

Luxembourg, le 14 février 2018

Amendements gouvernementaux concernant le
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 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

Amendements gouvernementaux concernant le
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 modifié 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 complémentaire commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers

<h3>Résumé synthétique</h3>

Les amendements gouvernementaux concernant le projet de loi initial n° 7113 relatif au Revenu d'inclusion sociale (ci-après le « projet de loi initial ») visent à préciser l'objectif de la réforme envisagée et à redresser certaines dispositions sur un plan technique. Il est par ailleurs explicitement relevé que certains des amendements « essaient de tenir compte d'un certain nombre de remarques formulées dans les avis des chambres professionnelles ».

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers regrettent qu'un certain nombre de remarques fondamentales relatives au dispositif REVIS détaillées dans leur avis commun du 3 juillet 2017 n'aient pas été prises en considération par les auteurs. En effet, les chambres avaient, entre autres, critiqué la générosité du dispositif REVIS pour les bénéficiaires qui ne touchent aucun revenu, mis en garde par rapport au manque de cohérence dans les accroissements des montants du dispositif REVIS en fonction de la composition du ménage, mis en avant l'incohérence de la réforme par rapport aux choix effectués pour les autres instruments de politique sociale et familiale et surtout la nécessité de prendre en compte le REVIS ensemble avec les différents transferts sociaux existants, tout comme la nécessité de l'abrogation du principe d'adaptation « en une ou plusieurs étapes » des montants du REVIS par voie de règlement grand-ducal sans appréciation détaillée d'une instance de contrôle.

Dans le cadre de leur avis commun, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers avaient proposé une ouverture du droit à l'octroi du REVIS aux personnes exerçant une activité à titre d'indépendant, proposition qui a été retenue par les auteurs, sous certaines conditions, ce dont les deux chambres professionnelles se félicitent. Elles sont toutefois d'avis que tous les indépendants devraient être traités sur un pied d'égalité (octroi du REVIS pendant une période de six mois renouvelable une fois), y compris les personnes désirant se lancer au moyen d'une aide en capital.

En termes d'impact financier, les deux chambres professionnelles notent que les amendements sous avis prévoient d'introduire un montant majoré aux frais couvrant les frais communs du ménage en cas de présence d'enfants dans le ménage, de prendre en charge les frais de personnel et les frais de fonctionnement des agents régionaux d'action sociale et d'allonger la phase de transition pour les communautés domestiques dont les revenus sont constitués par des pensions, ce qui aura indéniablement des conséquences sur le budget de l'Etat. Elles rappellent également que les estimations présentées dans le projet de loi initial se basaient sur des hypothèses discutables.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers n'ont, à titre résiduaire, pas de commentaires en rapport avec les amendements relatifs au projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'application de la loi relative au Revenu d'inclusion sociale (ci-après le « projet de règlement grand-ducal initial ») sous rubrique et renvoient pour le surplus aux remarques faites dans leur avis commun du 3 juillet 2017 concernant le projet de règlement grand-ducal initial.

* * *

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ont été saisies pour avis concernant les 23 amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique, d'une part, ainsi que les 5 amendements au projet de règlement grand-ducal sous avis, d'autre part.

Le présent avis commun est complémentaire à l'avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers du 3 juillet 2017 en rapport avec les projets de loi et de règlement grand-ducal initiaux¹.

1. Concernant les amendements relatifs au projet de loi « REVIS »

Par référence aux remarques préliminaires des amendements sous avis, les auteurs relèvent que ceux-ci visent à préciser l'objectif de la réforme du REVIS et à redresser certaines dispositions sur un plan technique. Il est par ailleurs explicitement relevé que certains des amendements essaient « *de tenir compte d'un certain nombre de remarques formulées dans les avis des chambres professionnelles* ».

Par référence aux remarques critiques contenues dans l'avis commun précité, les amendements suivants ont plus spécifiquement retenu l'attention des deux chambres professionnelles et font l'objet de commentaires plus détaillés ci-après :

- l'octroi du REVIS au non salarié sous conditions (amendement 3) ;
- l'ajout d'un montant majoré aux frais couvrant les frais communs du ménage en cas de présence d'enfants dans le ménage (amendement 4) ;
- la suppression de la référence aux services de santé au travail (amendement 13).

A côté des trois premiers points relevés ci-dessus, les auteurs ont par ailleurs mis en exergue les points suivants, qui ne font toutefois pas l'objet de commentaires spécifiques de la part des deux chambres professionnelles :

- le partage des compétences entre ADEM et SNAS, qui deviendra le futur Office national d'inclusion sociale (ONIS) ;
- la clarification des dispositions relatives à la protection des données à caractère personnel et à leur échange entre les acteurs concernés ;
- la précision du statut des futurs agents régionaux d'inclusion sociale ;
- une disposition transitoire prévoyant une phase de transition plus longue pour les communautés domestiques dont les revenus sont constitués par des pensions.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers regrettent par ailleurs qu'un certain nombre de remarques fondamentales relatives au dispositif REVIS détaillées dans leur avis commun du 3 juillet 2017 n'aient pas été considérées par les auteurs à savoir :

¹ Disponible via le lien suivant :

<http://www.chd.lu/wps/portal/public/Accueil/TravailALaChambre/Recherche/RoleDesAffaires?action=doDccpaDetails&backto=/wps/portal/public/Accueil/Actualite&id=7113>

- la mise en question de la générosité du dispositif REVIS pour les bénéficiaires qui ne touchent aucun revenu (montants du REVIS se situant systématiquement à un niveau supérieur à celui du RMG actuel) ;
- la critique relative au manque de cohérence dans les accroissements des montants du dispositif REVIS en fonction de la composition du ménage et donc la nécessité d'une reconsidération plus fondamentale de certains montants prévus par le REVIS pour des raisons d'équité sociale ;
- l'incohérence de la réforme avec les autres instruments de politique sociale et familiale, et surtout la nécessité de prendre en compte le REVIS conjointement avec les différents transferts sociaux existants afin d'évaluer la situation socioéconomique globale du bénéficiaire ;
- la nécessité de l'abrogation du principe d'adaptation « *en une ou plusieurs étapes* » des montants du REVIS par voie de règlement grand-ducal (adaptation cadrée par un plafond de 25%) sans appréciation détaillée d'une instance de contrôle.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers notent que la mise en œuvre des amendements visant à rajouter un montant majoré aux frais couvrant les frais communs du ménage en cas de présence d'enfants dans le ménage (amendement 4 – environ 7 millions d'euros – hypothèse : montant susceptible d'augmenter à terme), à prendre en charge les frais de personnel et les frais de fonctionnement des agents régionaux d'action sociale (amendement 11 – environ 0,8 million d'euros par an – hypothèse : montant constant) et à allonger la phase de transition pour les communautés domestiques dont les revenus sont constitués par des pensions (amendement 19 – environ 2 millions d'euros en troisième année – hypothèse : montant dégressif à terme) auront un impact financier supplémentaire important sur le budget de l'Etat (environ 9,8 millions d'euros supplémentaires par an). Elles rappellent également que les estimations présentées dans le projet de loi initial se basaient sur des hypothèses discutables.

1.1. Amendement 3

L'amendement en question qui concerne, entre autres, le point l) du premier paragraphe de l'article 3 du projet de loi initial prévoit l'octroi du REVIS au non salarié qui remplit une condition de stage de deux ans d'assurance obligatoire à la sécurité sociale luxembourgeoise en tant que non salarié par analogie au paragraphe 3 de l'article L.525-1 du Code du travail.

Selon les auteurs, l'introduction de cette condition de stage est motivée par la volonté d'aider de manière temporaire une personne exerçant une activité pour son propre compte à surmonter une période difficile dans sa vie professionnelle et qui engendre de manière temporaire une baisse de ses revenus, de sorte qu'elle pourrait tomber dans le champ d'application de l'article 2 paragraphe 1^{er}, point c) de la loi.

Cette condition de stage et la mention que les cotisations doivent être effectivement réglées auprès du Centre commun de la sécurité sociale implique également que sont exclues les personnes non salariées qui sont dispensées du paiement des cotisations sociales en raison d'un revenu insignifiant ou pour activité occasionnelle tels que définis par le Code de la sécurité sociale aux articles 4, sous 1) et 5, sous 2).

Dans le cadre de leur avis commun, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers avaient proposé une ouverture du droit au REVIS aux personnes exerçant une activité à titre d'indépendant, proposition qui a été retenue par les auteurs, ce dont les deux

chambres professionnelles se félicitent, au vu du taux de risque de pauvreté plus élevé pour les indépendants (20% contre 15% pour la population totale).

Il est précisé par ailleurs au point l) du premier paragraphe de l'article 3, que l'ouverture du droit au REVIS est également possible pendant une période de six mois, renouvelable une fois, aux personnes désirant se lancer, moyennant une aide en capital, dans une activité non salariée et, selon le commentaire de l'amendement sous avis, « *encadrée soit par un organisme d'aide à la création d'entreprise ou une institution de microfinance autorisée par la Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF) et par le Ministère de l'Economie du Luxembourg, soit avec l'accord du Ministre du travail, de l'emploi et de l'économie sociale et solidaire ou encore par une chambre professionnelle* ». Le dispositif REVIS pourrait donc, au vu des dispositions proposées, dans certains cas supporter une personne désirant se lancer au moyen d'une aide en capital pendant douze mois (six mois de base et prolongement de six mois), sans que cette personne n'ait à répondre d'une quelconque condition spécifique, à part le fait d'avoir recours à l'accompagnement d'un organisme d'aide à la création d'entreprise, selon la disposition modifiée proposée par l'amendement.

Vu la situation de traitement différente et l'effet discriminatoire en résultant, les deux chambres professionnelles plaident pour la définition de conditions identiques pour chaque groupe de bénéficiaires non salariés potentiels. Elles proposent aussi que la durée d'octroi du REVIS soit uniformisée pour tous les bénéficiaires indépendants, à savoir pendant une période de six mois de base à prolonger, le cas échéant, de six mois.

Par conséquent, la personne, détenant une autorisation d'établissement valable et se lançant dans une première phase moyennant une aide en capital, devrait être traitée comme tout autre indépendant. Dès lors, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers plaident en faveur d'une adaptation du point l) du premier paragraphe de l'article 3 à modifier comme suit :

« l) ~~m) exerce une activité à titre d'indépendant, à l'exception du non salarié qui justifie de deux années au moins et sans interruption d'une affiliation obligatoire à la sécurité sociale luxembourgeoise en application de l'article 1er, alinéa 1, sous 4) du Code de la sécurité sociale, et qui a effectivement réglé les cotisations sociales dues auprès du Centre commun de la Sécurité sociale pendant cette période, et de la personne qui souhaite créer sa propre entreprise en vue d'améliorer sa situation économique et devenir financièrement indépendante avec l'accompagnement par un organisme d'aide à la création d'entreprise~~ et ce pendant une période de six mois renouvelable une fois ».

Les deux chambres professionnelles s'étonnent par ailleurs que les auteurs proposent l'ouverture du droit au REVIS aux personnes désirant se lancer, moyennant une aide en capital, dans une activité non salariée encadrée notamment « *par une chambre professionnelle* », sans qu'il y ait eu consultation préalable ni avec la Chambre de Commerce ni avec la Chambre des Métiers, alors que les deux chambres professionnelles n'offrent par ailleurs pas d'aides en capital.

1.2. Amendement 4

L'amendement sous rubrique prévoit la majoration de 15% du montant couvrant les frais communs du ménage prévu sous le point d) au paragraphe 1^{er} de l'article 5 du projet de loi initial si des enfants, ouvrant le droit aux allocations familiales à l'un des membres adultes de la communauté domestique, vivent dans le ménage.

Selon le commentaire de l'amendement en question, le Gouvernement a choisi d'introduire cette majoration supplémentaire qui sert les familles et les familles

monoparentales avec des enfants à charge en vue de contribuer à endiguer davantage la précarité des familles bénéficiaires du REVIS et à améliorer les conditions de vie des enfants dans des familles à revenus modestes.

Les deux chambres professionnelles peuvent approuver cette mesure qui met en œuvre le principe de sélectivité sociale tout en visant les familles et familles monoparentales (et donc les enfants) qui, en principe, ont des besoins spécifiques.

Elles tiennent toutefois à réitérer les critiques mentionnées ci-avant et détaillées au niveau de leur avis commun relatif au projet de loi initial qui mettent en exergue le manque de logique dans les accroissements des montants du dispositif REVIS en fonction de la composition du ménage et donc la nécessité d'une reconsidération plus fondamentale de certains montants prévus par le REVIS pour des raisons d'équité sociale. L'incohérence de la réforme du RMG avec les autres instruments de politique sociale et familiale persiste en effet et reste une pierre d'achoppement majeure.

1.3. Amendement 13

Dans le cadre de leur avis commun relatif au projet de loi initial, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers s'étaient opposées 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 leur importait de rappeler dans leur avis commun précédent 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.

Les deux chambres professionnelles se félicitent que les auteurs aient été sensibles aux arguments avancés et aient remplacé 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 d'experts mandatés par le directeur de l'ONIS.

2. Concernant les amendements relatifs au projet de règlement grand-ducal « REVIS »

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers n'ont pas de commentaires en rapport avec les cinq amendements relatifs au projet de règlement grand-ducal sous avis et renvoient pour le surplus aux remarques faites dans leur avis commun du 3 juillet 2017 concernant le projet de règlement grand-ducal initial.

* * *

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