour la prestation de services de garderie d'enfants, d'assistance aux victimes de violence domestique, d'un centre de rencontre pour femmes et d'un service psychologique pour enfants et adolescents victimes de violence domestique.

Recommandations

La Cour recommande au ministère de respecter les dispositions légales et réglementaires en matière d'émission d'agrément. Les prestations de service ne peuvent être exercées que dans le cadre d'un agrément en vigueur.

En outre, sans agrément valable, se pose la question de la responsabilité en cas d'incident dans une structure du gestionnaire pendant la période non couverte par l'agrément.

4. Soutien financier de l'Etat

Le cadre conventionnel qui traite à la fois des conditions générales des conventions et des conventions spécifiques est détaillé au point 6.2.1 du présent rapport.

Le déroulement procédural relatif au contrôle financier exercé par l'Etat est détaillé au point 6.2.2 du présent rapport.

4.1. Constatations et recommandations

4.1.1. Constatations et recommandations d'ordre général

4.1.1.1. Disparités entre les modèles de convention

L'article 11 de la loi ASFT autorise l'Etat à accorder un soutien financier pour l'exercice des activités dans les domaines social, familial et thérapeutique selon les modalités suivantes :

« L'Etat est autorisé à accorder un soutien financier pour l'exercice des activités visées à l'art. 1^{er}, ainsi que pour les investissements y relatifs.

Le soutien financier peut prendre forme d'un subside ou d'une participation financière qui est accordé à condition:

- a) que le bénéficiaire accepte de signer avec l'Etat une convention qui détermine :*
 - 1) les prestations à fournir et les modalités de gestion financière à observer par le bénéficiaire ;*
 - 2) le type de participation financière de l'Etat ;*
 - 3) les moyens d'information, de contrôle et de sanction que possède l'Etat en relation avec les devoirs du bénéficiaire définis sous 1)*
 - 4) les modalités de coopération entre les parties contractantes sans pour autant affecter la gestion qui est de la responsabilité du bénéficiaire ;*
- b) que le bénéficiaire tienne une comptabilité régulière selon les exigences de l'Etat ;*
- c) que les activités projetées répondent à des besoins effectifs constatés par le Gouvernement en conseil.*

Si le bénéficiaire est une personne morale de droit privé, celle-ci doit être constituée soit en vertu d'une disposition légale particulière, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 28 avril 1928 sur les associations et les fondations, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales ».

Constatations

Dans le cadre de son contrôle, la Cour a procédé à une revue des conventions conclues entre l'Etat et les gestionnaires retenus dans son échantillon.

Contrairement aux conditions générales qui sont identiques pour tous les gestionnaires conventionnés, indépendamment du type de financement accordé par l'Etat, la Cour constate que les modèles de convention qui portent sur un même type de financement peuvent différer considérablement au sein de l'Etat, à savoir entre les ministères ainsi qu'entre les départements d'un même ministère.

En effet, chaque ministère et chaque département ministériel établit son propre modèle de convention pour les activités relevant de son champ de compétence. Il est principalement question de la structure des conventions, des dispositions relatives aux engagements des parties contractantes et des modalités de gestion financière.

Recommandations

Au vu de la constatation qui précède, la Cour recommande de procéder à l'élaboration d'un modèle de convention commun applicable à un même mode de financement à adopter par l'ensemble des départements ministériels concernés par la loi ASFT.

4.1.1.2. Disparités au niveau du contrôle des participations financières par couverture du déficit

En contrepartie du soutien financier apporté par l'Etat en vertu de l'article 11 de la loi ASFT, l'Etat exerce un droit de contrôle sur les obligations incombant aux bénéficiaires. Dans cette optique, ces derniers sont tenus de présenter un décompte annuel des dépenses occasionnées par leurs services conventionnés en application de l'article 12 de la loi ASFT.

L'article 3 du chapitre 5 des conditions générales donne plus de précisions quant au droit de contrôle de l'Etat sur la gestion financière des gestionnaires conventionnés :

« Conformément à l'article 11 a) de la loi, le ministre exerce un droit de contrôle sur les modalités de gestion financière à observer par le bénéficiaire telles qu'elles sont définies dans le cadre de la convention. Le contrôle se fait sur base de pièces et documents fournis en exécution des dispositions de la convention, dont notamment un décompte annuel. Ce droit de contrôle peut s'exercer sur place par le ministre ou son représentant, avec libre accès aux pièces comptables ainsi qu'à tout autre document indispensable au contrôle de la gestion financière. Ces visites sur place doivent être annoncées avec un préavis par écrit de 48 heures. Lors de ces visites, les parties peuvent se faire assister par une personne de leur choix ».

Constatations

La Cour a procédé à une revue des décomptes annuels dont l'objectif consistait à retracer le contrôle financier réalisé par chaque département ministériel.

A ce titre, il importe de souligner que le contrôle repose essentiellement sur les dispositions des conventions. En effet, à l'exception de la DG-AEF et de la DG-Jeunesse du MENJE, les

départements ministériels ne disposent pas d'une procédure écrite portant sur le contrôle des décomptes.

En l'absence de procédures communes et d'un modèle de convention commun, la Cour constate que le contrôle financier n'est pas harmonisé entre ministères, ni, de surcroît, entre départements d'un même ministère. En effet, les contrôles s'opèrent selon les règles internes du département ministériel, voire à la seule discrétion de l'agent contrôleur.

Des divergences sont constatées au niveau du mode de transmission des décomptes, des documents fournis en appui du décompte, de l'exhaustivité des contrôles (surtout au niveau des frais de fonctionnement), de la réalisation d'un contrôle sur place et/ou de la documentation des contrôles réalisés.

En ce qui concerne plus précisément les dépenses de fonctionnement inscrites aux décomptes, bien que celles-ci soient plafonnées par les conventions, la Cour constate que la réalité des frais engagés n'est pas systématiquement contrôlée à travers un échantillon de factures. De manière analogue, les visites sur place et/ou les contrôles effectués ne font pas toujours l'objet d'une documentation formelle.

En sus, la Cour constate pour des gestionnaires issus d'un même secteur d'activité et relevant d'un même département ministériel, des différences dans le déroulement du contrôle financier, notamment en fonction de la taille de l'organisme contrôlé.

Enfin, la Cour constate que, pour certains départements ministériels, le contrôle des décomptes repose sur un seul agent.

Recommandations

Au vu des constatations qui précèdent, la Cour recommande de procéder à une harmonisation des critères de contrôle et d'adopter des règles communes en vue de l'élaboration d'une procédure collective opposable à l'ensemble des ministères.

L'approche du contrôle des participations financières par couverture du déficit doit être globale et coordonnée afin de garantir la réalisation d'un contrôle exhaustif et d'un traitement homogène des décomptes par l'Etat.

Vu l'ampleur de l'absence de documentation attestant de la réalisation des contrôles, la Cour recommande aux ministères de formaliser les contrôles effectués. Cela permettrait de lever d'éventuelles incertitudes en relation avec des contrôles réalisés, d'améliorer la qualité des contrôles et, in fine, de simplifier la formation de nouveaux collaborateurs.

En ce qui concerne plus précisément les dépenses de fonctionnement inscrites aux décomptes, la Cour recommande de vérifier systématiquement la réalité des frais engagés à travers un échantillon de factures. A cet effet, il serait utile de mettre en place une procédure susceptible de respecter un seuil minimal de couverture de l'échantillon des dépenses afin d'en garantir la représentativité et la fiabilité.

Enfin, la Cour considère que la concentration des connaissances sur un seul agent constitue un risque au niveau de la continuité des services concernés ainsi que du transfert de l'expérience et des connaissances acquises sur les dossiers des gestionnaires.

4.1.1.3. Prise en charge des frais généraux

Les frais généraux, également appelés frais « overhead » correspondent à des frais que certains organismes conventionnés désirent mettre en compte, alors qu'ils ne sont pas directement liés à l'activité couverte par leur agrément. Ils englobent à la fois des frais de personnel, en particulier ceux liés aux fonctions décisionnelles et opérationnelles, et des frais de fonctionnement.

L'article 12 de la loi ASFT évoque les dépenses pouvant être prises en compte pour la détermination du soutien financier de l'Etat, telles que « *les frais courants d'entretien et de gestion* », « *les dépenses de personnel* », « *les frais résultant de collaborateurs occasionnels ou bénévoles* », « *les frais en relation avec le louage, l'entretien et la réparation des bâtiments et l'équipement mobilier* », « *le cas échéant, les frais résultant des prestations spécifiques fournies par l'organisme concerné* », sans toutefois en fournir une définition précise.

Quant à l'éligibilité des dépenses mentionnées ci-dessus, le chapitre 3 des conditions générales précise que : « (...) *la prise en compte des frais courants d'entretien et de gestion, des frais de personnel, des frais de consultations externes et des frais d'entretien et de réparation des bâtiments et d'équipement mobilier et des frais de gestion centralisés se fait d'après les dispositions retenues dans le cadre des conventions* ».

Constatations

Partant, la Cour constate l'absence d'une définition commune des frais généraux pour l'ensemble du secteur ASFT. En conséquence, les quatre ministères et départements respectifs adoptent des approches distinctes quant à la prise en compte de ces frais dans le cadre des financements accordés.

La Cour constate que les frais de personnel liés aux fonctions décisionnelles et opérationnelles de l'administration centrale des gestionnaires de grande taille sont souvent sollicités dans les décomptes annuels au niveau des frais de fonctionnement.

Ces frais sont généralement ventilés entre les services conventionnés des gestionnaires de grande taille à travers des clés de répartition. Toutefois, il importe de souligner que les départements ministériels n'obtiennent que les clés de répartition des services qui les concernent, ce qui a pour effet qu'ils ne sont pas en mesure de disposer d'une vue d'ensemble de ces frais.

Face aux disparités dans le traitement des frais généraux entre ministères et départements ministériels, la Cour constate qu'au moment du contrôle, aucune position officielle n'a été prise par la CH. En effet, celle-ci n'a émis aucun avis, proposition ou recommandation concernant les mesures à adopter par le gouvernement afin de dégager une approche uniforme pour l'ensemble du secteur.

4.1.1.3.1. Participation financière par couverture du déficit

- MENJE
- DG-AEF

La DG-AEF exclut des décomptes les frais « overhead ». Ces frais sont tenus en suspens dans l'attente qu'une décision formelle soit prise au niveau de la CH.

Les frais généraux que les gestionnaires souhaitent intégrer dans leur décompte se rapportent notamment aux frais de personnel de l'administration centrale qui comprend les fonctions décisionnelles et opérationnelles telles que la direction, les ressources humaines, la comptabilité, l'informatique (IT) et la formation.

- DG-Enfance

La convention-type du SEA établit les catégories de frais opposables dont les « *autres frais/fonctions* ». Ces derniers englobent notamment la fonction administration (y compris les frais relatifs au personnel administratif et dirigeant), la fonction nettoyage ainsi que les frais liés aux obligations légales incombant aux gestionnaires, tels que ceux concernant la rémunération d'un délégué à la protection des données (DPO : Data Protection Officer), du travailleur désigné ou encore de la délégation du personnel.

La DG-Enfance prend en compte les frais « Overhead » jusqu'à concurrence du montant maximal remboursable, tel que défini par la convention. Celle-ci énonce dans son article 6 que « *les autres frais/fonction (...) sont plafonnés à 6 € par heure de présence budgétée des enfants. Tous les dépassements de ce plafond doivent être dûment motivés et justifiés lors de la présentation du décompte annuel* ».

La Cour constate que les frais liés au personnel de l'administration centrale du gestionnaire sont pris en compte par le biais de clés de répartition qui permettent de ventiler les frais relatifs aux rémunérations du personnel de l'administration centrale (direction, chargés de

direction, comptabilité, ressources humaines et informatique) entre ses différents services conventionnés.

➤ DG-Jeunesse

Les frais « overhead » peuvent être imputés par les gestionnaires tout en respectant l'enveloppe budgétaire définie par la convention. Les procédures de la DG-Jeunesse ne mentionnent pas le traitement des frais généraux.

➤ DG de l'Inclusion

En complément des conditions générales, l'article 16 du chapitre 3 de la convention-type de la DG de l'Inclusion précise que : *« le montant annuel de la participation de l'Etat aux primes de responsabilité accordées (...) est calculé sur base des montants alloués en 1998 adaptés à l'indice du coût de la vie »*.

Au-delà des primes de responsabilité, la DG de l'Inclusion prend également en charge les frais indirects liés au personnel ainsi qu'aux frais de fonctionnement.

Les frais indirects relatifs au personnel englobent les coûts associés au fonctionnement de l'administration centrale du gestionnaire (direction, secrétariat, comptabilité, ressources humaines, gestion du Règlement Général sur la Protection des Données (RGPD), ...).

Les frais de fonctionnement indirects correspondent, quant à eux, aux dépenses annexes générées par les services de l'administration centrale, notamment par les départements de la comptabilité, des ressources humaines et RGPD.

La Cour constate que les frais de l'administration centrale sont répartis sur les différents services du gestionnaire à travers de clés de répartition. Par ce biais, l'Etat prend également en charge les coûts de l'administration centrale du gestionnaire.

• MIFA

Le MIFA ne dispose pas de dispositions particulières dans les conventions-types quant à la mise en compte des frais « overhead » dans les décomptes.

Selon les responsables du MIFA, les gestionnaires bénéficiaires d'une participation par couverture du déficit, ne peuvent pas mettre en compte les frais généraux.

Néanmoins, cette règle ne s'applique pas aux gestionnaires de petite taille dont les fonctions décisionnelles et opérationnelles sont entièrement financées par le ministère. Pour ces

derniers, les frais « overhead » sont pris en charge à travers la convention, à condition qu'ils tiennent une comptabilité régulière conforme aux exigences de l'Etat.

➤ Division Personnes âgées

En ce qui concerne la division Personnes âgées, la Cour constate pour un gestionnaire échantillonné de petite taille, que son activité est entièrement financée par le ministère. Les salaires liés à l'administration centrale ainsi que la prime du chargé de direction sont entièrement couverts par la participation étatique par le biais des frais de personnel. De surcroît, des « autres charges externes » en relation avec le « personnel administratif et direction » sont pris en charge par le biais des frais de fonctionnement.

➤ Division Personnes handicapées

La division Personnes handicapées prend en charge les frais « overhead » à condition qu'ils soient approuvés au moment de la soumission du budget par le gestionnaire au ministère. Toutefois, en ce qui concerne le pourcentage des frais « overhead » accordés, aucune ligne directrice n'est établie.

Un gestionnaire échantillonné de petite taille est entièrement financé par le ministère tant au niveau des frais de personnel que des frais de fonctionnement. Ce financement couvre, au titre des frais de personnel, les rémunérations des personnes en charge de la communication, du secrétariat ainsi que de la direction.

Pour un gestionnaire échantillonné de plus grande taille, exerçant plusieurs activités conventionnées, seule la rémunération de la personne en charge de la direction du service conventionné est prise en compte, à l'exclusion de celle de la personne qui dirige l'ensemble de la structure.

➤ Division Solidarité

La division Solidarité accepte la prise en charge des frais « overhead » au titre des frais de fonctionnement, notamment les frais de nettoyage et de gardiennage ainsi que certains frais administratifs, tel qu'une partie des frais d'audit.

Les frais de fonctionnement sont, en principe, pris en charge dans la limite des montants conventionnés.

- MISA

Le MISA établit des règles précises quant à la prise en charge de certains frais de fonctionnement et de personnel par le biais de deux notes ministérielles, intégrées aux conventions spécifiques conclues avec les organismes gestionnaires.

En ce qui concerne le financement des frais généraux par le MISA, ceux-ci sont uniquement admis par le biais des frais de fonctionnement, étant donné que seuls les frais de personnel relatifs aux postes conventionnés sont pris en charge.

A relever que le modèle de décompte du ministère comprend une rubrique intitulée « *Overhead dû à d'autres organismes* », classée dans la catégorie des dépenses diverses. Dans l'ensemble, trois gestionnaires sur les six échantillonnés ont eu recours à la rubrique susmentionnée pour obtenir le remboursement des frais généraux.

Selon la table de correspondance du MISA, la rubrique « *Overhead dû à d'autres organismes* » comprend les comptes de charges suivants : cotisations aux associations professionnelles et droits et valeurs similaires.

La Cour constate que certains gestionnaires de petite taille, ne disposant pas d'un service comptable propre, externalisent le calcul des salaires et des carrières à la Fédération des Acteurs du Secteur Social (ci-après dénommée « FEDAS »). A cet effet, la facturation de ce service par la FEDAS est prise en charge par le ministère à travers les frais généraux.

Les frais « overhead » sont acceptés par le ministère dans les limites budgétaires définies dans la convention, à savoir dans la limite du budget des frais de fonctionnement. Les montants qui dépassent le budget forfaitaire sont rejetés d'office par le ministère.

En sus, les frais généraux sont principalement réclamés par les gestionnaires de taille importante et les montants sollicités varient de manière significative entre ces gestionnaires.

Selon les agents contrôleurs du ministère, pour un même type de dépense, en l'occurrence les dépenses en matière de protection des données, les frais revendiqués varient considérablement entre gestionnaires oscillant entre 3.000 et 20.000 euros.

- MEGA

La convention-type du ministère donne des précisions quant à l'éligibilité des primes de responsabilités et des frais judiciaires encourus dans le cadre d'un licenciement décidé par l'organisme gestionnaire.

La Cour constate que le MEGA admet le remboursement des frais « overhead » en l'absence d'une procédure écrite.

Pour les grands acteurs du secteur, la ventilation des frais généraux prévoit qu'un certain pourcentage est à la charge du MEGA. Pour un gestionnaire échantillonné dont les services conventionnés sont majoritairement financés par le ministère, celui-ci prend en charge la totalité des frais « overhead » en concertation avec les autres ministères concernés.

4.1.1.3.2. Participation financière par unité de prestation

- MENJE

- DG-AEF

La DG-AEF applique, entre autres, la participation financière par unité de prestation aux « *prestations de mesures d'aide rémunérées* », notamment par le biais de forfaits horaires.

L'article 4 du chapitre 2 du règlement grand-ducal modifié du 17 août 2011 expose les frais éligibles quant à la composition des forfaits horaires.

Les forfaits horaires sont fixés sur base de négociations annuelles ou biannuelles. La Cour a été informée que les tarifs négociés dans le cadre de ces réunions multilatérales comprennent des frais « overhead », en l'absence de toute précision relative à la nature ou au montant des frais généraux éligibles.

- MIFA

- Division Personnes âgées

La division Personnes âgées adopte un système de tarification sociale pour les prestations d'aides et de soins à domicile et pour l'accueil gérontologique dans les centres psychogériatriques.

La Cour ne dispose pas d'informations concernant la prise en compte des frais généraux dans le cadre de l'application de la tarification sociale.

- Division Personnes handicapées

La division Personnes handicapées accorde une participation financière par unité de prestation pour l'accompagnement socio-pédagogique de la personne en situation de handicap dans des services d'hébergement et d'activités de jour définis dans le règlement grand-ducal modifié du 23 avril 2004.

L'article 74 de la convention-type ASP¹⁶ présente la méthodologie de détermination des forfaits dits « ASP ».

La Cour relève que, d'après l'article cité ci-dessus, les forfaits ASP prennent périodiquement en compte, au titre des frais de personnel, les éléments suivants : le personnel de direction, d'administration, de coordination ainsi que le personnel logistique. Par ailleurs, si les frais de fonctionnement sont considérés pour la détermination des forfaits, aucun détail n'est fourni quant à leur nature exacte.

Dans le cadre de l'application des forfaits ASP, les responsables de la division Personnes handicapées précisent que ceux-ci sont censés inclure les frais « overhead ». A défaut, les services ne seraient pas en mesure de fonctionner.

Recommandations

Depuis l'entrée en vigueur de la loi ASFT, le secteur a connu une évolution importante et les questions relatives au soutien financier se sont multipliées. Parmi celles-ci, se pose la question de la détermination des frais généraux et des différentes approches adoptées par les ministères et les départements ministériels en ce qui concerne la prise en compte de ces frais dans le calcul de la participation étatique.

La Cour souligne l'importance de l'élaboration de lignes directrices en matière d'éligibilité et de traitement des frais généraux. De telles lignes directrices permettraient d'une part aux ministères de garantir une prise en charge analogue et égalitaire des frais « overhead » et, d'autre part, d'assurer aux organismes gestionnaires un traitement équitable de leurs dépenses, indépendamment du ministère en charge du conventionnement.

Par ailleurs, pour les gestionnaires de grande taille qui ont recours à une clé de répartition pour ventiler les frais de personnel de l'administration centrale entre leurs services conventionnés, il serait opportun que les ministères disposent d'une vue d'ensemble de ces clés de répartition et des salaires sollicités.

4.1.1.4. Comptabilité des gestionnaires

Selon l'article 11 de la loi ASFT, l'octroi d'un soutien financier par l'Etat est soumis à plusieurs conditions, notamment que « *le bénéficiaire tienne une comptabilité régulière selon les exigences de l'Etat* ».

¹⁶ Convention ASP : conventions relatives à l'accompagnement socio-pédagogique de la personne en situation de handicap dans des services d'hébergement et d'activités de jour.

L'article 2.1. du chapitre 2 des conditions générales fixe les modalités de gestion financière à respecter par l'organisme gestionnaire et précise que : « (...) à l'exception des communes, le gestionnaire est tenu d'appliquer le plan comptable uniforme des gestionnaires dont les activités sont cofinancées par l'Etat ».

Constatations

Dans le cadre du contrôle des décomptes, les gestionnaires transmettent leur comptabilité aux ministères, respectivement à leurs départements compétents.

Dans ce contexte, la Cour constate que les données financières du décompte sont, en général, accompagnées d'extraits parcellaires de la comptabilité analytique. Par conséquent, la comptabilité des requérants ne peut être appréhendée, respectivement analysée dans sa globalité. En règle générale, les recettes globales, ainsi que les éléments d'actif et de passif du bilan des gestionnaires conventionnés, ne sont pas joints aux documents transmis.

La plupart des gestionnaires sous revue ont transmis aux ministères, respectivement à leurs départements, soit un historique analytique croisé, soit un grand livre analytique contenant uniquement les comptes de charges de la (ou des) structure(s) conventionnée(s).

Pour certains gestionnaires sous revue, la balance des comptes généraux, incluant les soldes des comptes d'actif et de passif, a été transmise au ministère.

Toutefois, le caractère fragmentaire des données financières fournies aux ministères reflète une certaine forme d'opacité dans l'exposition de la comptabilité des gestionnaires, notamment en ce qui concerne les recettes générées.

La Cour tient à relever que quelques gestionnaires échantillonnés n'ont transmis aucune pièce comptable en complément du décompte financier.

Recommandations

Dans la mesure où les pièces et documents comptables à transmettre en appui du décompte annuel ne sont nullement définis, la Cour recommande de définir, pour l'ensemble du secteur, une liste des documents comptables à transmettre et d'intégrer celle-ci dans les conditions générales et/ou dans les conventions.

L'objectif consiste à garantir une homogénéité de la documentation transmise par les gestionnaires, en veillant à ce que les données financières requises soient exhaustives et comparables entre gestionnaires conventionnés.

4.1.1.5. Dépassement de la participation financière estimée de l'Etat

L'article 12 de la loi ASFT apporte des précisions quant à la détermination de la participation financière de l'Etat et indique dans son dernier alinéa que *« l'Etat verse sa participation en totalité ou en partie sous forme d'avances semestrielles, trimestrielles ou mensuelles. L'organisme présente au ministre un décompte annuel. Les sommes indûment touchées sont restituées au Trésor »*.

L'article 1^{er} du chapitre 3 des conditions générales définit la participation par couverture du déficit, notamment en ce qui concerne les frais de fonctionnement :

« La participation financière de l'Etat versée en vertu des articles 12 a) et b) et de l'article 23 de la loi correspond au pourcentage du solde des frais de fonctionnement tel que fixé par la convention et acceptés par l'Etat et des recettes facturées aux usagers, ainsi que d'autres recettes à percevoir en rapport avec la prestation. En cas de participation financière par couverture du déficit, la prise en compte des frais courants d'entretien et de gestion, des frais de personnel, des frais de consultation externes et des frais d'entretien et de réparation des bâtiments et d'équipement mobilier et des frais de gestion centralisés se fait d'après les dispositions retenues dans le cadre des conventions ».

L'article 2 du chapitre 3 des conditions générales apporte de plus amples précisions sur la participation par couverture du déficit aux frais de personnel :

« La participation de l'Etat aux frais de personnel se base sur le personnel engagé conformément au relevé du personnel. Elle ne pourra excéder, ni les montants déterminés par application de la convention collective de travail en vigueur et acceptée par l'Etat, ni l'enveloppe financière accordée par l'Etat conformément aux articles 12 et 23 de la loi ».

Constatations

Lors du contrôle des décomptes des participations financières par couverture du déficit, la Cour constate que l'enveloppe financière globale allouée par l'Etat et retenue dans la convention n'est pas systématiquement respectée.

Cette enveloppe financière annuelle accordée aux gestionnaires pour assurer la prestation d'un service est arrêtée dans un relevé financier qui fait partie intégrante de la convention. La convention recense deux catégories de dépenses, à savoir les dépenses de personnel et les dépenses de fonctionnement.

Pour les dépenses de personnel, la participation financière de l'Etat est censée assurer la prise en charge exclusive des postes repris au relevé du personnel de la convention. En ce qui concerne les frais de fonctionnement, le relevé financier détermine les différentes sous-catégories de dépenses et les montants respectifs maximaux pris en charge par l'Etat.

Dans le cadre de la revue des décomptes annuels, la Cour recense trois types de dépassements. D'une part, le dépassement de l'enveloppe globale accordée par l'Etat pour la prestation d'un service conventionné. D'autre part, le dépassement du montant maximal accordé au titre des deux catégories de dépenses, à savoir les frais de personnel et/ou les frais de fonctionnement. Finalement, le dépassement des montants accordés au niveau des sous-catégories des frais de fonctionnement.

En outre, la Cour constate qu'au niveau des décomptes, la démarcation entre les deux postes de dépenses (charges de personnel et frais de fonctionnement) n'est pas nette, ce qui vaut également pour les sous-catégories des dépenses de fonctionnement.

Le cas échéant, un dépassement d'une catégorie de dépense est souvent couvert par le solde excédentaire d'une autre catégorie de dépense. Ainsi, un dépassement des frais de personnel est compensé par le solde positif des frais de fonctionnement et inversement. De manière semblable, au niveau des frais de fonctionnement, un dépassement d'une sous-catégorie de dépense est couvert par le solde créditeur d'une autre sous-catégorie de dépense.

La Cour a également constaté que le dépassement des frais de fonctionnement de certains services conventionnés a été compensé par une sous-utilisation des crédits affectés à d'autres services conventionnés du même gestionnaire.

Dans ce contexte, il y a lieu de mentionner notamment un gestionnaire échantillonné de la division Solidarité du MIFA pour lequel la convention porte sur une participation financière destinée à couvrir les coûts éligibles d'une multitude de services prestés par celui-ci.

Lors de l'analyse des décomptes individuels des services conventionnés ainsi que du décompte consolidé du gestionnaire en question, la Cour constate que le ministère accepte que les dépassements de participations allouées spécifiquement aux services déficitaires soient compensés par les soldes excédentaires des services dont l'enveloppe financière n'a pas été entièrement consommée.

En effet, le dépassement au décompte du service d'accueil et d'hébergement d'urgence découlant de dépenses excédentaires en matière de frais de contrats d'entretien et de gestion journalière, a pu être compensé par une sous-utilisation des crédits affectés à d'autres services conventionnés.

Bien que les ministères tolèrent ces pratiques, les dispositions des conditions générales et des conventions spécifiques restent muettes à ce sujet.

La Cour regrette l'absence d'une procédure en cas de dépassement de l'enveloppe budgétaire allouée. D'une part, les décisions d'autorisation de dépassement sont prises de manière informelle,

majoritairement par l'agent en charge du contrôle. D'autre part, celles-ci sont prises en l'absence d'un rapport exposant les arguments des gestionnaires justifiant le dépassement ainsi que l'accord de prise en charge par l'Etat.

Recommandations

Au vu des constatations qui précèdent, la Cour recommande aux départements ministériels de se conformer aux dispositions des conditions générales et aux relevés financiers des conventions lors du traitement des décomptes afin d'éviter un dépassement de l'enveloppe budgétaire allouée.

Il serait par ailleurs utile que les conditions générales des conventions soient adaptées afin de tenir compte, le cas échéant, des compensations financières réalisées entre les services d'un même gestionnaire et/ou entre les différentes catégories respectivement sous-catégories de dépenses.

4.1.1.6. Risque de double financement

L'article 2.9. du chapitre 2 des conditions générales évoque en matière de double facturation d'une même dépense que :

« L'organisme s'engage à ne pas réclamer auprès d'une quelconque autre instance, une somme ayant déjà été prise en compte par la convention. Une double facturation en rapport avec une même et seule dépense peut entraîner la résiliation de la convention, nonobstant la réparation civile et une poursuite pénale de l'auteur ».

Constatations

Les contrôles de la Cour ont révélé certaines lacunes qui augmentent le risque de double financement en relation avec le paiement d'une même dépense. Ce risque découle de plusieurs éléments distincts.

En premier lieu, il convient de préciser que les gestionnaires disposent de la possibilité de signer, pour une même activité, des conventions avec plusieurs ministères. Ceci résulte du fait que les dispositions légales et réglementaires ne délimitent pas avec précision le champ de compétence de chaque ministère. Par conséquent, certaines activités peuvent relever de la compétence de plusieurs ministères, ce qui favorise le financement multiple d'une même dépense.

Dans ce contexte, il importe de relever que les agents contrôleurs d'un ministère n'ont pas accès aux dossiers des gestionnaires ayant conclu une convention avec d'autres ministères ni, de surcroît, avec les autres départements du même ministère. Il en résulte que les ministères ne sont pas en mesure de vérifier si un gestionnaire bénéficie déjà d'un financement de la part

d'un autre ministère et/ou d'un département issu de son propre ministère, ce qui accroît le risque de double- voire de multiple financement d'une même prestation.

En effet, la gestion des dossiers repose encore majoritairement sur des processus non numérisés. Cette situation rend difficile la consultation et la mise à jour des informations relatives aux gestionnaires et à leurs activités.

De plus, il n'existe pas de plateforme commune permettant de faciliter l'échange d'informations entre les départements ministériels.

Recommandations

Au vu des constatations qui précèdent, la Cour recommande au gouvernement de procéder à une harmonisation de la réglementation actuellement en vigueur afin de délimiter avec précision le champ de compétence imputable à chaque ministère visé par la loi ASFT.

En outre, la Cour recommande de promouvoir la collaboration et l'échange interministériels au-delà des réunions de la CH afin de permettre aux ministères d'accéder aux informations relatives aux financements publics perçus par chaque gestionnaire.

A cet effet, la Cour recommande de digitaliser l'ensemble du processus de suivi des décomptes à travers la mise en place d'une plateforme numérique centralisée. Cela permettrait de fournir aux ministères une vue globale sur l'ensemble des documents transmis et de faciliter l'échange d'informations entre ministères.

4.1.1.7. Retard dans l'analyse des décomptes annuels

L'article 12 de la loi ASFT requiert que l'organisme gestionnaire transmette au ministre un décompte annuel détaillant les dépenses occasionnées par ses services conventionnés, en contrepartie du soutien financier apporté par l'Etat au sens de l'article 11 de ladite loi.

L'article 2.3. du chapitre 2 des conditions générales fixe une date limite pour la transmission du décompte annuel par les gestionnaires conventionnés :

« Les projets de décompte annuel sont présentés par l'organisme gestionnaire pour le 31 mars de l'année suivant l'exercice en cours. La présentation de la situation financière annuelle est à faire suivant les formulaires et annexes prévus à la convention. Ces déclarations et pièces sont à fournir le cas échéant sur support informatique compatible avec les logiciels utilisés par l'Etat. L'Etat se réserve le droit de procéder au contrôle de toute pièce à l'appui lors du décompte ».

L'article 2.6. du chapitre 2 des conditions générales fixe une échéance pour l'analyse des décomptes annuels par l'Etat :

« Au vu de la situation au 31 décembre de l'année écoulée, le projet de décompte de la gestion journalière de l'organisme gestionnaire est analysé au plus tard avant la fin du deuxième trimestre par les représentants des parties signataires, qui pourront se faire assister par un expert ».

Constatations

La Cour constate que les délais impartis pour procéder à l'analyse des projets de décompte ne sont pas systématiquement respectés par l'Etat.

Le non-respect de ces délais peut découler d'une part, d'un retard de la présentation des projets de décompte annuels ou bien, d'autre part, d'un retard dans l'analyse des décomptes annuels.

Recommandations

La Cour constate que les délais prescrits par les articles 2.3. et 2.6. des conditions générales des conventions relatives à la transmission et au contrôle des décomptes ne sont, en règle générale, pas tenus.

Face à ce constat, il importe d'identifier les causes du retard de transmission du décompte par les organismes conventionnés d'une part, et le retard dans l'analyse des décomptes par les départements ministériels d'autre part, afin de pouvoir prendre les mesures nécessaires en vue de garantir le respect des clauses des conditions générales.

4.1.1.8. Non-respect de l'article 11 c) de la loi ASFT

Selon l'article 11 c) de la loi ASFT, l'Etat peut accorder un soutien financier aux prestataires de services dans les domaines social, familial et thérapeutique, sous condition que *« les activités projetées répondent à des besoins effectifs constatés par le Gouvernement en conseil »*.

Constatations

La Cour constate que l'article 11 c) de la loi ASFT n'est pas respecté dans la pratique.

La décision d'octroyer un soutien financier pour l'exercice d'une activité au sens de la loi ASFT est prise individuellement par chaque ministère.

Recommandations

La Cour recommande au gouvernement de se conformer aux dispositions légales en soulignant l'importance de consacrer les financements publics aux seules activités pour lesquelles un besoin effectif existe. Cela permettrait en outre de garantir une offre de services couvrant l'ensemble des besoins existants et d'assurer une répartition régionale équilibrée.

4.1.2. Constatations et recommandations propres à chaque ministère

4.1.2.1. Conventions conclues pour des activités non-agrées

L'article 11 de la loi ASFT précise que « *l'Etat est autorisé à accorder un soutien financier pour l'exercice des activités visées à l'art. 1^{er}, ainsi que pour les investissements y relatifs* ».

Selon l'article 1^{er} de la loi ASFT, et indépendamment de l'octroi d'un soutien financier par l'Etat, « *nul ne peut, à titre principal ou accessoire et contre rémunération, entreprendre ou exercer d'une manière non-occasionnelle l'une des activités ci-après énumérées, dans le domaine social, socio-éducatif, médicosocial ou thérapeutique s'il n'est en possession d'un agrément écrit, suivant leurs compétences respectives, soit du ministre de la Famille, soit du ministre de la Promotion féminine, soit du ministre de la Jeunesse, soit du ministre de la Santé.*

Sont soumises à un agrément, pour autant qu'elles ne font pas l'objet d'une autre disposition légale, les activités suivantes en faveur de toutes les catégories de personnes :

- *l'accueil et l'hébergement de jour et/ou de nuit de plus de trois personnes simultanément ;*
- *l'offre de services de consultation, d'aide, de prestation de soins, d'assistance, de guidance, de formation sociale, d'animation ou d'orientation professionnelle ;*
- *l'offre de services en matière d'évaluation individuelle des ressources et des difficultés, ainsi qu'en matière d'orientation, de coordination et d'évaluation des mesures développées à la suite de cette évaluation individuelle.*

L'agrément est obligatoire tant pour les personnes physiques que pour les personnes morales, de droit privé et de droit public.

Un règlement grand-ducal peut préciser les activités visées à l'alinéa 1^{er} ; il peut prévoir un agrément conjoint des ministres ci-avant visés pour les activités qui relèvent de la compétence de plus d'un ministre ».

Constatations

Lors de son contrôle portant sur les agréments, la Cour constate pour des gestionnaires échantillonnés de deux ministères distincts, que ceux-ci n'étaient pas en possession d'un agrément pour l'exercice d'activités dans les domaines social, familial et thérapeutique.

Pour une description détaillée des constatations formulées par la Cour en relation avec l'absence d'un agrément, il y a lieu de se référer au point 3.1.2.1 du présent rapport.

Malgré la non-conformité des structures aux dispositions légales et réglementaires en matière d'agrément, la Cour constate que tous les gestionnaires ont bénéficié d'une participation

financière publique assurant la prise en charge d'activités non-agrées moyennant la signature d'une convention.

- MIFA

En ce qui concerne la division Solidarité du MIFA, la Cour constate qu'un gestionnaire échantillonné n'était pas en possession d'un agrément pour l'exercice de son service d'orientation et de consultation alors que les dépenses occasionnées par ce service font l'objet d'une prise en charge annuelle des frais de personnel, par le biais d'une convention.

- MEGA

La Cour constate que les services de logements en milieu ouvert et les services de logements encadrés des prestataires échantillonnés bénéficient d'une participation financière alors que les activités ne sont pas couvertes par un agrément.

Par ailleurs, il y a lieu de noter que pour un gestionnaire échantillonné une activité d'accueil et d'hébergement de jour et de nuit supérieure à 12 personnes est exercée en dépit de l'absence d'un agrément. Malgré la non-conformité aux dispositions légales et réglementaires en matière d'agrément, le ministère accorde une participation financière aux dépenses occasionnées par cette activité non-agrée.

Recommandations

L'Etat est autorisé à accorder une participation financière pour l'exercice d'activités dans les domaines social, familial et thérapeutique au sens de l'article 11 de la loi ASFT. Toutefois, le financement public d'activités conventionnées est conditionné à la délivrance d'un agrément conformément à l'article 1^{er} de la loi ASFT.

A cet effet, la Cour recommande aux ministères de se conformer aux dispositions légales et réglementaires en matière d'agrément.

4.1.2.2. Processus de contrôle des financements par unité de prestation

Parmi les quatre modes de financement répertoriés dans les conditions générales, la participation financière par unité de prestation¹⁷ s'articule autour du volume des prestations fournies et du prix unitaire par prestation fixé par voie réglementaire ou conventionnelle.

¹⁷ Départements ministériels concernés par ce type de financement : DG-AEF du MENJE et les divisions Personnes âgées et Personnes handicapées du MIFA

En contrepartie du soutien financier apporté par l'Etat en vertu de l'article 11 de la loi ASFT, l'Etat exerce un droit de contrôle sur les obligations incombant aux bénéficiaires.

Constatations

La Cour constate que chaque département ministériel conçoit un modèle de convention propre à sa participation par unité de prestation (forfaits horaires, forfaits ASP) en lien avec les prestations financées, étant donné que celles-ci nécessitent un mécanisme de financement adapté à leurs caractéristiques.

En conséquence, le contrôle des aides financières par unité de prestation repose essentiellement sur les dispositions conventionnelles spécifiques ainsi que, le cas échéant, sur les procédures internes des départements ministériels.

- MENJE
- DG-AEF

Le contrôle des frais des mesures d'aide sociale rémunérées par des forfaits horaires est effectué sur base d'une facturation mensuelle des prestations qui est fournie sous forme d'un tableau intitulé « préavis de paiement ». Les montants des forfaits horaires sont fixés par le règlement grand-ducal modifié du 17 août 2011 précisant le financement des mesures d'aide sociale à l'enfance et à la famille.

Au vu de l'article 47 de la convention cadre horaire¹⁸ (ci-après dénommée « CCH »), « *si le prestataire constate après avoir envoyé la facturation à l'ONE qu'il a oublié de facturer un ou des forfaits, il peut envoyer une 2^{ème} et dernière facturation rectificative mensuelle le mois d'après* ».

A ce sujet, la Cour constate que certains prestataires ne respectent pas les délais fixés pour le renvoi des préavis de paiement, ni les délais fixés pour la communication d'éventuelles rectifications concernant une facturation transmise. Par conséquent, il s'avère que l'article 47 de la CCH n'est pas respecté dans la pratique.

Par ailleurs, la Cour constate que le contrôle de la facturation mensuelle des prestataires est réalisé à la fois par les agents contrôleurs sur papier ainsi que par l'intermédiaire d'un outil informatique. Or, les limitations fonctionnelles de l'outil informatique entravent la réalisation d'une procédure de contrôle intégralement dématérialisée.

Finalement, les prestataires gestionnaires et les prestataires indépendants font l'objet d'un contrôle annuel par un agent contrôleur distinct mais qui assure à lui seul cette tâche. Il

¹⁸ La convention-cadre horaire a pour objet de préciser, dans le cadre de l'exécution des dispositions légales et réglementaires relatives à l'aide à l'enfance et à la famille, les rapports entre l'Etat et les prestataires de mesures d'aide sociale financées par des forfaits horaires.

convient de souligner que ceci constitue un risque pour la continuité du service puisque les connaissances et le traitement des dossiers reposent sur une seule et même personne.

- MIFA

- Division Personnes handicapées

En ce qui concerne la division Personnes handicapées du MIFA, les décomptes des participations par unité de prestation sont transmis selon un modèle établi par le ministère.

Les conventions ASP fixent une somme forfaitaire pour la prise en charge des frais de fonctionnement tels que les frais de contrats d'entretien et/ou les frais d'équipement de faible valeur.

Sur base du décompte des trois organismes échantillonnés, la Cour constate que les montants forfaitaires prévus dans la convention sont pris en charge par le ministère en l'absence d'un contrôle approfondi sur base de pièces comptables et/ou de factures.

Enfin, l'article 77 du modèle de convention ASP requiert la réalisation d'un contrôle de plausibilité annuel au niveau du personnel des prestataires conventionnés afin de vérifier en parallèle si l'effectif permet d'assurer la mise en œuvre de l'accompagnement socio-pédagogique à hauteur des moyens financiers accordés par l'Etat. Or, la Cour constate que ce contrôle n'est réalisé que tous les trois ans.

Recommandations

La Cour recommande à la DG-AEF de se conformer aux dispositions conventionnelles, notamment en ce qui concerne l'article 47 de la CCH. Le prestataire est autorisé à envoyer une dernière demande de correction au plus tard le mois qui suit la prestation du service. Toute demande de rectification dépassant ce délai devrait être rejetée par le ministère.

En outre, la Cour recommande aux agents responsables de la DG-AEF de se concerter avec les coordinateurs des offices régionaux afin de limiter les vérifications et ajustements manuels et de combler les contraintes techniques de l'outil informatique.

En ce qui concerne la division Personnes handicapées du MIFA, la Cour recommande de vérifier la réalité des frais de fonctionnement engagés à travers un échantillon de factures. A cet effet, il serait utile de mettre en place une procédure de nature à fixer un seuil minimal de couverture de l'échantillon des dépenses afin d'en garantir la représentativité et la fiabilité.

En sus, la Cour lui recommande de se conformer à l'article 77 du modèle de convention ASP qui requiert un contrôle de plausibilité annuel au niveau du personnel des prestataires.

4.1.2.3. Traitement des sommes indûment touchées

Selon l'article 12 de la loi ASFT, *« l'Etat verse sa participation en totalité ou en partie sous forme d'avances semestrielles, trimestrielles ou mensuelles. L'organisme présente au ministre un décompte annuel. Les sommes indûment touchées sont restituées au Trésor ».*

De manière similaire, l'article 2.8. du chapitre 2 des conditions générales énonce que *« l'organisme gestionnaire s'engage à rembourser au Trésor Public toute somme indûment touchée ».*

Dans le contexte du versement par l'Etat de sa participation financière pour l'exercice des activités conventionnées, l'article 6 du chapitre 3 des conditions générales précise que *« les avances sur la participation financière estimée de l'Etat sont fractionnées et versées comme suit :*

- 30% en janvier (1^{ère} avance),
- 30% en avril (2^{ème} avance),
- 20% en juillet,
- 20% en octobre, sur base d'un décompte semestriel provisoire ou d'une estimation budgétaire.

Si la convention prévoit une procédure de décompte intermédiaire aux fins de liquidation d'une avance, elle déterminera les informations, pièces et documents à fournir par le prestataire ».

Constatations

- MEGA

La Cour constate que le MEGA adopte une approche distincte en ce qui concerne le versement des participations financières par couverture du déficit accordées aux services œuvrant dans l'intérêt de l'égalité des hommes et des femmes.

En effet, les montants de la participation financière de l'Etat retenus dans les conventions spécifiques sont intégralement versés par le ministère, sous forme de tranches financières trimestrielles. Or, les sommes indûment touchées ne sont pas à restituer au Trésor, conformément aux dispositions de l'article 12 de la loi ASFT, mais sont déduites de la participation financière afférente à l'année subséquente.

Pour le MEGA, les sommes indûment touchées par les organismes conventionnés, telles que les remboursements perçus par la Mutualité des employeurs, sont facilement identifiables lors du contrôle financier. Ainsi, le trop-perçu au titre du décompte définitif de l'année N est déduit du versement d'une des tranches financières correspondant à l'année N+1.

Recommandations

Au vu de ce qui précède, la Cour rappelle que cette approche n'est pas prévue dans les dispositions légales, réglementaires, des conditions générales et/ou conventionnelles. En effet, l'article 12 de la loi ASFT, respectivement l'article 2.8. du chapitre 2 des conditions générales, précisent que l'organisme gestionnaire s'engage à rembourser au Trésor Public toute somme indûment touchée.

La Cour recommande au MEGA de se conformer aux dispositions légales et aux conditions générales en vigueur, de manière à respecter le principe de l'annualité budgétaire.

4.1.2.4. Absence de la preuve de remboursement à la Trésorerie

Selon l'article 12 de la loi ASFT, *« l'Etat verse sa participation en totalité ou en partie sous forme d'avances semestrielles, trimestrielles ou mensuelles. L'organisme présente au ministre un décompte annuel. Les sommes indûment touchées sont restituées au Trésor ».*

Constatations

➤ DG-Jeunesse

Lors du contrôle des dossiers de décomptes, la Cour a constaté que la preuve de paiement relative au décompte final de 2019 faisait défaut dans le dossier d'un gestionnaire échantillonné.

Après concertation avec la DG-Jeunesse, celle-ci a confirmé le défaut du paiement des sommes indûment touchées par l'organisme gestionnaire.

La DG-Jeunesse a transmis à la Cour en date du 6 octobre 2022 la preuve de paiement du trop-perçu au titre du décompte définitif de l'exercice 2019.

Recommandations

Face au défaut de remboursement d'un gestionnaire passé inaperçu par les agents contrôleurs, la Cour recommande à la DG-Jeunesse d'améliorer ses procédures de contrôle en matière de restitution de sommes indûment touchées.

4.1.2.5. Approche distincte sur le mode de participation financière des usagers

Selon l'article 2.10. du chapitre 2 des conditions générales, *« le mode de participation financière des usagers, respectivement de leur représentant légal, de même que les éléments à prendre en compte pour la détermination des prix de référence, sont déterminés par le ministre dans le cadre de la convention ».*

Constatations

La Cour constate que les critères d'éligibilité appliqués aux usagers des structures d'accueil diffèrent d'un ministère à l'autre.

- MEGA

Selon les règles adoptées par le MEGA en concertation avec les gestionnaires conventionnés, les usagers des structures d'accueil sont éligibles à condition :

- de verser un tiers de leurs revenus à la structure d'accueil en question, plafonné à 1.000 euros par mois,
- de placer le deuxième tiers de leurs revenus en épargne
- de disposer librement du tiers restant.

De manière analogue, les usagers qui dépendent financièrement du Fonds national de solidarité (FNS) sont soumis à une obligation de participation et d'épargne. En contrepartie, l'obligation de participation et d'épargne ne s'applique pas aux usagers sans revenus.

Il y a lieu de relever que cette approche n'est pas adoptée par les quatre ministères visés par la loi ASFT. Le MEGA est le seul à prévoir cette obligation de participation et d'épargne aux usagers des structures d'accueil, ce qui constitue un nouveau point de division entre les ministères actifs au sein du secteur conventionné ASFT.

Dans ce contexte, il importe de souligner que cette obligation n'est pas imposée au niveau des conventions spécifiques conclues entre le ministère et les gestionnaires conventionnés.

Recommandations

La Cour recommande de promouvoir une meilleure politique de concertation et de coordination au sein de la CH afin de garantir la mise en place de normes et de règles uniformes. Une telle approche permettrait de développer une vision commune principalement pour assurer un traitement identique et cohérent aux organismes conventionnés.

En cas de consensus au sein de la CH, il serait utile de procéder aux modifications requises au niveau des conditions générales des conventions ou bien, le cas échéant, de transmettre les propositions aux ministres compétents afin que la base légale ou réglementaire soit adaptée en conséquence.

4.1.2.6. Absence du concept d'action général

Selon l'article 1.1. du chapitre 2 des conditions générales :

« Chaque gestionnaire élabore un concept d'action général (CAG) qui doit être approuvé par l'Etat. Le CAG définit :

- *le type d'activité exercée par le gestionnaire,*
- *les objectifs,*
- *la population cible, ainsi que les critères et procédures d'admission,*
- *le volume de la prestation à fournir,*
- *le système d'assurance de la qualité des prestations fournies ».*

Constatations

- MISA

Sur base de son échantillon de contrôle, la Cour constate que le CAG fait défaut en tant que partie intégrante des conventions spécifiques conclues entre le MISA et les gestionnaires conventionnés.

Selon les dires des responsables du MISA, l'élaboration du CAG tel que prévu dans les conditions générales des conventions n'est pas vérifiée par le ministère.

Les conventions spécifiques sont conclues avec les gestionnaires en l'absence d'un CAG, ce qui va à l'encontre des conditions générales des conventions.

Recommandations

La Cour recommande au ministère de se conformer aux conditions générales de manière à solliciter l'élaboration du CAG par les gestionnaires et son approbation par l'Etat en vue de l'octroi de la participation financière.

5. Commission d'Harmonisation et Comité de Concertation

Le cadre légal et réglementaire relatif à la Commission d'Harmonisation et au Comité de Concertation est détaillé au point 1.4.1.4 du présent rapport.

5.1. Commission d'Harmonisation

L'article 14 de la loi ASFT porte création de la CH, qui a pour mission :

- *« d'émettre un avis sur la convention-type, ainsi que sur toute proposition de modification y relative ;*
- *de faire des propositions de mise en œuvre et, en général, de surveiller l'application des conventions ;*
- *de faire, à la demande du ministre compétent, des propositions d'arbitrage en cas de litige entre parties ;*
- *d'opérer une analyse et d'émettre un avis sur les décomptes annuels des frais de fonctionnement des services conventionnés ;*
- *de faire des recommandations en vue d'une coordination et d'une planification des différentes activités pour lesquelles l'Etat accorde une participation financière ;*
- *d'étudier, soit de sa propre initiative, soit à la demande du Gouvernement toute question se rapportant aux activités visées à l'article 1^{er} ».*

L'article 15 de la loi ASFT arrête la composition de la CH. Celle-ci compte 20 membres effectifs et 20 membres suppléants, dont 10 membres représentent l'Etat et 10 membres représentent les personnes physiques et morales qui ont signé une convention avec l'Etat.

Constatations

Bien que l'article 14 de la loi ASFT définisse les missions de la CH, certaines constatations formulées par la Cour tout au long du présent rapport devraient faire l'objet d'une prise de position de la CH.

Ces constatations ont, entre autres, soulevé des disparités entre ministères et entre départements ministériels en ce qui concerne les procédures de financement et de contrôle ainsi que l'éligibilité et la prise en charge des frais généraux.

Par ailleurs, la Cour constate des situations de chevauchement de compétence entre ministères pour des activités de même nature, ce qui est susceptible d'accroître le risque de double financement.

Recommandations

Pour autant que ces points ne relèvent pas des attributions de la CH, la Cour recommande de procéder à une réforme afin d'étoffer son champ de compétence. Ainsi, il serait utile de revoir les missions de la CH en vue de promouvoir une meilleure harmonisation du secteur ASFT.

5.1.1. Procédures de financement et de contrôle

Constatations

La Cour constate des disparités entre ministères et départements ministériels en ce qui concerne :

- les modèles de convention pour un même type de financement,
- les procédures de traitement et de contrôle des décomptes,
- la gestion de dépassements constatés lors des décomptes,
- la prise en charge des dépenses, notamment des frais généraux.

Recommandations

La Cour recommande de procéder à une harmonisation des modèles de conventions entre départements ministériels, particulièrement pour un même type de financement.

De manière semblable, les procédures de traitement et de contrôle des décomptes devraient être alignées entre ministères et départements ministériels.

L'harmonisation des méthodes de travail permettrait de garantir un traitement homogène des décomptes et de promouvoir une simplification des procédures de contrôle.

5.1.2. Eligibilité des frais généraux

Constatations

L'enjeu relatif au traitement non uniforme des frais généraux a été abordé à de nombreuses reprises au sein de la CH.

Sur base des comptes rendus des réunions de la CH, la Cour constate qu'un groupe de travail a été mis en place en vue d'adopter des règles transversales pour l'ensemble des gestionnaires face à la problématique du traitement des frais généraux¹⁹.

Toutefois, ces travaux n'ont à ce stade pas permis d'aboutir à des avancées significatives.

¹⁹ Voir point 4.1.1.3. du présent rapport.

Ce groupe, constitué en décembre 2015 à l'initiative de la CH, avait pour mission d'analyser la nature des frais généraux et les modalités de prise en compte de ces frais dans le calcul de la participation étatique.

Entre 2016 et 2019, les membres de ce groupe de travail ont examiné divers aspects relatifs aux frais généraux, notamment leur classification, leur recensement et leur comparabilité entre les différentes structures conventionnées. Le groupe de travail a élaboré une méthodologie pour répertorier et classer les frais généraux dans le but de parvenir à une définition commune des frais généraux et de s'accorder sur l'opposabilité de ces frais.

Une phase de tests a été lancée en 2019 sur base des données de l'exercice précédent afin d'en évaluer l'efficacité.

Cette phase de tests a permis de relever certaines carences, notamment en raison de la diversité et de l'hétérogénéité des données transmises par les prestataires, rendant leur exploitation difficile et leur comparaison complexe.

Il importe de souligner le caractère hétéroclite du secteur ASFT qui se compose de structures diversifiées de par leur taille, leur domaine de compétence ainsi que de par les types de financements octroyés.

Toutefois, des défis persistent notamment en ce qui concerne la nécessité de fixer des critères d'éligibilité transversaux de certaines dépenses liées à l'activité conventionnée, dont les frais généraux. Actuellement, la prise en compte de ces frais est principalement tributaire du ministère, voire du département ministériel, dans la mesure où chacun adopte une définition et une opposabilité distincte des frais généraux, ce qui entraîne des incohérences et des disparités dans le traitement des dépenses entre les organismes conventionnés du secteur ASFT.

En outre, il ressort des comptes rendus des réunions de la CH que la prise en charge de certains frais généraux est suspendue depuis 2021 en attendant que des critères d'éligibilité précis des frais généraux soient adoptés pour l'ensemble du secteur.

Il est donc impératif de fixer des critères uniformes et transparents pour déterminer les dépenses éligibles à l'octroi d'une participation financière de l'Etat.

Recommandations

La Cour recommande que le groupe de travail poursuive sa mission en tenant compte des enseignements tirés des travaux réalisés en amont sur les frais généraux.

La Cour invite la CH à transmettre ses avis, propositions et recommandations aux quatre ministres concernés par la loi ASFT afin que le gouvernement puisse statuer sur une définition commune des frais généraux.

5.1.3. Champ de compétence des ministères

Constatations

En ce qui concerne les activités visées à l'article 1^{er} de la loi ASFT, la Cour constate que des activités de même nature relèvent de la compétence et du financement de plusieurs ministères en raison d'une discordance entre les règlements grand-ducaux d'application.

Il est principalement question des activités d'éducation et d'accueil pour enfants et des activités de services d'aide au « sans-abrisme » et aux « toxicomanes » pour lesquelles plusieurs ministères peuvent être sollicités.

Or, cela accroît le risque de double financement dans la mesure où des activités de même nature peuvent être financées par plusieurs ministères.

Recommandations

Selon la Cour, il importe que la CH procède à une analyse des activités ainsi que du champ de compétence assigné aux ministères en charge des agréments et du financement. Il serait utile d'envisager un regroupement des activités de même nature auprès d'un seul ministère, à savoir celui disposant des compétences adéquates pour encadrer l'activité en question.

La Cour recommande à la CH de transmettre ses avis, propositions et recommandations aux quatre ministres concernés par la loi ASFT afin de garantir une harmonisation des règlements grand-ducaux au niveau des champs de compétence des ministères.

5.2. Comité de concertation

Selon l'article 16 de la loi ASFT, « les ministres de la Famille et de la Santé convoquent annuellement un comité de concertation qui réunit :

- les ministres de la Famille, de la Promotion féminine, de la Jeunesse ainsi que de la Santé ou leurs représentants ;
- quatre représentants des organismes gestionnaires ayant conclu pour leur(s) service(s) une convention avec l'Etat ;
- quatre représentants des organismes gestionnaires disposant pour leur(s) service(s) de l'agrément, sans toutefois avoir conclu une convention avec l'Etat ;
- quatre représentants des syndicats les plus représentatifs.

Il y a autant de membres suppléants que de membres effectifs.

Le comité de concertation examine et avise :

- les modifications des conditions d'agrément fixées par le règlement grand-ducal prévu à l'article 2 ci-avant ;*
- le constat établi par le Gouvernement en conseil sur les besoins effectifs conformément à l'article 11 c) ».*

Constatations

Suite aux entretiens tenus avec les représentants des quatre ministères visés par la loi ASFT, la Cour constate que le comité de concertation ne s'est jamais réuni.

6. Dispositions légales, réglementaires, conventionnelles et déroulement procédural

6.1. Agréments

6.1.1. Dispositions légales

Le chapitre 1 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* définit le cadre légal des agréments à attribuer pour des activités dans le domaine social, socio-éducatif, médico-social et thérapeutique.

L'article 1^{er} dudit chapitre en définit le champ d'application :

Nul ne peut, à titre principal ou accessoire et contre rémunération, entreprendre ou exercer d'une manière non-occasionnelle l'une des activités ci-après énumérées, dans le domaine social, socio-éducatif, médico-social ou thérapeutique s'il n'est en possession d'un agrément, suivant leurs compétences respectives, soit du ministre de la Famille, soit du ministre de la Promotion féminine, soit du ministre de la Jeunesse, soit du ministre de la Santé.

Sont soumises à un agrément, pour autant qu'elles ne font pas l'objet d'une autre disposition légale, les activités suivantes en faveur de toutes les catégories de personnes :

- l'accueil et l'hébergement de jour et/ou de nuit de plus de trois personnes simultanément ;*
- l'offre de services de consultation, d'aide, de prestation de soins, d'assistance, de guidance, de formation sociale, d'animation ou d'orientation professionnelle ;*
- l'offre de services en matière d'évaluation individuelle des ressources et des difficultés, ainsi qu'en matière d'orientation, de coordination et d'évaluation des mesures développées à la suite de cette évaluation individuelle.*

L'agrément est obligatoire tant pour les personnes physiques que pour les personnes morales, de droit privé et de droit public.

Un règlement grand-ducal peut préciser les activités visées à l'alinéa 1^{er} ; il peut prévoir un agrément conjoint des ministres ci-avant visés pour les activités qui relèvent de la compétence de plus d'un ministre.

Par la suite, l'article 1^{er}bis précise l'exception quant aux activités exclues du champ d'application de l'agrément :

Pour les activités autres que celles relatives au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin, les personnes physiques ou morales établies dans un autre Etat membre de l'Espace économique européen et y autorisées à exercer une des activités visées par la présente loi ne sont pas soumises à un agrément pour autant qu'elles exercent cette activité au Luxembourg à titre temporaire.

Ces prestataires peuvent toutefois se voir imposer des exigences concernant la prestation de l'activité de service lorsque ces exigences sont justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement pour autant que ces exigences respectent les principes de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité.

L'article 2 en énumère les conditions d'attribution :

Pour obtenir l'agrément, les requérants doivent :

- a) remplir les conditions d'honorabilité, tant dans le chef de la personne physique ou des membres des organes dirigeants de la personne morale responsables de la gestion des activités visées à l'article 1^{er} que dans le chef du personnel dirigeant ou d'encadrement ;*
- b) disposer d'immeubles, de locaux ou de toute autre infrastructure correspondant tant aux normes minima de salubrité et de sécurité qu'aux besoins des usagers ;*
- c) disposer d'un personnel qualifié en nombre suffisant pour assurer la prise en charge ou l'accompagnement des usagers. Le niveau et le type de qualification professionnelle ou de formation équivalente ainsi que la dotation minimale en personnel sont fixés en considération des prestations offertes, des besoins des usagers et du fonctionnement du service ;*
- d) présenter la situation financière et un budget prévisionnel, à l'exception des requérants de droit public qui y sont obligés par une autre disposition légale ou réglementaire ;*
- e) garantir que les activités agréées soient accessibles aux usagers indépendamment de toutes considérations d'ordre idéologique, philosophique ou religieux et que l'utilisateur de services ait droit à la protection de sa vie privée et au respect de ses convictions religieuses et philosophiques.*

Les conditions ci-dessus ainsi que les modalités du contrôle des conditions sont précisées par règlement grand-ducal qui détermine les renseignements ou données à fournir et les pièces à joindre à la demande d'agrément.

Le contrôle de ces conditions incombe au ministre compétent.

L'article 2bis concerne les demandes d'agréments et prescrit que :

Toute demande d'agrément fait l'objet d'un accusé de réception dans les dix jours ouvrables de son dépôt.

L'accusé de réception indique :

- la date à laquelle la demande a été reçue ;*
- le délai d'instruction administrative ;*
- les voies de recours ;*
- la mention qu'en absence de réponse dans le délai imparti, l'agrément est considéré comme octroyé.*

En cas de demande incomplète ou d'irrecevabilité de la demande, le requérant est informé dans les plus brefs délais du besoin de fournir des documents complémentaires qui sont nécessaires à l'examen de sa demande ainsi que des conséquences sur le délai d'instruction administrative.

Le délai d'instruction administrative est de trois mois et commence au moment où tous les documents nécessaires ont été fournis au Ministre compétent. Lorsque la complexité du dossier le justifie, le délai d'instruction administrative peut être prolongé une seule fois et pour une durée limitée. La décision de prolongation du délai ainsi que sa durée est dûment motivée par le ministre et est notifiée au demandeur avant l'expiration du délai initial.

La décision d'agrément est notifiée dans les plus brefs délais à compter de la demande d'agrément. A défaut de notification d'une décision dans le délai imparti, l'agrément est réputé acquis.

L'article 3 tient compte des modifications éventuelles des conditions sur base desquelles un agrément a été attribué :

Toute modification des conditions, sur base desquelles l'agrément a été accordé, est sujette à un nouvel agrément, à demander dans les trois mois qui suivent la survenance de la modification. (...)

Les remplacements de personnel ne requièrent pas de nouvel agrément si les personnes engagées remplissent les conditions prévues à l'article 2 sous a) et c).

Les remplacements doivent être signalés au ministre compétent.

L'article 4 traite du refus d'attribution ou du retrait d'un agrément :

L'agrément est refusé ou retiré si les conditions légales ou réglementaires ne sont pas ou plus remplies.

Les décisions de refus ou de retrait sont prises par le ou les ministres compétents dans un arrêté dûment motivé.

Toutefois, le retrait ne peut intervenir qu'après une mise en demeure du ministre invitant la personne physique ou l'organisme concerné à se conformer, dans un délai allant, selon les circonstances, de huit jours à une année, aux conditions légales et réglementaires, et qu'après que la personne physique ou les responsables de l'organisme concerné ont été entendus en leurs explications.

L'article 5 définit la durée de vie d'un agrément :

L'agrément est accordé pour une durée illimitée, sauf décision contraire motivée du ministre et sans préjudice de modifications relatives aux conditions légales et réglementaires prévues à l'article 2.

Il perd sa validité par le non-usage pendant de plus de deux ans à partir de la date d'octroi ou en cas de cessation volontaire de l'activité pendant le même délai.

Enfin, l'article 9 du 1^{er} chapitre de la loi modifiée du 8 septembre 1998 concerne la surveillance et le contrôle de la conformité des activités tombant sous l'égide de l'article 1^{er} susmentionné :

Chaque ministre prévu à l'article 1^{er} de la présente loi est chargé, pour les activités qui le concernent, de surveiller et de contrôler la conformité de ces activités avec les dispositions de la présente loi.

Dans le cadre de sa mission de surveillance et de contrôle chaque ministre désigne un ou plusieurs fonctionnaires de l'Etat, (...), avec la mission de rechercher et de constater des infractions à la présente loi et à ses règlements d'exécution (...).

Dans l'exercice de leurs fonctions relatives à la présente loi, les fonctionnaires visés ci-avant ont la qualité d'officier de police judiciaire. Ils constatent les infractions par des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve contraire. Leur compétence s'étend sur tout le territoire du Grand-Duché. (...)

Les fonctionnaires prévus ci-avant ont accès aux locaux, terrains et moyens de transport des personnes et organismes assujettis à la présente loi. Ils peuvent pénétrer même pendant la nuit, lorsqu'il existe des indices graves faisant présumer une infraction à la présente loi, dans les locaux, terrains et moyens de transport visés ci-dessus. Ils signalent leur présence au chef de l'organisme ou à celui qui le remplace. Celui-ci a le droit de les accompagner lors de la visite.

6.1.2. Dispositions réglementaires

La loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique prévoit la mise en place de règlements grand-ducaux afin d'assurer l'exécution de ses dispositions (voir point 1.3 du présent rapport).

Ces règlements grand-ducaux couvrent les activités relevant du champ d'application d'un, voire de plusieurs ministères suivant leurs compétences respectives.

6.1.2.1. Dispositions communes

Les conditions d'attribution de l'agrément prévues à l'article 2 a), d) et e) de la loi modifiée du 8 septembre 1998, à savoir les conditions relatives à l'honorabilité, la présentation de la situation financière et d'un budget prévisionnel et les garanties d'un accès non-discriminatoire sont reprises par tous les règlements grand-ducaux.

A titre d'exemple, l'honorabilité des requérants est appréciée sur base des antécédents judiciaires en se référant aux extraits du casier judiciaire pour chaque pays où ils ont résidé et/ou travaillé.

6.1.2.2. Dispositions spécifiques

D'autres conditions de la loi sont reprises à titre de dispositions spécifiques par chaque règlement grand-ducal, selon le secteur ou l'activité visée.

Il s'agit notamment de la définition des activités soumises à un agrément²⁰, du niveau et du type de qualification professionnelle ou de formation équivalente du personnel²¹ requis et des normes minima requises pour les immeubles, locaux ou toute autre infrastructure dont doivent disposer les requérants²². S'y ajoutent les modalités du contrôle (a priori et a posteriori) concernant les conditions d'attribution²³ d'un agrément et leur respect subséquent.

À titre d'exemple, les différents règlements grand-ducaux font une distinction entre le personnel dirigeant et le personnel d'encadrement : y sont définies entre autres la qualification professionnelle requise du chargé de direction et les tâches hebdomadaires nécessaires pour l'exécution de sa mission. Le personnel d'encadrement doit être composé de collaborateurs dont la mission principale consiste à assurer l'une des activités visées par le règlement grand-ducal d'application.

En ce qui concerne les conditions d'infrastructures et d'équipement, les requérants doivent veiller au respect de toutes les dispositions prévues en matière d'accessibilité, de sécurité, d'hygiène et de salubrité.

Le contrôle concernant les conditions d'attribution d'un agrément porte sur les renseignements ou données à fournir et les pièces à joindre à une demande d'agrément. Ceux-ci diffèrent en leur contenu selon que l'agrément est à attribuer par le ministère de la Famille, le ministère de l'Egalité entre les femmes et les hommes, le ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse ou le ministère de la Santé.

Les gestionnaires introduisant une demande d'agrément auprès de la Direction générale du secteur de l'enfance du ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse²⁴ doivent par exemple faire accompagner cette demande, entre autres, d'une :

- attestation émanant soit de l'Inspection du travail et des mines (services régis par la classe 3A des établissements classés), soit du Service de la sécurité dans la fonction publique (institutions relevant du champ d'application de la loi modifiée du 19 mars 1988) ;
- copie de l'avis émanant du ministre ayant la Santé dans ses attributions attestant que l'infrastructure est conforme aux exigences hygiéniques et sanitaires et répond à la réglementation relative à la sécurité alimentaire ;

²⁰ Article 1 alinéa 2 et alinéa 4 de la loi

²¹ Article 2 c) de la loi

²² Article 2 b) de la loi

²³ Article 2 de la loi

²⁴ Article 4 du règlement grand-ducal modifié du 14 novembre 2013

- copie du certificat établi par l'administration communale attestant la conformité du service par rapport au plan d'aménagement général de la commune ;
- copie de la lettre adressée au service d'incendie et de sauvetage renseignant sur l'existence et l'emplacement d'un service.

Les gestionnaires souhaitant obtenir un agrément de la Direction de l'aide à l'enfance et à la famille²⁵ du ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, doivent joindre à leur demande une attestation formelle que les plans de l'infrastructure ont été communiqués au service d'incendie communal compétent et que des exercices d'évacuation sont prévus de manière régulière.

Pareille attestation est également requise pour les gestionnaires de services d'hébergement, de formation, d'emploi ou d'« atelier protégé » et d'activité de jour²⁶ pour personnes handicapées qui font leur demande auprès du MIFA.

Enfin, les modalités de surveillance et de contrôle de la conformité des activités²⁷ sont assurées surtout sur base de visites sur place.

Pour certains ministères, respectivement certaines divisions, les règlements grand-ducaux prévoient la fréquence des visites sur place.

Pour le ministère de la Santé :

Chaque service tombant sous l'application du présent règlement est visité au moins une fois par an par un des fonctionnaires susvisés, qui fait rapport au ministre et en adresse une copie au chargé de direction²⁸.

Pour le ministère de la Famille :

Chaque service tombant sous l'application du présent règlement est visité au moins une fois par an par des fonctionnaires susvisés.²⁹

Et :

Les visites des services énumérés à l'article 3 du présent règlement sont effectuées au minimum une fois tous les 3 ans.³⁰

²⁵ Article 29 du règlement grand-ducal modifié du 17 août 2011

²⁶ Article 2 b) de la loi et article 18 du règlement grand-ducal modifié du 23 avril 2004

²⁷ Article 9 de la loi modifiée du 8 septembre 1998

²⁸ Article 29 du règlement grand-ducal du 10 décembre 1998 *concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services dans les domaines médico-social et thérapeutique*

²⁹ Article 32 du règlement grand-ducal modifié du 8 décembre 1999 *concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services pour personnes âgées*

³⁰ Article 16 du règlement grand-ducal modifié du 23 avril 2004 *concernant l'agrément gouvernemental à accorder aux gestionnaires de services pour personnes handicapées*

6.1.3. Déroulement procédural

La Cour a passé en revue auprès des quatre ministères concernés par la loi ASFT les procédures formalisées se rapportant au traitement des demandes d'agrément.

6.1.3.1. MENJE

Le traitement des demandes d'agrément adressées au MENJE dépend, selon le domaine visé, de l'une des quatre directions générales du ministère suivantes :

- Direction générale de l'aide à l'enfance et à la famille ;
- Direction générale du secteur de l'enfance ;
- Direction générale du secteur de la jeunesse ;
- Direction générale de l'inclusion.

Chacune de ces directions est en charge de l'attribution des agréments relevant de son domaine de compétence. Les procédures diffèrent selon chacune de ces directions générales.

6.1.3.1.1. Direction générale de l'aide à l'enfance et à la famille

- Procédure s'appliquant aux agréments des « gestionnaires d'activités pour enfants, jeunes adultes et familles en détresse » :

Le service agréments de la direction générale de l'aide à l'enfance et à la famille est en charge de l'octroi des agréments aux gestionnaires d'activités pour enfants, jeunes adultes et familles en détresse, et dispose d'une procédure formelle intitulée « *Procédure d'agrément interne AEF – Gestionnaires* ».

La procédure précise que la demande adressée au ministre doit être accompagnée des documents et renseignements énoncés à l'article 29 du règlement grand-ducal modifié du 17 août 2011 *concernant l'agrément des gestionnaires d'activités pour enfants, jeunes adultes et familles en détresse*.

En présence d'une activité d'accueil socio-éducatif de jour et de nuit pour enfants et jeunes adultes d'une capacité d'accueil supérieure à 11 personnes, le gestionnaire est dans l'obligation de fournir une autorisation d'exploitation du bâtiment, délivrée par l'Inspection du travail et des mines (ITM), ainsi qu'un rapport de réception dressé par un organisme de contrôle agréé, se référant à l'autorisation d'exploitation du bénéficiaire de l'agrément.

La direction générale de l'aide à l'enfance et à la famille dispose d'une checklist pour contrôler l'exhaustivité et la conformité des documents et renseignements requis.

Lorsque le dossier est complet, une visite des lieux d'activité est effectuée avec un agent de la cellule infrastructure ASFT (CIA) du ministère et un agent de la direction générale de l'aide à l'enfance et à la famille. La procédure prévoit qu'un rapport technique de la visite des lieux soit dressé et envoyé au gestionnaire.

En fonction de la conformité des infrastructures aux conditions techniques, légales et réglementaires, un agrément non conditionné ou un agrément conditionné (durée d'un an) peut être délivré.

Le contrôle du respect des conditions d'un agrément non conditionné (durée illimitée) s'effectue tous les trois ans pour les structures avec hébergement et tous les cinq ans pour les structures sans hébergement, tandis que le contrôle du respect des dispositions légales et réglementaires au niveau du personnel est effectué une fois par an.

L'arrêté ministériel accordant au gestionnaire un agrément est publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg et une copie de cet arrêté est envoyée à l'Office national de l'Enfance.

- Procédure s'appliquant aux agréments des « indépendants » :

Le service agréments de la direction générale de l'aide à l'enfance et à la famille a établi une procédure relative à la demande d'agrément des indépendants intitulée : *Procédure interne d'agrément « Intervention orthopédagogique précoce, soutien psychosocial d'enfants ou de jeunes adultes par la psychomotricité, soutien psychosocial d'enfants ou de jeunes adultes par l'orthophonie »*.

Lors de la réception d'une demande d'agrément par la direction générale de l'aide à l'enfance et à la famille, celle-ci envoie un accusé de réception dans les 10 jours ouvrables. Par la suite, le dossier d'agrément est analysé.

Si le dossier est complet, un courrier est envoyé au requérant pour lui confirmer la complétude du dossier et l'informer de la date et de l'heure de la visite des lieux. De plus, le nom du requérant est inscrit à l'ordre du jour du comité de concertation ONE-DG AEF³¹, qui se tient une fois par mois. Une fois le concept de l'activité à agréer avisé, une copie du dossier est transmise à l'Office national de l'enfance pour avis. L'analyse de la demande a lieu lors du comité de concertation ONE-DG AEF en vue de l'obtention d'une reconnaissance en tant que service d'aide sociale à l'enfance.

Lors de la visite des lieux, les infrastructures sont contrôlées sur base d'une checklist. La visite des lieux est effectuée par deux agents du ministère, à savoir un représentant de la

³¹ Le comité de concertation se compose des membres suivants : FEDAS (représentant des prestataires) ; Indépendants (des représentants pour différents corps de métiers) ; IGF (membre IGF responsable pour le MENJE) ; un représentant du MENJE.

Cellule agrément de la Direction générale de l'aide à l'enfance et à la famille et une personne de la Cellule infrastructures ASFT. A la suite de cette visite, un rapport est rédigé par la Cellule infrastructures ASFT, puis envoyé au requérant par la Cellule agrément.

Enfin, une fois la visite des lieux terminée, l'octroi de l'agrément est décidé en fonction de l'état du dossier :

- Si le dossier n'est pas complet et/ou si les infrastructures ne répondent pas aux critères légaux et réglementaires, l'agrément n'est soit pas accordé et le ministère envoie alors une lettre au gestionnaire pour l'informer de cette décision et fixer une deuxième visite des lieux, soit un agrément conditionné à durée limitée est accordé.

En cas d'octroi d'un agrément conditionné dont la durée peut varier, une lettre est envoyée au requérant lui indiquant que le dossier n'est pas complet et/ou que les infrastructures ne répondent pas aux exigences. Une deuxième visite des lieux est réalisée avant la date d'expiration de l'agrément conditionné en vue de délivrer un agrément définitif à durée illimitée. L'arrêté ministériel accordant au requérant un agrément conditionné est publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

- Si le dossier est complet et que les infrastructures répondent aux critères légaux et réglementaires, un agrément non conditionné à durée illimitée est accordé à l'intervenant. Une lettre est envoyée pour informer le requérant de cette décision, ainsi que du fait qu'un contrôle d'agrément sera effectué dans un délai de cinq ans. L'arrêté ministériel accordant au requérant un agrément à durée illimitée est publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg et une copie de l'arrêté est transmise à l'Office national de l'enfance.

6.1.3.1.2. Direction générale du secteur de l'enfance

La *procédure demande d'agrément pour l'activité « service d'éducation et d'accueil » et « mini-crèche »* débute par une orientation initiale qui invite les gestionnaires intéressés à consulter le site guichet.lu/SEA pour obtenir des informations détaillées concernant la demande d'agrément. Les gestionnaires ont également la possibilité de demander une entrevue avec le ministère en vue de présenter leur projet.

Les gestionnaires, qu'ils soient des personnes physiques ou morales, introduisent une demande d'agrément. Leur dossier est ensuite analysé par les agents compétents. Si le dossier est incomplet, le gestionnaire est informé des documents faisant défaut et/ou des informations à fournir.

Une visite des lieux peut être demandée une fois que les volets concernant le gestionnaire et l'infrastructure sont complets. La visite est organisée en collaboration avec les agents de la cellule infrastructures ASFT. Il est important que les locaux soient entièrement aménagés à l'occasion de cette visite (contrôle des infrastructures, de leur conformité aux prestations obligatoires et détermination de la capacité maximale).

Lorsque le dossier est complet, le gestionnaire est informé du début du délai d'instruction administrative, lequel peut être prolongé une fois pour des raisons dûment motivées.

Après la visite des lieux, un rapport est établi et transmis au gestionnaire. Si le rapport fait état de non-conformités, le gestionnaire est tenu de s'y conformer avant l'octroi de l'agrément. Dans certains cas, plusieurs visites peuvent être nécessaires pour s'assurer de la conformité des infrastructures.

Si le gestionnaire ne se conforme pas aux exigences légales et réglementaires, le service juridique du ministère est consulté. En cas de refus d'agrément, une décision motivée est envoyée au gestionnaire. Cette décision indique également les voies de recours disponibles. L'arrêté de refus est ensuite publié au Mémorial.

Si le dossier administratif est complet et que la visite des lieux n'a révélé aucune observation particulière, l'agrément est accordé. L'arrêté ministériel d'agrément est publié au Mémorial.

6.1.3.1.3. Direction générale du secteur de la jeunesse

La Direction générale du secteur de la jeunesse dispose d'une checklist avec les documents et renseignements généraux à fournir en application du règlement grand-ducal du 28 janvier 1999 concernant l'agrément gouvernemental à accorder aux gestionnaires de services pour jeunes.

6.1.3.1.4. Direction générale de l'inclusion

En ce qui concerne la Direction générale de l'inclusion, les procédures d'agrément en vigueur sont celles mises en place par la Direction générale de l'aide à l'enfance et à la famille.

6.1.3.2. MIFA

Le traitement des demandes d'agrément est fonction du domaine d'activité visé par l'une des quatre divisions du ministère suivantes :

- Division Personnes âgées ;
- Division Personnes handicapées ;
- Division Solidarité ;
- Division Administration générale.

Chaque division est en charge de l'attribution des agréments relatifs aux activités tombant sous son champ de compétence. Les procédures varient selon ces différentes divisions.

6.1.3.2.1. Division Personnes âgées

La division Personnes âgées a établi une procédure interne de suivi d'une demande d'agrément intitulée : *Cycle de vie « agrément »* datée du mois de novembre 2019. Selon ce document, la procédure d'octroi d'un agrément est subdivisée en trois phases : la demande, la visite et l'octroi de l'agrément.

Après réception de la demande d'agrément, un accusé de réception est envoyé au gestionnaire dans les dix jours ouvrables. Ce document reprend le nom du gestionnaire, la date et la référence de la demande d'agrément, l'activité pour laquelle un agrément est sollicité et l'adresse où l'activité sera exercée.

Par l'envoi de l'accusé de réception, la division Personnes âgées informe le gestionnaire que l'octroi d'un agrément constitue une condition indispensable à l'exercice de l'activité pour laquelle l'agrément est sollicité et que le délai de trois mois au cours duquel le ministère doit se prononcer au sujet de la demande commence à courir le jour où le dossier de la demande d'agrément est complet. Sont également annexées une fiche énumérant les documents à transmettre au ministère ainsi qu'une copie des textes législatifs d'application.

Si la demande d'agrément n'est pas complète, le gestionnaire en est informé par un courrier qui contient une fiche énumérant les documents manquants. Lorsque le dossier est complet, la date de la visite des lieux est communiquée au gestionnaire.

Cette visite est effectuée par la division Personnes âgées et le Service des infrastructures socio-familiales du ministère (ci-après dénommé le « SISF »). Le SISF rédige le rapport technique et le transmet à la division Personnes âgées qui établit le procès-verbal d'agrément. L'octroi de l'agrément est ensuite traité par la division Personnes âgées.

Si le dossier n'est pas complet et/ou si les infrastructures ne répondent pas aux exigences requises, l'agrément n'est pas octroyé ou, le cas échéant, un agrément conditionné est délivré. L'agrément conditionné a une validité d'un an. Une deuxième visite des lieux est effectuée avant la date d'expiration. L'arrêté ministériel de l'agrément conditionné est publié au Mémorial.

Si le dossier est complet au moment de l'octroi de l'agrément, un agrément non conditionné à durée illimitée est délivré. Un contrôle d'agrément est néanmoins effectué au bout d'un an pour les activités non conventionnées avec hébergement. L'arrêté ministériel de l'agrément non conditionné est également publié au Mémorial.

6.1.3.2.2. Division Personnes handicapées

La division Personnes handicapées du ministère a transmis *la procédure d'agrément relative au règlement grand-ducal du 23 avril 2004 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services pour personnes handicapées* à la Cour.

Lorsqu'un gestionnaire souhaite créer un service pour personnes handicapées, il doit en informer le ministère, conformément au règlement grand-ducal modifié du 23 avril 2004. Un accord de principe peut être obtenu avant la concrétisation du projet, en se concentrant principalement sur les critères architecturaux des infrastructures du futur service. Les plans détaillés doivent être fournis.

Les conditions d'honorabilité du personnel sont vérifiées par l'intermédiaire d'un extrait du casier judiciaire. Le nombre et la qualification du personnel à engager découlent du degré de dépendance des usagers. Les infrastructures du service doivent respecter des critères architecturaux, de sécurité et d'accessibilité.

Il est à noter que l'agrément est à demander pour chaque service même si plusieurs services sont prestés à une même adresse et par un même organisme gestionnaire.

Les services d'hébergement de plus de onze lits nécessitent en outre une autorisation d'exploitation de l'TTM, soumise à l'approbation du SISF (Service des Infrastructures socio-familiales du MIFA) et à l'accord du ministre compétent.

En ce qui concerne les ateliers protégés, la division Personnes handicapées doit s'assurer qu'avant tout lancement d'un nouvel atelier, le projet soit avalisé par le ministère du Travail qui conclut une convention de fonctionnement avec le gestionnaire. Avant toute publication d'arrêté d'agrément, la division doit s'assurer d'être en possession de l'accord du ministre du Travail.

La demande d'agrément, accompagnée des pièces justificatives requises, doit être adressée au ministre compétent, conformément à l'article 18 du règlement grand-ducal modifié du 23 avril 2004. Les arrêtés ministériels comportent la mention « conditionné » ou « non conditionné », en fonction de la satisfaction aux exigences du règlement. Un arrêté « conditionné » est valable pour une durée maximale d'un an. Une fois l'arrêté signé par le ministre compétent, il est publié au Journal officiel.

Les visites des lieux sont programmées en fonction de la validité des arrêtés et d'une périodicité établie par le ministère. Les activités bénéficiant d'un arrêté « non conditionné » sont visitées tous les 3 ans pour les services proposant un hébergement et au maximum tous les 5 ans pour les services offrant un accueil de jour ou des services ponctuels.

Les services jouissant d'un agrément conditionné sont visités selon la date d'échéance de l'agrément afin de garantir la continuité de sa validité. Les rapports découlant des visites sont établis par le SISF et sont joints aux dossiers d'agrément. Les gestionnaires doivent fournir annuellement un bilan comptable ainsi qu'un rapport d'activité. Ils sont également tenus de signaler au ministère de tutelle toute modification apportée au service agréé.

6.1.3.2.3. Division Solidarité

Au moment de son contrôle sur place, la Cour note que la division Solidarité n'était pas en possession d'une procédure d'agrément.

Les responsables de la division ont établi une procédure postérieurement au contrôle sur place de la Cour. Celle-ci a été transmise à la Cour en date du 2 février 2024.

La procédure « *Agrément* » précise les différentes étapes du processus d'agrément qui débute par la transmission de la demande d'agrément au ministre compétent. La demande est ensuite contrôlée par les agents de la division Solidarité. Deux situations peuvent se présenter :

- Si la demande est incomplète, un accusé de réception est envoyé au demandeur, accompagné d'une fiche énumérant les documents nécessaires pour compléter le dossier, conformément à l'article 18 du règlement grand-ducal 9 janvier 2001 *portant exécution des articles 1^{er} et 2 de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique pour ce qui concerne l'agrément gouvernemental à accorder aux gestionnaires de services pour personnes adultes seules ou avec enfants*. Selon l'article 2bis de la loi ASFT, l'accusé de réception doit être envoyé au requérant dans les 10 jours ouvrables.
- Si la demande est complète, un accusé de réception est envoyé au requérant endéans 10 jours ouvrables, en annonçant la date de la visite des lieux. La visite est réalisée conjointement par les agents de la division Solidarité et les agents du Service infrastructures socio-familiales (SISF) du ministère. Le SISF examine la conformité des lieux aux dispositions des articles 15 et 16 du règlement grand-ducal du 9 janvier 2001. Ce dernier établit un avis avec rapport de visite des lieux qui est transmis à la division Solidarité. Par après, le dossier est contrôlé par la division Solidarité qui vérifie, d'une part, si l'avis dressé par le SISF constate la conformité des infrastructures au règlement grand-ducal d'application et, d'autre part, si le requérant remplit les exigences prévues par règlement grand-ducal.

En vertu de l'article 2bis de la loi ASFT, le délai d'instruction administrative est de trois mois à compter du moment où tous les documents requis ont été fournis au ministère.

Si la division Solidarité constate que l'activité remplit toutes les dispositions prévues par le règlement grand-ducal, un agrément à durée illimitée est accordé.

En revanche, si l'activité ne remplit pas toutes les conditions prévues par règlement grand-ducal, le requérant peut obtenir, sous certaines conditions, un agrément provisoire soumis à un délai de mise en conformité. À l'échéance, il est vérifié si le requérant a procédé aux adaptations requises soit au niveau de l'infrastructure, soit au niveau des documents à transmettre. Lorsque la non-conformité concerne les infrastructures, une nouvelle visite des lieux est nécessaire avant l'échéance du délai de mise en conformité. Si le dossier est complet, un agrément à durée illimitée est accordé. Autrement le dossier est analysé par la division afin de statuer sur une éventuelle prolongation de l'agrément provisoire.

Après avis favorable d'un dossier pour l'émission de l'agrément, la division Solidarité prépare l'arrêté ministériel et rédige une lettre au gestionnaire qui lui est transmise conjointement avec l'avis du SISF. L'arrêté ministériel est publié au Mémorial B du Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Selon la procédure, la demande d'agrément et l'accusé de réception sont à numériser et à enregistrer dans le dossier respectif. La procédure expose de manière détaillée l'enregistrement et la numérisation des documents.

Après délivrance de l'agrément, une visite de contrôle du service agréé est prévue tous les trois à cinq ans.

6.1.3.2.4. Division Administration générale

La division Administration générale ne dispose pas d'une procédure interne formalisée. Les articles 15 et 16 du règlement grand-ducal modifié du 10 novembre 2006³² fournissent la base réglementaire relative aux demandes d'agrément.

6.1.3.3. MISA

Le MISA a transmis à la Cour un document qui résume les grandes lignes concernant la création en septembre 2020 d'un nouveau département au sein du ministère, à savoir le département de la Santé sociale. Ce département est en charge de la gestion des agréments et des conventions convenues avec le MISA dans le cadre de la loi ASFT.

³² Règlement grand-ducal modifié du 10 novembre 2006 portant exécution des articles 1^{er} et 2 de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique pour ce qui concerne l'agrément à accorder aux personnes physiques ou personnes morales entreprenant ou exerçant une activité de consultation, de formation, de conseil, de médiation, d'accueil et d'animation pour familles

Ce document n'est toutefois pas à considérer comme une procédure d'agrément formelle dans la mesure où les étapes à suivre en vue de l'octroi d'un agrément ne sont pas clairement décrites. La Cour considère que la procédure d'agrément devrait être composée d'instructions claires pouvant notamment servir à la formation de nouveaux collaborateurs.

En ce qui concerne les grandes lignes contenues dans ce document, il y a lieu de relever que la demande d'agrément pour l'ouverture et l'exploitation d'un service dans les domaines médico-social et thérapeutique est à adresser au ministre de la Santé. Cette demande doit être accompagnée des documents repris à l'article 30 du règlement grand-ducal modifié du 10 décembre 1998 *concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services dans les domaines médico-social et thérapeutique*.

Par la suite, la demande d'agrément est transmise au département de la Santé sociale du MISA ainsi qu'à la Direction de la santé.

La division de la médecine sociale, des maladies de la dépendance et de la santé mentale est en charge des visites des lieux prévues à l'article 29 du règlement grand-ducal modifié du 10 décembre 1998 *concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services dans les domaines médico-social et thérapeutique* au sein de l'infrastructure dans laquelle l'exploitation de l'activité est prévue. Après chaque visite, un rapport est rédigé par la division de la médecine sociale, des maladies de la dépendance et de la santé mentale. Ce rapport est transmis au département de la Santé sociale en vue de l'octroi de l'agrément.

6.1.3.4. MEGA

Le MEGA a établi une procédure de suivi d'une demande d'agrément intitulée : « *Fiche de suivi d'une demande d'agrément* » (document FOR-AGR-001).

La fiche de suivi reprend la liste des documents et renseignements nécessaires mentionnés à l'article 11 du règlement grand-ducal modifié du 19 mars 1999, *concernant l'agrément gouvernemental à accorder aux gestionnaires de services pour filles, femmes et femmes avec enfant*. Aux documents requis par l'article 11, il y a lieu d'ajouter les pièces suivantes : le contrat de bail, le plan de travail ainsi que les heures d'ouverture du service.

Avant l'octroi de l'agrément, une visite des lieux est réalisée par le Service infrastructure socio-familiales du MIFA avec un officier de police judiciaire (OPJ) et un responsable du secteur conventionné du MEGA.

En cas de non-conformité des infrastructures, un projet d'agrément à durée déterminée est élaboré et délivré. Les motifs de la non-conformité peuvent être les suivants : avis défavorable du Service technique, absence d'un ou plusieurs documents prévus à l'article 11 du règlement grand-ducal, ou le non-respect des conditions de l'article 2 ou 3 de la loi ASFT.

Trois mois après la délivrance d'un agrément à durée déterminée, une lettre de rappel de mise en conformité motivée est adressée à la présidence de l'organisme gestionnaire. Dans le cas où la mise en conformité concerne les infrastructures, une nouvelle visite par le Service technique, l'OPJ et le responsable du secteur conventionné du ministère est effectuée. En cas d'un deuxième avis défavorable, l'arrêté ministériel de l'agrément à durée déterminée est prorogé.

Si la non-conformité des conditions persiste, le responsable du service de la structure et le gestionnaire sont appelés au ministère pour fournir des explications, et ceci trois à six mois avant l'échéance du terme de la prorogation. La non-conformité des conditions est analysée par le ministère et une lettre de mise en demeure est envoyée au gestionnaire.

6.2. Soutien financier de l'Etat

6.2.1. Cadre conventionnel

Dans le cadre du soutien financier apporté par l'Etat en application de l'article 11 de la loi ASFT, il importe de distinguer entre les conditions générales des conventions et les conventions de financement dites « conventions spécifiques ».

6.2.1.1. Conditions générales des conventions

Les conditions générales des conventions regroupent les clauses communes applicables à l'ensemble des conventions spécifiques à conclure entre l'Etat et les bénéficiaires d'un soutien financier conformément à l'article 11 a) de la loi ASFT.

C'est au sein de la Commission d'Harmonisation que les conditions générales sont négociées et avisées pour une durée de trois ans, renouvelables tacitement sauf résiliation par l'une des parties par lettre recommandée au moins six mois avant l'échéance.

Pour une description détaillée de la composition et des missions de la Commission d'Harmonisation, il y a lieu de se référer au point 1.4.1.4 du présent rapport.

Les conditions générales régissant les conventions spécifiques s'articulent autour de six chapitres :

- Chapitre 1 : Objet
- Chapitre 2 : Engagements de l'organisme gestionnaire
- Chapitre 3 : Engagements de l'Etat
- Chapitre 4 : Modalités de coopération entre les parties contractantes
- Chapitre 5 : Moyens d'informations, de contrôle et de sanction de l'Etat

- Chapitre 6 : Durée, conclusion, modification et résiliation

Les dispositions des conditions générales pertinentes dans le cadre du présent rapport sont exposées ci-dessous :

- **Chapitre 2 : Engagements de l'organisme gestionnaire**

Le chapitre 2 des conditions générales des conventions établit les engagements de l'organisme gestionnaire quant aux prestations à fournir et à sa gestion financière. L'article 1.1 du chapitre 2 précise les conditions générales applicables dans le cadre des prestations à fournir par l'organisme gestionnaire :

« Chaque gestionnaire élabore un concept d'action général (CAG) qui doit être approuvé par l'Etat.

Le CAG définit :

- *le type d'activité exercée par le gestionnaire,*
- *les objectifs,*
- *la population cible ainsi que les critères et procédures d'admission,*
- *le volume de la prestation à fournir,*
- *le système d'assurance de la qualité des prestations fournies ».*

Dans une seconde partie, le chapitre 2 fixe les modalités de gestion financière à respecter par l'organisme bénéficiaire :

- 2.1. *A l'exception des communes, le gestionnaire est tenu d'appliquer le plan comptable uniforme des gestionnaires dont les activités sont cofinancées par l'Etat.*

(...)

- 2.3. *Les projets de décompte annuel sont présentés par l'organisme gestionnaire pour le 31 mars de l'année suivant l'exercice en cours. La présentation de la situation financière annuelle est à faire suivant formulaire et annexes prévus à la convention. Ces déclarations et pièces sont à fournir le cas échéant sur support informatique compatible avec les logiciels utilisés par l'Etat. L'Etat se réserve le droit de procéder au contrôle de toute pièce à l'appui lors du décompte.*

(...)

- 2.6. *Au vu de la situation au 31 décembre de l'année écoulée, le projet de décompte de la gestion journalière de l'organisme gestionnaire est analysé au plus tard avant la fin du deuxième trimestre par les représentants des parties signataires, qui pourront se faire assister par un expert.*

(...)

- 2.9. *L'organisme s'engage à ne pas réclamer auprès d'une quelconque autre instance, une somme ayant déjà été prise en compte par la convention. Une double facturation en rapport avec une même et seule dépense peut entraîner la résiliation de la convention, nonobstant la réparation civile et une poursuite pénale de l'auteur.*
- 2.10. *Le mode de participation financière des usagers, respectivement de leur représentant légal, de même que les éléments à prendre en compte pour la détermination des prix de référence, sont déterminés par le ministre dans le cadre de la convention.*

- **Chapitre 3 : Engagements de l'Etat**

L'article 1^{er} du chapitre 3 présente dans un premier temps les quatre types de participation financière octroyables par l'Etat au sens de la loi ASFT :

« La convention fixe le type de participation financière :

1. *participation financière par couverture du déficit,*
2. *participation financière par unité de prestation,*
3. *participation financière forfaitaire ou par projet,*
4. *participation financière mixte.*

➤ **Participation financière par couverture du déficit**

La participation financière de l'Etat versée en vertu des articles 12 a) et b) et de l'article 23 de la loi correspond au pourcentage du solde des frais de fonctionnement tel que fixé par la convention et acceptés par l'Etat et des recettes facturées aux usagers, ainsi que d'autres recettes à percevoir en rapport avec la prestation. En cas de participation financière par couverture du déficit, la prise en compte des frais courants d'entretien et de gestion, des frais de personnel, des frais de consultation externes et des frais d'entretien et de réparation des bâtiments et d'équipement mobilier et des frais de gestion centralisés se fait d'après les dispositions retenues dans le cadre des conventions.

➤ **Participation financière par unité de prestation**

La participation financière de l'Etat versée en vertu des articles 12 a) et b) et de l'article 23 de la loi est établie en fonction du volume des prestations fournies et du prix unitaire par prestation fixé par la convention.

➤ **Participation financière forfaitaire ou par projet**

La participation financière de l'Etat versée en vertu des articles 12 a) et b) et de l'article 23 de la loi est constituée d'un montant invariable fixé sur base d'une négociation entre parties.

➤ **Participation financière mixte**

La participation financière de l'Etat versée en vertu des articles 12 a) et b) et de l'article 23 de la loi correspond à une combinaison des différents types de participation financière retenus pour les différentes prestations prévues à la convention. »

En outre, l'article 2 du chapitre 3 aborde les modalités de prise en charge des frais de personnel par l'Etat :

« La participation de l'Etat aux frais de personnel se base sur le personnel engagé conformément au relevé du personnel. Elle ne pourra excéder, ni les montants déterminés par application de la convention collective de travail en vigueur et acceptée par l'Etat, ni l'enveloppe financière accordée par l'Etat conformément aux articles 12 et 23 de la loi.

Conformément à la décision du Gouvernement en conseil du 31 mars 2000, l'Etat prend en charge les suppléments pour travail supplémentaire tel que défini par l'accord complémentaire – organisation du temps de travail (art. 9 CCT SAS).

La non-occupation temporaire d'un poste ou son occupation par une personne sous-qualifiée donnent lieu à une prise en compte des frais réels.

L'engagement de personnel par des moyens financiers du gestionnaire, autres que ceux prévus à la convention, n'a pas d'incidence sur la participation de l'Etat.

Des dispositions spécifiques concernant le personnel pourront être reprises à la convention ».

Finalement, l'article 6 du chapitre 3 présente les modalités de versement des avances sur la participation financière de l'Etat retenue dans la convention :

Les avances sur la participation financière estimée de l'Etat sont fractionnées et versées comme suit :

- 30 % en janvier (1^{ère} avance)
- 30 % en avril (2^{ème} avance)
- 20% en juillet
- 20 % en octobre, sur base d'un décompte semestriel provisoire ou d'une estimation budgétaire.

Si la convention prévoit une procédure de décompte intermédiaire aux fins de liquidation d'une avance, elle déterminera les informations, pièces et documents à fournir par le prestataire.

- **Chapitre 5 : Moyens d'information, de contrôle et de sanction de l'Etat**

L'article 3 du chapitre 5 énonce les moyens de contrôle dont dispose l'Etat sur les bénéficiaires d'un soutien étatique :

« Conformément à l'article 11 a) de la loi, le ministre exerce un droit de contrôle sur les modalités de gestion financière à observer par le bénéficiaire telles qu'elles sont définies dans le cadre de la convention. Le contrôle se fait sur base de pièces et documents fournis en exécution des dispositions de la convention, dont notamment un décompte annuel. Ce droit de contrôle peut s'exercer sur place par le ministre ou son représentant, avec libre accès aux pièces comptables ainsi qu'à tout autre document indispensable au contrôle de la gestion financière. Ces visites sur place doivent être annoncées avec un préavis par écrit de 48 heures. Lors de ces visites, les parties peuvent se faire assister par une personne de leur choix ».

6.2.1.2. Conventions spécifiques

Etablies en application de la loi ASFT, de ses règlements grand-ducaux d'exécution, des conditions générales en vigueur et sur avis de la Commission d'Harmonisation, les conventions spécifiques définissent principalement les engagements respectifs des parties contractantes dont le type de participation financière, et fixent l'enveloppe budgétaire allouée par l'Etat.

Vu les différents types de participation financière octroyables par l'Etat en vertu des conditions générales, il convient de souligner que le mode de financement peut varier au sein d'un même secteur en fonction du type d'activité conventionnée.

En effet, l'Etat octroie le type de participation financière qui correspond le mieux aux spécificités de l'activité. A cet effet, le mode de financement appliqué à un organisme pour l'exercice de son activité est susceptible d'évoluer au fil du temps lorsque celui-ci n'est plus adapté à la structure des coûts engendrés.

Les conventions spécifiques peuvent couvrir le financement de l'exercice d'une ou de plusieurs activités tombant sous le champ d'attribution du ministère signataire à la convention. Le cas échéant, la convention comporte un relevé financier qui regroupe l'ensemble des services conventionnés et un relevé financier par service conventionné.

Les conventions entrent en principe en vigueur au 1^{er} janvier et sont d'application pour la durée d'une année civile. Elles sont reconduites tacitement d'année en année, sauf résiliation dans les formes prévues par les conditions générales.

6.2.1.2.1. Participation financière par couverture du déficit

Il importe de souligner que la participation financière par couverture du déficit correspond au mode de financement le plus couramment octroyé par l'Etat. Tous les départements ministériels accordent une participation financière par couverture du déficit pour l'exercice d'activités tombant sous leur champ de compétence.

La participation financière par couverture du déficit est une participation qui couvre le déficit des dépenses pour autant que sont concernés les frais de personnel repris au relevé du personnel joint à la convention. Seuls les frais correspondant à des postes conventionnés sont pris en charge par l'Etat. A noter que les rémunérations représentent la majeure partie des dépenses couvertes.

En ce qui concerne les autres frais, tels que les frais de fonctionnement, la participation financière correspond au solde des frais acceptés par l'Etat pour un montant maximal défini dans la convention.

6.2.1.2.1.1. Dispositions conventionnelles particulières

Dans le cadre des participations financières par couverture du déficit, il importe de relever que certaines dispositions conventionnelles sont spécifiques à un ministère ou au secteur d'activité relevant d'un département ministériel donné.

Sont principalement concernés par des dispositions conventionnelles particulières, le MISA et la DG-Enfance du MENJE.

- MISA

En ce qui concerne le MISA, les dispositions conventionnelles particulières découlent de deux notes ministérielles qui font partie intégrante de ses conventions spécifiques.

Par le biais de ces notes ministérielles, à savoir la note du 17 octobre 2003 et la note du 11 octobre 2006, le ministère s'est donné des règles précises sur la prise en charge de certains frais de personnel et de fonctionnement mis en compte par les gestionnaires au décompte annuel.

La première note de 2003 détaille notamment la prise en charge des frais de fonctionnement tels que les frais de parking, de stationnement et de contraventions. Pour ce qui concerne les frais de stationnement, ceux-ci sont remboursés par le ministère pour autant qu'ils résultent d'un déplacement nécessaire et autorisé à la réalisation de la mission du service, conformément aux dispositions réglementaires en matière de frais de route et de séjour pour les fonctionnaires et employés de l'Etat.

En outre, la note retient que la prise en charge de certaines primes, notamment les primes de responsabilité, de chef de groupe ou de direction accordées au personnel des services conventionnés est plafonnée aux montants précédemment accordés au niveau des différentes structures.

Les primes seront liées à l'exercice d'une fonction et non à la rémunération d'une personne en particulier. En sus, la note précise qu'aucune prime supplémentaire n'est consentie sans l'accord préalable du ministère à l'exception des primes relatives à l'obtention d'un brevet de maîtrise.

La seconde note de 2006 donne davantage de précisions sur la prise en charge de certaines primes et autres frais au décompte annuel ainsi que sur les frais de formation et le principe de prise en compte des heures de formation.

En termes des primes de personnel, la note de 2006 complète celle de 2003 en précisant que les primes pour le service de permanence sont prises en charge conformément aux dispositions prévues à la CCT SAS.

En ce qui concerne les autres frais au décompte annuel tels que les frais en relation avec l'élaboration d'un rapport d'activité annuel, la note autorise la prise en charge des frais d'édition et d'impression jusqu'à hauteur d'un plafond fixé à 1.500 euros par gestionnaire. Toutefois, certains frais divers tels que les frais alloués aux fêtes du personnel, aux pourboires, à la tenue de l'assemblée générale et des réunions du conseil d'administration ne sont plus acceptés.

En termes de frais de formation, un forfait maximal de 500 euros par unité temps plein de personnel encadrant est accepté au décompte au titre de frais de formation, y compris les frais d'inscription ainsi que les frais de route et de séjour lors d'une formation à l'étranger.

La note fixe également un nombre maximal d'heures de formation pouvant être prises en compte à titre d'heures de travail, en distinguant entre les formations réalisées à l'intérieur du pays et à l'étranger.

- MENJE

- DG-Enfance

Dans le cadre du financement des services d'éducation et d'accueil pour enfants, les dépenses de personnel et de fonctionnement portent sur les heures de présences budgétées des enfants, en opposition au nombre de postes conventionnés généralement pris en compte dans le cadre d'une participation financière par couverture du déficit.

L'Etat accorde une participation financière aux prestataires de services d'éducation et d'accueil pour enfants moyennant la signature d'un modèle de convention spécifique de type tripartite ou bipartite.

Les conventions spécifiques de type bipartite sont conclues entre deux parties contractantes, à savoir l'Etat et le prestataire qui peut être un organisme du secteur social ou une administration communale en cas de gestion d'un SEA en régie propre.

Les conventions de type tripartite comptent trois parties contractantes, à savoir l'Etat, un organisme du secteur social et une administration communale. Principalement pour les structures scolaires de maisons relais, les administrations communales sont communément parties signataires à la convention.

A noter que le degré de financement par l'Etat au coût des services d'éducation et d'accueil pour enfants est fonction de la participation financière des administrations communales aux dépenses d'investissements d'infrastructure.

En effet, si les administrations communales participent à 100% aux dépenses d'investissements d'infrastructure d'un SEA, l'Etat prend en charge 100% du déficit résultant de la différence entre les frais de fonctionnement acceptés par l'Etat et la participation financière des parents ou des représentants légaux. Autrement, l'Etat participe à raison de 75% au déficit résultant du solde entre les frais de fonctionnement acceptés par l'Etat et la participation financière des parents ou des représentants légaux.

L'article 6.C. du modèle de convention de services d'éducation et d'accueil pour enfants fixe les modalités de décompte annuel comme suit :

« Pour déterminer la participation de l'Etat, le gestionnaire s'engage à communiquer le décompte annuel selon les modalités suivantes :

a) Frais de personnel administratif et dirigeant

Le volume des heures administratives et dirigeantes ne peut différer du volume accordé sur base de la convention 2014 à moins que le nombre d'enfants accueillis soit plus élevé.

b) Frais de personnel d'encadrement

Le volume d'heures d'encadrement pris en compte pour déterminer la participation financière de l'Etat est déterminé sur base des heures de présences budgétées des enfants annuelles comme prévu à l'article 6.B.b).

La différence entre heures de présence budgétées des enfants et heures de présences réelles des enfants telles que définies sous l'article 5.C.a) et 5.C.b) a été évaluée et comparée à l'échelle nationale. Sur cette base, la « commission gestion et finances » propose un pourcentage uniforme de variation maximale autorisé

entre les « présences budgétées » et les « présences réelles » de 25%. Le gestionnaire doit argumenter tout éventuel dépassement en vue d'une prise en charge éventuelle des frais inhérents. Une adaptation pourra être proposée en fonction de l'évolution du décompte.

Faute de saisie correcte des heures réelles, le Ministère se réserve le droit de comparer les heures budgétées avec les heures facturées.

- c) Les autres frais/fonction comme définis à l'article 6.A.b), à l'exception de la « Fonction projets spécifique », sont plafonnés à 6 € par heure de présence budgétée des enfants (hors heures LASEP). Tous les dépassements de ce plafond doivent être dûment motivés et justifiés lors de la présentation du décompte annuel. »*

L'article 7 du modèle de convention traite des modalités administratives du décompte annuel :

- (1) Le gestionnaire s'engage à envoyer le relevé « tableau final » du décompte annuel par courrier postal et électronique en certifiant que le décompte annuel a été vérifié en bonne et due forme.*
- (2) Le Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse se réserve le droit d'effectuer annuellement des contrôles comptables sur place soit par lui-même, soit par un réviseur d'entreprises.*
- (3) Dans un souci d'une présentation uniforme des décomptes annuels financiers, le gestionnaire s'engage à présenter le décompte selon le tableau « modèle de décompte financier » qui est à télécharger à partir du site <https://www.enfancejeunesse.lu/fr/formulaires-menje>.*
- (4) Le gestionnaire et le cas-échéant la commune s'engage(nt) à présenter le décompte annuel au Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse au plus tard pour le 31 mars N+1, l'autorité étatique étant obligée de procéder à l'analyse des décomptes avant la fin du 2^e semestre de cette même année.*

6.2.1.2.1.2. Convention collective de travail pour les salariés du Secteur d'Aide et de Soins et du Secteur social

Conformément à l'article 22 de la loi ASFT, « les modalités de travail et de rémunération du personnel peuvent être arrêtées par convention collective de travail entre les employeurs et les employés ».

En application de l'article ci-avant, la convention collective de travail pour les salariés du Secteur d'Aide et de Soins et du Secteur social, ci-après dénommée « CCT SAS » et déclarée d'obligation générale dans le secteur par voie réglementaire, règle les conditions de travail et de rémunération de tous les salariés engagés sous contrat de travail dans les associations et autres organismes du secteur conventionné régi par la loi ASFT.

La rémunération des salariés est calculée principalement en fonction des dispositions conventionnelles, du tableau des carrières et grilles des rémunérations repris à l'article 23 de la CCT SAS et sur base de la valeur du point indiciaire.

6.2.1.2.2. Participation financière par unité de prestation

La participation financière par unité de prestation s'articule autour du volume des prestations fournies et du prix unitaire par prestation retenu dans la convention.

A noter que seuls deux ministères, respectivement trois départements ministériels accordent une participation financière par unité de prestation, à savoir la DG-AEF du MENJE et les divisions Personnes âgées et Personnes handicapées du MIFA.

Dans le cadre d'une participation financière par unité de prestation, chaque département ministériel dispose de son propre mécanisme de financement, en fonction des caractéristiques des prestations financées par l'Etat, défini dans les dispositions légales et réglementaires ou conventionnelles.

- MENJE

- DG-AEF

La DG-AEF du MENJE octroie une participation financière par unité de prestation aux frais découlant des mesures d'aide sociale aux enfants et aux jeunes adultes en détresse par le biais notamment de forfaits horaires.

La loi modifiée du 16 décembre 2008 *relative à l'aide à l'enfance et à la famille* constitue le cadre légal des prestations de mesures d'aide sociale. Conformément à l'article 16 de la loi modifiée du 16 décembre 2008, les modalités de fixation des forfaits ainsi que leurs montants sont déterminées par règlement grand-ducal. Les forfaits sont fixés par le règlement grand-ducal modifié du 17 août 2011.

Selon l'article 4 du règlement grand-ducal modifié du 17 août 2011, les forfaits horaires « comprennent les frais de personnel et une quote-part pour les frais généraux, les frais d'encadrement logistique, les frais d'appareil et de matériel du prestataire. Les forfaits horaires sont déterminés en considération des tarifications appliquées par l'assurance maladie et l'assurance dépendance à des prestations similaires ».

Ainsi, lorsque des situations de détresse familiale aiguës sont constatées, un accord de prise en charge à l'attention d'un prestataire gestionnaire ou d'un prestataire indépendant est émis. Celui-ci comporte notamment le nom de l'enfant ou du jeune, la durée, le type de forfait, le tarif en

vigueur et le volume d'heures accordés pour l'exécution des mesures d'aides. Le prestataire est libre de distribuer ces unités de « forfaits horaires » selon les besoins de la prise en charge.

Les accords de prise en charge (ci-après dénommés « APC ») sont tributaires d'une autorisation préalable émanant des instances judiciaires ou de l'Office national de l'enfance (ONE). Un APC consiste en une intervention en face-à-face entre le prestataire et le bénéficiaire ou les membres de son entourage immédiat.

L'acceptation de l'APC débouche sur une relation contractuelle entre le prestataire de service et l'ONE. Ainsi, un organisme gestionnaire est généralement en charge de la mise en œuvre d'un certain nombre d'APC.

L'article 47 du modèle de convention concernant la prestation de mesures d'aide rémunérées par forfaits horaire dit « convention-cadre horaires (CCH) » avance en termes de facturation et de paiement par le ministère des mesures d'aide prestées que :

« Chaque prestataire soumet à l'ONE sur une base mensuelle et au moyen d'un fichier électronique mis à disposition par l'ONE, une facturation des services prestés pendant le mois en question. Si le prestataire constate après avoir envoyé la facturation à l'ONE qu'il a oublié de facturer un ou des forfaits, il peut envoyer une 2^{ème} et dernière facture rectificative mensuelle le mois d'après ».

L'article 53 de la CCH définit les modalités de contrôle par l'Etat comme suit :

« L'ONE est responsable du contrôle « Validé – Presté » sur trois critères :

- a. Vérification quantitative par rapport à l'accord de prise en charge établi par l'ONE ;*
- b. Vérification de la fréquence par rapport à l'accord de prise en charge établi par l'ONE ;*
- c. Vérification de la cohérence par rapport au PI (formulaire FG 2)*

Pour mettre en œuvre la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat, et en particulier ses articles 19 à 23, les fonctionnaires de l'ONE pourront demander en cas de besoin les pièces à l'appui et les justificatifs de nature financière qui leur sont nécessaires. Les parties signataires établiront une liste des pièces et justificatifs de nature financière concernés. Faute de réponse adéquate dans la quinzaine, la facturation relative à l'enfant concerné n'est pas prise en compte. ».

L'article 58 de la CCH indique les démarches à réaliser par les prestataires signataires :

- a. Le prestataire s'engage à transmettre par courrier ou courriel pour le 30 mai de l'année visée par la présente convention cadre au service « enfance-jeunesse » du MENJE et à la Fedas Luxembourg, les données « recensement » se rapportant à l'année précédente ventilées par service AEF. Les modalités précises du*

recensement, élaborées et arrêtées conjointement par le MENJE et la Fedas Luxembourg, notamment le tableau de recensement, sont communiquées par courrier. Les gestionnaires transmettent au MENJE et à la Fedas Luxembourg ces données sous une forme garantissant l'anonymat du personnel et ce afin de permettre des négociations cohérentes futures entre la Fedas Luxembourg et l'Etat. Les frais en rapport avec les situations énumérées à l'article 36 de la présente sont éligibles dans ce contexte.

- b. Dans le cadre des négociations en question, l'Etat et la Fedas Luxembourg considèrent que les valeurs supérieures à 80%, resp. 82,5% pour les forfaits 7,8 et 11 de forfaits horaires facturés par ETP sur base d'un RTT (référentiel de temps de travail) à définir en commun, sont à ramener à 80%, resp. 82,5% pour les forfaits 7,8 et 11, et que les valeurs inférieures à 60%, resp. 62,5% pour les forfaits 7,8 et 11 de forfaits horaires facturés par ETP sont à augmenter à 60%, resp. 62,5% pour les forfaits 7,8 et 11 de forfaits facturés par ETP.*

De même, les valeurs supérieures à 80% pour les forfaits 9.1 de forfaits horaires facturés par ETP sur base d'un RTT (référentiel temps de travail) à définir en commun, sont à ramener à 80% pour les forfaits 9.1, et que les valeurs inférieures à 60% pour les forfaits 9.1 de forfaits facturés par ETP sont à augmenter à 60% pour les forfaits 9.1 de forfaits facturés par ETP.

- c. Dans le cadre des négociations en question, l'Etat et la Fedas Luxembourg examineront, sur base des valeurs des recensements, si une valeur d'orientation de 75% de forfaits horaires facturés par ETP (+/- 1219 heures) est réaliste.*

(...)

- 1. Le prestataire prend note que les agents de l'Etat vérifient les situations où le nombre de forfaits facturés dépasse les 80%, respectivement 82,5% pour les prestations 7, 8 et 11 des heures de travail des agents disponibles quant à leur plausibilité. Les signataires se mettent d'accord sur les modalités du test de plausibilité.*
- 2. Dans le cadre du test de plausibilité et dans le contexte du contrôle qualité « agréments » ne pourront être repris les contrats atypiques à savoir : les apprentissages, les contrats étudiants, les contrats de stagiaires, toutes sortes de contrats de travail aidés ou subventionnés de quelque manière que ce soit (AIP, OTI, CAE, CIE, les mesures de mises au travail, les contrats de réinsertion professionnelle etc.).*
- 3. Cet article n'est pas d'application dans le contexte des prestataires indépendants.*
- 4. Si l'Etat et un prestataire prévoient pour un même service à la fois une prise en charge de frais de personnel par convention, et un financement par forfaits « aide à l'enfance et à la famille », le prestataire remet pour le 1^{er} mars de l'année subséquente un relevé de son personnel avec l'affectation en pourcentages de chaque membre du personnel entre la (les) convention(s), les forfaits « aide à l'enfance et à la famille » et les autres sources de financement publiques.*
- 5. Le tarif d'un forfait est compté en euros à deux décimales près. Les fractions de cents sont arrondies vers le haut si elles sont supérieures ou égales à cinq millièmes d'euros. Les fractions de cents sont arrondies vers le bas si elles sont strictement inférieures à cinq millièmes d'euros.*

Les prestataires indépendants ne sont pas concernés par l'article ci-avant, notamment par la transmission d'un tableau de recensement et le test de plausibilité. A ce titre, l'article 30 de la CCH précise que :

« Le prestataire qui n'est pas concerné par les démarches « recensement » et « plausibilité » définies à l'article 58 de la présente indique à l'ONE en annexe à l'émission de la facture la date de la prestation et l'indication s'il s'agit de travail direct ou indirect ».

- MIFA

- Division Personnes âgées

La division Personnes âgées accorde des participations financières par unité de prestation dont le mécanisme de financement varie selon l'activité financée. Les aides et soins au domicile du bénéficiaire et les aides et soins fournis dans les centres psycho-gériatriques agréés reposent sur un système de tarification sociale.

Toutefois, d'autres activités telles que les prestations de garde de nuit et les prestations « soutien de l'entourage et suivi deuil » fournies dans le cadre du service « accompagnement et soins palliatifs » relèvent de modalités de financement par unité de prestation qui leur sont propres et qui se calquent à leurs spécificités.

Selon l'article 8 du modèle de convention définissant la participation financière de l'Etat par unité de prestation moyennant l'application d'une tarification sociale pour les mesures de maintien à domicile, le financement étatique correspond à la différence entre le tarif maximal et le tarif social du client.

Le tarif maximal correspond au montant pouvant être facturé par le prestataire pour une heure d'aides et de soins et le tarif social correspond au montant à payer par le client qui varie en fonction de son revenu.

Selon l'article 16 du modèle de convention, la participation financière de l'Etat au prix de l'accueil gériatrique (AG) dans les centres psycho-gériatriques agréés (CPG) se limite à la différence entre le prix de l'accueil gériatrique fixé et la participation effective du client, pour les seules présences réelles du client.

L'article 25 du modèle de convention précise les documents à remettre au prestataire par le demandeur de la tarification sociale :

- (1) *La situation de revenu du demandeur est établie sur la base du modèle annexé à la présente convention. Le prestataire est tenu d'actualiser la déclaration à chaque début d'année et lors de tout changement de revenus, de l'état civil et de la situation familiale du client.*
- (2) *La déclaration des revenus doit obligatoirement être accompagnée :*
 - *d'une copie récente de l'extrait du/ des revenu(s) mensuel(s)/ annuels,*
 - *ainsi que du certificat de revenu récemment établie par le bureau d'imposition*
- (3) *Tout dossier incomplet ou non-actualisé au niveau des pièces justificatives sera refusé dans son intégralité lors du contrôle du ministère de tutelle.*
- (4) *Pour les demandeurs n'ayant pas remis de demandes ou de déclaration de revenus complètes, le prestataire appliquera le plein tarif.*

L'article 29 du modèle de convention décrit les modalités de déclaration au ministère de tutelle dans le cadre d'une tarification sociale :

- (1) *Le prestataire introduit soit trimestriellement soit semestriellement une demande de participation financière aux prestations fournies dans le cadre de la tarification sociale.*
- (2) *La demande comprend, outre la lettre d'accompagnement, les relevés mensuels des prestations effectuées, pour lesquelles l'application de la tarification sociale est demandée, en faisant la ventilation entre les deux catégories de prestations : « aides et soins » et « accueil gériatrique ».*
- (3) *Ces relevés, fournis sur support papier, mentionnent au minimum le nom et prénom du client, son numéro de matricule nationale, le coût suivant le tarif de l'assurance dépendance, la participation financière du client, et le montant à charge de l'Etat.*
- (4) *En cas de redressement d'une demande de participation financière déjà soumise au ministère de tutelle, le prestataire veille à ce que ces redressements soient présentés de façon à permettre leur affectation à l'année pendant laquelle la prestation fut réalisée.*
- (5) *La date limite pour l'introduction des demandes de participation financière se référant à une année entière « n » est fixée au 30 septembre de l'année ultérieure.*
- (6) *Les dossiers de l'année « n » en attente de notification d'une décision de prise en charge par l'Administration d'évaluation et de contrôle de l'assurance dépendance et susceptibles (en raison du revenu du client) d'une facturation au tarif social, sont à signaler au ministère de tutelle par le prestataire. Sans préjudice du délai prévu au paragraphe (5) du présent article, le prestataire introduit sa demande de participation financière y relative dès que la décision de l'Administration d'évaluation et de contrôle de l'assurance dépendance est intervenue.*

Finalement, l'article 30 du modèle de convention mentionne les avances sur la participation financière de l'Etat, de sorte que « le ministère de tutelle peut verser une avance d'au plus 80% du montant figurant dans la demande de participation financière trimestrielle et semestrielle introduite par le prestataire. Le solde sera versé après l'analyse finale de la participation financière globale se référant à l'année entière ».

➤ Division Personnes handicapées

La division Personnes handicapées accorde une participation financière par unité de prestation aux prestations d'accompagnement socio-pédagogique (ASP) de la personne accueillie en situation de handicap dans des services d'hébergement et d'activités de jour par le biais de forfaits dits « forfaits ASP ».

L'Etat peut également participer financièrement au prix de pension facturé aux usagers de services d'hébergement et d'activités de jour.

Selon l'article 48 bis du modèle de convention relative à l'accompagnement socio-pédagogique de la personne en situation de handicap dans des services d'hébergement et d'activités de jour dit « convention ASP », la participation financière par le biais de forfaits ASP est :

« calculée sur base des journées de présence effectives des usagers. Une marge de tolérance de 15% d'absences journalières, calculée annuellement sur base du nombre des journées de présence, est acceptée lors du calcul de la participation financière de l'Etat. Pour toute journée d'absence supplémentaire, il n'y aura pas d'intervention financière de l'Etat ».

Les forfaits ASP ont pour objectif de permettre aux gestionnaires de couvrir les coûts particuliers imputables aux besoins spécifiques des personnes en situation de handicap accueillies et qui ne sont pris en charge ni par le prix de pension ni par l'assurance dépendance.

Pour ce qui concerne la participation au prix de pension des services d'hébergement et d'activités de jour, l'article 49 de la convention ASP précise que :

« jusqu'à l'introduction d'une prestation afférente par la loi, l'Etat prend à sa charge, suivant les conditions et modalités fixées par la convention, la partie du prix de pension facturé aux usagers qui ne peut être assumée par ceux-ci faute de capacités financières personnelles. Le montant maximal du prix de pension considéré par l'Etat à cet effet est fixé par les articles 53 et 54. Cette subvention financière est appelée par la suite « complément individuel ».

Par ailleurs, l'article 50 énonce que

« L'Etat ne participe au paiement du prix de pension que dans la mesure où les usagers des services certifient avoir épuisé toutes les possibilités prévues dans la législation luxembourgeoise ou étrangère afin d'améliorer leur situation financière. Les usagers sont accompagnés dans ces démarches par les services de l'organisme gestionnaire ».

En matière de frais de fonctionnement, l'article 50 ter prévoit la prise en charge de ces frais dans les limites des crédits budgétaires afférents, si bien que

« L'Etat verse annuellement à l'organisme gestionnaire un montant destiné à couvrir les frais d'équipement de faible valeur d'un montant unitaire maximal de 870 euros TTC ».

Pour ce qui concerne les seuls services d'hébergement, l'article 52 de la convention ASP avance que :

« (...) les montants des forfaits ASP sont déterminés sur base d'une évaluation initiale des besoins des personnes accueillies, réalisée par l'organisme gestionnaire, si possible avec la participation de la personne accueillie et/ou de son entourage. Cette évaluation se base sur le guide des profils d'usagers et besoins en accompagnement annexé à la présente convention. (...) »

Il sera tenu compte d'un éventuel trouble du comportement (TC), évalué séparément. Le forfait supplémentaire TC accordé le cas échéant permettra de financer les besoins supplémentaires en personnel pour encadrer les usagers présentant un TC. (...) ».

L'article 76 de la convention ASP précise en termes de décompte annuel que :

« Au moment du décompte annuel, tous les services d'un gestionnaire visés par la présente convention sont considérés dans leur ensemble pour déterminer la participation financière de l'Etat. Outre les formulaires annexés à la présente convention dûment remplis, l'organisme gestionnaire s'engage à présenter à l'Etat un état détaillé des services fournis au cours de l'exercice écoulé (liste de présences, statistiques etc.) ».

En sus, l'article 77 de la convention ASP traite de la réalisation d'un contrôle de plausibilité par le département ministériel :

« Il sera procédé chaque année à un contrôle de plausibilité dont l'objet est de vérifier pour chaque gestionnaire s'il a mis en place les moyens requis pour mettre en œuvre la présente convention à hauteur des ressources mises à disposition par l'Etat à cet effet. Le gestionnaire s'engage à utiliser ces fonds exclusivement au profit des usagers accueillis. Il présente annuellement, pour information, à l'Etat le bilan financier de l'activité conventionnée ASP ».

6.2.1.2.3. Participation financière forfaitaire ou par projet

La participation financière forfaitaire ou par projet repose sur un montant convenu à l'avance sur base d'une négociation entre les parties signataires pour couvrir les frais de fonctionnement découlant de l'exercice d'un service ou d'un projet précis.

A noter que la division Personnes âgées du MIFA est le seul département ministériel à recourir à une participation financière forfaitaire ou par projet à l'attention d'une minorité de gestionnaires pour des activités spécifiques destinées aux seniors.

6.2.1.2.4. Participation financière mixte

La participation financière mixte correspond à une combinaison des trois autres types de participation financière accordés afin d'assurer le financement des prestations prévues à la convention.

Le financement mixte est rarement octroyé par l'Etat.

6.2.2. Déroulement procédural

La Cour a vérifié auprès des quatre ministères visés par la loi ASFT, l'existence de procédures formalisées concernant le contrôle des participations financières octroyées par l'Etat.

6.2.2.1. MENJE

Les procédures écrites varient selon chacune des quatre directions générales ainsi qu'au sein d'une même direction générale en fonction du mode de financement octroyé aux activités exercées au sens de la loi ASFT.

6.2.2.1.1. Direction générale de l'aide à l'enfance et à la famille

La DG-AEF du MENJE octroie des participations financières par unité de prestation ainsi que des participations financières par couverture du déficit aux activités pour enfants, jeunes adultes et familles en détresse selon le type d'activité financée.

A cet effet, la DG-AEF dispose de trois procédures écrites :

• Participation financière par unité de prestation

➤ Procédure de décompte

La base légale du contrôle des décomptes des participations financières par unité de prestation repose principalement sur l'article 58 a) de la convention-cadre horaire (CCH)³³.

Il importe de préciser que la présente procédure de décompte s'applique exclusivement aux prestataires gestionnaires dont les mesures d'aide sociale sont financées par l'Etat à travers une participation financière par unité de prestation moyennant des forfaits horaires.

Partant, la procédure requiert une revue et une adaptation du modèle des recensements horaires par le MENJE en association avec la Fédération des acteurs du secteur social au Luxembourg, ci-après désignée « FEDAS Luxembourg asbl ».

Le modèle du recensement est ensuite déposé sur la plateforme numérique de l'Etat « MyGuichet.lu ». Les prestataires gestionnaires sont informés par courriel de l'accès aux modalités du recensement et de la date limite pour la remise du recensement, généralement fixée au 31 mai.

Ce recensement permet de répertorier les données de l'année précédente et de procéder à une analyse des frais de personnel et des frais de fonctionnement ventilés par service d'aide à l'enfance et à la famille.

Les données « recensement » font l'objet d'un test annuel de plausibilité sur base d'un référentiel temps de travail (RTT) conformément à l'article 58 et à l'annexe B de la CCH.

Le contrôle financier par le biais d'un test de plausibilité porte selon la procédure de décompte sur

- une analyse de l'efficacité de l'organisme gestionnaire,
- le respect des critères de qualification professionnelle des agents d'encadrement,
- l'obligation de suivre une formation continue de 16 heures et/ou de soumettre le personnel d'encadrement à une supervision socio-éducative chaque année,

³³ La convention-cadre horaire a pour objet de préciser, dans le cadre de l'exécution des dispositions légales et réglementaires relatives à l'aide à l'enfance et à la famille, les rapports entre l'Etat et les prestataires de mesures d'aide sociale financées par des forfaits horaires.

- le nombre minimum d'agents d'encadrement conformément aux dispositions du règlement grand-ducal modifié du 17 août 2011.

En dernier lieu, la procédure dépeint le contrôle à réaliser en cas de demande de subventions extraordinaires accordées temporairement par l'Etat en vertu de l'article 17 de la loi modifiée du 16 décembre 2008 *relative à l'aide à l'enfance et à la famille*.

En matière de contrôle de l'Etat d'une demande de subventions extraordinaires, la procédure impose une analyse de l'éligibilité des frais de personnel et des frais de fonctionnement des gestionnaires afférents.

Le Service finances AEF/ONE est tenu de rédiger un rapport qui tire les conclusions de son analyse de la demande de subventions extraordinaires du prestataire. Ces conclusions sont soumises à l'IGF pour, le cas échéant, approbation du soutien financier.

➤ Procédure de contrôle « Facturation »

Parallèlement aux tests de plausibilité réalisés une fois par an sur base des données « recensement » remises par les prestataires gestionnaires, l'Etat procède au contrôle de la facturation mensuelle des services prestés.

Cette procédure répertorie les étapes à suivre dans le cadre du contrôle mensuel de la facturation des prestations.

Le contrôle de la facturation s'effectue sur base d'un modèle standardisé de préavis de paiement établi par le Service finances AEF/ONE de la DG-AEF. En principe, ce document est envoyé aux prestataires à la fin de chaque mois à condition que le préavis du mois précédent ait été dûment remis.

Après réception par les prestataires, les préavis sont à compléter et à renvoyer au Service finances AEF/ONE de la DG-AEF endéans deux semaines par courrier postal et par voie électronique.

Chaque préavis de paiement reprend pour chaque prestataire l'ensemble de ses APC pour la période de facturation respective, indiquant notamment le nom et le prénom de l'utilisateur mineur, la mesure d'aide sociale ainsi que la date de début et de fin des prestations prévues dans l'APC.

Avant l'envoi des préavis de paiement aux prestataires gestionnaires et indépendants, il est nécessaire d'entamer un premier contrôle à plusieurs niveaux sur le fichier permettant d'établir les préavis tels que :

- vérifier si le nombre de prestataires correspond au nombre de prestataires actifs ;
- contrôler le tarif des forfaits définis dans les préavis de paiement ;
- vérifier les dates de début et de fin d'un APC afin de détecter des APC « irréguliers ».

Après réception des préavis de paiement dûment complétés par les prestataires gestionnaires et indépendants en sus des annexes transmises par les seuls prestataires indépendants, le Service finances AEF/ONE de la DG-AEF procède aux contrôles suivants :

- vérification des dates de début et de fin d'un APC ;
- vérification de la présence de doublons au niveau des numéros d'APC ou des usagers mineurs ;
- vérification des forfaits utilisés dans le cadre de l'APC, notamment si le nombre maximal de forfaits disponibles n'a pas été dépassé.

En outre, la procédure précise les points à contrôler sur les annexes des préavis de paiement des prestataires indépendants :

- vérification des forfaits facturés dans le cadre de l'APC, c'est-à-dire vérifier si des forfaits n'ont pas été facturés avant la date de début de l'APC (à l'exception des premiers entretiens) ;
- vérification que tous les rapports facturés sont disponibles dans le système informatique (FW-I) et que la facturation est conforme à la convention-cadre horaire (CCH). Si les rapports ne sont pas disponibles dans le système informatique, un courriel est envoyé au prestataire indépendant pour la remise des documents ;
- vérification que le nombre de forfaits facturés par jour est en conformité avec l'article 30 de la CCH qui stipule que « *la durée minimale d'une intervention individuelle en face à face est fixée à 30 minutes. La durée maximale d'une intervention individuelle est fixée à 120 minutes par personne bénéficiaire et par jour. (...)* ». Dans le cas contraire, une note de crédit s'applique directement sur la facture.

En sus, la procédure fixe plusieurs sortes de corrections à effectuer sur les factures. Plus précisément, des corrections sont à effectuer sur les factures contenant des

doublons au niveau des usagers ou des APC ainsi que sur les factures correspondant à des APC à dates d'échéance ou de début irrégulières.

Lors du traitement des factures dans le système informatique FW-I, deux cas de figure peuvent se présenter, à savoir que les factures sont classées par le système en tant que « matched » ou en tant que « unmatched » :

- Les factures classées en tant que « matched » ne font l'objet d'aucun contrôle supplémentaire. L'ordonnance de paiement est créée à travers le système SAP, le système central de comptabilité utilisé au sein de l'Etat.
- Pour les factures de type « unmatched », les forfaits facturés sont habituellement plus élevés que la moyenne prévue par l'APC. Les forfaits facturés dépassent l'enveloppe prévue par l'APC sur base des forfaits disponibles par semaine.

Selon les agents contrôleurs du ministère, ces écarts sont analysés sur base des informations disponibles dans FW-I en fonction desquelles une décision est prise pour la facture concernée.

Selon la procédure, lorsque la variation sur les factures de type « unmatched » est supérieure à 100% ou à 1.000 euros, « *une autre personne doit valider la variation dans FW-I* », en l'occurrence un supérieur hiérarchique. Dans ces cas, il y a lieu de se concerter avec les agents évaluateurs de l'ONE afin de comprendre si la variation en question est admissible pour la prise en charge de la facture.

• Participation financière par couverture du déficit

➤ Procédure de décompte

Le Service finances AEF/ONE de la DG-AEF dispose d'une procédure relative au contrôle des décomptes des participations financières par couverture du déficit. La procédure porte sur le contrôle des décomptes annuels d'une part, et sur le contrôle des décomptes semestriels d'autre part.

- Procédure de contrôle des décomptes annuels

La base légale du contrôle des décomptes annuels repose principalement sur l'article 3 du chapitre 5 des conditions générales des conventions.

Le processus de contrôle démarre par une demande de fixation de rendez-vous auprès des organismes gestionnaires pour un contrôle sur place en vue de procéder à une revue des documents comptables des structures conventionnées.

La finalité des visites sur place auprès des organismes gestionnaires pour les décomptes annuels consiste à réaliser un contrôle sur pièces en vue d'une analyse de l'éligibilité des frais de personnel, des frais de fonctionnement et des frais de vie et des loyers.

Sur base des décomptes annuels provisoires, la dernière avance sur la participation financière de l'Etat (0-20%) de l'année N-1 est versée aux organismes gestionnaires.

Lorsque le contrôle des décomptes annuels a été réalisé par les agents contrôleurs, ceux-ci sont envoyés aux gestionnaires pour validation.

Après finalisation du contrôle des décomptes annuels, ces derniers sont présentés à la CH. Sur base des décomptes finaux, il reste à vérifier si un remboursement est dû par l'organisme gestionnaire au titre du décompte annuel ou si le décompte final présente un solde débiteur à verser par l'Etat.

- Procédure de contrôle des décomptes semestriels

La base légale du contrôle des décomptes semestriels repose principalement sur l'article 6 du chapitre 3 des conditions générales des conventions.

Après réception des décomptes semestriels, le Service finances AEF/ONE procède à une analyse de l'éligibilité des frais de personnel, des frais de fonctionnement et des frais de vie et des loyers déclarés par les organismes gestionnaires dans leurs décomptes respectifs.

Sur base du contrôle du décompte semestriel, la quatrième avance sur la participation financière de l'Etat est, le cas échéant, versée aux organismes gestionnaires.

6.2.2.1.2. Direction générale du secteur de l'enfance

La Cour constate que la cellule finances de la DG-Enfance ne dispose pas de procédure écrite.

A noter que la DG-Enfance octroie exclusivement des participations financières par couverture du déficit.

6.2.2.1.3. Direction générale du secteur de la jeunesse

Le Service de la jeunesse (SJ) de la DG-Jeunesse octroie exclusivement des participations financières par couverture du déficit aux gestionnaires de services pour jeunes.

Le SJ a établi une procédure écrite qui porte sur le contrôle des décomptes annuels d'une part, et sur le contrôle des décomptes semestriels d'autre part.

- Procédure de contrôle des décomptes annuels

La base légale du contrôle des décomptes annuels repose principalement sur les articles 11 et 12 de la loi ASFT ainsi que l'article 3 du chapitre 5 des conditions générales des conventions.

Tout d'abord, un rendez-vous est fixé auprès des organismes gestionnaires pour un contrôle sur place par les agents du SJ en vue de procéder à une revue des documents comptables des structures conventionnées.

Les agents du SJ procèdent à un contrôle sur pièces en vue d'une analyse de l'éligibilité des frais de personnel et des frais de fonctionnement.

L'éligibilité des frais de personnel repose sur le relevé du personnel en vertu de l'article 12 b) de la loi ASFT et des articles 16 à 18 du règlement grand-ducal du 28 janvier 1999 *concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires des services pour jeunes*.

L'éligibilité des frais de fonctionnement se fait sur base des frais réels qui sont pris en charge à hauteur du plafond retenu dans la convention. A l'exception des frais incompressibles, les frais en relation avec un projet pédagogique « assurance qualité », accordés au préalable par le ministère, sont éligibles selon la procédure.

Une fois le contrôle des décomptes annuels finalisé par les agents contrôleurs de la DG-Jeunesse, ceux-ci sont envoyés aux gestionnaires pour validation.

Après finalisation des décomptes annuels, ces derniers sont présentés à la CH. Sur base des décomptes finaux, il reste à vérifier si un remboursement est dû par l'organisme gestionnaire au titre du décompte annuel ou si le décompte final présente un solde débiteur à verser par l'Etat.

- Procédure de contrôle des décomptes semestriels

La base légale du contrôle des décomptes semestriels repose principalement sur l'article 6 du chapitre 3 des conditions générales des conventions.

Le processus de contrôle en matière de décomptes semestriels débute par l'envoi d'un courriel aux organismes gestionnaires leur demandant de renvoyer les décomptes semestriels endéans un délai défini par les agents du SJ.

Après réception des décomptes semestriels, les agents du SJ procèdent à une analyse de l'éligibilité des frais de personnel, des frais de fonctionnement, des loyers ainsi que des frais de vie et des loyers déclarés par les organismes gestionnaires dans leurs décomptes respectifs.

Enfin sur base du contrôle du décompte semestriel et, le cas échéant, d'une preuve de remboursement du solde de l'exercice N-1, le paiement de la quatrième avance sur la participation financière de l'Etat a lieu en octobre.

6.2.2.1.4. Direction générale de l'inclusion

Les procédures de décompte en vigueur sont celles appliquées par le Service finances de la DG-AEF. A noter que la Direction générale de l'inclusion octroie exclusivement des participations financières par couverture du déficit.

6.2.2.2. MIFA

La Cour constate que les quatre divisions du MIFA, à savoir la division Personnes âgées, la division Personnes handicapées, la division Solidarité et la division Administration générale, ne disposent pas de procédure écrite concernant le contrôle financier.

Ces quatre divisions octroient des participations financières par couverture du déficit. Les divisions Personnes âgées et Personnes handicapées octroient également des participations financières par unité de prestation. La division Personnes âgées est la seule à octroyer encore des participations financières forfaitaires ou par projet en fonction du type de service presté aux personnes âgées.

6.2.2.3. MISA

Le manuel des procédures transmis par le MISA à la Cour au sujet du traitement des demandes d'agrément s'applique également aux conventions de financement conclues entre les organismes gestionnaires et le MISA dans le cadre de la loi ASFT.

Comme évoqué précédemment sous le point 3.2.4 du présent rapport au sujet du processus d'agrément, le manuel des procédures ne peut être considéré comme une procédure de décompte formelle. En effet, ce manuel ne décrit pas le contrôle des décomptes. La Cour considère que la procédure de contrôle devrait comporter des instructions claires pouvant servir, entre autres, à la formation de nouveaux collaborateurs.

6.2.2.4. MEGA

La Cour constate que le MEGA ne dispose pas de procédure écrite. Il est à noter que le ministère octroie exclusivement des participations financières par couverture du déficit.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 25 février 2026.

La Cour des comptes,

Le Secrétaire général,
s. Claude Demuth

Le Président,
s. Marc Gengler

II. PRISE DE POSITION DES MINISTÈRES

Luxembourg, le 9 février 2026

En référence à votre courrier du 17 novembre 2025 concernant le « *Rapport spécial portant sur le soutien financier accordé par l'Etat dans le cadre 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* », nous vous prions de bien vouloir trouver ci-après les observations du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (MENJE), du ministère de l'Égalité des genres et de la Diversité (MEGA), du ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil (MFSVA)³⁴ ainsi que du ministère de la Santé et de la Sécurité sociale (M3S)³⁵ y relatives :

3. AGRÉMENT

3.1. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

3.1.1 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL

3.1.1.1 Agréments conditionnés à durée limitée

Constatations et recommandations

La Cour souligne (p. 27-28) : « *L'octroi d'un agrément conditionné à durée limitée n'est pas prévu par les dispositions légales et/ou réglementaires d'exécution. En effet, selon l'article 5 de la loi ASFT « l'agrément est accordé pour une durée illimitée, sauf décision contraire motivée du ministre et sans préjudice de modifications relatives aux conditions légales et réglementaires prévues à l'article 2. ».*

Vu l'ampleur du nombre de dossiers d'agrément incomplets, la Cour recommande au gouvernement de procéder à une actualisation des dispositions légales et/ou réglementaires applicables au secteur ASFT dans l'intention de permettre juridiquement l'octroi d'un agrément conditionné en apportant des précisions sur les conditions d'attribution et les modalités de contrôle y relatives. »

Prise de position commune des ministères

Conformément à l'article 5 de la loi ASFT, « *l'agrément est accordé pour une durée illimitée, sauf décision contraire motivée du ministre et sans préjudice de modifications relatives aux conditions légales et réglementaires prévues à l'article 2* ». Cette disposition confère au ministre une marge de

³⁴ À compter de l'année 2023, l'acronyme officiellement utilisé pour désigner le ministère de la Famille n'est plus MIFA, mais MFSVA (Ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil).

³⁵ À compter de l'année 2023, l'acronyme officiellement utilisé pour désigner le ministère de la Santé n'est plus MISA, mais M3S (Ministère de la Santé et de la Sécurité sociale).

manœuvre lui permettant de déroger au principe de la durée illimitée de l'agrément si besoin.

Dès lors, les ministères souhaitent apporter certaines précisions à l'observation formulée par la Cour des comptes :

Il convient de noter que la présence d'un dossier incomplet ou d'une infrastructure ne répondant pas encore entièrement à l'ensemble des exigences légales et réglementaires — sans toutefois présenter de risque majeur pour la sécurité des employés ou des bénéficiaires — constitue un motif valable permettant de recourir à cette dérogation. Dans de telles hypothèses, il est fait usage d'un agrément conditionné (provisoire), assorti d'une limitation temporelle visant à offrir au gestionnaire le délai nécessaire pour se mettre en conformité avec les exigences légales et réglementaires applicables. Ce mécanisme poursuit un double objectif : garantir la continuité des services offerts aux bénéficiaires, tout en assurant un niveau de conformité progressive et contrôlée aux prescriptions en vigueur.

Enfin, les ministères prennent acte de la recommandation émise par la Cour des comptes visant à procéder à une actualisation des dispositions légales et/ou réglementaires applicables au secteur ASFT. Cette recommandation sera dûment prise en considération dans le cadre d'une éventuelle future refonte de la loi ASFT.

➤ **MENJE**

La Cour constate (p. 27) que : « (...) *des agréments limités ont été délivrés à des services d'éducation et d'accueil pour enfants (ci-après dénommés « SEA »), étant donné que des pièces faisaient toujours défaut et/ou que des infrastructures demeuraient non conformes.* »

Prise de position du MENJE

En complément de la prise de position générale des ministères, le Ministère souhaite préciser que la pratique consistant à délivrer des agréments à durée limitée demeure d'actualité. Cette approche s'inscrit dans une logique de suivi administratif rigoureux et continu des services agréés.

La limitation temporelle des agréments permet en effet de planifier des visites d'agrément régulières, destinées à vérifier que les conditions légales, réglementaires et infrastructurelles d'octroi restent durablement respectées. En règle générale, la durée d'un agrément est fixée entre trois et cinq ans. Lorsque cette durée est plus courte, cela s'explique le plus souvent par l'incomplétude du dossier administratif au moment de la demande.

Par ailleurs, la digitalisation progressive des procédures d'agrément, notamment par le biais de l'application « eduAccueil », contribue à améliorer la qualité et la conformité des dossiers soumis, dans la mesure où une demande ne peut être finalisée que si l'ensemble des pièces requises est fourni. Cette évolution constitue une mesure concrète visant à renforcer l'exhaustivité des dossiers et la conformité aux exigences en vigueur.

Toutefois, cette digitalisation ne remet pas en cause le principe des agréments à durée limitée, ceux-ci poursuivant avant tout un objectif de contrôle régulier et approfondi des structures, notamment au moyen de visites d'agrément. Cette pratique constitue un gage de qualité dans le suivi des services et dans la protection des bénéficiaires, en garantissant la conformité des prestations, la sécurité des infrastructures et le maintien d'un haut niveau d'exigence dans l'accomplissement de la mission éducative.

➤ MFSVA

La Cour constate (p. 27) que « *La division Personnes handicapées du MIFA a accordé des agréments conditionnés, d'une durée de 3 mois à 5 ans, à la majorité des organismes échantillonnés en raison de conditions légales et réglementaires d'exécution qui n'étaient pas dûment remplies.*

Dans ce sens, un gestionnaire a obtenu dix-neuf agréments conditionnés successifs entre 2007 et 2020 pour son activité de service d'hébergement exercée au sein d'une même entité dans plusieurs immeubles. »

Prise de position du MFSVA

Le ministère de la Famille prend acte de la constatation formulée par la Cour des comptes et souhaite apporter les précisions suivantes :

Conformément à l'article 5 de la loi ASFT, « *l'agrément est accordé pour une durée illimitée, sauf décision contraire motivée du ministre et sans préjudice de modifications relatives aux conditions légales et réglementaires prévues à l'article 2* ». Cette disposition confère au ministre une marge de manœuvre lui permettant de déroger au principe de la durée illimitée de l'agrément si besoin.

Il convient de noter que la présence d'un dossier incomplet ou d'une infrastructure ne répondant pas encore entièrement à l'ensemble des exigences légales et réglementaires — sans toutefois présenter de risque majeur pour la sécurité des employés ou des bénéficiaires — constitue un motif valable permettant de faire usage d'un agrément conditionné (provisoire).

À titre illustratif, un agrément conditionné peut être envisagé lorsqu'un service ne remplit que partiellement certaines obligations, telles qu'un pourcentage de personnel formé

légèrement inférieur au seuil requis ou la présence d'un responsable de direction encore engagé dans l'apprentissage de la langue luxembourgeoise. S'agissant plus particulièrement des nouveaux services, des ajustements sont fréquemment nécessaires durant la première année d'exploitation (structuration des équipes, acquisition d'équipements, organisation interne, finalisation du concept d'intervention). Dans ce contexte, un agrément conditionné de durée limitée peut être octroyé afin de permettre la transmission progressive des pièces requises.

Les agréments conditionnés sont assortis d'une limitation temporelle, visant à offrir au gestionnaire le délai nécessaire pour se mettre en conformité avec les exigences légales et réglementaires applicables. Ce mécanisme poursuit un double objectif : garantir la continuité des services offerts aux bénéficiaires, tout en assurant un niveau de conformité progressive et contrôlée aux prescriptions en vigueur.

Le gestionnaire visé a traversé plusieurs périodes de non-conformité, essentiellement dues à des travaux d'adaptation de ses infrastructures ainsi qu'à divers incidents d'inondation qui ont nécessité des interventions techniques. Ces circonstances ont successivement conduit à l'octroi d'agréments conditionnés.

À partir de 2013, le gestionnaire a mis en œuvre un projet global de modernisation et de mise en conformité en étroite collaboration avec le ministère, afin d'adapter les infrastructures aux exigences réglementaires en vigueur. Lors de la délivrance des différents agréments, certains aménagements n'étaient pas encore totalement achevés, ce qui ne permettait pas une conformité complète. Néanmoins, le ministère a estimé que l'exploitation pouvait débuter sous conditions, notamment celle d'une mise en conformité progressive des installations.

Afin de garantir en permanence la sécurité des bénéficiaires accueillis durant cette phase transitoire, des agréments conditionnés ont été délivrés et des visites annuelles de contrôle ont été mises en place. Ce dispositif a permis d'assurer un suivi continu et de vérifier le respect constant des normes de sécurité.

Depuis 2024, les infrastructures satisfont aux exigences légales et réglementaires et le gestionnaire bénéficie d'un agrément non conditionné.

➤ M3S

La Cour constate (p. 27) : « *que la majorité des gestionnaires échantillonnés a obtenu des agréments à durée limitée, généralement d'une durée d'un an. A l'échéance des agréments provisoires, tous les gestionnaires sous revue ont obtenu des agréments à durée illimitée.* »

Prise de position du M3S

Le Ministère a revu et formalisé ses procédures en lien avec le secteur ASFT. Le déploiement en sera achevé en 2026. Dans des cas dûment motivés, un agrément conditionné (provisoire) est accordé, mentionnant sa propre fin de date de validité. La nouvelle demande d'agrément du gestionnaire doit alors être transmise avant expiration de l'agrément conditionné, pour délivrance d'un agrément définitif. Si les conditions ne sont pas remplies au moment de la fin de l'agrément conditionné, un renouvellement n'a pas lieu.

3.1.1.2. Mission de surveillance et de contrôle

3.1.1.2.1. Qualité d'officier judiciaire

Constatations et recommandations

La Cour constate (p. 28) : *« que pour l'ensemble des ministères, les agents en charge de la surveillance et du contrôle de la conformité des services aux dispositions de la loi et de ses règlements d'exécution, n'ont pour la plupart, pas la qualité d'officier de police judiciaire tel que requis par la loi. »*

Il importe de rappeler que les activités relevant des domaines social, familial et thérapeutique ont évolué plus rapidement que les équipes en charge du traitement des agréments au sein des ministères. Il en résulte que le concept de fonctionnaire prévu à l'article 9 de la loi ASFT n'est plus adapté à la réalité du secteur. »

La Cour considère (p. 29) : *« que la loi est trop restrictive en ce qui concerne les carrières (fonctionnaires de la carrière supérieure ou de la carrière moyenne relevant du cadre fermé et attribution de la qualité d'officier de police judiciaire) et recommande que la loi soit révisée pour assouplir les conditions d'éligibilité des agents habilités à exécuter les missions découlant de la loi ASFT. »*

Prise de position commune des ministères

Les ministères partagent la constatation formulée par la Cour des comptes selon laquelle le cadre légal actuellement en vigueur présente un caractère restrictif quant aux carrières éligibles.

La recommandation visant à assouplir les conditions d'éligibilité des agents habilités à exercer les missions prévues par la loi ASFT apparaît, à cet égard, pertinente et opportune, tant au regard des besoins opérationnels ainsi que de l'évolution du secteur social. Cette recommandation sera dûment prise en considération dans le cadre d'une éventuelle future refonte de la loi ASFT.

3.1.1.2.2. Visites de contrôle

Constatations et recommandations

La Cour recommande (p. 33) : « (...) d'harmoniser les dispositions réglementaires applicables aux quatre ministères, en particulier en ce qui concerne les dispositions relatives à la mission de surveillance et de contrôle de chaque ministère telle que définie à l'article 9 de ladite loi. Il convient notamment d'uniformiser les modalités relatives aux contrôles des conditions d'agrément.

Dans ce contexte, la fixation d'une périodicité pour les visites de contrôle permettrait d'assurer une meilleure transparence des visites réalisées et faciliterait l'analyse quant à la régularité des visites et le constat d'éventuels retards.

En ce qui concerne les services des ministères et/ou départements respectifs pour lesquels le règlement grand-ducal fixe une périodicité des visites, la Cour recommande de respecter les délais imposés.

Par ailleurs, la Cour recommande à chaque ministère et particulièrement au MISA, que toutes les visites sur place fassent l'objet d'un procès-verbal conformément aux dispositions légales et réglementaires d'exécution. »

Prise de position commune des ministères

Les ministères souscrivent aux recommandations formulées par la Cour des comptes en matière de périodicité des visites de contrôle ainsi que d'uniformisation des modalités relatives au contrôle des conditions d'agrément. Les divergences relevées quant à la fréquence et aux modalités des contrôles appellent en effet la mise en place d'une approche plus cohérente et harmonisée, de manière à garantir l'égalité de traitement des gestionnaires, à renforcer la transparence des procédures et à assurer une efficacité accrue de la mission de surveillance et de contrôle. La recommandation y relative sera dûment prise en compte dans le cadre d'une éventuelle future refonte de la loi ASFT.

S'agissant de la recommandation relative à l'établissement systématique d'un procès-verbal, les ministères estiment que cette observation doit être nuancée. En effet, l'obligation de dresser un procès-verbal ne découle pas expressément de l'ensemble des dispositions légales et réglementaires applicables, exception faite des situations dans lesquelles des infractions sont constatées par les fonctionnaires ayant la qualité d'officier de police judiciaire, conformément à l'article 9 de la loi ASFT. Les ministères considèrent néanmoins que la formalisation écrite des visites de contrôle constitue un élément essentiel afin de garantir la traçabilité et la transparence des activités de contrôle, et s'inscrit dans une logique de bonne gouvernance administrative.

➤ **MENJE (DG Enfance)**

La Cour constate (p. 29) que, tant dans le champ de compétence du MENJE que pour les activités de services d'éducation et d'accueil (SEA), le cadre réglementaire ne précise pas la fréquence des visites de contrôle à effectuer.

En l'absence d'une obligation légale de contrôles périodiques, les visites sur place réalisées par la Cellule agréments de la DG-Enfance ont été menées de manière sporadique, avec des intervalles pouvant atteindre plusieurs années, voire une absence prolongée de visites pour certains services. Par ailleurs, en raison des retards accumulés lors de la période transitoire liée au renouvellement des agréments, certains gestionnaires ont obtenu un renouvellement sur la seule base d'une analyse administrative, sans contrôle sur place. Les restrictions mises en œuvre à partir de 2020 dans le contexte de la pandémie de COVID-19 ont en outre contribué au report des visites de contrôle et à l'allongement des délais de vérification de la conformité des services.

Prise de position du MENJE

En ce qui concerne le champ de compétence de la DG Enfance, la situation observée en 2025 demeure inchangée, dans la mesure où les règlements grand-ducaux applicables ne prévoient pas de périodicité uniforme pour la réalisation des visites de contrôle. Cette absence de cadre normatif précis a conduit à des différences dans la fréquence des visites effectuées auprès de certaines structures.

Ces différences s'expliquent notamment par la période transitoire liée au renouvellement généralisé des agréments entre 2013 et 2019, ainsi que par les contraintes opérationnelles résultant des mesures mises en place durant la pandémie de COVID-19, lesquelles ont entraîné le report d'un nombre significatif de visites sur place.

Le dispositif actuel de surveillance repose sur une combinaison de visites liées aux procédures d'agrément, de contrôles réguliers et de visites inopinées, organisées selon une approche fondée sur l'analyse des risques, les signalements reçus et les antécédents des structures concernées. Dans ce cadre, il est visé, sur le plan opérationnel, que chaque structure fasse l'objet d'un contrôle sur place à intervalles réguliers, en principe au moins tous les cinq ans.

➤ **MFSVA (Division personnes âgées, Division personnes handicapées, Division Solidarité)**

MFSVA (Division Personnes âgées)

La Cour constate (p. 30-31) : *« En ce qui concerne la division Personnes âgées du MIFA, l'article 32 de son règlement grand-ducal modifié du 8 décembre 1999 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services pour personnes âgées précise que « chaque service tombant sous l'application du présent règlement est visité au moins une fois par an par un des fonctionnaires susvisés. »*

Lors de son contrôle sur place, la Cour constate que les contrôles du ministère n'ont pas toujours été réalisés dans le délai imposé par la disposition réglementaire ci-avant.

En effet, la Cour remarque que la fréquence des visites de contrôle des services pour personnes âgées revêt un caractère discontinu, oscillant entre un et sept ans entre deux visites.

Face à cette situation, il a été décidé au sein de la division de procéder à une priorisation des visites des lieux, de manière à garantir un contrôle des activités avec hébergement de jour et de nuit une fois par an, des activités avec accueil de jour tous les deux ans et des services offrant des prestations de consultation ou de formation tous les trois ans. »

Prise de position du MFSVA

Le ministère de la Famille prend acte de la constatation formulée par la Cour des comptes et souhaite apporter les précisions suivantes :

Avant l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 23 août 2023 portant sur la qualité des services pour personnes âgées, la croissance soutenue du nombre de services agréés ne permettait pas toujours de réaliser l'ensemble des contrôles dans les délais initialement fixés.

Afin de garantir néanmoins un suivi régulier et proportionné, la division « Personnes âgées » avait mis en place une procédure interne définissant des fréquences de contrôle différenciées selon le type de service, permettant d'adapter les visites aux spécificités de chaque structure.

La loi précitée ne prévoit plus de fréquence réglementaire de contrôle. Cette évolution vise à assurer une plus grande flexibilité et à permettre au ministère d'organiser les visites d'agrément et de surveillance en fonction des besoins réels du terrain et des situations particulières propres à chaque gestionnaire. Par ailleurs, l'article 13 de la loi prévoit qu'au moins tous les trois ans, le ministère évalue la qualité des prestations et des services de chaque structure d'hébergement pour personnes âgées et établit ensuite un rapport, lequel est publié sur le registre des services pour personnes âgées.

Ce cadre renouvelé renforce la capacité du ministère à déployer un dispositif de contrôle plus ciblé et plus réactif.

MFSVA (Division Personnes handicapées)

La Cour note (p. 31) : « *En ce qui concerne la division Personnes handicapées du MIFA, l'article 16 de son règlement grand-ducal modifié du 23 avril 2004 (...) précise que « les visites des services énumérés à l'article 3 du présent règlement sont effectuées au minimum une fois tous les trois ans ».*

De manière analogue, la procédure d'agrément interne de cette division prévoit la réalisation d'un contrôle tous les trois ans pour les services avec hébergement, conformément à la disposition réglementaire ci-avant. Toutefois, pour la fourniture de services offrant un accueil de jour ou pour la prestation de services ponctuels, la procédure retient une visite de contrôle au plus tard tous les cinq ans.

La Cour constate que la récurrence des visites de contrôle des services pour personnes en situation de handicap n'a pas été systématiquement respectée dans la pratique, ni conformément au règlement grand-ducal d'application, ni conformément à la procédure d'agrément de la division.

Sur base des gestionnaires échantillonnés, la Cour note que les visites des lieux ont été réalisées de manière discontinue, observant une fréquence de visites fluctuant entre quatre et seize ans. »

Prise de position du MFSVA

Le ministère de la Famille prend acte de la constatation formulée par la Cour des comptes et souhaite apporter les précisions suivantes :

Au moment du contrôle réalisé par la Cour des comptes, un seul agent au sein de la division concernée était chargé d'assurer les visites afférentes aux procédures d'agrément. Cette configuration organisationnelle ne permettait objectivement pas de répondre à l'ensemble des missions qui incombait à la division, notamment en matière de fréquence et de suivi des visites obligatoires.

Depuis lors, la division « Personnes handicapées » a procédé à un renforcement structurel significatif de la capacité opérationnelle en créant une unité « Agrément » dédiée, actuellement composée de trois agents. Cette unité est désormais responsable du traitement des demandes d'agrément ainsi que de la planification et de la réalisation des visites de contrôle y relatives. Cette réorganisation permet d'assurer une continuité accrue, de renforcer l'expertise mobilisée et d'améliorer la coordination des missions de surveillance.

MFSVA (Division Solidarité)

La Cour constate (p. 31-32) : « *La division Solidarité du MIFA est chargée de surveiller et de contrôler les conditions d'agrément sans toutefois être soumise, par voie réglementaire, à une périodicité de contrôle contrairement aux autres divisions du MIFA.*

Dans le cadre de son contrôle sur place, la Cour constate que le dernier contrôle de conformité ayant eu lieu sur base d'une visite des lieux date au moins de 2012 pour trois gestionnaires échantillonnés concernant des activités de centre d'accueil, de structures de jour, de structures de dépannage et de services d'aide, de conseil et d'assistance pour personnes adultes seules ou avec enfants.

Pour un de ces gestionnaires susmentionnés, le dernier contrôle de conformité réalisé sur place auprès de son service d'aide, de conseil et d'assistance remonte à 2007, à savoir l'année de délivrance de l'agrément définitif à durée illimitée. »

Prise de position du MFSVA

Le ministère de la Famille prend acte de la constatation formulée par la Cour des comptes et souhaite apporter les précisions suivantes :

La Cour des comptes relève à juste titre que le règlement grand-ducal applicable aux gestionnaires voire services agréés relevant de la division « Solidarité », à savoir le règlement grand-ducal du 9 janvier 2001 portant exécution des articles 1er et 2 de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique pour ce qui concerne l'agrément gouvernemental à accorder aux gestionnaires de services pour personnes adultes seules ou avec enfants, ne prévoit aucune périodicité obligatoire de contrôle.

À la suite d'une réorganisation interne opérée au sein de la division « Solidarité », et conformément aux observations formulées par la Cour (cf. page 85), une procédure interne écrite relative aux agréments a été mise en place début 2024. Cette procédure prévoit désormais la programmation systématique de visites de contrôle, organisées à intervalles réguliers, soit tous les trois ou cinq ans, selon la nature des services concernés. Cette nouvelle organisation vise à garantir un dispositif de contrôle plus cohérent et plus structuré, renforçant ainsi la qualité du suivi des services agréés.

➤ M3S

La Cour constate (p. 32): « *L'article 29 du règlement grand-ducal modifié du 10 décembre 1998 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services dans les domaines médico-social et thérapeutique précise que « chaque service tombant sous l'application du présent règlement est visité au moins une*

fois par an par un des fonctionnaires susvisés, qui fait rapport au ministre et en adresse une copie au chargé de direction.

Lors du contrôle de la Cour, les rapports des visites des lieux réalisées par le ministère dans le cadre de sa mission de surveillance et de contrôle faisaient défaut dans les dossiers d'agrément des gestionnaires contrôlés. Selon les dires des agents du ministère, les visites des lieux sont effectuées annuellement par les membres de la division de la médecine sociale, des maladies de la dépendance et de la santé mentale, conformément à l'article 29 du règlement grand-ducal modifié du 10 décembre 1998 sans pour autant que des rapports de visite ne soient rédigés. »

Prise de position du M3S

Le Ministère confirme que des visites des sites des gestionnaires sont réalisées régulièrement par la Direction de la Santé en tenant compte des priorités identifiées conjointement avec le Ministère. Au cours de ces visites, des notes et des photographies sont prises. Celles-ci ne sont effectivement toutefois pas toujours consignées dans un rapport de visite formalisé. Il est prévu qu'en 2026 le Ministère et la DISA travaillent conjointement pour structurer et systématiser la production des rapports de visite des gestionnaires.

➤ MEGA

La Cour constate (p. 32) : « Dans le cadre des activités de services œuvrant dans l'intérêt de l'égalité des hommes et des femmes, le règlement grand-ducal modifié du 19 mars 1999 concernant l'agrément gouvernemental à accorder aux gestionnaires de services pour filles, femmes et femmes avec enfants ne précise aucune fréquence des visites des lieux à réaliser en termes de surveillance et de contrôle de la conformité des services.

Il est à noter que le MEGA est le seul ministère dépendant du service d'un autre ministère pour la réalisation de ses visites des lieux, à savoir du Service des infrastructures socio-familiales (ci-après dénommé « SISF ») du MIFA. Les visites sont donc réalisées par un agent du MEGA en collaboration avec les agents du MIFA. En conséquence, le MEGA dépend des disponibilités des agents du SISF pour la réalisation de toute visite de contrôle auprès des gestionnaires qui tombent sous son égide.

Bien que la disposition réglementaire applicable aux contrôles de conformité ne prévoie pas une fréquence de surveillance, la procédure d'agrément interne du MEGA reprend une recommandation du SISF quant à l'accomplissement d'une visite des services agréés par le MEGA au moins tous les cinq ans.

Dans le cadre de son contrôle, la Cour constate pour les dossiers d'agrément consultés que la dernière visite de contrôle auprès de trois services de consultation a eu lieu en 2007. »

Prise de position du MEGA

Le MEGA prend note des constatations de la Cour concernant l'absence de fréquence réglementaire définie pour les visites de surveillance et de contrôle. Le Ministère précise que, bien que la procédure interne prévoyant une visite régulière des services agréés ait été en place, celle-ci n'avait pas été appliquée de manière systématique, ce qui explique l'absence prolongée de visites relevée par la Cour. Depuis lors, cette situation a été rectifiée. Le MEGA a renforcé son organisation interne afin d'assurer une application rigoureuse de la procédure existante et de planifier les visites de manière régulière.

3.1.1.3. Evolution du secteur ASFT

Recommandations

La Cour estime (p. 34) : « *Eu égard à l'évolution du secteur ASFT au cours des dernières décennies, il serait utile que l'effectif au sein des ministères soit ajusté en conséquence pour un traitement adéquat des agréments accordés au secteur ASFT.* »

Sous la même rubrique, la Cour souligne: « la plus-value que pourrait revêtir la digitalisation de l'ensemble du processus de gestion des agréments (demande, octroi et suivi des agréments) qui, à ce stade, n'est pas numérisé à travers les quatre ministères de tutelle. » et recommande (p. 35) : « la mise en place d'une plateforme commune et accessible aux quatre ministères leur permettant de consulter et de conserver les documents et renseignements sur les gestionnaires au sein d'une base de données commune. »

Prise de position commune des ministères

Les ministères soutiennent les recommandations formulées par la Cour des comptes et souhaitent apporter les précisions suivantes :

S'agissant des effectifs, il convient de préciser qu'au fil des années, les ministères compétents ont procédé à un renforcement progressif des ressources humaines, notamment dans les domaines du contrôle et de la gestion des agréments et conventions. Ces ajustements successifs ont été réalisés afin de tenir compte de l'évolution du secteur ASFT ainsi que de l'accroissement du volume et de la complexité des dossiers à traiter, et ont permis d'améliorer le suivi des agréments et des conventions. Par ailleurs, les ministères s'engagent à mettre en œuvre des mesures complémentaires dans le domaine de la qualité, en particulier en matière de structuration des procédures, de standardisation des pratiques et de consolidation des démarches d'assurance qualité, afin d'assurer une amélioration continue des prestations fournies et de garantir la conformité avec les exigences légales et réglementaires.

Les ministères partagent également les constats de la Cour des comptes relatifs à la nécessité d'une digitalisation accrue du processus de gestion des agréments. La digitalisation est en effet considérée comme un levier stratégique pour renforcer l'efficacité administrative, la traçabilité des opérations ainsi que la cohérence des pratiques entre les différents ministères.

Il convient à cet égard de souligner qu'en juin 2025, le Gouvernement³⁶ a signé avec la Fédération des acteurs du secteur social au Luxembourg (FEDAS Luxembourg) un protocole d'entente visant à harmoniser le processus de conventionnement étatique, à améliorer la gouvernance des organismes gestionnaires et à mettre en place des mesures de contrôle efficaces. Ce protocole prévoit un programme de travail pour la mise en œuvre de mesures visant à renforcer la qualité des activités du secteur social sous convention étatique et a instauré cinq groupes de travail, composés de représentants des ministères signataires et de la FEDAS.

La digitalisation constitue d'ores et déjà un axe stratégique majeur du protocole d'entente précité, notamment au sein du groupe de travail « Gouvernance financière – Digitalisation ». Ce groupe a pour mission d'élaborer un concept pour une plateforme digitale unique comprenant les informations relatives à toutes les conventions étatiques (ASFT et non-ASFT) et accessible tant aux organismes gestionnaires conventionnés qu'aux agents de l'État chargés du suivi et du traitement des conventions ainsi que du budget de l'État. Cette plateforme servira entre autres à gérer et contrôler les agréments.

3.1.2. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS PROPRES A CHAQUE MINISTERE

3.1.2.1. Absence d'un agrément

Constatations et recommandations

➤ MFSVA

La Cour constate (p. 36) : « (...) qu'un gestionnaire de l'échantillon sélectionné n'était pas en possession d'un agrément pour l'exercice de son service d'orientation et de consultation. (...) » et recommande « à la division Solidarité du MIFA de se conformer aux dispositions légales et réglementaires en vigueur. »

³⁶ Sept ministères signataires : ministère des Finances / ministère de de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse / ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil / ministère de la Santé et de la Sécurité sociale / ministère du Travail / ministère de la Justice / ministère de l'Egalité des genres et de la Diversité

Prise de position du MFSVA

Le ministère de la Famille prend acte de la constatation ainsi que de la recommandation formulées par la Cour des comptes et précise que celles-ci reflétaient la situation en vigueur au moment de l'analyse effectuée par la Cour des comptes.

Il convient toutefois de souligner que la situation a été régularisée en 2023.

➤ MEGA

La Cour note que (p. 36) : *« Dans le cadre de son contrôle au sein du MEGA, la Cour constate que les gestionnaires ne disposent pas d'un agrément pour les services de logements en milieu ouvert et les services de logements encadrés ce qui est contraire aux dispositions de l'article 1er de la loi ASFT ainsi que de l'article 3 du règlement grand-ducal modifié du 19 mars 1999 concernant l'agrément gouvernemental à accorder aux gestionnaires de services pour filles, femmes et femmes avec enfants. »* ainsi que (p. 37) : *« La Cour constate dans un autre cas de figure qu'un gestionnaire de l'échantillon de contrôle exerce actuellement une activité d'accueil et d'hébergement de jour et de nuit supérieur à 12 personnes sans être en possession d'un agrément. [...] D'après les responsables du ministère, la non-conformité de l'activité en question se justifie par l'absence de l'autorisation d'exploitation délivrée par l'ITM, sans laquelle l'agrément définitif ne peut être émis. »*

La Cour estime que (p. 37) : *« (...) l'approche adoptée par le ministère ne respecte pas les dispositions de la loi ASFT et du règlement grand-ducal modifié du 19 mars 1999 qui prescrivent explicitement que l'exercice des activités définies par un service œuvrant dans l'intérêt de l'égalité des hommes et des femmes est conditionné à la délivrance d'un agrément. »*

Prise de position du MEGA

Le MEGA prend note des constatations et recommandations de la Cour. Les situations relatives aux logements encadrés et aux logements en milieu ouvert ont été régularisées, et disposent désormais des agréments requis conformément à la loi ASFT et au règlement grand-ducal modifié du 19 mars 1999.

La non-conformité constatée concernant l'activité d'accueil et d'hébergement dépassant 12 personnes a également été rectifiée. Les démarches nécessaires ont été menées pour assurer la conformité tant avec l'autorisation d'exploitation de l'ITM qu'avec les exigences légales relatives à l'agrément gouvernemental.

3.1.2.2. Dossiers d'agrément incomplets

Constatations et recommandations

➤ MFSVA (Division Personnes handicapées, Division Solidarité)

MFSVA (Division Personnes handicapées)

La Cour observe (p. 39) que : « (...) des agréments à durée illimitée sont accordés pour l'exercice de service d'hébergements, de formation, d'emploi ou « atelier protégé » et d'activités de jour, alors que des documents nécessaires à l'obtention de l'agrément font défaut.

En effet, il est principalement question de l'article 18 du règlement grand-ducal modifié du 23 avril 2004 (...) qui énumère les documents à accompagner à la demande d'agrément requérant « pour les services désignés à l'article 3.3, 3.4, 3.5, et 3.6, un certificat attestant que l'infrastructure est connue au corps des pompiers. »

La Cour note pour les services susmentionnés que le certificat émis par le Corps grand-ducal d'incendie et de secours (ci-après désigné « CGDIS ») ne figure généralement pas dans les dossiers d'agrément des gestionnaires échantillonnés.

Selon les responsables de la division, un tel certificat n'est pas systématiquement émis par le CGDIS quand bien même une visite des lieux est réalisée afin d'inspecter les infrastructures et les sites exploités »

La Cour recommande (p. 40) : « (...) aux responsables de se concerter avec le CGDIS sur la mise en œuvre d'une solution permettant de se conformer aux dispositions réglementaires.

A défaut d'un accord sur cette question, la Cour recommande de procéder à une révision du règlement grand-ducal modifié du 23 avril 2004 et plus précisément de son article 18 qui énumère les documents et renseignements à joindre à la demande d'agrément. »

Prise de position du MFSVA

Le ministère de la Famille prend acte de la constatation ainsi que des recommandations formulées par la Cour des comptes et souhaite apporter les précisions suivantes :

En 2022, la division « Personnes handicapées » a initié des échanges par courrier électronique avec le Corps grand-ducal d'incendie et de secours (CGDIS) concernant les certificats requis. À cette occasion, le CGDIS a indiqué qu'il relayerait l'information en interne auprès de ses équipes opérationnelles.

À la suite d'informations communiquées par plusieurs organismes gestionnaires selon lesquelles certaines entités régionales ne délivraient pas systématiquement les certificats

demandés, et compte tenu du fait que le cadre réglementaire ne définit pas explicitement la notion de « certificat » mais impose uniquement l'obligation d'informer le CGDIS de l'existence du service — c'est-à-dire la fourniture d'« un certificat attestant que l'infrastructure est connue du corps des pompiers » — la division « Personnes handicapées » a décidé, en 2023, d'aligner sa pratique sur celle en vigueur au sein de la division « Personnes âgées ». En effet, le texte réglementaire applicable à cette dernière prévoit la transmission d'« une copie de la lettre adressée au service d'incendie et de sauvetage renseignant sur l'existence et l'emplacement de la structure d'hébergement pour personnes âgées ».

En conséquence, lorsqu'un gestionnaire est en mesure de fournir la preuve que la notification a été transmise au CGDIS, la division « Personnes handicapées » considère le dossier d'agrément comme étant complet.

Enfin, il convient de préciser qu'un nouveau projet de loi relatif à la qualité dans le secteur est en cours d'élaboration. Celui-ci prévoit une harmonisation de la formulation réglementaire avec celle appliquée aux services destinés aux personnes âgées, afin d'ancrer cette pratique dans une base juridique unifiée et cohérente.

MFSVA (Division Solidarité)

La Cour constate (p. 39-40) : « (...) pour un gestionnaire échantillonné que l'agrément définitif à durée illimitée n'était plus valable pour l'exercice de son activité de « Travail social communautaire » en raison d'un changement d'adresse. (...) »

Par ailleurs, la Cour constate que les dossiers d'agrément devant contenir tous les documents et renseignements énumérés à l'article 18 du règlement grand-ducal du 9 janvier 2001 font entièrement défaut pour l'ensemble des gestionnaires échantillonnés.

Ainsi, la Cour a seulement pu consulter les arrêtés ministériels des agréments ainsi que les rapports techniques des visites des lieux du SISF du MIFA, tous les autres documents nécessaires à l'octroi de l'agrément faisant défaut.

A ce titre, les agents de la division Solidarité informent la Cour que, suite à une réorganisation au niveau du personnel en 2020, les dossiers d'agrément sont introuvables. De sorte que le contrôle de l'exercice 2019, qui a été réalisé au cours de l'année 2020, s'est avéré compliqué. Les nouveaux agents ont dû achever les opérations de contrôle entamées par les anciens collègues de la division en l'absence de transmission des connaissances. Au changement de personnel en 2020, s'est ajouté le remplacement des responsables en 2021.

Néanmoins, la Cour regrette l'absence des dossiers d'agrément pour des services ayant fait l'objet d'un nouvel agrément postérieurement à la mise en place de la nouvelle équipe.³⁷ (...) »

(...) La Cour recommande aux responsables de se conformer aux dispositions légales et réglementaires. La mise en place et la conservation d'un dossier d'agrément est nécessaire pour garantir et surveiller la conformité des activités aux dispositions légales et réglementaires d'exécution. »

Prise de position du MFSVA

Le ministère de la Famille prend acte des constatations ainsi que de la recommandation formulées par la Cour des comptes et souhaite apporter les précisions suivantes :

Conformément à l'article 20 du règlement grand-ducal applicable, « *le gestionnaire du service est tenu de communiquer sans délai au ministre tout changement concernant les données et les pièces destinées à établir le dossier de la demande d'agrément dont question ci-dessus* ». Il est cependant apparu que cette obligation de notification n'était pas systématiquement respectée par certains gestionnaires.

À la suite de la réorganisation interne et de la mise en place, début 2024, d'une procédure interne écrite relative aux agréments, les agents de la division « Solidarité » rappellent désormais de manière régulière aux gestionnaires l'obligation d'informer sans délai le ministère de toute modification susceptible d'avoir une incidence sur les conditions d'agrément, afin de garantir une mise à jour continue et conforme des dossiers administratifs.

En outre, la procédure prévoit la constitution, l'organisation et la conservation systématiques de l'ensemble des dossiers d'agrément. Désormais, les décisions d'agrément ainsi que l'ensemble des pièces justificatives afférentes font l'objet d'un classement structuré et d'une conservation conforme aux exigences légales et réglementaires en vigueur.

➤ MEGA

La Cour recommande au MEGA (p. 41) : « *de se conformer aux dispositions du règlement grand-ducal modifié du 10 mai 2012. Outre le non-respect de la réglementation en vigueur, la question de la responsabilité en cas d'incident en l'absence de l'autorisation d'exploitation de l'ITM se pose.* »

Au vu de la discordance au niveau des dispositions entre le règlement grand-ducal modifié du 19 mars 1999 et le règlement grand-ducal modifié du 10 mai 2012, la Cour recommande de procéder à une harmonisation de ces textes. »

³⁷ Considérant les seuls gestionnaires compris dans l'échantillon de la Cour, il est question notamment d'agrément émis pour les activités de halte de nuit en 2021.

Sous la même rubrique, la Cour recommande (p. 41) : « (...) de vérifier l'exhaustivité du dossier ainsi que la validité des documents (...) lors d'une visite de contrôle ou de l'émission d'un nouvel agrément. »

Prise de position du MEGA

Le MEGA comprend et partage la recommandation relative à l'harmonisation des dispositions entre le règlement grand-ducal modifié du 19 mars 1999 et le règlement grand-ducal modifié du 10 mai 2012. Cette recommandation sera prise en considération dans le cadre d'une éventuelle révision du règlement grand-ducal du 19 mars 1999.

Le MEGA reconnaît également la nécessité, telle que soulignée par la Cour, de vérifier de manière systématique l'exhaustivité des dossiers ainsi que la validité des documents lors des visites de contrôle ou de l'émission d'un nouvel agrément. Des démarches sont en cours afin d'assurer que les ressources et procédures adéquates soient en place pour permettre ces vérifications de manière rigoureuse.

3.1.2.3. Agrément définitif à durée limitée

Constatations et recommandations

➤ MENJE (DG Enfance)

La Cour constate (p. 42) que la DG-Enfance du MENJE applique une pratique spécifique en matière d'octroi des agréments aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants, en accordant des agréments définitifs pour une durée limitée de trois à cinq ans, alors même que les dossiers sont complets et que les infrastructures sont conformes aux exigences légales et réglementaires. Cette pratique, justifiée par l'administration comme un moyen de renforcer le suivi de la conformité des services et d'encourager le respect des délais de renouvellement, ne trouve toutefois pas de fondement dans la législation en vigueur, l'article 5 de la loi ASFT prévoyant l'octroi d'un agrément à durée illimitée lorsque les conditions sont remplies. Dans ce contexte, et compte tenu de l'absence de dispositions réglementaires précisant la réalisation et la périodicité des visites de contrôle, la Cour recommande une révision du cadre réglementaire afin d'introduire des échéances régulières de contrôle et d'assurer une surveillance homogène des services relevant du secteur ASFT.

Prise de position du MENJE (DG Enfance)

Le ministère renvoie à sa prise de position relative au point 3.1.1.1 « Agréments conditionnés à durée limitée », laquelle apporte les éléments de réponse aux constats et recommandations formulés par la Cour dans le présent point.

3.1.2.4. Mise en vigueur rétroactive d'un agrément

Recommandations

➤ MEGA

La Cour recommande (p. 43) : *« au ministère de respecter les dispositions légales et réglementaires en matière d'émission d'agrément. Les prestations de service ne peuvent être exercées que dans le cadre d'un agrément en vigueur. »*

En outre, sans agrément valable, se pose la question de la responsabilité en cas d'incident dans une structure du gestionnaire pendant la période non couverte par l'agrément. »

Prise de position du MEGA

Le MEGA prend note de la recommandation de la Cour, et reconnaît également l'importance de la question de la responsabilité en cas d'incident survenant dans une structure durant une période non couverte par un agrément valide.

Le MEGA souhaite souligner qu'aucun agrément n'a été émis de manière rétroactive depuis 2024. Les procédures internes ont été renforcées afin de garantir que l'ensemble des agréments soient désormais délivrés dans le respect strict des délais et conditions prévus par le cadre légal applicable.

4. SOUTIEN FINANCIER DE L'ETAT

4.1. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

4.1.1 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL

4.1.1.1 Disparités entre les modèles de convention

Constatations et recommandations

La Cour note (p. 45) que : *« Contrairement aux conditions générales qui sont identiques pour tous les gestionnaires conventionnés, indépendamment du type de financement accordé par l'Etat, la Cour constate que les modèles de convention qui portent sur un même type de financement peuvent différer considérablement au sein de l'Etat, à savoir entre les ministères ainsi qu'entre les départements d'un même ministère. »*

Elle recommande : *« (...) de procéder à l'élaboration d'un modèle de convention commun applicable à un même mode de financement à adopter par l'ensemble des départements ministériels concernés par la loi ASFT. »*

Prise de position commune des ministères

Les organismes gestionnaires œuvrant dans le domaine social assurent une diversité étendue d'activités et de services pour le compte de l'État. La pluralité des modèles de conventions s'explique dès lors par l'hétérogénéité des prestations conventionnées, la diversité de leurs fondements légaux ainsi que par la nécessité d'adapter les conventions aux spécificités opérationnelles propres à chaque domaine d'activité.

Néanmoins, les ministères partagent la conviction qu'une harmonisation accrue du cadre conventionnel s'impose afin de renforcer la transparence, d'améliorer l'uniformité des pratiques et de garantir un suivi ainsi qu'un contrôle plus efficace des activités conventionnées. À cet égard, ils souscrivent à la recommandation formulée par la Cour des comptes.

Les ministères tiennent à souligner que cette orientation s'inscrit déjà dans une dynamique engagée, à travers la mise en place du groupe de travail « Harmonisation », institué dans le cadre du protocole d'entente précité. Ce groupe de travail est spécifiquement chargé de procéder à l'harmonisation des principaux éléments des conventions étatiques, en vue d'améliorer la cohérence et l'uniformité.

Cette mission comprend notamment l'élaboration d'un corps de texte commun applicable à l'ensemble des conventions étatiques, ainsi que la définition d'un ensemble d'annexes uniformes.

4.1.1.2. Disparités au niveau du contrôle des participations financières par couverture du déficit

Recommandations

La Cour recommande (p. 46-47) : *« Au vu des constatations qui précèdent, la Cour recommande de procéder à une harmonisation des critères de contrôle et d'adopter des règles communes en vue de l'élaboration d'une procédure collective opposable à l'ensemble des ministères. »*

L'approche du contrôle des participations financières par couverture du déficit doit être globale et coordonnée afin de garantir la réalisation d'un contrôle exhaustif et d'un traitement homogène des décomptes par l'Etat. ».

Enfin sous la même rubrique, la Cour recommande aux ministères *« (...) de formaliser les contrôles effectués » et de « (...) vérifier systématiquement la réalité des frais engagés à travers un échantillon de factures. A cet effet, il serait utile de mettre en place une procédure susceptible de respecter un seuil minimal de couverture de l'échantillon des dépenses afin d'en garantir la représentativité et la fiabilité. »*

Prise de position commune des ministères

Les ministères souscrivent aux recommandations formulées par la Cour des comptes, qu'ils considèrent comme pertinentes au regard des objectifs de transparence, d'efficacité et de bonne gouvernance du dispositif de conventionnement étatique.

Ces enjeux constituent, à ce titre, un axe central des travaux du groupe de travail « Gouvernance financière – Financement et contrôle », instauré dans le cadre du protocole d'entente précité. Ce groupe est chargé d'élaborer des normes communes et transparentes de contrôle des conventions étatiques, dans une logique de simplification administrative et de renforcement de la lisibilité du cadre de contrôle. Cette mission comprend notamment l'élaboration de normes de contrôle uniformes pour le contrôle des décomptes, incluant la définition de la forme du contrôle ainsi que des pièces justificatives à fournir.

Parallèlement, le groupe de travail « Gouvernance financière – Digitalisation » est chargé de concevoir une plateforme digitale unique regroupant l'ensemble des informations relatives aux conventions étatiques (ASFT et non-ASFT). Cet outil permettra notamment de contrôler les décomptes et améliorera ainsi l'uniformité, l'exhaustivité et la coordination des contrôles.

La Cour considère (p. 47) aussi que : *« la concentration des connaissances sur un seul agent constitue un risque au niveau de la continuité des services concernés ainsi que du transfert de l'expérience et des connaissances acquises sur les dossiers des gestionnaires. »*

Prise de position commune des ministères

Les ministères partagent l'analyse de la Cour des comptes et reconnaissent que la dispersion ainsi que la sécurisation des connaissances constituent un enjeu majeur pour garantir la résilience, la continuité et l'efficacité des missions exercées. Le protocole d'entente précité constitue, à cet égard, l'une des solutions identifiées, dans la mesure où il prévoit la mise en œuvre de mesures visant à formaliser les processus et à structurer les procédures de travail. Cette démarche contribuera notamment à renforcer le transfert de connaissances, à assurer la capitalisation du savoir institutionnel et à faciliter l'intégration ainsi que la formation de nouveaux collaborateurs.

Parallèlement, les ministères tiennent à rappeler qu'au fil des années, ils ont procédé à un renforcement progressif des ressources humaines, en particulier dans les domaines du contrôle et de la gestion des conventions et agréments. Ces ajustements successifs ont été réalisés afin de tenir compte de l'évolution du secteur ASFT, ainsi que de l'accroissement du volume et de la complexité des dossiers à traiter, et ont permis d'améliorer le suivi des agréments et des conventions.

4.1.1.3. Prise en charge des frais généraux

Constatations

La Cour constate (p. 48) : « (...) qu'au moment du contrôle, aucune position officielle n'a été prise par la CH. En effet, celle-ci n'a émis aucun avis, proposition ou recommandation concernant les mesures à adopter par le gouvernement afin de dégager une approche uniforme pour l'ensemble du secteur. »

Prise de position commune des ministères concernés par le rapport spécial, en leur qualité de membres de la CH :

Comme le relève la Cour des comptes au chapitre 5.1.2 relatif à l'« Éligibilité des frais généraux » (p. 69) : « l'enjeu relatif au traitement non uniforme des frais généraux a été abordé à de nombreuses reprises au sein de la CH. (...) un groupe de travail a été mis en place en vue d'adopter des règles transversales pour l'ensemble des gestionnaires face à la problématique du traitement des frais généraux. Toutefois, ces travaux n'ont à ce stade pas permis d'aboutir à des avancées significatives. »

Compte tenu de l'absence de résultats tangibles à l'issue des discussions engagées, de la suspension des travaux du groupe consacré au traitement des frais généraux et de l'impossibilité d'aboutir à une position commune et soutenue par les acteurs concernés, la CH n'a pas été en mesure de formuler des recommandations à l'attention du gouvernement en vue de l'adoption d'une approche uniforme et transversale applicable à l'ensemble du secteur en matière de traitement des frais généraux. Cette situation reflète la complexité du sujet, tant au regard de la diversité des modèles de financement que des spécificités propres aux différents domaines d'activité concernés.

Recommandations

La Cour remarque (p. 53) que : « Depuis l'entrée en vigueur de la loi ASFT, le secteur a connu une évolution importante et les questions relatives au soutien financier se sont multipliées. Parmi celles-ci, se pose la question de la détermination des frais généraux et des différentes approches adoptées par les ministères et les départements ministériels en ce qui concerne la prise en compte de ces frais dans le calcul de la participation étatique.

La Cour souligne l'importance de l'élaboration de lignes directrices en matière d'éligibilité et de traitement des frais généraux. De telles lignes directrices permettraient d'une part aux ministères de garantir une prise en charge analogue et égalitaire des frais « overhead » et, d'autre part, d'assurer aux organismes gestionnaires un traitement équitable de leurs dépenses, indépendamment du ministère en charge du conventionnement.

Par ailleurs, pour les gestionnaires de grande taille qui ont recours à une clé de répartition pour ventiler les frais de personnel de l'administration centrale entre leurs services conventionnés, il serait opportun que les ministères disposent d'une vue d'ensemble de ces clés de répartition et des salaires sollicités. »

Prise de position commune des ministères

Les ministères soutiennent les recommandations formulées par la Cour des comptes.

La question des frais généraux revêt une importance stratégique et opérationnelle majeure pour plusieurs raisons, qui touchent à la fois à la transparence financière, à l'équité du financement public, à la bonne gouvernance, et à la pérennité des services conventionnés. Ainsi, la question des frais généraux constitue l'un des axes de travail prioritaires du protocole d'entente précité. Dans ce contexte, le groupe de travail « Gouvernance financière - Opposabilité des frais / Financement CCT-SAS / Avances » a pour mission d'élaborer un modèle de financement tenant compte des frais généraux et des frais résultant d'obligations légales, tout en veillant à éviter des doubles financements surtout lorsqu'un organisme gestionnaire bénéficie de plusieurs sources de financement et à ne pas contribuer à subvenir à des activités des organismes gestionnaires ne bénéficiant d'aucun financement de l'État. Le modèle de financement doit pouvoir s'appliquer aussi bien aux domaines ASFT que non-ASFT et être transparent et équitable, en prenant en compte la taille et les missions des organismes gestionnaires concernés.

Parallèlement, le groupe de travail « Gouvernance financière – Digitalisation » est chargé d'élaborer un concept pour une plateforme digitale unique comprenant les informations relatives à toutes les conventions étatiques (ASFT et non-ASFT). Cette plateforme permettra notamment de transmettre et de contrôler les déroulements de carrières, mais également de disposer d'une vue d'ensemble consolidée des conventions étatiques, contribuant ainsi à un contrôle plus homogène, exhaustif et coordonné.

Les ministères considèrent que ces travaux combinés – harmonisation et digitalisation – constituent les fondements indispensables d'un cadre de financement modernisé, équitable et durable, aligné avec les exigences actuelles de transparence, de bonne gouvernance et de responsabilité dans l'utilisation des fonds publics.

4.1.1.4. Comptabilité des gestionnaires

Recommandations

La Cour note (p. 54) : « Dans la mesure où les pièces et documents comptables à transmettre en appui du décompte annuel ne sont nullement définis, la Cour recommande de définir, pour l'ensemble du secteur,

une liste des documents comptables à transmettre et d'intégrer celle-ci dans les conditions générales et / ou dans les conventions.

L'objectif consiste à garantir une homogénéité de la documentation transmise par les gestionnaires, en veillant à ce que les données financières requises soient exhaustives et comparables entre gestionnaires conventionnés. »

Prise de position commune des ministères

Les ministères soutiennent la recommandation formulée par la Cour des comptes, qui s'inscrit dans les travaux du groupe de travail « Gouvernance financière – Financement et contrôle », instauré dans le cadre du protocole d'entente précité.

Ce groupe est chargé d'élaborer des normes communes et transparentes relatives au contrôle des conventions étatiques, dans une optique de simplification administrative. Cette mission comprend notamment la définition de normes uniformes applicables au contrôle des décomptes, incluant la forme du contrôle, et la définition des pièces justificatives à fournir.

4.1.1.5. Dépassement de la participation financière estimée de l'Etat

Recommandations

La Cour recommande (p. 57) : « (...) *aux départements ministériels de se conformer aux dispositions des conditions générales et aux relevés financiers des conventions lors du traitement des décomptes afin d'éviter un dépassement de l'enveloppe budgétaire allouée.* »

Prise de position commune des ministères

Les ministères reconnaissent le bien-fondé de la recommandation formulée par la Cour des comptes, tout en estimant qu'elle mérite d'être nuancée au regard des réalités opérationnelles.

Il convient de souligner que les ministères attachent une importance particulière à la structuration des conventions sur la base de paramètres financiers rigoureusement établis. Néanmoins, les montants inscrits dans les conventions revêtent un caractère prévisionnel, et sont établis sur la base des expériences des années précédentes, des besoins exprimés par les organismes gestionnaires et des paramètres fixés dans la circulaire budgétaire.

En pratique, ces budgets prévisionnels sont susceptibles d'évoluer en raison de circonstances imprévues, telles que des fluctuations de prix, des charges supplémentaires non anticipées ou d'autres facteurs conjoncturels, pouvant entraîner des dépassements du

cadre financier initialement fixé. À titre d'exemple, la nature même de certains services, notamment ceux à caractère d'urgence, rend impossible une planification financière d'une précision absolue.

Afin d'assurer la continuité et la qualité des services prestés pour le compte de l'État, il est dès lors indispensable que les ministères disposent d'une marge de manœuvre suffisante, leur permettant de prendre en charge des dépenses qui excèdent les crédits initialement alloués par la convention, mais indispensables à la réalisation des missions. Une application strictement mécanique et automatique de la recommandation formulée par la Cour des comptes serait susceptible de réduire la flexibilité nécessaire pour couvrir des coûts réellement engagés et compromettrait ainsi l'objectif d'un financement juste, proportionné et adapté aux réalités opérationnelles.

Il importe enfin de préciser que toute demande de dépassement doit être dûment motivée par l'organisme gestionnaire et fait l'objet d'une analyse approfondie par les services ministériels compétents, lesquels apprécient l'éligibilité des dépenses.

Par ailleurs, la Cour recommande (p. 57) : « (...) *que les conditions générales soient adaptées afin de tenir compte, le cas échéant, des compensations financières réalisées entre les services d'un même gestionnaire et/ou entre les différentes catégories respectivement sous-catégories de dépenses.* ».

Prise de position commune des ministères

Les ministères souscrivent à la recommandation formulée par la Cour des comptes.

Elle sera communiquée au groupe de travail « Harmonisation », institué dans le cadre du protocole d'entente précité, dont la mission consiste à procéder à une harmonisation des principaux éléments des conventions étatiques, en vue d'améliorer l'uniformité et la cohérence du cadre conventionnel entre les secteurs conventionnés. Cette mission inclut notamment l'élaboration d'une version révisée des conditions générales applicables aux conventions étatiques.

4.1.1.6. Risque de double financement

Constatations et recommandations

La Cour souligne (p. 57) que : « (...) *les gestionnaires disposent de la possibilité de signer, pour une même activité, des conventions avec plusieurs ministères.* » et recommande (p. 58) : « *au gouvernement de procéder à une harmonisation de la réglementation actuellement en vigueur afin de délimiter avec précision le champ de compétence imputable à chaque ministère visé par la loi ASFT.* »

Prise de position commune des ministères

Les ministères prennent acte de la recommandation formulée par la Cour des comptes et souhaitent apporter les précisions suivantes :

En effet, la possibilité pour un même gestionnaire de conclure, pour une activité identique, des conventions avec plusieurs ministères ne résulte pas d'un manque de précision des dispositions légales et réglementaires relatives à la répartition des compétences ministérielles. Cette situation découle, au contraire, d'une logique fonctionnelle et volontaire visant à répondre de manière adéquate à la complexité croissante des enjeux sociétaux.

Certains projets présentent en effet une dimension transversale, qui ne saurait être efficacement appréhendée dans le cadre strict d'un seul domaine ministériel. Leur mise en œuvre nécessite une approche intégrée et coordonnée. Cette transversalité implique la mobilisation simultanée d'expertises, de ressources humaines et matérielles, ainsi que de savoir-faire relevant de plusieurs ministères.

Cette coopération interministérielle se justifie par la volonté de maximiser l'impact des politiques publiques, en favorisant la complémentarité des actions et la mutualisation des moyens, contribuant ainsi à offrir des réponses plus adaptées aux besoins des bénéficiaires.

Par ailleurs, la Cour recommande (p. 58) : *« de promouvoir la collaboration et l'échange interministériels au-delà des réunions de la CH afin de permettre aux ministères d'accéder aux informations relatives aux financements publics perçus par chaque gestionnaire » et à cet effet « de digitaliser l'ensemble du processus de suivi des décomptes à travers la mise en place d'une plateforme numérique centralisée. Cela permettrait de fournir aux ministères une vue globale sur l'ensemble des documents transmis et de faciliter l'échange d'informations entre ministères. »*

Prise de position commune des ministères

Le groupe de travail « Gouvernance financière – Digitalisation », instauré par le protocole d'entente précité, est chargé d'élaborer un concept pour une plateforme digitale unique comprenant les informations relatives à toutes les conventions étatiques (ASFT et non-ASFT).

Celle-ci constituera un outil centralisé offrant aux ministères une vue d'ensemble exhaustive de la comptabilité des gestionnaires, tout en facilitant considérablement la circulation et le partage d'informations entre les différentes administrations concernées. Elle contribuera ainsi à améliorer la cohérence des processus, à réduire les doublons administratifs et à renforcer l'harmonisation des pratiques de suivi financier.

À cet égard, les ministères soutiennent les recommandations formulées par la Cour des comptes, celles-ci s'inscrivant dans la dynamique déjà engagée.

4.1.1.7. Retard dans l'analyse des décomptes annuels

Recommandations

La Cour recommande (p. 59) qu' : « (...) il importe d'identifier les causes du retard de transmission du décompte par les organismes conventionnés d'une part, et le retard dans l'analyse des décomptes par les départements ministériels d'autre part, afin de pouvoir prendre les mesures nécessaires en vue de garantir le respect des clauses des conditions générales. »

Prise de position commune des ministères

Les ministères tiennent à souligner que les retards constatés dans la transmission ou le traitement des décomptes résultent principalement de contraintes opérationnelles substantielles, notamment des limitations en ressources humaines ainsi que des délais parfois incompatibles avec la complexité des tâches à accomplir, tant du côté des gestionnaires que des départements ministériels. Il convient par ailleurs de relever que le volume, la technicité et la complexité des dossiers ainsi que des comptabilités ont considérablement augmenté au cours des dernières années. Cette évolution a entraîné une charge administrative accrue. Malgré ces contraintes, les ministères s'efforcent de planifier et d'organiser leurs missions de manière à maintenir un niveau élevé de qualité dans les contrôles, tout en tenant compte des capacités disponibles.

Le protocole d'entente précité constitue une réponse structurante à ces défis et permettra de répondre favorablement aux recommandations de la Cour des comptes. L'un de ses objectifs est de simplifier et d'harmoniser les processus administratifs, notamment par l'uniformisation des procédures et des modèles de conventions. En outre, le protocole prévoit l'élaboration d'un concept pour une plateforme numérique unique, regroupant les informations relatives à toutes les conventions étatiques (ASFT et non-ASFT). Ces mesures constitueront une avancée majeure en matière de simplification administrative, en améliorant l'accès à l'information, en facilitant la coordination interministérielle et en renforçant l'efficacité des processus de suivi financier.

Enfin, dans le cadre des travaux du groupe de travail « Harmonisation », chargé de réviser les conditions générales, il convient d'analyser les causes des retards dans l'analyse des décomptes annuels. Cette réflexion permettra, le cas échéant, d'adapter les délais applicables ou de proposer des ajustements procéduraux dans le cadre des conditions générales afin d'assurer un équilibre réaliste entre exigences réglementaires, qualité des contrôles et capacités opérationnelles.

4.1.1.8. Non-respect de l'article 11 c) de la loi ASFT

Constatations et recommandations

Selon l'article 11 c) de la loi ASFT, l'Etat peut accorder un soutien financier aux prestataires de services dans les domaines social, familial, thérapeutique, sous condition que « les activités projetées répondent à des besoins effectifs constatés par le Gouvernement en conseil ».

La Cour constate (p. 59) que : « la décision d'octroyer un soutien financier pour l'exercice d'une activité au sens de la loi ASFT est prise individuellement par chaque ministère » et « recommande au gouvernement de se conformer aux dispositions légales en soulignant l'importance de consacrer les financements publics aux seules activités pour lesquelles un besoin effectif existe. (...) ».

Prise de position commune des ministères

Les ministères prennent acte de la recommandation, tout en souhaitant apporter des précisions quant au cadre institutionnel et procédural applicable.

L'octroi d'un soutien financier pour l'exercice d'une activité s'inscrit dans un processus rigoureusement structuré, qui implique l'intervention du Gouvernement. Dans un premier temps, les besoins relatifs à la poursuite ou au développement d'activités existantes, ainsi qu'à la création de nouvelles activités, sont déterminés par les ministères, souvent en concertation étroite avec les gestionnaires. Dotés d'une expertise spécifique, d'une connaissance opérationnelle du terrain et d'une proximité directe avec les bénéficiaires, ces derniers sont les mieux placés pour identifier les besoins réels et émergents.

Dans un second temps, les ministères sollicitent, dans le cadre des négociations budgétaires, les crédits nécessaires pour assurer la mise en œuvre des activités envisagées. Les moyens financiers correspondants sont intégrés dans le projet de loi relatif au budget des recettes et des dépenses de l'État, adopté d'abord par le Conseil de Gouvernement, puis par la Chambre des députés.

La décision d'octroyer un soutien financier pour l'exercice d'une activité au sens de la loi ASFT bénéficie ainsi d'une validation formelle par le Conseil de Gouvernement, avant d'être entérinée par le vote parlementaire. Ce n'est qu'à l'issue de cette procédure législative que les crédits approuvés peuvent être intégrés dans les conventions conclues avec les gestionnaires.

Il convient également de relever que certains projets sont mis en œuvre en raison de leur caractère prioritaire, tel que défini dans l'accord de coalition du Gouvernement. Leur

inscription dans les conventions résulte donc non seulement d'un besoin identifié sur le terrain, mais également d'orientations politiques du Gouvernement.

4.1.2. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS PROPRES A CHAQUE MINISTERE

4.1.2.1. Conventions conclues pour des activités non-agrées

Constatations et recommandations

➤ MFSVA

La Cour souligne (p. 61) : « *En ce qui concerne la division Solidarité du MIFA, la Cour constate qu'un gestionnaire échantillonné n'était pas en possession d'un agrément pour l'exercice de son service d'orientation et de consultation alors que les dépenses occasionnées par ce service font l'objet d'une prise en charge annuelle des frais de personnel, par le biais d'une convention.* »

Elle « *recommande aux ministères de se conformer aux dispositions légales et réglementaires en matière d'agrément* ».

Prise de position du MFSVA

Le ministère de la Famille prend acte de la constatation ainsi que de la recommandation formulées par la Cour des comptes et précise que celles-ci reflétaient la situation en vigueur au moment de l'analyse effectuée par la Cour des comptes.

Il convient toutefois de souligner que la situation a été régularisée en 2023.

➤ MEGA

La Cour note que (p. 61) : « *(...) les services de logements en milieu ouvert et les services de logements encadrés des prestataires échantillonnés bénéficient d'une participation financière alors que les activités ne sont pas couvertes par un agrément.*

Par ailleurs, il y a lieu de noter que pour un gestionnaire échantillonné une activité d'accueil et d'hébergement de jour et de nuit supérieure à 12 personnes est exercée en dépit de l'absence d'un agrément. Malgré la non-conformité aux dispositions légales et réglementaires en matière d'agrément, le ministère accorde une participation financière aux dépenses occasionnées par cette activité non-agrée. »

Prise de position du MEGA

Le MEGA prend note des constatations de la Cour concernant l'octroi d'une participation financière à certains services, alors qu'ils n'étaient pas couverts par un agrément en vigueur.

Comme indiqué précédemment, le Ministère précise que ces cas ont depuis été entièrement rectifiés. Les services et activités concernés disposent désormais des agréments requis conformément aux dispositions légales et réglementaires applicables.

4.1.2.2. Processus de contrôle des financements par unité de prestation

Constatations et recommandations

➤ **MENJE**

La Cour constate (p. 62) que certains prestataires ne respectent pas les délais prévus pour le renvoi des préavis de paiement ni pour la communication des rectifications éventuelles, et que le contrôle mensuel des facturations repose à la fois sur un outil informatique dont les fonctionnalités sont limitées et sur un agent unique, ce qui constitue un risque pour la continuité et la fiabilité du service.

À ce titre, la Cour recommande (p. 63) : *« à la DG AEF de se conformer aux dispositions conventionnelles, notamment en ce qui concerne l'article 47 de la CCH. Le prestataire est autorisé à envoyer une dernière demande de correction au plus tard le mois qui suit la prestation du service. Toute demande de rectification dépassant ce délai devrait être rejetée par le ministère. »*

En outre, la Cour recommande aux agents responsables de la DG AEF de se concerter avec les coordinateurs des offices régionaux afin de limiter les vérifications et ajustements manuels et de combler les contraintes techniques de l'outil informatique. »

Prise de position du MENJE (DG AEF)

Le Ministère appuie la recommandation formulée par la Cour des comptes. Dans ce cadre, il rappelle que le financement des mesures d'aide sociale fait l'objet d'une réforme dans le cadre du Projet de loi n°7994 portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles. Cette réforme vise à simplifier et à digitaliser la facturation des prestations réalisées, contribuant ainsi à renforcer la conformité et à améliorer l'efficacité du traitement des dossiers.

➤ **MFSVA (Division Personnes handicapées)**

La Cour constate (p. 63) que : *« (...) les décomptes des participations par unité de prestation sont transmis selon un modèle établi par le ministère. »*

Les conventions ASP fixent une somme forfaitaire pour la prise en charge des frais de fonctionnement tels que les frais de contrats d'entretien et/ ou les frais d'équipement de faible valeur.

Sur base du décompte des trois organismes échantillonnés, la Cour constate que les montants forfaitaires prévus dans la convention sont pris en charge par le ministère en l'absence d'un contrôle approfondi sur base de pièces comptables et/ ou de factures. »

La Cour recommande (p. 63) : « *de vérifier la réalité des frais de fonctionnement engagés à travers un échantillon de factures. A cet effet, il serait utile de mettre en place une procédure de nature à fixer un seuil minimal de couverture de l'échantillon des dépenses afin d'en garantir la représentativité et la fiabilité. »*

Prise de position du MFSVA

Le ministère de la Famille prend acte de la constatation ainsi que de la recommandation formulées par la Cour des comptes et souhaite apporter les précisions suivantes :

Il convient de rappeler que, dans le cadre d'une convention ASP, les frais de personnel ainsi que les frais de fonctionnement ne font pas l'objet d'un contrôle direct ex post. La participation financière de l'État relative à ces catégories de dépenses est déterminée sur la base du nombre de journées de présence des usagers des services d'hébergement et des services d'activités de jour. À la différence du mécanisme applicable dans le cadre d'une convention par couverture du déficit, la convention ASP confère au gestionnaire une plus grande flexibilité dans l'allocation des fonds mis à disposition, pour autant que l'ensemble des critères liés à l'agrément soient scrupuleusement respectés.

En revanche, les frais liés aux contrats d'entretien ainsi qu'aux loyers font l'objet d'un contrôle systématique, incluant la vérification des clés de répartition appliquées. Seuls les frais réputés éligibles sont retenus dans le calcul, ce qui implique que la participation financière de l'État peut être ajustée tant à la hausse qu'à la baisse en fonction des dépenses présentées et validées.

Dans la même rubrique, la Cour constate (p. 63) : « *Enfin, l'article 77 du modèle de convention ASP requiert la réalisation d'un contrôle de plausibilité annuel au niveau du personnel de prestataires conventionnés afin de vérifier en parallèle si l'effectif permet d'assurer la mise en œuvre de l'accompagnement socio-pédagogique à hauteur des moyens financiers accordés par l'Etat. Or, la Cour constate que ce contrôle n'est réalisé que tous les trois ans. » et recommande : « (...) de se conformer à l'article 77 du modèle de convention ASP qui requiert un contrôle de plausibilité annuel au niveau du personnel des prestataires »*

Prise de position du MFSVA

Le ministère prend acte de la constatation ainsi que de la recommandation formulées par la Cour des comptes et souhaite apporter les précisions suivantes :

Il convient de noter que le dernier contrôle de plausibilité réalisé par la division « Personnes handicapées » remonte à plusieurs années, en raison d'un déficit de ressources humaines qui ne permettait pas d'assurer l'exercice régulier de cette mission.

Pour assurer la régularisation de cette situation, la division « Personnes handicapées » procédera, au cours de l'année en cours, à un contrôle de plausibilité dans le cadre des travaux de la Commission Finances (COFIN). Cette commission, instituée conformément aux dispositions de l'article 95 de la convention ASP et de l'article 28 de la convention classique ou CPP, réunit des représentants du ministère de la Famille, de l'Inspection générale des finances ainsi que des représentants mandatés par la FEDAS pour le secteur du handicap. Elle est notamment chargée de l'analyse des questions d'ordre financier.

4.1.2.3. Traitement des sommes indûment touchées

Recommandations

➤ MEGA

La Cour estime (p. 65) : *« Au vu de ce qui précède, la Cour rappelle que cette approche n'est pas prévue dans les dispositions légales, réglementaires, des conditions générales et/ou conventionnelles. En effet, l'article 12 de la loi ASFT, respectivement l'article 2.8 du chapitre 2 des conditions générales, précisent que l'organisme gestionnaire s'engage à rembourser au Trésor Public toute somme indûment touchée. ».*

Sous la même rubrique, la Cour recommande au MEGA *« (...) de se conformer aux dispositions légales et aux conditions générales en vigueur, de manière à respecter le principe de l'annualité budgétaire. »*

Prise de position du MEGA

Le MEGA prend acte de la recommandation formulée par la Cour et partage l'objectif de se conformer aux dispositions légales en vigueur. L'exercice budgétaire 2026 étant déjà en cours, le ministère effectuera sur l'année 2026 un travail d'ajustement organisationnel et procédural afin de se mettre en conformité avec les exigences légales, réglementaires et conventionnelles à partir de l'exercice budgétaire 2027.

4.1.2.4. Absence de la preuve de remboursement à la Trésorerie

Constatations et recommandations

➤ MENJE (DG Jeunesse)

La Cour constate (p. 65) que lors du contrôle des dossiers de décomptes, la preuve de paiement relative au décompte final de 2019 faisait défaut dans le dossier d'un gestionnaire échantillonné. Après vérification avec la DG-Jeunesse, il a été confirmé que le gestionnaire n'avait pas remboursé les sommes indûment perçues, mais la preuve de paiement a été transmise à la Cour le 6 octobre 2022.

À ce titre, la Cour recommande (p. 65) à la DG-Jeunesse de renforcer ses procédures de contrôle afin de garantir que les sommes indûment perçues soient restituées rapidement et que tout défaut de remboursement soit détecté systématiquement par les agents contrôleurs.

Prise de position MENJE

Le Ministère prend note de la constatation et soutient la recommandation formulée par la Cour des comptes.

Il précise qu'à la suite d'une réorganisation interne au sein du MENJE, les procédures internes relatives à la gestion du budget de la DG Jeunesse ont été révisées début 2025. Ces ajustements visent à renforcer le contrôle des décomptes et à garantir la restitution rapide des sommes indûment touchées. Le Ministère considère qu'un tel cas ne devrait plus se reproduire à l'avenir.

4.1.2.5. Approche distincte sur le mode de participation financière des usagers

Constatations et recommandations

La Cour constate (p. 66) que *« les critères d'éligibilité appliqués aux usagers d'accueil diffèrent d'un ministère à l'autre. »* et recommande *« de promouvoir une meilleure politique de concertation et de coordination au sein de la CH afin de garantir la mise en place de normes et de règles uniformes. (...) »*.

Prise de position commune des ministères

Les ministères prennent acte de la constatation et de la recommandation formulées par la Cour des comptes, tout en souhaitant apporter des précisions quant au cadre et à la logique qui sous-tendent les pratiques actuelles.

L'absence d'harmonisation des critères d'éligibilité au sein des structures d'accueil s'explique par la grande diversité des publics accueillis (enfants, jeunes, personnes âgées, personnes sans abri, personnes souffrant d'addictions, femmes en détresse, personnes en situation de handicap, etc.). Les objectifs poursuivis et les besoins à couvrir varient significativement selon les caractéristiques et les vulnérabilités propres à chaque population cible. Cette hétérogénéité se reflète naturellement dans la pluralité des objectifs poursuivis par les activités et dans la manière dont les structures sont organisées.

Chaque structure est ainsi conçue pour répondre à des besoins spécifiques, sur la base d'une expertise professionnelle et d'une connaissance fine du terrain. Cette approche différenciée garantit une prise en charge adaptée et efficace.

Une harmonisation généralisée des critères d'éligibilité, en imposant des règles uniformes, risquerait de compromettre la pertinence des dispositifs existants et d'affaiblir la qualité et l'individualisation de l'accompagnement. Elle pourrait conduire à des réponses moins adaptées aux besoins réels des usagers, ce qui irait à l'encontre des principes fondamentaux de l'action sociale.

➤ MEGA

La Cour constate (p. 66) les règles d'éligibilité des usagers des structures d'accueil adoptées par le MEGA en concertation avec les gestionnaires conventionnés, et souligne que cette obligation de participation financière (p. 66) : « (...) *n'est pas imposée au niveau des conventions spécifiques conclues entre le ministère et les gestionnaires conventionnés.* »

Prise de position du MEGA

Le MEGA prend note de la constatation de la Cour relative à l'absence d'explicitation détaillée dans les conventions spécifiques, de l'obligation de participation financière des usagers des structures d'accueil.

Le ministère souhaite toutefois souligner que cette obligation figure bel et bien dans les conventions, plus précisément au chapitre 4, article 14, lequel stipule que : « *Ce dernier [le contrat d'hébergement, respectivement le règlement d'ordre intérieur, établi, suivant le règlement grand-ducal modifié du 19 mars 1999, par chaque gestionnaire pour ses divers services] comprend le mode de calcul de la participation financière des usagers·ères approuvé par la ministre de l'Égalité des genres et de la Diversité.* »

Ainsi, même si les modalités ne sont pas développées dans le corps même de la convention, l'obligation de participation financière est explicitement intégrée au niveau des

conventions spécifiques conclues entre le ministère et les gestionnaires conventionnés.

4.1.2.6. Absence du concept d'action général

Constatations et recommandations

➤ M3S

La Cour souligne (p. 67) : « Sur base de son échantillon de contrôle, la Cour constate que le CAG fait défaut en tant que partie intégrante des conventions spécifiques conclues entre le MISA et les gestionnaires conventionnés.

Selon les dires des responsables du MISA, l'élaboration du CAG tel que prévu dans les conditions générales des conventions n'est pas vérifiée par le ministère.

Les conventions spécifiques sont conclues avec les gestionnaires en l'absence d'un CAG, ce qui va à l'encontre des conditions générales des conventions.

La Cour recommande au ministère de se conformer aux conditions générales de manière à solliciter l'élaboration du CAG par les gestionnaires et son approbation par l'Etat en vue de l'octroi de la participation financière. »

Prise de position du M3S

Le ministère prend acte de l'analyse et de la recommandation de la Cour des Comptes et partage l'objectif de mise en conformité avec les bases légales. Le ministère réalisera de 2026 à 2028 une revue exhaustive des CAG des gestionnaires. Une trame standardisée sera établie en collaboration avec la Direction de la Santé, et il sera demandé aux gestionnaires des services pour lesquels les CAG actuels sont manquants ou incomplets de s'y conformer. Une fois les travaux du groupe de travail « Harmonisation » du protocole d'entente entre l'Etat et la FEDAS seront achevés, l'ensemble des CAG devront être revus pour être mis en conformité avec les livrables du groupe de travail en la matière. Cette mise en conformité sera échelonnée dans le temps en fonction des ressources disponibles.

5. COMMISSION D'HARMONISATION ET COMITE DE CONCERTATION

5.1. Commission d'Harmonisation

Recommandations

La Cour recommande (p. 69) : « (...) de procéder à une réforme afin d'étoffer son champ de compétence. Ainsi, il serait utile de revoir les missions de la CH en vue de promouvoir une meilleure harmonisation du secteur ASFT. »

Prise de position commune des ministères concernés par le rapport spécial, en leur qualité de membres de la CH

Les ministères soutiennent la recommandation formulée par la Cour des comptes et soulignent la nécessité de procéder à une révision approfondie non seulement des missions confiées à la CH, mais également de sa composition.

Le système des conventions étatiques dans le domaine social s'est développé progressivement, en réponse à l'évolution des besoins sociaux et des politiques publiques. Si la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (loi ASFT) constitue l'un des piliers fondamentaux, elle coexiste toutefois avec d'autres bases légales couvrant des segments spécifiques, tels que les mesures de travail, l'accueil des réfugiés ou encore la promotion du vivre-ensemble. Ce cadre juridique pluriel requiert une instance en mesure d'assurer une coordination, un pilotage et une évaluation cohérents et transversaux de l'ensemble des dispositifs concernés. Dans ce contexte, il apparaît indispensable de procéder à une réforme de la CH.

C'est dans cette perspective que le protocole d'entente précité a été signé non seulement par les quatre ministères directement impliqués dans le domaine ASFT, mais également par les ministères du Travail, de la Justice et des Finances, renforçant ainsi la dimension interministérielle de la gouvernance sociale.

Le groupe de travail « Harmonisation », instauré dans le cadre du protocole d'entente, a été chargé d'élaborer une proposition visant à créer un comité de coordination interministériel, destiné à renforcer la coopération entre l'ensemble des acteurs étatiques œuvrant dans le domaine social, qu'ils relèvent ou non du champ ASFT. Enfin, le groupe de travail « Règles de gouvernance / Dialogue structuré », a pour mission de développer un concept de dialogue structuré destiné à consolider et à formaliser les relations entre l'État et le secteur social.

Ces initiatives constituent une étape déterminante vers une gouvernance plus cohérente et plus efficace du secteur social.

5.1.1. Procédures de financement et de contrôle

Recommandations

La Cour recommande (p. 69) : « de procéder à une harmonisation des modèles de conventions entre départements ministériels, particulièrement pour un même type de financement. », et d'aligner « (...) les procédures de traitement et de contrôle des décomptes (...) entre ministères et départements ministériels. L'harmonisation des méthodes de travail permettrait de garantir un traitement homogène des décomptes et de promouvoir une simplification des procédures de contrôle. »

Prise de position commune des ministères concernés par le rapport spécial, en leur qualité de membres de la CH

Les ministères soutiennent les recommandations formulées par la Cour des comptes et réaffirment les engagements pris dans le cadre du protocole d'entente précité.

Dans ce contexte, le groupe de travail « Harmonisation », instauré par le protocole, est chargé d'harmoniser les principaux éléments des conventions étatiques afin de renforcer l'uniformité et la cohérence entre les différents secteurs conventionnés. Cette mission comprend notamment l'élaboration d'un corps de texte unique pour les conventions ainsi que la création d'annexes uniformisées, destinées à constituer un cadre contractuel commun et clarifié. Parallèlement, le groupe de travail « Gouvernance financière – Financement et contrôle » est mandaté pour définir des normes communes et transparentes en matière de contrôle des conventions étatiques. Cette démarche vise une simplification administrative et inclut l'élaboration de normes de contrôle uniformes applicables aux décomptes (forme du contrôle, pièces justificatives, etc.).

Enfin, le groupe de travail « Gouvernance financière – Digitalisation » est chargé de concevoir une plateforme digitale unique intégrant l'ensemble des informations relatives aux conventions étatiques, qu'elles relèvent ou non du domaine ASFT. Cette plateforme sera accessible tant aux organismes gestionnaires qu'aux agents étatiques responsables du suivi du budget de l'Etat. Elle facilitera notamment l'examen des décomptes et permettra un contrôle plus exhaustif, homogène et coordonné, au bénéfice de la transparence et de l'efficacité.

5.1.2. Eligibilité des frais généraux

Recommandations

La Cour recommande (p.70) : « *que le groupe de travail poursuive sa mission en tenant compte des enseignements tirés des travaux réalisés en amont sur les frais généraux.* » et invite la CH (p. 71) : « *à transmettre ses avis, propositions et recommandations aux quatre ministres concernés par la loi ASFT afin que le gouvernement puisse statuer sur une définition commune des frais généraux.* »

Prise de position commune des ministères concernés par le rapport spécial, en leur qualité de membres de la CH

Les ministères estiment que la recommandation formulée par la Cour des comptes mérite d'être appréciée à la lumière des travaux en cours.

Afin de garantir une mise en œuvre cohérente et harmonisée du protocole d'entente précité, et d'éviter toute anticipation prématurée des travaux en cours susceptible de préjuger des conclusions des travaux engagés, la question des frais généraux sera traitée par le groupe de travail « Gouvernance financière – Opposabilité des frais / Financement CCT-SAS / Avances », institué dans le cadre dudit protocole. Il a pour mission d'élaborer un modèle de financement tenant compte des frais généraux et des frais résultants d'obligations légales, tout en veillant à éviter des doubles financements surtout lorsqu'un organisme gestionnaire bénéficie de plusieurs sources de financement et à ne pas contribuer à subvenir à des activités des organismes gestionnaires ne bénéficiant d'aucun financement de l'État. Le modèle de financement élaboré devra être applicable aux domaines ASFT et non-ASFT et être transparent et équitable, tout en prenant en compte la taille et les missions des organismes gestionnaires concernés.

5.1.3. Champ de compétence des ministères

Recommandations

La Cour remarque (p.71) : « *Selon la Cour, il importe que la CH procède à une analyse des activités ainsi que du champ de compétence assigné aux ministères en charge des agréments et du financement. Il serait utile d'envisager un regroupement des activités de même nature auprès d'un seul ministère, à savoir celui disposant des compétences adéquates pour encadrer l'activité en question.* »

La Cour recommande à la CH de transmettre ses avis, propositions et recommandations aux quatre ministres concernés par la loi ASFT afin de garantir une harmonisation des règlements grand-ducaux au niveau des champs de compétence des ministères. »

Prise de position commune des ministères concernés par le rapport spécial, en leur qualité de membres de la CH

Les ministères prennent acte de la recommandation formulée par la Cour des comptes et souhaitent apporter les précisions suivantes :

En effet, la possibilité pour un même gestionnaire de conclure, pour une activité identique, des conventions avec plusieurs ministères ne résulte pas d'un manque de précision des dispositions légales et réglementaires relatives à la répartition des compétences ministérielles. Cette situation découle, au contraire, d'une logique fonctionnelle et volontaire visant à répondre de manière adéquate à la complexité croissante des enjeux sociétaux.

Certains projets présentent une dimension transversale, qui ne saurait être efficacement appréhendée dans le cadre strict d'un seul domaine ministériel. Leur mise en œuvre nécessite une approche intégrée et coordonnée. Cette transversalité implique la mobilisation simultanée d'expertises, de ressources humaines et matérielles, ainsi que de savoir-faire relevant de plusieurs ministères.

Cette coopération interministérielle se justifie par la volonté de maximiser l'impact des politiques publiques, en favorisant la complémentarité des actions et la mutualisation des moyens, contribuant ainsi à offrir des réponses plus adaptées aux besoins des bénéficiaires.

5.2. COMITE DE CONCERTATION

Constatations :

La Cour constate (p. 72) : « *Suite aux entretiens tenus avec les représentants des quatre ministères visés par la loi ASFT, la Cour constate que le comité de concertation ne s'est jamais réuni.* »

Prise de position commune des ministères

Il convient de préciser que l'observation formulée à cet égard paraît résulter d'informations incomplètes communiquées lors des entretiens et mérite d'être précisée. Le comité de concertation s'est effectivement réuni à plusieurs reprises.

A titre illustratif, en 2007, les ministres de la Famille et de la Santé ont convoqué le comité de concertation afin de recueillir son avis sur deux demandes de dérogation aux dispositions en vigueur en matière d'agrément, dans le cadre des projets dits « oases » dans le domaine des personnes âgées. Dans le même contexte, le comité de concertation s'est réuni en juillet et octobre 2010, puis en octobre 2015 et en décembre 2022.

Par ailleurs, en 2008, le Comité de concertation s'est réuni pour examiner et aviser l'avant-projet de modification des conditions d'agrément fixées par le règlement grand-ducal du 8 décembre 1999 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services pour personnes âgées, ainsi que l'avant-projet des modifications des conditions d'agrément fixées par le règlement grand-ducal du 23 avril 2004 concernant l'agrément gouvernemental à accorder aux gestionnaires et services pour personnes handicapées.

ANNEXE :

A1. Articles budgétaires

Les articles budgétaires à travers lesquels les dépenses relatives au secteur conventionné ont été effectuées sont repris dans les tableaux ci-dessous de manière individuelle par ministère et, le cas échéant, par direction générale ou division respective.

1. MENJE

AEF	11.4.33.001	Participation de l'Etat aux frais de fonctionnement de services d'adoption conventionnés (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)
AEF	11.4.33.003	Participation de l'Etat aux frais de fonctionnement des internats socio-familiaux conventionnés. (crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)
AEF	11.4.33.004	Droits de l'enfant : participation de l'Etat aux frais de fonctionnement de services œuvrant dans l'intérêt de la promotion des droits de l'enfant. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)
AEF	11.4.33.008	Participation de l'Etat à des frais liés aux enfants et jeunes accueillis dans des structures de l'aide à l'enfance et à la famille. (crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)
AEF	11.4.33.034	Participation de l'Etat aux frais d'un accompagnement renforcé des enfants à besoins spécifiques placés dans les internats socio-familiaux conventionnés pour jeunes. (Crédit non limitatif)
AEF	11.4.33.040	Subventions extraordinaires aux organismes gestionnaires de mesures d'aide à l'enfance et à la famille (Article 17 de la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille). (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)
AEF	11.4.33.041	Participation de l'Etat aux frais des mesures d'aide à l'enfance et à la famille par voie de conventions. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)
AEF	11.4.33.043	Participation de l'Etat aux frais des mesures d'aide à l'enfance et à la famille par voie de convention : foyers d'accueil de type « mère SOS ». (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)
AEF	11.4.33.044	Participation de l'Etat aux frais de la mise en place des centres de prise en charge socio-éducative intense. (crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)
AEF	11.7.33.001	Participation de l'Etat aux frais des mesures d'aide à l'enfance par des forfaits journaliers et horaires définis par l'article 15 de la loi du 16 décembre 2008 aux points 1, 8 et 9 pour des mineurs non accompagnés demandeurs de protection internationale. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)

AEF	11.7.33.005	Participation de l'Etat aux frais des mesures d'aide à l'enfance par des forfaits journaliers définis par l'article 15 de la loi du 16 décembre 2008 aux points 1,2,3 et 6. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)
AEF	11.7.33.008	Participation de l'Etat aux frais des mesures d'aide à l'enfance par des forfaits horaires définis par l'article 15 de la loi du 16 décembre 2008 aux points 7,10,11,12,13 et 14. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)
AEF	11.7.33.009	Participation de l'Etat aux frais des mesures d'aide à l'enfance par des forfaits horaires définis par l'article 15 de la loi du 16 décembre 2008 aux points 8 et 9. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)
AEF	11.7.34.011	Participation de l'Etat aux frais d'indemnisation des familles d'accueil par des forfaits journaliers. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)

Jeunesse	11.4.33.000	Participation de l'Etat aux frais de fonctionnement des services pour enfants et jeunes. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)
Jeunesse	11.4.33.026	Subsides pour activités dans l'intérêt des jeunes
Jeunesse	11.4.43.002	Participation de l'Etat aux frais de fonctionnement de centres communaux de rencontre pour jeunes

Enfance	11.4.33.037	Participation de l'Etat aux frais de fonctionnement des services offrant un accompagnement aux structures en place dans le secteur de l'éducation non-formelle. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)
Enfance	11.4.33.038	Participation de l'Etat aux frais de services conventionnés concernant le fonctionnement de services d'éducation et d'accueil pour enfants. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)
Enfance	11.4.43.005	Participation de l'Etat aux frais des communes concernant le fonctionnement de services d'éducation et d'accueil pour enfants. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)

Inclusion	10.7.44.000	Caritas Jeunes et Familles asbl : participation de l'Etat aux frais de fonctionnement du service « Dys-Positiv »
Inclusion	10.7.44.007	Projet « Liewenshaff » initié par l'asbl « Paerdsatelier » à Heiderscheid : participation de l'Etat aux frais de fonctionnement
Inclusion	10.7.44.008	« Lëtzebuerger Aktiounskrees Psychomotorik » asbl : participation de l'Etat aux frais de fonctionnement

2. MIFA

Administration générale	12.1.33.000	Participation de l'Etat aux frais de fonctionnement des centres de consultation et d'information familiales
Administration générale	12.1.33.001	Participation de l'Etat aux frais de gestionnaires privés assurant des services aux initiatives bénévoles dans les domaines du social, des secours, de la culture, du sport, de l'environnement, de la jeunesse, des femmes, du troisième âge et/ou accomplissant des missions d'information et de sensibilisation du public
Administration générale	12.1.33.002	Participation aux frais de fonctionnement d'associations conventionnées par le Ministère de la Famille et de l'Intégration : solde de la participation de l'Etat résultant de décomptes se rapportant à des exercices antérieurs et qui n'ont pas pu être clôturés dans les limites de la période complémentaire
Personnes handicapées	12.1.33.031	Participation de l'Etat aux frais de fonctionnement des services conventionnés pour personnes handicapées

Solidarité	12.1.33.040	Participation de l'Etat aux frais de fonctionnement de centres d'accueil et de services conventionnés pour adultes, de centres médico-sociaux, d'initiatives de travail social communautaire, aux frais de la mise en œuvre de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement et aux frais d'études, de mise en place et de fonctionnement de projets pilotes destinés à soutenir la création de nouveaux emplois de proximité dans le domaine socio-familial
Solidarité	12.1.43.002	Participation de l'Etat aux frais de fonctionnement de centres d'accueil et de services communaux conventionnés pour adultes et aux frais de la mise en œuvre de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement

Personnes âgées	12.1.33.050	Participation de l'Etat aux frais du projet "Nuetswaach"
Personnes âgées	12.1.33.051	Participation de l'Etat aux frais de gestionnaires privés pour promouvoir la création et le fonctionnement de services pour personnes âgées
Personnes âgées	12.1.33.052	Participation de l'Etat au prix d'équilibre à payer par les usagers âgés et/ou dépendants dont les ressources s'avèrent insuffisantes dans les services de maintien à domicile
Personnes âgées	12.1.33.054	Subsides à des organismes privés développant des projets contribuant à la citoyenneté et/ou intervenant au niveau de l'entraide
Personnes âgées	12.1.33.056	Participation de l'Etat aux frais de la prise en charge de personnes en fin de vie aussi bien au niveau du maintien à domicile qu'en centres d'accueil pour personnes en fin de vie
Personnes âgées	12.1.43.041	Participation de l'Etat aux frais de communes et aux frais d'établissements publics gérés par des communes pour promouvoir la création et le fonctionnement de services pour personnes âgées

3. MISA

MISA	14.0.12.126	Frais d'experts et d'études : projets et programmes dans le secteur conventionné. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)
MISA	14.0.33.014	Participation aux frais d'associations œuvrant dans divers domaines de l'action socio-thérapeutique
MISA	14.0.33.015	Maladies de la dépendance : participation aux frais de fonctionnement de services œuvrant dans le domaine des toxicomanies
MISA	14.0.33.016	Ligue luxembourgeoise de prévention et d'action médico-sociales : remboursement des frais de gérance des services du Ministère de la Santé
MISA	14.0.33.017	Santé mentale : participation aux frais de fonctionnement de services extra-hospitaliers de santé mental
MISA	14.0.33.021	Participation aux frais de fonctionnement de la Ligue médico-sociale. (Crédit non limitatif)
MISA	14.0.33.023	Participation aux frais de fonctionnement des centres de consultation et d'information prévus par la loi du 15.11.1978
MISA	14.0.33.026	Participation aux frais de fonctionnement d'associations conventionnées : dépenses supplémentaires résultant d'accords salariaux. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)
MISA	14.0.33.027	Participation aux frais de fonctionnement d'associations conventionnées par le Ministère de la Santé : solde de la participation de l'Etat résultant de décomptes se rapportant à des exercices antérieurs et qui n'ont pas pu être clôturés dans les limites de la période complémentaire. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)

4. MEGA

MEGA	23.0.33.000	Participation financière de l'Etat aux frais de fonctionnement des centres d'accueil et des services conventionnés pour personnes en détresse
------	-------------	---



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

2, avenue Monterey
Téléphone : (+352) 47 44 56-1

L-21 63 Luxembourg
Fax : (+352) 47 21 86



cour-des-comptes@cc.etat.lu