



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2014-2015

MW/PR

P.V. FAIN 02

Commission de la Famille et de l'Intégration

Procès-verbal de la réunion du 24 novembre 2014

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 8 octobre 2014
2. État des lieux de la mise en œuvre de la réforme de l'OLAI

*

Présents : Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Gilles Baum, Mme Taina Bofferding, Mme Joëlle Elvinger, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen, M. Fernand Kartheiser, M. Edy Mertens, M. Roger Negri (en rempl. de Mme Tess Burton), M. Marc Spautz, M. Roberto Traversini

M. Claude Adam, observateur

Mme Corinne Cahen, Ministre de la Famille et de l'Intégration

M. Yves Piron, Office Luxembourgeois de l'Accueil et de l'Intégration (OLAI),
Mme Dominique Faber, du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusée : Mme Martine Mergen

*

Présidence : M. Gilles Baum, Président de la Commission

*

1. Approbation d'un projet de procès-verbal

Le projet de procès-verbal est approuvé sans observation.

*

A la question d'un député de savoir si le gouvernement envisage un moratoire d'un an pour la contribution d'avenir de 0,5%, question posée dans les médias à la suite d'un échange de vues entre les syndicats et le gouvernement, Madame le Ministre répond par la négative.

*

2. État des lieux de la mise en œuvre de l'OLAI

Madame le Ministre rappelle qu'au cours de la réunion du 15 juillet 2014, elle avait présenté à la commission l'audit sur l'OLAI¹, lequel était prévu par le programme gouvernemental. Elle s'était par ailleurs engagée à tenir les députés au courant de l'évolution.

Extrait du procès-verbal du 15 juillet 2014 :

« L'analyse a été faite à travers neuf axes :

1. vision stratégique : Le rapport renseigne sur une stratégie définie ensemble par la direction et le personnel de l'OLAI en vertu du Cadre d'Auto-évaluation des Fonctions publiques (CAF). Toutefois, « ces éléments ne sont pas vécus au quotidien par le personnel de l'OLAI » et « ne correspondent pas à des objectifs stratégiques mais plutôt à un plan d'actions à court terme de moyens opérationnels sans suivi quelconque ».

2. gouvernance : Un organigramme de l'OLAI fait défaut, les responsabilités entre services et agents ne sont pas clairement définies. Par ailleurs, le taux d'absentéisme s'élève à plus de 10%, ce qui correspond en moyenne à dix jours d'absence par agent au cours d'une année (moyenne OCDE² : 5,6%). Quant à la direction, le personnel lui atteste une compétence technique, mais critique son manque de compétences managériales.

3. organisation et processus : Ni les procédures ni les tâches ne sont clairement définies. Il en va de même pour la hiérarchie. En outre, « il a été constaté plusieurs déficiences organisationnelles » (gestion des agendas, gestion des courriers, permanence et accueil téléphonique).

4. gestion financière : Certains agents auraient une interprétation trop large des dispositions légales sur la comptabilité de l'Etat.

5. gestion du personnel : Une véritable gestion fait défaut ; ainsi, des comportements fautifs ne sont pas sanctionnés.

6. gestion des usagers : Il ressort du rapport qu'il existe « un réel manque de suivi des résidents des hébergements, un manque d'encadrement adapté à la population concernée, et un manque de visites sur site des hébergements ». Cette situation a mené à des abus.

7. gestion des partenaires : de la part de l'OLAI, aucun suivi n'a été fait « de l'utilisation des fonds publics versés aux partenaires pour leurs projets », ni « de la réalisation des objectifs ou des obligations inscrites dans les conventions ».

8. communication interne : Le rapport retient « un manque de communication au sein des services de l'OLAI, y compris un manque d'échange d'information entre services et une méconnaissance des tâches exécutées par les autres services ».

9. communication externe : La communication externe de l'OLAI est déficiente, il manque une stratégie et des instruments et moyens « à la conceptualisation et à la mise en œuvre de cette stratégie de communication ». »

Le suivi des usagers s'avère difficile en raison du fait que six assistants sociaux doivent prendre en charge 1 400 personnes, ce qui correspond à 10 à 14 minutes par mois par personne, le temps pour le trajet inclus.

La gestion des associations conventionnées doit être réglée et transparente ; des efforts d'amélioration sont en cours avec les associations.

¹ Cf. procès-verbal 6 du 15 juillet 2014 de la Commission de la Famille et de l'Intégration

² Organisation for Economic Co-operation and Development

La communication interne et externe doit être améliorée.

Dans l'intérêt de tous, l'OLAI doit être fort et dynamique pour être prêt aussi à gérer un flux massif de demandeurs de protection internationale (DPI), le cas échéant. Par ailleurs, l'OLAI fait face au défi d'intégration des étrangers, dont le taux s'élève à 44%, afin d'avoir une société et non deux sociétés parallèles.

Suite à l'analyse de l'OLAI, le ministère a tout de suite mis en place un comité de pilotage, dont les membres sont Mme Dominique Faber comme représentante du ministère, M. Yves Piron qui a débuté le 15 septembre 2014 à l'OLAI, et Mme Christiane Martin, actuelle directrice de l'OLAI qui effectuera un changement de carrière au 1^{er} janvier 2015. M. Piron préside le comité de pilotage.

A côté de la discussion sur l'OLAI, Madame le Ministre estime utile de discuter également sur l'accueil et l'intégration de manière plus générale, y inclus le rôle de coordination de l'OLAI et la coopération de tous les ministères. Les communes étant des partenaires indispensables, des entrevues ont déjà eu lieu avec le SYVICOL³. En vertu du programme gouvernemental : « Enfin, le Gouvernement veillera à ce que toutes les communes prennent leur responsabilité en ce qui concerne l'hébergement des demandeurs de protection internationale. Pour ce faire, il étudiera la possibilité d'instaurer un système de quotas obligeant les communes à participer de manière équitable à l'accueil des demandeurs de protection internationale sur notre territoire. ». Aux yeux de Madame le Ministre, il est toutefois préférable de réaliser la répartition dans le consensus avec les communes et de manière équitable, tout en tenant compte des capacités d'accueil et d'intégration de chaque commune du point de vue social et scolaire.

Une entrevue avec la Direction de l'Immigration du Ministère des Affaires étrangères et européennes, de même qu'avec la ministre de la Santé est prévue. En date du 8 décembre 2014, Madame le Ministre viendra présenter à la commission le rapport quinquennal de l'OLAI. L'oratrice fait savoir que la mise en œuvre des recommandations formulées dans l'audit a débuté. Elle estime également utile de discuter de l'intégration qui pose aussi de grands défis.

Le représentant de l'OLAI explique que l'idée pour mettre en place un comité de pilotage était d'ordre stratégique, c'est-à-dire visant un rapprochement du ministère et de l'OLAI ou, autrement dit, à rapprocher les défis politiques de la mise en œuvre technique. Concrètement, des entretiens personnels avec tous les membres du personnel (plus de soixante personnes) ont eu lieu, en vue de connaître leur position, chacun ayant reçu au préalable copie de l'audit. Le même exercice a ensuite été fait avec tous les services pour détecter les besoins respectifs et discuter comment remplir les missions de l'OLAI.

À côté de l'approche interne, l'approche externe consistait à recevoir les partenaires⁴ au sein de l'OLAI pour examiner comment satisfaire aux besoins futurs de l'office.

Le comité a par ailleurs visité le gros des structures et parlé avec des DPI.

Trois axes de l'audit sont exposés plus en détail.

1. La gestion du personnel

L'orateur fait remarquer que la gestion du personnel représente certes le cinquième axe d'analyse du rapport sur l'OLAI, mais en raison de l'option pour une approche transversale,

³ Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

⁴ Associations conventionnées : ASTI, CLAE ; associations avec lesquelles il existe une collaboration : notamment Croix-Rouge et Caritas

cet axe est influencé par d'autres axes du rapport, dont la gouvernance (axe 2) et la communication interne (axe 8).

- Au cours des dernières années, la gestion du personnel était quasi inexistante. L'OLAI ne dispose pas d'un responsable des ressources humaines.

- Un règlement interne n'existait pas. Suite à l'audit, un tel document a été élaboré, de même qu'une note sur la gestion des données confidentielles. Les devoirs et responsabilités, procédures, horaires de travail, congés, sanctions éventuelles, etc. ont été déterminés. En outre, la formation continue ayant été jusque-là négligée, un plan de formation vient d'être établi avec l'INAP⁵ en y associant le personnel. Un délégué à la formation a été nommé. La première des huit formations prévues a pour objet le management général, précisément pour améliorer la coopération et la communication au sein de l'OLAI, ceci ayant d'ailleurs largement trouvé le consentement du personnel.

Dans le même contexte, les besoins et missions de chaque service et de chaque membre du personnel sont en train d'être clarifiés pour établir un organigramme de l'OLAI. Les missions de chacun dépendent évidemment de la stratégie que doit se donner l'office pour satisfaire aux besoins.

2. La gestion des usagers

Elle représente le sixième axe du rapport sur l'OLAI, mais est également à voir dans une approche transversale.

En ce qui concerne l'accueil et le suivi des DPI, trois structures sont aujourd'hui en charge : l'OLAI pour 1 417 personnes (chiffre au 12 septembre 2014), la Croix-Rouge et Caritas pour environ 450 personnes par le biais d'un accord-cadre.

Les 1 417 personnes prises en charge par l'OLAI se subdivisent comme suit : 597 enfants ; 698 personnes sont en procédure d'asile, la procédure de 191 personnes est en sursis, 427 personnes sont déboutées et se trouvent toujours dans les structures d'accueil, de même que les 186 personnes régularisées. Au 12 septembre 2014, 613 personnes se trouvaient donc dans les structures et doivent être prises en charge par l'OLAI en dehors du champ d'application de la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg. Ces 613 personnes représentent 40% de toutes les personnes qui se trouvent dans les structures.

Les raisons pour lesquelles les 186 personnes demeurent dans les structures sont multiples : recherche encore infructueuse d'un logement, autonomisation insuffisante de ces personnes, situation difficile du marché immobilier, en particulier pour ces personnes.

La question des DPI déboutés rend nécessaire d'agir au niveau politique. Il convient de réfléchir sur une éventuelle mise en place de nouvelles structures d'accueil, voire sur l'attribution d'un nouveau rôle à l'OLAI, à savoir d'assurer le suivi des dossiers. L'OLAI comprend actuellement six assistantes sociales et deux éducatrices, c'est-à-dire qu'une assistante sociale est en charge de 236 personnes par mois et une éducatrice s'occupe de 300 enfants par mois.

D'où une approche transversale, la gestion s'avérant très difficile en raison de l'hétérogénéité des structures, des personnes à charge et des moyens à disposition.

⁵ Institut national d'administration publique

Les plus de soixante structures disposent de 2 221 lits ; l'OLAI gère 53 structures. Les quatre gestionnaires suivis par l'office gèrent 550 lits. Le nombre de personnes suivies par l'OLAI se situe entre 1 800 et 1 900. Un problème se pose du fait que 10 à 15% des lits ne peuvent être occupés : en effet, une chambre à quatre lits occupée par une famille se composant de trois personnes ne peut héberger une personne étrangère à cette famille. Les structures sont actuellement saturées, notamment du fait qu'elles sont bloquées par les personnes déboutées et régularisées, comme exposé ci-dessus.

Le constat s'impose que la situation n'a pas été anticipée à temps, en partie en raison de l'afflux massif en 2011 (en moyenne plus de 2 000 DPI par an ; 1 071 en 2013, estimation pour 2014 : 1 100).

3. La gestion des partenaires

Il s'agit de l'axe 7 du rapport sur l'OLAI, mais est aussi à considérer sous une approche transversale.

Pour ce qui est des afflux massifs, il importe de réfléchir avec le SYVICOL sur d'éventuelles nouvelles pistes à suivre. L'accueil ne doit pas être laissé entièrement à charge de l'OLAI. Un groupe de travail ad hoc présentera des lignes de conduite jusqu'à l'été prochain.

Dans le but d'une plus grande transparence, les conventions ont été résiliées au mois de septembre. La coopération avec les partenaires sera poursuivie après avoir discuté sur les défis politiques que sont la transparence, la définition des priorités, la prise en compte dans les conventions des besoins de l'OLAI au niveau de l'accueil et de l'intégration afin d'éviter un double emploi. Les discussions sont encore en cours et devraient être conclues pour la fin de l'année.

Débat

- Quant aux personnes déboutées, Madame le Ministre indique que cette question sera abordée au cours de l'entrevue avec la Direction de l'Immigration du Ministère des Affaires étrangères et européennes. L'OLAI ne dispose que des chiffres relatifs aux personnes à sa charge. Le problème des dossiers médicaux sera aussi un sujet à clarifier. Madame le Ministre tiendra la commission au courant.
- Pour ce qui est des problèmes en relation avec la scolarisation des enfants en procédure d'asile, un député pose la question de savoir si un regroupement de ces enfants, dans le but d'une meilleure scolarisation, ne serait pas préférable à une dispersion dans le pays, d'autant plus que certaines communes risquent d'être vite dépassées dans ce domaine. Une structure centrale mieux préparée à répondre aux besoins spécifiques avec du personnel spécialement formé permettrait aux enfants de profiter plus de leur séjour au Luxembourg.

Madame le Ministre cite l'exemple de la Weilerbaach, où une école se trouve dans la structure d'accueil. Il s'agit d'un cas particulier, né d'un afflux trop fort d'enfants dans une petite commune dans laquelle se trouve une grande structure d'accueil. Il existe aussi une classe spéciale dans une très petite commune du nord du pays ; le choix d'une classe spéciale est dû au manque de locaux. En général, le gouvernement n'envisage pas de mettre en place une école spéciale pour ne pas isoler les enfants. Le Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse reconsidère d'ailleurs le contingent, lorsque des enfants en procédure d'asile arrivent dans une commune, et engage en cas de besoin du personnel spécifique pour l'encadrement. L'oratrice tient à rappeler que l'OLAI est

également en charge de l'intégration ; les enfants immigrés sont aussi intégrés à l'école. Pour réussir cette intégration, de petites structures à travers le pays sont préférées.

Une députée souhaitant savoir si une évaluation de la scolarisation a été faite, Madame le Ministre répond par la négative et souligne que la Weilerbaach constitue une première étape. Les familles syriennes y accueillies habitent d'ailleurs entre-temps dans différentes localités.

- A une question concernant la nouvelle orientation professionnelle de l'actuelle directrice de l'OLAI, Madame le Ministre fait savoir que l'intéressée a elle-même réglé son changement d'administration avec le Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative. L'oratrice exprime l'espoir que les autres membres du personnel de l'office restent pour collaborer à relever le grand défi de la restructuration de l'OLAI.

- Une députée rend attentif que la situation des enfants des DPI déboutés confronte les communes à des problèmes administratif (pas d'adresse officielle) et pratique (risque d'être enlevés de l'école). Les communes sont en quelque sorte impuissantes, ne pouvant qu'offrir leurs services, à savoir la scolarisation, l'accueil à la cantine et à la maison relais. Une collaboration plus étroite avec les communes est dès lors saluée.

Dans le même contexte, un député fait remarquer que les offices sociaux sont également en contact avec ces personnes, de sorte qu'une collaboration à ce niveau s'avère aussi utile.

Madame le Ministre indique que l'OLAI se trouve dans une situation comparable, puisqu'il loge et nourrit les personnes déboutées sans que cela ne soit prévu par la loi. Une clarification est partant dans l'intérêt de tous.

- Des précisions sont demandées au sujet de violences ou abus dans les structures d'hébergement.

Le représentant ministériel explique que le ministère n'a connaissance de tels cas que si une plainte est déposée. Jusqu'à présent, il n'y a eu qu'une seule plainte, remontant à l'automne 2012. Il s'agissait d'un cas de légitime défense où un gardien avait été attaqué par un DPI sous l'influence de l'alcool.⁶

Une collaboration plus étroite avec les communes s'avère nécessaire, comme le montre le cas récent d'une bagarre entre DPI à l'occasion d'un vin d'honneur offert par la commune aux nouveaux arrivants, initiative tout à fait positive. L'information de ne pas servir de l'alcool aurait cependant pu contribuer à éviter la bagarre.

Les structures d'hébergement sont très hétérogènes. Par ailleurs, un gardiennage n'est assuré que dans huit sur plus de soixante structures en raison des frais très élevés. Ceux-ci sont en effet supérieurs aux frais de personnel de l'OLAI. Depuis 2006, une formation du personnel de gardiennage, intitulée « Gestion de conflit et de l'agressivité visant à mieux gérer la violence pouvant apparaître dans un milieu pluriethnique », est régulièrement dispensée. Par ailleurs, quatre-vingts gardiens travaillent exclusivement dans les structures d'hébergement et suivent cette formation.⁶

- Un député rappelle que les structures d'hébergement se distinguent les unes des autres, certaines ne connaissant pas de problèmes. À sa demande d'informations supplémentaires, le représentant ministériel explique que 53 structures sont gérées par l'OLAI, 4 (avec 350 personnes) par la Croix-Rouge et 3 (avec une centaine de personnes) par la Caritas. Ces deux organismes conventionnés disposent de plus de personnel

⁶ Cf. question parlementaire n° 683 du 6 novembre 2014 de Madame la Députée Cécile Hemmen

d'encadrement. Les personnes les plus vulnérables et les cas difficiles sont par conséquent hébergés dans ces structures ou celles de l'OLAI qui ont un service de gardiennage. On constate que les pays d'origine des DPI diffèrent aujourd'hui de ceux il y a quelques années, les défis changeant aussi. Cent Syriens sont arrivés par eux-mêmes ; s'y ajouteront soixante que le gouvernement a décidé d'accueillir. De nombreux célibataires viennent des pays de la Corne de l'Afrique (notamment d'Érythrée et de Somalie) et du Soudan. Toutes ces personnes nécessitent un suivi adapté.

- Au sujet de la disponibilité de logements dans les communes, Madame le Ministre souligne que les immeubles doivent être dans un état convenable ; le but de la mise à disposition ne doit pas être la rénovation de bâtiments communaux aux frais de l'État. En outre, il importe de placer les gens de façon à permettre à l'OLAI et au personnel encadrant une gestion raisonnable, c'est-à-dire d'éviter une dispersion ingérable des concernés. À titre d'exemple, l'oratrice mentionne que deux structures de petite taille (pour une vingtaine de personnes) sont en train d'être construites à Bridel. À côté des structures de première phase, il existe aussi un besoin en logements de deuxième phase.

Un député confirme d'après ses expériences que les personnes vivant dans de petites structures réussissent mieux à s'intégrer ; dans les grandes structures, les personnes restent plus entre elles.

*

- Un député suggère d'organiser une réunion jointe avec la Commission de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse au sujet de la scolarisation des enfants en procédure d'asile (évaluation, voir s'il existe d'autres possibilités plus avantageuses, etc.). Une demande écrite afférente sera adressée à la commission.

- Un autre membre de la commission propose de prévoir également une réunion jointe avec la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration sur les personnes déboutées et sur le volet de l'immigration.

Luxembourg, le 23 décembre 2014

Le Secrétaire-Administrateur,
Marianne Weycker

Le Président,
Gilles Baum