CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

16 mai 2017

AVIS II/16/2017

relatif au projet de loi relatif au Revenu d'inclusion sociale et portant modification
1. de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées ;
2. de la loi modifiée du 26 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le Fonds national de solidarité ;
3. de la loi modifiée du 30 avril 2004 autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix de prestations fournies dans le cadre de l'accueil aux personnes admises dans un centre intégré pour personnes âgées, une maison de soins ou un autre établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit ;
4. de la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale et portant abrogation
    1. de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

relatif au projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'application de la loi relative au revenu d'inclusion sociale et portant modification
1. du règlement grand-ducal modifié du 7 octobre 2004 portant exécution de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées ;
2. du règlement grand-ducal modifié du 27 septembre 2004 portant exécution de la loi du 30 avril 2004 portant exécution de la loi du 30 avril 2004 autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix des prestations fournies dans le cadre de l'accueil aux personnes admises dans un centre intégré pour personnes âgées, une maison de soins ou un autre établissement médicosocial assurant un accueil de jour et de nuit ;
3. du règlement grand-ducal du 3 août 2010 fixant les montants des droits d'inscription à payer lors de l'admission à un cours organisé par l'Institut national des langues ;
4. du règlement grand-ducal du 27 août 2012 portant application des dispositions relatives à la commission consultative prévue à l'article L.523-1 du code du travail

et portant abrogation
1. du règlement grand-ducal du 16 janvier 2001 fixant les modalités d'application de la loi du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti;
2. du règlement grand-ducal du 16 janvier 2001 organisant la participation à des stages en entreprise des bénéficiaires de l'indemnité d'insertion

AVIS

18 rue Auguste Lumière L-1950 Luxembourg
B.P. 1263 L-1012 Luxembourg
T. +352 27 494 200 F. +352 27 494 250
csl@csl.lu www.csl.lu

Sommaire

1. Les grandes lignes des projets 3
2. Le tableau synoptique des principaux changements 4
3. La position de la CSL 6
3.1. La méthode 6
3.2. La procédure de demande 6
3.3. Le nouvel ONIS et le FNS 6
3.4. La communication de données de l'ONIS à l'IGSS 7
3.5. L'inscription préalable à l'ADEM et l'orientation vers l'ONIS 7
3.6. Les allocations d'inclusion et d'activation 12
3.7. Les dispenses des mesures d'activation 15
3.8. L'évaluation de la mesure d'activation 15
3.9. Les nouveaux montants du REVIS 16
3.10. Le REVIS réduit 22
3.11. Les nouvelles règles d'immunisation des revenus 23
3.12. La détermination des ressources 29
3.13. La restitution du REVIS du bénéficiaire revenu à meilleure fortune 32
3.14. La restitution du REVIS lors de la succession 32
3.15. Les retenues 33
3.16. Les sanctions progressives 33
3.17. L'exclusion du bénéfice du REVIS 34
3.18. La révision de la décision d'octroi et la restitution de l'allocation d'inclusion 35
3.19. La création d'un observatoire des politiques sociales et la mise à l'écart des syndicats 35
3.20. Le revenu pour personnes gravement handicapées 37
3.21. L'adresse de référence 37
4. En conclusion 38
4.1. Du montant 38
4.2. De l'immunisation 38
4.3. Des modalités de la demande 39
4.4. De la détermination des ressources 39
4.5. Des sanctions et de la restitution du REVIS 39
4.6. Des représentants des assurés 40
4.7. Du revenu pour personnes gravement handicapées 40
4.8. En résumé 40

Par lettre du 24 janvier 2017, M^me^ Corinne Cahen, ministre de la Famille et de l'Intégration, a soumis à l'avis de la Chambre des salariés (CSL) les projets de loi et de règlement grand-ducal relatifs au revenu d'inclusion sociale.

1. Les grandes lignes des projets

1. Le projet de loi crée un revenu d'inclusion sociale (REVIS) qui viendra remplacer l'actuel revenu minimum garanti (RMG).

2. Le principe d'un revenu minimum pour soutenir les personnes sans ressources restera. Avec sa réforme, le gouvernement a voulu mettre l'accent sur l'activation des bénéficiaires et faire de la réinsertion professionnelle sa priorité.

3. Le Service national d'action sociale (SNAS) changera de nom pour devenir l'Office national d'inclusion sociale (ONIS), mais ses missions resteront identiques.

4. Le REVIS, tel que prévu par le projet, est scindé en deux composantes: l'allocation d'inclusion et l'allocation d'activation.

5. L'accès au REVIS sera conditionné, pour le demandeur en âge de travailler et apte au travail, à l'inscription comme demandeur d'emploi à l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM).

L'ADEM établira un profil du demandeur qui, selon le cas, sera suivi par elle ou orienté vers l'ONIS s'il s'avère qu'il présente des besoins spécifiques en matière de stabilisation, d'activation sociale ou professionnelle. Il sera également possible d'offrir des mesures d'activation pour chaque adulte d'un ménage, même si le barème REVIS est dépassé.

6. En outre, le mécanisme de l'immunisation à 30% du barème RMG est aboli. Il est remplacé par une immunisation directe de 25% des revenus dits immunisables.

7. Pour ce qui concerne les montants, la prestation de l'allocation d'inclusion sera scindée en différentes composantes:

– une composante forfaitaire de base par personne (au 1^er^ janvier 2017: 701,18 euros, indice 794,54),

– une composante pour les frais incompressibles par ménage (701,18 euros) et

– une composante destinée aux enfants qui font partie du ménage (217,70 euros). Celle-ci sera majorée en présence d'un ménage monoparental (64,36 euros de plus, soit une somme de 282,06 euros).

2. Le tableau synoptique des principaux changements

	RMG	**REVIS**
Éléments de législation		
Montant selon la composition du ménage	– pas de composante liée aux frais du ménage, mais des montants fixés selon le nombre de personnes le composant – pas de majoration en présence d'un ménage monoparental	– une composante forfaitaire de base par personne, – une composante pour les frais communs du ménage, – une majoration des composantes destinées aux enfants d'un ménage monoparental
Immunisation des revenus	30% du montant «RMG»	25% des revenus «immunisables»
Contraintes sur les mesures d'insertion/activation	40 heures d'activité d'insertion maximum par semaine par ménage	allocation d'activation non prise en compte pour accéder au REVIS (possibilité d'offrir des mesures d'activation pour chaque adulte d'un même ménage, même si le barème REVIS est dépassé)
Condition d'inscription à l'ADEM	non requise	requise (dispense si inapte au travail ou plus en âge de travailler)
REVIS réduit	non applicable	applicable (durant l'hospitalisation ou le séjour prolongé dans une institution spécialisée, aux personnes vivant dans le ménage de leurs descendants, ainsi qu'à celles qui ne sont pas en état de gagner leur vie et vivent dans le ménage de leurs parents, frère ou sœur)
Exclusion du REVIS en cas d'absence temporaire du territoire national	non applicable	applicable (si quitté le territoire national pendant une période dépassant 35 jours calendaires au cours d'une même année civile)
Système de sanction progressif	non prévu (retrait complet le cas échéant)	prévu avec une application plus rapide (réduction du REVIS de 20% pendant 3 mois, puis retrait du REVIS pendant 3 mois)
Retenue pour frais liés au logement	possible jusqu'à un quart de l'allocation complémentaire, avec l'accord du bénéficiaire	possible sur la composante pour les frais communs du logement

Montants mensuels en euros (indice 794,54)		
Première personne adulte	1 401,18	1 402,36 (701,18 euros, pour les frais communs du logement, inclus)
Communauté domestique de deux personnes adultes	2 101,80	2 103,54 (701,18 euros, pour les frais communs du logement, inclus)
Personne adulte supplémentaire	400,93	701,18
Enfant supplémentaire	127,37	217,70
Majoration en présence d'un ménage monoparental	0	64,36

3. La position de la CSL

3.1. La méthode

8. Le texte soumis pour avis par le gouvernement argue, à propos de l'activation des bénéficiaires du REVIS, que, pour «la rédaction concrète [du] projet de loi, la méthode de travail a consisté à travailler en étroite collaboration avec les acteurs professionnels publics impliqués».

9. Or, la CSL regrette fortement que dans le cadre de cette «méthode de travail», les syndicats n'ont pas été consultés avant le dépôt du projet de loi visé. Leur consultation aurait été assurément pertinente, notamment à propos des mesures d'activation professionnelle, comme on va pouvoir le constater dans la suite de cet avis.

3.2. La procédure de demande

10. Le projet de loi précise que la «demande est réputée être faite à la date du dépôt, à condition qu'elle soit signée par tous les requérants adultes et qu'elle soit accompagnée des pièces visées par le règlement grand-ducal d'exécution». «Le droit au revenu d'inclusion sociale est ouvert à partir de la date où la demande est réputée être faite».

11. Un changement apporté par le texte de réforme implique que les décisions relatives à l'octroi ou au refus du REVIS seront notifiées uniquement par le Fonds national de solidarité (FNS), et ce au plus tard dans les 3 mois suivant la demande. Le gouvernement avance ici des arguments de simplification administrative et de cohérence. La notification déterminera le montant et le début de la mise en paiement de l'allocation d'inclusion, fera état des éléments de revenu et de fortune ayant été pris en considération et donnera les renseignements nécessaires quant à l'assurance maladie-maternité.

12. Pour notre Chambre, la modification apportée par le projet de loi est défavorable pour les potentiels bénéficiaires. En effet, la législation actuelle donne en outre la possibilité de présenter sa demande en obtention de l'allocation complémentaire à l'office social de la commune. Dans ce cas, la décision d'octroi ou de refus est notifiée au plus tard dans les 30 jours. Plus grave encore et totalement inacceptable, la notion de «cas d'urgence» a complètement disparu. En effet, une décision provisoire d'octroi peut, dans cette situation, être prise dans les 24 heures. Avec le nouveau texte, le potentiel bénéficiaire devra éventuellement attendre 3 longs mois avant de se voir notifier l'octroi ou le refus du REVIS. Le passage indiquant que le droit au revenu d'inclusion sociale sera ouvert à partir de la date où la demande est réputée être faite ne permet qu'un paiement rétroactif des sommes dues, sans tenir compte d'une possible urgence dans le chef du bénéficiaire.

3.3. Le nouvel ONIS et le FNS

13. La réforme gouvernementale prévoit que le SNAS changera de nom pour devenir l'ONIS, mais ses missions restent identiques.

14. Toutefois, la réforme du gouvernement veut que le FNS devienne le seul organisme compétent en matière d'instruction, d'octroi et de gestion des demandes et de paiement du REVIS, et notifie toutes les décisions y relatives. Le demandeur n'aura plus qu'un seul interlocuteur et l'ONIS n'aura plus à intervenir matériellement dans des questions relatives à l'octroi et au contrôle du REVIS, mais aura une mission de signalement au FNS.

15. Par ailleurs, les agents des services régionaux d'action sociale actuels seront intégrés dans les offices sociaux communaux en tant qu'agents régionaux d'inclusion sociale. Ils seront chargés d'aider l'ONIS à accomplir les missions auprès des offices sociaux. Les droits et devoirs de ces parties seront réglés par convention à passer avec le gouvernement

16. Le projet de loi ajoute que les demandes de REVIS seront facilitées grâce à la mise en place d'échanges de données entre l'ADEM, l'ONIS et le FNS, et par le biais d'accès à des banques de données personnelles existantes.

3.4. La communication de données de l'ONIS à l'IGSS

17. Le texte de réforme prévoit que l'ONIS, sur autorisation du ministre, pourra communiquer à l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) des données «pseudonymisées» collectées dans le cadre de ses missions.

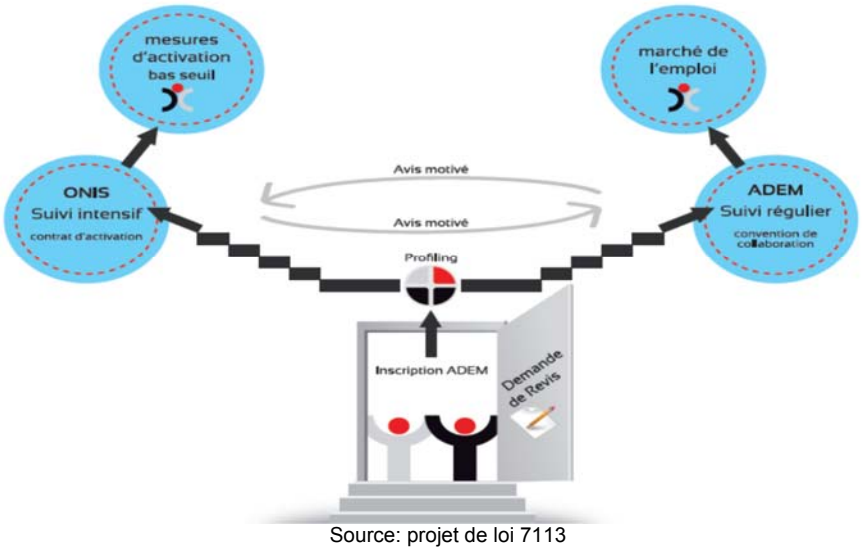
18. Sur ce point, la CSL se permet de rappeler la remarque qu'elle avait formulée dans son avis du 16 novembre 2016 au sujet du projet de loi réformant la gouvernance de la sécurité sociale. Notre Chambre écrivait alors: «Concernant la "pseudonymisation des données", cela est certainement un moyen important pour garantir la protection des données personnelles. Mais à elle seule, elle ne peut offrir toutes les garanties requises. D'une façon générale, il faudrait d'ailleurs définir un environnement de protection des données, à l'instar par exemple de l'institut de statistiques du Royaume-Uni (*Office for National Statistics*) et instaurer des procédures de travail garantissant la protection des données personnelles. D'ailleurs, les modifications proposées par le projet de loi devraient inclure une définition du terme de "pseudonymisation des données"».

3.5. L'inscription préalable à l'ADEM et l'orientation vers l'ONIS

19. Le projet de loi stipule que la personne en âge de travailler, qui demande le droit au REVIS, doit rechercher un travail et s'inscrire comme demandeur d'emploi à l'ADEM, sauf maladie dûment constatée par le médecin-conseil du FNS. Il s'agit en fait d'une condition d'accès au REVIS, sauf inaptitude de travail corroborée par certificat médical.

20. Ensuite, l'ADEM devra établir un profil du demandeur et, selon que le cas, celui-ci sera suivi par l'ADEM ou orienté, sur base d'un avis motivé, vers l'ONIS.

21. Ce faisant, les requérants dont le profil indique qu'ils peuvent trouver un emploi sur le marché du travail seront suivis par l'ADEM. Les personnes qui nécessitent un encadrement en amont de leur insertion sur le marché de l'emploi seront orientées vers l'ONIS s'il s'avère qu'elles présentent des besoins spécifiques en matière de stabilisation, d'activation sociale ou professionnelle. L'orientation de la personne pourra être revue en fonction de son évolution.

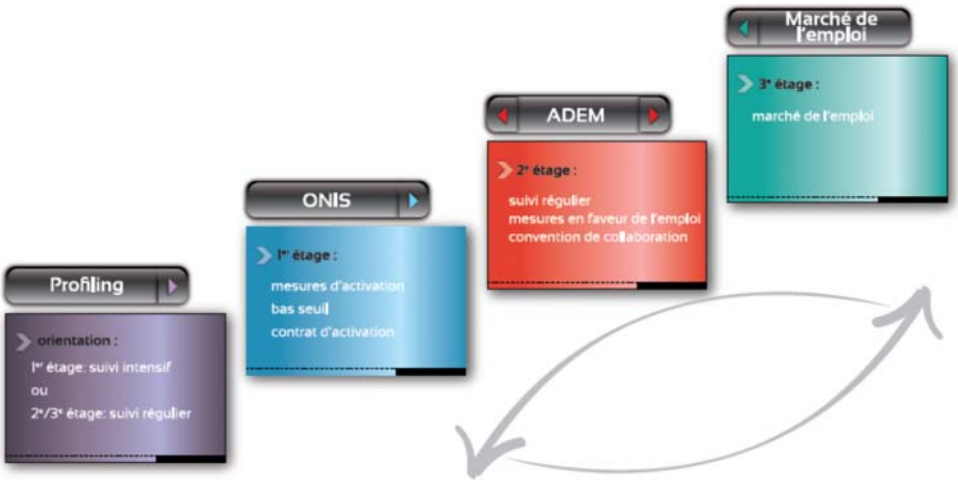


Source: projet de loi 7113

22. L'exposé des motifs argue que la mission de l'ONIS consistera à stabiliser et activer les personnes éloignées du marché du travail par le biais de mesures qui répondent aux besoins individuels des bénéficiaires, et qui prennent en compte l'évolution de leurs compétences. L'ONIS devra ainsi veiller à organiser des mesures d'activation préparatoires (qualifiées de «bas seuil») avec l'objectif, pour ces personnes, d'intégrer ultérieurement une mesure en faveur de l'emploi organisée par l'ADEM. Seraient donc concernées, poursuit l'exposé, les personnes à faible niveau de qualification, celles présentant des difficultés relationnelles dans le contact avec leurs pairs, les personnes dispensées des mesures d'insertion, notamment en raison de problèmes de santé ou d'addictions, ceci afin de gommer au maximum les obstacles à leur inclusion sociale, ainsi que les personnes participant à des projets ou mesures d'intégration sociale.

23. Un relais de l'ONIS vers l'ADEM est donc prévu pour les personnes ayant amélioré leurs compétences à tel point qu'elles peuvent être suivies par l'ADEM en vue de leur insertion sur le marché de l'emploi, que ce soit dans des mesures en faveur de l'emploi ou dans un emploi ordinaire. L'ONIS, sur avis motivé, pourra rétablir l'obligation de remplir la condition de rechercher un travail et d'être inscrit comme demandeur d'emploi à l'ADEM. Toutefois, pendant 3 mois, la personne concernée sera maintenue dans son droit à l'allocation d'activation.

24. Le gouvernement envisage un système par paliers afin de pouvoir soutenir les personnes en fonction de leurs difficultés spécifiques à intégrer le marché de l'emploi. L'exposé des motifs en présente le schéma:



Source: projet de loi 7113

25. Il est à noter que le commentaire des articles explique que la «volonté à l'époque de la rédaction de la loi [sur le RMG] de placer les mesures d'insertion en amont de l'allocation complémentaire […] n'a pas pu se concrétiser faute de moyens techniques et humains». «Les mesures d'insertion sont ainsi restées, dans l'application pratique de la loi, en aval de l'octroi de l'allocation complémentaire».

26. Le texte gouvernemental ajoute qu'avec le projet de loi les mesures d'activation sociale sont disponibles pour chaque bénéficiaire adulte relevant de la compétence de l'ONIS; la limite de 40 heures d'activité d'insertion par semaine par ménage appliquée dans le dispositif RMG étant abandonnée. Le texte de réforme prévoit que, pour vérifier les conditions d'accès au REVIS et notamment celles relatives aux revenus, l'allocation d'activation ne sera pas prise en compte. Ce faisant, les montants dus au titre de l'allocation d'activation pourront dépasser le barème d'allocation d'inclusion due au ménage. Comme le précise le commentaire des articles, la dispense d'office de la deuxième activité d'insertion professionnelle en raison du dépassement de plafond sera ainsi supprimée. Le commentaire souligne que dans «les faits, ce sont surtout les femmes qui ont subi les frais de cette restriction (1 106 femmes contre 204 hommes au 31.12.2015, source SNAS)».

27. Par ailleurs, l'exposé des motifs reconnaît qu'une des questions qui a suscité de vifs débats pendant longtemps est celle relative à l'abaissement de la limite d'âge pour avoir accès au revenu minimum. Finalement, le REVIS ne prévoit pas d'abaissement de l'âge qui est donc maintenu à 25 ans. La raison avancée par le gouvernement est, qu'au cours de ces dernières années, des mesures spécialement destinées aux jeunes qui ne travaillent pas, ne suivent pas d'études ni de formation ont été développées par divers acteurs. Ces mesures ciblent les jeunes à partir de 16 ans (garantie jeunesse) et visent à lutter contre le décrochage scolaire et à poursuivre ou terminer une formation. Priorité a donc été donnée à ces dispositifs avant d'ouvrir aux jeunes adultes l'accès au REVIS.

28. Notre Chambre salue la modification visant à rendre possible l'offre de mesures d'activation pour chaque adulte d'un même ménage, même si le barème REVIS est dépassé. Comme le note le commentaire des articles, la situation actuelle pénalise surtout les femmes qui sont surreprésentées parmi les personnes qui sont dispensées de la deuxième activité d'insertion professionnelle en raison du dépassement du plafond dans le cadre du RMG.

29. En revanche, la CSL s'interroge sur la portée de l'obligation d'inscription à l'ADEM comme condition pour demander le REVIS. En effet, une personne qui peut prétendre au REVIS tout en travaillant à mi-temps, par exemple, doit-elle s'inscrire au préalable à l'ADEM comme demandeur d'emploi dans l'optique d'avoir une activité égale à un temps complet? Qu'en est-il de cette éventualité? Le projet de loi ne semble

pas considérer ce cas de figure : est-ce qu'un salarié qui dispose de ressources d'un montant inférieur aux limites fixées pour le REVIS ne pourra donc à l'avenir plus prétendre à un «complément» REVIS s'il n'est pas demandeur d'emploi?

30. Par ailleurs, notre Chambre demande des éclaircissements sur le délai dans lequel l'ADEM devra dresser le profil du demandeur du REVIS qui déterminera une éventuelle orientation vers l'ONIS. Le projet de loi ne précise rien à ce sujet; ce qui est regrettable.

31. La CSL relève qu'il est fait obligation, pour le demandeur du REVIS en âge de travailler et apte au travail, de rechercher un travail et d'être inscrit comme demandeur d'emploi à l'ADEM. Si notre Chambre conçoit, comme l'explique l'exposé des motifs, que l'inaptitude au travail sera corroborée par un certificat médical, elle craint que la notion d'être «en âge de travailler» pose problème. En effet, l'expression «en âge de travailler» vise, selon les propos de l'exposé des motifs, les personnes bénéficiaires et requérantes «jusqu'à l'âge d'ouverture de leurs droits en matière de pension de vieillesse». L'exposé précise que l'«âge maximum […] est ainsi fonction des années d'assurance obligatoire et est détermin[é] suivant les dispositions des articles 183 et 184 du code de la sécurité sociale».

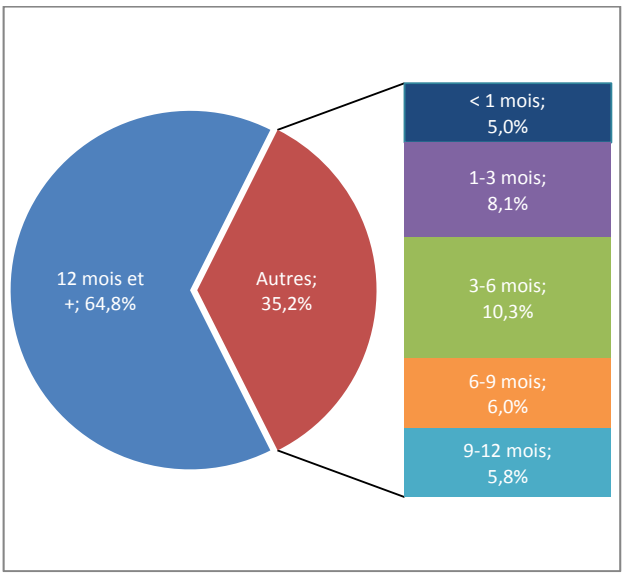
32. Sur ce point, la CSL demande que le projet de loi mentionne explicitement que l'obligation de rechercher un travail et d'être inscrit à l'ADEM ne joue plus dès l'âge où la personne bénéficie d'une pension de vieillesse, éventuellement anticipée, c'est-à-dire à partir de 57 ans le cas échéant.

33. En effet, il est illusoire de considérer que des personnes de plus de 57 ans puissent facilement trouver un emploi sur le marché du travail. D'ailleurs, les données de l'ADEM montrent bien que, parmi les chômeurs résidant au Luxembourg, la part des personnes de plus de 50 ans a, en moyenne annuelle, plus que doublé entre 2000 et 2016, passant de 13 à 27,9%. Mais surtout, à partir de 50 ans, les demandeurs d'emploi subissent en très grande majorité (près de deux tiers) un chômage de longue durée, c'est-à-dire pour une période de douze mois ou plus. Ces quelques chiffres illustrent bien la situation particulièrement vulnérable des salariés âgés. Non seulement ils représentent une part croissante des demandeurs d'emploi, mais, lorsqu'ils sont au chômage, ils ont tendance à y rester pour des périodes de plus en plus longues.

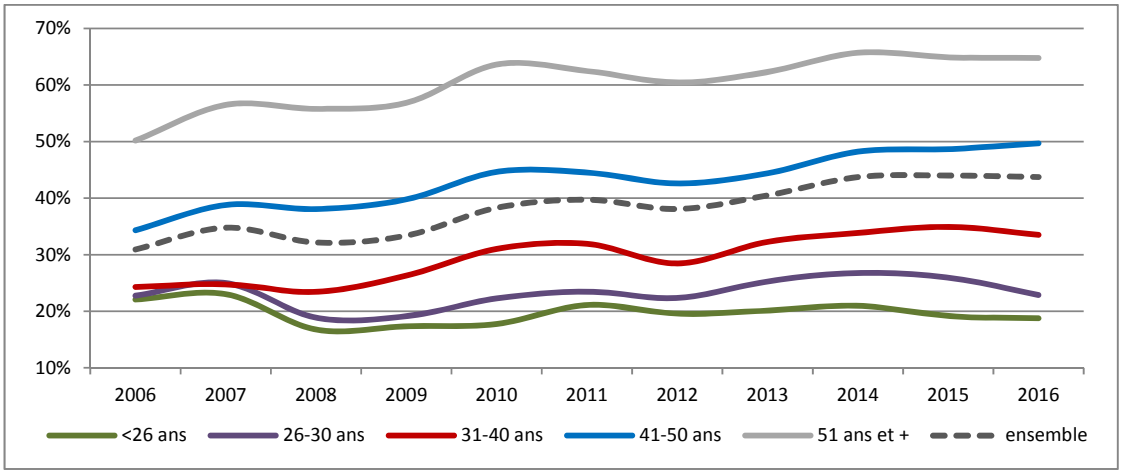
Chômage au Luxembourg selon l'âge (moyennes annuelles)

	DENS	< 25 ans	25-29 ans	30-39 ans	40-49 ans	50-59 ans	≥ 60 ans
2000	4 782	18,9%	12,2%	30,4%	25,4%	12,5%	0,5%
2002	5 209	22,3%	14,4%	28,5%	21,3%	12,8%	0,8%
2004	7 983	21,3%	13,8%	27,2%	22,5%	14,4%	0,8%
2005	8 948	20,6%	13,5%	26,0%	23,3%	15,7%	0,8%
2006	9 487	20,2%	12,4%	25,0%	24,4%	16,9%	1,0%
2007	9 623	19,1%	11,7%	23,5%	25,3%	19,3%	1,0%
2008	9 787	17,6%	11,3%	24,1%	26,6%	20,4%	1,2%
2009	13 228	17,2%	12,0%	25,0%	25,8%	18,6%	1,3%
2010	14 420	16,4%	11,5%	24,4%	26,7%	19,6%	1,6%
2011	13 494	13,5%	11,2%	23,7%	27,1%	21,8%	2,7%
2012	14 966	13,4%	11,2%	24,0%	26,8%	21,7%	2,8%
2013	17 213	12,7%	11,4%	24,0%	26,9%	21,9%	2,9%
2014	18 323	12,2%	11,2%	24,0%	26,6%	22,7%	3,3%
2015	17 855	11,2%	11,0%	23,9%	26,5%	23,8%	3,6%
2016	16 921	10,7%	10,9%	23,8%	26,7%	24,3%	3,6%

Demandeurs d'emploi de plus de 50 ans selon la durée du chômage, situation au 31 décembre 2016



Proportion de chômeurs de longue durée selon l'âge, Luxembourg



Données: ADEM (les classes d'âge sont légèrement différentes avant 2012 : <26 ans ; 26-30 ans ; 31-40 ans ; 45-50 ans ; 51 ans et plus);

34. Quant aux dispositions qui dispensent d'avoir atteint 25 ans pour prétendre au REVIS, si notre Chambre salue l'ajout de la situation de la femme enceinte au cours des 8 semaines précédant la date d'accouchement théorique, elle dénonce la suppression du cas de la personne majeure qui soigne une personne atteinte d'une infirmité grave nécessitant l'aide constante d'une tierce personne.

35. Sur cette question de l'âge, la CSL s'inquiète toutefois du fait que les demandeurs de protection internationale de moins de 25 ans ne peuvent pas prétendre au REVIS, alors qu'ils se trouvent parfois sans famille et sans grands moyens de subsistance. Ce point devrait être pris en compte par le projet de loi.

36. De manière subsidiaire, la CSL suggère, pour plus de clarté, une reformulation de la première phrase du premier paragraphe de l'article 13 du projet de loi: «Les dispositions du chapitre 3 sont applicables à

la personne majeure qui remplit les conditions du chapitre 1er et qui présente des besoins spécifiques en matière d'activation sociale et professionnelle. Cette personne~~, et laquelle~~ est dispensée par l'Office de la condition de l'article 2, paragraphe 1er, point d) sur base d'un avis motivé de l'Agence pour le développement de l'emploi».

3.6. Les allocations d'inclusion et d'activation

37. Le projet de loi prévoit de scinder le REVIS en deux composantes: l'allocation d'inclusion et l'allocation d'activation. Ce principe est en fait similaire à celui du RMG avec l'allocation complémentaire et l'indemnité d'insertion.

38. L'allocation d'inclusion doit conférer des moyens d'existence de base aux personnes qui n'ont pas de revenus ou dont les revenus n'atteignent pas un certain seuil prévu par la loi. La personne qui demande le droit au REVIS va en premier lieu obtenir une allocation d'inclusion si elle remplit les conditions d'accès. Le montant de l'allocation d'inclusion est calculé sur base de tous les revenus déjà présents dans le ménage, tout en tenant compte des personnes faisant partie de ce ménage.

39. Quant à l'allocation d'activation, elle est destinée à soutenir financièrement les personnes qui participent effectivement aux mesures d'activation parce qu'elles sont à un stade encore trop éloigné du marché de l'emploi et présentent des besoins spécifiques en matière de réinsertion sociale et professionnelle. Comme ces personnes ne disposent pas encore de l'employabilité qu'exige une orientation vers l'ADEM, elles bénéficient, comme on l'a vu, d'une dispense d'inscription comme demandeur d'emploi.

40. Le contrat d'activation doit, pour sa part, définir et arrêter un projet personnalisé qui vise en premier lieu à permettre, à moyen et long terme, l'orientation de la personne bénéficiaire de l'allocation d'activation vers l'ADEM en vue d'une insertion professionnelle. L'exposé des motifs précise que l'activation n'est pas seulement faite par le travail, mais concerne toutes formes de perfectionnement des compétences professionnelles et sociales, telles que des cours, un encadrement médicopsychosocial, susceptibles d'augmenter la capacité des bénéficiaires de participer aux mesures d'activation ou d'établir une employabilité justifiant leur orientation vers l'ADEM.

41. Ce contrat d'activation sera élaboré au plus tard 3 mois après réception de l'avis motivé de l'ADEM dispensant de l'inscription comme demandeur d'emploi et sera signé entre la personne et l'ONIS dans le mois qui suit son élaboration.

42. Comme tel est le cas dans le cadre du RMG actuel, la personne qui n'est pas apte au travail par suite de maladie ou de handicap pourra, sur base de l'avis du médecin-conseil du FNS, être admise au droit à l'allocation d'inclusion. En fonction de la problématique de santé que présente le demandeur, il restera à évaluer si ce bénéficiaire tombe dans le champ d'application de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées.

43. Une différence notable introduite par la réforme qui conduit au REVIS est la suppression des stages en entreprise pour les bénéficiaires de l'indemnité d'insertion. Sur ce point, le commentaire des articles indique que les «mesures d'activation prévues dans le cadre du REVIS s'adressant à une population plus vulnérable, l'ONIS ne recherchera plus la coopération avec les employeurs privés du marché de l'emploi, cette compétence étant réservée aux services de l'ADEM». Dès lors, la mesure «stage en entreprise» ainsi que la participation financière y relative seront supprimées. Le gouvernement argue que ces «mesures ont en effet une visée identique à celles proposées par le Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire et subventionnées à charge du Fonds pour l'emploi (art. L.593-1 du code du travail)». Pour mémoire, l'article en question traite des subventions accordées à tout employeur pour le financement de ses activités socioéconomiques et d'insertion ou de réinsertion professionnelle.

44. De manière générale, la CSL tient à souligner que, dans l'application de la législation, il faut prendre en considération l'hétérogénéité de la population, c'est-à-dire les parcours de vie et professionnels des demandeurs du REVIS. En effet, le contexte est tout différent si le bénéficiaire du REVIS n'a jamais travaillé précédemment, y a recours suite à la fin de ses droits au chômage indemnisé ou à l'épuisement de ses droits à des indemnités pour cause de maladie de longue durée. Les mesures d'activation doivent tenir compte de ces parcours différents. En effet, une personne qui était déjà active pendant des années et qui doit recourir au REVIS peut sans doute, dans la plupart des cas, être plus facilement réactivée qu'une autre qui est restée inactive pour une raison ou pour une autre.

45. Le *Rapport d'activité 2016* du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région nous apprend que concernant les différents types d'activités, sur «le moyen terme, l'augmentation du nombre d'activités est surtout due aux affectations à des travaux d'utilité collective [auprès de services publics, d'établissements d'utilité publique ou d'organismes poursuivant un but non lucratif], dont le nombre a doublé [en] 10 ans, alors que les stages en entreprise ont connu une augmentation de 47% pendant cette même période». «Les deux types d'activités connaissent une croissance depuis 2015». «Le nombre de contrats avec participation financière conformément à l'article 13, alinéa 3 de la loi RMG, résultant le plus souvent de stages en entreprise auprès de la même société, diminue depuis 5 ans pour s'établir au même niveau que les stages en entreprise».

Mesures venues à terme et nouvellement réalisées en 2016

Type de mesure indemnisée	En cours 12/2015	Echues en 2016	Nouvelles en 2016	En cours 12/2016
Affectations temporaires indemnisées	1274	889	908	1293
Stages en entreprise	243	378	406	271
Contrats subsidiés suivant article 13,3	263	117	118	264
TOTAL	1780	1384	1432	1828

Fichiers SNAS du 31.12.2016

46. Le rapport du Ministère précise que vu «le caractère temporaire des activités, les changements sont très fréquents en cours d'année». «Ce fait est bien illustré par le nombre important d'activités qui ont pris fin au courant de l'année 2016». «L'analyse des raisons pour lesquelles elles ont pris fin donne aussi une idée des suites réservées aux activités d'insertion, notamment s'il y a eu un changement de mesure ou si une insertion sur le premier marché de l'emploi a pu être réalisée».

47. Ce *Rapport d'activité 2016* ajoute que l'«analyse des fins de mesure des affectations temporaires indemnisées et des stages en entreprise fait ressortir que 117 mesures se terminaient par un contrat subsidié». «En ajoutant les "insertions professionnelles", qui correspondent aux embauches sans participation financière accordée par le SNAS, on constate que dans l'ensemble 19% des mesures étaient suivies d'un contrat de travail». «Le taux important de "reprises", indiquant en général des fins d'activité suite à la fin d'une convention, sans qu'une nouvelle affectation n'ait pu être organisée, témoigne cependant d'une certaine réticence des organismes d'affectation d'engager une personne suite à son activité d'insertion».

Fréquence et raisons d'expiration des activités indemnisées

Cause Fin	Affectations indemnisées		Stages en entreprise		TOTAUX		TOTAUX	
	F	H	F	H	FEMMES		HOMMES	
Autre mesure	137	113	31	22	168	27,8%	135	20,4%
Dispense	70	87	12	8	82	13,6%	95	14,3%
Fin 52 semaines	0	2	0	0	0	0,0%	2	0,3%
Fin de droit	14	26	4	5	18	3,0%	31	4,7%
Rupture/Suspens	9	33	6	10	15	2,5%	43	6,5%
Reprise FNS	133	158	77	73	210	34,8%	231	34,8%
Insertion prof.	36	55	8	21	44	7,3%	76	11,5%
Contrat subsidié	12	4	55	46	67	11,1%	50	7,5%
TOTAL / sexe	411	478	193	185	604	100,0%	663	100,0%
TOTAL	889		378		1267			

Fichiers SNAS du 31.12.2016

48. Toutefois, si cela existe, la CSL aurait souhaité être informée des résultats d'éventuelles études évaluant de façon qualitative l'efficacité des mesures prises dans le cadre du RMG pour l'insertion professionnelle. Cela permettrait notamment de juger de l'efficacité des stages en entreprise et d'en faire le bilan avant leur disparition programmée. À ce propos, le LISER (*Luxembourg Institute of Socio-Economic Research*) est en train d'analyser, pour le compte du SNAS, l'impact des mesures d'activation mises en œuvre dans le cadre du RMG, et plus particulièrement la mesure d'affectation temporaire à des travaux d'utilité collective. Il aurait été également intéressant, avant que la mesure ne disparaisse, de faire un travail équivalent concernant les affectations temporaires à un stage en entreprise.

49. À propos des mesures d'affectation temporaire, celles-ci devraient être définies dans le temps. L'objectif est de promouvoir l'inclusion du bénéficiaire tout en évitant un marché parallèle de l'emploi avec un coût de la main-d'œuvre modéré.

50. Le contrat d'activation doit être élaboré au plus tard 3 mois après réception de l'avis motivé de l'ADEM dispensant de l'inscription comme demandeur d'emploi, et sera signé par le bénéficiaire dans le mois qui suit son élaboration. Toutefois, sauf erreur, le texte de réforme ne fixe aucun délai concernant cet avis motivé. Aussi, pour ne laisser aucun bénéficiaire potentiel du REVIS dans une situation de précarité, notre Chambre souhaiterait se voir confirmer que, pendant les mois précédant l'élaboration du contrat d'activation, la personne touchera effectivement l'allocation d'inclusion.

Délais des différentes étapes dans le cas d'une orientation vers l'ONIS

Demande du REVIS (inscription au préalable à l'ADEM)	Réponse du FNS	Réalisation du profil du demandeur par l'ADEM	Élaboration du contrat d'activation	Signature du contrat d'activation par le bénéficiaire
Date du dépôt	*Dans les 3 mois*	*Pas de délai prévu*	*Dans les 3 mois, après réception de l'avis motivé de l'ADEM*	*Dans le mois qui suit son élaboration*
Au total: plus de 7 mois				

Tableau CSL

3.7. Les dispenses des mesures d'activation

51. Le projet de loi apporte quelques modifications concernant les circonstances qui peuvent conduire à la dispense des mesures d'activation. À côté des dispenses qui peuvent être accordées sur base d'avis médicaux, il sera ajouté que d'autres experts du domaine médical, psychologique, pédagogique, social ou de l'orientation professionnelle peuvent proposer de dispenser une personne des activités d'activation.

52. En outre, le texte de réforme prévoit une dispense des mesures d'activation à «la personne qui achève des études de l'enseignement secondaire ou de l'enseignement secondaire technique». Comme on pourra le voir un peu plus loin dans le présent avis, le projet prévoit que les personnes poursuivant des études supérieures ne pourront pas prétendre au REVIS.

53. Le nouveau texte stipule également que les motifs ayant conduit à la dispense seront à inscrire dans le contrat d'activation.

54. La CSL regrette ici que le projet de loi ne prévoie pas explicitement que les motifs d'un éventuel refus de dispense soient inscrits dans le contrat d'activation, comme c'est le cas actuellement avec le contrat d'insertion du RMG.

55. Par ailleurs, l'article 22, alinéas 1 et 2, du projet de loi précise que, sur avis des services de santé au travail, une personne peut être dispensée de la participation à une ou plusieurs mesures d'activation. Or, le rôle du médecin du travail n'est nullement de définir si la personne est capable de reprendre un travail, mais d'évaluer une aptitude par rapport à un poste de travail. Le médecin du travail examinera la personne, lorsqu'un poste sera proposé, de la même manière que pour les autres mesures de réinsertion au travail. Ce faisant, notre Chambre demande que le projet de loi soit modifié en tenant compte du fait que la mission stipulée dans le projet de loi n'entre pas dans les compétences du médecin du travail.

3.8. L'évaluation de la mesure d'activation

56. Le projet soumis pour avis ajoute, par rapport à la législation existante, les conséquences liées à une évaluation de la mesure d'activation. En pratique, s'il s'avère qu'une mesure d'activation ne peut être poursuivie en raison de motifs particuliers inhérents soit à la personne, soit à l'environnement de travail, soit à une

combinaison de ces deux facteurs, il pourra être mis fin avant terme à la mesure d'activation. Si cette personne ne peut être affectée de suite à une autre mesure d'activation, le droit à l'allocation d'inclusion lui sera ouvert.

3.9. Les nouveaux montants du REVIS

57. À l'instar du RMG actuel, le montant du REVIS sera déterminé en fonction de deux critères, à savoir la communauté domestique et le niveau de revenus de celle-ci. Toutefois, l'allocation d'inclusion sera scindée en une composante forfaitaire de base par personne, d'une part, et une composante pour les frais communs par ménage, d'autre part.

58. Le barème retenu prévoit un montant de base de 88,25 euros (indice 100) par mois pour chaque adulte ainsi que 88,25 euros (indice 100) par mois par ménage pour les frais communs générés par le logement. Au 1er janvier 2017, ces montants correspondent chacun à 701,18 euros (indice 794,54). Leur somme est égale à 1 402,36 euros. À titre de comparaison, le montant du RMG pour un adulte seul s'élève actuellement à 1 401,18 euros.

59. Le commentaire des articles argue que le «montant forfaitaire de base maximal par adulte […] est censé conférer aux personnes les moyens nécessaires pour subvenir à leurs besoins élémentaires (alimentation, hygiène, vêtements par exemple)». Il est identique pour tout adulte faisant partie de la communauté domestique si elle dispose uniquement de l'allocation d'inclusion pour subvenir à ses besoins. Le commentaire ajoute que la «composante pour frais communs du ménage […] est censée participer aux frais liés aux charges du logement du ménage (charges locatives, eau-gaz-électricité, assurances, entre autres). Elle est payée par ménage à la personne désignée comme attributaire sur le formulaire de demande du REVIS».

60. En cas de présence d'enfants pour lesquels un membre du ménage bénéficie d'allocations familiales, le projet de loi ajoute une composante forfaitaire de base par enfant de 27,40 euros (indice 100) par mois, qui est majorée de 8,10 euros (indice 100), pour chaque enfant, en présence d'un ménage monoparental. Ces montants s'élèvent donc, au 1er janvier 2017, respectivement à 217,70 et 64,36 euros (indice 794,54). La majoration pour enfant dans le cadre du RMG est actuellement de 127,37 euros.

61. L'exposé des motifs explique ce choix par la forte surreprésentation des membres âgés de moins de 18 ans par rapport à la population générale parmi les bénéficiaires du RMG. Les données du SNAS de 2015 indiquent effectivement que les mineurs représentent à eux seuls 29,2% des bénéficiaires. En outre, l'exposé ajoute que le risque de pauvreté des enfants se situe, en 2015, à 21,5% chez les 0-17 ans, alors qu'il est de 15,3% pour l'ensemble des ménages résidents. Par ailleurs, parmi la population vivant dans des ménages avec des enfants à charge, ce sont les membres de familles monoparentales qui enregistrent de loin le taux de risque de pauvreté le plus élevé, à savoir 44,9% en 2015 (*Rapport travail et cohésion sociale*, Statec, 2016). Le projet de loi a donc voulu réévaluer la part du REVIS destinée aux enfants, et particulièrement celle des familles monoparentales.

62. Le présent tableau synthétise les montants mensuels en euros auxquels les bénéficiaires du RMG peuvent prétendre actuellement et les futures sommes prévues par le projet de loi sur le REVIS, au 1er janvier 2017 (indice 794,54):

Montants mensuels, en euros, dans le cadre du RMG et du REVIS (indice 794,54)

	RMG	**REVIS**
Première personne adulte	1 401,18	1 402,36 (701,18 euros, pour les frais communs du logement, inclus)
Communauté domestique de deux personnes adultes	2 101,80	2 103,54 (701,18 euros, pour les frais communs du logement, inclus)
Personne adulte supplémentaire	400,93	701,18
Enfant supplémentaire	127,37	217,70
Majoration en présence d'un ménage monoparental	0	64,36

63. Comme dans la législation actuelle, ces montants pourront être augmentés, en une ou plusieurs étapes, par règlement grand-ducal à prendre sur avis du Conseil d'État, jusqu'à concurrence de 25%.

64. À noter qu'une disposition transitoire prévoit que les personnes dont l'allocation d'inclusion sociale (REVIS) s'avérera inférieure à l'allocation complémentaire (RMG) perçue à la veille de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi continueront de bénéficier du même montant tant qu'aucun élément autre qu'une adaptation indiciaire, du taux du salaire social minimum (SSM) ou des pensions n'exigera d'en modifier le calcul.

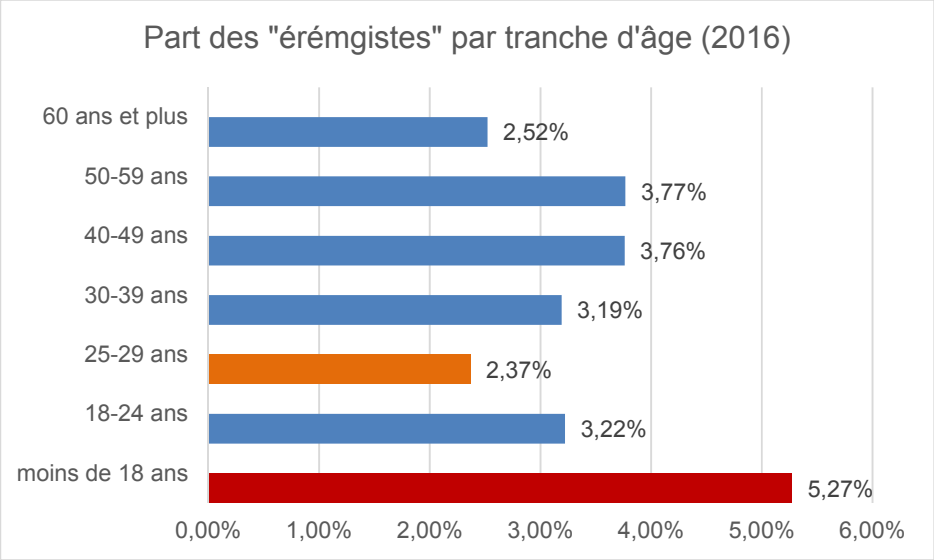
65. Concernant ces montants, la CSL souhaite tout d'abord saluer les aspects positifs de la réforme qui consistent dans l'augmentation de ceux bénéficiant aux enfants (environ 90 euros) ainsi que l'introduction d'une majoration en présence d'un ménage monoparental (64,36 euros). La hausse de l'allocation supplémentaire à partir du troisième adulte (environ 300 euros) n'est pas négligeable, bien qu'elle concerne moins de 1% du total des bénéficiaires en 2015.

66. Les données croisées de l'IGSS et d'Eurostat nous indiquent que les ménages monoparentaux bénéficiaires du RMG sont effectivement surreprésentés (16,5% en 2015), proportionnellement à leur effectif dans la population (4,2%). Le phénomène s'inverse pour les ménages de plusieurs adultes avec au moins un enfant.

Part des ménages…	2012	2013	2014	2015
...monoparentaux parmi les ménages au RMG	17,4%	17,2%	16,8%	16,5%
…monoparentaux parmi tous les ménages	3,6%	4,7%	4,7%	4,2%
…de plusieurs adultes avec un ou plusieurs enfants, parmi les ménages au RMG	16,7%	17,4%	17,6%	18,0%
…de plusieurs adultes avec un ou plusieurs enfants, parmi tous les ménages	30,6%	31,7%	30,2%	30,5%

Source: IGSS, Eurostat; tableau: CSL

67. Les statistiques du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région montrent également qu'en 2016, par tranche d'âge, il y a proportionnellement plus de «érémgistes», pour employer un néologisme, parmi les personnes de moins de 18 ans.



Source: Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, Eurostat; calcul et graphique: CSL

68. Ces données démontrent que les augmentations des allocations appliquées aux enfants et, plus particulièrement, aux ménages monoparentaux sont plus que nécessaires.

69. Or, notre Chambre déplore le fait que les montants de l'allocation d'inclusion du REVIS pour le premier et le deuxième adulte, y inclus les frais communs du logement, soient restés aux mêmes niveaux, ou quasi, que le RMG.

70. Le gouvernement dit vouloir lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Or, le *Rapport travail et cohésion sociale 2016* de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Statec) montre pourtant que le taux de risque de pauvreté au Grand-Duché s'élève en 2015 à 15,3%. Pour notre Chambre, c'est un niveau beaucoup trop élevé pour un pays qui se classe en tête des États européens les plus riches par nombre d'habitants. Les montants du REVIS proposés par le gouvernement ne sont dès lors pas à la hauteur des enjeux.

71. D'ailleurs, la comparaison d'écart effectuée pour différents types de ménages, entre d'une part le cumul du REVIS avec les allocations familiales et d'autre part le seuil de risque de pauvreté (60% du revenu médian équivalent des ménages) le plus récent (datant de 2015), montre clairement que les montants proposés ne sortent aucunement ces communautés domestiques de la pauvreté.

Type de ménage		REVIS + allocation familiale*	Seuil risque de pauvreté**	Différence
Adultes	*Enfants*			
1	0	1 402,36 €	1 763,00 €	-360,64 €
1	1	1 949,42 €	2 291,90 €	-342,48 €
1	2	2 496,48 €	2 820,80 €	-324,32 €
2	0	2 103,54 €	2 644,50 €	-540,96 €
2	1	2 586,24 €	3 173,40 €	-587,16 €
2	2	3 068,94 €	3 702,30 €	-633,36 €

** hors majoration d'âge et allocation de rentrée scolaire*
*** 60% du revenu médian disponible équivalent: on parle de revenu disponible équivalent pour tenir compte de la composition du ménage; le premier adulte compte pour 1, les autres personnes de plus de 14 ans pour 0,5 et les enfants de moins de 14 ans pour 0,3.*

Source: projet de loi 7113, Statec; tableau: CSL

72. Ces différences s'accroissent si l'on prend comme point de comparaison le budget de référence établi récemment par le Statec dans son *Cahier économique* de décembre 2016, à l'exception toutefois du couple sans enfant où les besoins sont légèrement revus à la baisse par rapport au seuil de risque de pauvreté:

Type de ménage		REVIS + allocation familiale*	Budget de référence**	Différence
Adultes	Enfants			
1 homme	0	1 402,36 €	1 922,47 €	-520,11 €
1 femme	0	1 402,36 €	1 908,51 €	-506,15 €
1 homme	1 garçon de 10 ans	1 949,42 €	2 523,11 €	-573,69 €
1 femme	1 fille de 14 ans	1 949,42 €	2 623,18 €	-673,76 €
2	0	2 103,54 €	2 599,42 €	-495,88 €
2	2	3 068,94 €	3 935,09 €	-866,15 €

** hors majoration d'âge et allocation de rentrée scolaire*
*** Selon le Statec, un "budget de référence est un ensemble chiffré de paniers de biens et de services qui représentent un certain standard de vie dans une société donnée (Bradshaw 1993)". "Le but est d'estimer le montant nécessaire pour une personne ou un ménage pour vivre décemment et pour participer adéquatement à la vie sociale".*

Source: projet de loi 7113, Statec; tableau: CSL

73. La CSL se permet d'ajouter que d'autres paramètres permettent également de mesurer la pauvreté, notamment le taux de privation matérielle sévère utilisé dans le cadre de la stratégie UE2020. Ce taux concerne les personnes qui ont des conditions de vie limitées par la privation non volontaire d'éléments

essentiels de vie qui concernent la nourriture, le logement ou encore l'électroménager. Sur ce point, les chômeurs sont particulièrement touchés. En effet, alors que le taux de privation matérielle sévère de la population se situe au Luxembourg à 1,7% en 2015, il est, avec un taux de 10,1%, près de six fois plus élevé pour les personnes en recherche d'emploi. Ce dernier taux constitue un triste record pour cette population depuis 2006 (pour plus d'explications sur ce concept, l'on peut utilement se reporter au *Panorama social 2012* de la CSL, pp. 44 et suivantes).

74. En outre, notre Chambre a calculé le montant disponible (après impôts et cotisations sociales), annuel et mensuel, pour un célibataire sans enfant percevant le SSM ou le REVIS au 1er janvier 2017:

Classe 1	**SSM 12 mois**		**Classe 1**		**Revis 12 mois**	
Brut (a)	**23 983**		**Brut** (a)		**16 828**	
FO	540		FO		540	
CCSS 11,05%	2 650		CCSS 2,8%		471	
DS forfait	480		DS forfait		480	
Imposable	20 300		Imposable		15 300	
+ solidarité	959		+ solidarité		371	
Assur. Dépendance	251,82		Assur. Dépendance		152,02	
CIS	600		CIS		-	
		mensuel				*mensuel*
Revenu disponible	**20 722**	***1 726,84***	**Revenu disponible**		**15 834**	***1 319,51***

Tableau et calculs: CSL

75. Le résultat final mensuel montre que la personne au REVIS est 443,49 euros en dessous du seuil de risque de pauvreté (1 763,00 – 1 319,51). La situation de celle au SSM est meilleure mais reste toutefois en-deçà de ce seuil, avec une différence de 36,16 euros.

76. À ce propos, le RMG est censé représenter, par définition, un minimum de moyens d'existence. Dès lors, verser des impôts sur cette allocation semble incongru aux yeux de notre Chambre. C'est pourquoi la CSL demande que la législation fiscalité exonère d'impôt le revenu égal au RMG, futur REVIS, auquel le bénéficiaire a droit.

77. D'ailleurs, il a existé dans le passé certains dispositifs fiscaux en faveur des revenus faibles: mesure de tempérament au-delà de la quotité exemptée pour les revenus modestes, au-delà du SSM, ou encore notion de revenu minimum vital exonéré pour distinguer le minimum tarifaire exonéré pour tous les contribuables du revenu minimum effectivement exonéré pour les plus modestes (par exemple RMG). Si, en 1998, le revenu minimum vital effectivement exonéré d'impôt s'élevait à 91% du RMG, il semble que cette notion (le minimum tarifaire exonéré) ait perdu en importance en 2017, puisqu'il ne représente plus actuellement que 67% du RMG brut.

78. Par ailleurs, le projet de loi prévoit que l'allocation d'inclusion sera soumise au paiement des cotisations en matière d'assurance dépendance. Ce faisant, notre Chambre voudrait se voir confirmer que cette contribution à l'assurance dépendance sera effectivement calculée après déduction de l'abattement d'un quart du SSM.

79. En outre, la CSL indique pour mémoire que la loi du 9 décembre 2015 portant introduction d'une subvention de loyer a, en parallèle, supprimé la majoration du RMG en cas de paiement d'un loyer. Le bénéficiaire du RMG avait droit à une allocation qui était égale à la différence entre le montant du loyer et 10% du RMG, sans que cette allocation puisse excéder 123,94 €.

80. Par ailleurs, concernant la fixation des montants du RMG, notre Chambre se permet de rappeler sa remarque formulée dans son avis du 13 décembre 2016. Elle y a souligné que ces montants n'ont plus connu de nouvelle fixation depuis le 1er janvier 2011. L'adaptation du RMG n'est, en effet, pas une conséquence automatique du relèvement du SSM. Le résultat est que les montants du RMG n'ont donc pas connu la même évolution que le SSM.

81. En effet, le 1er janvier 2013, le montant du RMG n'a pas été ajusté à l'évolution des salaires réels, ni les années suivantes d'ailleurs. Ces non-ajustements ont également causé une détérioration pour les ménages bénéficiant du SSM et du «complément RMG». Cela a eu pour effet pervers de neutraliser au final l'augmentation du SSM.

82. Entre 2006 et 2017, il subsistera, en tenant compte du projet de loi sur le REVIS, une différence de 1,6 point de pourcentage en défaveur du REVIS en termes d'adaptation des montants, comme cela est exposé ci-dessous.

	Adaptation du SSM	Adaptation du RMG/REVIS
2006	0%	0%
2007	1,9%	1,9%
2008	0%	0%
2009	2%	2%
2010	0%	0%
2011	1,9%	1,9%
2012	0%	0%
2013	1,5%	0%
2014	0%	0%
2015	0,1%	0%
2016	0%	0%
2017	1,4%	1,4% *0,084%**
Total	**9,1%**	**7,5%**

**suite au passage du RMG vers le REVIS (dans le cas d'un adulte seul, frais du logement inclus)*

83. Ce faisant, la CSL demande instamment que les précédents non-ajustements du RMG soient rattrapés dans le cadre de la loi sur le REVIS, et que ce dernier suive de manière automatique à l'avenir l'évolution du SSM.

84. En parallèle, notre Chambre souligne également qu'elle a revendiqué, dans son autre avis du 16 novembre 2016, une augmentation du SSM. En effet, la CSL a souligné que la loi fixe le montant brut du SSM. Or, ce montant brut est dangereusement proche du seuil de risque de pauvreté. Ce qui signifie que le SSM net y est inférieur!

85.C'est pourquoi, la CSL a revendiqué une augmentation structurelle du SSM qui le placerait à un niveau lui permettant de dépasser le seuil de risque de pauvreté; avec une adaptation automatique du REVIS qui se calquerait sur celle du SSM.

3.10. Le REVIS réduit

86. Le gouvernement veut que l'application de la loi n'entraîne plus, selon lui, de doubles financements publics.

87. La réforme prévoit ainsi que les «personnes majeures admises, pour une durée dépassant soixante jours calendrier, au Luxembourg ou à l'étranger, dans les hôpitaux, les établissements hospitaliers spécialisés, les foyers de réadaptation, les établissements de convalescence, les établissements de cures thermales, les centres de diagnostic et autres établissements publics ou privés destinés à recevoir des malades, les hôpitaux ou parties d'hôpitaux assimilés à des maisons de repos et de soins, tout autre établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit, ainsi que les établissements psychiatriques qui suivent un traitement médical stationnaire temporaire dûment autorisé par le Contrôle médical de la sécurité sociale et dont les frais sont pris en charge par la Caisse nationale de santé, bénéficient de l'allocation d'inclusion réduite […]».

88. Le commentaire des articles argue que le «montant réduit vise à éviter le double financement d'institutions bénéficiant de concours publics ou d'une prise en charge par la Caisse nationale de santé». «Il s'agit par ailleurs d'une proposition venant de la part des acteurs des professions sociales, qui ont qualifié la continuation de la prestation RMG dans sa totalité comme non-thérapeutique pendant la durée d'une cure de réhabilitation ou d'une hospitalisation de longue durée». «En effet, à l'issue d'un séjour prolongé à hôpital, dans un établissement spécialisé au Luxembourg ou à l'étranger, la personne bénéficiaire cumule, à défaut de frais courants irréductibles, plusieurs mois de prestations sur son compte bancaire qui représentent une énorme tentation une fois le séjour hospitalier terminé et qui risquent de ce fait d'aboutir à un échec du projet thérapeutique».

89. Le projet de loi limite le montant réduit du REVIS à la composante forfaitaire de base pour adulte et, le cas échéant, à celle pour enfant, éventuellement majorée en présence d'un ménage monoparental. Autrement dit, le REVIS réduit exclut l'allocation pour les frais communs du ménage.

90. Des dérogations sont possibles, par exemple pour les personnes bénéficiaires se trouvant dans une situation où elles peuvent apporter la preuve de frais courants incompressibles tels que le paiement d'un loyer ou d'une pension alimentaire. Les demandes seront à trancher par le comité directeur du FNS.

91. D'autres personnes également ne bénéficieront plus que d'un REVIS réduit, à savoir les personnes vivant dans la communauté domestique de leurs descendants majeurs et les personnes majeures qui, par suite de maladie ou de handicap, ne sont pas en état de gagner leur vie dans les limites déterminées par la loi et qui vivent dans la communauté domestique de leurs ascendants ou de leur frère ou sœur.

92. À noter que le gouvernement n'a pas appliqué ce montant réduit pour les personnes qui sont hébergées à titre gratuit dans un foyer non bénéficiaire du REVIS où elles créent des charges. Toutefois, le projet de loi ajoute désormais que les demandes à adresser au FNS, pour que ces personnes soient considérées comme formant seule une communauté domestique, devront être dûment motivées et que l'allocation sera limitée à une période maximale de 12 mois.

93. La CSL critique cette nouvelle notion d'allocation réduite. Cette dernière va diviser par deux le montant auquel un bénéficiaire adulte isolé peut prétendre.

94. En outre, notre Chambre ne comprend pas le lien qui est fait entre la perception de la totalité de la prestation et le risque d'échec du projet thérapeutique. Elle demande que des informations plus précises lui soient fournies.

95. Ensuite, la CSL s'oppose à la mise en place du REVIS réduit qui vise les personnes vivant dans la communauté domestique de leurs descendants, ascendants, frère ou sœur. Celles-ci créent somme toute des charges pour le ménage qui les accueille.

96. Par ailleurs, notre Chambre regrette la disparition du paragraphe 2 de l'article 4 de l'actuelle législation sur le RMG et demande sa réintroduction dans le projet de loi. Ce paragraphe prévoit que «[l]orsqu'un enfant mineur est placé temporairement en dehors du domicile des père et mère, il est néanmoins considéré comme faisant partie de la communauté domestique si le placement ne dépasse pas un an».

3.11. Les nouvelles règles d'immunisation des revenus

97. Le gouvernement a voulu rendre le passage au marché du travail plus attrayant et a revu le mécanisme de l'immunisation des revenus. Le projet de loi veut inciter à la reprise d'un emploi et à l'augmentation de l'intensité de travail. Ainsi, le mécanisme de l'immunisation à 30% du barème RMG est aboli. Il est remplacé par une immunisation directe de 25% des revenus dits immunisables: les revenus professionnels, les revenus de remplacement, les pensions, les indemnités payées au titre d'une mesure en faveur de l'emploi organisée par l'ADEM, l'allocation d'activation, les aliments dus. Autrement dit, seulement 75% de ces revenus seront pris en compte pour le calcul du REVIS dû à la communauté domestique.

98. Le gouvernement a voulu qu'avec ce nouveau mode de calcul toute augmentation de l'intensité de travail soit valorisée en termes monétaires. Le commentaire des articles explique que les «barèmes tels que prévus dans l'actuel dispositif RMG impliquent que, peu importe la progression des revenus d'un ménage, le plafond maximal auquel le ménage peut prétendre reste fixe». «L'incitation à travailler plus n'est donc pas valorisée suffisamment et ne se traduit pas nécessairement par un plus en termes monétaires dans les revenus du ménage». «[Cela] signifie dans la pratique qu'une augmentation des revenus professionnels entraîne une réduction du revenu disponible d'un ménage».

99. Le projet de loi propose un tableau qui illustre le changement de logique du dispositif REVIS par rapport au dispositif RMG à l'aide de calculs effectués selon l'indice 775,17. La CSL les a remis à l'indice 794,54 actuel et isolé l'effet de l'augmentation de la part destinée aux enfants.

100. Comme on va pouvoir le mesurer, le nouveau modèle d'immunisation n'est pas un réel système de récompense du travail. Force est de constater que les ménages avec enfants sans revenus professionnels vont profiter plus fortement de la réforme que ceux avec une rémunération. Pire encore, par rapport au système du RMG, plusieurs bénéficiaires du REVIS seront perdants, même avec une durée de travail identique ou plus élevée.

Tableau synoptique reflétant le passage du RMG au REVIS concernant le mécanisme d'immunisation des revenus selon différents types de ménages et de revenus (indice 794,54)

Type de ménage		**Niveau de revenu immunisable brut**		**Situation actuelle** **Revenu brut total** (Revenu immunisable brut + complément RMG brut)	**Projet de loi** **Revenu brut total** (Revenu immunisable brut + REVIS brut)	**Variation**	***Simulation du revenu brut total** (revenu + REVIS) **sans l'augmentation de la part destinée aux enfants***	***Variation***
Adultes	**Enfants**	**Description**	**Montant**					
1	0	pas de revenu	0,00 €	1 401,18 €	1 402,36 €	***1,18 €***		
		1/4 SSM	499,65 €	1 821,53 €	1 527,27 €	***-294,26 €***		
		1/2 SSM	999,30 €	1 821,53 €	1 652,19 €	***-169,35 €***		
		3/4 SSM	1 498,94 €	1 821,53 €	1 777,10 €	***-44,44 €***		
		1 SSM	1 998,59 €	non éligible	non éligible			
1	1	pas de revenu	0,00 €	1 528,55 €	1 684,42 €	***155,87 €***	*1 529,73 €*	***1,18 €***
		1/4 SSM	499,65 €	1 987,12 €	1 809,33 €	***-177,78 €***	*1 654,64 €*	***-332,47 €***
		1/2 SSM	999,30 €	1 987,12 €	1 934,25 €	***-52,87 €***	*1 779,56 €*	***-207,56 €***
		3/4 SSM	1 498,94 €	1 987,12 €	2 059,16 €	***72,04 €***	*1 904,47 €*	***-82,65 €***
		1 SSM	1 998,59 €	non éligible	2 184,07 €	***196,95 €***	*2 029,38 €*	***185,48 €***
1	2	pas de revenu	0,00 €	1 655,92 €	1 966,48 €	***310,56 €***	*1 657,10 €*	***1,18 €***
		1/4 SSM	499,65 €	2 152,70 €	2 091,39 €	***-61,30 €***	*1 782,01 €*	***-370,68 €***
		1/2 SSM	999,30 €	2 152,70 €	2 216,31 €	***63,61 €***	*1 906,93 €*	***-245,77 €***
		3/4 SSM	1 498,94 €	2 152,70 €	2 341,22 €	***188,52 €***	*2 031,84 €*	***-120,86 €***
		1 SSM	1 998,59 €	2 152,70 €	2 466,13 €	***313,43 €***	*2 156,75 €*	***4,05 €***
2	0	pas de revenu	0,00 €	2 101,80 €	2 103,54 €	***1,74 €***		
		1/4 SSM	499,65 €	2 601,45 €	2 228,45 €	***-373,00 €***		
		1/2 SSM	999,30 €	2 732,34 €	2 353,37 €	***-378,98 €***		
		3/4 SSM	1 498,94 €	2 732,34 €	2 478,28 €	***-254,06 €***		
		1 SSM	1 998,59 €	2 732,34 €	2 603,19 €	***-129,15 €***		
		1,5 SSM	2 997,89 €	non éligible	non éligible			
		2 SSM	3 997,18 €	non éligible	non éligible			
2	1	pas de revenu	0,00 €	2 229,17 €	2 321,24 €	***92,07 €***	*2 230,91 €*	***1,74 €***

		1/4 SSM	499,65 €	2 728,82 €	2 446,15 €	***-282,67 €***	*2 355,82 €*	***-373,00 €***
		1/2 SSM	999,30 €	2 897,92 €	2 571,07 €	***-326,86 €***	*2 480,74 €*	***-417,19 €***
		3/4 SSM	1 498,94 €	2 897,92 €	2 695,98 €	***-201,95 €***	*2 605,65 €*	***-292,28 €***
		1 SSM	1 998,59 €	2 897,92 €	2 820,89 €	***-77,03 €***	*2 730,56 €*	***-167,36 €***
		1,5 SSM	2 997,89 €	non éligible	3 070,71 €	***172,79 €***	*2 980,38 €*	***-17,51 €***
		2 SSM	3 997,18 €	non éligible	non éligible			
2	2	pas de revenu	0,00 €	2 356,54 €	2 538,94 €	***182,40 €***	*2 358,28 €*	***1,74 €***
		1/4 SSM	499,65 €	2 856,19 €	2 663,85 €	***-192,34 €***	*2 483,19 €*	***-373,00 €***
		1/2 SSM	999,30 €	3 063,50 €	2 788,77 €	***-274,74 €***	*2 608,11 €*	***-455,40 €***
		3/4 SSM	1 498,94 €	3 063,50 €	2 913,68 €	***-149,83 €***	*2 733,02 €*	***-330,49 €***
		1 SSM	1 998,59 €	3 063,50 €	3 038,59 €	***-24,91 €***	*2 857,93 €*	***-205,57 €***
		1,5 SSM	2 997,89 €	3 063,50 €	3 288,41 €	***224,91 €***	*3 107,75 €*	***44,25 €***
		2 SSM	3 997,18 €	non éligible	non éligible			

Source: projet de loi 7113, tableau et calculs: CSL

101. Comme le rappelle le commentaire des articles, le mécanisme actuel prévoit une immunisation de certains types de revenus égale à 30% du RMG brut auquel a droit la communauté domestique. Cette immunisation correspond donc à un montant fixe quel que soit le montant du revenu immunisable. Selon le gouvernement, ce mécanisme «ne constitue pas, sauf pour le passage du non-emploi à un emploi de moins de 10 heures par semaine, un incitatif financier pour augmenter l'offre de travail au-delà d'un seuil qui équivaut à un salaire brut égal à 30% du RMG brut auquel a droit la communauté domestique».

102. Le tableau montre, par exemple, pour un ménage composé d'un adulte avec deux enfants, que le passage d'un emploi à mi-temps, rémunéré au taux horaire du SSM, à un emploi à temps plein, rémunéré au même taux horaire, n'a aucune incidence sur la situation financière du ménage mesurée par la somme du salaire brut et du complément RMG brut. Dans les deux cas, le revenu brut mensuel s'établit à 2 152,70 euros. Pour chaque euro supplémentaire gagné par le travail, un euro est soustrait du complément RMG. Ce constat vaut également pour les autres types de ménages présentés dans le tableau.

103. En revanche, le mécanisme d'immunisation du REVIS prévoit une progression linéaire du revenu brut total (revenu immunisable brut + allocation d'inclusion brute) en fonction de l'intensité de travail. Autrement dit, pour chaque euro supplémentaire gagné par le travail, 0,25 euro est maintenu au titre de l'allocation d'inclusion, et ce, à partir du premier euro gagné jusqu'à épuisement du droit au REVIS. Ce nouveau mécanisme proposé par le gouvernement se veut un incitatif financier à travailler davantage.

104. Toutefois, comme le reconnaît le commentaire des articles, «il faut également relever les cas de figure qui nécessiteront une augmentation du temps de travail pour pouvoir maintenir le revenu brut (revenu immunisable brut + allocation d'inclusion brute) dans le dispositif REVIS par rapport à son niveau dans le dispositif actuel». Par exemple, une personne seule qui occupe un emploi à mi-temps rémunéré au taux horaire du SSM dispose d'un revenu brut mensuel de 1 821,53 euros dans le dispositif RMG contre 1 652,19 euros dans le dispositif REVIS. Soit une perte de presque 170 euros. Le commentaire ajoute que sans «tenir compte des dispositions abrogatoires et transitoires du REVIS, cette personne sera incitée à augmenter son temps de travail pour maintenir son niveau de revenu brut». Le texte précise que les remarques formulées au sujet des «effets incitatifs» sur l'emploi valent également pour les mesures d'activation car l'allocation d'activation fait partie du groupe des revenus immunisables au même titre que le revenu professionnel et l'indemnité d'insertion dans le dispositif RMG.

105. La CSL souligne ici que le côté «incitatif» à travailler va surtout défavoriser les personnes qui occupent des emplois à temps partiel. De fait, les ménages de deux adultes où l'équivalent d'un seul SSM est perçu se retrouveront dans la même situation défavorable. Notre Chambre le dénonce. En outre, elle trouve encore plus inacceptable que, par rapport à la situation actuelle, soient également pénalisés des ménages avec enfants à charge, y compris des ménages monoparentaux! L'incitatif devient punitif!

106. Dès lors, notre Chambre demande que le côté incitatif, qui vise à augmenter le revenu brut total du ménage, soit conservé lorsque l'intensité de travail de celui-ci augmente, mais sans pourtant introduire des pénalités, c'est-à-dire réduire le revenu brut total des personnes, par rapport à la situation actuelle du RMG. En effet, le fait que dans un ménage tous les adultes ne travaillent pas à temps complet n'est pas forcément le reflet d'une absence de volonté de «s'activer», mais peut tout simplement résulter de difficultés réelles à trouver un emploi ou d'augmenter son temps de travail.

107. D'ailleurs, le fait d'isoler (dans les deux dernières colonnes du tableau) l'augmentation, due au REVIS, de la part destinée aux enfants montre que les résultats sont, selon le cas, beaucoup moins favorables ou pires avec la réforme. Cela signifie en fait que les augmentations des parts pour enfants jouent un rôle plus important et plus bénéfique que l'immunisation.

108. À ce propos, la CSL se permet de noter que les données d'Eurostat indiquent par exemple que la tendance à la hausse du temps partiel involontaire est bien réelle au Luxembourg depuis 2007. Évoluant autour de 8,5% entre 2000 et 2010, ce type d'emploi a brusquement augmenté au Grand-Duché en 2012 pour égaler 13,7%. Il est redescendu à 10,6% en 2013, est remonté à 12,9% en 2014 et a atteint un chiffre record de 14,8% en 2015. Ce taux pourrait se dégrader davantage à l'avenir si l'évolution historique haussière persiste.

109. Un autre exercice consiste à calculer les montants nets des revenus totaux pour l'année 2017. Deux exemples du tableau précédent ont été repris, à savoir un ménage monoparental avec deux enfants et un autre composé de deux adultes sans enfant.

110. Pour le ménage monoparental avec deux enfants (5 et 7 ans), l'on aboutit aux résultats suivants:

Classe 1a2	**RMG 12 mois**		**Classe 1a2**	**Revis 12 mois**		
Brut (a)	**19 871**		**Brut** (a)	**23 598**		
FO	540		FO	540		
CCSS 2,8%	556		CCSS 2,8%	661		
DS forfait	480		DS forfait	480		
Imposable	18 250		Imposable	21 900		
+ solidarité	0		+ solidarité	0		
Assur. Dépendance	194,25		Assur. Dépendance	246,43		
CIS	-		CIS	-		
Alloc. 5/7 ans	614,48	*mensuel*	Alloc. 5/7 ans	614,48	*mensuel*	*≠*
Revenu disponible	**19 735**	**1 644,57**	**Revenu disponible**	**23 305**	**1 942,09**	***297,52***
Hors allocs	19 120	1 593,37	Hors allocs	22 691	1 890,88	***297,52***
Classe 1a2	**1/2ssm+rmg**		**Classe 1a2**	**1/2ssm+revis**		
Brut (a)	**25 832**		**Brut** (a)	**26 596**		
FO	540		FO	540		
CCSS 2,8/11,05%	1 713		CCSS 2,8/11,05%	1 734		
DS forfait	480		DS forfait	480		
Imposable	23 100		Imposable	23 800		
+ solidarité	72		+ solidarité	162		
Assur. Dépendance	319,68		Assur. Dépendance	330,37		
CIS	600		CIS	600		
Alloc. 5/7 ans	614,48	*mensuel*	Alloc. 5/7 ans	614,48	*mensuel*	*≠*
Revenu disponible	**24 943**	**2 078,54**	**Revenu disponible**	**25 584**	**2 131,98**	***53,44***
Hors CIS	24 343	2 028,54	Hors CIS	24 984	2 081,98	***53,44***
Hors allocs	24 328	2 027,34	Hors allocs	24 969	2 080,78	***53,44***
Classe 1a2	**1 ssm+rmg**		**Classe 1a2**	**1 ssm+revis**		
Brut (a)	**25 832**		**Brut** (a)	**29 594**		
FO	540		FO	540		
CCSS 2,8/11,05%	2 702		CCSS 2,8/11,05%	2 807		
DS forfait	480		DS forfait	480		
Imposable	22 100		Imposable	25 750		
+ solidarité	0		+ solidarité	455		
Assur. Dépendance	277,71		Assur. Dépendance	330,37		
CIS	600		CIS	600		
Alloc. 5/7 ans	614,48	*mensuel*	Alloc. 5/7 ans	614,48	*mensuel*	*≠*
Revenu disponible	**24 067**	**2 005,60**	**Revenu disponible**	**27 215**	**2 267,95**	***262,35***
Hors CIS	23 467	1 955,60	Hors CIS	26 615	2 217,95	***262,35***
Hors allocs	23 453	1 954,39	Hors allocs	26 601	2 216,74	***262,35***

111. Dans le cas des deux adultes sans enfant, les données sont les suivantes:

Classe 2	**RMG 12 mois**		**Classe 2**	**Revis 12 mois**		
Brut (a)	**25 222**		**Brut** (a)	**25 242**		
FO	540		FO	540		
CCSS 2,8%	706		CCSS 2,8%	707		
DS forfait	480		DS forfait	480		
Imposable	23 450		Imposable	23 500		
+ solidarité	78		+ solidarité	82		
Assur. Dépendance	269,16		Assur. Dépendance	269,45		
CIS	-	*mensuel*	CIS	-	*mensuel*	*≠*
Revenu disponible	**24 168**	**2 014,02**	**Revenu disponible**	**24 184**	**2 015,35**	***1,33***
Classe 2	**1/2ssm+rmg**		**Classe 2**	**1/2ssm+revis**		
Brut (a)	**32 788**		**Brut** (a)	**28 240**		
FO	540		FO	540		
CCSS 2,8/11,05%	1 907		CCSS 2,8/11,05%	1 780		
DS forfait	480		DS forfait	480		
Imposable	29 850		Imposable	25 400		
+ solidarité	664		+ solidarité	245		
Assur. Dépendance	417,06		Assur. Dépendance	353,39		
CIS	600	*mensuel*	CIS	600	*mensuel*	*≠*
Revenu disponible	**30 400**	**2 533,30**	**Revenu disponible**	**26 462**	**2 205,16**	***- 328,14***
Hors CIS	29 800	2 483,30	Hors CIS	25 862	2 155,16	***- 328,14***
Classe 2	**1 ssm+rmg**		**Classe 2**	**1 ssm+revis**		
Brut (a)	**32 788**		**Brut** (a)	**31 238**		
FO	540		FO	540		
CCSS 2,8/11,05%	2 897		CCSS 2,8/11,05%	2 853		
DS forfait	480		DS forfait	480		
Imposable	28 850		Imposable	27 350		
+ solidarité	568		+ solidarité	423		
Assur. Dépendance	375,09		Assur. Dépendance	353,39		
CIS	600	*mensuel*	CIS	600	*mensuel*	*≠*
Revenu disponible	**29 548**	**2 462,36**	**Revenu disponible**	**28 209**	**2 350,72**	***- 111,64***
Hors CIS	28 948	2 412,36	Hors CIS	27 609	2 300,72	***- 111,64***

Tableaux et calculs: CSL

112. Les montants nets atténuent les écarts, à la hausse et à la baisse, par rapport aux totaux bruts pour le RMG et le REVIS. Toutefois, l'effet pénalisant de la réforme pour le couple sans enfant est bel et bien présent.

113. Par ailleurs, la politique d'activation présentée par le gouvernement pourrait avoir des effets à rebours pour certaines familles monoparentales. En effet, une mère seule qui augmente son temps de

travail pourra voir son gain pécuniaire être rogné, ou même devenir négatif, du fait des frais déboursés pour la garde de son enfant. Cet élément doit également être pris en compte.

114. Une solution pourrait consister à rehausser le pourcentage de l'immunisation directe des revenus et à s'assurer que le revenu brut total (revenu immunisable brut + REVIS brut) ne devienne pas, dans les faits, moins avantageux par rapport à la situation qui prévaut dans le cadre du RMG.

115. Par ailleurs, notre Chambre voudrait dénoncer le fait que la disposition transitoire, présentée plus haut, est trop limitée et permettra une baisse du montant de l'allocation si un changement, si minime soit-il, vient modifier le calcul. En effet, un effet pervers de cette disposition pourrait être une «désincitation» à l'activation car une très légère augmentation des revenus perçus par un ménage bénéficiaire risquera de rendre inopérante la disposition transitoire et, partant, l'attrait d'une hausse de l'activité.

116. D'après ces dispositions transitoires, si l'allocation d'inclusion est inférieure à l'allocation complémentaire, le bénéficiaire continuera à toucher le montant le plus important, et ce, aussi longtemps qu'il n'y a pas de modification du calcul. Sur ce point, la CSL tient à rendre attentif au fait que l'allocation d'activation n'est pas explicitement mentionnée dans le dispositif des mesures transitoires. Ce faisant, notre Chambre voudrait recevoir des garanties sur le fait que les bénéficiaires du RMG qui sont déjà dans une mesure d'activation professionnelle ne risquent pas, au moment de l'entrée en vigueur de la réforme, une perte de revenus puisque le nouveau système d'immunisation du REVIS génèrera dans de nombreux cas, à temps de travail identique, des montants moins favorables que le dispositif du RMG. En effet, le gouvernement donnerait alors un mauvais signal aux bénéficiaires du REVIS, puisque le projet de loi pénaliserait ceux qui étaient déjà actifs, pour le simple motif qu'ils ne l'étaient pas suffisamment, alors que ceux qui n'étaient pas actifs du tout toucheront d'office des montants légèrement ou moyennement plus élevés lors du passage du système RMG au système REVIS.

117. Que se passe-t-il finalement pour les bénéficiaires qui ont subi, entre la publication de la nouvelle loi et son entrée en vigueur, un retrait complet de leur allocation complémentaire avec réouverture du droit après cette entrée en vigueur? Le droit à l'ancien montant plus favorable sera-t-il maintenu ou y aura-t-il un nouveau calcul lors de la réouverture du droit, avec le risque que le montant calculé soit moins favorable et que la disposition transitoire ne soit pas applicable?

3.12. La détermination des ressources

118. Le projet de loi précise que les demandeurs du REVIS doivent déclarer au FNS leur revenu intégral et tous les éléments concernant leur fortune ainsi que les actes de donations.

119. Si le demandeur du REVIS ne peut produire d'attestation relative à la valeur de la fortune immobilière ou s'il ne marque pas son accord à l'évaluation faite par le FNS, il sera prévu qu'il puisse apporter un acte notarié ou une expertise déterminant la valeur de sa fortune. Une attestation sur l'honneur sera demandée au demandeur qui déclare ne pas être propriétaire d'un bien à l'étranger.

120. En outre, le texte de réforme établit que la détermination de la valeur de la fortune mobilière et immobilière se fait d'après des multiplicateurs déterminés dans les annexes du projet de loi.

121. Le commentaire précise que les multiplicateurs, pour déterminer les ressources par conversion en rente viagère immédiate de la valeur globale de la fortune, ont été réexaminés et actualisés par l'IGSS, compte tenu de l'évolution de l'espérance de vie. En outre, la différenciation entre les multiplicateurs de fortune pour les requérants

mariés et non mariés sera éliminée du fait que la table de survie sur laquelle se basent les multiplicateurs de fortune ne fait plus cette distinction.

122. Pour les requérants mariés, c'est l'âge du bénéficiaire le plus jeune qui sera pris en considération. La borne inférieure de l'âge, pour les barèmes concernant les obligations alimentaires ainsi que dans le cadre de la garantie des demandes en restitution, sera fixée à 0-25 ans, au lieu de 0-30 ans pour les barèmes actuels, afin de tenir compte de la modification de la condition d'âge pour accéder au REVIS.

123. Le commentaire ajoute que les barèmes seront plafonnés au niveau de ceux correspondant à 82 ans, pour les bénéficiaires dont l'âge pris en considération se situe au-delà de cette limite. Le texte précise que l'âge de 82 ans correspond à l'espérance de vie à la naissance en 2015.

124. Le montant dont il n'est pas tenu compte pour la détermination de la valeur vénale de la fortune mobilière a été arrondi à 2 500 euros, indice 100 (au lieu de 2 478,94 précédemment).

125. Autres changements plus sensibles, les coefficients utilisés pour l'évaluation de la fortune immobilière ont été revus: le coefficient utilisé pour les terrains forestiers ou agricoles passera de 60 à 120, et le coefficient utilisé pour les immeubles d'habitation doublera également pour passer de 100 à 200.

126. Quant à l'évaluation de l'allocation d'inclusion en vue de la garantie des demandes en restitution, dans une communauté domestique, c'est l'âge du bénéficiaire le plus âgé qui est pris en considération.

127. Par ailleurs, le commentaire des articles précise que le projet vient supprimer la différence de traitement entre les parents bénéficiant ou devant bénéficier d'une pension alimentaire pour leur enfant. Le texte prévoit d'immuniser à 25% les pensions alimentaires dues en raison des enfants. Il sera dès lors indifférent que la pension alimentaire pour les enfants soit effectivement payée par le débiteur (volontairement ou par voie de saisie sur salaire) ou avancée par le FNS, sur base de la loi modifiée du 26 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires.

128. Concernant les aides alimentaires, selon la législation actuelle, celles que le bénéficiaire du RMG perçoit du conjoint séparé ou divorcé sont prises en compte dans leur totalité pour la détermination des revenus. En revanche, les aides alimentaires que le bénéficiaire touche de ses ascendants ou descendants sont prises en compte dans le cadre du mécanisme de l'immunisation à 30% du barème RMG.

129. À côté des abattements résultant de l'immunisation, la loi sur le RMG prévoit explicitement, à l'article 19, paragraphe 2, dernier alinéa, que sont déduits intégralement des revenus les montants payés sous forme d'aides alimentaires à des parents qui ne font pas partie de la même communauté domestique.

130. Or, le projet de loi stipule, à l'article 9, paragraphe 4, que la «détermination des revenus tient compte des aides alimentaires fixées conformément aux dispositions de l'article 11». Ce faisant, la CSL s'interroge sur les effets du nouvel article 9 et se demande s'il conserve la même portée que l'actuel article 19, à savoir que les aides alimentaires qui sont versées à un autre ménage sont bien exclues intégralement des revenus pris en compte. Si ce n'est pas le cas, notre Chambre demande la modification du projet pour le mettre en correspondance avec ce qui prévaut à l'heure actuelle en matière d'aides alimentaires dues à une autre communauté domestique.

131. La CSL relève également que le dernier alinéa du paragraphe 5 de l'actuel article 20, qui veut que «[s]i les ressources de la fortune immobilière […] ne dépassent pas de cinquante pourcent les seuils correspondants du revenu minimum garanti […], le ou les requérants peuvent demander que la valeur intégrale de cette fortune immobilière ne soit pas prise en considération pour la détermination du revenu intégral», sera supprimée par le projet de loi. Le commentaire des articles argue que cette suppression se justifie faute d'application et afin de traiter à égalité tous les demandeurs détenteurs d'une fortune immobilière. Néanmoins, la CSL y voit une dégradation et dénonce la pénalisation de certains bénéficiaires par rapport à la situation actuelle.

132. Autre point de détérioration, c'est le doublement pur et simple des coefficients utilisés pour l'évaluation de la fortune immobilière des terrains forestiers ou agricoles et des immeubles d'habitation. Notre Chambre s'oppose à ce nouvel obstacle qui rend plus difficiles les conditions d'octroi du REVIS.

133. L'exemple suivant illustre les sensibles dégradations découlant du projet de loi.

Supposons qu'une communauté domestique comprend, au 1er janvier 2017, 2 adultes de 50 ans, mariés avec deux enfants. Leur RMG serait de 2 356,54 euros, tandis que le REVIS atteindrait 2 538,94 euros. Elle possède une maison dont la valeur unitaire a été fixée à 1 500 euros par l'Administration des contributions et des terrains dont la valeur unitaire est de 1 000 euros.

Calcul de la rente viagère dans le cadre du RMG:

Valeur des terrains: 1 000 € x 60 = 60 000 €

Valeur de la maison: 1 500 € x 100 = 150 000 € (le requérant peut demander que la valeur en capital de la maison ne soit pas prise en considération pour la détermination du revenu intégral).

Fortune prise en compte: 60 000 €

Rente viagère: 60 000 € x 0,0507 / 12 = 253,50 €

Calcul de l'allocation complémentaire: 2 356,54 euros

La rente viagère est inférieure à 150% du revenu minimum. Le ménage peut donc demander qu'elle ne soit pas imputée.

Calcul de la rente viagère dans le cadre du REVIS:

Valeur des terrains: 1 000 € x 120 = 120 000 €

Valeur de la maison: 1 500 € x 200 = 300 000 € (la valeur en capital du logement occupé par le requérant n'est pas prise en considération pour la détermination du revenu intégral).

Fortune prise en compte: 120 000 €

Rente viagère: 120 000 € x 0,05756 / 12 = 575,60 €

Calcul de l'allocation d'inclusion: 2 538,94 euros – 575,60 euros = 1 963,34 euros.

Le projet de loi vient supprimer la disposition stipulant que le ménage peut demander que la rente viagère ne soit pas imputée si elle est inférieure à 150% du revenu minimum.

134. De manière subsidiaire, notre Chambre se permet de noter que la référence inscrite à l'article 7 du projet de loi semble erronée et devrait être corrigée comme suit: «Pour pouvoir prétendre au REVIS, la

personne doit déclarer au Fonds son revenu intégral ainsi que toute sa fortune, de même que le revenu et la fortune des personnes visées à l'article 2, paragraphe ~~2~~1 point c)».

3.13. La restitution du REVIS du bénéficiaire revenu à meilleure fortune

135. À l'instar de ce qui est prévu dans la législation actuelle, le principe qui veut que «si le bénéficiaire d'une allocation d'inclusion revient à meilleure fortune dans une mesure telle qu'il peut restituer tout ou partie des arrérages touchés, il est tenu de le faire» reste dans le nouveau projet de règlement grand-ducal.

136. La CSL tient à saluer l'évolution favorable du projet de loi qui consiste, pour la restitution du REVIS du bénéficiaire revenu à meilleure fortune, de ne plus prendre en compte les revenus provenant d'une occupation professionnelle. Toutefois, notre Chambre doit souligner une carence à réparer impérativement. En effet, doivent également être exclus de la définition de «la meilleure fortune», les revenus provenant d'une pension de vieillesse, d'invalidité, de survie ou encore les prestations dues au titre de l'assurance accident.

137. En outre, l'article 10 du projet de règlement grand-ducal a éliminé le passage qui prévoit qu'«[e]n cas de refus [du bénéficiaire], une action en restitution ne peut cependant être intentée contre lui par le Fonds que pour les arrérages dépassant [2 478,94 euros]». La CSL se demande pourquoi cette disposition a disparu et demande sa réintroduction dans le nouveau texte.

3.14. La restitution du REVIS lors de la succession

138. Le projet de loi ne reprend pas certaines dispositions législatives actuelles concernant la restitution des sommes versées à l'occasion de la succession du bénéficiaire de l'allocation d'inclusion.

139. Ainsi, la CSL s'oppose au fait que les points b) et c) du paragraphe 2 ainsi que le paragraphe 3 de l'actuel article 28 de la loi ne soient pas repris par le texte de réforme, et demande par conséquent leur réintégration:

> **«[…]**
>
> **b) Si le conjoint survivant ou un successeur en ligne directe mineur a été en tout ou en partie à charge du défunt au moment du décès et s'il justifie qu'il dispose d'un revenu imposable inférieur à deux fois et demie le salaire social minimum de référence, aucune restitution ne peut être demandée pour une part proportionnelle à ses droits dans la succession.**
>
> **c) L'avantage qui résulte de cette disposition doit revenir entièrement à ce successeur».**
>
> **[…]**
>
> **(3) Les montants touchés par le fonds en lieu et place du bénéficiaire de l'allocation complémentaire [dans le cadre des créances d'aliments] sont à déduire du montant de cette allocation complémentaire à récupérer […]. Il en est de même des montants dont les descendants ou l'adopté se sont acquittés à l'égard du bénéficiaire en raison de l'obligation alimentaire […].**
>
> **Le fonds renonce également à la restitution des montants correspondant aux pensions alimentaires versées effectivement à un bénéficiaire de l'allocation complémentaire […].**
>
> **Ces montants sont à considérer comme une créance desdits héritiers et à déduire de l'actif de la succession avant la restitution au profit du Fonds national de solidarité».**

3.15. Les retenues

140. Le projet de réforme insère une disposition qui permettra au FNS de faire retenir la composante du REVIS destinée aux frais communs du ménage pour couvrir la fourniture minimale d'énergie et d'eau et pour rembourser des dettes en relation avec les frais d'acquisition ou d'entretien d'un logement occupé par le bénéficiaire.

141. Or, la législation actuelle permet de retenir l'allocation complémentaire jusqu'à concurrence d'un quart pour couvrir les frais d'électricité et de loyers impayés, pour rembourser des dettes notamment en relation avec les frais d'acquisition ou d'entretien d'un logement occupé par le bénéficiaire, pour l'avance de pensions alimentaires ou la restitution des allocations complémentaires indûment touchées, mais avec l'accord du bénéficiaire.

142. Le commentaire des articles argue que cette modification a été prise «dans l'optique de prévention et de réduction des doubles financements publics tout comme pour responsabiliser les allocataires du REVIS». La retenue peut s'opérer sur demande de l'office social compétent, adressée au FNS, au cas où un bénéficiaire du REVIS se présente à l'office social pour demander une aide au paiement de frais d'énergie et de charges en relation avec le logement non payés. Le commentaire ajoute que cette possibilité est à considérer comme une étape préalable à la demande de tutelle aux prestations sociales prévue à l'article 437 du code de la sécurité sociale.

143. La CSL dénonce et demande l'abrogation des dégradations introduites par rapport à la situation actuelle, notamment le fait que l'accord du bénéficiaire n'est plus demandé et que, dans le cas d'une personne isolée, la retenue de la composante destinée aux frais communs du ménage représente non pas un quart mais la moitié de l'allocation d'inclusion.

3.16. Les sanctions progressives

144. Lorsque la personne ne respecte pas le contrat d'activation ou lorsque, par son comportement, elle compromet le déroulement normal des mesures d'activation ou ses chances d'inclusion, les auteurs du projet de loi ont voulu introduire un système de sanction progressif. L'exposé des motifs avance que dans le dispositif actuel, le refus d'obtempérer à un avertissement peut conduire à un retrait complet du RMG et que, d'un jour à l'autre, une personne peut ainsi se retrouver sans aucun revenu et, partant, sans affiliation à la sécurité sociale.

145. L'exécutif luxembourgeois veut ainsi installer un système de sanction graduel et lier l'avertissement, préalable au retrait, à une sanction financière déterminée. Ainsi, la personne relevant de la compétence de l'ONIS pourra se voir réduire le montant total des composantes du REVIS de 20% dû à la communauté domestique, et ce pendant une durée maximale de 3 mois. Si la personne n'obtempère pas à l'avertissement, elle pourra se voir alors retirer le droit au REVIS pendant 3 mois. En cas de faute grave de la part de l'intéressé, le retrait pourra se faire sans avertissement.

146. La présentation faite par le gouvernement est quelque peu trompeuse dans le sens où c'est en réalité un mécanisme de sanction supplémentaire qui est inséré. En effet, à l'heure actuelle, le retrait ne peut se faire qu'après un refus d'obtempérer à un avertissement. Le projet de loi conserve ce mécanisme, qui le limite toutefois dans la durée. Mais surtout, le nouveau texte prévoit que l'avertissement lui-même pourra déjà être accompagné d'une sanction financière; ce qui n'est pas le cas avec le RMG.

147. Par ailleurs, afin d'éviter tout arbitraire, le projet de loi doit définir ce qu'il entend par «comportement» qui compromet le déroulement normal des mesures d'activation ou les chances d'inclusion du bénéficiaire.

3.17. L'exclusion du bénéfice du REVIS

148. La liste de situations conduisant à ce qu'une personne ne puisse prétendre au REVIS a été modifiée et allongée.

149. Le texte de réforme précise désormais qu'une personne bénéficiaire du congé parental pourra éventuellement bénéficier du REVIS, ceci pour ne pas la priver de son droit de s'adonner temporairement à l'éducation de son enfant.

150. Le texte gouvernemental insère une nouvelle éventualité pour refuser le REVIS. Est ici visée la personne qui «a quitté le territoire national pendant une période dépassant trente-cinq jours calendrier au cours d'une même année civile ou ne respecte pas les convocations du Fonds visant le contrôle des conditions d'accès au REVIS».

151. Le projet prévoit une autre catégorie de personnes ne pouvant prétendre au REVIS, celles poursuivant des études supérieures. Le commentaire des articles du projet de loi argue que les «étudiants peuvent prétendre […] à des aides étatiques dispensées sous la forme d'une bourse et d'un prêt, sur demande au Centre de documentation et d'information sur l'enseignement supérieur». Il ajoute que, de toute façon, les étudiants poursuivant des études supérieures ne peuvent matériellement pas remplir la condition qui vise l'obligation de collaborer avec l'ONIS.

152. Par ailleurs, le projet mentionne que les personnes exerçant une activité non salariée seront exclues de l'accès au REVIS.

153. Quant à l'appréciation de critères d'exclusion du bénéfice du REVIS, le FNS prendra en considération, au moment de la demande, les faits qui remontent à moins de 4 mois, au lieu de 6 actuellement. Cette modification qui va dans le bon sens est à saluer.

154. Une autre modification apportée par le texte gouvernemental consiste, selon ses propos, «à redresser un traitement inéquitable des dossiers relatifs au RMG constaté dans la pratique administrative notamment en ce qui concerne le délai d'exclusion aux prestations […]». Le commentaire poursuit: «En effet, à compter de la date d'introduction d'une nouvelle demande, il a été relevé des différences dans le délai de la réouverture du dossier. Ce délai dépend de la rapidité de l'instruction par exemple si le dossier est complet ou si le Fonds doit encore effectuer des instructions supplémentaires […] et par conséquent entraîner des délais de non-bénéfice différents car, pendant l'instruction du dossier, le demandeur ne peut pas non plus prétendre à la prestation. Comme la date de la décision peut donc diverger pour des demandes introduites le même mois et, vu que suivant [les dispositions] actuellement en vigueur, la personne ne peut présenter une nouvelle demande qu'à partir [d']un délai de 3 mois suivant la date de la notification de la décision, il est préférable de situer la date d'exclusion au bénéfice du REVIS au moment où les faits se sont produits. Le Fonds peut précisément déterminer ce moment qui consiste dans la date-fin de la relation de travail, de la date de l'abandon d'un emploi ou encore de la date de l'émission d'une décision rendue par l'ADEM ou la date du refus de collaborer avec l'Office».

155. Cette modification implique ainsi que la suppression du droit au REVIS prendra effet dès le mois de la production des faits incriminés et les 3 mois successifs. Ce qui présente, selon le gouvernement, «l'avantage d'une durée de sanction uniforme pour toutes les personnes». Cette modification sert encore à déterminer le moment à partir duquel une nouvelle demande en obtention pourra être introduite. Actuellement, une nouvelle demande en obtention ne peut être introduite qu'après un délai minimum de 3 mois, mais qui commence à courir à partir de la date de la notification de refus ou du retrait.

156. En outre, le projet de loi stipule que ne pourra prétendre au REVIS la personne qui «ne respecte pas la convention de collaboration signée avec l'[ADEM]» ou «qui refuse de collaborer avec l'[ONIS]».

157. Par ailleurs, le texte de réforme précise plus loin qu'il incombera au FNS, s'il constate pendant la durée du contrat d'activation que les conditions d'accès pour l'obtention du REVIS ou les conditions de ressources ne sont plus remplies, d'en informer l'ONIS et de mettre fin au paiement du REVIS. La cessation du paiement mettra automatiquement fin au contrat d'activation.

158. La CSL peut, en effet, concevoir qu'une personne qui ne respecte pas ses engagements envers l'ADEM ou l'ONIS puisse subir des sanctions. Toutefois, notre Chambre estime que les termes «ne respecte pas la convention» et «refuse de collaborer avec l'[ONIS]» sont trop flous quant à leurs interprétations. Dans ce cadre, un refus ou retrait pur et simple du REVIS n'est pas justifié, d'autant que des sanctions graduelles ont été prévues par ailleurs par le texte soumis pour avis. C'est pour cela que, à défaut de définir précisément ce que ces expressions recouvrent et de prévoir des sanctions progressives avant un éventuel refus ou retrait, notre Chambre demande l'abandon de ces derniers critères.

3.18. La révision de la décision d'octroi et la restitution de l'allocation d'inclusion

159. Le projet de loi prévoit que l'«allocation d'inclusion est supprimée si les conditions qui l'ont motivée viennent à défaillir». «Si les éléments de calcul de l'allocation d'inclusion se modifient ou s'il est constaté qu'elle a été accordée par suite d'une erreur matérielle, l'allocation d'inclusion est relevée, réduite ou retirée avec effet rétroactif».

160. Cette formulation est identique à la législation actuellement en vigueur, excepté l'ajout «avec effet rétroactif». Or, la CSL en demande la suppression car sont aussi visées ici des erreurs matérielles qui peuvent provenir de l'organisme qui attribue l'allocation. L'effet rétroactif va alors pénaliser des bénéficiaires qui n'ont commis aucune faute et ont peut-être déjà utilisé ces fonds de bonne foi.

3.19. La création d'un observatoire des politiques sociales et la mise à l'écart des syndicats

161. Le projet de loi prévoit la création d'un observatoire des politiques sociales. Son objectif est, selon le commentaire des articles, de doter le ministère de tutelle, ses établissements publics et administrations d'une meilleure capacité d'observation, d'expertise et d'évaluation sur leur action et sur les politiques sociales.

162. Cet observatoire sera composé de représentants des départements ministériels traitant de la pauvreté, de la sécurité sociale, du travail et du logement, ainsi que de représentants de l'IGSS et d'un représentant d'un organisme en matière de recherches socioéconomiques. Le commentaire des articles ajoute que l'observatoire pourra s'adjoindre un ou plusieurs experts d'autres ministères, institutions ou organismes engagés dans des travaux d'études et d'analyses. Le commentaire poursuit en avançant que le nouvel organe se chargera de mettre en place des interconnexions entre les données, analyses et études disponibles, avec l'objectif d'avoir une vue plus globale en termes d'impact des politiques sociales.

163. Ce que ne précise ni l'exposé des motifs ni le commentaire des articles c'est que ce nouvel observatoire se substitue aux actuels comité interministériel à l'action sociale et conseil supérieur.

164. Si les représentants siégeant au comité interministériel seront, pour la plupart, repris parmi les membres de l'observatoire, la disparition du conseil supérieur, qui exerce des fonctions consultatives auprès de ce comité, va supprimer de fait l'implication des partenaires sociaux et de la société civile.

165. En effet, le conseil supérieur actuel se compose, entre autres, de quatre membres représentant les syndicats les plus représentatifs, trois représentant les professionnels du travail social, trois représentant les associations gérant des services dans le domaine de l'action sociale, trois représentant les organisations d'employeurs, trois représentant des organismes ayant pour objet la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, ainsi qu'un représentant du Conseil économique et social. Le conseil supérieur a pour mission de dresser l'état des besoins en matière d'action sociale et de proposer les voies et moyens d'y remédier, et adresse, tous les trois ans, à la Chambre des députés un rapport circonstancié.

166. Notre Chambre ne peut accepter une telle mise à l'écart de personnes qui sont à même de rendre compte de la réalité du terrain et demande le maintien du conseil supérieur dans sa composition et ses missions actuelles ou, à tout le moins, de prévoir que des représentants des syndicats et de la société civile soient membres du nouvel observatoire des politiques sociales.

167. Il faut d'ailleurs noter que lorsqu'un bénéficiaire, ou potentiel bénéficiaire, du RMG (ou REVIS) s'estime lésé ou fait face à des difficultés importantes dans le cadre d'une activité, il lui est difficile de se retourner vers un organisme car les problèmes éventuellement rencontrés ne sont pas forcément du ressort des juridictions du travail ou de la sécurité sociale. En effet, le projet de loi prévoit que «[c]ontre les décisions prises par le Fonds, la personne concernée dispose d'un recours devant le Conseil arbitral et devant le Conseil supérieur de la sécurité sociale suivant les dispositions de l'article 455 du code de la sécurité sociale». Or, ce recours n'est pas prévu par rapport aux décisions et agissements de l'ONIS.

168. Notre Chambre demande que le dispositif prévu dans le cadre de l'ADEM (article 527-1 du code du travail), à savoir celui concernant la commission spéciale de réexamen, soit repris à l'égard du FNS et de l'ONIS. En effet, les décisions de refus ou de retrait concernant le REVIS pourront ainsi faire l'objet d'une demande en réexamen auprès d'une commission spéciale composée de trois membres représentant les employeurs et de trois membres représentant les assurés. En outre, contre les décisions prises par la commission spéciale, un recours pourra être porté devant le Conseil arbitral. Un appel contre les décisions de celui-ci pourra ensuite être porté devant le Conseil supérieur. Par ailleurs, la diversité des parcours de vie et professionnels, évoquée plus haut, doit également être prise en compte dans le cadre des examens relatifs aux recours.

169. Par ailleurs, la CSL considère que le dispositif du REVIS fait partie de la Sécurité sociale au sens large. Avec son approche universaliste, l'assistance sociale, dont relève le revenu minimum, est prévue comme système supplémentaire afin d'aider les personnes qui ne peuvent bénéficier du système principal d'assurance sociale, ou qui en reçoivent des prestations insuffisantes. En effet,le parcours d'un individu ne peut pas être strictement segmenté. Une personne qui n'a plus droit aux indemnités de chômage pourra se voir obliger, le cas échéant, de recourir au RMG (ou REVIS). Par ailleurs, le projet de loi sous rubrique renforce les interactions entre chômage et REVIS, faisant de l'inscription auprès de l'ADEM une condition d'éligibilité au REVIS.

Notons que dans ses publications, le ministère de la Sécurité sociale considère également le RMG comme dispositif relevant du droit de la Sécurité sociale[1].

C'est pourquoi, à l'instar des différentes branches de la Sécurité sociale, la CSL requiert que les syndicats soient représentés au niveau du comité directeur du FNS; ceci aussi afin d'assurer une gestion plus transparente du FNS et une approche globale cohérente en faveur des bénéficiaires (potentiels) du REVIS.

[1] Droit de la Sécurité sociale, La Sécurité sociale – 2016, Inspection générale de la Sécurité sociale, Ministère de la Sécurité sociale.

La désignation des représentants des syndicats devrait se faire soit directement par les organisations syndicales ayant la représentativité nationale générale, soit indirectement via les chambres professionnelles à l'instar des autres institutions de la Sécurité sociale.

3.20. Le revenu pour personnes gravement handicapées

170. Le projet de loi aura des dommages collatéraux, à savoir que le revenu pour personnes gravement handicapées ne sera plus adapté automatiquement à l'augmentation du REVIS.

171. La CSL dénonce et s'oppose à cette dégradation.

3.21. L'adresse de référence

172. L'exposé des motifs précise que, pour les personnes sans-abris ou exclus de logement, l'accès au REVIS est facilité avec l'introduction de l'adresse de référence par la loi relative à l'identification des personnes physiques.

173. Cette adresse de référence prévoit, pour certaines personnes n'ayant pas de résidence au Luxembourg ou à l'étranger qu'ils pourraient occuper de façon habituelle, l'inscription à une adresse de référence sur le registre principal, sous condition qu'ils soient présumés présents sur le territoire communal pendant une durée dépassant 6 mois sur une période de référence de 12.

4. En conclusion

174. La CSL ne peut marquer son accord aux projets de loi et de règlement grand-ducal relatifs au REVIS. Notre Chambre demande que les textes soient revus en tenant compte des différentes objections et propositions formulées dans le présent avis.

4.1. Du montant

175. Concernant notamment les nouveaux montants du REVIS, la CSL salue l'augmentation de ceux destinés aux enfants (environ 90 euros) ainsi que l'introduction d'une majoration en présence d'un ménage monoparental (64,36 euros). La hausse de l'allocation supplémentaire à partir du troisième adulte (environ 300 euros) n'est pas négligable, bien qu'elle concerne une toute petite frange des bénéficiaires.

176. Toutefois, notre Chambre déplore le fait que les montants de l'allocation d'inclusion pour le premier et le deuxième adulte, y inclus les frais communs du logement, soient restés à des niveaux identiques à ceux du RMG. La comparaison d'écart effectuée pour différents types de ménages, entre d'une part le cumul du REVIS avec les allocations familiales et d'autre part le seuil de risque de pauvreté, montre clairement que les montants envisagés ne sortent aucunement ces communautés domestiques de la précarité. Les montants du REVIS proposés par le gouvernement ne sont dès lors pas à la hauteur des enjeux.

177. Sur ce sujet, la CSL se permet de rappeler ses remarques faites dans ses avis du 13 décembre 2016. En effet, les montants du RMG n'ont plus connu de nouvelle fixation depuis le 1er janvier 2011. Le résultat est que ces montants n'ont donc pas connu la même évolution que le SSM. C'est pourquoi notre Chambre revendique une fixation du REVIS qui rattrape le décalage qui subsiste par rapport au SSM (différence de 1,6 point de pourcentage en défaveur du REVIS entre 2006 et 2017), et que celui-ci suive de manière automatique l'évolution du SSM.

178. En parallèle, la CSL souligne qu'elle a également revendiqué une augmentation du SSM. Son montant brut est dangereusement proche du seuil de risque de pauvreté. Ce qui signifie que le SSM net y est inférieur. C'est pourquoi, notre Chambre a revendiqué une augmentation structurelle du SSM qui le placerait à un niveau lui permettant de dépasser le seuil de risque de pauvreté (couplée toujours à une adaptation du REVIS qui se calquerait automatiquement sur celle du SSM).

179. En outre, la CSL se montre critique face à la nouvelle notion d'allocation réduite. Cette dernière pourra diviser par deux le montant auquel un bénéficiaire adulte isolé peut prétendre.

4.2. De l'immunisation

180. Pour ce qui concerne le nouveau mécanisme d'immunisation des revenus, la CSL critique ses effets pervers. En effet, il va surtout pénaliser les personnes qui occupent des emplois à temps partiel, mais également les ménages de deux adultes où l'équivalent d'un seul SSM est perçu. Notre Chambre le dénonce. En outre, elle trouve encore plus inacceptable que, par rapport à la situation actuelle, soient également pénalisés des ménages avec enfants à charge, y compris des ménages monoparentaux! Le côté «incitatif à travailler» devient dès lors punitif!

181. En conséquence, notre Chambre demande que le côté incitatif, qui vise à augmenter le revenu brut total du ménage, soit conservé lorsque l'intensité de travail de celui-ci augmente, mais sans pourtant introduire des pénalités, c'est-à-dire réduire le revenu brut total des personnes, par rapport à la situation actuelle du RMG. En effet, le fait que dans un ménage tous les adultes ne travaillent pas à temps complet

n'est pas forcément le reflet d'une absence de volonté de «s'activer», mais peut tout simplement résulter de difficultés réelles à trouver un emploi ou d'augmenter son temps de travail.

182. En outre, la politique d'activation présentée par le gouvernement pourrait avoir des effets pervers pour certaines familles monoparentales: une mère seule qui augmente son temps de travail pourra voir son gain pécuniaire être rogné, ou même devenir négatif, du fait des frais déboursés pour la garde de son enfant. Cet élément doit être pris en compte.

183. Une solution pourrait consister à rehausser le pourcentage de l'immunisation directe des revenus et à s'assurer que le revenu brut total (revenu immunisable brut + REVIS brut) ne devienne pas, dans les faits, moins avantageux par rapport à la situation qui prévaut dans le cadre du RMG.

4.3. Des modalités de la demande

184. La CSL regrette la disparition de la possibilité de présenter sa demande en obtention de l'allocation complémentaire à l'office social de la commune, dont la décision d'octroi ou de refus doit être notifiée au plus tard dans les 30 jours. En outre, elle s'oppose vivement à l'abrogation de la notion de «cas d'urgence» où une décision provisoire d'octroi peut être prise dans les 24 heures.

185. Notre Chambre souhaite également que le projet de loi mentionne explicitement que l'obligation de rechercher un travail et d'être inscrit à l'ADEM ne joue plus dès l'âge où la personne bénéficie d'une pension de vieillesse, éventuellement anticipée, c'est-à-dire à partir de 57 ans le cas échéant.

4.4. De la détermination des ressources

186. La CSL relève également que le dernier alinéa du paragraphe 5 de l'actuel article 20, qui veut que «[s]i les ressources de la fortune immobilière […] ne dépassent pas de cinquante pourcent les seuils correspondants du revenu minimum garanti […], le ou les requérants peuvent demander que la valeur intégrale de cette fortune immobilière ne soit pas prise en considération pour la détermination du revenu intégral», sera supprimée par le projet de loi. Le commentaire des articles argue que cette suppression se justifie faute d'application et afin de traiter à égalité tous les demandeurs détenteurs d'une fortune immobilière. Néanmoins, la CSL y voit une dégradation et dénonce la pénalisation de certains bénéficiaires par rapport à la situation actuelle.

187. Autre point de détérioration, c'est le doublement pur et simple des coefficients utilisés pour l'évaluation de la fortune immobilière des terrains forestiers ou agricoles et des immeubles d'habitation. Notre Chambre s'oppose à ce nouvel obstacle qui rend plus difficiles les conditions d'octroi du REVIS.

4.5. Des sanctions et de la restitution du REVIS

188. Notre Chambre rejette les sanctions dites «progressives». La présentation faite par le gouvernement est quelque peu trompeuse dans le sens où c'est en réalité un mécanisme de sanction supplémentaire qui est inséré. En effet, à l'heure actuelle, le retrait ne peut se faire qu'après un refus d'obtempérer à un avertissement. Le projet de loi conserve ce mécanisme, qui le limite toutefois dans la durée. Mais surtout, le nouveau texte prévoit que l'avertissement lui-même pourra déjà être accompagné d'une sanction financière; ce qui n'est pas le cas avec le RMG.

189. La CSL applaudit l'évolution favorable qui consiste, pour la restitution du REVIS du bénéficiaire revenu à meilleure fortune, de ne plus prendre en compte les revenus provenant d'une occupation

professionnelle. Toutefois, notre Chambre souligne que doivent également être exclus de la définition de «la meilleure fortune», les revenus provenant d'une pension de vieillesse, d'invalidité, de survie ou encore les prestations dues au titre de l'assurance accident.

4.6. Des représentants des assurés

190. Notre Chambre s'oppose à la disparition du conseil supérieur, qui exerce des fonctions consultatives auprès du comité interministériel à l'action sociale, car elle supprime de fait l'implication des partenaires sociaux et de la société civile. La CSL ne peut accepter une telle mise à l'écart de personnes qui sont à même de rendre compte de la réalité du terrain et demande le maintien du conseil supérieur dans sa composition et ses missions actuelles ou, à tout le moins, de prévoir que des représentants des syndicats et de la société civile soient membres du nouvel observatoire des politiques sociales.

191. Par ailleurs, la CSL considère que le dispositif du REVIS fait partie de la Sécurité sociale au sens large ; le projet de loi sous rubrique renforce d'ailleurs, les interactions entre chômage et REVIS, faisant de l'inscription auprès de l'ADEM une condition d'éligibilité au REVIS.

C'est pourquoi, à l'instar des différentes branches de la sécurité sociale, la CSL requiert que les syndicats soient représentés au niveau du comité directeur du FNS; ceci aussi afin d'assurer une gestion plus transparente du FNS et une approche globale cohérente en faveur des bénéficiaires (potentiels) du REVIS.

192. Enfin, notre Chambre demande que le dispositif prévu dans le cadre de l'ADEM (article 527-1 du code du travail), à savoir celui concernant la commission spéciale de réexamen, soit repris à l'égard du FNS et de l'ONIS. En effet, les décisions de refus ou de retrait concernant le REVIS pourront ainsi faire l'objet d'une demande en réexamen auprès d'une commission spéciale composée de trois membres représentant les employeurs et de trois membres représentant les assurés.

4.7. Du revenu pour personnes gravement handicapées

193. La CSL dénonce aussi le fait que le revenu pour personnes gravement handicapées ne sera plus adapté automatiquement à l'augmentation du REVIS.

4.8. En résumé

194. En conclusion, si notre Chambre s'inscrit en faux contre les projets sous avis, c'est parce que les textes proposés, qui disent vouloir «activer» davantage les bénéficiaires du REVIS, manquent leurs objectifs premiers qui sont l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté. Et si la CSL sait reconnaître les éléments positifs du projet de loi, elle requiert que soient corrigées les nouvelles dispositions, présentées plus haut, qui viennent pénaliser des personnes qui, rappelons-le, se trouvent dans des situations de précarité.

Luxembourg, le 16 mai 2017

Pour la Chambre des salariés,

Norbert TREMUTH
Directeur

Jean-Claude REDING
Président

L'avis a été adopté à l'unanimité.