



Commission de la Famille et de l'Intégration

Procès-verbal de la réunion du 17 avril 2018

Ordre du jour :

- 7113 Projet de loi relatif au Revenu d'inclusion sociale et portant modification
1. du Code de la Sécurité sociale
 2. du Code du travail
 3. de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées ;
 4. de la loi modifiée du 26 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le Fonds national de solidarité ;
 5. 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 ;
 6. de la loi 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
- Rapporteur : Monsieur Claude Lamberty
- Continuation de l'examen de l'avis du Conseil d'Etat

*

Présents : M. Gérard Anzia remplaçant M. Roberto Traversini, M. Gilles Baum, Mme Taina Bofferding, M. Max Hahn, Mme Martine Hansen, M. Fernand Kartheiser, M. Claude Lamberty, Mme Octavie Modert remplaçant Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Marcel Oberweis remplaçant Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Marco Schank remplaçant Mme Martine Mergen, M. Marc Spautz

M. Marc Baum, observateur délégué

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

M. Patrick Bissener, Fonds national de solidarité, Mme Isabelle Heuertz, Mme Brigitte Weinandy, Service national d'action sociale, du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région

M. Jean-Paul Bever, de l'Administration parlementaire

Excusées : Mme Tess Burton, Mme Cécile Hemmen

*

Présidence : M. Gilles Baum, Président de la Commission

*

7113 Projet de loi relatif au Revenu d'inclusion sociale et portant modification
1. du Code de la Sécurité sociale
2. du Code du travail
3. de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées ;
4. de la loi modifiée du 26 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le Fonds national de solidarité ;
5. 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 ;
6. de la loi 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

Après les deux réunions de la veille, la troisième réunion de la COFAI consacrée au PL 7113 est placée sous le signe de l'analyse et des commentaires de ses membres sur les considérations générales que le Conseil d'Etat avait formulées dans son avis du 20 mars 2018 sur le projet de texte.

Revenant sur la philosophie qui avait prévalu à l'époque de l'instauration du revenu minimum garanti (RMG) par la loi du 26 juillet 1986¹, un représentant parlementaire CSV fait observer que celui-ci regorge de multiples facettes.

Alors qu'une des fonctions primaires du RMG consiste à permettre aux personnes non intégrées dans le circuit d'une activité rémunérée d'éviter de sombrer dans la pauvreté et de se trouver condamnées à vivre ainsi durablement aux marges de la société, il ne faut pas perdre de vue qu'une bonne partie des personnes touchant ce revenu ne sont tout simplement pas aptes à travailler et donc inactivables².

¹ En 1986, la loi sur le revenu minimum garanti (RMG) - **Loi du 26 juillet 1986 portant a) création du droit à un revenu minimum garanti; b) création d'un service national d'action sociale; c) modification de la loi du 30 juillet 1960 concernant la création d'un fonds national de solidarité** - avait été élaborée sous la houlette des ministères de la Famille, de la Sécurité sociale et du Travail, notamment dans la perspective de créer le droit à un support financier pour tout citoyen dont le(s) revenu(s) se révélait(aient) comme étant inférieur(s) au minimum d'existence.

² Le Conseil d'Etat semble également partager cette vue des choses quand il donne à considérer dans son avis du 20 mars 2018 que pour une partie des personnes concernées par le PL 7113, les résultats de l'activation sociale et professionnelle préconisée risqueront de ne produire que des effets très limités, et ce notamment en raison de leur état de santé ou encore en raison de leur situation familiale.

D'autres personnes se trouvent dans la situation paradoxale d'avoir un emploi, mais d'être néanmoins contraintes de postuler à une allocation complémentaire RMG du fait que les salaires qu'elles touchent sont à ce point faibles qu'ils ne leur permettent pas de vivre décemment.

A propos de vie décente et du minimum requis au Luxembourg pour atteindre un niveau de vie décent, le représentant parlementaire CSV évoque le projet d'études « Vers un budget de référence pour le Luxembourg »³, mené pendant deux ans par le STATEC (de février 2014 à 2016). En se référant aux seuils minima - budgets de référence - que ce projet d'études (plus connu sous les termes génériques de « rapport Franziskus ») a pu établir pour différentes compositions de ménage ainsi qu'aux prétendues innovations et améliorations susceptibles d'être engendrées par le PL 7113, le député CSV met grandement en doute

-
- ³Le but du projet consistait à estimer le budget dont une personne / un ménage a besoin pour mener une vie simple mais décente et socialement inclusive au Luxembourg. Celui-ci a donné lieu à :
 - des entretiens individuels avec des personnes suivant une mesure d'insertion dans le cadre du revenu minimum garanti (RMG), ainsi qu'à
 - des groupes de discussion avec des bénéficiaires de l'allocation complémentaire RMG et des personnes touchant le salaire social minimum (SSM).
 - Tout en comparant le budget de référence à plusieurs seuils de niveau de vie, dont les dépenses des ménages, le revenu disponible, le RMG et le SSM, l'étude a pu retenir que :
 - le vécu des personnes en précarité est marqué par des dynamiques de privation,
 - les conditions de l'autonomie et du bon état de santé ne sont pas souvent remplies, et qu'il
 - existe un écart entre les expériences vécues des concernés et les hypothèses de départ du budget. D'où l'importance de prendre en compte les deux aspects.
 - Alors que l'autonomie et la santé sont généralement considérées comme étant les deux besoins universels permettant de participer activement à la vie sociale, l'établissement d'un budget de référence peut :
 - servir comme un indicateur complémentaire de la pauvreté,
 - être comparé avec le revenu disponible des ménages pour établir leur statut de pauvreté,
 - mesurer l'adéquation des systèmes de protection contre la précarité,
 - être considéré comme un service de conseil budgétaire pour les ménages en situation de difficulté financière.
 - Au final, l'étude menée par le STATEC a retenu que le budget de référence pour un niveau de vie décent au Luxembourg s'établirait à :
 - 1.909 euros pour une femme seule,
 - 1.923 euros pour un homme seul,
 - 2.600 euros pour un couple sans enfants,
 - 2.523 euros pour un homme monoparental avec un garçon de 10 ans,
 - 2.623 euros pour une femme monoparentale avec une fille de 14 ans,
 - 3.935 euros pour un couple avec deux enfants.

que tous les problèmes qui se posent actuellement en relation avec l'attribution du RMG puissent être résolus à l'avenir avec l'attribution du Revis.

Dans ce contexte et alors que la loi du 26 juillet 1986 précitée fut justement mise en place pour garantir à toutes celles et à tous ceux - dont les revenus sont considérés comme insuffisants - un droit à un support financier, le présent projet de loi instaurant un Revenu d'inclusion sociale (Revis) a paradoxalement tendance - aux yeux du député CSV - à durcir, voire à restreindre ce droit. Les avis du Conseil d'Etat⁴ - cf. à ce propos les considérations générales dans son avis du 20 mars 2018 -, de la Chambre des Salariés et de la Caritas abondent par ailleurs dans ce sens.

Autre problème qui se pose avec le présent projet de loi : celui des bases de données dont disposeront aussi bien l'ADEM (Agence pour le développement de l'emploi) que l'ONIS (Office national d'inclusion sociale) et dont l'efficacité et l'étroitesse de la collaboration seront déterminantes pour faire de la réforme prévue un succès.

En particulier, il y aura lieu de veiller à ce que le flux d'information dans le cadre du transfert du dossier de la personne concernée entre ces deux administrations soit garanti⁵.

Même si les autorités gouvernementales n'y sont pour rien, le représentant parlementaire CSV fustige le timing de la mise en place de la réforme envisagée par le PL 7113 dans le sens où à l'époque de la déposition du présent projet de texte, le PL 6832 portant sur la réforme des prestations familiales n'était pas encore entré en vigueur. Résultat des courses :

⁴ Même si le Conseil d'Etat est d'avis que les mesures supplémentaires d'activation des bénéficiaires du REVIS prévues par le PL 7113 auront un impact positif sur l'employabilité et la responsabilisation desdits bénéficiaires, il attire néanmoins l'attention des auteurs du projet de texte sur le risque d'un « basculement » du dispositif par la dilution de l'idée de l'attribution garantie de ressources minimales aux personnes les plus faibles.

A force de

- durcir les conditions d'attribution, et
- multiplier les contraintes imposées aux demandeurs,

le REVIS jouera de moins en moins son rôle de dernière instance de notre système social permettant de prendre en charge ceux qui sont passés à travers les mailles du système de sécurité sociale.

Par ailleurs, en ce qui concerne la terminologie utilisée et l'objectif d'activation qui sous-tend le PL 7113, le Conseil d'Etat constate que le Revis ne comportera dans sa désignation ni le terme de « minimum » ni celui de « garanti ». Se pose dès lors, aux yeux de la Haute Corporation, la question de savoir si ce choix traduit un changement de paradigme par rapport au dispositif du RMG.

⁵ Dans cet ordre d'idées, le Conseil d'Etat est à se demander s'il ne conviendrait pas de prévoir une cellule d'évaluation commune aux deux administrations en ce qui concerne l'établissement du profil des demandeurs du Revis.

Ceci permettrait, en effet, non seulement de coordonner l'action commune dans ce domaine, mais également de collecter et d'évaluer des données statistiques de manière plus efficace.

A ce sujet, il s'avère utile de rappeler encore une fois que le PL 7113

- met avant tout l'accent sur l'activation des bénéficiaires, et
- attribue dans ce contexte un rôle accru à l'ADEM, à côté de celui qui incombera à l'ONIS.

Dans le nouveau dispositif initié par le PL 7113, la mission de l'ADEM s'avère cruciale dans le sens où elle est censée établir un profil du demandeur servant à l'orienter

- soit vers les services de suivi et de placement de l'ADEM,
- soit vers l'ONIS en vue d'une stabilisation ou de l'activation sociale et professionnelle.

les avis des différentes chambres professionnelles ainsi que certains tableaux étayant l'exposé des motifs tout comme le commentaire de certains articles relatifs au PL 7113 n'intègrent pas la nouvelle donne en matière d'allocations familiales et faussent donc quelque part le débat sur la portée de la réforme initiée par la substitution du RMG par le Revis. En tenant compte de tous ces paramètres ainsi que de ceux engendrés par la nouvelle législation sur l'assurance dépendance, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2018, le député CSV se dit persuadé que si l'on fait le total de toutes les prestations et allocations dont les familles peuvent bénéficier au Luxembourg, certaines se trouveront moins bien loties en termes monétaires après toutes les réformes entreprises par le présent Gouvernement que ce ne fut le cas auparavant.

Selon le représentant parlementaire CSV, ceci prouve que les actions du Gouvernement en matière d'aides sociales sont quelque peu empreintes d'une certaine contradiction tout comme le sont les primes, élaborées sous l'égide du ministère du Travail et de l'Emploi, légitimées et payées à travers le PL 7086⁶ comme aides à la formation. Et au député CSV de mettre en doute la logique de la démarche administrative qui veut qu'une personne dépourvue d'emploi, après avoir touché pendant 12 mois une aide à la formation de la part de l'ADEM, y soit renvoyée à des fins de profiling quand elle s'apprête à l'avenir à formuler auprès de l'ONIS une demande en obtention du Revis.

Au tour du représentant parlementaire CSV d'évoquer ensuite la problématique des personnes touchant le RMG et qui pour une raison ou une autre se trouvent obligées du jour au lendemain de séjourner à l'hôpital. Dans ce contexte, l'opportunité d'une inclusion réduite (introduction d'un Revis réduit) - appelée à jouer au bout de 60 jours - fut évoquée. Le député CSV se pose cependant la question de l'utilité et de la raison d'être de l'introduction d'une telle disposition, sachant qu'un grand nombre des bénéficiaires du RMG (et donc du futur Revis) ou du complément RMG - ayant de surcroît contribué de façon inégale aux régimes de protection sociale dont notamment celui des retraites - risquent, en prenant de l'âge, de sombrer dans la pauvreté si jamais l'introduction d'un tel Revis réduit venait à s'appliquer.

Parmi les points qui dans le PL 7113 retiennent encore l'attention du député CSV et qui, à ses yeux, posent problème figurent également :

- la création d'un observatoire des politiques sociales⁷ (mis sur les fonds baptismaux par les articles 40 à 42 du projet de texte), ainsi que

⁶ **Loi du 8 avril 2018 portant modification**

- 1) du Code du travail ;
- 2) de la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs ;
- 3) de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées.

⁷ Selon le Conseil d'Etat, les articles 40 à 42 du PL 7113 créent un **observatoire des politiques sociales** qui sera composé de représentants :

- de différents ministères,
- de l'IGSS, ainsi que
- d'un représentant d'un organisme spécialisé en matière de recherches socio-économiques.

Cet **observatoire des politiques sociales** est appelé à remplacer tant

- le comité interministériel à l'action sociale, que
- le Conseil supérieur à l'action sociale qui a exercé jusqu'à présent des « fonctions consultatives auprès des ministres composant le comité interministériel ».

Or, force est de constater que le seul acteur externe au comité interministériel qui est repris dans l'observatoire nouvellement créé est le « représentant d'un organisme spécialisé en matière de

- la priorité d'embauche⁸ dont devraient bénéficier les personnes actuellement employées comme agents régionaux d'action sociale par les divers organismes privés (ayant signé une convention à cet effet avec l'Etat) en tant qu'agents régionaux d'inclusion sociale auprès des offices sociaux.

Le représentant parlementaire CSV réserve finalement la fin de son intervention à une interrogation et à un constat.

Pour ce qui est de l'interrogation et alors que dans leurs rapports annuels successifs, les différents Médiateurs ont toujours pointé du doigt le manque récurrent de personnel dont disposent l'ADEM ainsi que les différents organismes de prestations sociales, le député CSV se demande si les entités concernées au premier degré par l'implémentation du PL 7113, à savoir l'ADEM et l'ONIS - qui succédera au SNAS - seront à mêmes de mener à bien leurs nouvelles missions⁹ ? Aux yeux du représentant parlementaire CSV, il est permis d'émettre

recherches socio-économiques ». Aucun des autres acteurs actuellement membres du Conseil supérieur n'a été repris, à savoir les représentants

- des syndicats des employés et des employeurs,
- des offices sociaux,
- des professionnels du travail social et des organisations gérant des services dans le domaine de l'action sociale.

⁸ Le Conseil d'Etat s'interroge sur la notion de « priorité d'embauche ». Dans le PL 7113, cette notion n'a pas de définition légale et son contour n'est pas défini avec suffisamment de précision. Compte tenu des développements qui précèdent et du risque d'insécurité juridique qui en découle, le Conseil d'Etat émet dès lors une opposition formelle à l'égard de l'article 44 dans sa teneur actuelle, préconisant cette « priorité d'embauche ».

⁹ Selon les auteurs du PL 7113, son premier objectif est d'accompagner les bénéficiaires du Revis dans le respect de leurs compétences et de leur situation personnelle. Les mesures d'activation doivent donc être ciblées sur les besoins des bénéficiaires en vue de stabiliser dans un premier temps les bénéficiaires et/ou de les activer dans un second temps.

Pour concrétiser cette approche, les champs de compétence ont été clairement délimités entre

- l'Office national d'inclusion sociale (ONIS) qui sera à l'avenir la nouvelle dénomination de l'actuel Service national d'action sociale (SNAS), et
- l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM).

Le PL 7113 entend donc établir un système cohérent entre :

- d'une part, les politiques de stabilisation et d'activation sociale, et
- d'autre part, les politiques d'insertion professionnelle.

Le partage ainsi réalisé permet à ce que les bénéficiaires du Revis sont suivis soit par l'un, soit par l'autre service.

En effet, l'introduction de la condition d'être inscrit comme demandeur d'emploi à l'ADEM prévue dans le projet de loi implique, pour le demandeur du Revis en âge de travailler et apte au travail, que l'ADEM sera le premier interlocuteur. Il s'agit ici d'une condition d'accès au Revis, sauf en cas d'incapacité de travail corroborée par certificat médical.

L'ADEM établira un profil du demandeur et selon que la personne nécessite à être suivie de manière intensive ou régulière, elle sera suivie par l'ADEM ou orientée, sur base d'un avis motivé, vers l'ONIS. L'orientation vers l'ONIS sera opérée s'il s'avère que le demandeur présente des besoins spécifiques en matière de stabilisation ou d'activation sociale ou professionnelle. Bien entendu, l'orientation de la personne peut être revue en fonction de son évolution et il va sans dire que des passerelles seront prévues entre les mesures offertes par l'Office et celles de l'ADEM pour éviter que les personnes ne se retrouvent brusquement sans interlocuteur.

des doutes à ce sujet¹⁰.

En passant, il ne manque pas de couvrir de ridicule la tâche centrale assignée à l'ADEM dans le nouveau dispositif mis en place par le PL 7113, à savoir le « profiling » (l'établissement d'un profil) de tout demandeur en obtention du Revis. A ses yeux, cela relève d'un exercice de pure redondance qui le dépasse. Si, après avoir été inscrit comme chômeur à l'ADEM depuis 12 mois, l'administration ignore toujours à quel profil correspond son client, elle ne parviendra certainement pas à mieux le cerner au bout du 13^e mois, lorsqu'il formulera une demande en obtention du REVIS et qu'il s'agira pour cette raison d'établir son profil.

En ce qui concerne le constat dressé par le représentant parlementaire CSV, ce dernier ne manque pas de rappeler à l'assistance que, même s'il ne dispose pas des chiffres les plus

L'ONIS, quant à lui, aura pour mission de stabiliser et activer les personnes éloignées du marché du travail par le biais de mesures de stabilisation et/ou d'activation qui répondent aux besoins individuels des bénéficiaires et qui prennent en compte l'évolution des compétences de la personne.

L'effort de cohérence des politiques en matière d'insertion enrichit et organise

- les mesures d'activation, et
- les mesures en faveur de l'emploi

suivant un système par paliers afin de pouvoir soutenir les personnes en fonction de leurs difficultés spécifiques à intégrer le marché de l'emploi et qui constituent autant de modalités de sortie du dispositif du revenu d'inclusion sociale.

Ces mesures d'activation sociale s'adressent aux personnes les plus exposées au risque d'exclusion de par leur difficulté de placement.

Seraient donc concernées :

- les personnes à faible niveau de qualification,
- les personnes présentant des difficultés relationnelles dans le contact avec leurs pairs,
- les personnes dispensées des mesures d'insertion notamment en raison de problèmes de santé/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 sociales.

Les objectifs visés sont une meilleure coordination et un suivi sur mesure des bénéficiaires les plus éloignés du marché du travail suivant leurs lacunes afin d'augmenter

- leurs compétences et par là leur employabilité et leur renvoi vers les services de l'ADEM,
- la lutte contre l'inactivité/l'absence de motivation,
- la responsabilisation des bénéficiaires et leur activation sociale si l'objectif de l'insertion professionnelle ne saurait être atteint.

Ainsi, même si certaines personnes bénéficiaires du Revis n'arrivent pas à être orientées vers l'ADEM, les mesures d'activation organisées par l'Office pourront être renouvelées.

¹⁰ Pour le Conseil d'Etat, le succès de la réforme en matière d'activation, d'intégration et d'inclusion dépendra largement

- de l'efficacité de l'encadrement, et plus encore
- de la disponibilité en quantité suffisante de mesures d'activation sociale et professionnelle.

Au regard du nombre élevé de personnes se trouvant en situation précaire et à la recherche d'un emploi - que ce soient des personnes disposant d'une capacité de travail réduite, des salariés handicapés, des salariés âgés à la recherche d'un emploi ou des bénéficiaires du REVIS -, le Conseil d'Etat estime que les efforts à déployer pour augmenter le taux d'activation de ces derniers devront être considérables.

récents, une tendance observée entre 2012 et 2015 semble s'installer durablement dans le long terme, à savoir que :

- le pourcentage des « RMG »istes enregistrés dont l'âge dépasse 60 ans, ainsi que
- le pourcentage de ceux disposant d'un salaire gagné à la sueur du front, mais dépendants d'un complément RMG pour être en mesure de vivre décemment

ne font qu'augmenter d'année en année.

Dans une première réaction aux propos développés par le représentant parlementaire CSV, Mme la Ministre de la Famille et de l'Intégration rappelle que le dépôt du présent projet de loi abrogeant la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti (RMG) et visant à introduire un revenu d'inclusion sociale (Revis) a été le fruit d'une préparation de longue date ainsi que de nombreuses réunions avec tous les acteurs concernés. Dans les longues discussions qu'elle a pu mener avec toutes les parties au projet, la lutte contre la pauvreté, dont les ménages tributaires du versement du RMG et a fortiori les enfants faisant partie de ces ménages peuvent potentiellement devenir victimes, a focalisé un grand nombre des attentions. C'est la raison pour laquelle le dispositif actuellement en place a été révisé pour notamment mieux cibler les prestations et soutenir ainsi les familles avec enfants et les familles monoparentales qui connaissent un risque de pauvreté plus élevé¹¹.

Et de rappeler encore une fois dans la foulée les nouveaux éléments engendrés par le Revis par rapport au dispositif de l'actuel RMG.

Tandis que le RMG prévoit

- un montant par adulte, dégressif selon qu'il s'agit du premier adulte, du deuxième adulte ou de l'adulte subséquent,
- ainsi qu'un supplément par enfant,

le Revis, selon le cas, se composera

- d'un montant forfaitaire pour chaque adulte,
- d'un montant forfaitaire pour chaque enfant,
- d'un complément par enfant s'il s'agit d'un ménage monoparental,
- d'un montant destiné aux frais communs du ménage, ainsi que
- d'un complément pour les frais communs du ménage en cas de présence d'un ou de plusieurs enfants dans la communauté domestique.

¹¹ A ce sujet, le Conseil d'Etat note dans son avis du 20 mars 2018 que des efforts particuliers ont été déployés afin de mieux prendre en compte la situation des ménages avec enfants, notamment des familles monoparentales. A l'heure actuelle, la part enfant du RMG équivaut à moins de 10 pour cent du montant du premier adulte, celle prévue par le dispositif du REVIS équivaut, quant à elle, à 31 pour cent du montant attribué à un adulte. S'y ajoute, par ailleurs, un montant pour frais de ménage en présence d'un ou de plusieurs enfants, ainsi que, le cas échéant, un montant forfaitaire pour ménages monoparentaux.

Le calcul du REVIS montre que si les montants pour les ménages sans enfants restent pour la plupart sensiblement les mêmes, ceux attribués aux ménages avec enfants accusent une augmentation plus ou moins prononcée en fonction du nombre d'enfants.

Pour ce qui est de l'activation envisagée dans le PL 7113, Mme la Ministre tient à préciser que celle-ci ne doit pas nécessairement se résumer à une activation professionnelle, mais qu'il peut également s'agir d'une activation d'ordre social sachant qu'il est de notoriété que certains bénéficiaires de l'actuel RMG ne seront jamais à mêmes d'intégrer le premier marché du travail. Et de déclarer que ces derniers font également partie de notre société et qu'ils méritent dès lors considération.

Se référant aux résultats du projet d'études « Vers un budget de référence pour le Luxembourg » initié par le STATEC sur commande du Gouvernement qui, une fois finalisés, firent l'objet de beaucoup de commentaires de la part des acteurs politiques et sociaux luxembourgeois et à propos desquels elle avait notamment pu exprimer ses points de vue à l'occasion d'une table ronde, Mme la Ministre de la Famille et de l'Intégration dit qu'il ne faut pas oublier qu'au cours de la dernière décennie, l'évolution de la législation sociale luxembourgeoise a permis la mise en place d'un réseau d'aides tant financières que des prestations en nature efficaces. Sans prétendre à vouloir être exhaustif, elle cite dans l'ordre le chèque-service accueil, le droit à l'aide sociale, les épiceries sociales, le tiers payant social, l'allocation de vie chère, le « pass culturel (Kulturpass) », les agences immobilières sociales, la loi du 8 janvier 2013 concernant le surendettement et l'instauration d'une subvention loyer, ayant récemment encore fait l'objet d'une extension¹².

Au titre de la subvention loyer, Mme la Ministre tient à préciser que son attribution a été complètement « sortie » de celle du RMG, c'est-à-dire que l'attribution de la subvention loyer est désormais totalement indépendante de celle du RMG et est à ranger parmi les subventions que l'on peut toucher en tant que locataire d'un logement.

Ceci pour la toute simple raison que les bénéficiaires du RMG, intégrant à nouveau le marché du travail et disposant désormais du salaire social minimum (SSM), étaient susceptibles de perdre du jour au lendemain leur complément loyer en laissant derrière eux le statut de « RMG »iste. Ainsi, il fut possible de se retrouver dans la situation cocasse où la rétribution touchée par un « RMG »iste pouvait s'avérer supérieure à celle touchée par un « SSM »iste sachant que la différence entre les montants RMG et SSM touchés est ténue.

Dans son plaidoyer pour le nouveau dispositif envisagé par le PL 7113, Mme la Ministre ne manque pas d'attirer l'attention sur le fait que contrairement au dispositif actuellement en vigueur, le projet de texte prévoit qu'à l'avenir tous les adultes d'un même ménage pourront participer à une mesure d'activation.

¹² Depuis le 1^{er} janvier 2018, la loi portant refonte de la subvention de loyer est entrée en vigueur. Ainsi, le nombre de ménages qui peuvent potentiellement profiter de cette subvention a été substantiellement augmenté. L'aide individuelle sous forme de « subvention de loyer » fut introduite en janvier 2016. Depuis cette date, chaque ménage bénéficiaire a pu profiter en moyenne d'une subvention de 126 euros par mois. Afin d'augmenter le nombre de bénéficiaires potentiels, les critères d'éligibilité de l'aide ont été revus comme suit :

- réduction du taux d'effort minimal requis à 25% du revenu du ménage,
- non prise en compte des transferts sociaux dans le calcul du revenu du ménage demandeur,
- réduction de la condition de disposer d'un revenu régulier à 3 mois,
- modification du seuil de revenu retenu pour l'éligibilité de l'aide à 2.500 euros pour une personne seule; pour les autres types de ménage, la limite supérieure des revenus est obtenue en multipliant ce montant par le nombre d'unités de consommation du ménage.

La refonte de la subvention de loyer agit simultanément sur les 4 paramètres et permet d'augmenter de manière homogène la population cible, qui touche l'ensemble des types de ménage (personnes seules, familles monoparentales, ménages avec enfant(s), etc.).

Pour parer à la « trappe à l'inactivité » soulevée par les organisations non gouvernementales travaillant avec les bénéficiaires du RMG et rendre le passage au marché du travail plus attrayant, le mécanisme de l'immunisation des revenus a été revu. Le projet de loi veut inciter à la reprise d'un emploi ou à l'augmentation de l'intensité de travail étant donné que l'intégration sur le marché du travail est le meilleur moyen de favoriser l'inclusion sociale.

Ainsi, le mécanisme de l'immunisation à 30 % du barème RMG appliqué en présence dans le ménage de revenus immunisables (revenus professionnels, chômage, pension, etc.) est aboli et remplacé par une immunisation directe de 25 % de ces revenus.

Par conséquent, seulement 75% de ces revenus dits « immunisables » sont pris en compte pour le calcul du Revis dû à la communauté domestique. Afin de récompenser le travail, il est proposé d'immuniser les revenus professionnels ainsi que les revenus de remplacement, les pensions, les indemnités de chômage, les indemnités de congé parental, etc..

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.

L'effort d'activation à entreprendre sur base du PL 7113 devra donc porter essentiellement, s'il y a lieu, sur l'activation

- du deuxième¹³, voire
- du troisième adulte présent dans une communauté domestique.

Selon les auteurs du projet de texte, « il sera possible d'offrir des mesures d'activation dans un même ménage pour chaque adulte, voire plus, même si le barème REVIS est dépassé. Sachant que ce sont jusqu'à présent surtout les femmes qui ont fait les frais de cette limitation, il est prévu qu'avec cette nouvelle mesure il soit possible d'augmenter le taux d'activation des femmes ».

L'opportunité d'introduire un REVIS réduit pour les personnes touchant le RMG qui, pour une raison ou une autre, se trouvent obligées du jour au lendemain de séjourner à l'hôpital¹⁴,

¹³ Dans son avis du 20 mars 2018, le Conseil d'Etat dit pouvoir comprendre l'objectif poursuivi par les auteurs du PL 7113. Il tient toutefois à relever dans ce contexte qu'il faudra veiller à créer les conditions nécessaires pour permettre l'activation du deuxième adulte, notamment en prévoyant l'accès des enfants, vivant dans ces communautés domestiques, à des structures d'accueil - ce qui, malgré les efforts des autorités étatiques et communales dans ce domaine, n'est pas garanti d'office.

¹⁴ A l'article 5, paragraphe 2 du PL 7113 est introduite une réduction de l'allocation d'inclusion pour les personnes qui sont prises en charge par des institutions bénéficiant d'un financement public. Cette réduction s'applique d'office, même si le paragraphe 4 introduit la possibilité d'une dérogation « si les motifs évoqués sont considérés comme réels et sérieux par le Fonds ».

Le Conseil d'Etat prend note des arguments avancés par les auteurs du projet dans le cadre du commentaire des articles quant au problème du double financement d'institutions bénéficiant de concours publics ou d'une prise en charge par la Caisse nationale de santé, mais se doit de réitérer l'observation selon laquelle la lutte contre la pauvreté constitue une matière réservée à la loi en vertu de l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution et insiste dès lors, tout en renvoyant à ses remarques préliminaires du présent avis, à ce que le texte indique, sous peine d'opposition formelle, des critères précis de nature à guider le Fonds dans sa décision.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat doute du bien-fondé d'une approche qui institue en règle générale la réduction de l'allocation d'inclusion sociale pour les personnes concernées contraintes dès lors de justifier le maintien du montant intégral du REVIS. Le Conseil d'Etat rappelle que les personnes vivant seules doivent en général pouvoir subvenir au paiement d'un loyer au risque de perdre leur logement. Ainsi, une approche autorisant le Fonds à procéder à une réduction du REVIS dans les cas où le séjour prolongé en cure de réhabilitation ou en hospitalisation prolongée contribue effectivement à réduire les frais aurait l'avantage de mieux tenir compte de la situation précaire dans laquelle se trouvent en règle générale les bénéficiaires du REVIS.

évoquée tout à l'heure par le représentant parlementaire CSV fait dire à Mme la Ministre que ses services vont proposer un amendement en ce sens pour tirer les choses au clair.

Et à l'oratrice d'énoncer dans la foulée le libellé d'un paragraphe 4 modifié qui prendra la teneur suivante : « (4) Il peut être dérogé au principe formulé au paragraphe 2 si ~~les motifs évoqués sont considérés comme réels et sérieux par le Fonds~~ la personne apporte la preuve de frais incompressibles portant sur le paiement de frais liés à un logement et à ses charges ou sur le paiement d'une pension alimentaire. »

En d'autres termes, la personne bénéficiaire du Revis ne se verra pas appliquer le montant réduit pour un séjour prolongé dans un établissement hospitalier au Luxembourg ou à l'étranger si elle est en mesure d'apporter des preuves de paiement en relation avec un logement ou une pension alimentaire.

Ainsi, des critères précis visant à guider le Fonds dans sa décision sont donc repris au paragraphe 4 et la référence à l'appréciation de motifs réels et sérieux à apprécier par le Fonds est supprimée, tout ceci à la demande de la Haute Corporation.

Pour ce qui est de la création d'un observatoire des sciences sociales (articles 40 à 42 du PL 7113) sur laquelle le député CSV s'est penché en début de réunion et au sujet de laquelle Caritas Luxembourg réclame que un ou deux membres de la société civile puissent également l'intégrer, Madame la Ministre dit ne pas avoir de « strong feelings ». A ses yeux, le plus important serait que cet observatoire fonctionne et que le dialogue et les échanges entre les différents acteurs sur le terrain (ONIS, FNS, offices sociaux, ...) soient optimaux.

Concernant les dépenses de personnel et de fonctionnement supplémentaires suite à l'introduction du Revis, elles seront en augmentation vu que :

- le nombre de bénéficiaires d'une mesure d'activation devrait augmenter suite à l'introduction du REVIS (autour de 1.000 bénéficiaires supplémentaires), et que
- 1.600 communautés domestiques pourraient potentiellement venir s'ajouter (estimation haute) aux actuels bénéficiaires du RMG (9.198 en décembre 2015) suite à l'introduction du REVIS.

Pour estimer l'impact financier global de la réforme initiée par le PL 7113, il a été tenu compte de 3 volets, à savoir :

- 1) l'impact financier du REVIS calculé par l'Inspection générale de la sécurité sociale qui tient compte des dispositions qui divergent dans le Revis par rapport au dispositif du RMG actuellement en vigueur ;
- 2) le coût du personnel supplémentaire et de frais de fonctionnement supplémentaires pour l'Office national d'inclusion sociale et les agents régionaux d'inclusion sociale (ARIS) ;
- 3) le coût supplémentaire lié à l'engagement de personnel d'encadrement pour les bénéficiaires de mesures d'activation.

Le volet activation sociale et professionnelle du projet de loi prévoit

- de mettre en oeuvre des mesures d'activation sur le terrain, et

En outre, le Conseil d'Etat demande à ce que soit remplacée par le terme générique des « établissements hospitaliers » tel qu'il est défini à l'article 1^{er} du projet de loi relatif aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière voté par la Chambre des députés en date du 7 février 2018, l'énumération des établissements qui répondent à cette définition.

- de garantir aux bénéficiaires des mesures¹⁵ un encadrement approprié auprès des structures conventionnées fonctionnant comme organismes d'affectation.

Dans la fiche financière jointe au PL 7113, un encadrement des bénéficiaires des mesures d'activation est prévu selon une clé d'encadrement en moyenne de 1 encadrant pour 8 personnes occupées dans une mesure d'activation. Il est estimé que 2/3 des mesures d'affectation seront organisées auprès d'organisations non-gouvernementales (ONG) conventionnées auprès desquelles la clé d'encadrement sera applicable. Il faut néanmoins garder à l'esprit que cette clé d'encadrement peut être plus intensive en fonction de l'encadrement nécessaire pour encadrer une population à besoins plus spécifiques.

Tel que renseigné par la fiche financière jointe au PL 7113, le total du coût estimé du personnel encadrant pour personnes Revis est de 15.874.781 euros (début de carrière).

Suite à la critique émise par le représentant parlementaire CSV en relation avec la tâche que l'ADEM est censée endosser dans le dispositif du Revis¹⁶ et que le député a qualifié de redondante, Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration tient à préciser que toute personne inscrite à l'ADEM en tant que chômeur est susceptible d'y rester, d'y suivre les formations qui lui sont offertes et de ne pas faire d'aller-retour inutile entre l'ADEM et l'ONIS.

A moins d'un avis motivé de l'ADEM comme quoi le chômeur en question est encore loin de pouvoir intégrer le premier marché du travail et que des mesures d'inclusion et d'activation lui seraient plus que profitables - en fait, que l'ONIS conviendrait beaucoup mieux à sa personne que l'ADEM -, la personne en question n'ira pas d'une mesure de formation professionnelle à l'autre.

A cela, le représentant parlementaire CSV, qui en tout début de réunion avait pris la parole, rétorque à Madame la Ministre que tout ce qu'elle vient de décrire est bien beau, mais que tout chômeur de longue durée (12 ou 18 mois : il dépend en fait de l'âge du chômeur en question s'il peut ou non bénéficier d'une prolongation de son statut de chômeur), embrassera, quoi qu'il en soit au bout d'un certain temps, le statut d'« RMG »iste s'il remplit les critères pour ce faire. Cela ne l'empêchera pas qu'en tant « RMG »iste frais émoulu, il aura déjà derrière lui une carrière de chômeur de 12 ou 18 mois.

D'après le député CSV, 1/3 des chômeurs inscrits au chômage le sera pour une courte durée parce que leur entreprise, pour cause de difficultés économiques ou de restructuration, a dû se séparer d'eux. Les 2/3 restants, même avec la meilleure volonté du monde - qu'elle émane de notre part ou de celle des employeurs - ne sont plus à mêmes d'intégrer le premier marché du travail.

A cela, Madame la Ministre fait observer au député CSV que le PL 7113 - à travers son volet « activation sociale et professionnelle » - cible justement ces personnes vulnérables qui sont souvent encore à un stade éloigné du marché de l'emploi en prévoyant de mettre en oeuvre des mesures d'activation sur le terrain et en leur garantissant ainsi un encadrement approprié auprès des structures conventionnées fonctionnant comme organismes d'affectation.

Le député parlementaire CSV interrompt encore une fois Mme la Ministre pour lui signifier que c'est justement à ce niveau-là que le bât blesse. A quoi bon en effet que quelqu'un, passé à travers les mailles du filet de l'ADEM après y avoir passé 18 ou 24 mois, atterrisse à l'ONIS pour y faire l'objet de mesures d'activation sociale et professionnelle, si c'est pour

¹⁵ Il s'agit en l'occurrence de personnes vulnérables qui sont souvent encore à un stade éloigné du marché de l'emploi

¹⁶ l'établissement d'un profil de tout demandeur en obtention du Revis

retourner par après à la case départ que constitue l'ADEM où l'on vérifie alors, si la personne en question, à supposer que ce soit un non-Luxembourgeois, sait lire, écrire, etc. ? Comment imaginer en effet un seul instant que quelqu'un qui au bout de 12, 18 ou 24 mois n'a pas réussi à réintégrer le marché du travail puisse le réintégrer dans les 12 mois suivants ?

Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration dit comprendre la préoccupation du député CSV, mais ne pas partager son opinion comme quoi une personne au parcours, tel qu'il vient de le décrire, soit en quelque sorte « irrécupérable » pour le marché du travail. C'est justement la raison pour laquelle l'ONIS, succédant au SNAS, devra s'occuper de ceux qui se trouvent encore loin du marché du travail et tombent de ce fait sous le régime RMG car ne disposant pas de moyens en ordre suffisant pour trouver un emploi, ceci pour quelque raison que ce soit. Des personnes aux profils très différents se retrouveront sous la houlette de l'ONIS et certaines d'entre elles, grâce aux impulsions fournies par les mesures d'activation de l'ONIS, sauront, un jour ou l'autre, intégrer l'ADEM pour rechercher activement un emploi.

Ce qui fait dire au représentant parlementaire CSV que si un chômeur de longue durée, au bout de 24 mois passés à l'ADEM, n'a toujours pas trouvé d'emploi, il est illusoire de penser qu'il en décrochera un après avoir été activé par l'ONIS pour réintégrer l'ADEM.

La commissaire du Gouvernement à l'action sociale se refuse à une telle vision des choses. Elle rappelle que le taux de chômage au Luxembourg est bas, ce qui constitue bien la preuve que les personnes auxquelles le représentant parlementaire CSV vient de faire allusion ne sont pas légion. Par le biais de l'ADEM, un grand nombre des chômeurs indemnisés finissent par retrouver un emploi dans un laps de temps suffisamment court. Elle dit penser personnellement que tous les chômeurs indemnisés de longue durée, à l'instar de tous les chômeurs indemnisés de courte durée, devraient pouvoir bénéficier de toutes possibilités offertes par la législation qui leur sont expressément réservées. Il n'existe aucune raison pour que les personnes qui peinent à retrouver un emploi soient pénalisées par rapport à celles qui dans un laps de temps moyennement court en retrouvent un. Elle fait également observer que dans le nouveau cadre du Revis, la priorité du retour sur le marché de l'emploi n'est nullement remise en question pour les chômeurs qui en ont les moyens et la possibilité. Pour ce qui est des chômeurs dont les perspectives de retrouver un emploi sont jugées faibles, il convient dans l'absolu de les faire bénéficier de mesures d'« activation sociale et professionnelle » qui non seulement les épaulent d'un point de vue financier, mais qui leur permettent également de reprendre confiance et de regagner une estime en soi.

Enfin, la commissaire du Gouvernement à l'action sociale tient à préciser que tout un chacun, activé dans le cadre du Revis, cotise à l'assurance pension pour de futurs droits à la retraite.

Un représentant parlementaire ADR, impressionné par l'expertise qui prévaut dans les discussions, dit essayer dans un esprit tout à fait ouvert et sans a priori vouloir se faire une opinion sur le PL 7113. C'est la raison pour laquelle il trouve les observations formulées par le représentant parlementaire CSV très intéressantes et se demande s'il ne faudrait pas inviter dans les meilleurs délais l'un ou l'autre responsable de l'ADEM qui soient en mesure d'éclairer encore davantage les membres de la COFAI sur les tenants et aboutissants du nouveau dispositif du Revis.

C'est ensuite au tour d'un représentant parlementaire déi Lénk de prendre la parole tout en se référant aux considérations générales formulées par la Haute Corporation dans son avis du 20 mars 2018 que son parti trouve des plus pertinentes.

Parallèlement à certaines mesures positives prévues dans le PL 7113 comme quoi à l'avenir, tous les adultes d'un même ménage pourront participer à une mesure d'activation et que pour la détermination du Revis, la situation des ménages avec enfants ainsi que celle des familles monoparentales seront davantage prises en compte, il n'en demeure pas moins deux gros problèmes qui risqueront de subsister selon le député déi Lénk.

A savoir que tout d'abord, les futurs montants du Revis accordés en fonction de la communauté domestique se situent en général encore très loin des indicateurs dont les seuils sont reconnus comme étant représentatifs pour mener une vie décente au Luxembourg, à l'instar des 60% du revenu médian, synonymes de seuil en dessous duquel l'on risque de basculer dans la pauvreté ou encore à l'image des 1.909 et 1.923 euros inscrits comme budgets de référence pour une femme respectivement un homme seuls dans l'étude menée par le STATEC. Tout ceci à l'aune de la quasi-certitude que les personnes touchant ces montants seront condamnées à rester pendant très longtemps encore dans une situation très précaire.

Prenant appui sur tout ce qui précède et notamment le propos de Mme la Ministre comme quoi la différence entre le montant touché par un « SSM »iste et celui touché par un « RMG »iste peut se révéler étonnante, le représentant parlementaire déi Lénk se dit confirmé dans sa conviction profonde qui est que le montant du SSM touché au Luxembourg est insuffisamment élevé et dangereusement proche du seuil de pauvreté.

Le député déi Lénk se réfère ensuite au tableau établi par le Conseil d'Etat dans les considérations générales de son avis (à la page 6). Ce faisant, il constate qu'après la mise en œuvre de la réforme initiée par le PL 7113, certains types de ménages s'en sortiront moins bien qu'avant¹⁷ ce qui est susceptible d'aller à l'encontre de la logique d'activation prônée par les auteurs du projet de texte qui affirme très clairement que

- l'intensité de travail et toute augmentation de l'intensité de travail est valorisée en termes monétaires, et que
- c'est en effet l'intensité de travail qui réduit le risque de pauvreté et non le niveau de la prestation d'aide à lui seul.

De cette façon, le danger est grand que l'idée d'activation - centrale au projet de loi - soit sapée par le fait que différentes compositions de ménages risquent d'avoir moins d'argent à leur disposition après l'entrée en vigueur du PL 7113.

La fiche financière, jointe au texte du PL 7113, fait dire au député déi Lénk que d'un point de vue des coûts, le projet en lui-même lui semble à peu près neutre et qu'il ne donne lieu qu'à des réaffectations en matière organisationnelle. C'est la raison pour laquelle sa sensibilité politique aurait souhaité un projet de texte un brin plus ambitieux de façon à ce que le nouveau dispositif mis en place par le PL 7113 se montre pécuniairement plus généreux à

¹⁷ Au vu des chiffres présentés dans ledit tableau, le Conseil d'Etat constate que le dispositif du REVIS, avec son nouveau mode de calcul tout comme le nouveau mécanisme d'immunisation des revenus, présente des améliorations substantielles : ce sera le cas, par exemple, pour un ménage monoparental avec deux enfants à charge, qui, selon les revenus perçus, pourra voir son budget progresser jusqu'à 609 euros par mois. La même chose vaut, par exemple, pour un ménage de deux adultes avec trois enfants, qui pourront percevoir jusqu'à 586 euros de plus qu'actuellement.

Par contre, une personne seule avec un revenu à hauteur de la moitié du SSM devra augmenter son temps de travail pour maintenir le même niveau de revenus que celui sous le régime RMG actuellement en vigueur. Ce sera le cas également pour un ménage composé de deux adultes avec des revenus propres en dessous d'un et demi du SSM ou d'un ménage composé de deux adultes avec deux ou trois enfants avec un salaire en dessous du SSM.

l'encontre des demandeurs en obtention du Revis. Le projet de loi dont l'objectif est de favoriser l'inclusion sociale n'en aurait que gagné en crédibilité.

Pour ce qui est des droits de pension susceptibles de revenir plus tard aux bénéficiaires du Revis, le député déi Lénk pense qu'ils relèvent davantage du mirage que d'autre chose. Due à la faiblesse du revenu qu'ils touchent au titre du Revis, il est illusoire de penser que tout en cotisant pour une future retraite, celle-ci sera suffisante pour vivre décemment jusqu'à la fin de sa vie. Par ailleurs, un grand nombre des bénéficiaires du Revis risqueront de ne jamais jouir de ces droits : d'où une précarité préprogrammée qui deviendra effective dans 20 ou 30 ans.

Finalement, en relation avec la création d'un nouvel « observatoire des politiques sociales » par les articles 40 à 42 du PL 7113¹⁸, le représentant parlementaire déi Lénk aimerait savoir à quelle date remonte la dernière réunion du Conseil supérieur à l'action sociale et qui en assume actuellement la Présidence ?

Remerciant le représentant parlementaire déi Lénk pour toutes ces observations en relation avec le PL 7113, Mme la Ministre de la Famille et de l'Intégration lui rétorque qu'il est tout à fait juste de dire que les futurs montants du Revis attribués en fonction de la communauté domestique ne se situent pas dans les parages des montants - 60% du revenu médian ayant cours au Luxembourg ou encore les budgets de référence établis dans l'étude du STATEC – qu'il a cités. Cependant, à des fins de juste comparaison, il ferait bien de prendre en considération - à l'image par exemple de la subvention loyer qu'elle vient d'évoquer tout à l'heure - tous les transferts sociaux auxquels peuvent recourir les ménages bénéficiaires du Revis. Sans oublier qu'avec le nouveau dispositif envisagé dans le PL 7113, tous les adultes d'un même ménage pourront participer à une mesure d'activation ce qui est susceptible d'augmenter sensiblement les revenus de celui-ci. Sachant que jusqu'à présent, ce furent surtout les femmes qui ont fait les frais de cette limitation - dans l'actuel dispositif RMG, l'activation ne peut porter que sur un adulte dans le ménage - il devrait aussi être possible d'augmenter à travers cette nouvelle mesure le taux d'activation des femmes.

Pour ce qui est de la neutralité des coûts engendrée par le PL 7113 telle qu'elle fut à un moment envisagée par le député déi Lénk, Madame la Ministre lui signifie que ces coûts ne seront pas nuls, mais plutôt d'un ordre de grandeur équivalant à 15,875 millions d'euros, somme qui correspond en fait aux mesures supplémentaires d'encadrement et d'activation des bénéficiaires du Revis prévues au PL 7173. Il va de soi que pour la bonne implémentation de ces mesures, il est prévu d'engager du personnel supplémentaire.

C'est à la commissaire du Gouvernement à l'action sociale de fournir une réponse à la question relative au Conseil supérieur à l'action sociale, soulevée par le député déi Lénk. Depuis que le dernier Président en date du Conseil supérieur à l'action sociale - un représentant de l'Inspection générale de la Sécurité sociale (IGSS) - a pris sa retraite, plus aucune réunion du Conseil n'a eu lieu d'après elle.

¹⁸ Les articles 40 à 42 du PL 7113 ont trait à la création d'un **observatoire des politiques sociales** qui sera composé de représentants de différents ministères, d'un représentant de l'Inspection générale de la sécurité sociale ainsi que d'un représentant d'un organisme spécialisé en matière de recherches socio-économiques.

Cet **observatoire des politiques sociales** nouvellement créé sera appelé à remplacer tant

- le comité interministériel à l'action sociale, que
- le Conseil supérieur à l'action sociale qui a exercé jusqu'à présent des « fonctions consultatives auprès des ministres composant le comité interministériel ».

A des fins de clarifier le débat, l'administrateur du Fonds national de solidarité tient à fournir certaines précisions sur la possibilité offerte à un bénéficiaire du Revis de cotiser pour des futurs droits à la retraite.

Il s'avère en effet que l'allocation d'inclusion et notamment l'allocation complémentaire d'inclusion ne sont pas soumises aux cotisations de l'assurance pension.

Cependant, il convient de noter qu'il existe une clause (inscrite actuellement à l'**article 18**¹⁹ du **Texte coordonné du 22 juin 2004 de la loi du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, telle qu'elle a été modifiée** et prévue d'être également reprise dans le projet de texte sur le Revis) qui fait que tout bénéficiaire du RMG, pouvant justifier - au Luxembourg ou à l'étranger - d'une affiliation de plus de 25 ans à l'assurance pension, verra la part assurée et la part patronale aux fins de financer son assurance pension imputées sur le fonds national de solidarité. Dans ce cas de figure bien précis, il s'agit en l'occurrence de bénéficiaires déjà plus âgés, plus difficiles à intégrer dans le marché du travail, qui pourront bénéficier de cet avantage pécuniaire. Aux dires de l'orateur, plusieurs centaines de personnes seraient concernées.

Une représentante parlementaire LSAP souhaiterait avoir des précisions quant au nouveau paragraphe 5 de l'article 2 du PL 7113²⁰ et plus particulièrement sur sa lettre h) qui stipule que la personne aidant au sens de l'article 350, paragraphe 7 du Code de la sécurité sociale²¹, peut prétendre au Revis. L'aidant, qui ne fournit que pendant quelques heures,

¹⁹ **Art. 18.** L'allocation complémentaire est versée au requérant soit par l'office social compétent, soit par le fonds national de solidarité suivant les modalités prévues aux articles 22 et 23 ci-après.

L'allocation complémentaire est soumise au paiement des cotisations en matière d'assurance maladie. La cotisation est calculée sur la base de l'allocation complémentaire moyennant le taux prévu pour les prestations de soins de santé.

La part patronale de cette cotisation est imputée sur le fonds national de solidarité.

(Loi du 8 juin 2004)

« L'allocation complémentaire est soumise au paiement des cotisations en matière d'assurance pension, si le bénéficiaire, non éligible pour l'obtention de l'indemnité d'insertion, justifie d'une affiliation à l'assurance pension au titre de l'article 171 du Code des assurances sociales de vingt-cinq années au moins. Dans ce cas, la part assurée et la part patronale sont imputées sur le fonds national de solidarité.

L'assiette de cotisation mensuelle est constituée par la différence entre le salaire social minimum de référence pour un travailleur non qualifié de dix-huit ans au moins et les revenus professionnels de l'assuré. »

²⁰ Suite à l'amendement gouvernemental n°2 - faisant partie des 23 amendements gouvernementaux déposés en date du 27 octobre 2017 relatifs au PL 7113 -, un nouveau paragraphe 5, ajouté à l'article 2 du projet de texte, énumère les demandeurs du Revis qui ne doivent pas remplir la condition prévue au point d) du paragraphe 1^{er} de l'article 2. Cette précision a été rendue nécessaire afin que l'Agence pour le développement de l'emploi, qui intervient dans le profilage des demandeurs du Revis, n'ait pas à traiter de demandes en tant que demandeurs d'emploi provenant de personnes qui ne relèvent pas de leurs missions et qui ne sont, de par leur qualité ou statut, pas à la recherche d'un emploi au sens des missions de l'Agence et de ce fait indisponibles pour le marché de l'emploi.

²¹ **Code de la sécurité sociale / Assurance dépendance / Livre V / article 350, paragraphe 7**

Dans le cadre d'un maintien à domicile, le demandeur déclare au moyen d'une fiche de renseignements la présence d'un aidant à l'Administration d'évaluation et de contrôle de l'assurance dépendance. L'aidant est une tierce personne qui fournit intégralement ou partiellement les aides et soins à la personne dépendante à son domicile en dehors des prestataires visés aux articles 389 à 391.

donc partiellement, des aides et des soins à une personne dépendante au domicile de celle-ci, doit-il être inscrit comme demandeur d'emploi à l'ADEM et suivre a fortiori toutes les mesures d'activation préconisées pour être éligible à toucher le Revis ?

Concernant l'activation des bénéficiaires du Revis sur laquelle le PL 7113 entend mettre l'accent afin d'augmenter leur employabilité et leur responsabilisation, la députée LSAP se pose la question si des mesures d'activation en nombre suffisant pourront être offertes ? Alors que jadis, certaines associations sans but lucratif ainsi que pas mal d'ONG ont su contribuer au succès de ces mesures d'activation, il lui est revenu qu'avec la nouvelle législation sur le Revis, certaines d'entre elles, notamment dans le domaine culturel, se demandent maintenant si elles pourront œuvrer avec la même liberté d'action qu'auparavant ?

Concernant ce dernier point et les inquiétudes que la représentante parlementaire LSAP y lie, Mme la Ministre de la Famille et de l'Intégration fait observer que le SNAS et l'ADEM partagent un gros problème en la matière. A l'heure qu'il est et quand un bénéficiaire du Revis, par l'intermédiaire du SNAS, réussit à décrocher un contrat dans une entreprise, l'Etat s'engage à prendre en charge 100% de son salaire. Ceci ne vaut cependant pas pour un bénéficiaire du Revis qui se fait engager dans une entreprise par le biais de l'ADEM : dans ce cas de figure, l'Etat ne prend que 70% du salaire qu'il touche en charge. Le SNAS et l'ADEM se sont donc jusqu'à présent toujours concurrencés de ce point de vue.

Néanmoins, comme le PL 7113 est censé suivre une approche d'inclusion sociale et projette d'établir un système cohérent entre, d'une part, les politiques de stabilisation et d'activation sociale et, d'autre part, les politiques d'insertion professionnelle, et comme la réforme initiée prévoit clairement une délimitation des champs de compétence entre l'ADEM et l'ONIS, appelé à reprendre les tâches de l'actuel SNAS, Madame la Ministre est d'avis que ce problème ne se posera plus le projet de loi une fois en vigueur.

A l'adresse de la députée LSAP, Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration précise que toutes les associations sans but lucratif et ONG qui se sont jusqu'à présent engagées dans la stabilisation et l'activation de personnes non intégrées dans le marché du travail pourront encore le faire à l'avenir. Cependant, il sera désormais clairement défini de quoi sera fait une mesure d'inclusion²² et ce que comportent les mesures d'activation, réservées à l'ADEM. Plus aucune entreprise privée ne pourra désormais offrir des mesures localisées auprès de l'ONIS et dont ce dernier est en charge. A ce titre, il est intéressant de citer une entreprise comme Co-labor, offrant aussi bien des mesures d'activation sociale que des

L'Administration d'évaluation et de contrôle de l'assurance dépendance évalue les capacités et les disponibilités de l'aidant pour fournir au moins une fois par semaine les aides et soins dans les domaines des actes essentiels de la vie, ainsi que ses besoins d'encadrement et de formation. Cette évaluation se fait sur base de l'outil d'évaluation et de détermination et du référentiel visés au paragraphe 1er, d'une fiche de renseignements dûment complétée et signée par l'aidant et d'un entretien individuel avec l'aidant. L'évaluation permet d'apprécier les disponibilités de l'aidant compte tenu de sa situation professionnelle, de ses charges familiales, de la proximité géographique de son domicile par rapport à celui du demandeur, d'évaluer ses aptitudes psychiques et physiques, ainsi que les possibilités de répit dont il dispose en dehors de la prise en charge par l'assurance dépendance. Une tierce personne ne peut pas être retenue comme aidant si elle se voit attribuer un des niveaux hebdomadaires de besoins en aides et soins visés à l'article [350](#), paragraphe 3 du Code de la sécurité sociale à titre personnel.

²² Toutes les associations faisant de l'activation sociale et non professionnelle et étroitement liées au Ministère de la Famille et de l'Intégration (Stëmm vun der Strooss, Co-labor, Jugend-an Drogenhëllef, etc.) ont été contactées par celui-ci pour les éclairer sur le contenu des futures mesures d'inclusion telles qu'elles sont définies dans le PL 7113.

mesures d'activation professionnelle et qui désormais devront être séparées strictement les unes des autres.

Pour ce qui est de la personne aidant dont l'article 2, paragraphe 5, lettre h) du PL 7113 stipule qu'elle peut au sens de l'article 350, paragraphe 7 du Code de la sécurité sociale prétendre au Revis, la commissaire du Gouvernement à l'action sociale affirme qu'elle n'a effectivement pas besoin de remplir la condition d'être inscrite à l'ADEM. Il convient cependant de garder à l'esprit que certaines personnes aidant fournissent pendant 5 ou 10 heures par semaine des aides et des soins à une personne dépendante à son domicile, alors que la prise en charge fournie par d'autres personnes aidant peut atteindre les 40 heures par semaine, voire même aller au-delà.

C'est la raison pour laquelle l'article 13 du PL 7113²³, détaillant les compétences de l'ONIS, stipule clairement que les personnes aidant tombent également dans les compétences de l'Office et doivent accepter de participer aux mesures d'activation en signant une déclaration de collaboration avec celui-ci, tout cela dans le but de leur offrir encore d'autres perspectives d'emploi allant au-delà du seul travail de l'aidant.

Dans ce cadre bien précis, un représentant parlementaire CSV intervient pour faire remarquer que dans sa conception des choses, il s'agit de ce qu'on appelait autrefois la « Tochterrente » venant à s'appliquer à toutes les jeunes femmes qui à l'époque, pendant une période de temps suffisamment longue, prenaient soin de leurs parents ou grands-parents à domicile. Cette « Tochterrente » fut justement abolie en 1986 avec l'introduction de la loi portant création d'un droit à un revenu minimum garanti. Dans l'entendement du député CSV, la disposition de l'article 2, paragraphe 5, lettre h) du PL 7113 se rapporte à cette « Tochterrente » d'autrefois, sauf que celle-ci peut désormais non seulement être touchée par les jeunes femmes mentionnées ci-haut, mais également par des tiers remplissant les conditions pour ce faire.

Sur ce point, l'administrateur du Fonds national de solidarité dit croire que dans la loi sur les retraites, il existe une disposition qui fait que si une personne s'occupe suffisamment longtemps de ses parents ou grands-parents à domicile pour leur prodiguer des soins, il est possible de toucher à cet effet une pension de survie. Tout en concédant que l'on sort alors du présent cas de figure et que l'on entre dès lors dans le cadre de l'assurance dépendance où l'aidant identifié fait sa demande auprès du Centre commun de la sécurité sociale pour la prise en charge de ses cotisations sociales pour l'assurance pension. D'un autre côté, si la personne aidant bénéficie de l'allocation d'inclusion, elle disposera aussi de la couverture de l'assurance maladie à travers l'allocation d'inclusion.

En fonction du plan de prise en charge établi (5 heures, 10 heures, 20 heures, etc. à consacrer à la personne dépendante), l'ONIS peut effectivement solliciter la personne aidant et lui ordonner expressément de participer à mi-temps à une mesure d'activation.

Un représentant parlementaire CSV esquisse le cas de figure d'une personne cotisant à l'assurance sociale et qui, après avoir bénéficié pendant 12 mois d'une mesure d'activation, réintègre sa situation de chômeur. En se retrouvant de nouveau au chômage, la personne en question a-t-elle alors automatiquement droit à une indemnité chômage ? Aux yeux de la commissaire du Gouvernement à l'action sociale, la réponse est non, étant donné que le fait

²³ **Art. 13.** (1) Les dispositions du chapitre 3 sont applicables à la personne majeure qui remplit les conditions du chapitre 1^{er} et qui présente des besoins spécifiques en matière d'activation sociale et professionnelle et laquelle est dispensée par l'Office de la condition de l'article 2, paragraphe 1^{er}, *lettre* d) sur base d'un avis motivé de l'Agence pour le développement de l'emploi. Les dispositions du chapitre 3 s'appliquent encore aux personnes visées aux *lettres* b), h) et i) du paragraphe 5 de l'article 2.

L'intéressé doit accepter de participer aux mesures d'activation en signant une déclaration de collaboration avec l'Office.

d'avoir été activé pendant un certain temps ne crée en aucun cas, de par la loi, un droit à une indemnité de chômage. Une mesure d'activation n'est pas une activité professionnelle, synonyme d'un contrat de travail. Et donc une fois terminée, elle ne crée aucun droit au chômage.

A des fins de compréhension, c'est alors au tour d'un représentant parlementaire déi gréng de se mettre à la fois

- dans la peau d'un chômeur qui, étant inscrit à l'ADEM, ne touchera donc pas a priori le Revis, ainsi que
- dans celle d'un demandeur du REVIS qui, pour autant qu'il soit « en âge de travailler et apte au travail », devra obligatoirement s'inscrire comme demandeur d'emploi à l'ADEM, à moins de faire partie des cas auxquels la loi accorde une dérogation.

Selon les exigences contenues dans le PL 7113, l'ADEM sera alors chargée d'établir un profil du demandeur du Revis et de l'orienter, en fonction de ses capacités et de ses besoins, vers ses propres services ou vers le nouvel ONIS pour un suivi plus intensif en vue de la stabilisation ou de l'activation sociale ou professionnelle du demandeur en question.

Dans ce cadre, le représentant parlementaire déi gréng se pose la question de savoir s'il ne s'avérerait pas plus utile de créer d'office une sorte de guichet unique ADEM /ONIS où, au lieu de devoir encore une fois procéder à un « profilage » d'un demandeur du REVIS alors que celui-ci est déjà passé par la case du chômage, l'ADEM - constatant que son client devrait davantage faire l'objet de mesures de stabilisation et d'activation sociale qu'autre chose - pourrait tout de suite l'orienter vers l'ONIS ?

Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration, bien que trouvant sa question très intéressante et pertinente, signifie au député déi gréng qu'elle verrait plutôt la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale plancher sur la question et qu'elle est venue assister à la présente réunion de la COFAI pour défendre et expliquer le PL 7113 censé créer un revenu d'inclusion sociale en lieu et place d'un revenu minimum garanti.

Sur ce, le Président de la COFAI renvoie le député déi gréng à la prochaine réunion du lundi matin, 23 avril 2018, qui prendra justement la forme d'une réunion jointe où les membres des deux commissions que sont la COFAI et la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale se verront ensemble présenter le PL 7269 par les ministres compétents. Ce sera l'occasion pour obtenir une réponse à sa question de la part des experts présents de l'ADEM ainsi que de M. le Ministre ayant l'ADEM dans ses attributions.

La fin de la réunion est réservée à une dernière intervention du représentant parlementaire CSV, ayant esquissé tout à l'heure le cas de figure d'une personne cotisant à l'assurance sociale et qui, après avoir bénéficié pendant 12 mois d'une mesure d'activation, n'a d'autre choix que de réintégrer sa situation de chômeur. Alors que, d'après la commissaire du Gouvernement à l'action sociale, la personne en question n'a aucun droit à une indemnité de chômage, étant donné qu'une mesure d'activation ne constitue en rien une activité professionnelle et n'est dès lors pas synonyme de contrat de travail, le représentant parlementaire CSV dit ne pas partager la façon de raisonner de la commissaire.

Se référant au Code du travail, au paragraphe 2 de son article L. 521-10²⁴ et au fait que la personne, dans le cas de figure qu'il vient d'évoquer, continue à payer des cotisations tout en étant activée, le représentant parlementaire CSV pense qu'il serait tout à fait légitime qu'elle bénéficie d'une indemnité de chômage.

Luxembourg, le 18 avril 2018

Le Secrétaire-administrateur,
Jean-Paul Bever

Le Président de la Commission de la Famille et de
l'Intégration,
Gilles Baum

²⁴ **Code du travail / Livre V - Emploi et chômage / Titre II - Indemnités de chômage complet / Chapitre Premier. - Régime général / Section 5. - Obligations / Art. L. 521-10.**

(1) Les salariés qui désirent bénéficier de l'indemnité de chômage complet sont tenus de produire les pièces justificatives et de donner les informations qui leur sont demandées à cet effet par les bureaux de placement publics.

(2) Les employeurs sont tenus de délivrer aux salariés ou aux bureaux de placement publics les certificats qui leur sont demandés en vue de l'octroi de l'indemnité de chômage et de donner aux bureaux de placement publics les informations nécessaires y relatives.

(3) Les institutions de sécurité sociale peuvent être appelées à fournir aux services compétents de « l'Agence pour le développement de l'emploi » toutes informations nécessaires à l'instruction des demandes d'attribution, de maintien, de reprise ou de prorogation de l'indemnité de chômage complet.