



Commission de la Famille et de l'Intégration

Procès-verbal de la réunion du 15 juillet 2014

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 5 mai 2014
2. Présentation par Madame le Ministre de l'analyse de l'OLAI (Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration)

*

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

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

M. Pierre Jaeger, M. Dan Theisen, Mme Dominique Faber, du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

*

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.

2. Présentation par Madame le Ministre de l'analyse de l'OLAI

Madame le Ministre rappelle que le programme gouvernemental prévoit qu'« Un bilan du fonctionnement et des besoins de l'OLAI (Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration) sera réalisé. ». Par ailleurs, une analyse interne réalisée dans le passé a révélé

une série de problèmes, dont le manque de logements pour les demandeurs de protection internationale (DPI) et le mécontentement des associations sur le terrain et des communes. Une analyse externe s'imposait ; le ministère avait demandé quatre offres, dont il retenait celle qui était économiquement la plus avantageuse. L'analyse de l'OLAI s'étendait sur la période de mars à fin juin 2014. A côté de l'examen d'une multitude de documents, des entretiens ont eu lieu avec la direction et 19 membres du personnel¹. L'objectif de l'analyse était, d'un côté, « d'identifier les forces et faiblesses de l'OLAI et, de l'autre, de proposer des chantiers d'amélioration concrets et immédiatement opérationnels ».

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 ».

A court terme, le ministère prévoit une réorganisation de l'OLAI³. Le gouvernement accorde une grande importance à un accueil convenable et un traitement professionnel et respectueux des concitoyens étrangers dans le but de leur intégration. En outre, un hébergement convenable doit être assuré aux DPI jusqu'à la prise de décision sur leur demande. Pour Madame le Ministre, il importe également de rechercher le dialogue avec la société civile, de même qu'avec les communes et leur syndicat SYVICOL⁴, dans l'objectif d'une politique cohérente en matière d'asile et d'intégration.

¹ Cf. note de synthèse du rapport d'Ernst&Young, p. 8 – **Il s'agit d'un document confidentiel, distribué exclusivement aux membres de la Commission de la Famille et de l'Intégration et non destiné à publication ! Il en va de même pour le « Rapport sur l'analyse organisationnelle de l'Office Luxembourgeois de l'Accueil et de l'Intégration et de sa gestion financière des conventions » !**

² Organisation for Economic Co-operation and Development

³ Cf. note de synthèse du rapport p. 7.

⁴ Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

Madame le Ministre a eu des entrevues contradictoires avec la Directrice de l'OLAI, laquelle lui a remis sa prise de position au sujet de la note de synthèse⁵.

Discussion

En réponse à une question concernant la réorganisation de l'OLAI, Madame le Ministre fait savoir qu'à la suite de la présente réunion, elle aura des entrevues avec le personnel de l'OLAI. Sans pouvoir établir un échéancier précis, il importe de réaliser la réorganisation dans les meilleurs délais. Les démarches à faire sont décrites à la page 7 de la note de synthèse. Le dialogue avec les communes et les associations sur le terrain est mené en parallèle.

Un député voudrait savoir si les problèmes n'étaient pas détectés dans le cadre de l'autoévaluation mentionnée par la directrice dans sa prise de position. Cette autoévaluation aurait été réalisée « il y a quelques années ensemble avec des experts recommandés par le Ministère de la Fonction publique ».

Madame le Ministre répond que l'autoévaluation a débuté en 2011, mais n'est pas encore achevée. Par ailleurs, une autoévaluation est difficile si la direction ne voit pas les problèmes et considère que son administration fonctionne bien.

Quant aux questions techniques, telle celle de savoir si l'auditeur a eu un échange de vues avec les experts recommandés par le Ministère de la Fonction publique (cf. supra), Madame le Ministre indique que les collaborateurs d'Ernst&Young sont disposés à venir en commission pour donner les réponses et explications demandées.

Un député se montre étonné au sujet des constats en matière de logements. A sa question de savoir si une entrevue contradictoire a également eu lieu avec le Service Logement, Madame le Ministre répond que tel n'est pas le cas, puisqu'elle voulait informer prioritairement les députés. Pour cette raison, le rapport écrit n'a été transmis à personne avant la présente réunion, la directrice ayant seulement obtenu la note de synthèse du rapport et une présentation orale du rapport par l'auditeur. Madame le Ministre tient aussi à préciser que le rapport n'a pris en considération que des affirmations faites par plusieurs personnes et non par un seul agent.

Dans ce contexte, en appréciant la démarche adoptée, plusieurs députés soulignent l'importance d'aborder le problème de manière efficace et dans le respect des droits de tous (direction et personnel).

S'agissant des conséquences à tirer de l'analyse, un député estime qu'à côté de la réorganisation de l'OLAI, il faut aussi, dans un souci de cohérence, poursuivre l'évaluation des points critiqués, dont :

- les subventions : quel usage a-t-il été fait et comment l'Etat peut-il en améliorer la gestion ? L'orateur exprime le souhait qu'un bilan soit présenté aux députés.
- l'hébergement : des abus ayant été constatés, les députés devraient être informés de façon plus précise sur la situation.
- l'accueil des DPI : quelles améliorations s'imposent ?
- la gestion des contrats d'accueil et d'intégration.

Au sujet des subventions, Madame le Ministre explique qu'une analyse des conventions a été commencée il y a quelques mois. Les trois associations conventionnées avec le

⁵ La **prise de position**, distribuée par le ministère aux membres de la commission au cours de la réunion, est à considérer comme **confidentielle et non destinée à publication** !

ministère à travers l'OLAI sont le CLAE, l'ASTI et le CEFIS⁶. En outre, des projets promouvant l'intégration sont subventionnés à raison de 50% par l'OLAI ; un tel projet, à faible coût budgétaire, est l'instauration d'« ambassadeurs » communaux, dont la mission est de faciliter l'intégration, principalement des étrangers nouvellement arrivés dans la commune.

Quant aux logements et à l'accueil des DPI, l'analyse de la situation sera faite de façon plus systématique, tant au niveau des moyens à disposition que de celui des besoins. Si de petites unités d'hébergement semblent préférables, il faut aussi disposer de grandes structures pour être préparé à un afflux de réfugiés.

La coopération avec la Direction de l'Immigration du Ministère des Affaires étrangères et européennes, qui décide des dossiers d'asile, peut être améliorée.

S'agissant des contrats d'accueil et d'intégration, on constate que, si l'idée est bonne, l'effort de travail et le besoin en personnel sont considérables. Des réflexions doivent également être menées en ce qui concerne les cours à suivre, tenant compte du fait que le niveau d'éducation des personnes concernées varie fortement.

Des précisions sont demandées au sujet de l'absentéisme et de la gestion financière avec les conséquences à donner.

Absentéisme :

Des mesures pour y remédier n'ont apparemment pas été prises. La directrice note dans sa prise de position qu'Ernst&Young lui a assuré qu'il n'incombe pas au chef d'administration de surveiller les allées et venues du personnel. Elle précise toutefois que « dans la mesure où des abus avaient été clairement dénoncés, des initiatives afin d'y mettre fin avaient été prises ».

Gestion financière et conséquences :

Madame le Ministre déclare qu'aucun fait exigeant des conséquences pénales n'a pu être constaté. Globalement, on peut conclure du rapport que les agents doivent être mieux formés et avoir une meilleure connaissance des procédures.

Pour ce qui est du personnel, un député demande à connaître le nombre de personnes embauchées depuis la mise en vigueur au 1^{er} juin 2009 de la loi du 16 décembre 2008 ayant créé l'OLAI⁷. Il fait remarquer que l'actuelle directrice de l'OLAI, nommée le 1^{er} juin 2009, a elle-même mené les entretiens d'embauche avec ces personnes.

Dans l'immédiat, Madame le Ministre ne peut pas indiquer le nombre exact d'embauches depuis 2009. En tout, l'OLAI compte 53 personnes, dont beaucoup travaillent cependant à temps partiel. L'oratrice fait savoir que la directrice a déclaré n'avoir qu'une seule personne de confiance parmi le personnel, malgré le fait qu'elle a mené les entretiens d'embauche. Madame le Ministre confirme que la directrice est nommée pour une durée de 7 ans et ne peut être révoquée⁸. Une solution unilatérale n'étant donc pas concevable, des entrevues du

⁶ Comité de Liaison des Associations d'Etrangers ; Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés ; Centre d'études et de formation interculturelles et sociales

⁷ Loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg

⁸ Art. 1^{er} de la loi du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat :

« **Art. 1er.**

La nomination aux fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat est faite pour une durée renouvelable de sept ans, sans préjudice des dispositions légales particulières prévoyant une nomination à durée déterminée pour un autre terme.

Par fonction dirigeante au sens de la présente loi on entend les fonctions:

- de directeur général ou de directeur général adjoint,
- de président, à l'exception des fonctions de président du Conseil arbitral des assurances sociales,

ministère avec la directrice ont de toute façon déjà eu lieu en vue de trouver en commun une solution.

Un député estime utile d'obtenir des précisions sur les problèmes apparus en matière de gestion financière, telles la passation de marchés publics et l'utilisation de fonds publics versés aux partenaires. De manière générale, l'orateur n'est pas convaincu de l'efficacité d'une autoévaluation.

Madame le Ministre est disposée à revenir pour donner les explications demandées. Par ailleurs, une évaluation des projets des associations s'avère nécessaire.

Suite à une question afférente, un député rappelle que le Commissariat du Gouvernement aux étrangers (CGE), prédécesseur de l'OLAI, relevait directement du ministre compétent jusqu'à la création de l'OLAI par la loi précitée du 16 décembre 2008. Déjà dans l'accord de coalition de 2004, il était prévu de transformer le CGE en établissement public, cette transformation étant considérée comme simplification administrative. Il ne faut mentionner que la création d'un nouveau poste ; par rapport à une administration étatique, la procédure est plus facile et rapide. La nomination d'un directeur à la tête de l'OLAI pour la durée de sept ans était motivée par le fait que ce directeur peut ainsi gérer son établissement de façon autonome, sans ingérence du ministre. Ce choix politique n'a pas été limité à l'OLAI.

Un autre député est d'avis qu'en dépit d'une gestion autonome par le directeur, une responsabilité politique reste toujours engagée.

Des précisions étant demandées au sujet du futur plan d'action national pluriannuel d'intégration et de lutte contre les discriminations, s'étendant de 2015 à 2019, Madame le Ministre indique qu'une deuxième phase de la mise en oeuvre sera consacrée à la coopération du ministère et des communes dans les deux volets accueil et intégration. Elle transmettra aux députés également le questionnaire qui vient d'être envoyé aux communes sur le plan d'action.

Madame le Ministre tiendra la commission sans tarder au courant de l'évolution de la situation.

Luxembourg, le 6 août 2014

Le Secrétaire-administrateur,
Marianne Weycker

Le Président,
Gilles Baum

-
- de directeur, de directeur adjoint ou de sous-directeur,
 - d'administrateur général ou de premier conseiller de Gouvernement,
 - de ministre plénipotentiaire,
 - de colonel, chef d'état major, de lieutenant-colonel, chef d'état major adjoint ou de lieutenant-colonel, commandant du centre militaire,
 - de premier inspecteur des finances, de premier inspecteur de la sécurité sociale ou de premier conseiller de direction,
 - de commissaire ou de commissaire de Gouvernement,
 - de secrétaire général et
 - d'inspecteur général ou d'inspecteur général adjoint classées aux grades 16, 17, 18, S1, A13ter, A14bis, P13, P14, et E6 à E8 figurant à l'annexe A, Classification des fonctions, de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat. »