

Luxembourg, le 3 juillet 2017

Projet de loi n° 7113 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 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 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.

Projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'application de la loi du jj/mm/aaaa 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 modifiée du 27 septembre 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 médico-social 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 commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers

### Résumé synthétique

Le projet de loi sous avis a pour objet de remplacer l'actuel « revenu minimum garanti » (ci-après « RMG ») par le « revenu d'inclusion sociale » (ci-après « REVIS ») afin, selon l'exposé des motifs, de tenir compte des réalités économiques et sociales nouvelles et de prendre en considération les difficultés d'application et de mise en œuvre du RMG, ce dernier ayant manifestement donné lieu à des « trappes à l'inactivité » n'encourageant pas ou peu les bénéficiaires concernés à augmenter leur intensité de travail. Ce phénomène a pendant de nombreuses années fait l'objet de critiques de la part de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers.

Le montant du REVIS sera à la fois fonction de la composition de la communauté domestique et du niveau de revenu de celle-ci. Il se subdivisera en une « allocation d'inclusion » (destinée à combler la différence entre un montant maximum prédéfini dans le projet de loi et la somme des ressources dont la communauté domestique dispose) et une « allocation d'activation » (destinée à soutenir une personne participant à une mesure d'activation).

Dans le nouveau dispositif REVIS, le mécanisme d'immunisation actuel de 30% du barème RMG appliqué en cas de présence de revenus immunisables dans le ménage est remplacé par une immunisation directe de 25% de ces revenus, quel que soit leur niveau, ce que les deux chambres professionnelles approuvent. Le but du REVIS est d'offrir des mesures d'activation dans un même ménage pour chaque adulte.

Les deux chambres professionnelles demandent comme dans le passé dans le cadre du RMG que les autorités réalisent une analyse approfondie des seuils du futur REVIS et des modes d'attribution des prestations liées au REVIS, sachant qu'en effet la comparaison entre les seuils du REVIS et ceux du salaire social minimum (ci-après « SSM ») démontre le problème fondamental des disparités et décalages entre divers instruments dits de protection sociale : comment justifier qu'une personne qui travaille gagne, sous certaines hypothèses, moins qu'une personne qui ne travaille pas et qui bénéficie actuellement du RMG ou à l'avenir du REVIS?

Les deux chambres professionnelles se demandent singulièrement si la réforme produira l'effet escompté, à savoir l'élimination de la « trappe à l'inactivité » s'il est prévu de fixer les montants mensuels du REVIS pour une communauté domestique composée de deux adultes, avec ou sans enfants, systématiquement au-dessus du SSM. Elles relèvent par ailleurs, qu'actuellement sur les plus de 20.000 personnes faisant partie d'un ménage bénéficiant du RMG, seulement 11% sont soumis à l'obligation de participer à une activité d'insertion professionnelle et 89% en sont dispensés.

Elles ne peuvent pour le surplus que souscrire à l'objectif général du présent projet de loi visant à établir un système cohérent de politiques de stabilisation et d'activation sociales et de politiques d'insertion professionnelle où l'ADEM sera à l'avenir le premier interlocuteur du demandeur du REVIS en vue de l'établissement de son profil.

En faisant abstraction des autres instruments sociaux et en comparant uniquement les revenus disponibles d'un ménage concerné, les deux chambres professionnelles comprennent que le mécanisme d'immunisation tel que proposé pourrait s'avérer adapté en

vue d'accentuer les incitations, pour les bénéficiaires du futur REVIS, à l'augmentation de leur temps de travail.

Toutefois, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers voient d'un œil critique que les montants du REVIS se situent systématiquement à un niveau supérieur à ceux du RMG actuel pour le cas où le/les bénéficiaires ne touchent aucun revenu (ménages monoparentaux avec un ou deux enfants ; ménages à deux adultes avec un ou deux enfants ; etc.). Elles déplorent dès lors le fait que le nouveau dispositif REVIS reste particulièrement généreux pour les bénéficiaires sans activité aucune. En outre, les montants du dispositif REVIS augmentent plus rapidement en cas de présence d'un ou de plusieurs enfants voire plusieurs adultes dans le ménage que ceux du dispositif RMG. D'autre part, si le montant du REVIS est quasiment au même niveau que celui du RMG pour un adulte seul ou pour deux adultes sans enfant, il est surprenant de noter qu'une communauté avec trois adultes (sans enfant) bénéficie d'un accroissement substantiel de +12% par rapport au dispositif RMG actuel. En outre, augmenter le SSM afin d'accroître son écart avec le REVIS ne peut être une solution, le SSM étant déjà élevé et fortement perturbateur du marché du travail luxembourgeois.

Toutefois, si un des objectifs du REVIS est plus que louable, à savoir « lutter contre la pauvreté », les deux chambres professionnelles estiment que ce dernier ne constitue guère une réponse efficace à cet égard. D'une part, un meilleur ciblage des transferts sociaux, via davantage de sélectivité sociale, pourrait, par exemple, mieux concourir à l'atteinte des objectifs en termes de réduction du taux de pauvreté. De plus, les automatismes réglementaires afférents, sans sélectivité sociale, tendent à exacerber les écarts entre les hauts et les bas salaires et contribuent à renforcer la problématique de l'exposition à la pauvreté relative. D'autre part, selon les deux chambres professionnelles, une hausse du montant du REVIS peut engendrer des velléités de renégociations salariales dans le chef des personnes rétribuées au voisinage du SSM, possibles hausses qui, à leur tour, alimentent de nouvelles spirales salariales inflationnistes et dégradent encore davantage la compétitivité-coût et prix du Luxembourg dans une perspective internationale.

Au-delà des considérations générales sur la nécessité de combattre la pauvreté, les deux chambres professionnelles se demandent si le Gouvernement ne devrait pas reconsidérer pour des raisons d'équité sociale certains des montants prévus par le dispositif REVIS (« montant forfaitaire de base par adulte » et « montant couvrant les frais communs du ménage »), tout en faisant une distinction plus claire entre les ménages monoparentaux avec un ou plusieurs enfants et les ménages à plusieurs adultes (avec ou sans enfants) voire composés d'un seul adulte. Dès lors, la question de la cohérence de la présente réforme avec les autres instruments de politique sociale et familiale reste posée. Les deux chambres estiment également que le montant total du REVIS ainsi que des différents transferts sociaux dont la personne bénéficie doivent être pris en compte afin d'évaluer la situation économique de cette dernière.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers approuvent les dispositions qui concernent les moyens mis en œuvre en vue de réaliser une activation sociale et professionnelle efficace sur le terrain, car seule une mise en œuvre stricte pourra engendrer un changement de mentalité auprès d'une frange de bénéficiaires du futur REVIS. Elles demandent également que le nouveau système fasse l'objet d'une évaluation après trois années d'application.

Etant donné que les « économies » escomptées dans l'évaluation de l'impact financier de la réforme reposent sur une pure hypothèse de « responsabilisation », voire de « change-

ment de mentalité » des bénéficiaires du dispositif futur, une approche prudente est de mise dans ce contexte. Il se peut, par ailleurs que les frais d'encadrement réels soient supérieurs à ceux estimés par le projet de loi. En effet, le transfert des dossiers du nouvel « Office national d'inclusion sociale » (ci-après « ONIS ») vers l'ADEM se fera moins régulièrement que prévu par l'évaluation *ex ante*, pour autant que l'activation des bénéficiaires soit supérieure grâce au nouveau dispositif.

En outre, les deux chambres professionnelles s'opposent à toute adaptation des montants « *en une ou plusieurs étapes* » sans que le projet de loi sous rubrique ne prévoise une appréciation détaillée émanant d'une instance de contrôle (par exemple par le biais d'un rapport circonstancié de l'IGSS) et sans mise en relation préalable avec toutes les autres mesures sociales existantes visant à combattre l'exclusion sociale au Luxembourg. Les deux chambres professionnelles s'opposent encore à la possibilité de prévoir à l'avance une adaptation des montants du REVIS par la voie d'un règlement grand-ducal, adaptation cadrée pour le surplus par un plafond extrêmement élevé de 25% prévu par le projet de loi sous avis, ce qui est dénué de toute logique et ce qui risque d'ouvrir la voie à des décisions politiques allant à contresens des objectifs poursuivis par la présente réforme.

Sachant que, dans certains cas, l'indépendant voire le patron d'une entreprise individuelle peut se retrouver dans une situation critique en termes de revenu, notamment lors de la phase de lancement de son activité, impactant fortement la situation financière du ménage (monoparental dans certains cas), les deux chambres professionnelles font appel aux auteurs du projet de loi d'analyser la possibilité de prévoir l'éligibilité au dispositif REVIS des personnes exerçant une activité au titre d'indépendant.

Les deux chambres professionnelles s'opposent au fait qu'il y ait recours à un avis quelconque des services de santé au travail dans le cadre de la procédure de dispense prévue. Cette mission ne tombant pas dans les compétences du médecin du travail, elles demandent aux auteurs de remplacer le recours à un avis des services de santé au travail par un avis de la part du médecin de l'ADEM.

Finalement, les deux chambres professionnelles se posent la question de l'utilité de la création d'un observatoire des politiques sociales, ce d'autant plus qu'il existe des organismes ayant une mission d'étude et d'analyse, tel le LISER (Luxembourg Institute for Socio-Economic Research), qui devraient pour le moins être étroitement associés. Sachant que les « politiques sociales » dépassent largement le cadre de la seule politique de lutte contre la pauvreté, mais comprend également l'intégration, la sécurité sociale, le travail, voire le logement, on peut se demander pourquoi l'ensemble de ces politiques sont « observées » sous la seule autorité du ministre compétent pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et non celui ayant l'emploi dans ses attributions. Etant donné que l'actuel conseil supérieur à l'action sociale, qui exerce une mission consultative auprès de l'actuel comité interministériel à l'action sociale et qui se compose, entre autres, de trois représentants d'employeurs et de quatre représentants des syndicats les plus représentatifs, est supprimé, les deux chambres professionnelles demandent à ce que les employeurs soient représentés également au sein du nouvel observatoire prévu par le projet de loi.

Le projet de loi sous avis a pour objet, conformément au programme gouvernemental de 2013, de remplacer le RMG par le REVIS tout en tenant compte des réalités économiques et sociales dites nouvelles et prenant en considération « *les difficultés d'application et de mise en œuvre du RMG* ». Cette réforme d'envergure est réalisée par le biais d'un texte « autonome et non modificatif », introduisant le nouveau système du REVIS tout en abrogeant la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti. Le projet de loi sous rubrique tend, d'une part, à « *responsabiliser davantage les bénéficiaires* » du nouveau dispositif et, d'autre part, à « *multiplier les chances de tous d'accéder à leur inclusion sociale dans la société* », deux objectifs auxquels les deux chambres professionnelles peuvent souscrire entièrement.

Le projet de règlement grand-ducal sous avis vise quant à lui à préciser certains éléments et modalités, tels que définis par le projet de loi.

Au regard de l'importance du présent projet de loi et du projet de règlement grand-ducal d'exécution ainsi que de leurs répercussions sur la société et l'ensemble des entreprises luxembourgeoises, les deux chambres professionnelles estiment utile et nécessaire de prendre position à travers un avis commun.

## **1. Considérations générales**

### **1.1. Analyse du projet de loi sous avis**

Par référence à l'exposé des motifs, le présent projet de loi vise à relever quatre défis essentiels et poursuit quatre grands objectifs, que la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers approuvent en général :

- « parer aux trappes à l'inactivité » et partant remédier au fait que le dispositif actuel du RMG n'encourage pas, ou peu, de nombreux bénéficiaires à augmenter leur intensité de travail, et notamment le deuxième apporteur de revenu ;
- récompenser le travail (« également le travail à temps partiel ») en réexaminant le mécanisme d'immunisation de revenus ;
- remédier au manque de cohérence entre les politiques d'activation sociale et d'insertion par le travail ;
- mieux cibler les prestations (« pour soutenir notamment les familles avec enfants et les familles monoparentales »).

Les objectifs cités et commentés dans l'exposé des motifs du projet de loi sous avis sont :

- concrétiser une approche d'inclusion sociale ;
- établir un système cohérent de politiques de stabilisation, d'activation sociale et de réinsertion professionnelle ;
- agir contre la pauvreté des enfants et des familles monoparentales ;
- procéder à une simplification administrative.

Le dispositif actuel du RMG prévoit soit une indemnité d'insertion, soit une allocation complémentaire ou, en fonction de la composition du ménage, le paiement simultané des deux prestations. Le RMG a donc pour rôle de lutter contre l'exclusion sociale, en assurant des moyens suffisants d'existence et des mesures d'insertion professionnelle et sociale. L'indemnité d'insertion est accordée aux personnes aptes à suivre des mesures

d'insertion qui prennent la forme d'une affectation temporaire, soit à des travaux d'utilité collective auprès de l'Etat, des communes, des établissements publics, des établissements d'utilité publique, ou de tout autre organisme ou association d'utilité publique poursuivant un but non lucratif, soit à des stages en entreprise. L'indemnité payée est égale au taux horaire du salaire social minimum pour un travailleur non qualifié multiplié par le nombre d'heures à fournir. L'allocation complémentaire est quant à elle destinée à compenser la différence entre les montants maxima du RMG et la somme des ressources dont la communauté domestique dispose.

Selon le texte du projet de loi, le nouveau dispositif REVIS confère des moyens d'existence de base qui peuvent être associés à des mesures d'activation sociale et professionnelle.

Le montant du REVIS est à la fois fonction de la composition de la communauté domestique et du niveau de revenu de celle-ci. Il se subdivise en une « allocation d'inclusion » (destinée à combler la différence entre un montant maximum prédéfini dans le projet de loi et la somme des ressources dont la communauté domestique dispose) et une « allocation d'activation » (destinée à soutenir une personne participant à une mesure d'activation). L'allocation d'inclusion se scinde en une « composante forfaitaire de base par personne »<sup>1</sup> (majorée pour chaque enfant vivant dans un ménage et majorée une seconde fois pour chaque enfant d'un ménage monoparental) et en une « composante pour les frais communs par ménage »<sup>2</sup>.

L'âge minimum donnant accès au REVIS est maintenu à vingt-cinq ans comme dans le dispositif du RMG.

Dans le nouveau dispositif REVIS, le mécanisme d'immunisation actuel de 30% du barème RMG appliqué en cas de présence de revenus immunisables dans le ménage est remplacé par une immunisation directe de 25% de ces revenus. Dès lors, seulement 75% de ces revenus dits « immunisables » sont pris en compte pour le calcul du REVIS<sup>3</sup>. Ainsi, 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. Selon les auteurs, avec ce nouveau mode de calcul du REVIS, « *l'intensité de travail et toute augmentation de l'intensité de travail est valorisée en termes monétaires* ».

En outre, il est prévu d'immuniser les pensions alimentaires pour les enfants à hauteur de 25% indépendamment du fait que la pension alimentaire soit effectivement payée par le débiteur ou qu'elle ne soit avancée par le Fonds national de solidarité<sup>4</sup> (ci-après « FNS ») qui devient le seul organisme compétent en matière d'instruction, d'octroi et de gestion des demandes et de paiement du REVIS. Ce réagencement au niveau organisationnel répond, aux dires des auteurs du projet de loi, à l'objectif de simplification administrative.

---

<sup>1</sup> Montant forfaitaire de base par adulte (88,25 euros indice 100 ou 701,18 euros indice 794,54), montant forfaitaire de base pour chaque enfant pour lequel un membre de la communauté domestique bénéficie des allocations familiales (27,40 euros indice 100 ou 217,70 euros indice 794,54) et majoration pour chaque enfant vivant dans une communauté domestique composé d'un seul adulte et qui bénéficie des allocations familiales pour cet enfant (8,10 euros indice 100 ou 64,36 euros indice 794,54).

<sup>2</sup> Montant par communauté domestique (88,25 euros indice 100 ou 701,18 euros indice 794,54).

<sup>3</sup> Le mécanisme d'immunisation ne s'applique pas au revenu pour personnes gravement handicapées, qui n'est pas pris en compte en tant que revenu de remplacement dans le REVIS.

<sup>4</sup> Sur base de la loi modifiée du 26 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires.

Le but du REVIS est d'offrir des mesures d'activation dans un même ménage pour chaque adulte, tout en tenant compte de ses difficultés particulières et de ses compétences. Ainsi, le projet de loi prévoit la levée de l'interdiction d'une deuxième mesure d'insertion dans une communauté domestique, voire la possibilité de réaliser plusieurs mesures d'activation au sein d'une communauté domestique.

En cas de non-respect du contrat d'activation et en cas de refus d'obtempérer à l'avertissement, un système progressif prévoit la réduction de 20% du montant total du REVIS d'une communauté domestique pendant une durée maximale de trois mois et puis le retrait du REVIS pour le mois au cours duquel le refus d'obtempérer a été constaté et les trois mois subséquents.

Selon l'exposé des motifs, l'application de la présente réforme n'entraîne plus de doubles financements publics, notamment en cas d'hospitalisations prolongées au Luxembourg ou à l'étranger, ou encore en cas de longs séjours dans des établissements de soins. Les personnes concernées toucheront un « REVIS réduit » pendant le temps de l'hospitalisation ou de séjour prolongé, correspondant à ladite « composante forfaitaire de base ».

Dans le même objectif d'éviter les doubles financements, les « Offices sociaux » pourront à l'avenir retenir la composante destinée aux frais communs du ménage afin de payer les factures relatives aux frais domestiques d'énergie (prévus par la loi du 18 décembre 2009 sur l'aide sociale) ou des charges en relation avec le logement.

Pour les personnes sans-abris ou éprouvant l'exclusion par le logement, l'accès au REVIS est facilité avec l'inscription de la personne concernée à une adresse de référence sur le registre principal à condition que cette personne soit présumée présente sur le territoire communal pendant une durée dépassant six mois sur une période de référence de douze mois.

En matière de détermination de la fortune immobilière, au cas où le demandeur ne peut pas produire d'attestation relative à la valeur de cette fortune (ou s'il ne marque pas son accord à une évaluation du FNS), il est prévu par le projet de loi sous avis qu'il puisse apporter un acte notarié ou une expertise déterminant la valeur de sa fortune.

L'exposé des motifs<sup>5</sup> rappelle qu'environ 10.000 ménages et 20.000 bénéficiaires ont touché une allocation complémentaire RMG en 2015, les ménages avec enfants représentant environ un tiers des ménages bénéficiaires, dont 13% de ménages monoparentaux avec un ou plusieurs enfants. Il est intéressant de noter par ailleurs, qu'en 2015, le coût des prestations brutes<sup>6</sup> afférentes a été d'environ 165 millions d'euros. A peu près 30% des membres des ménages bénéficiaires avaient moins de 18 ans tandis que la tranche d'âge allant de 30 ans à 49 ans représente également à peu près 30% des membres des ménages bénéficiaires. Au vu du nombre considérable de bénéficiaires, les deux chambres professionnelles saluent la nouvelle orientation de la réforme vers davantage de « stabilisation et d'activation sociales » et d'insertion professionnelle.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers développent ci-après plus particulièrement certains aspects relatifs aux objectifs et à l'orientation du REVIS ainsi que certains aspects relatifs à l'évaluation de l'impact de la réforme, en particulier au niveau financier.

---

<sup>5</sup> Point 4 de l'exposé des motifs intitulé « Le RMG aujourd'hui : chiffres-clés ».

<sup>6</sup> Allocation complémentaire et/ou indemnité d'insertion.

### **1.1.1. Concernant la nouvelle orientation de la réforme vers davantage de « stabilisation et d'activation sociales » et d'insertion professionnelle**

Selon les auteurs du projet de loi sous rubrique, suite à une analyse et un bilan du dispositif RMG, ce dernier a manifestement donné lieu à des « trappes à l'inactivité » n'encourageant pas ou peu les bénéficiaires concernés à augmenter leur intensité de travail. En effet, compte tenu des avantages liés au RMG et parce que le RMG équivaut à 70% du salaire social minimum (SSM), les gains monétaires du passage du RMG à un emploi rémunéré au voisinage du SSM peuvent paraître faibles, voire être inexistantes suivant la composition du ménage.

Ce constat énoncé dans l'exposé des motifs et confirmé par des « organisations non gouvernementales » ainsi que par la Commission européenne dans les rapports-pays adressés au Luxembourg dans le cadre du semestre européen, a fait pendant de nombreuses années l'objet de critiques de la part de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers<sup>7</sup>.

A maintes reprises, elles ont mis en exergue le phénomène de démotivation rattaché au dispositif RMG en vigueur. Ainsi, elles n'ont cessé de réitérer, notamment dans le contexte des adaptations régulières des montants RMG, qu'elles ne partageaient nullement le point de vue du Gouvernement selon lequel les seuils du RMG s'inscrivaient de façon harmonieuse dans la hiérarchie des montants des autres prestations sociales existantes. Les deux chambres professionnelles ont ainsi demandé dans le passé que les autorités réalisent une analyse approfondie des seuils du RMG et des interactions des prestations liées au RMG avec d'autres paramètres et prestations sociales définis dans d'autres cadres légaux.

Dans le cadre de la présente réforme, cette revendication garde toute son actualité.

En effet, la comparaison entre les seuils actuels du RMG et ceux du SSM démontre le problème fondamental des disparités et décalages entre divers instruments dits de protection sociale. Ainsi, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers attirent l'attention sur le fait qu'une communauté domestique composée de deux adultes a droit, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, à 2.101,80 euros (indice 794,54), et qu'un travailleur non-qualifié gagne, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, un SSM de 1.998,59 euros (indice 794,54). Par conséquent, abstraction faite de l'allocation complémentaire, si ce travailleur fait partie d'une communauté domestique avec une personne sans revenus, leurs rentrées totales seront plus faibles. Cette comparaison ne tient pas compte, dans le chef du bénéficiaire du RMG, du droit à d'autres transferts sociaux et notamment l'allocation de vie chère.

Après l'entrée en vigueur de la réforme projetée par le projet de loi sous avis, l'allocation d'inclusion REVIS pour un ménage composé de deux adultes et sans enfant correspondra à un montant de 2.103,55 euros (indice 794,54), soit 5,25% de plus que le SSM.

Alors que les montants du REVIS, compilés aux autres transferts sociaux, doivent permettre aux bénéficiaires de vivre décemment, la question qui préoccupe les deux chambres professionnelles depuis longtemps est celle de savoir comment justifier qu'une

---

<sup>7</sup> Les deux chambres professionnelles se sont vues confirmées dans leurs analyses par l'OCDE qui, en 2012 déjà, invitait le Luxembourg à « [...] remédier à l'insuffisance des incitations à travailler générée par le revenu minimum garanti au moyen d'une expansion des prestations liées à l'exercice d'un emploi, du renforcement continu des politiques d'activation et de l'amélioration de la formation » et recommandait « [...] d'améliorer la conception du revenu minimum garanti (RMG) afin d'éviter les cas ou davantage de travail ne procure pas de complément de revenu, tout en renforçant les politiques d'activation et de formation » (voir exposé des motifs du projet de loi sous avis).



personne qui travaille gagne, sous certaines hypothèses, la même chose, voire moins qu'une personne qui ne travaille pas et qui bénéficie du RMG ou à l'avenir du REVIS ? En outre, augmenter le SSM afin d'accroître son écart d'avec le RMG ne peut être une solution, le SSM étant déjà élevé et fortement perturbateur du marché du travail luxembourgeois.

La Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers ont soulevé à de multiples reprises par le passé qu'une telle situation porte gravement préjudice à la motivation au travail des travailleurs peu qualifiés et, partant, est très peu incitatrice quant à la réintégration des bénéficiaires dans le marché du travail.

Il est prévu de fixer les montants mensuels du REVIS<sup>8</sup> pour une communauté domestique composée de deux adultes, avec ou sans enfants, systématiquement au-dessus du SSM.

Les deux chambres professionnelles renvoient à leur analyse détaillée des montants du REVIS au chapitre 1.1.1.1 ci-dessous.

Elles ne peuvent pour le surplus que souscrire à l'objectif général du présent projet de loi visant à établir un système cohérent de « politiques de stabilisation et d'activation sociale » et de « politiques d'insertion professionnelle ».

Tout en respectant les compétences et la situation personnelle des bénéficiaires du REVIS, les mesures d'activation sociale ciblées visent, en premier lieu, à stabiliser les bénéficiaires pour ensuite les orienter vers des mesures d'insertion.

La réforme prévoit explicitement une organisation des mesures d'insertion proposées aussi bien par le nouvel ONIS<sup>9</sup> que par l'ADEM suivant un fil conducteur commun, où l'ADEM sera à l'avenir le premier interlocuteur du demandeur du REVIS en vue de son profilage.

En fonction du besoin de suivi du demandeur du REVIS, il sera soit suivi et conseillé par l'ADEM (suivi régulier en vue d'une insertion professionnelle), soit orienté (sur la base d'un avis motivé) vers l'ONIS (suivi intensif en vue d'une stabilisation ou activation sociale ou professionnelle, surtout pour les personnes éloignées du marché du travail). Dans les deux cas de figure, la prise en compte de l'évolution des compétences du bénéficiaire du REVIS est un élément fondamental, soutenu par la mise en place d'un « système par paliers » visant à suivre les bénéficiaires du REVIS en fonction de leurs difficultés spécifiques à intégrer le marché de l'emploi, et une voie de sortie graduelle du REVIS.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers approuvent la philosophie générale de la réforme projetée visant à mettre en œuvre ce système cohérent de politiques à deux volets avec comme but principal une meilleure coordination et un suivi sur mesure, surtout des bénéficiaires les plus éloignés du marché du travail. Le projet de loi sous avis prévoit que le dispositif du REVIS devrait donc favoriser une augmentation des compétences et de l'employabilité des bénéficiaires. Toutefois, même si la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers approuvent l'utilité du nouveau concept d'activation, la question centrale reste celle de savoir si les bénéficiaires du REVIS, surtout ceux qui sont éloignés du marché du travail, pourront, à l'avenir, réellement être activés, motivés, voire responsabilisés. Autrement dit, les deux chambres professionnelles se demandent si la réforme produira l'effet escompté, à savoir l'élimination de la « trappe à l'inactivité », qui représente le problème majeur du dispositif actuel du RMG.

---

<sup>8</sup> Voir à ce sujet le tableau produit à la page 46 du projet de loi qui reprend les montants mensuels du RMG et du REVIS au nombre indice applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2016 (indice 775,17).

<sup>9</sup> Nouvelle dénomination de l'actuel « Service national d'action sociale » (ci-après « SNAS »).

En effet, sur les plus de 20.000 personnes bénéficiant actuellement du RMG, seulement 11% sont soumis à l'obligation de participation à une activité d'insertion professionnelle et 89% en sont dispensés (dont 40% pour des raisons d'âge (trop jeunes ou trop âgés), 13% pour incapacité permanente ou transitoire, 10% car en activité professionnelle, 6% pour dépassement de plafond<sup>10</sup>). Si le système de dispense n'est donc pas considérablement revu, ce qui semble être malheureusement le cas au vu du projet de loi sous avis, le nouveau système REVIS pourrait ne pas atteindre les objectifs visés.

Deux aspects doivent être analysés dans ce contexte : il s'agit, d'une part, des aspects liés au nouveau système d'indemnisation et, d'autre part, des éléments qualitatifs voire coercitifs susceptibles de favoriser l'activation et l'insertion professionnelles.

#### **1.1.1.1. Aspects liés au nouveau système d'indemnisation et d'immunisation introduit par le dispositif REVIS**

Une analyse détaillée du tableau figurant au commentaire des articles (ad. Article 9, pages 48 et 49 du projet de loi sous avis) permet de tirer un certain nombre de conclusions en comparant la situation actuelle d'un bénéficiaire du RMG à celle d'un futur bénéficiaire du REVIS en fonction de la composition du ménage et en fonction de différents niveaux de revenu immunisable brut.

Par l'interaction du mécanisme d'immunisation actuel<sup>11</sup> et de l'effet de seuil de l'allocation complémentaire RMG, le dispositif RMG en place ne valorise le cas échéant pas, sur le plan monétaire, l'effort de travailler davantage. A titre d'exemple, pour un ménage monoparental avec deux enfants, 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 du ménage (somme du salaire brut et du complément brut : 2.100,19 euros), et constitue ainsi une importante trappe à l'inactivité. Le dispositif RMG sanctionne pour ainsi dire le bénéficiaire, car « *pour chaque euro supplémentaire gagné par le travail, un euro est soustrait du complément RMG* ».

Au contraire, dans le dispositif REVIS, par le truchement du nouveau mécanisme d'immunisation prévu<sup>12</sup>, « *pour chaque euro supplémentaire gagné par le travail, 0,25 euro est maintenu au titre de l'allocation d'inclusion*<sup>13</sup> ». Dès lors, ce principe important introduit par le projet de loi est supposé constituer un incitatif à travailler davantage. Selon les auteurs, dans certains cas illustrés dans le tableau ci-après, les bénéficiaires devraient rechercher à augmenter leur temps de travail afin de maintenir leur revenu brut acquis sous le dispositif RMG. A titre d'exemple, une personne vivant seule et occupant un emploi à mi-temps (rémunéré au taux horaire du SSM) dispose d'un revenu inférieur dans le dispositif projeté REVIS que dans le dispositif RMG (différence négative de 165,20 euros). Il en est de même, par exemple, pour un ménage composé de deux adultes sans enfant où une personne occupe un emploi à mi-temps (rémunéré au taux

---

<sup>10</sup> Il s'agit de bénéficiaires dispensés du fait qu'un membre de leur ménage a déjà une activité d'insertion professionnelle ou un contrat de travail à plein temps et qui, avec une activité supplémentaire, dépasseraient le plafond des taux RMG prévus.

<sup>11</sup> Selon le mécanisme d'immunisation du dispositif RMG, qui prévoit une immunisation de certains types de revenus égale à 30% du RMG brut, donc un montant fixe quel que soit le montant du revenu immunisable, l'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 est inexistant.

<sup>12</sup> Principe de progression linéaire du revenu brut (revenu immunisable brut et allocation d'inclusion brut).

<sup>13</sup> A partir du premier euro gagné jusqu'à épuisement du droit au REVIS, le taux d'immunisation de 25% est appliqué aux montants bruts des revenus professionnels, des revenus de remplacement et pensions dus au titre de la législation luxembourgeoise ou étrangère, des indemnités payées au titre d'une mesure en faveur de l'emploi organisée par l'ADEM, de l'allocation d'activation et des aliments dus.

horaire du SSM), qui disposera d'un revenu inférieur dans le dispositif REVIS que dans le dispositif RMG (différence de -318,87 euros).

En faisant abstraction de tout autre instrument social existant et en comparant uniquement les montants de revenu dont dispose le ménage concerné, les deux chambres professionnelles comprennent que le mécanisme d'immunisation tel que proposé par le projet de loi sous avis pourrait s'avérer adapté en vue d'accentuer la « pression » sur les bénéficiaires du futur REVIS afin d'augmenter leur temps de travail.

Le seul cas relevé dans le tableau précité du projet de loi qui ne suit pas ce principe est celui d'un ménage monoparental avec deux enfants où 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) a une incidence positive sur la situation globale du ménage (différence de +62,09 euros). Les deux chambres professionnelles déduisent des commentaires des auteurs contenus dans l'exposé des motifs que cette différence de traitement est le résultat d'un choix politique du Gouvernement étant donné la situation souvent difficile des ménages monoparentaux à deux enfants.

En tout état de cause, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers voient d'un œil critique que les montants du REVIS se situent systématiquement à un niveau supérieur<sup>14</sup> à ceux du RMG actuel pour le cas où le/les bénéficiaires ne touchent aucun revenu (ménages monoparentaux avec un ou deux enfants ; ménages à deux adultes avec un ou deux enfants ; etc.). Elles déplorent dès lors le fait que le nouveau dispositif REVIS reste particulièrement généreux pour les bénéficiaires sans activité aucune et estiment également que le montant total du REVIS ainsi que des différents transferts sociaux dont la personne bénéficie doivent être pris en compte afin d'évaluer la situation économique de cette dernière.

A ce sujet, les deux chambres professionnelles ont établi un tableau<sup>15</sup> comparatif entre l'allocation d'inclusion REVIS et le SSM. Sachant qu'un travailleur non-qualifié touche un SSM de 1.922,96 euros (indice 775,17), le « travail » reste sous-évalué par rapport à une situation d'« inactivité » qui donne droit à un montant REVIS supérieur (pour un ménage à deux adultes : 2.052,27 euros). La question qui se pose est de savoir si contrairement au dispositif actuel du RMG, le dispositif REVIS incitera mieux les bénéficiaires à s'activer.

---

<sup>14</sup> Sauf pour un adulte seul et pour un ménage se composant de deux adultes sans enfant (sans revenus) pour lesquels le montant RMG et le montant REVIS sont quasiment identiques (avec une différence d'un peu plus d'un euro).

<sup>15</sup> Le tableau se base sur les montants présentés à la page 46 sous le commentaire des articles (cf. article 9) ; les montants mensuels du RMG et du REVIS tout comme le SSM sont ceux applicables au 1<sup>er</sup> janvier 2016 au nombre indice 775,17.

### Comparaison du RMG et du REVIS (cas d'une inactivité totale) par rapport au SSM

Nombre d'adultes	Nombre d'enfants	RMG Indice 775,17	REVIS Indice 775,17	RMG (base 100)	REVIS (RMG - base 100)	SSM Indice 775,17	SSM (RMG - base 100)
<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1 367,05</b>	<b>1 368,18</b>	<b>100</b>	<b>100,1</b>	1 922,96	<b>140,7</b>
1	1	1 491,32	1 643,37	100	110,2	1 922,96	128,9
1	2	1 615,59	1 918,55	100	118,8	1 922,96	119,0
1	3	1 739,86	2 193,74	100	126,1	1 922,96	110,5
<b>2</b>	<b>0</b>	<b>2 050,58</b>	<b>2 052,27</b>	<b>100</b>	<b>100,1</b>	1 922,96	<b>93,8</b>
2	1	2 174,85	2 264,66	100	104,1	1 922,96	88,4
2	2	2 299,12	2 477,06	100	107,7	1 922,96	83,6
2	3	2 423,39	2 689,46	100	111,0	1 922,96	79,4
<b>3</b>	<b>0</b>	<b>2 441,70</b>	<b>2 736,36</b>	<b>100</b>	<b>112,1</b>	1 922,96	<b>78,8</b>
3	1	2 565,97	2 948,75	100	114,9	1 922,96	74,9
3	2	2 690,24	3 161,15	100	117,5	1 922,96	71,5
3	3	2 814,51	3 373,54	100	119,9	1 922,96	68,3

Sources : Projet de loi REVIS ; calculs de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers.

Le tableau ci-dessus suscite deux remarques quant aux choix politiques pris par les auteurs du projet de loi sous avis en matière de fixation des montants du REVIS :

- les montants du dispositif REVIS augmentent plus rapidement en cas de présence d'un ou de plusieurs enfants, voire de plusieurs adultes dans le ménage que ceux du dispositif RMG ;
- si le montant du REVIS est quasiment au même niveau que celui du RMG pour un adulte seul ou pour deux adultes sans enfant, une communauté avec trois adultes (sans enfant) subit un accroissement du montant alloué plus substantiel (+12%) par rapport au dispositif RMG actuel.

Partant, les deux chambres professionnelles se demandent si le Gouvernement ne devrait pas reconsidérer pour des raisons d'équité sociale certains des montants prévus par le dispositif REVIS (« montant forfaitaire de base par adulte » et « montant couvrant les frais communs du ménage »), tout en faisant une distinction plus claire entre les ménages monoparentaux avec un ou plusieurs enfants et les ménages à plusieurs adultes (avec ou sans enfants), voire composé d'un seul adulte.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers relèvent par ailleurs une contradiction fondamentale avec les autres instruments de politique sociale qui, à leurs yeux, réside dans le fait que le dispositif REVIS (tout comme l'actuel dispositif RMG) considère la communauté domestique dans son ensemble, tandis que le système réformé des allocations familiales mis en place en 2015 fait abstraction de la situation de la communauté domestique. Dès lors, la question de la cohérence de la présente réforme avec les autres instruments de politique sociale et familiale se pose.

### **1.1.1.2. Aspects qualitatifs susceptibles de favoriser l'activation et l'insertion professionnelle ainsi que la lutte contre la pauvreté**

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers approuvent les dispositions qui concernent les moyens mis en œuvre en vue de réaliser une activation sociale et professionnelle efficace sur le terrain. Il s'agit en l'occurrence des éléments suivants :

- l'obligation pour le demandeur du REVIS de rechercher un travail, tout en étant et en restant inscrit comme demandeur d'emploi à l'ADEM (sauf empêchement pour des raisons de santé) ;
- l'obligation pour le demandeur du REVIS d'accepter de participer à des mesures d'activation en signant une « déclaration de collaboration » avec l'ONIS (cas d'une personne présentant des besoins spécifiques en matière d'activation sociale et professionnelle, sur la base d'un avis motivé de l'ADEM) ;
- le rétablissement, le moment venu, de la condition que le demandeur du REVIS « recherche un travail » (tout en étant, et en restant, inscrit comme demandeur d'emploi à l'ADEM), sur avis motivé de l'ONIS ;
- l'élaboration d'un « contrat d'activation » avec un « agent régional d'inclusion social<sup>16</sup> », au plus tard trois mois après réception de l'avis motivé de l'ADEM (contrat signé dans le mois qui suit son élaboration entre le demandeur et l'ONIS et, le cas échéant, l'« organisme d'affectation ») ;
- l'affectation possible du demandeur du REVIS soit à des activités de stabilisation sociale ou de préparation à l'activité, soit temporairement à des travaux d'utilité collective ;
- l'autorisation de participer à des cours et des formations pratiques soutenant la mesure d'activation ;
- le paiement d'une « allocation d'activation » (calculée sur base du taux horaire du SSM pour un salarié non qualifié multiplié par le nombre d'heures fournies), soumise aux charges sociales, la part patronale de charges sociales étant prise en charge par le FNS ;
- le maintien de la personne, dont le dossier a été repris<sup>17</sup> par l'ADEM pour une période maximale de trois mois, dans son droit à l'allocation d'activation (si elle continue à remplir les conditions d'accès au REVIS) ;
- « les administrations et services de l'Etat, les communes, les établissements publics, les établissements d'utilité publique, tout autre organisme, institution ou groupement de personnes poursuivant un but non lucratif ainsi que les organismes gestionnaires fonctionnant sous le régime du droit privé dont les frais sont principalement à charge du budget de l'Etat » collaborent avec l'ONIS en vue d'organiser des mesures d'activation<sup>18</sup>, sous la forme d'affectations temporaires à des travaux d'utilité collective ;

---

<sup>16</sup> Le projet de loi prévoit l'intégration des « agents régionaux d'inclusion sociale » dans les trente « Offices sociaux » communaux existants.

<sup>17</sup> Le projet de loi parle de « système de relais ininterrompu » (voir commentaire des articles à la page 55 du projet de loi).

<sup>18</sup> Le projet de loi supprime la mesure « stage en entreprise » prévue à l'article 10 paragraphe (1) point c) actuel ainsi que la participation financière prévue à l'article 13 alinéa 3 actuel de la loi RMG ; dès lors, l'ONIS ne cherche plus la coopération avec les employeurs privés du marché de l'emploi vu que cette compétence est réservée aux services de l'ADEM.

- l'introduction d'un système de sanction progressif : réduction de 20% du montant total du REVIS dû à la communauté domestique pendant une durée maximale de trois mois en cas de non-respect du contrat d'activation, suite à un avertissement de l'ONIS, et, en cas de refus d'obtempérer à l'avertissement, retrait du REVIS pour le mois au cours duquel le refus a été constaté et les trois mois subséquents.

Les deux chambres professionnelles considèrent que ces mesures sont globalement cohérentes et devraient trouver une application systématique dès la mise en vigueur de la réforme. Seule une mise en œuvre stricte pourra engendrer un changement de mentalité. Il serait dans un pareil cas utile de prévoir là, où cela s'avère nécessaire, des délais de réponse explicites au niveau des procédures administratives à mettre en œuvre. Elles demandent également que le nouveau système fasse l'objet d'une évaluation après trois années d'application.

Toutefois, si un des objectifs du REVIS est plus que louable, à savoir « lutter contre la pauvreté », les deux chambres professionnelles estiment que ce dernier ou encore le relèvement de ses montants (et à titre résiduaire du SSM), ne constituent guère des outils efficaces à cet égard. D'une part, un meilleur ciblage des transferts sociaux, via davantage de sélectivité sociale, pourrait, par exemple, mieux concourir à l'atteinte des objectifs en termes de réduction du taux de pauvreté. De plus, les automatismes réglementaires, et notamment le mécanisme d'indexation automatique et intégral des salaires, quel que soit leur niveau et donc sans sélectivité sociale, tendent à exacerber les écarts entre les hauts et les bas salaires et contribuent à renforcer la problématique de l'exposition à la pauvreté relative. D'autre part, selon les deux chambres professionnelles, une hausse du montant du REVIS peut engendrer des velléités de renégociations salariales dans le chef des personnes rétribuées au voisinage du SSM, possibles hausses qui, à leur tour, alimentent de nouvelles spirales salariales inflationnistes et dégradent encore davantage la compétitivité-coût et prix du Luxembourg dans une perspective internationale. Il échet de rappeler par ailleurs l'entrée en vigueur en janvier 2017 de la réforme fiscale dont les effets dynamiques sont encore méconnus. L'ensemble de ces changements pourrait être source d'un changement macroéconomique aux retombées incertaines à long terme, tels par exemple sur l'inflation et le différentiel d'inflation, le coût salarial unitaire ou encore le chômage. Les possibilités d'adaptation généreuses proposées ne constituent donc pas de réponses efficaces afin de lutter contre la pauvreté, mais au contraire de dispositions qui sont potentiellement à la base d'une recrudescence de tensions salariales inflationnistes et nuisibles à la compétitivité.

### **1.1.2. Concernant l'impact financier de l'introduction du dispositif REVIS**

Une « fiche financière » est annexée au projet de loi sous rubrique afin d'estimer l'impact financier global de la réforme.

Trois volets ont été analysés plus en détail et font l'objet d'un commentaire de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers. Le premier volet est à « paramètres constants » tandis que les deux suivants évaluent les dépenses supplémentaires du nouveau dispositif.

- Premièrement, l'impact financier net du REVIS par rapport au dispositif du RMG, tel qu'estimé par l'IGSS, tout en tenant compte des dispositions qui divergent dans le nouveau dispositif par rapport au dispositif actuel du RMG.

L'impact financier global en matière de prestations (en incluant la part patronale des cotisations sociales et en excluant les transferts vers d'autres administrations et mi-

nistères) du dispositif REVIS, en comparaison avec le dispositif actuel RMG, donne les résultats suivants<sup>19</sup> (indice 775,17) :

- ◆ première année de mise en place du REVIS : dépense supplémentaire de 3,78 millions d'euros ;
- ◆ deuxième année de mise en place du REVIS : dépense supplémentaire de 3,34 millions d'euros ;
- ◆ troisième année de mise en place du REVIS : économie de 3,04 millions d'euros.

A titre d'information, les prestations brutes s'élevaient, selon un décompte provisoire, à 165,9 millions EUR en 2016<sup>20</sup>.

Etant donné que les « économies » escomptées dans cette évaluation pour la troisième année reposent sur une pure hypothèse de « responsabilisation », voire de « changement de mentalité » des bénéficiaires du dispositif futur, une approche prudente est de mise dans ce contexte, de l'avis de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers. Il se peut par ailleurs que les frais d'encadrement réels soient supérieurs à ceux estimés par le projet de loi, en raison du fait que le transfert des dossiers de l'ONIS vers l'ADEM se fera moins régulièrement que prévu par l'évaluation *ex ante* (proportion moindre de bénéficiaires définitivement pris en charge par l'ADEM et prêts à intégrer le marché de l'emploi).

- Deuxièmement, le coût du personnel supplémentaire et les frais de fonctionnement supplémentaire pour l'ONIS et les agents régionaux d'inclusion sociale (ci-après « ARIS »).

La fiche financière met en exergue les frais de personnel supplémentaire interne à l'ONIS dus à l'augmentation des tâches nécessaires afin d'assurer un fonctionnement adéquat de l'ONIS au moment de l'entrée en vigueur du dispositif REVIS (total d'environ 0,25 million d'euros) ainsi que les frais de fonctionnement supplémentaires (total d'environ 0,09 million euros). La charge de travail se situe actuellement à 170 dossiers traités par les ARIS pour un nombre total approximatif de 5.000 dossiers SNAS actifs à traiter, auxquels il faut ajouter l'augmentation des demandes actuellement dispensées pour « dépassement du plafond RMG » (1.300 demandes supplémentaires). Une hausse de 17,4% des ménages bénéficiaires du REVIS par rapport au nombre actuel de ménages bénéficiaires du RMG (1.096 dossier supplémentaires) ainsi que 1.800 bénéficiaires d'une protection internationale (ci-après « BPI ») doivent être pris en compte. Sachant que l'ADEM prend en charge un dossier sur 4,7 et vu le volume de bénéficiaires potentiels prémentionnés, le total des frais supplémentaires pour les services conventionnés ARIS se chiffre à environ 3,74 millions d'euros.

- Troisièmement, le coût supplémentaire lié à l'engagement de personnel d'encadrement pour les bénéficiaires de mesures d'activation.

En vue de la mise en œuvre de mesures d'activation sur le terrain tout comme un encadrement approprié des bénéficiaires auprès de structures conventionnées (« organismes d'affectation ») le coût estimé du personnel encadrant (début de carrière) est d'environ 15,9 millions d'euros, sachant que, suivant une clé de répartition donnée (1

---

<sup>19</sup> Les deux chambres professionnelles tiennent à mettre en évidence que les dépenses ont été évaluées par l'IGSS à l'indice 775,17 ; une adaptation à l'indice 794,54 valable depuis le 1.1.2017 devrait donc avoir une influence non négligeable sur les dépenses totales engendrées par l'introduction du dispositif REVIS.

<sup>20</sup> Fonds national de solidarité (FNS), Rapport d'activité Exercice 2016.

encadrant pour 8 personnes occupées dans une mesure d'activation), 356 postes d'encadrant seraient nécessaires.

Il est supposé par ailleurs que deux tiers des mesures d'affectation seront organisées auprès d'organisations non-gouvernementales conventionnées (ci-après « ONG »).

En résumé, le total des frais supplémentaires découlant de la présente réforme (en excluant les transferts vers d'autres administrations et ministères) est évalué à :

- 23,42 millions d'euros, la première année ;
- 22,98 millions d'euros, la deuxième année ;
- 16,60 millions d'euros, la troisième année.

Les deux chambres professionnelles regrettent en général que les auteurs n'aient pas estimés les frais supplémentaires sur une période plus longue dépassant les trois premières années après la mise en vigueur de la réforme. Comme indiqué au chapitre 1.1.1. ci-dessus, la présentation d'un rapport circonstancié trois années après la mise en vigueur de la présente réforme s'avère indispensable, afin de suivre l'évolution de l'impact, notamment au niveau financier, du dispositif REVIS.

### **1.1.3. Concernant le mécanisme d'adaptation des montants de l'allocation d'inclusion**

Tandis que le commentaire de l'article 5 du projet de loi se limite à mentionner que tous les montants relatifs à l'allocation d'inclusion « *sont indexés et donc adaptés suivant l'évolution du coût de la vie* », le projet de loi prévoit que lesdits montants « *peuvent être augmentés, en une ou plusieurs étapes, par règlement grand-ducal à prendre sur avis du Conseil d'Etat, jusqu'à concurrence de vingt-cinq pour cent* ».

Les deux chambres professionnelles s'opposent à toute adaptation des montants « *en une ou plusieurs étapes* » sans que le projet de loi sous rubrique ne prévoie une appréciation détaillée émanant d'une instance de contrôle (par exemple par le biais d'un rapport circonstancié de l'IGSS) et sans mise en relation préalable avec toutes les autres mesures sociales existantes visant à combattre l'exclusion sociale au Luxembourg. Il est inacceptable aux yeux des chambres professionnelles de prévoir à l'avance une marge d'adaptation des montants du REVIS par la voie d'un règlement grand-ducal, adaptation cadrée pour le surplus par un plafond extrêmement élevé de 25% prévu par le projet de loi sous avis, ce qui, de l'avis de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers, est dénué de toute logique objective et risque d'ouvrir la voie à des décisions politiques allant à contresens des objectifs poursuivis par la présente réforme.

Comme déjà mentionné ci-avant, une hausse du RMG peut en outre engendrer des velléités de renégociations salariales dans le chef des personnes rétribuées au voisinage du SSM. Ces hausses possibles peuvent à leur tour alimenter des spirales salariales inflationnistes qui dégraderont encore davantage la compétitivité-coût et prix du Luxembourg par rapport à la concurrence internationale.

Ainsi, la référence à un règlement grand-ducal en vue de l'augmentation des montants de l'allocation d'inclusion ainsi que les principes y rattachés (augmentation en une ou plusieurs étapes à concurrence de vingt-cinq pourcent) doivent être rayés du texte. Toutefois, les deux chambres professionnelles préconisent l'établissement d'un rapport d'une instance de contrôle pour évaluer l'évolution du REVIS.



#### **1.1.4. Concernant l'exclusion des personnes exerçant une activité à titre d'indépendant**

Les deux chambres professionnelles notent que le projet de loi sous avis exclut du dispositif REVIS les personnes qui exercent une activité au titre d'indépendant.

Sachant que, dans certains cas, l'indépendant voire le patron d'une entreprise individuelle peut se retrouver dans une situation critique en termes de revenu, notamment lors de la phase de lancement de son activité, impactant fortement la situation financière du ménage (monoparental dans certains cas), les deux chambres professionnelles font appel aux auteurs du projet de loi d'analyser la possibilité de prévoir l'éligibilité au dispositif REVIS des personnes exerçant une activité au titre d'indépendant. Vu que les indépendants peuvent enregistrer de fortes fluctuations en termes de revenus mensuels, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers plaident en faveur de la prise en compte d'un mécanisme d'« avances » mensuelles d'allocations REVIS. Ces avances pourraient être calculées sur la base de la présentation de toutes preuves utiles et nécessaires de la part de l'indépendant concerné à l'adresse du FNS, et d'une appréciation globale du revenu définitif de l'exercice écoulé de l'indépendant bénéficiaire du REVIS, suite à la déclaration officielle desdits revenus auprès de l'administration des contributions directes.

#### **1.1.5. Concernant l'avis des services de santé au travail en cas de dispense partielle ou totale de la participation à une ou plusieurs mesures d'activation**

A l'article 22, le projet de loi sous avis prévoit que certaines personnes peuvent être dispensées partiellement ou totalement de la participation à une ou plusieurs des mesures d'activation prévues à l'article 17, « *le cas échéant sur avis des services de santé au travail* ». Par ailleurs, il est précisé qu'« *à moins d'être basée sur un avis des services de santé au travail* » ou du Contrôle médical de la sécurité sociale, la dispense ne peut excéder un an et qu'« *en l'absence d'un avis des services de santé au travail* » ou du Contrôle médical de la sécurité sociale, l'ONIS apprécie les dispenses à accorder sur base d'avis d'autres experts du domaine médical, psychologique, pédagogique, social ou de l'orientation professionnelle.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers s'opposent au fait qu'il y ait recours à un avis quelconque des services de santé au travail dans le cadre de la procédure de dispense prévue.

Il importe de rappeler que le rôle du médecin du travail n'est nullement de définir si la personne est capable de reprendre un travail (ou de s'activer dans une des mesures prévues dans le cadre du projet de loi sous rubrique), mais d'évaluer une aptitude par rapport à un poste de travail. Dès lors, le médecin du travail examine la personne lorsqu'un poste a été proposé comme c'est le cas dans les mesures de réinsertion au travail.

La mission projetée dans le présent projet de loi ne tombant pas dans les compétences du médecin du travail, les deux chambres professionnelles demandent aux auteurs de remplacer le recours à un avis des services de santé au travail dans le contexte de la dispense de la participation à une ou plusieurs mesures d'activation par un avis de la part du médecin de l'ADEM.

### **1.1.6. Concernant la création d'un « observatoire des politiques sociales »**

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers notent que le projet de loi sous rubrique prévoit la création d'un « observatoire des politiques sociales », placé sous l'autorité du ministre ayant la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans ses attributions. Cet observatoire aurait pour mission de proposer des études et analyses quantitatives et qualitatives en matière de politiques sociales, de concevoir et de mettre en œuvre des actions pour évaluer des politiques sociales, de réaliser des bilans intermédiaires et travaux de synthèse et, enfin, d'établir des comparaisons internationales.

Les deux chambres professionnelles s'interrogent quant à l'utilité d'un tel observatoire, alors que certains organismes existent au Luxembourg, tel le LISER (Luxembourg Institute for Socio-Economic Research), qui devraient pour le moins être étroitement associés à la réalisation de la première mission et de la quatrième mission (« études et analyses quantitatives et qualitatives en matière de politiques sociales » et « comparaisons internationales »), ce d'autant plus que le nouvel observatoire associerait un représentant d'un « organisme spécialisé en matière de recherches socio-économiques ».

La formulation d'observatoire placé sous l'autorité du ministre ayant la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans ses attributions, retient par ailleurs l'attention des deux chambres professionnelles. Sachant que les « politiques sociales » dépassent largement le cadre de la seule politique de lutte contre la pauvreté, mais comprennent également l'intégration, la sécurité sociale, le travail, voire le logement, l'on peut se demander pourquoi l'ensemble de ces politiques sont « observées » sous la seule autorité du ministre compétent pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et non celui compétent pour l'emploi, alors que l'élément central de la politique sociale préconisée par le présent projet de loi est l'activation et l'augmentation de l'employabilité en vue d'une réintégration des bénéficiaires du REVIS sur le marché du travail, à côté de leur inclusion sociale proprement dite.

Etant donné que l'actuel conseil supérieur à l'action sociale, qui exerce une mission consultative auprès de l'actuel comité interministériel à l'action sociale et qui se compose, entre autres, de trois représentants d'employeurs et de quatre représentants des syndicats les plus représentatifs, est supprimé, les deux chambres professionnelles demandent à ce que les employeurs soient représentés également au sein du nouvel observatoire prévu par le projet de loi.

### **1.1.7. Concernant le renvoi à de multiples règlements grand-ducaux d'exécution**

Les deux chambres professionnelles notent que nombreuses dispositions du projet de loi sous avis renvoient à des règlements grand-ducaux d'exécution :

- article 4 : un règlement grand-ducal précise les preuves matérielles à fournir relatives à la situation de logement et au paiement des frais y relatifs, la durée sur laquelle doivent porter ces preuves, sans qu'elle ne puisse être inférieure à six mois, ainsi que les modalités pratiques d'application (\*) ;
- article 5<sup>21</sup> : les montants mensuels maximaux de l'allocation d'inclusion peuvent être augmentés, en une ou plusieurs étapes par règlement grand-ducal à prendre sur avis du Conseil d'Etat, jusqu'à concurrence de vingt-cinq pour cent ;
- article 10 : les coefficients prévus en vue de déterminer la valeur de la fortune immobilière peuvent être adaptés tous les cinq ans par règlement grand-ducal (\*) ;

---

<sup>21</sup> Voir à ce sujet les critiques énoncées au chapitre 1.1.3. du présent avis commun.

- article 25 : les conditions et modalités des traitements de données sont déterminées par règlement grand-ducal (\*);
- article 27 : un règlement grand-ducal précise les pièces justificatives requises et la date à laquelle la demande est réputée être faite (\*);
- article 39 : les conditions particulières de nomination, de promotion et de développement professionnel du fonctionnaire ainsi que les modalités de recrutement, l'organisation du stage et l'organisation de l'examen de fin de stage auquel est subordonnée la nomination définitive aux fonctions de ces différentes catégories de traitement (qui ne sont pas fixées par la loi) sont déterminées par règlement grand-ducal ;
- article 42 : l'organisation et le fonctionnement de l'observatoire sont précisés par règlement grand-ducal (\*).

L'astérisque (\*) marque les éléments qui ont été traités dans le projet de règlement grand-ducal avisé ensemble avec le présent projet de loi (voir le point 1.2. ci-dessous). Les deux chambres professionnelles regrettent toutefois de ne pas avoir été saisies de tous les projets de règlement grand-ducal, ce qui aurait permis une meilleure appréciation des projets sous avis.

## **1.2. Analyse du projet de règlement grand-ducal sous avis**

Le projet de règlement grand-ducal transmis pour avis ensemble avec le projet de loi sous rubrique traite des points suivants :

- la présentation et l'instruction des demandes : dans ce cadre, le projet de règlement grand-ducal prévoit une liste limitative de pièces justificatives que le dossier doit, le cas échéant, comporter ainsi que les preuves matérielles à fournir relatives à la situation de logement et au paiement des frais y relatifs ;
- la saisine de l'ONIS avec, entre autres, une liste des éléments que le dossier à établir par l'ONIS doit contenir ;
- la restitution de l'allocation d'inclusion, la mise en compte de l'obligation alimentaire et les modalités de l'hypothèque légale ;
- la notification des décisions ;
- les modalités de nomination et de réunion de l'« observatoire des politiques sociales » (« dispositions communes ») ;
- certaines « dispositions modificatives et abrogatoires ».

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers n'ont pas de remarques spécifiques à faire en rapport avec les différents éléments couverts par le règlement grand-ducal sous objet.

## 2. Commentaire des articles

### 2.1. Concernant le projet de loi sous avis

A titre liminaire, les deux chambres professionnelles déplorent l'absence d'article, en début de projet de loi, regroupant l'ensemble des définitions, dénominations et acronymes tels que « REVIS », « Office », « Fonds » utilisées dans les articles subséquents et destinés à en rendre la lecture plus fluide. En effet, le projet de loi fait référence à l'« Office national d'inclusion sociale » sous l'article 3 avant de préciser que celui-ci est désigné comme « Office » à partir de l'article 12. En outre, une fois, la désignation « Office » précisée, le projet de loi ne devrait plus réutiliser le nom « Office national d'inclusion sociale » par la suite (ce qui est pourtant le cas sous l'article 43). Dans le même ordre d'idée, le terme « Offices sociaux » figurant à l'article 14 n'est pas défini. De manière générale, les auteurs devraient donc veiller à utiliser à bon escient les diverses désignations.

#### Art. 2

Si le paragraphe (1) de l'article 2 dispose que pour prétendre au REVIS toute personne doit, entre autres conditions, être âgée de vingt-cinq ans au moins, le paragraphe (4) prévoit deux hypothèses où cette condition d'âge est écartée. Il est donc proposé d'ajouter au début du paragraphe (4) les mots « **Par dérogation au paragraphe 1,** » devant la phrase « [P]eut prétendre au Revis sans avoir atteint l'âge de vingt-cinq ans (...) ».

#### Art. 3

Au paragraphe (3), il est proposé de corriger l'erreur matérielle suivante : « (...) au paragraphe 1<sup>er</sup> sous a), b), c), d), ~~d)~~, e), f), g), h), et i) se sont (...) ».

#### Art. 5

Dans la première phrase du paragraphe (5), les deux chambres professionnelles insistent à ce que le terme « susvisés » soit remplacé par « repris au paragraphe 1<sup>er</sup> ».

Par référence à l'argumentaire présenté au chapitre 1.1.3., la deuxième phrase du paragraphe (5) est à biffer et à remplacer par la phrase suivante : « **Les montants repris au paragraphe 1<sup>er</sup> peuvent être augmentés par la loi sur la base d'un rapport circonstancié à réaliser par l'Inspection générale de la sécurité sociale sur les montants de l'allocation d'inclusion comparés aux paramètres et prestations sociales définis dans d'autres cadres légaux** ».

#### Art. 7

Il importe de corriger l'erreur matérielle contenue à l'article 7 en remplaçant « paragraphe 2 point c) » par « paragraphe 1 point c) ».

#### Art. 9

Pour prétendre au REVIS, le bénéficiaire potentiel doit déclarer au Fonds son revenu intégral ainsi que toute sa fortune (mobilière et immobilière), qu'il s'agisse de revenus professionnels, de revenus de remplacement, des donations directes ou indirectes. En outre, alors que la notion de revenu intégral se veut exhaustive, les deux chambres professionnelles se demandent pourquoi le paragraphe (2) de l'article 9 vise (uniquement) les « revenus de remplacement *mensuels réguliers* » et non pas plus généralement « les revenus de remplacement ». En tout état de cause, si ces termes étaient maintenus, la notion devrait être clarifiée. Dans le même ordre d'idées, les deux chambres professionnelles se

demandent encore ce qu'il faut entendre, sous le même paragraphe, par « revenu professionnel résultant d'une *activité saisonnière ou occasionnelle* ».

## Art. 22

Par référence aux considérations générales (chapitre 1.1.5.) et vu que la mission projetée dans le présent projet de loi ne tombe pas dans les compétences du médecin du travail, les deux chambres professionnelles demandent aux auteurs de remplacer le recours à un avis des services de santé au travail dans le contexte de la dispense à une ou plusieurs mesures d'activation par un avis de la part du médecin de l'ADEM. Il importe en outre de préciser selon quels principes et dans quels délais est réalisée, d'une part, la coordination entre les deux instances intervenantes (médecin de l'ADEM ou Contrôle médical de la sécurité sociale) et, d'autre part, la communication de l'avis dans le cadre de la procédure de dispense.

Les paragraphes (1) et (2) de l'article 22 devraient partant être modifiés comme suit :

« (1) *Peut être dispensée, partiellement ou totalement, le cas échéant sur avis **du médecin de l'ADEM des services de santé au travail**, du Contrôle médical de la sécurité sociale, d'experts du domaine médical, psychologique, pédagogique, social ou de l'orientation professionnelle de la participation à une ou plusieurs des mesures énumérées à l'article 17. (...)* »

« (2) A moins d'être basée sur un avis **du médecin de l'ADEM des services de santé au travail** ou du Contrôle médical de la sécurité sociale, la dispense ne peut excéder un an. Elle est renouvelable. Les motifs ayant conduit à la dispense sont à inscrire au contrat d'activation prévu à l'article 16. (...)

En l'absence d'un avis **du médecin de l'ADEM des services de santé au travail** ou du Contrôle médical de la sécurité sociale, l'Office apprécie les dispenses à accorder sur base d'avis d'autres experts du domaine médical, psychologique, pédagogique, social ou de l'orientation professionnelle. »

## Art. 35

Sans préjudice de l'observation formulée sous le point 2.1 ci-avant, le terme « Office social compétent » figurant au deuxième alinéa de l'article 35 n'est pas défini dans les dispositions précédentes du projet de loi et doit être clarifié, alors que le projet de loi utilise déjà le terme « Office » pour désigner l'Office national d'inclusion sociale.

## Art. 44

A l'instar du commentaire fait sous l'article 35, le terme « Office social » est à clarifier.

## 2.2. Concernant le projet de règlement grand-ducal sous avis

### Art. 3

Au point 8. du paragraphe (1) de l'article 3, il importe de remplacer « en » par « une » en reformulant le point en question comme suit : « 8. *Un rapport établi à la suite d'une enquête sur la situation de revenu et de fortune du requérant et de toutes les personnes qui forment avec lui **une en** communauté domestique suivant (...)* ».

Au paragraphe (2) de l'article 3, il est indiqué de rajouter « de la loi » derrière « *par l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, point d)* ».

\* \* \*

Après consultation de leurs ressortissants, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ne peuvent approuver les projets de loi et de règlement grand-ducal sous avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de leurs observations ci-avant formulées.