



R&D



## Table des matières

### *Réflexions de la Confédération Caritas Luxembourg concernant le Revenu Minimum Garanti*

#### Analyses et propositions

Annexe 1 : Le Revenu Minimum Garanti : instrument de lutte contre la pauvreté ?

Annexe 2 : Le Revenu Minimum Garanti et la problématique des enfants

Annexe 3 : Le Revenu Minimum Garanti et les trappes à l'inactivité

Annexe 4 : Le Revenu Minimum Garanti, sa juste hauteur et les besoins de base

Ces réflexions sont nées de l'expérience journalière sur le terrain des membres de la Confédération Caritas Luxembourg. Les annexes 2 et 3 sont des versions actualisées et adaptées de deux articles parus dans les éditions 2010 et 2011 du Sozialalmanach de Caritas.

Rédaction : Nathalie Georges, Robert Urbé

Adopté par le conseil d'administration.

Août 2011  
Mise à jour Juin 2012

## Analyses et propositions

### 1. Introduction

Ces derniers mois, le système du Revenu Minimum Garanti (RMG)<sup>1</sup> a subi quelques critiques notamment concernant son montant, trop élevé selon certains, et ce, plus particulièrement par rapport au niveau du salaire social minimum. D'aucuns affirment aussi qu'une personne bénéficiant du RMG gagnerait plus qu'un travailleur percevant le salaire social minimum. Ceci étant erroné puisque tout travailleur qui ne percevrait pas assez de revenus pour garantir le niveau défini légalement pourrait bénéficier d'une allocation complémentaire et verrait également une partie de son revenu immunisé.

Ceux qui réclament une différence plus grande entre le Salaire Social Minimum et le Revenu Minimum Garanti arguent que la différence actuelle entre les deux montants inciterait les bénéficiaires du RMG à refuser un emploi, voire à profiter du système. De telles allégations portent préjudice à un bon nombre de personnes bénéficiant du RMG et désireuses de réintégrer le marché du travail. Il est très dangereux de généraliser sur base de quelques exemples peu représentatifs, de tels discours se basent sur le préjugé que le RMGiste est fainéant et profiteur. Pourtant, il faut garder à l'esprit que le RMG est une aide financière d'une part, et une aide active pour la réinsertion sur le marché du travail d'autre part. Bon nombre de bénéficiaires du RMG occupent effectivement un emploi, que ce soit dans le cadre d'une activité d'insertion professionnelle ou sur le marché du travail tout court. On est donc assez loin de l'image du profiteur qui se terre dans son foyer, cette représentation est fautive et il est important de l'effacer de l'imaginaire collectif. L'opportunité de casser ce préjugé et de construire des bases solides à

la réforme du RMG est offerte par l'annonce de celle-ci dans le programme gouvernemental<sup>2</sup> de 2009.

### 2. Éléments d'analyses proposés

Les analyses menées par la Confédération Caritas Luxembourg ne couvrent pas toutes les facettes de la problématique. Pour nous il s'agit en premier lieu de prendre en considération les effets que les lois et règlements, respectivement les propositions de changement, ont sur les plus démunis et ceci en étant guidés par l'option préférentielle pour les pauvres.

Les propositions présentées au Chapitre 3 se basent sur des analyses que nous avons détaillées dans les annexes. Ainsi l'Annexe 1 traite plutôt de la base légale du RMG et des modalités d'attribution. Le point qui a attiré spécialement notre attention a été celui qui concerne le traitement conjoint des personnes vivant ensemble dans un ménage et dès lors la dispense d'office de la deuxième personne des activités d'insertion professionnelle. L'Annexe 2 traite surtout la question de savoir si les enfants sont adéquatement pris en considération dans le calcul du montant du RMG qui est aussi comparé au calcul du risque de pauvreté, calcul qui donne plus de poids aux enfants.

L'Annexe 2 analyse encore la situation des familles monoparentales en relation avec la pension alimentaire pour enfants.

L'Annexe 3 s'occupe des soi-disantes trappes à l'inactivité. Il est donc analysé si le paiement du RMG donne lieu à des considérations de préférer le RMG à un emploi salarié et si oui, sous quelles conditions. Cette question se pose aussi bien pour une personne

1 Service Central de Législation (2004).

2 Gouvernement luxembourgeois (2009).



seule que pour un couple où il s'agit de questionner le bien-fondé pour la deuxième personne de briguer un emploi.

L'Annexe 4 enfin met en question le montant du RMG en soi, sa composition et la relation avec les besoins de base des ménages.

### 3. Propositions à faire

#### 3.1 Droits individualisés et dispenses

Au Luxembourg, les dispositions légales prévoient une dispense des activités d'insertion professionnelle (AIP) e.a. pour « dépassement du plafond ». Ceci veut dire qu'il s'agit d'un ménage à au moins deux personnes, dont une profite déjà d'une activité d'insertion professionnelle (assortie du bénéfice du RMG ou du Salaire Social Minimum) et que le fait de faire profiter une deuxième personne du même ménage d'une pareille activité mènerait pour ce ménage à un revenu total supérieur au plafond RMG (y inclus éventuellement une immunisation de 30% du salaire). La nature de cette sorte de dispense, assez contestée tant parmi les bénéficiaires que parmi les travailleurs sociaux, mène inévitablement au constat statistique suivant<sup>3</sup>: en 2011, parmi les 1 086 dispenses ainsi octroyées, 890 concernent des femmes et seulement 196 des hommes! Autrement dit, si parmi les hommes aptes à une activité d'insertion professionnelle, seulement 14,36% ont reçu une telle dispense, ce pourcentage est de 46,79% pour les femmes : pratiquement à chaque deuxième femme un travail est refusé. Il s'avère donc que cette mesure est non seulement contre-productive au sens qu'elle retient environ 6% des bénéficiaires RMG du marché du travail, mais en plus elle est discriminatoire pour les femmes.

Une solution consisterait à accorder une telle deuxième AIP en réduisant néanmoins l'indemnité à toucher de façon à respecter le plafond. Comme cette solution pénaliserait à nouveau en grande majorité les femmes et d'autre part inciterait (comme c'est déjà le cas aujourd'hui) maints bénéficiaires à dissimuler le caractère d'un ménage commun, il faudrait, comme deuxième approche, plutôt accorder la deuxième AIP

dans un même ménage en dépit du dépassement du plafond, en considérant que cela exprime la récompense pour avoir choisi le travail plutôt que le fainéantisme. Sinon la seule solution possible resterait l'individualisation des droits, éliminant tout égard à l'existence d'un ménage commun.

Quoi qu'il en soit, la situation actuelle ne peut plus être tolérée si l'on considère l'octroi du RMG comme passager et l'intégration au travail comme la situation normale.

#### 3.2 La problématique des enfants

L'Annexe 2 traite essentiellement des désavantages des ménages bénéficiaires du RMG avec enfants et du fossé qui sépare leurs revenus du seuil de risque de pauvreté. La proposition à faire s'avère clairement être celle de rehausser la part du RMG destinée aux enfants. D'après le barème en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2011 cette part revient à 116,66 EUR ce qui équivaut à 9,09 % du montant pour un adulte. Dans le calcul du taux de risque de pauvreté les enfants sont cependant pris en compte avec un facteur de 0,3 adulte, facteur proposé par l'échelle d'équivalence dite « OCDE modifiée »<sup>4</sup>. Les calculs dans l'Annexe 2 montrent qu'un rehaussement du RMG de la même envergure (en prenant en compte aussi les autres avantages liés au RMG) va hisser tous les ménages avec enfants au-dessus du seuil de pauvreté (à 42,76 EUR près dans le cas de deux adultes avec un seul enfant).

D'autre part, si l'on analyse la situation des ménages qui touchent un salaire et dont une partie est alors à immuniser, la question se pose s'il ne faudrait pas prendre comme montant pour le calcul de l'immunisation plutôt le montant RMG sans la part pour enfants pour éviter des différences de traitement trop grandes.

Dans ce même ordre d'idées, il importe de noter que le poids de 0,3 attribué aux enfants selon l'échelle d'équivalence OCDE modifiée n'est pas sans être mise en cause et sans alternatives<sup>5</sup>. Il faudrait donc

<sup>4</sup> Voir par exemple Trésor français (2011).

<sup>5</sup> Voir par exemple Tarki (2010), CEPE (2010), Bradshaw (2006) et Bradshaw / Mayhew (2010).

<sup>3</sup> Service national d'action sociale (2011).

aussi analyser de près ces contributions avant de se fixer sur 0,3. D'autre part, il y a même des voix qui préconisent plutôt un montant calculé originellement pour les enfants (ceci dans le cadre d'analyse de besoins), plutôt que de leur attribuer un montant dérivé par un coefficient du montant d'un adulte. Le montant pour un adulte comprendra des besoins inexistantes pour l'enfant, tandis que d'autres besoins importants en relation avec l'école, les loisirs, le développement etc. ne sont pas pris en compte. Notons aussi que l'âge de l'enfant joue son rôle ; ainsi par exemple dans l'échelle d'équivalence OCDE modifiée l'enfant se voit attribuer le poids 0,5 dès l'âge de 14 ans.

Concernant les familles monoparentales et la pension alimentaire pour enfants, la situation est telle que les familles en question sont traitées différemment selon que la pension alimentaire est effectivement payée, qu'elle est avancée par le Fonds National de Solidarité ou qu'elle n'est ni payée ni avancée. Dans le cas d'un avancement par le FNS il faudrait plutôt procéder à l'immunisation de celle-ci comme pour les pensions payées effectivement. Du point de vue de la famille monoparentale il n'y a aucune raison de traiter les deux cas différemment. Si la pension alimentaire n'est ni payée ni avancée de la part du FNS faute d'existence d'un jugement, il faudrait distinguer les cas où ceci est à imputer, en partie du moins, à la volonté manquante de la part du chef de famille de la famille monoparentale, et dans ce cas la situation actuelle peut paraître acceptable; si au contraire la situation est indépendante de la volonté du chef de famille de la famille monoparentale, parce que par exemple le parent redevable ne peut pas être retrouvé, alors le FNS devrait être en mesure de procéder à l'avancement des sommes en cause.

### 3.3 Eviter les trappes à l'inactivité

Les calculs de l'Annexe 3 démontrent que même s'ils restent pour la plupart en dessous du seuil de pauvreté, il est favorable pour une personne (sans ou avec enfants, seule ou vivant en couple) de travailler que de ne toucher que le RMG (allocation de base sans AIP). Ceci n'est plus si évident si la question se pose s'il est avantageux pour une personne de changer d'un quart-temps ou mi-temps vers un temps plein.

Le graphique N° 3 de l'Annexe 3 montre par exemple qu'une personne seule sans enfants travaillant à 10 hrs/semaine devrait gagner un salaire de plus que 2 160 EUR net pour avoir un revenu total comparable (autres avantages RMG compris), donc l'acceptation d'un plein temps rémunéré au SSM n'est pas du tout avantageux pour elle.

D'autres exemples pour d'autres configurations de ménage, incluant la question si un deuxième salaire par ménage serait à favoriser, présentés dans les divers tableaux et graphiques de l'Annexe 3 montrent le même résultat : ils existent des trappes à l'inactivité dans plusieurs cas :

- pour un ménage d'un ou deux adultes sans enfants, avec travail à temps plein ou non ;
- pour un ménage monoparental avec un, deux ou trois enfants en dessous de 6 ans, avec travail à quart- ou mi-temps ;
- pour un ménage de deux adultes avec enfants, avec travail à mi-temps.

Pour éliminer ces trappes à l'inactivité on dispose en principe de deux moyens. Le premier consisterait en un octroi des « autres avantages liés au RMG » (transports gratuits, bonification loyer et chèques-service pour la garde des enfants) encore au-delà des plafonds RMG pour amortir la transition vers un emploi normal. Le deuxième consisterait en une immunisation plus élevée des salaires perçus dans le calcul de l'allocation complémentaire. Une sage combinaison des deux moyens pourrait s'avérer salutaire.

### 3.4 Le barème RMG

Dans tous les pays d'Europe<sup>6</sup>, pourvu que l'instrument légal d'un RMG existe, la question de la relation entre ce revenu minimum et le seuil de risque de pauvreté se pose ; dans la plupart des cas, comme au Luxembourg le revenu minimum est inférieur au seuil de risque de pauvreté.

Si donc ce seuil ne représente pas le montant de référence pour la fixation du RMG, quel autre montant pourrait être une telle référence ?

<sup>6</sup> Frazer & Marlier (2009).



Lors des réflexions préliminaires à l'établissement de la loi RMG en 1986, on trouve dans un avis du Conseil Economique et Social (CES) datant de 1983 pour l'élaboration de ce qu'on appelait alors le Revenu Social Minimum notamment la phrase suivante :

« ...Quoi qu'il en soit, ce seuil de revenu devrait être fixé en sorte que les cas émarginés les plus précaires pourront être couverts et de laisser suffisamment de latitude pour la mise en place de l'un ou l'autre palier de transition.<sup>7</sup> »

Par ailleurs, le CES avance le fait que pour l'établissement du seuil du RMG il faudra tenir compte des minima biologiques, économiques et sociologiques. Parallèlement il faudra aussi prendre en compte le mode de vie et le niveau de vie des résidents luxembourgeois, ce qui amenait le CES dans cet avis à retenir que le niveau de vie minimum par citoyen devrait être égal aux 2/3 du revenu moyen calculé pour le pays.

Pour comparaison : le seuil de risque de pauvreté représente lui 60% du revenu médian (et non moyen!), donc pris comme montant de référence le seuil de risque de pauvreté serait inférieur au montant minimum proposé jadis par le CES.

Dans certains pays on a plutôt défini un panier de besoins de base lesquels seraient indispensables pour pouvoir mener une vie décente. Une telle approche a également été à la base d'une étude du STATEC<sup>8</sup> dans le Rapport Travail et Cohésion sociale 2010. Notons d'abord que dans cette étude la problématique du loyer (particulièrement élevé au Luxembourg) a été résolue de la manière suivante : on a admis pour chacun un loyer moyen (charges inclus) de 12 026 EUR par an.

Bien qu'il y a encore d'autres points pour améliorer la démarche (sélection des biens et services et de leur nombre, fixation des prix, etc. : voir Annexe 4), elle a le mérite de procéder pour la première fois au Luxembourg à une approche de coûts réels de la vie pour déterminer un seuil de pauvreté (et par ricochet une base de calcul objective pour la définition du

niveau du RMG).

Revenons à la question du loyer. Puisque la situation du logement se trouve être très différente (en partant de celui qui habite un logement – propre ou non – sans loyer, par celui qui rembourse le prêt pour son logement propre à celui qui paye un loyer, soit-il relativement bas, moyen ou élevé), nous sommes d'avis qu'un seul et même montant ne saurait prendre en considération toutes ces situations difficiles. Voilà pourquoi nous optons pour un montant RMG qui se divise en trois composantes :

- une première composante reprenant les besoins journaliers (besoins de base) calculés d'après un panier de biens et services comme indiqué plus haut ;
- une deuxième composante prenant en compte les charges du logement effectives, évidemment dans certaines limites définies par la composition du ménage ;
- et une troisième composante pour d'éventuels besoins spécifiques (alimentation spéciale en cas de certaines maladies p.ex.).

Tandis que la première composante pourrait être accordée en dehors du bénéficiaire à toute autre personne adulte vivant dans le ménage à raison de la moitié, les enfants pourraient être considérés à 0,3 d'un adulte, même s'il serait mieux de développer des montants spécifiques pour les enfants. La deuxième composante serait à accorder par ménage. La troisième composante serait à considérer suivant la situation de chaque personne du ménage, et selon cette situation elle serait due en entier ou non.

De plus amples détails peuvent être consultés dans l'Annexe 4.

<sup>7</sup> CES (1983), p. 41.

<sup>8</sup> STATEC (2010).

## 4. Autres pistes à suivre

D'autres pistes peuvent être explorées qui ne sont pas spécialement traitées dans ce document :

### 4.1 La condition d'âge de 25 ans pour pouvoir bénéficier du RMG

Bien qu'ils existent de bons arguments pour ne pas abaisser l'âge minimum requis en dessous de 25 ans (pour éviter qu'une carrière type puisse se composer de « école, RMG, pension ») il y a quand même des situations qui plaident en faveur d'une plus grande ouverture. On pourrait ainsi élargir les critères pour la non-application de la clause d'âge<sup>9</sup>. Par exemple on pourrait y ajouter le jeune qui de droit et/ou de fait est sans ménage parental et à qui les services de l'ADEM n'ont pu proposer qu'une mesure dans laquelle son revenu n'atteint pas le seuil établi par la loi RMG.

### 4.2 Les clauses de stage et de résidence

Se pose dans cet ordre d'idées la question des personnes rayées d'office par le bureau des populations d'une commune, respectivement celles qui habitent de fait dans une situation qui ne leur permet pas de se faire enregistrer auprès de l'administration communale, comme par exemple des personnes vivant dans des chalets ou caravanes endéans ou en dehors de structures de camping officiels, des personnes sans-abris ou plus généralement des personnes vivant effectivement sur le territoire luxembourgeois sans étant en droit d'enregistrer une résidence officielle. Au lieu des solutions de fortune trouvées pour certaines de ces catégories, il faudrait installer une procédure officielle et fiable pour ces personnes.

### 4.3 La question de l'immunisation du revenu des enfants

Dans certains cas, des parents mettent leurs enfants ayant un salaire à la porte, pour éviter que le salaire des enfants entraîne une diminution du RMG des parents. Une telle situation devrait à tout prix être évitée, en introduisant ou bien une plus grande immunisation du

revenu des enfants ou bien une vue plus différenciée sur la situation des ménages : on pourrait provisoirement (pendant un an par exemple) ne plus compter comme faisant partie du même ménage les enfants qui disposent d'un revenu propre.

### 4.4 Une meilleure coordination avec l'ADEM

Ici se pose d'une part la problématique des dispenses d'activité d'insertion professionnelle (le bien-fondé de la dispense pour dépassement du plafond a déjà été discuté plus haut au paragraphe 3.1). D'autre part il y a des personnes en situation subjective très semblable qui se retrouvent néanmoins dans plusieurs régimes légaux différents, avec des revenus différents : d'une part les personnes qui sont dans des mesures en faveur de l'emploi subventionnées par l'Etat comme demandeur d'emploi indemnisé, jeunes sous contrats d'insertion (CAE/CIE), bénéficiaire du RMG sans ou avec API, service volontaire et d'autre part des personnes qui profitent d'une mesure de formation en vue d'une meilleure intégration sur le marché de l'emploi, telle que l'apprentissage ou encore des mesures de l'ADEM organisées en collaboration étroite avec le MENFP et les entreprises. En plus le suivi de ces personnes devrait être mieux coordonné entre SNAS, SNJ et ADEM.

Tout ceci serait à explorer dans le sens de moderniser la loi sur le RMG, en garantissant l'accès aux ressources suffisantes en relation avec des possibilités d'intégrer le marché du travail, tout à fait dans le sens de la recommandation de la Commission Européenne sur l'inclusion active<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Qui sont pour l'instant : avoir un enfant à sa charge, soigner une personne dépendante, avoir un handicap ou être malade.

<sup>10</sup> Commission Européenne (2007).



## Bibliographie

BRADSHAW, JONATHAN (2006) : 'Some Problems in the Measurement of Child Poverty Using Income Data'. in WINTERSBERGER, H. (ed.). Economic Well-being. CostAction 12 book, York.

BRADSHAW JONATHAN & MAYHEW EMESE (2010) : The measurement of extreme poverty, Bruxelles.

CEPE (2010) : Centre d'études sur la pauvreté et l'exclusion : Échelles d'équivalence : une validation empirique, Québec.

COMMISSION EUROPÉENNE (2007) : Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen, au Comité économique et social Européen et au Comité des Régions. Moderniser la protection sociale pour renforcer la justice sociale et la cohésion économique : promouvoir l'inclusion active des personnes les plus éloignées du marché du travail. COM(2007) 620 final, Bruxelles.

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL (1983) : Le revenu social minimum. Avis. Luxembourg.

FRAZER, HUGH & MARLIER, ERIC (2009) : Minimum Income Schemes Across EU Members States – Synthesis Report, European Commission, Bruxelles.

GOVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2009) : Programme gouvernemental annexé à la déclaration gouvernementale de Monsieur le Premier Ministre, Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Luxembourg.

SERVICE CENTRAL DE LEGISLATION (2004) : Revenu Minimum Garanti. 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. Mémorial Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg A-N°103, Luxembourg.

SERVICE NATIONAL D'ACTION SOCIALE (2010) : Rapport annuel 2010. Ministère de la Famille et de l'Intégration, Luxembourg.

STATEC (2010) : Rapport Travail et Cohésion sociale. Cahier économique n°111, Luxembourg.

TARKI SOCIAL RESEARCH INSTITUTE (2010) : Child poverty and child well-being in the European Union, Budapest / Bruxelles.

TRÉSOR FRANÇAIS (2011) : Architecture des aides aux famille, Annexe 3 : Simulations réalisées par la DG Trésor : [http://www.hcf-famille.fr/IMG/pdf/ANNEXE\\_3\\_\\_\\_Trésor.pdf](http://www.hcf-famille.fr/IMG/pdf/ANNEXE_3___Trésor.pdf).

## Annexe 1 : Le Revenu Minimum Garanti : instrument de lutte contre la pauvreté ?

### 1. Mise en place du RMG et philosophie d'action

Au Luxembourg, la décision de créer un Revenu Minimum Garanti a été mise en application avec la loi portant sur la création du RMG datant du 26 juillet 1986. Mais déjà dans la déclaration gouvernementale du 4 juillet 1974<sup>1</sup>, on trouve les prémises d'une réflexion sur un seuil minimum de revenu. Ce n'est pourtant qu'en 1980 que le Groupe d'Étude pour les Problèmes de la Pauvreté asbl<sup>2</sup> publie les résultats d'une étude intitulée : « Niveau de vie et mode de vie de certains ménages au Grand-Duché de Luxembourg – Éléments pour l'étude d'un revenu social minimum ». Cette étude était commanditée par le Conseil Economique et Social qui a publié un avis sur le revenu social minimum en septembre 1983<sup>3</sup>. On y retrouve notamment les conclusions de l'étude réalisée trois ans plus tôt, mais aucun chiffre concret concernant un quelconque revenu minimum n'apparaît dans cet avis.

Cela dit, pour un État, mettre en place une telle mesure, y revient à décider d'un seuil sous lequel aucun citoyen ne peut vivre. Le Gouvernement<sup>4</sup> en place à l'époque a donc considéré que l'État luxembourgeois devait subvenir aux besoins des habitants vivant en situation de précarité. En pratique, l'État complète les revenus des individus jusqu'à atteindre ce seuil. Cependant, bien que l'accès à un revenu minimum relève d'un droit et semble garanti, il est conditionné par rapport à des critères objectifs tels que l'âge, la résidence,

la situation familiale, la disponibilité au travail,... . Aussi, pour bénéficier du Revenu Minimum Garanti, le requérant doit adresser une demande auprès d'un service compétent en la matière.

Au Luxembourg, comme notamment en France, en Belgique ou encore en Allemagne après la réforme dénommée « Hartz IV », la mise en place du RMG est étroitement liée à la notion d'insertion. Ce qui signifie que l'objectif de toute personne bénéficiaire apte à travailler est d'être prête à s'insérer dans le marché du travail. La philosophie de cette mesure reste la lutte contre la pauvreté par l'accès à l'emploi. Pour illustrer cet état de fait, voici un extrait de la philosophie du RMG tiré du site internet du Service national d'action sociale<sup>5</sup> :

*« La Philosophie de la loi RMG, qui soutient les bénéficiaires matériellement et activement dans leur intégration sociale et professionnelle, est en application depuis la création de la loi en 1986 par le biais de mesures d'assistance. Ces mesures ont été continuellement adaptées et élargies pour offrir à chaque bénéficiaire la meilleure intégration possible.*

*Le but principal est d'activer les personnes sans emploi selon leurs possibilités. L'aide sociale est importante et doit être juste pour supporter les personnes dans le besoin, mais elle ne doit pas devenir un « poison sucré » et pousser les personnes à se comporter comme une victime passive. Les recherches scientifiques montrent qu'une vie indépendante et déterminée par la personne elle-même est le meilleur garant pour une santé psychique et physique. »*

1 Conseil Economique et Social (1983), p. 1.

2 Prédécesseur du CEPS/INSTEAD, voir Schaber (1980).

3 Op. cit

4 Dirigé par le Premier Ministre Jacques Santer (mandats de 1984 à 1995).

5 <http://www.snas.etat.lu/Organismes/SRAP/descriptif.htm>.



Au travers de ces quelques lignes, on comprend très bien que la loi statuant de la création d'un Revenu Minimum Garanti ne peut pas être interprétée comme la mise en place d'une allocation universelle. Le RMG est une aide financière d'une part, et une aide active pour la réinsertion sur le marché du travail d'autre part. L'idée est celle d'un passage transitoire des bénéficiaires du RMG et non d'une stagnation à long terme. Le processus ne veut pas créer des désincitants à l'emploi, ce qui reste le risque d'une telle mesure.

Voilà brièvement comment le RMG a été créé au Luxembourg en plein milieu des années quatre-vingt, en pleine croissance économique.

## 2. Le RMG : loi du 8 juin 2004

Depuis sa création, la loi de 1986 a subi des modifications fondamentales, notamment en 1999, pour aboutir finalement à la forme la plus récente de la loi<sup>6</sup>, celle datant du 8 juin 2004.

Les conditions pour pouvoir bénéficier des prestations de la loi sont au nombre de trois :

1. Une condition de résidence : il faut être autorisé à vivre sur le territoire luxembourgeois, y avoir sa domiciliation et y résider effectivement (sauf ressortissants d'un État hors UE ou EEE<sup>7</sup> qui doivent prouver au minimum 5 années de résidence au cours des 20 dernières années).
2. Une condition d'âge : être âgé de 25 ans au moins. Cette condition peut ne pas être d'application si le demandeur a un enfant à sa charge ou soigne une personne dépendante ou encore s'il est atteint d'une maladie ou d'un handicap et que son revenu est inférieur au revenu minimum.
3. Une condition de revenu : disposer d'un revenu inférieur au seuil minimum établi par la loi.

Par ailleurs pour pouvoir bénéficier des dispositions de la loi concernant le RMG, il faut aussi être prêt à épuiser toutes les solutions dans le but d'améliorer sa situation.

La suite de cet article va s'orienter sur les réalités vécues par les bénéficiaires du RMG, et voir comment ils peuvent concrètement agir pour améliorer leur situation.

## 3. Le RMG : organisation de l'aide sociale luxembourgeoise et statistiques

### 3.1 Le Service National d'Action Sociale (SNAS)

C'est le SNAS qui est en charge de l'organisation pratique de l'aide sociale luxembourgeoise notamment pour le suivi des activités d'insertion professionnelle prévues dans la loi RMG.

Parmi ses missions, le SNAS doit notamment assurer :

- l'accueil des personnes demandant l'indemnité d'insertion ;
- un service régionalisé d'action sociale en son sein ;
- la coordination et la guidance des SRAS ;
- l'élaboration de bilans de compétences ;
- les tâches administratives ;
- la collaboration avec d'autres services de l'Etat et organismes privés... .

Dans ces missions journalières, le SNAS est assisté par les Services Régionaux d'Action Sociale (SRAS) gérés eux-mêmes par des organismes gestionnaires privés ou par des offices sociaux communaux. Les SRAS sont répartis sur tout le territoire grand-ducal et ont notamment comme tâche de :

- prendre en charge les dossiers des personnes transmis par le SNAS ;
- élaborer avec le requérant ou le bénéficiaire le contrat d'insertion ;
- organiser les activités d'insertion professionnelle ;
- veiller au bon déroulement de l'activité d'insertion au moyen de contacts réguliers avec le bénéficiaire ;
- veiller à ce que le bénéficiaire reste disponible pour le marché de l'emploi et prêt à accepter tout emploi qui lui est assigné par l'Administration de l'Emploi (ADEM) ;
- assurer tous les contrôles nécessaires (contrôle des « décomptes mensuels » des bénéficiaires en cas d'absence injustifiées, convocation pour contrôle médical... ) ;
- gérer les dossiers des personnes dispensées... .

6 Service Central de Législation (2004).

7 Espace Economique Européen (pays de l'UE plus l'Islande, Norvège et Liechtenstein).

## Focus 1 : Mission spécifique du SNAS concernant l'accueil des bénéficiaires

Entre toutes les activités du SNAS, c'est celle de l'accueil des bénéficiaires de l'indemnité d'insertion qu'il semble opportun de détailler. Aussi, chaque requérant éligible d'une prestation de la loi RMG est invité à une réunion d'information. A part les nouvelles demandes, certains dossiers sont réexaminés, notamment ceux dont la situation domestique a changé (par exemple composition du ménage). La participation à cette réunion est obligatoire et fait partie intégrante du processus de réinsertion professionnelle et sociale. Si le demandeur ne répond pas à la deuxième invitation, sa demande en vue de l'obtention de l'indemnité d'insertion est considérée comme nulle, ce qui engendre aussi le refus du versement d'une allocation complémentaire.

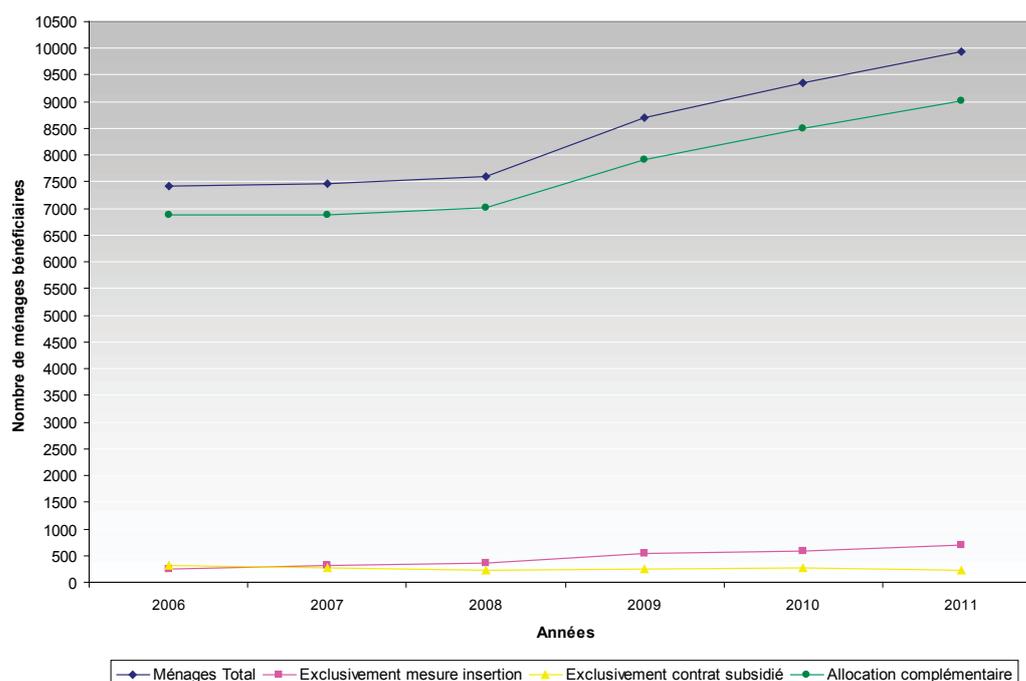
Une quarantaine de demandeurs sont convoqués à chaque réunion. Durant celle-ci, le dispositif du RMG est présenté ainsi que les droits et obligations de tout bénéficiaire. A la fin de la réunion, les participants signent

une déclaration relative à la collaboration avec le SNAS (sur laquelle figure aussi le premier rendez-vous avec le SRAS). Suite à la réunion d'information, chaque dossier est transmis au SRAS compétent qui se charge de la prise en charge individuelle du ménage concerné, en commençant par l'élaboration d'un contrat d'insertion personnalisé, qui est le fil conducteur pour la mise en œuvre des différentes activités d'insertion sociale et l'accompagnement social individualisé. En cas d'inaptitude ou d'indisponibilité temporaire au travail, le contrat d'insertion y précise les raisons et la durée de la dispense.

### 3.2 Statistiques sur les bénéficiaires

Après avoir abordé et décrit brièvement l'organisation de l'aide sociale et constaté que les bénéficiaires sont tenus à un certain nombre d'obligations pour obtenir les prestations prévues par la loi RMG, il est intéressant de voir qui sont-ils et dans quels ménages ils vivent. Les graphiques qui suivent ont été élaborés à partir des statistiques administratives publiées par le SNAS sur le site internet<sup>8</sup> du service.

Graphique 1 : Evolution du nombre de ménages bénéficiaires du RMG de 2006-2011



Source : SNAS

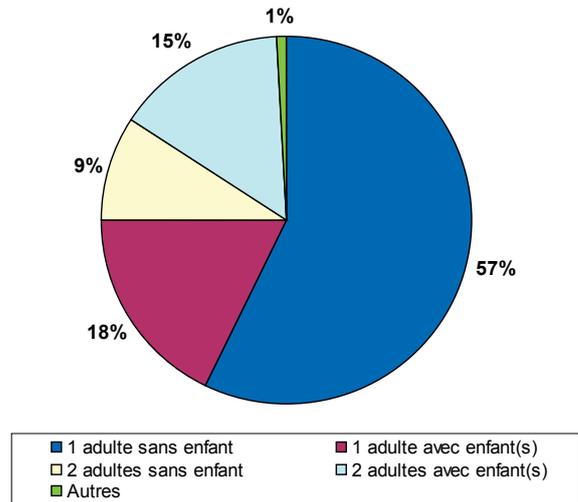


Depuis 2006, le nombre de ménages concernés par les prestations liées au RMG n'a cessé de s'accroître. Durant les cinq dernières années, l'augmentation totale constatée est de près de 2000 ménages (7 422 en 2006 et 9 939 en 2011).

Le SNAS distingue trois dispositions accordées aux ménages allocataires du RMG, soit :

- Les ménages bénéficient uniquement d'une indemnité d'insertion, et de ce fait participent à une activité d'insertion ou à un stage en entreprise. Cela sous-entend qu'ils touchent donc au moins le salaire social minimum et que cela correspond au moins au niveau du revenu minimum auquel ils peuvent prétendre puisque aucune allocation complémentaire n'entre en jeu. Ce sont très souvent des ménages composés d'un seul adulte. Depuis 2006, on remarque une légère augmentation du nombre de ménages relevant de cette disposition, mais cela ne concerne qu'une partie infime de la totalité des ménages au RMG.
- Les ménages ne touchent pas d'allocation complémentaire RMG mais bénéficient d'un contrat subsidié, c'est-à-dire que ces ménages se sont vus offrir un emploi suite à leur activité d'insertion et que leur patron est subsidié temporairement par l'Etat pour assurer le salaire (le subside étatique étant plafonné au salaire social minimum). Comme dans le premier cas, ce sont presque exclusivement des adultes seuls. Le nombre de ménages concernés reste plus ou moins constant et se situe au plus bas pour 2011 avec 230 ménages et au plus haut en 2006 avec 310 ménages.
- Les ménages touchent une allocation complémentaire RMG, assortie soit d'une indemnité d'insertion (à la hauteur du salaire social minimum) ou d'un contrat subsidié soit d'un salaire ou tout autre revenu pris en compte pour le calcul de l'allocation complémentaire. C'est ici qu'on retrouve la très grande majorité des ménages confrontés au RMG.

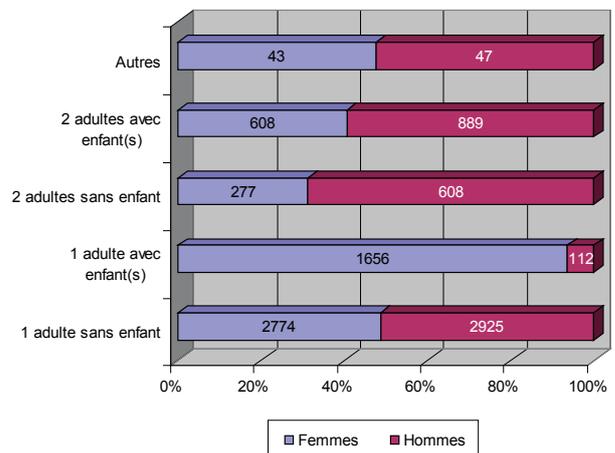
Graphique 2 : Composition des ménages bénéficiaires pour l'année 2011



Source : SNAS

La composition des ménages n'évolue guère d'année en année, les tendances sont toujours plus ou moins constantes et pour cette raison, le graphique précédent représente l'année la plus récente, à savoir 2011. Aussi, on observe que la majorité des ménages bénéficiaires du RMG se compose d'une personne adulte (57%). Les familles monoparentales représentent aussi une certaine proportion (18%) mais nettement moins importante que les ménages mono-adultes. Parmi les ménages monoparentaux, on remarque que les chefs de famille sont quasiment toujours des femmes.

Graphique 3 : Composition des ménages bénéficiaires du RMG selon le sexe en 2011

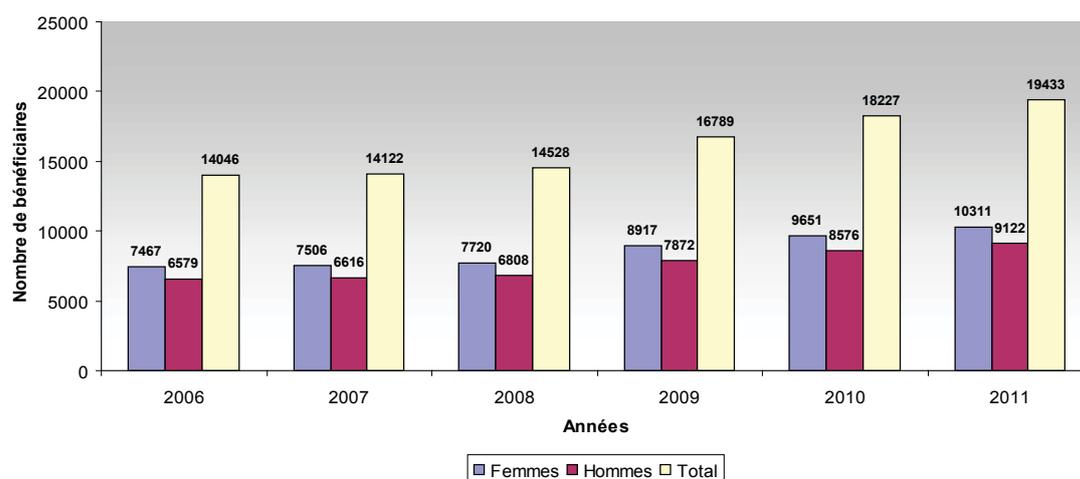


Source : SNAS

Toutes ces statistiques concernaient les ménages bénéficiaires, il est également intéressant de connaître le nombre de personnes touchées par le RMG, alors qu'elles ne sont pas directement bénéficiaires mais

uniquement membres à part entière de ces ménages, les graphiques suivants vont donc traiter des membres du ménage et comprendront donc aussi les enfants, les conjoints et cohabitants.

Graphique 4 : Evolution des membres des ménages bénéficiaires de 2006-2011

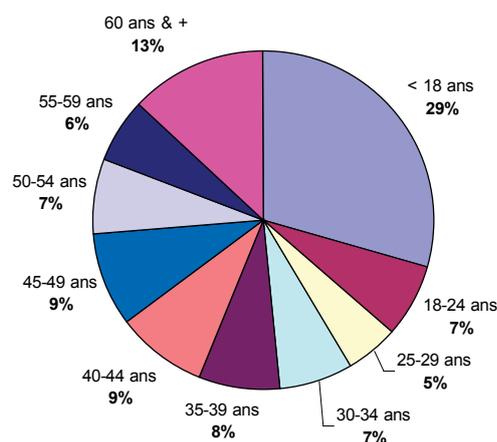


Source: SNAS

On voit que les femmes sont proportionnellement plus touchées par le RMG. Puisque le nombre de ménages a considérablement augmenté depuis 2006, il est logique que le nombre de personnes appartenant à un ménage bénéficiaire du RMG augmente aussi. Si durant les six dernières années, la proportion de ménages bénéficiant du RMG a augmentée de 33,91%, celle des membres appartenant à un tel ménage a connu une progression de 38,35%.

On voit que dans les membres des ménages allocataires ce sont les moins de 18 ans qui sont les plus représentés (29%) et les personnes de 60 ans et plus dans une moindre proportion (13%). C'est-à-dire que parmi les 19 433 membres de ménages il y a 5 724 mineurs d'âge qui sont concernés. Quant on sait que le taux de risque de pauvreté des jeunes de moins de 18 ans en 2010 était de 22,3% au Luxembourg et qu'on sait que le niveau du RMG n'est pas suffisant pour faire sortir les ménages de la précarité, on peut difficilement faire l'impasse d'une réflexion sur un lien entre les deux proportions<sup>9</sup>.

Graphique 5 : âges des membres des ménages bénéficiaires du RMG en 2011



Source: SNAS

Face à cette constatation que dès le départ 42% des membres des ménages bénéficiaires sont mis hors jeu du marché de l'emploi (les enfants de moins de 18 ans et les personnes de plus de 60 ans), il est opportun de voir combien d'autres personnes sont dispensées de mises au travail et d'en connaître les raisons.

9 Georges/Urbé (2010).

Tableau 1 : Dispense des activités d'insertion professionnelle (AIP)

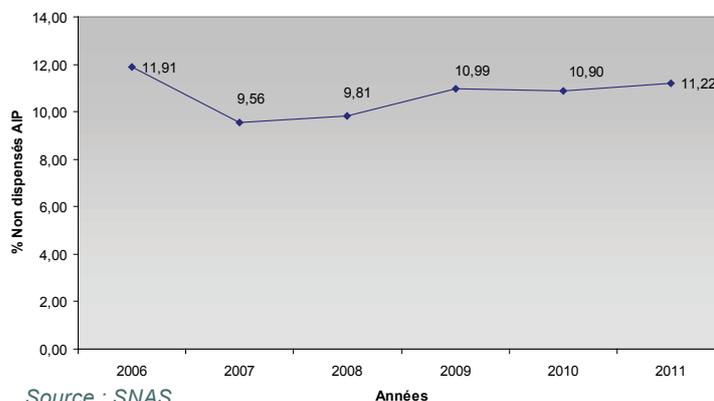
	FEMMES		HOMMES		TOTAL	
Non dispensés AIP	1 012	5,21%	1 168	6,01%	2 180	11,22%
<b>DISPENSES POUR</b>						
Age élevé du bénéficiaire	1 180	6,07%	667	3,43%	1 847	9,50%
Enfants en âge scolaire	3 002	15,45%	3 218	16,56%	6 220	30,01%
Incapacité permanente ou transitoire	1 615	8,31%	1 292	6,65%	2 907	14,96%
Travailleur handicapé	10	0,05%	6	0,03%	16	0,08%
Bénéficiaire RPGH	406	2,09%	469	2,41%	875	4,50%
Enfants à élever / personne à soigner	240	1,24%	15	0,08%	255	1,31%
En instance / en suspens	587	3,02%	484	2,49%	1 071	5,51%
Occupation professionnelle	965	4,97%	1 095	5,63%	2 060	10,60%
Membres non bénéficiaires	391	2,01%	506	2,60%	897	4,62%
Dispenses pour dépassement plafond	890	4,58%	196	1,01%	1 086	5,59%
Formation	13	0,07%	6	0,03%	19	0,10%
<b>TOTAUX</b>	<b>10 311</b>	<b>53,06%</b>	<b>9 122</b>	<b>46,94%</b>	<b>19 433</b>	<b>100,00%</b>

Fichiers SNAS du 31.12.2011

RPGH : Revenu pour personnes gravement handicapées

Si, à première vue, le fait qu'environ 11% des membres des ménages soient tenus de participer à des activités d'insertion peut s'avérer étonnant, il faut aussi observer l'évolution de ce rapport au cours des dernières années et également s'attacher à l'analyse des raisons d'un tel niveau de dispenses.

Graphique 6 : Evolution de la proportion des personnes disponibles pour des activités d'insertion de 2006 à 2011



On s'aperçoit que le pourcentage de personnes obligées à participer à des activités d'insertion professionnelles ou à des stages en entreprise ne varie que très peu. Ce taux de participation obligatoire oscille entre 9,56% et 11,91% ; en ce sens, 2011 était une année qu'on pourrait qualifier de « normale ».

## Focus 2 : Nombre de personnes dispensées d'AIP

Avant de continuer l'analyse il est intéressant de mettre à plat les raisons des dispenses accordées et de procéder à un tri des personnes effectivement concernées par l'AIP. En effet, si on part des 19 443 membres de ménages, lesquels sont réellement « employables », on retire d'office de ce total les dispenses pour l'âge (soit 8 067), on déduit également les personnes bénéficiaires du RPGH (875), puis les personnes avec un enfant à élever ou personne à soigner (255), ceux qui ont effectivement déjà un emploi (2 060) et ceux qui sont en formation (19), ce qui fait un premier total de 8 157 personnes qui pourraient être disponibles pour des AIP.

Cependant on peut convenir de déduire également ceux dont les dossiers sont en attente ou en instance de décision (1 071), les personnes qui sont membres du ménage mais ne peuvent bénéficier d'une prestation RMG, par exemple adulte de moins de 25 ans (897). Ce qui amène à un total d'individus à priori « disponibles » pour une AIP de 6 189.

De ce total, on sait que 2 180 d'entre-eux sont non dispensés et 2 907 sont encore déclarés en incapacité permanente ou transitoire et 16 des travailleurs handicapés.

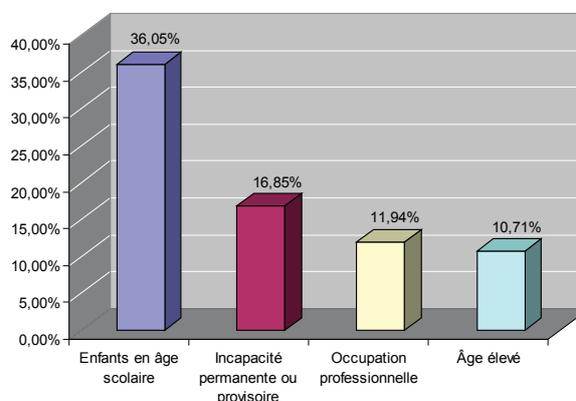
Reste aussi la catégorie de personnes dispensées pour dépassement de plafond qui comprend 1 086 personnes non obligées de prendre part à des AIP du fait qu'un membre de leur ménage a déjà une activité d'insertion professionnelle ou un contrat à temps plein et qui, avec une activité supplémentaire, dépasseraient le plafond des taux RMG prévus (il s'agit ici d'un concept tout à fait discutable, mais c'est ce que la loi prévoit).

Donc, outre cette remise en cause, et tant soit peu que les incapacités déclarées soient correctes, ce qui a priori n'est pas à remettre en cause puisque un suivi médical est obligatoire, les personnes aptes pour suivre une AIP le sont effectivement !

Ce qui semble contredire la théorie du Rmgiste profiteur et fainéant !

Outre les observations menées dans l'encadré ci-dessus et en continuant l'analyse de manière plus pragmatique sur les raisons des dispenses aux activités d'insertion professionnelle (AIP), on s'aperçoit que 75% de celles-ci se répartissent autour de trois motifs principaux : l'âge (trop jeune ou trop âgé), l'incapacité permanente ou transitoire de travail et le fait que la personne occupe déjà un emploi salarié.

Graphique 7 : Motifs principaux de dispense d'AIP en 2011

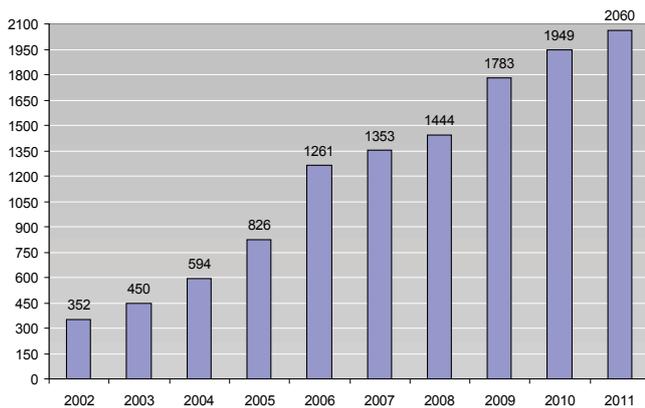


Source : SNAS

Au-delà du fait que parmi toutes les dispenses accordées, 36,05% soient dues à des enfants en âge de scolarité, l'observation qui interpelle le plus est sans conteste que 11,94% des exemptions proviennent du fait que les personnes occupent déjà un emploi salarié. Rapportée au total de la population concernée, à savoir aux 19 433 membres des ménages bénéficiaires de l'aide sociale, ce motif de dispense représente 10,60% des personnes allocataires du RMG, ce qui représente presque autant que le taux de personnes obligées de suivre une AIP.

Les deux derniers graphiques représentent l'évolution de ce taux de dispense pour raison d'occupation professionnelle de 2002 à 2011.

*Graphique 8 : Nombre de dispenses pour occupation professionnelle de 2002 à 2011*



Sources : SNAS

En termes d'effectifs, le nombre de dispenses pour occupation professionnelle a plus que quintuplé entre 2002 et 2011. Il est très clair que ces personnes qui travaillent et qui ont besoin de l'allocation complémentaire du RMG pour arriver au niveau auquel peut prétendre leur ménage sont les travailleurs pauvres qu'on évoque parfois dans les médias ou les rapports de certaines institutions privées ou publiques.

### Focus 3 : Nombre de personnes dispensées d'AIP pour raison d'occupation professionnelle.

Comme observé dans le graphique précédent, en 2008, 1 444 personnes bénéficiaient d'une allocation complémentaire RMG tout en occupant un poste de travail, supposé donc à faible rémunération. Ce qui peut paraître relativement peu par rapport au nombre de personnes résidentes rémunérées autour du salaire social minimum (SSM), à savoir 20 476 nationaux<sup>10</sup>.

Si on effectue un rapport entre les deux, on peut affirmer que seulement 7% des travailleurs rémunérés à un bas salaire bénéficient d'une allocation complémentaire RMG.

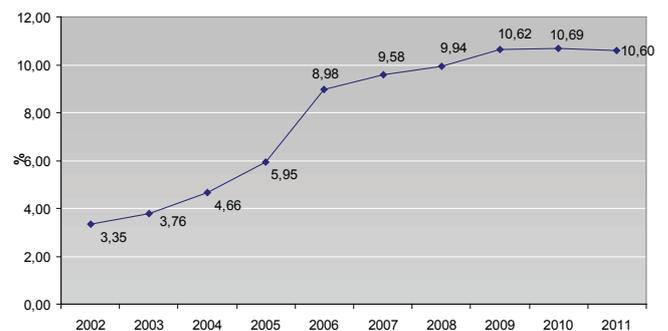
Il est certain que tous les travailleurs rémunérés autour du SSM ne peuvent prétendre à cette allocation (par exemple les moins de 25 ans, certains adultes seuls,...). Cependant, on pourrait admettre que plus de personnes en seraient bénéficiaires.

A la question de savoir pourquoi, seules des hypothèses peuvent être avancées dans cet article :

- le manque d'information de cette frange de la population ;
- la peur d'être stigmatisé par rapport à l'aide sociale ;
- la non nécessité matérielle de recourir au RMG (et aussi la non éligibilité), suite à la présence d'autres revenus.

Si cette image est utile en terme de visualisation du phénomène, l'intérêt de reporter ce phénomène proportionnellement au total des bénéficiaires est plus efficace pour représenter l'étendue du problème.

*Graphique 9 : Pourcentage de bénéficiaires dispensés pour raison d'occupation professionnelle de 2002 à 2011*



Source : SNAS

On note aussi que la proportion de personnes bénéficiaires du RMG et qui occupent un poste a plus que triplé entre 2002 et 2011 puisque il était respectivement de 3,35% et 10,60%.

Par ailleurs, en 2010, le taux de risque de pauvreté monétaire selon l'activité la plus fréquente était de 10,6% pour les personnes ayant un emploi, soit un travailleur résident sur dix serait un travailleur monétairement pauvre.

10 STATEC (2008).

Comment expliquer cette augmentation considérable de travailleurs dont le revenu est inférieur au revenu minimum garanti à leur ménage ? Plus précisément, ce sont des personnes occupant des postes à temps partiels, voire même à temps plein et souvent payées au salaire social minimum ou à un salaire avoisinant. Alors est-ce que cela signifie que le nombre de travailleurs pauvres augmente au Luxembourg ? Selon une étude du STATEC, ce ne serait pas le cas puisqu'en 2005, il y avait 9,8% de travailleurs pauvres dans le pays, 10,3% en 2006, 9,3% en 2007, 9,4% en 2008, 10% en 2009 et 10,6% en 2010. Donc, si la proportion de travailleurs pauvres n'accroît pas depuis 2005 au niveau national, quelle explication donner à l'évolution positive du nombre de salariés pauvres qui demandent une allocation complémentaire RMG ? Est-ce que les personnes concernées sont-elles plus informées et font effectivement la demande ? Est-ce que le fait de demander une allocation RMG est devenu moins tabou et que de plus en plus de travailleurs osent faire la démarche et demandent cette aide ? Ou bien est-ce le salaire social minimum qui est à ce point en adéquation avec le niveau du revenu minimum que les salariés n'ont d'autre choix que de demander cette aide alors qu'avant elles pouvaient s'en sortir sans ? Ou encore est-ce le cumul de ces trois hypothèses qui augmente la proportion d'allocataires du RMG qui ont déjà une occupation professionnelle ?



## Bibliographie

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL (1983) : Avis : Le Revenu Social Minimum, Luxembourg.

GEORGES, NATHALIE & URBÉ, ROBERT (2010) : Le revenu minimum garanti (RMG) : quelles réalités pour les bénéficiaires, dans : SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2010) : Sozialalmanach 2010. Schwerpunkt: Aus der Krise in die Armut? Confédération Caritas Luxembourg.

SCHABER, GASTON (sous la direction de) (1980) : Eléments pour l'étude d'un revenu social minimum. Groupe d'Etude pour les problèmes de la pauvreté asbl, Walferdange.

SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2011) : Sozialalmanach 2011. Schwerpunkt: Leben in Luxemburg 2020. Confédération Caritas Luxembourg.

SERVICE CENTRAL DE LEGISLATION (2004) : Revenu Minimum Garanti. 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. Mémorial Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg A-N°103, Luxembourg.

SERVICE NATIONAL D'ACTION SOCIALE (2010) : Rapport annuel 2010. Ministère de la Famille et de l'Intégration, Luxembourg.

STATEC (2008) : Rapport travail et cohésion sociale. Cahier économique n°107, Luxembourg.

STATEC (2011) : Regards sur la pauvreté des travailleurs. STATEC, Luxembourg.

## Annexe 2 : Le Revenu Minimum Garanti et la problématique des enfants

### 1. La situation en Europe : quel revenu minimum ?

Avant d'aborder le revenu minimum au Luxembourg, il semble opportun de faire un tour d'horizon de la situation européenne face à un tel revenu. Quelle est la position de l'Europe ? L'objectif approuvé dans le programme « Europe 2020 » est de réduire de 20 millions le nombre de personnes pauvres d'ici 2020. Pour relever ce défi et atteindre cet objectif chiffré, une proposition avancée par certains est la création d'un Revenu Minimum Garanti pour chacun des États membres de l'Union européenne. En juillet 2010, lors d'un Conseil informel des Ministres des Affaires sociales, la proposition d'adopter un revenu minimum dans chaque État a été lancée, mais n'a pas reçu le soutien de tous les Ministres présents. Aujourd'hui, ni la Grèce, ni la Hongrie, ni l'Italie n'ont de revenu minimum national (l'équivalent au Luxembourg du RMG). L'idée d'un tel revenu fait cependant son chemin et nourrit de nombreux débats au sein de colloques et séminaires au niveau européen. En 2009, la Commission avait commandité au Réseau européen d'experts indépendants nationaux sur l'inclusion sociale, une étude sur le revenu minimum au sein de l'UE.

Le rapport de synthèse de 2009 sur les systèmes de revenu minimum en Europe<sup>1</sup> met en évidence que « la plupart des États membres ne mettent pas l'accent sur la question du caractère adéquat et n'ont pas défini ce que devrait être le revenu minimum adéquat, dans leur contexte national et régional, pour permettre aux gens de vivre dans la dignité ». Par ailleurs, les experts soulignent entre autres, l'importance de relever toutes

les personnes au moins au niveau du seuil de risque de pauvreté du pays dans lequel elles vivent. Chaque État membre devrait mettre en place des dispositions en matière de revenu minimum et/ou d'autres mesures politiques afin de garantir ce minimum à ses citoyens. Or, la plupart des pays offrant un système de revenu minimum ne sortent pas les personnes de la pauvreté monétaire, c'est-à-dire au-delà de 60% du revenu médian du pays.

Avant d'aborder la situation au Luxembourg, il est sans doute utile d'expliquer ce qu'est le revenu minimum par rapport à un salaire minimum car il est important de ne pas confondre les deux notions.

Le « revenu minimum » est « le terme utilisé habituellement pour désigner l'allocation versée par l'État et qui sert de « filet de sécurité » aux personnes ne pouvant ni travailler ni accéder à un emploi décent. Ce « revenu de la dernière chance », ou aide sociale, constitue un droit social ; il est la pierre angulaire de l'État providence, la base essentielle permettant de garantir le droit à une vie décente pour tous<sup>2</sup> ». Il s'agit bien d'une aide sociale indépendante.

Le salaire minimum est la rémunération minimale qu'un employeur doit attribuer à un employé. Il représente le niveau minimum des salaires d'un pays et est fixé généralement par la loi ou des conventions collectives. Il s'agit d'une base légale que chaque salarié peut négocier à la hausse avec l'expérience acquise au fil des années.

1 Frazer & Marlier (2009).

2 EAPN (2010)

## 2. La situation au Luxembourg

Au Luxembourg, la décision de créer un Revenu Minimum Garanti a été mise en application avec la loi portant sur la création du RMG datant du 26 juillet 1986.

Depuis sa création, la loi de 1986 a subi des modifications fondamentales, notamment en 1999, pour aboutir finalement à la forme la plus récente de la loi<sup>3</sup>, celle datant du 8 juin 2004.

Mettre en place une telle mesure, revient donc à décider d'un seuil sous lequel aucun citoyen du pays ne peut vivre. En pratique, l'État complète les revenus des individus jusqu'à atteindre ce seuil. Cependant,

bien que l'accès à un revenu minimum relève d'un droit et semble garanti, il est conditionné par rapport à des critères objectifs tels que l'âge, la résidence, la situation familiale, la disponibilité au travail,.... Aussi, pour bénéficier du Revenu Minimum Garanti, le requérant doit adresser une demande auprès d'un service compétent en la matière.

Par ailleurs pour pouvoir bénéficier des dispositions de la loi concernant le RMG, il faut aussi être prêt à épuiser toutes les solutions dans le but d'améliorer sa situation.

Conformément aux statistiques publiées par le SNAS au 31 décembre 2011<sup>4</sup>, 9 939 ménages touchaient le RMG (voir détails dans tableau 1).

Tableau 1 : Composition des ménages

	Attributaire		Total	
	Femmes	Hommes	Total	%
1 adulte sans enfant	2 774	2 925	5 699	57,34
1 adulte avec 1 ou plusieurs enfants	1 656	112	1 768	17,79
2 adultes sans enfant	277	608	885	8,90
2 adultes avec 1 ou plusieurs enfants	608	889	1 497	15,06
3 adultes et plus sans enfant	13	18	31	0,31
3 adultes et plus avec enfants	16	19	35	0,35
Autres	14	10	24	0,24
Total	5 358	4 581	9 939	100,00

Sources : Fichiers SNAS du 31.12.2011

On constate une nette prépondérance des ménages composés d'une seule personne (57,34%). En deuxième position, bien que nettement moins nombreuses, suivent les familles monoparentales (17,79%) dans lesquelles les femmes en tant qu'attributaires sont sur-représentées.

Par rapport aux barèmes du revenu minimum et à savoir quels montants perçoivent les ménages bénéficiaires, il faut savoir qu'ils sont calculés en fonction de la composition familiale. Aussi, en tenant compte des charges sociales à payer, des allocations versées le cas échéant par la Caisse Nationale des Prestations

Familiales (CNPF) et de l'allocation de vie chère, on obtient les chiffres précis (colonne « Total » dans le tableau 2) sur ce que touchent les ménages bénéficiaires du RMG en fonction de leur composition familiale (sans tenir compte d'une éventuelle immunisation partielle en cas de salaire). Ensuite, ces montants peuvent être comparés au seuil de risque de pauvreté.

3 Service Central de Législation (2004).

4 <http://www.snas.etat.lu/>.

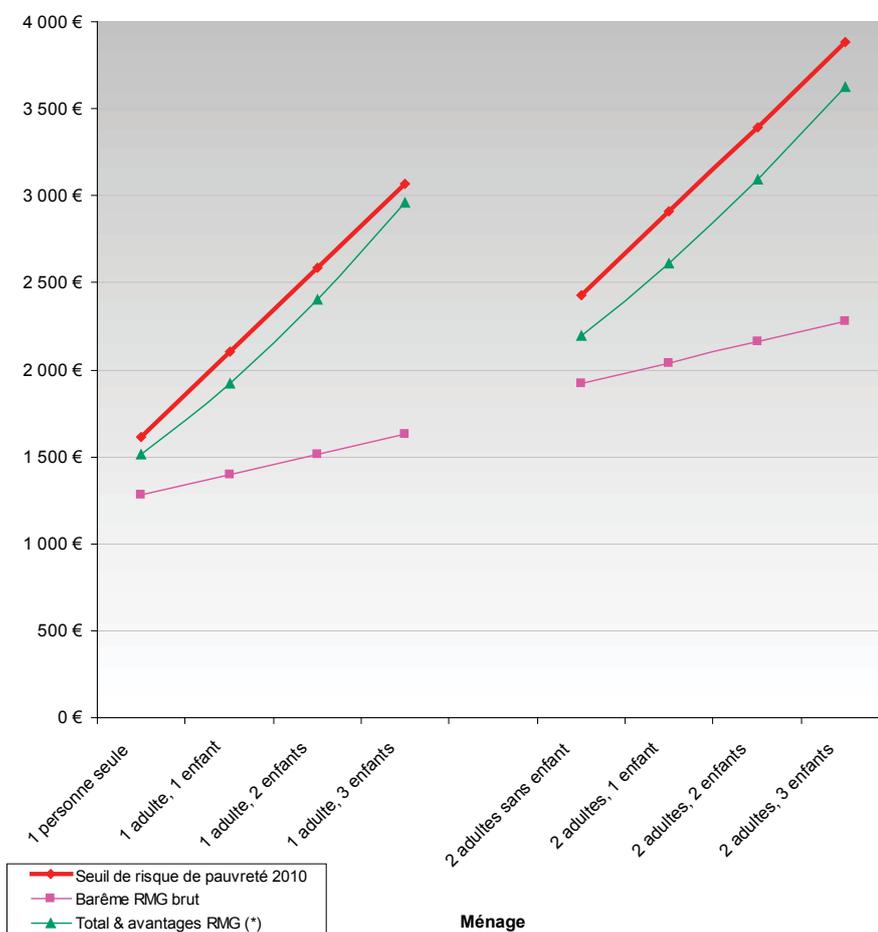
Tableau 2 : Différence entre les montants totaux (avantages RMG compris) perçus par les ménages bénéficiaires du RMG et le seuil de risque de pauvreté monétaire

Composition familiale	Seuil de risque de pauvreté 2010	Barème RMG brut	Total & avantages RMG (1)	Différence (2)
1 personne seule	1 617,00	1 283,23	1 509,39	- 107,61
1 adulte, 1 enfant	2 102,10	1 399,88	1 923,62	- 178,48
1 adulte, 2 enfants	2 587,20	1 516,54	2 402,37	- 184,83
1 adulte, 3 enfants	3 072,30	1 633,19	2 961,77	-110,53
2 adultes, sans enfant	2 425,50	1 924,85	2 196,56	- 228,94
2 adultes, 1 enfant	2 910,60	2 041,50	2 610,79	- 299,81
2 adultes, 2 enfants	3 395,70	2 158,15	3 089,54	- 306,16
2 adultes, 3 enfants	3 880,80	2 274,80	3 626,44	- 254,36

(1) Le total représente la somme du RMG net, des allocations familiales pour des enfants âgés de 0 à 6 ans, du boni pour enfant, de l'allocation de vie chère et des avantages en nature se rapportant à l'allocation de RMG (aide logement, chèque-service et gratuité des transports en commun).

(2) Total & avantages RMG – Seuil de risque de pauvreté

Graphique 1 : Comparaison du RMG et du seuil de pauvreté en fonction de la configuration du ménage



\* Le total représente la somme du RMG net, des allocations familiales pour des enfants âgés de 0 à 6 ans, du boni pour enfant, de l'allocation de vie chère et des avantages en nature se rapportant à l'allocation de RMG (aide logement, chèque-service et gratuité des transports en commun).

On voit que pour certaines constellations familiales, la différence entre le total perçu et le seuil de pauvreté est particulièrement élevée, et ce spécialement pour les familles avec enfant. Cependant, même pour les ménages sans enfant, la situation n'est pas meilleure et tous se retrouvent en dessous du seuil de risque de pauvreté monétaire.

Il faut cependant ajouter que les personnes relevant des dispositions de la loi RMG, ont également droit à la gratuité des transports en commun dans tout le pays, à 25 heures de chèques-service pour la garde d'enfants (pour chacun d'entre eux) et le cas échéant à une bonification loyer dont le montant maximal est égal à 123,95 €. Grâce à ces avantages RMG, les ménages se rapprochent de leur seuil de risque de pauvreté respectif mais ne l'atteignent toujours pas.

La question se pose si ces avantages non monétaires doivent être pris en compte pour la comparaison avec le seuil de pauvreté monétaire ou est-ce que seul compte le barème du revenu minimum légal ?

En tous les cas, il est indéniable que la situation au Luxembourg reflète bien ce qui a été constaté par le Réseau européen d'experts indépendants nationaux sur l'inclusion sociale dans l'étude sur le revenu

minimum au sein de l'UE : les ménages se retrouvent systématiquement sous le seuil de risque de pauvreté. Une réflexion pour améliorer le système s'impose donc aussi dans la politique luxembourgeoise.

### 3. Quelles pistes à explorer ?

Une piste proposée ici est celle de l'amélioration du sort des enfants étant donné que le taux de pauvreté des enfants est assez élevé au Luxembourg, un taux plus élevé que la moyenne européenne<sup>5</sup>, il serait important d'agir sur ce point. Un élément serait notamment de réévaluer à la hausse la part des enfants dans le RMG<sup>6</sup>. En effet, si l'on compare la part occupée par les enfants dans le calcul du taux de risque de pauvreté, on s'aperçoit qu'un enfant de moins de 14 ans est considéré comme équivalent à 0,3 d'un adulte, soit environ un tiers. Pourquoi ne pas considérer un tel rapport pour le calcul du RMG ? Cela reviendrait à multiplier par trois le « poids » d'un enfant par rapport à la situation actuelle. Si on appliquait cette règle, on obtiendrait un tableau assez différent du précédent, puisque dans certains cas (dépendant du nombre d'enfants dans le ménage), cela sortirait la famille du risque de pauvreté, ou dans les autres cas améliorerait du moins sa situation.

Tableau 3 : Différence entre les montants totaux perçus par les ménages bénéficiaires du RMG et le seuil de risque de pauvreté monétaire avec une part enfant équivalent à 0,3 pro adulte

Composition familiale	Seuil de risque de pauvreté 2010	Barème RMG brut	Total & avantages RMG (1)	Différence (2)
1 personne seule	1 617,00	1 283,23	1 509,39	- 107,61
1 adulte, 1 enfant	2 102,10	1 668,20	2 180,67	78,57
1 adulte, 2 enfants	2 587,20	2 053,17	2 916,47	329,27
1 adulte, 3 enfants	3 072,30	2 438,14	3 732,92	660,62
2 adultes, sans enfant	2 425,50	1 924,85	2 196,56	- 228,94
2 adultes, 1 enfant	2 910,60	2 309,32	2 867,84	- 42,76
2 adultes, 2 enfants	3 395,70	2 694,79	3 603,64	207,94
2 adultes, 3 enfants	3 880,80	3 079,76	4 397,59	516,79

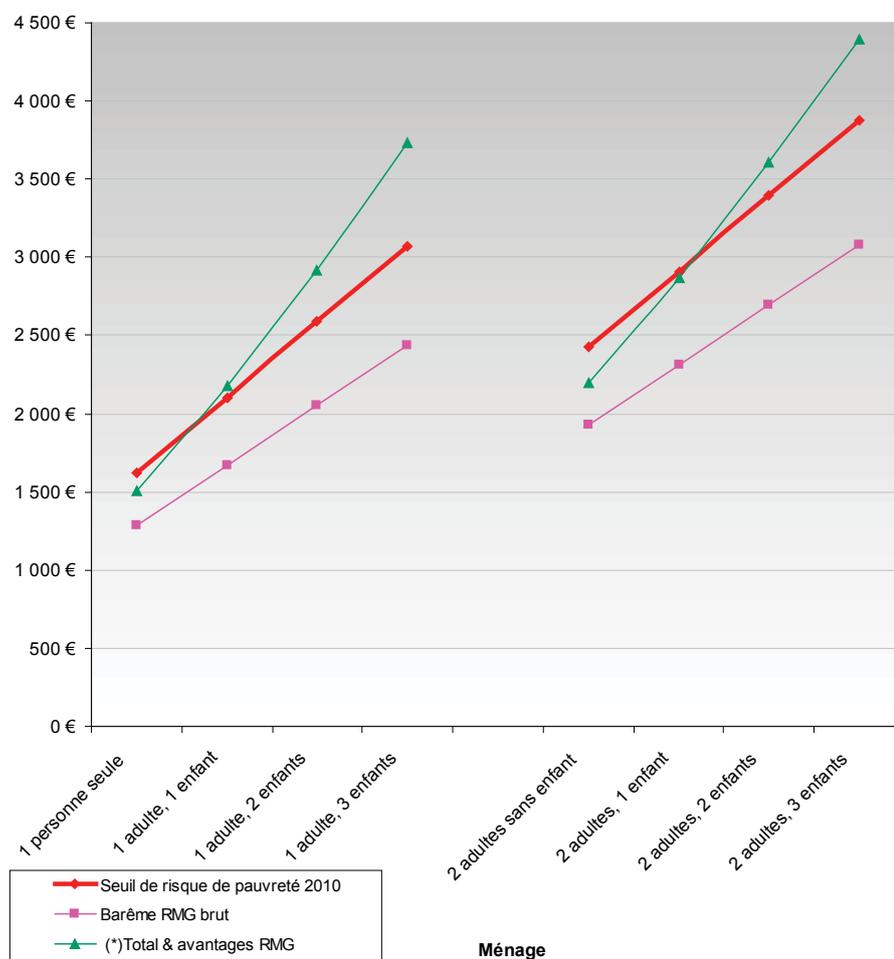
(1) Le total représente la somme du RMG net, des allocations familiales pour des enfants âgés de 0 à 6 ans, du boni pour enfant, de l'allocation de vie chère et des avantages en nature se rapportant à l'allocation de RMG (aide logement, chèque-service et gratuité des transports en commun).

(2) Total & avantages RMG – Seuil de risque de pauvreté

5 Urbé (2011).

6 L'on pourrait évidemment aussi envisager de relever le boni pour enfants ou les allocations familiales, ce qui reviendrait à redresser la situation de toutes les familles avec enfants.

Graphique 2 : Comparaison du RMG et du seuil de pauvreté en fonction de la configuration du ménage (part enfant équivalant à 0,3 adulte)



\* Le total représente la somme du RMG net, des allocations familiales pour des enfants âgés de 0 à 6 ans, du boni pour enfant, de l'allocation de vie chère et des avantages en nature se rapportant à l'allocation de RMG (aide logement, chèque-service et gratuité des transports en commun).

Si évidemment cette piste n'améliore en rien la situation des personnes sans enfant, les familles comptant au minimum deux enfants sont hissées au-dessus du seuil de risque de pauvreté. Les familles comportant un enfant seul de moins de six ans restent pénalisées mais moins fortement qu'avec le système en vigueur actuellement. Lorsque les avantages RMG sont pris en compte, la situation s'améliore encore davantage et permet à une famille monoparentale avec un enfant de dépasser le cap de son seuil de risque de pauvreté. En ce qui concerne les familles de deux adultes et un enfant, elles s'en approchent très fortement sans toutefois l'atteindre.

Il faut cependant aussi analyser la situation des ménages qui touchent un salaire, dont l'immunisation partielle les hisserait à un niveau de revenu disponible démesurément élevé en comparaison avec ceux qui dépendent uniquement du revenu de remplacement. Il se pose dès lors la question s'il ne faudrait pas limiter le montant à prendre en compte pour le calcul de l'immunisation au seul RMG pour adulte(s) sans la part revenant aux enfants.

## 4. Familles monoparentales et pension alimentaire pour enfant

### 4.1) Descriptif de la situation actuelle

Le montant du RMG est déterminé en fonction des ressources disponibles du bénéficiaire. Aussi, certains revenus sont :

- totalement pris en compte : les revenus de biens mobiliers ou immobiliers ou encore les aides alimentaires versées au bénéficiaire lui-même ;
- partiellement pris en compte : les salaires et traitements, les pensions et rentes, les indemnités de chômage, les rentes, les aides alimentaires pour les descendants ou ascendants...
- totalement immunisés : les aides financières d'État, les aides de secours, les aides familiales...
- considérés comme revenus spéciaux : les prestations en nature, les rentes viagères ou encore la valeur locative de la maison du bénéficiaire.

En ce qui concerne plus spécifiquement les familles monoparentales, ce sont les pensions alimentaires qui

doivent être sujettes à une plus fine analyse. En effet que se passe-t-il quand une pension alimentaire est octroyée au chef d'une famille monoparentale ?

Deux cas de figures se présentent :

- soit la pension alimentaire pour les enfants est effectivement payée par l'ex-conjoint ou compagnon ;
- soit la pension alimentaire pour les enfants n'est pas effectivement payée, ceci pouvant être dû au fait de la mauvaise volonté de l'ancien partenaire, de son manque de ressources financières ou de sa « disparition »...

### 4.2) La pension alimentaire pour les enfants est versée par l'ex partenaire et touchée par le chef de famille.

Dans ces cas de figure, que la pension alimentaire soit versée volontairement ou par voie de saisie sur salaire (s'il y a un jugement de divorce), elle est partiellement immunisée et sera comptabilisée comme un revenu supplémentaire aux ressources du ménage monoparental et le RMG ou l'allocation complémentaire sera calculé(e) en fonction.

#### 4.2.1) *Le chef de famille touche un salaire*

EX : famille monoparentale composée d'un adulte et d'un enfant

*Exemple 1 : pension alimentaire pour l'enfant de 150 €*

Salaire : 900 €

Revenu minimum garanti brut : 1 399,88 €

Total des ressources :  $900 + 150 = 1050$  €

Montant immunisable : 419,97 €

Revenu brut total à prendre en compte pour le calcul du RMG :  $1050 - 419,97 = 630,03$  €

Montant de l'allocation complémentaire brute :  $1399,88 - 630,03 = 769,85$  €

Revenu disponible total :  $900 + 150 + 769,85 = 1819,85$  €

*Exemple 2 : pension alimentaire pour l'enfant de 400 €*

Salaire : 900 €

Revenu minimum garanti brut : 1399,88 €

Total des ressources :  $900 + 400 = 1300$  €

Montant immunisable : 419,97 €

Revenu brut total à prendre en compte pour le calcul du RMG :  $1300 - 419,97 = 880,03$  €

Montant de l'allocation complémentaire brute :  $1399,88 - 880,03 = 519,85$  €

Revenu disponible total :  $900 + 400 + 519,85 = 1819,85$  €

#### 4.2.2) *Le chef de famille ne touche pas de salaire*

EX : famille monoparentale composée d'un adulte et d'un enfant

Exemple 1 : pension alimentaire pour l'enfant de 150 €

Salaire : 0 €

Revenu minimum garanti brut : 1 399,88 €

Total des ressources : 150 €

Montant immunisable : 150 € (car  $150 < 419,97$ )

Revenu brut total pris en compte pour le calcul final du RMG :  $1399,88 - 0 = 1\,399,88$  €

Revenu disponible total :  $150 + 1\,399,88 = 1\,549,88$  €

Exemple 2 : pension alimentaire pour l'enfant de 400 €

Salaire : 0 €

Revenu minimum garanti brut : 1 399,88 €

Total des ressources : 400 €

Montant immunisable : 400 € (car  $400 < 419,97$ )

Revenu brut total pris en compte pour le calcul final du RMG :  $1\,399,88 - 0 = 1\,399,88$  €

Revenu disponible total :  $400 + 1\,399,88 = 1\,799,88$  €

#### 4.3) La pension alimentaire n'est pas versée par l'ex partenaire, mais avancée par le Fonds National de Solidarité (FNS)

Dans ce cas de figure et s'il y a un jugement de divorce, le FNS peut procéder à une avance sur pension alimentaire. Cependant, celle-ci ne pourra être immunisée et sera considérée comme un revenu totalement pris en compte.

#### 4.3.1) *Le chef de famille touche un salaire*

Si le chef de famille touche un salaire, la situation n'est pas problématique, car de par le mécanisme de l'allocation complémentaire la différence sera comblée. Du fait de l'avance faite par le FNS, le chef de famille monoparentale dispose d'un revenu identique à celui qu'il toucherait si la pension alimentaire était directement versée par son ex partenaire.

EX : famille monoparentale composée d'un adulte et d'un enfant

*Exemple 1 : pension alimentaire pour l'enfant de 150 €*

Salaire : 900 €

Revenu minimum garanti brut : 1 399,88 €

Ressources à immuniser : 900 €

Montant immunisable : 419,97 €

Revenu brut total pris en compte pour le calcul final du RMG :  $900 - 419,97 + 150 = 630,03$  €

Montant de l'allocation complémentaire brute :  $1\,399,88 - 630,03 = 769,85$  €

Revenu disponible total :  $900 + 150 + 769,85 = 1\,819,85$  €

*Exemple 2 : pension alimentaire pour l'enfant de 400 €*

Salaire : 900 €

Revenu minimum garanti brut : 1 399,88 €

Montant immunisable : 419,97 €

Ressources à immuniser : 900 €

Revenu brut total pris en compte pour le calcul final du RMG :  $900 - 419,97 + 400 = 880,03$  €

Montant de l'allocation complémentaire brute :  $1\,399,88 - 880,03 = 519,85$  €

Revenu disponible total :  $900 + 400 + 519,85 = 1\,819,85$  €

#### 4.3.2) *Le chef de famille ne touche pas de salaire*

Si le chef de famille ne perçoit pas de salaire et n'a que la pension alimentaire comme ressources personnelle,

alors le mécanisme d'allocation complémentaire ne compense pas la perte occasionnée. Selon la loi, la pension alimentaire est tout simplement déduite du RMG.

#### EX : famille monoparentale composée d'un adulte et d'un enfant

##### *Exemple 1 : pension alimentaire pour l'enfant de 150 €*

Salaire : 0 €

Revenu minimum garanti brut : 1 399,88 €

Ressources à immuniser : 0 €

Revenu brut total pris en compte pour le calcul final du RMG :  $1\ 399,88 - 150 = 1\ 249,88$  €

Revenu disponible total :  $150 + 1\ 249,88 = 1\ 399,88$  €

##### *Exemple 2 : pension alimentaire pour l'enfant de 400 €*

Salaire : 0 €

Revenu minimum garanti brut : 1 399,88 €

Ressources à immuniser : 0 €

Revenu brut total pris en compte pour le calcul final du RMG :  $1\ 399,88 - 400 = 999,88$  €

Revenu disponible total :  $400 + 999,88 = 1\ 399,88$  €

Donc dans ce cas, même s'il y a une avance sur la pension alimentaire, il y aura toujours une différence avec la personne au RMG qui la reçoit directement de la part de l'autre parent. Ceci résultant du fait que la pension alimentaire est la seule ressource de la famille monoparentale et qu'elle n'est pas immunisée.

exemple lorsque le demandeur refuse de réclamer une pension alimentaire à son ex partenaire, le FNS pourra décider d'une obligation alimentaire et celle-ci sera considérée en tant que revenu totalement pris en compte.

#### 4.4) La pension alimentaire n'est pas versée par l'ex partenaire et non avancée par le Fonds National de Solidarité (FNS)

Dans ce cas de figure, puisqu'il n'y a généralement pas de jugement de divorce, le FNS ne peut procéder à une avance sur pension alimentaire. Dans certains cas, par

##### 4.4.1) *Le chef de famille touche un salaire*

Dans ce cas, même si le chef de famille travaille et peut bénéficier d'une allocation complémentaire, il disposera d'un revenu moindre que dans les autres cas puisqu'il ne touchera pas de pension alimentaire, bien que celle-ci soit considérée dans le calcul comme étant un revenu supplémentaire.

#### EX : famille monoparentale composée d'un adulte et d'un enfant

##### *Exemple 1 : pension alimentaire pour l'enfant de 150 €*

Salaire : 900 €

Revenu minimum garanti brut : 1 399,88 €

Montant immunisable : 419,97 €

Ressources à immuniser : 900 €

Revenu brut total pris en compte pour le calcul final du RMG :  $900 - 419,97 + 150 = 630,03$  €

Montant de l'allocation complémentaire brute :  $1\ 399,88 - 630,03 = 769,85$  €

Revenu disponible total :  $900 + 769,85 = 1\ 669,85$  €

*Exemple 2 : pension alimentaire pour l'enfant de 400 €*

Salaire : 900 €

Revenu minimum garanti brut : 1 399,88 €

Montant immunisable : 419,97 €

Ressources à immuniser : 900 €

Revenu brut total pris en compte pour le calcul final du RMG :  $900 - 419,97 + 400 = 880,03$  €

Montant de l'allocation complémentaire brute :  $1 399,88 - 880,03 = 519,85$  €

Revenu disponible total :  $900 + 519,85 = 1 419,85$  €

*4.4.2) Le chef de famille ne touche pas de salaire*

pension alimentaire pour calculer son RMG mais dans les faits, il ne la reçoit réellement pas.

Dans ce cas aussi, le chef de famille est doublement pénalisé car les autorités considèrent qu'il reçoit une

EX : famille monoparentale composée d'un adulte et d'un enfant

*Exemple 1 : pension alimentaire pour l'enfant de 150 €*

Salaire : 0 €

Revenu minimum garanti brut : 1 399,88 €

Ressources à immuniser : 0 €

Revenu brut total pris en compte pour le calcul final du RMG :  $1 399,88 - 150 = 1 249,88$  €

Revenu disponible total : 1 249,88 €

*Exemple 2 : pension alimentaire pour l'enfant de 400 €*

Salaire : 0 €

Revenu minimum garanti brut : 1 399,88 €

Ressources à immuniser : 0 €

Revenu brut total pris en compte pour le calcul final du RMG :  $1 399,88 - 400 = 999,88$  €

Revenu disponible total : 999,88 €

Pour pallier à cette injustice causée par l'absence d'un jugement de divorce, parce que par exemple l'ex-partenaire est définitivement à l'étranger et introuvable, le FNS peut statuer au cas par cas et trouver une solution équitable pour la famille.

Les familles monoparentales sont donc traitées différemment selon que la pension alimentaire est effectivement payée, qu'elle est avancée par le Fonds National de Solidarité ou qu'elle n'est ni payée ni avancée. Dans le cas d'un avancement par le FNS il faudrait plutôt procéder à l'immunisation de celle-ci comme pour les pensions payées effectivement. Du point de vue de la famille monoparentale il n'y a aucune raison de traiter les deux cas différemment.

Si la pension alimentaire n'est ni payée ni avancée de la part du FNS faute d'existence d'un jugement, il faudrait distinguer les cas où ceci est à imputer, en partie du moins, à la volonté manquante de la part du chef de famille de la famille monoparentale, et dans ce cas la situation actuelle peut paraître acceptable ; si au contraire la situation est indépendante de la volonté du chef de famille de la famille monoparentale, parce que par exemple le parent redevable ne peut pas être retrouvé, alors le FNS devrait être en mesure de procéder à l'avancement des sommes en cause, exactement comme dans le cas où un jugement de divorce existe.



## Bibliographie

FRAZER, HUGH & MARLIER, ERIC (2009) : Minimum Income Schemes Across EU Members States – Synthesis Report, European Commission, Bruxelles.

RESEAU EUROPEEN DES ASSOCIATIONS DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION SOCIALE - EAPN (2010) : Qu'entend-on par revenu minimum adéquat dans l'Union européenne ?, Bruxelles.

SERVICE CENTRAL DE LEGISLATION (2004) : Revenu Minimum Garanti. 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. Mémorial Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg A-N°103, Luxembourg.

URBE, ROBERT (2011) : Le rapport travail et cohésion sociale 2010, in : SCHRÖNEN, DANIELLE & URBE, ROBERT (2011, Hrsg) : Sozialalmanach 2010. Schwerpunkt : Leben in Luxemburg 2020, Confédération Caritas Luxembourg.

## Annexe 3 : Le Revenu Minimum Garanti et les trappes à l'inactivité

### 1. Bénéficiaires de l'allocation RMG et salariés rémunérés au salaire social minimum : quelle réalité et quel choix ?

#### 1.1 Introduction

Le risque majeur d'une telle mesure d'introduction d'un revenu minimum est la désincitation au travail lorsque la rémunération de l'activité salariale ne constitue pas un véritable tremplin ascensionnel pour la personne tombant sous la loi RMG<sup>1</sup>.

Afin de voir plus précisément si la « trappe à l'inactivité<sup>2</sup> » existe dans le système du RMG luxembourgeois, il faut recourir à des simulations précises. Les tableaux qui suivent ont pour objectif d'illustrer aussi précisément que possible des situations réelles, vécues par des personnes vivant au Luxembourg.

#### 1.2 Bénéficiaires de l'allocation complémentaire seule

Si une personne se trouve dispensée de la participation aux activités d'insertion, elle bénéficie alors de l'allocation complémentaire seule. Les bénéficiaires pouvant prétendre à une telle dispense sont ceux qui :

- élèvent un enfant pour lequel elles touchent des allocations familiales et pour qui la participation aux activités d'insertion porterait préjudice au développement de l'enfant ;
- soignent une personne atteinte d'une infirmité grave ;
- souffriraient physiquement ou psychologiquement du fait de leur participation à une activité d'insertion ;
- suivent des études universitaires ou une formation professionnelle qui amélioreraient passablement leur intégration professionnelle.

Sont également reconnus comme bénéficiaires de l'allocation complémentaire seule, les personnes qui ont signé un contrat d'insertion mais, qui faute de poste de travail adéquat, se trouvent en situation d'inactivité.

Les tableaux ci-dessous montrent concrètement ce que perçoit mensuellement une personne bénéficiant de cette allocation complémentaire, en dehors de toute activité d'insertion, et selon la configuration de son ménage. Il s'agit de montants nets et les allocations sociales diverses auxquelles peuvent prétendre les personnes sont prises en compte.

1 Service central de législation (2004), voir aussi Chambre de Travail (2008) et Conseil supérieur de l'action sociale (2008).

2 Désigne les incitations éventuelles qui encourageraient une personne à demeurer inactive (cas des allocataires de minima sociaux ou des dispensés de recherche d'emploi) ou ne pas accepter de reprendre un emploi alors qu'elle est au chômage, en raison de la perte des avantages sociaux auxquels elle devrait alors renoncer. [http://www.alternatives-economiques.fr/Dictionnaire\\_fr\\_52\\_\\_def1544.html?PHPSESSID=2550d3bcr777r75uv964tjmn44](http://www.alternatives-economiques.fr/Dictionnaire_fr_52__def1544.html?PHPSESSID=2550d3bcr777r75uv964tjmn44).

### 1.2.1 Les ménages sans enfant

Étant donné que la présence ou non d'enfants est déterminante pour le calcul de l'allocation RMG, les ménages sans et avec enfant vont être traités séparément. Ce premier point concerne donc les ménages sans enfant.

Tableau 1<sup>3</sup> : Ménage sans enfant

	Seuil de risque de pauvreté 2010	RMG Brut 2011 + alloc. logement	Cotizat. maladie 2,8%	Cotizat. dép. (1)	RMG Net 2011	Transp. en commun	Alloc. de vie chère	Total
1 personne seule	1 617,00	1 407,18	39,40	13,40	1 354,39	45,00	110,00	1 509,39
2 adultes sans enfant	2 425,50	2 048,80	57,37	22,38	1 969,06	90,00	137,50	2 196,56

(1) 1,4 % après déduction de 1/4 du salaire social minimum, soit 450,37 pour 2011/2012

On voit qu'une personne seule, après déductions sociales, ajout de l'allocation de vie chère adaptée au niveau mensuel<sup>4</sup> et de la gratuité des transports en commun, perçoit un revenu net total par mois de 1 509,39 €. Si le ménage se compose de deux personnes, celui-ci aura à sa disposition 2 196,56 € nets.

On notera aussi, que quelque soit la configuration du ménage (1 ou 2 personnes sans enfant), la somme nette perçue chaque mois est inférieure au seuil de risque de pauvreté calculé par le STATEC pour l'année 2010. Cette différence s'élève à 107,61 € pour 1 personne seule et de 228,94 € pour un ménage constitué de 2 personnes.

3 Tous les tableaux complets comprenant les détails des calculs et tous les graphiques de cet article peuvent être consultés sur le site de caritas : [www.caritas.lu](http://www.caritas.lu).

4 Montant accordé aux ménages annuellement, soit 1 320 € pour 1 personne et 1 650 € pour 2 personnes, soit calculé mensuellement : 110 € et 137,50 €.

### 1.2.2 Les ménages avec enfant

Les trois tableaux ci-dessous présentent les revenus nets totaux de ménages composés d'adultes et d'enfants suivants l'âge de ceux-ci : moins de 6 ans, de 6 à 11 ans et de 12 ans et plus. A ces différentes catégories correspondent des allocations familiales liées à l'âge des enfants et mènent donc finalement à des revenus nets totaux différents.

Tableau 2 : Ménages avec enfant(s) âgé(s) de moins de 6 ans

	Seuil de risque de pauvreté 2010	RMG Brut 2011 + alloc. logement	RMG Net 2011 (1)	Alloc. versées par la CNPF(2)	Chèques services	Transp. en commun	Alloc. de vie chère	Total
2 adultes, 1 enfant	2 910,60	2 165,45	2 080,81	262,48	12,50	90,00	165,00	2 610,79
2 adultes, 2 enfants	3 395,70	2 282,10	2 192,56	594,48	20,00	90,00	192,50	3 089,54
2 adultes, 3 enfants	3 880,80	2 398,75	2 304,31	1 033,38	23,75	45,00	220,00	3 626,44
1 adulte, 1 enfant	2 102,10	1 523,83	1 466,14	262,48	12,50	45,00	137,50	1 923,62
1 adulte, 2 enfants	2 587,30	1 640,49	1 577,89	594,48	20,00	45,00	165,00	2 402,37
1 adulte, 3 enfants	3 072,30	1 757,14	1 689,64	1 033,38	23,75	22,50	192,50	2 961,77

(1) déduction faite des cotisations maladie et dépendance

(2) Caisse nationale des prestations familiales : comprend les allocations familiales, majorations d'âges et allocations de rentrée scolaire le cas échéant et le boni pour enfant

Tableau 3 : Ménages avec enfant(s) âgé(s) de 6 à 11 ans

	Seuil de risque de pauvreté 2010	RMG Brut 2011 + alloc. logement	RMG Net 2011 (1)	Alloc. versées par la CNPF(2)	Chèques services	Transp. en commun	Alloc. de vie chère	Total
2 adultes, 1 enfant	2 910,60	2 165,45	2 080,81	288,08	12,50	90,00	165,00	2 636,39
2 adultes, 2 enfants	3 395,70	2 282,10	2 192,56	659,16	20,00	90,00	192,50	3 154,22
2 adultes, 3 enfants	3 880,80	2 398,75	2 304,31	1 150,60	23,75	45,00	220,00	3 743,66
1 adulte, 1 enfant	2 102,10	1 523,83	1 466,14	288,08	12,50	45,00	137,50	1 949,22
1 adulte, 2 enfants	2 587,30	1 640,49	1 577,89	659,16	20,00	45,00	165,00	2 467,05
1 adulte, 3 enfants	3 072,30	1 757,14	1 689,64	1 150,60	23,75	22,50	192,50	3 078,99

Tableau 4 : Ménages avec enfant(s) âgé(s) de 12 ans et plus

	Seuil de risque de pauvreté 2010	RMG Brut 2011 + alloc. logement	RMG Net 2011 (1)	Alloc. versées par la CNPF(2)	Chèques services	Transp. en commun	Alloc. de vie chère	Total
2 adultes, 1 enfant	2 910,60	2 165,45	2 080,81	324,47	0,00	94,17	165,00	2 664,45
2 adultes, 2 enfants	3 395,70	2 282,10	2 192,56	731,93	0,00	98,34	192,50	3 215,33
2 adultes, 3 enfants	3 880,80	2 398,75	2 304,31	1 259,78	0,00	57,51	220,00	3 841,60
1 adulte, 1 enfant	2 102,10	1 523,83	1 466,14	324,47	0,00	49,17	137,50	1 977,28
1 adulte, 2 enfants	2 587,30	1 640,49	1 577,89	731,93	0,00	53,34	165,00	2 528,16
1 adulte, 3 enfants	3 072,30	1 757,14	1 689,64	1 259,78	0,00	35,01	192,50	3 176,93



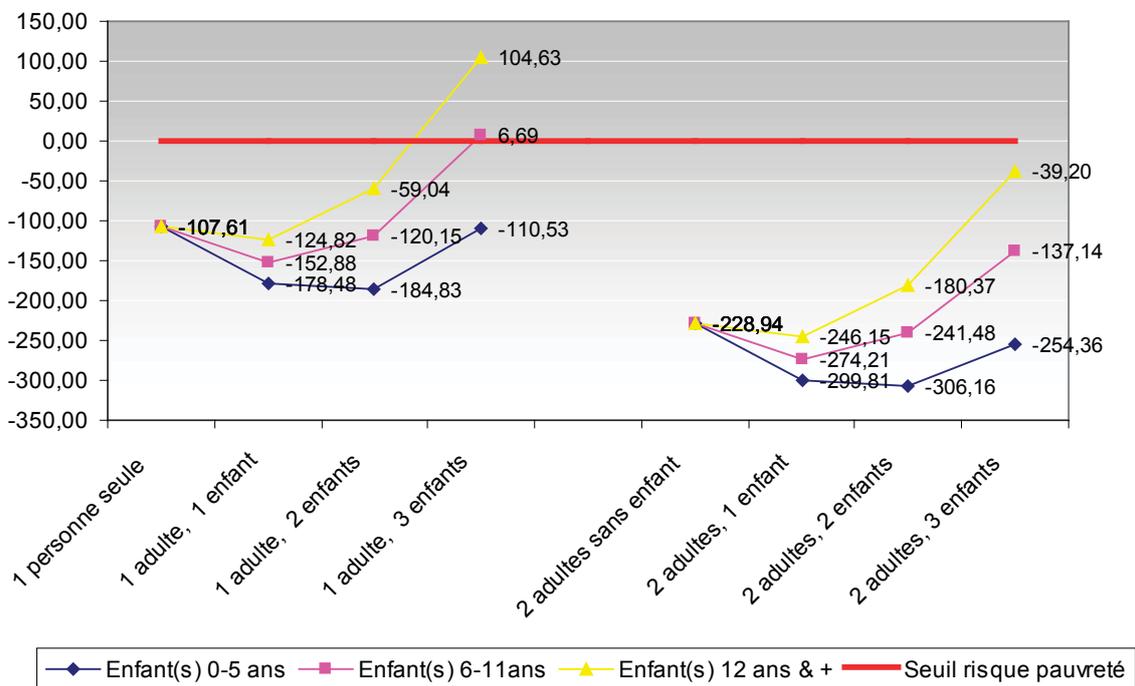
Outre cette allocation complémentaire, l'allocation de vie chère et les différentes allocations familiales et autres prestations liées au fait d'avoir des enfants, les personnes relevant des dispositions de la loi RMG, ont également droit à la gratuité des transports en commun dans tout le pays, à 25 heures de chèques-service pour la garde d'enfant de moins de 13 ans (ces 25 heures sont accordées pour chaque enfant du ménage) et le cas échéant à une bonification loyer dont le montant maximum est égal à 123,95 €.

En ce qui concerne les ménages qui ont des enfants, le montant total alloué au ménage dépend fortement de la configuration de ce dernier et du nombre d'enfants dépendants. L'âge des enfants joue également un

rôle dans le sens où plus les enfants sont âgés et plus les parents bénéficient de nouvelles allocations, comme par exemple une majoration selon l'âge ou une allocation de rentrée scolaire.

La situation de ces ménages avec enfants par rapport au seuil de risque de pauvreté, n'est pas plus enviable que pour ceux sans enfants, c'est-à-dire que quelle que soit la situation personnelle des individus, le revenu total net à la fin du mois est presque toujours inférieur au seuil de risque de pauvreté. Le graphique suivant représente les différences calculées en fonction de la configuration du ménage et l'âge des enfants présents dans le foyer familial.

Graphique 1 : Situation monétaire des ménages par rapport au seuil de risque de pauvreté – Bénéficiaires de l'allocation RMG seule



La situation la plus favorable de ce point de vue est celle d'un ménage composé d'un adulte et trois enfants de 12 ans et plus, puisque c'est ce type de configuration qui dépasse le plus du seuil de risque de pauvreté (la ligne 0 dans le graphique). Par contre, le type de ménage bénéficiaire de l'allocation complémentaire seule étant le plus éloigné de ce seuil fatidique des « non pauvres d'un point de vue monétaire » est sans

conteste un ménage composé de deux adultes et d'un ou de deux enfants de moins de 6 ans puisque la différence calculée entre le seuil de risque de pauvreté et le revenu total net de ces deux types de ménage sont respectivement de 299,81 € et 306,16 €. Ces parents devraient pouvoir bénéficier d'au moins cette somme pour sortir de ce risque de précarité.

### 1.3 Bénéficiaires d'une indemnité d'insertion et/ou d'allocation complémentaire

Selon la loi, les bénéficiaires de l'indemnité d'insertion sont les personnes qui souscrivent un contrat d'insertion avec le Service national d'action sociale (SNAS) et qui participent à des activités professionnelles d'insertion (sauf dispense). Ces dernières peuvent revêtir trois formes différentes :

1. préparation et recherche assistées d'une activité professionnelle rémunérée (la durée maximum de cette phase est de 3 mois) ;
2. affectation temporaire à des travaux d'utilité collective auprès de l'État, de communes, d'établissements publics, d'établissements d'utilité publique ou tout autre organisme ou association d'utilité publique poursuivant un but non lucratif (40 heures hebdomadaires) ;
3. stage en entreprise (40 heures hebdomadaires).

L'indemnité d'insertion octroyée dans le cas d'une participation à une activité professionnelle d'insertion correspond au taux horaire du salaire social minimum (ssm) pour un travailleur non qualifié, donc pour un temps plein, cela correspond à 1 801,49 € brut par mois (ou un taux horaire de 10,4132 €). Cette indemnité est soumise aux charges sociales, c'est-à-dire aux assurances maladie, pension et dépendance. Les charges sociales patronales étant prises en compte par le Fonds National de Solidarité (FNS).

En termes de revenus du travail, les personnes en activités professionnelles d'insertion se trouvent exactement dans la même situation que les travailleurs salariés gagnant le salaire social minimum à temps plein et qui ne sont pas inscrits dans le cadre de la loi RMG.

Il se peut que selon la configuration du ménage, le salaire social minimum soit en-dessous des revenus minimaux fixés par la loi, il se met alors en place le mécanisme de l'allocation complémentaire. Cette allocation vient se greffer alors en complément du salaire. Le montant de cette allocation varie en fonction de la composition du ménage et des ressources de celui-ci et se calcule par rapport au revenu minimum garanti

auquel peut prétendre la communauté domestique, en tenant compte d'une immunisation équivalente à 30% de ce même revenu. Grâce aux tableaux suivants, il va apparaître plus clairement ce que cela signifie selon les situations des personnes en termes de revenus mensuels nets.

Afin de calculer très précisément les différents montants, outre la configuration du ménage, il a été décidé que pour chaque salaire, le montant maximum de frais de déplacement a été pris en compte (> 30km). Voici donc les revenus nets totaux des personnes percevant le salaire social minimum au Luxembourg (cotisations sociales et impôts déduits).

### 1.3.1. Les ménages sans enfant

Les ménages sans enfant sont représentés dans cet article par une personne seule, isolée ou par deux adultes vivant en communauté.

Tableau 5 : Ménage sans enfant

	Seuil de risque de pauvreté 2010	ssm non qualifié brut	ssm net	RMG brut 2011	Alloc. compl. brute + alloc. logement	Alloc. compl. nette	Revenu ménage	Chèques services	Transp. en commun	Alloc. de vie chère	Total net
1 personne seule	1 617,00	1 801,49	1 581,91	1 283,23	0,00	0,00	1 581,91	0,00	0,00	72,12 (*)	1 654,03
2 adultes sans enfant	2 425,50	1 801,49	1 608,51	1 924,85	824,77	796,44	2 404,94	0,00	90,00	137,50	2 632,44

(\*) Allocation de vie chère partielle

Pour ces deux types de ménage sans enfant, on voit que la personne seule qui touche le salaire social minimum, n'a pas droit à une allocation complémentaire versée par le FNS. Malgré l'immunisation des 30% qui est à considérer dans le calcul, une personne seule avec ces conditions de salaire se trouve au-dessus du revenu minimum auquel elle peut prétendre. On voit aussi que grâce à l'allocation de vie chère, son revenu net total passe à 1 654,03 €, ce qui est juste au-dessus du seuil de risque de pauvreté établi pour 2010, à savoir 1 617 € pour un ménage composé d'une personne.

Par rapport à la situation d'une personne seule sans enfant et touchant l'allocation seule (cf. tableau 1), il y a apparemment un écart positif favorisant le retour à l'emploi qui est de 144,64 €. Cette différence prend en compte que, dès lors que cette personne accepte un poste salarié avec une rémunération au salaire social minimum, elle ne tombe plus sous la loi RMG et ne peut donc plus bénéficier de la gratuité des transports en commun, ni de la possibilité de toucher une bonification loyer<sup>5</sup>.

Cependant, l'incitant à aller travailler reste présent et les personnes seules peuvent trouver une motivation pécuniaire à accepter un tel emploi avec ses conditions de salaire.

Concernant les ménages sans enfant et composés de deux adultes, l'incitant à accepter un travail à temps plein et rémunéré au salaire social minimum est effectivement présent, et cela grâce à l'allocation complémentaire qui est allouée à ces deux adultes. En comparant les revenus totaux nets en cas d'allocation seule avec ceux disponibles lorsqu'une des deux personnes du ménage trouve un emploi rémunéré au ssm, on calcule une différence monétaire de 435,88 €, avec dans les deux cas les avantages liés à la loi RMG.

<sup>5</sup> Sauf pour les personnes qui suivent une activité professionnelle dans le cadre de la loi RMG, ces dernières bénéficiant des avantages liés à la loi.

### 1.3.2. Les ménages avec enfant

Comme précédemment, les trois tableaux représentent les catégories d'âge des enfants : moins de 6 ans, de 6 à 11 ans et 12 ans et plus.

Tableau 6 : Ménage avec enfant(s) âgé(s) de moins de 6 ans

	Seuil de risque de pauvreté 2010	ssm non qualifié brut	ssm net	Alloc. compl. brute + alloc. logement	Alloc. compl. nette	Revenu ménage net	Alloc. versées par la CNPF	Chèques services	Transp. en commun	Alloc. de vie chère	Total
2 adultes, 1 enfant	2 910,60	1 801,49	1 608,51	976,42	941,71	2 550,22	262,48	12,50	90,00	165,00	3 080,20
2 adultes, 2 enfants	3 395,70	1 801,49	1 608,51	1 128,06	1 086,99	2 695,50	594,48	20,00	90,00	192,50	3 592,48
2 adultes, 3 enfants	3 880,80	1 801,49	1 608,51	1 279,71	1 232,27	2 840,77	1 033,38	23,75	45,00	220,00	4 162,91
1 adulte, 1 enfant	2 102,10	1 801,49	1 671,01	142,31	138,33	1 809,34	262,48	12,50	45,00	137,50	2 266,82
1 adulte, 2 enfants	2 587,30	1 801,49	1 671,01	293,96	285,73	1 956,74	594,48	20,00	45,00	165,00	2 781,22
1 adulte, 3 enfants	3 072,30	1 801,49	1 671,01	445,61	433,13	2 104,14	1 033,38	23,75	22,50	192,50	3 376,27

Tableau 7 : Ménages avec enfant(s) âgé(s) de 6 à 11 ans

	Seuil de risque de pauvreté 2010	ssm non qualifié brut	ssm net	Alloc. compl. brute + alloc. logement	Alloc. compl. nette	Revenu ménage net	Alloc. versées par la CNPF	Chèques services	Transp. en commun	Alloc. de vie chère	Total
2 adultes, 1 enfant	2 910,60	1 801,49	1 608,51	976,42	941,71	2 550,22	288,08	12,50	90,00	165,00	3 105,80
2 adultes, 2 enfants	3 395,70	1 801,49	1 608,51	1 128,06	1 086,99	2 695,50	659,16	20,00	90,00	192,50	3 657,16
2 adultes, 3 enfants	3 880,80	1 801,49	1 608,51	1 279,71	1 232,27	2 840,77	1 150,60	23,75	45,00	220,00	4 280,13
1 adulte, 1 enfant	2 102,10	1 801,49	1 671,01	142,31	138,33	1 809,34	288,08	12,50	45,00	137,50	2 292,42
1 adulte, 2 enfants	2 587,30	1 801,49	1 671,01	293,96	285,73	1 956,74	659,16	20,00	45,00	165,00	2 845,90
1 adulte, 3 enfants	3 072,30	1 801,49	1 671,01	445,61	433,13	2 104,14	1 150,60	23,75	22,50	192,50	3 493,49

Tableau 8 : Ménages avec enfant(s) âgé(s) de 12 ans et plus

	Seuil de risque de pauvreté 2010	ssm non qualifié brut	ssm net	Alloc. compl. brute	Alloc. compl. nette	Revenu ménage net	Alloc. versées par la CNPF	Chèques services	Transp. en commun	Alloc. de vie chère	Total
2 adultes, 1 enfant	2 910,60	1 801,49	1 608,51	976,42	941,71	2 550,22	324,47	0,00	94,17	165,00	3 133,85
2 adultes, 2 enfants	3 395,70	1 801,49	1 608,51	1 128,06	1 086,99	2 695,50	731,93	0,00	98,34	192,50	3 718,27
2 adultes, 3 enfants	3 880,80	1 801,49	1 608,51	1 279,71	1 232,27	2 840,77	1 259,78	0,00	57,51	220,00	4 378,07
1 adulte, 1 enfant	2 102,10	1 801,49	1 671,01	142,31	138,33	1 809,34	324,47	0,00	49,17	137,50	2 320,48
1 adulte, 2 enfants	2 587,30	1 801,49	1 671,01	293,96	285,73	1 956,74	731,93	0,00	53,34	165,00	2 907,01
1 adulte, 3 enfants	3 072,30	1 801,49	1 671,01	445,61	433,13	2 104,14	1 259,78	0,00	35,01	192,50	3 591,43

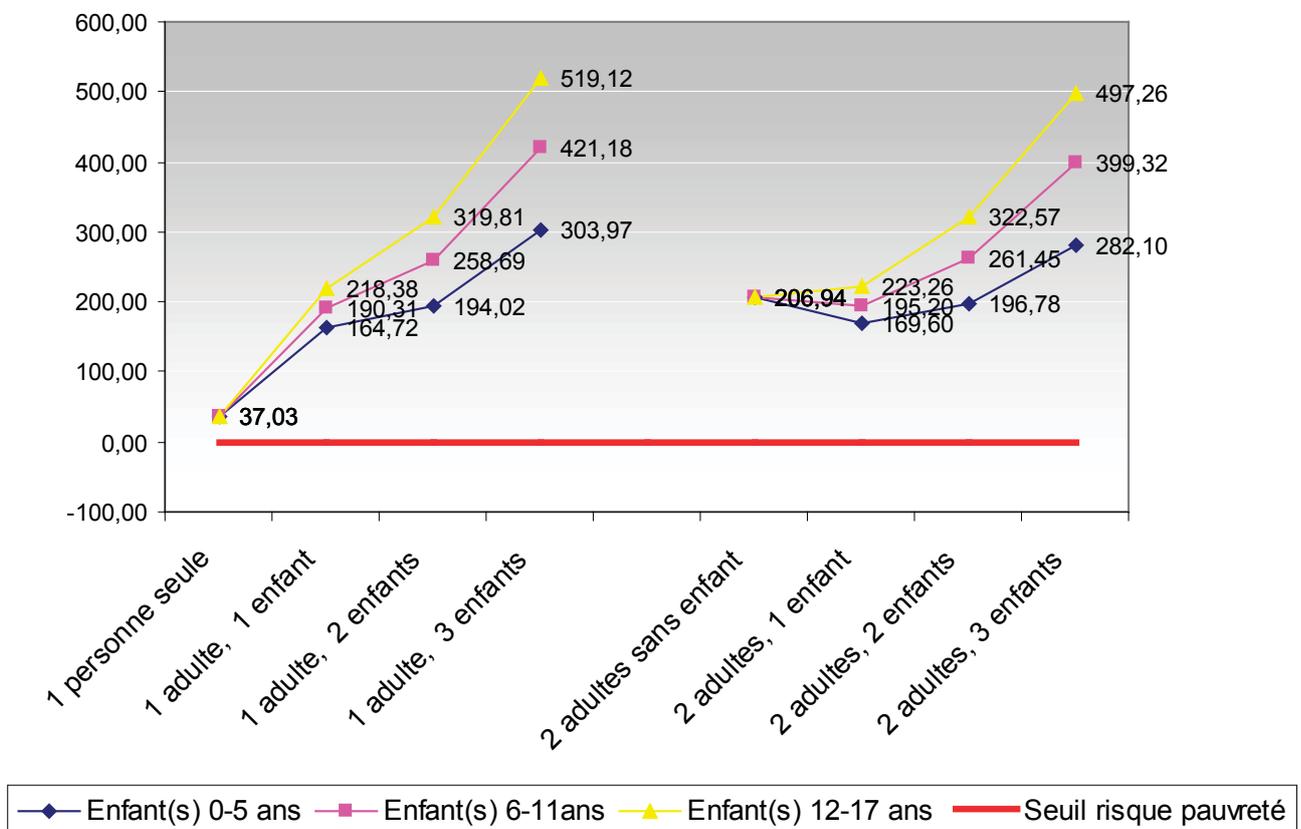


De manière générale, à la vue de ces trois tableaux, on peut dire que par rapport au fait de percevoir uniquement l'allocation RMG seule, il est toujours intéressant pour les différentes compositions de ménage d'accepter un poste rémunéré au salaire social minimum. Ce fait est dû essentiellement à la possibilité de rajouter au revenu salarial du ménage l'allocation complémentaire versée par le FNS. Celle-ci est effectivement attribuée quelque soit la configuration du ménage pour autant qu'il y ait au minimum un enfant à charge. L'âge des enfants présents dans le ménage, n'a pas d'incidence directe sur les différences calculées entre la situation des ménages qui toucheraient l'allocation RMG seule par rapport à leur situation en cas de salaire social minimum. Concrètement, cela revient par exemple à dire qu'un ménage composé de deux adultes et deux

enfants voit sa situation financière s'améliorer de 502,94 € du fait d'obtenir un emploi salarié au ssm et ce, peu importe que les deux enfants aient 4, 8 ou 14 ans, l'avantage monétaire reste le même. Les avantages liés au RMG c.-à-d. gratuité des transports, bonification loyer et le cas échéant 25 heures de chèques-service par enfant de moins de 13 ans, restent d'application puisque l'allocation complémentaire est ici dans tous les cas acquise.

Si on compare toutes ces situations par rapport au seuil de pauvreté, on voit qu'il existe des différences selon la composition du ménage et également par rapport à l'âge des enfants dans le ménage. La représentation graphique des différentes situations est parlante.

Graphique 2 : Situation monétaire des ménages par rapport au seuil de risque de pauvreté – Emploi au salaire social minimum et allocation complémentaire RMG



Sur ce graphique, on voit clairement que les ménages qui se situent au plus haut par rapport au seuil de pauvreté (représenté par la ligne 0 sur le graphique)

sont ceux qui ont 3 enfants plus âgés. Les ménages les moins bien lotis sont ceux de deux adultes et un ou 2 enfants de moins de 6 ans .

Il est important de noter que la situation financière de chaque ménage est comparée au seuil de pauvreté déterminé par rapport à sa propre composition de ménage. Cela signifie que le ménage le plus au-dessus du seuil de pauvreté déterminé n'est pas forcément celui qui possède le plus haut revenu total net. Par exemple, le revenu total d'un adulte et trois enfants de moins de 6 ans est égal à 3 376,27 € et celui de deux adultes et deux enfants de moins de 6 ans égal à 3 592,48 €. Bien que le revenu du premier type de ménage soit moins élevé, il se situe beaucoup mieux par rapport au seuil de pauvreté : le premier ménage se situe 303,97 € au-dessus, alors que celui formé par deux adultes et deux enfants de moins de 6 ans n'est que de 196,78 € au-dessus du seuil de risque de pauvreté.

## 1.4 Conclusion

Pour terminer cette comparaison en termes de revenus nets entre les allocataires du RMG (allocation de base sans activité d'insertion) et les salariés rémunérés au salaire social minimum à temps plein, on peut conclure en affirmant qu'il est avantageux d'accepter un emploi salarié. La combinaison du salaire et, le cas échéant, de l'allocation complémentaire permet aux personnes concernées de trancher assez facilement vers le retour à l'emploi. La situation est légèrement moins avantageuse pour une personne isolée, car elle n'a pas droit à l'allocation complémentaire, mais son gain monétaire n'est pas démotivant pour accepter un emploi rémunéré au salaire social minimum.

Par rapport au seuil de risque de pauvreté, on a vu que le retour à l'emploi rémunéré au salaire social minimum s'avère être une source suffisante de revenus pour passer de l'autre côté de ce seuil. Cependant, pour de nombreux ménages sans travail, leur unique revenu étant le revenu de remplacement appelé allocation complémentaire, celui-ci ne suffira pas à les mettre à l'abri de la précarité.

## 2. Existe-t-il une trappe à l'inactivité au Luxembourg ?

### 2.1 Introduction

La complexité du système des revenus minimum garantis et les effets de seuil qu'elle engendre contribuent-ils à enfermer les personnes qui en bénéficient dans leur situation de non-emploi et de précarité ? Peut-on mettre en lumière des phénomènes de « trappes à inactivité » au Luxembourg ? On parle de « trappe à l'inactivité » pour décrire une situation où la reprise d'un emploi faiblement rémunéré par un allocataire de minimum social conduit à une stagnation, voire une baisse du niveau de vie, de telle sorte que celui-ci pourrait « préférer » demeurer dans le dispositif d'assistance.

Pour répondre à cette question, comme dans la première partie, des simulations très précises ont été réalisées. Les graphiques suivants montrent qu'une certaine trappe à l'inactivité existe réellement. Afin d'y voir plus clair, il est indispensable de passer chaque graphique en revue.

Note technique pour la lecture des graphiques :

Les graphiques représentent visuellement les simulations réalisées pour chaque catégorie de ménage. Dans l'ordre apparaîtront les ménages :

- sans enfant composés d'un ou de deux adultes ;
- monoparentaux avec un ou plusieurs enfants ;
- et les foyers avec deux adultes et un ou plusieurs enfants.

Pour chacune de ces unités familiales, ne seront présentés que les enfants âgés de moins de 6 ans, les tendances étant similaires quelque soit l'âge de ceux-ci. Les courbes sont identiques même si les montants en euros sont plus élevés.

En ce qui concerne la construction des graphiques, on retrouve en abscisse le salaire mensuel brut d'une personne. Il est important de préciser que cette personne de référence est considérée comme chef de ménage et comme représentant la seule source de revenu salariale pour le ménage. Par rapport aux différents montants de salaires bruts, la base est le salaire social minimum :

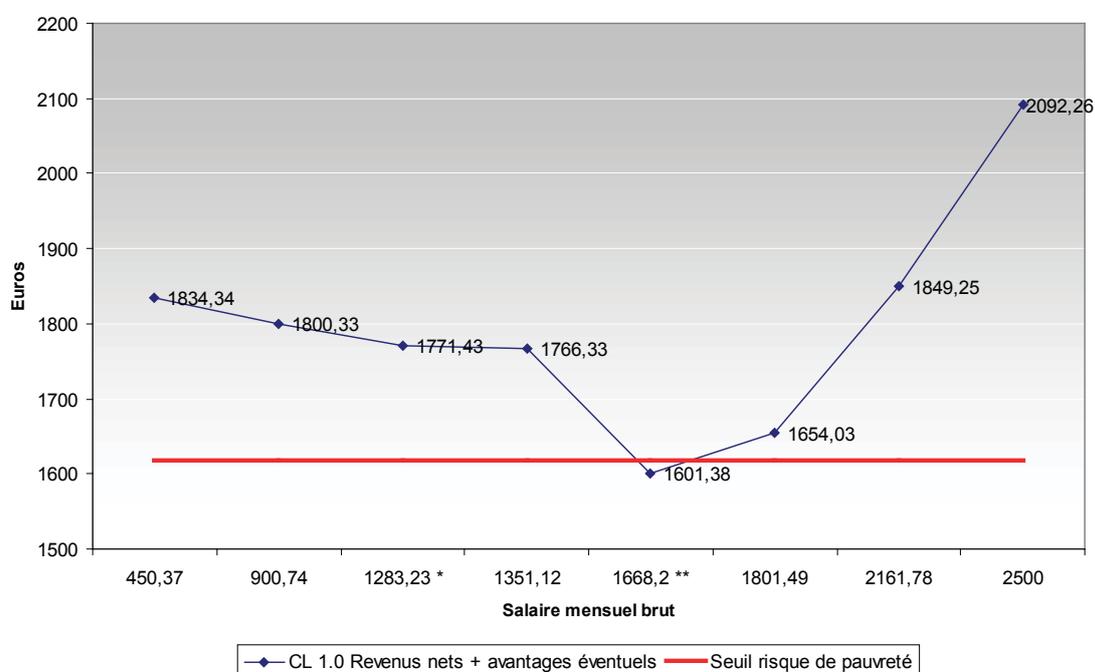
- 450,37 € correspond à un quart-temps, soit 10h de travail hebdomadaire ;
- 900,74 € est une salaire brut pour un mi-temps ;
- 1 351,12 € est synonyme d'un emploi à 30h par semaine ;
- 1 841,49 € pour un temps plein ;
- 2 161,76 € correspond au salaire social minimum qualifié pour 40h par semaine ;
- 2 500 €, 3 000€ et 3 500 € sont des choix arbitraires de salaire pour des temps pleins.

En ordonnée, on retrouve le revenu mensuel total net dont disposent les ménages par mois. Ces montants exprimés en euros correspondent aux salaires nets, le cas échéant greffés de l'allocation complémentaire versée par le FNS ; sont éventuellement ajoutées les prestations familiales (allocations de base, majorations

d'âge et allocation de rentrée scolaire), le boni pour enfant et l'allocation de vie chère. Pour le calcul du salaire net, les charges sociales ont été déduites et le calcul de l'impôt dû a pu être établi grâce au calculateur du site internet<sup>6</sup> de l'Administration des Contributions Directes. Il a été considéré que la personne résidait à plus de 30 km de son lieu de travail (déduction des frais de déplacement correspondant), le crédit d'impôt pour salarié a également été pris en compte et le cas échéant, le crédit monoparental.

Les personnes qui bénéficient de l'allocation complémentaire du RMG ont droit à la gratuité des transports en commun sur tout le territoire, à une bonification loyer et aux 25 heures de chèques-service par enfant à charge. Ce sont des avantages à valeur monétaire pris en compte dans le calcul pour établir le revenu net disponible pour les ménages.

Graphique 3 : Revenu mensuel total net pour un ménage composé d'un adulte sans enfant



\* Barème RMG avec immunisation

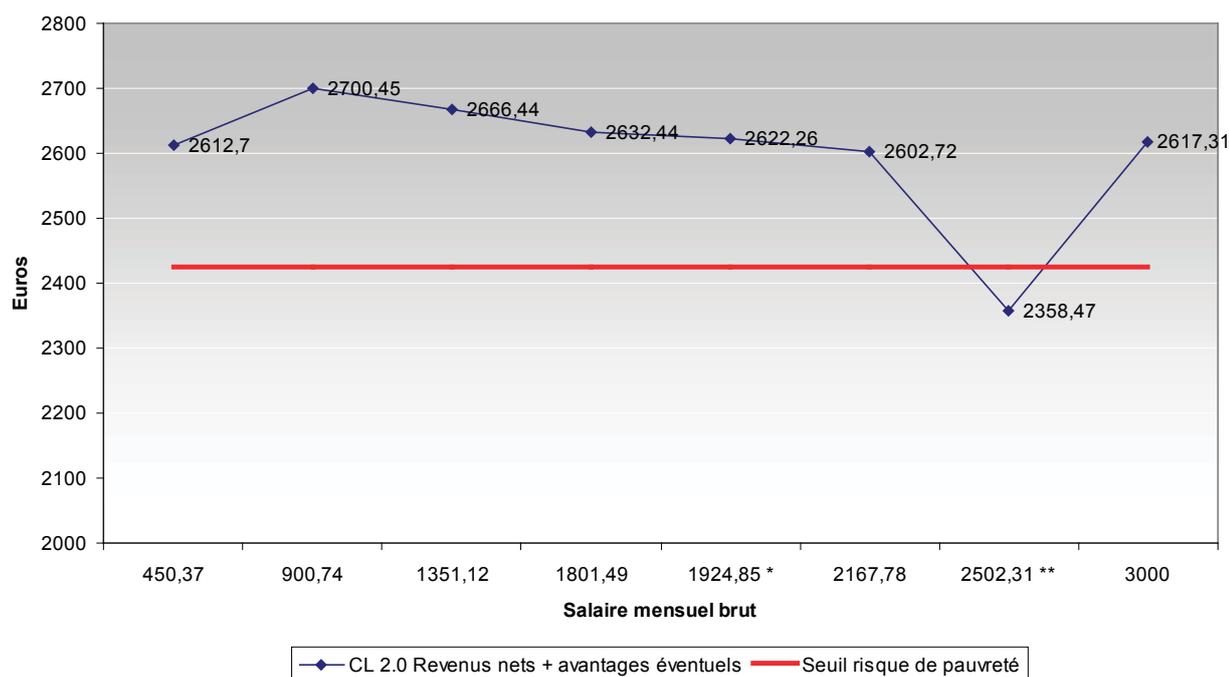
\*\* Barème RMG sans immunisation

Pour une personne isolée, on voit qu'il y a un bond de 324,95 € entre le fait de ne pas avoir de salaire et le fait de trouver un travail rémunéré à 450 €. On voit également que d'un point de vue pécuniaire, les salaires liés au temps partiel sont toujours plus intéressants. D'ailleurs, si la personne se retrouve avec un salaire de 1 841,49 €, elle n'a plus droit à une allocation complémentaire et elle perd de l'argent à ne pas rester à temps partiel (mi-temps ou quart-temps). Concrètement, une personne isolée qui travaille 20 heures par semaine aura net à sa disposition, tout avantage compris 1 800,33 €, alors que si elle accepte un salaire de 1 341,49 € (sous entendu un temps plein

rémunéré au ssm), elle aura net pour le mois 1 654,03 € et devra encore s'organiser pour se rendre au travail et n'aura aucune aide pour se loger.

Cette « perte de revenu » qui semble aller de pair avec l'augmentation du salaire et des heures prestées (et ce jusqu'à un salaire de 1 668,2 €, ce qui correspond à 37h/sem et au barème RMG + immunisation) s'explique par le fait que l'allocation complémentaire est exonérée d'impôts et de charges sociales liées à la pension. Financièrement parlant, il est donc plus intéressant d'avoir une allocation complémentaire élevée qu'un salaire élevé.

Graphique 4 : Revenu mensuel total net pour un ménage de 2 adultes sans enfant



\* Barème RMG avec immunisation

\*\* Barème RMG sans immunisation

Lorsque le ménage est composé de deux adultes et sans enfant, on observe d'une part que l'allocation complémentaire est versée au chef de ménage jusqu'à hauteur de 2 205 €, et d'autre part qu'il est également plus intéressant financièrement de percevoir un salaire moins élevé, voire de rester sur un temps partiel. Si on tient compte des avantages extra salariaux que sont les transports et la bonification loyer (à son maximum de 123,95 €), il faut toucher un salaire brut de près de 3 000 € pour atteindre un revenu net total comparable

à celui atteint lorsqu'on a un salaire de 900,74 € brut (soit un mi-temps au salaire social minimum).

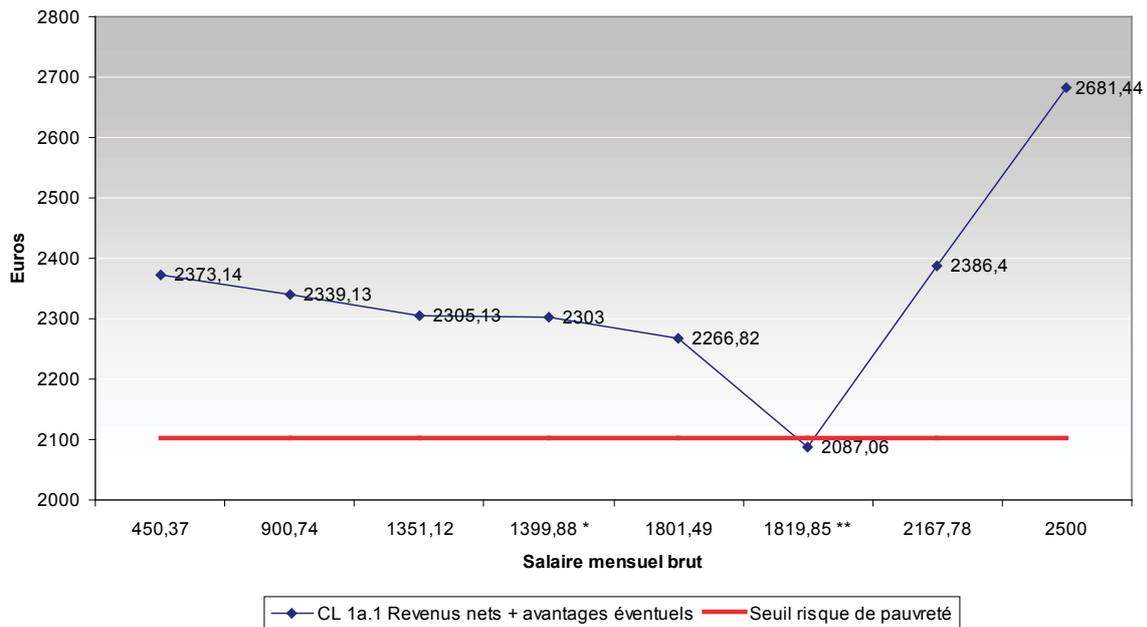
Outre qu'il est pour deux personnes sans enfant plus intéressant financièrement parlant de rester en temps partiel (et plus particulièrement à mi-temps), le chef de ménage n'a pas intérêt non plus, à temps plein, à accepter une augmentation de salaire qui n'équivaudrait pas au moins près de 3 000 €.



### 1.3 Situation des ménages monoparentaux avec un ou plusieurs enfants âgés de moins de 6 ans

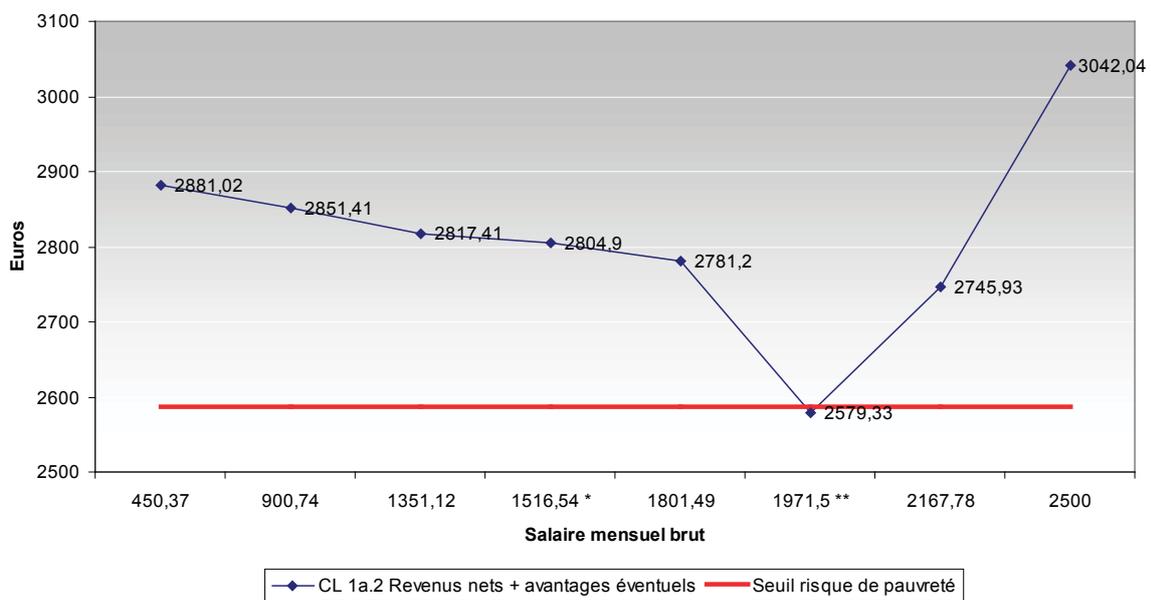
Les trois graphiques qui suivent représentent d'affilés les situations des familles monoparentales qui ont un, deux ou trois enfants âgés de moins de 6 ans.

Graphique 5a : Revenu mensuel total net pour 1 adulte et 1 enfant < 6 ans



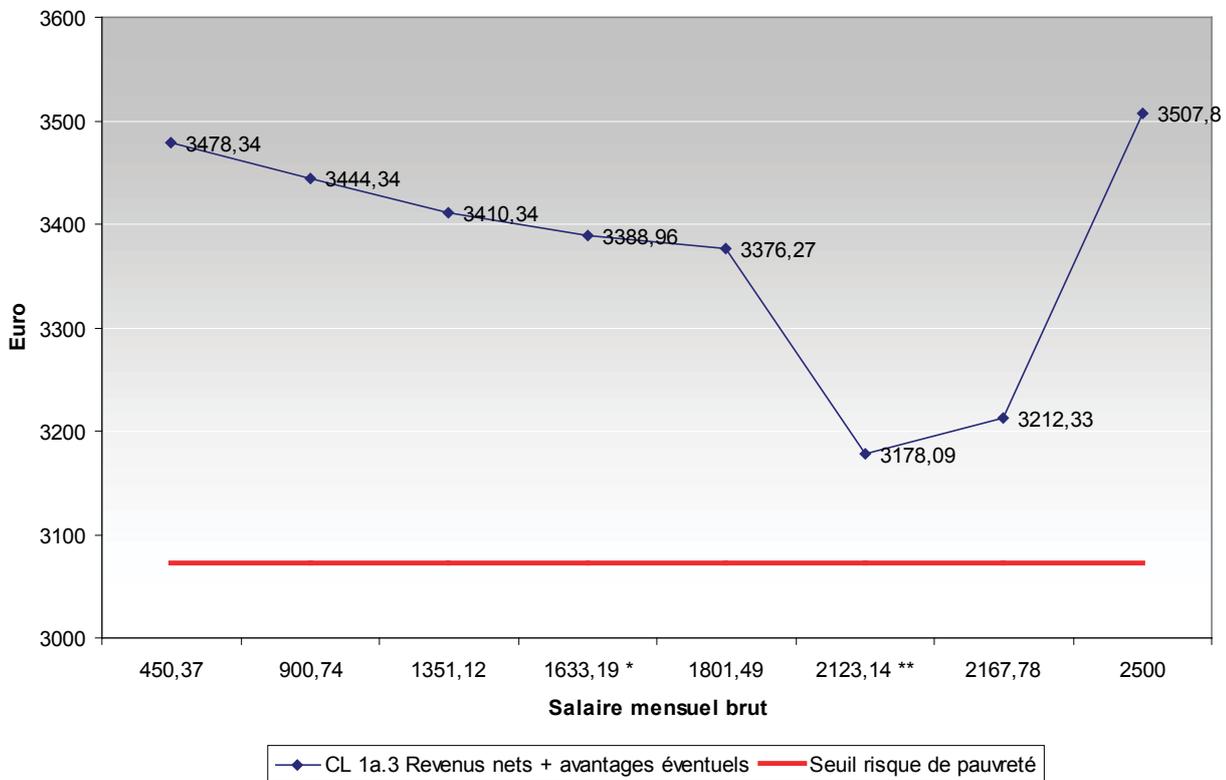
\* Barème RMG avec immunisation      \*\* Barème RMG sans immunisation

Graphique 5b : Revenu mensuel total net pour 1 adulte et 2 enfants < 6 ans



\* Barème RMG avec immunisation      \*\* Barème RMG sans immunisation

Graphique 5c : Revenu mensuel total net pour 1 adulte et 3 enfants < 6 ans



\* Barème RMG avec immunisation

\*\* Barème RMG sans immunisation

A la vue de ces 3 graphiques, on voit que pour les ménages monoparentaux, le droit à l'allocation complémentaire est d'application jusqu'aux salaires mensuels brut correspondant aux barèmes du RMG + immunisations à savoir : 1 819,85, 1 971,5 et 2 123,14 €. Un autre privilège lié au RMG est celui de 25 heures gratuites de garde accordées pour chacun des enfants présent dans le foyer. Cette possibilité est un atout très important pour les familles monoparentales, qui peuvent dès lors occuper un emploi.

Exemple à titre d'illustration :

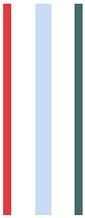
Une femme seule avec son enfant de moins de 6 ans occupe un poste :

- à temps partiel de 20h par semaine avec un salaire de 900,74 € et dispose en net d'un revenu total pour son ménage de 2 339,13 € ce compris la gratuité des transports, la bonification loyer et les 25 heures de chèques-service pour faire garder son enfant ;
- à temps plein rémunéré à 1 801,49 €, elle disposera

d'un revenu net de 2 266,82 € (transport, bonification loyer et 25 hrs de chèques-service compris). Elle devra faire garder son enfant 50 heures par semaine pour assurer sa présence à son travail. Elle aura droit à 25 heures gratuites mais devra payer les 25 autres heures, soit 12,50 € par semaine, ce qui fait un total de 50 € par mois ;

- à temps plein rémunéré à 2 167,78 €, elle disposera d'un revenu net total de 2 386,4 €. Etant donné qu'elle n'aura plus droit à l'allocation complémentaire versée par le FNS, elle devra s'organiser pour se rendre à son travail, ne pourra plus bénéficier d'une aide pour son loyer et devra (en raison de trois heures gratuites) payer 47 heures de garde d'enfant par semaine, soit 26 € (5 repas compris) par semaine, ce qui revient environ à 104 € par mois.

Voilà concrètement face à quels choix et possibilités se trouve cette mère élevant seule son enfant de moins de 6 ans.



En fait, que le ménage monoparental soit composé d'un, deux ou trois enfants, il apparaît que l'intérêt pécuniaire du chef de ménage reste d'être en temps partiel, et plus précisément à quart-, voire à mi-temps. En tous les cas, l'intérêt pour ce dernier est de pouvoir toucher l'allocation complémentaire en plus d'un salaire. Ceci est d'autant plus vrai que le nombre d'enfants augmente. Si la question de passer d'un salaire brut de 1 801,49 à 2 167,78 € peut encore se justifier pour le chef de ménage n'ayant qu'un seul enfant à charge, la question devient plus ambiguë lorsque deux enfants sont présents et quasiment injustifiée lorsque trois enfants composent le ménage monoparental ; dans ce cas il est nécessaire que le père ou la mère puisse prétendre à un salaire de 2 500 €.

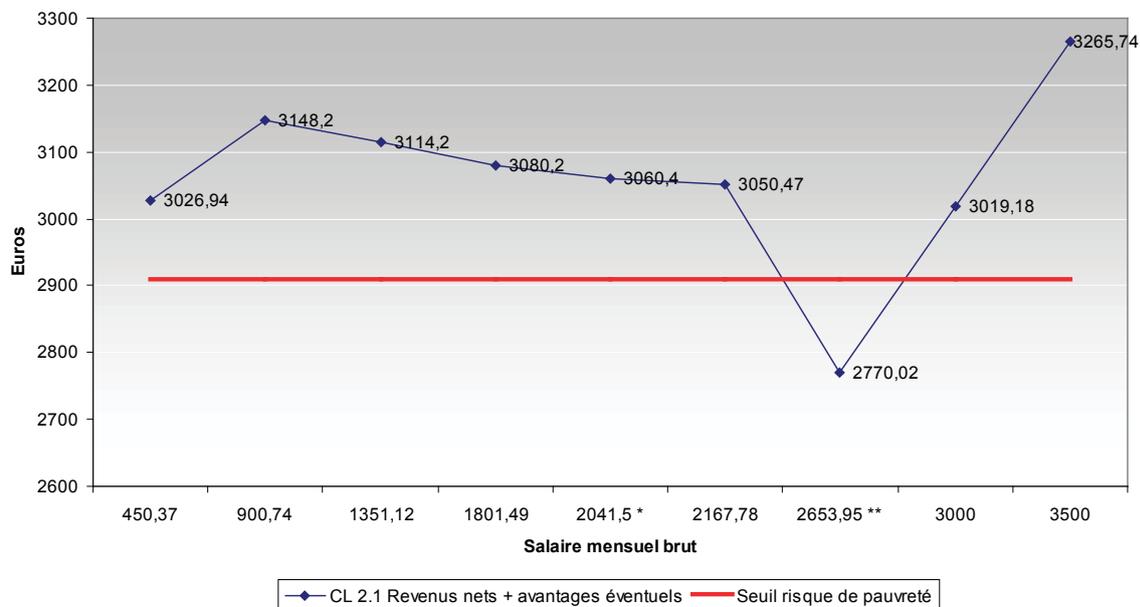
Par contre, par rapport à la possibilité pour les familles monoparentales de ne toucher que l'allocation seule sans être dans une mesure d'insertion (cf. 3.2.), il est

toujours dans l'intérêt des personnes seules élevant un ou plusieurs enfants de retrouver un emploi et d'être actives sur le marché de l'emploi.

#### 2.4 Situation des ménages composés de deux adultes et d'un ou plusieurs enfants âgés de moins de 6 ans

Qu'en est-il de la situation des ménages composés de deux adultes et de leur(s) enfants ? Le temps partiel est-il toujours plus favorable d'un point de vue financier ? Les trois graphiques suivants montrent les tendances pour les ménages composés respectivement d'un, deux ou trois enfants de moins de 6 ans.

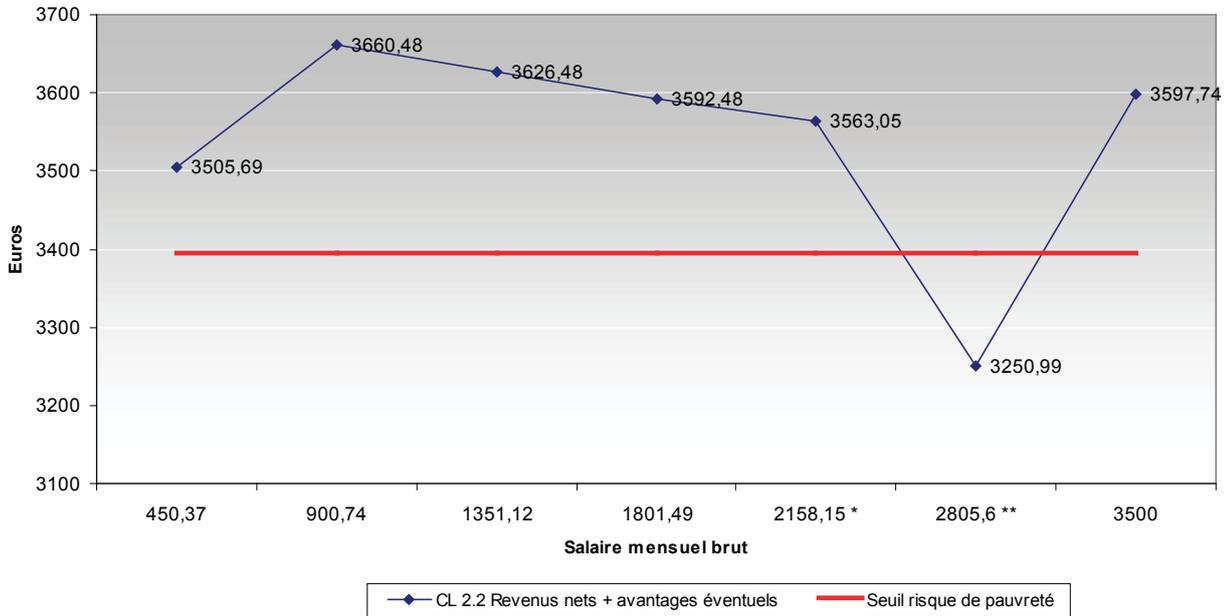
Graphique 6a : Revenu mensuel total net pour 2 adultes et 1 enfant < 6 ans



\* Barème RMG avec immunisation

\*\* Barème RMG sans immunisation

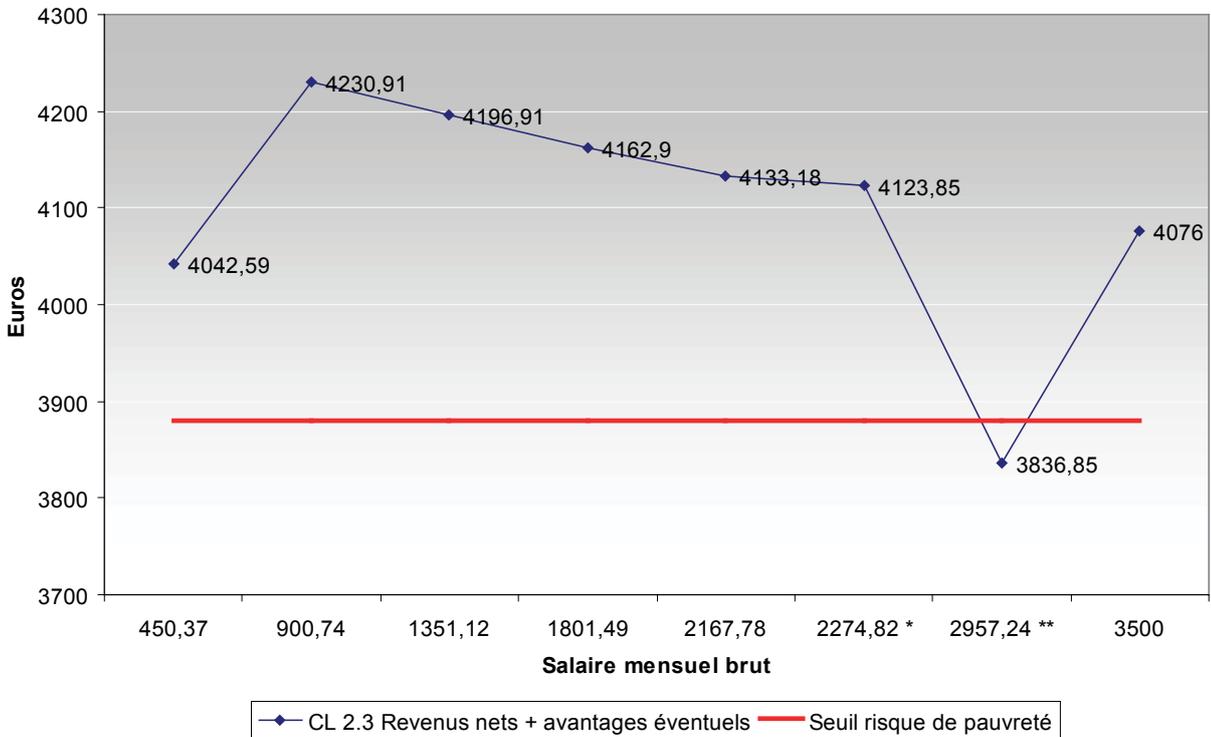
Graphique 6b : Revenu mensuel total net pour 2 adultes et 2 enfants < 6 ans



\* Barème RMG avec immunisation

\*\* Barème RMG sans immunisation

Graphique 6c : Revenu mensuel total net pour 2 adultes et 3 enfants < 6 ans



\* Barème RMG avec immunisation

\*\* Barème RMG sans immunisation

En observant ces trois graphiques l'on perçoit que l'allocation complémentaire est accordée jusqu'à un salaire mensuel brut de respectivement 2 653,95, 2 805,6 et 2 957,4 € (barème RMG + immunisation). L'attrait uniquement financier dicterait au chef de ménage de se limiter à un salaire de 900,74 €. Pour ce type de ménage aussi, l'aspect le plus important est de pouvoir jouir de l'allocation complémentaire et de tous ses avantages compensatoires (transport, bonification loyer et chèques-service). Si pourvoir un poste au salaire mensuel brut de 3 000 € peut être éventuellement une opportunité d'ascension sociale pour une famille de 2 adultes et un enfant, cela devient déjà plus équivoque dans les foyers comptant 2 enfants, mais est totalement faux pour un ménage de 2 adultes et 3 enfants ; ici l'ascension sociale ne peut s'opérer qu'avec un salaire avoisinant les 3 500 €.

## 2.5 Conclusion

En ce qui concerne l'existence d'une trappe à l'inactivité au Luxembourg, ce n'est pas tant le problème de l'inactivité mais plutôt un incitant au travail à temps

partiel. En effet, à chaque configuration de ménage et dès lors qu'un seul salaire pour le ménage est en question, la situation la plus confortable d'un point de vue financier, est un salaire mensuel brut bas, voire très bas ne pouvant être lié qu'à du temps partiel équivalent un quart- ou un mi-temps tout au plus. Avec un tel niveau de salaire, il faut se poser la question des types d'emploi et des conditions d'emploi favorisés par le système.

## 3. Quid d'un deuxième salaire dans le ménage : est-il avantageux de travailler à deux ?

### 3.1 Introduction

Il va de soi que cette question se pose uniquement dans le cas où les deux personnes adultes du ménage occupent des emplois rémunérés au salaire social minimum. Il va sans dire que les gros salaires n'entrent pas en ligne pour cette réflexion. Pour répondre à cette question, il a fallu à nouveau recourir aux simulations en fonction de la composition des ménages et de l'âge des enfants.

### 3.2 Situation financière de deux salaires rémunérés au salaire social minimum

Tableau 9a : Simulations de ménages à deux salaires : deux temps pleins (base de rémunération : salaire social minimum)

Enfant(s) âgé(s) de 0-5 ans

	Seuil de risque de pauvreté 2010	ssm non qualifié brut	ssm1 net	ssm2 brut	ssm2 net	Alloc. compl. brute	Revenu ménage	Alloc. versées par la CNPF	Alloc. de vie chère	Total
2 adultes sans enfant	2 425,50	1 801,49	1 608,51	1 801,49	1 501,12	0,00	3 109,62	0,00	0,00	3 109,62
2 adultes, 1 enfant	2 910,60	1 801,49	1 608,51	1 801,49	1 501,12	0,00	3 109,62	262,48	0,00	3 372,10
2 adultes, 2 enfants	3 395,70	1 801,49	1 608,51	1 801,49	1 501,12	0,00	3 109,62	594,48	0,00	3 704,10
2 adultes, 3 enfants	3 880,80	1 801,49	1 608,51	1 801,49	1 501,12	0,00	3 109,62	1 033,38	134,81 (*)	4 277,81

(\*) Allocation de vie chère réduite

Enfant(s) âgé(s) de 6-11 ans

	Seuil de risque de pauvreté 2010	ssm non qualifié brut	ssm1 net	ssm2 brut	ssm2 net	Alloc. compl. brute	Revenu ménage	Alloc. versées par la CNPF	Alloc. de vie chère	Total
2 adultes sans enfant	2 425,50	1 801,49	1 608,51	1 801,49	1 501,12	0,00	3 109,62	0,00	0,00	3 109,62
2 adultes, 1 enfant	2 910,60	1 801,49	1 608,51	1 801,49	1 501,12	0,00	3 109,62	288,08	0,00	3 397,70
2 adultes, 2 enfants	3 395,70	1 801,49	1 608,51	1 801,49	1 501,12	0,00	3 109,62	659,16	0,00	3 768,78
2 adultes, 3 enfants	3 880,80	1 801,49	1 608,51	1 801,49	1 501,12	0,00	3 109,62	1 150,60	0,00	4 260,22

Enfant(s) âgé(s) de 12-17 ans

	Seuil de risque de pauvreté 2010	ssm non qualifié brut	ssm1 net	ssm2 brut	ssm2 net	Alloc. compl. brute	Revenu ménage	Alloc. versées par la CNPF	Alloc. de vie chère	Total
2 adultes sans enfant	2 425,50	1 801,49	1 608,51	1 801,49	1 501,12	0,00	3 109,62	0,00	0,00	3 109,62
2 adultes, 1 enfant	2 910,60	1 801,49	1 608,51	1 801,49	1 501,12	0,00	3 109,62	324,47	0,00	3 434,09
2 adultes, 2 enfants	3 395,70	1 801,49	1 608,51	1 801,49	1 501,12	0,00	3 109,62	731,93	0,00	3 841,55
2 adultes, 3 enfants	3 880,80	1 801,49	1 608,51	1 801,49	1 501,12	0,00	3 109,62	1 259,78	0,00	4 369,40

Tableau 9b : Simulations de ménages à deux salaires : un à 40 heures et l'autre à 20 heures hebdomadaires (base de rémunération : salaire social minimum)

Enfant(s) âgé(s) de 0-5 ans

	Seuil de risque de pauvreté 2010	ssm1 brut	ssm1 net	ssm2 brut	ssm2 net	Alloc. compl. brute + alloc. logement	Alloc. compl. nette	Alloc. versées par la CNPF	Chèques services	Transp. en commun	Alloc. de vie chère	Total
2 adultes sans enfant	2 425,50	1 801,49	1 608,51	900,74	805,51	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	53,19	2 467,21
2 adultes, 1 enfant	2 910,60	1 801,49	1 608,51	900,74	805,51	0,00	0,00	262,48	0,00	0,00	165,00	2 841,50
2 adultes, 2 enfants	3 395,70	1 801,49	1 608,51	900,74	805,51	227,32	220,93	594,48	20,00	90,00	192,50	3 531,93
2 adultes, 3 enfants	3 880,80	1 801,49	1 608,51	900,74	805,51	378,97	366,20	1033,38	23,75	45,00	220,00	4 102,35

Enfant(s) âgé(s) de 6-11 ans

	Seuil de risque de pauvreté 2010	ssm1 brut	ssm1 net	ssm2 brut	ssm2 net	Alloc. compl. brute + alloc. logement	Alloc. compl. nette	Alloc. versées par la CNPF	Chèques services	Transp. en commun	Alloc. de vie chère	Total
2 adultes sans enfant	2 425,50	1 801,49	1 608,51	900,74	805,51	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	53,19	2 467,21
2 adultes, 1 enfant	2 910,60	1 801,49	1 608,51	900,74	805,51	0,00	0,00	288,08	0,00	0,00	165,00	2 867,10
2 adultes, 2 enfants	3 395,70	1 801,49	1 608,51	900,74	805,51	227,32	220,93	659,16	20,00	90,00	192,50	3 596,61
2 adultes, 3 enfants	3 880,80	1 801,49	1 608,51	900,74	805,51	378,97	366,20	1150,60	23,75	45,00	220,00	4 219,57

Enfant(s) âgé(s) de 12-17 ans

	Seuil de risque de pauvreté 2011	ssm1 brut	ssm1 net	ssm2 brut	ssm2 net	Alloc. compl. brute + alloc. logement	Alloc. compl. nette	Alloc. versées par la CNPF	Chèques services	Transp. en commun	Alloc. de vie chère	Total
2 adultes sans enfant	2 425,50	1 801,49	1 608,51	900,74	805,51	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	53,19	2 467,21
2 adultes, 1 enfant	2 910,60	1 801,49	1 608,51	900,74	805,51	0,00	0,00	324,47	0,00	0,00	165,00	2 903,49
2 adultes, 2 enfants	3 395,70	1 801,49	1 608,51	900,74	805,51	227,32	220,93	731,93	0,00	98,34	192,50	3 657,72
2 adultes, 3 enfants	3 880,80	1 801,49	1 608,51	900,74	805,51	378,97	366,20	1259,78	0,00	57,51	220,00	4 317,51

En réalisant un tableau comparatif les simulations réalisées dans les deux tableaux ci-dessus concernant les ménages à deux revenus salariaux et les montants relatifs aux ménages ayant un seul revenu salarial (salaire social minimum), on obtient les résultats suivants :

*Tableau 10 : Comparatif entre les ménages ayant un seul salaire avec ceux disposant de deux rémunérations*

Enfant(s) âgé(s) de 0 à 5 ans

	1 salaire 40h ssm	40h & 40h ssm	40h & 20h ssm
2 adultes sans enfant	2 632,44	3 109,62	2 467,21
2 adultes, 1 enfant	3 080,20	3 372,10	2 841,49
2 adultes, 2 enfants	3 592,48	3 704,10	3 531,92
2 adultes, 3 enfants	4 162,90	4 277,81	4 102,35

Enfant(s) âgé(s) de 6 à 11 ans

	1 salaire 40h ssm	40h & 40h ssm	40h & 20h ssm
2 adultes, 1 enfant	3 105,80	3 397,10	2 867,09
2 adultes, 2 enfants	3 657,15	3 768,78	3 596,60
2 adultes, 3 enfants	4 280,12	4 260,22	4 219,56

Enfant(s) âgé(s) de 12 à 17 ans

	1 salaire 40h ssm	40h & 40h ssm	40h & 20h ssm
2 adultes, 1 enfant	3 146,36	3 434,09	2 903,49
2 adultes, 2 enfants	3 718,27	3 841,55	3 657,72
2 adultes, 3 enfants	4 378,07	4 369,40	4 317,51

*\* les cases grisées représentent les cas où l'allocation complémentaire est versée en plus du salaire ou des deux salaires*

Exemple illustratif :

Une famille composée de 2 enfants de 3 ans et 4 ans. Le père travaille 40h et son salaire est de 1 801,49 € (soit le salaire social minimum). La mère n'a aucun emploi rémunéré et s'occupe de sa famille. Grâce aux diverses allocations et à l'allocation complémentaire versée par le FNS, la famille dispose de 3 592,48 € net en fin de mois. La famille vit à 40 km du lieu de travail du père et loue un appartement à 800 €. Selon les dispositions de la loi RMG, la famille peut bénéficier des transports publics gratuits (le père se rend en train

au travail) et peut également prétendre à 123,95 € pour alléger son loyer mensuel (compris dans le calcul du revenu net disponible).

Après quelques années passées à s'occuper de sa famille (les 2 enfants âgés entre 6 et 11 ans) et pour bénéficier d'un revenu supplémentaire, la mère décide de chercher du travail, ce qu'elle parvient à concrétiser et commencera le mois suivant à mi-temps. A la fin du mois, la famille fait ses comptes. Avec le père à temps plein et la mère à mi-temps, voici le revenu total net dont dispose la famille : 3 596,60 €, soit 60,56 € de moins que si le père travaillait seul. Ils ont encore droit à l'allocation complémentaire et ont donc également droit aux transports gratuits (tous les deux en profitent), ont toujours droit à leur bonification loyer et peuvent aussi bénéficier de 25h de chèques-service par enfant (ce qui suffit puisque la mère ne travaille que 20h).

Après quelques mois cette mère décide de passer à temps plein pour effectivement gagner plus. De combien disposera le ménage au final? Cette fois, le ménage ne peut plus prétendre à l'allocation complémentaire et dispose avec toutes les allocations familiales et le boni pour enfant de 3 768,78 € net. Apparemment, plus que si le père travaillait seul, une différence positive de 111,63 €. Il faudra par contre payer le train, soit 45 € par mois (ou 33 € si abonnement annuel). Il ne faudra plus compter sur la bonification loyer et il faudra également payer la garde des deux enfants, soit 50 heures pour chacun des enfants, donc pour les deux enfants (repas compris) environ 138,4 € par semaine, ce qui revient au minimum à 550 € par mois (ou 350 €, si le tarif plus bas est appliqué car avec deux fois le ssm, le ménage se trouve sur la limite et pourrait peut-être faire valoir un tarif préférentiel). De toute évidence, même avec les tarifs les plus bas appliqués, le gain de départ apporté par le deuxième salaire a disparu !

En tous les cas, dès qu'un ou plusieurs enfants sont présents dans le ménage, un deuxième salaire à 20 heures par semaine s'avère financièrement parlant toujours négatif pour l'ensemble du foyer. Quant à un deuxième salaire à temps plein, le gain apporté au départ par ce second apport est relativement minime et est engouffré par les frais connexes liés à un nouvel emploi.

### 3.3 Conclusion

En ce qui concerne l'avantage que constitue l'apport d'un deuxième salaire dans un ménage composé de deux adultes et un ou plusieurs enfants (indépendamment de leur âge), il y a manifestement un manque d'encouragement. Le deuxième adulte n'a pas d'intérêt financier à accepter un travail rémunéré au salaire social minimum, ni à temps partiel, ni à temps plein. La seule configuration de ménage qui pourrait trouver un avantage à travailler à deux (toujours aux conditions du salaire social minimum) est celle de deux adultes sans enfants.

#### 4. Je travaille, tu travailles, nous travaillons... ou pas ! Quelles possibilités sont offertes aux bénéficiaires du RMG

Toutes ces simulations et graphiques amènent à trois grandes observations :

1. Il y a manifestement une incitation à réintégrer le marché du travail lorsqu'on bénéficie uniquement de l'allocation complémentaire sans être dans une mesure d'insertion. Le bénéfice d'avoir un emploi se répercute immédiatement dans le revenu disponible total net des ménages et encourage réellement la reprise d'une activité salariale. Non seulement, la personne touche un salaire mais aussi, la plupart du temps, une allocation versée par le FNS qui complète le salaire si ce dernier n'atteint pas le revenu minimum garanti défini dans la loi.
2. En ce qui concerne les personnes qui sont chef de ménage et qui occupent un emploi rémunéré au salaire social minimum, leur intérêt financier est de pouvoir prétendre à l'allocation complémentaire afin de bénéficier également des avantages liés aux dispositions sociales prévues pour les allocataires du RMG. Par ailleurs, si on se tient strictement à l'avantage financier, en passant outre des bénéfices psychosociologiques d'avoir un travail, il est dans l'intérêt du chef de ménage d'opter pour un temps partiel (quart-, voire mi-temps). A ce niveau il s'agit plus d'une trappe au temps partiel, que d'une trappe à l'inactivité. Il est aussi important de signaler qu'une personne bénéficiant de l'allocation

complémentaire ne peut de sa propre initiative diminuer ses heures hebdomadaires de travail, sous peine de ne plus pouvoir prétendre à cette allocation. Cependant cette dérive du mécanisme amène à la réflexion suivante : si les personnes sont maintenues de manière détournée dans des emplois à temps partiel, quelles sont leurs perspectives d'avenir ? Comment pourront-elles bénéficier d'un véritable ascenseur social ? En effet quels postes sont occupés à temps partiel et à bas salaires ? Il s'agit dans la grande majorité des cas, d'emplois précaires avec des conditions de travail parfois difficiles et pas toujours gratifiantes d'un point de vue du développement personnel. La personne qui voudra sortir de la logique de l'assistance devra faire preuve d'une grande motivation pour atteindre le seuil de revenu identique à celui qu'elle avait en étant allocataire du RMG. Il n'est pas sûr qu'en étant maintenues dans des emplois précaires avec des heures et des salaires limités, les personnes puissent trouver cette motivation nécessaire. Une autre réflexion à mener est celle de l'information. Les salariés résidant au Luxembourg et touchant le salaire social minimum (temps partiel ou non), soit environ 20 476<sup>7</sup> travailleurs, connaissent-ils cette opportunité de faire valoir un droit à une allocation complémentaire ? Combien ne connaissent pas leurs droits ? Combien ne veulent pas être dépendants d'une allocation sociale ? Combien font effectivement valoir leur droit ?

3. A la question de savoir s'il est intéressant au niveau pécuniaire pour un ménage composé de deux adultes et d'un ou plusieurs enfants d'être deux à travailler (dans les cas de bas salaires, soit salaire social minimum ou salaires avoisinants), la réponse est clairement non ! Que ce soit à temps plein ou à mi-temps, le deuxième adulte du ménage n'apporte aucun gain financier au ménage en acceptant un emploi. La seule situation où un deuxième salaire est un gain monétaire en soi, est le cas où les deux adultes vivent sans enfants à leur charge. Sinon il n'y a aucun encouragement financier à travailler à deux au sein d'un ménage. Cette constatation pose de réelles questions : alors que toutes les politiques sociales européennes visent l'égalité des chances,

<sup>7</sup> Statec (2008), page18.



est-ce vraiment une chance que de n'avoir le choix que de rester à la maison ? Que veut-on pour notre société ?

Pour clore, voici un extrait de la Déclaration gouvernementale du 4 juillet 1974. Dans le chapitre « Travail et Sécurité sociale » on peut y lire l'engagement suivant :

*« Le salaire social minimum sera relevé. Le Conseil Economique et Social sera chargé de la juste définition du seuil minimum de revenu compatible avec les aspirations d'un Etat moderne épris de justice sociale.<sup>8</sup> »*

## Bibliographie

CHAMBRE DE TRAVAIL (2008) : Le Revenu Minimum garanti – RMG, Luxembourg.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL (1983) : Avis : Le Revenu Social Minimum, Luxembourg.

CONSEIL SUPERIEUR DE L'ACTION SOCIALE (2008) : Rapport sur l'état des besoins en matière sociale. Cinquième rapport adressé à la Chambre des Députés, Luxembourg.

SERVICE CENTRAL DE LEGISLATION (2004) : Revenu Minimum Garanti. 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. Mémorial Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg A-N°103, Luxembourg.

STATEC (2008) : Rapport travail et Cohésion sociale. Cahier économique n°107, Luxembourg.

## Annexe 4 : Le Revenu Minimum Garanti, sa juste hauteur et les besoins de base

### 1. La situation en Europe : quel revenu minimum ?

Avant d'aborder le revenu minimum au Luxembourg, il semble opportun de faire un tour d'horizon de la situation européenne face à un tel revenu. D'après un relevé dressé par EAPN<sup>1</sup>, aujourd'hui, ni la Grèce, ni la Hongrie, ni l'Italie n'ont de revenu minimum national (l'équivalent au Luxembourg du RMG). Les autres États membres disposent d'un mécanisme semblable à notre RMG, avec des variations plus ou moins grandes suivant les États. Le rapport de synthèse du réseau des experts indépendants pour l'inclusion sociale de l'Union européenne sur les systèmes de revenu minimum en Europe<sup>2</sup> met en évidence que « la plupart des États membres ne mettent pas l'accent sur la question du caractère adéquat et n'ont pas défini ce que devrait être le revenu minimum adéquat, dans leur contexte national et régional, pour permettre aux gens de vivre dans la dignité ». Par ailleurs, les experts soulignent entre autres, l'importance de relever toutes les personnes au moins au niveau du seuil de risque de pauvreté du pays dans lequel elles vivent. Chaque État membre devrait mettre en place des dispositions en matière de revenu minimum et/ou d'autres mesures politiques afin de garantir ce minimum à ses citoyens. Or, la plupart des pays offrant un système de revenu minimum ne sortent pas les personnes de la pauvreté monétaire, c'est-à-dire au-delà de 60% du revenu médian du pays. Dans certains cas le niveau du revenu minimum est défini arbitrairement, dans d'autres il s'oriente à des réflexions sur des conditions minimales d'existence.

Ainsi un certain nombre de pays européens<sup>3</sup> ont opté pour ce qu'on appelle la méthode des budgets de référence<sup>4</sup>, bien que souvent ceux-ci servent à d'autres besoins (éducation budgétaire et médiation de dettes, mesure de solvabilité, simulations de pouvoir d'achat, recherche sur la pauvreté, planification sociale, mesure individuelle de l'inflation,...)<sup>5</sup> et ne sont que guère utilisés comme indication pour la fixation d'un revenu minimum adéquat.

Néanmoins, une étude approfondie de ces expériences<sup>6</sup>, comme étant des bonnes pratiques, pourrait aussi apporter des éléments aux approches luxembourgeoises, ceci aussi bien quant à la manière de procéder que concernant les résultats chiffrés (en prenant évidemment soin d'une sage transposition dans le contexte luxembourgeois).

### 2. Un même montant pour chacun ?

Lors des réflexions préliminaires à l'établissement de la loi RMG en 1986, on trouve dans un avis du Conseil Economique et Social (CES) datant de 1983 pour l'élaboration de ce qu'on appelait alors le Revenu Social Minimum notamment la phrase suivante :

« ...Quoi qu'il en soit, ce seuil de revenu devrait être fixé en sorte que les cas émarginés les plus précaires pourront être couverts et de laisser suffisamment de

1 EAPN (2010).

2 Frazer & Marlier (2009).

3 Ceci inclut l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, l'Espagne, la Finlande, l'Allemagne, l'Irlande, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume Uni.

4 "...les références budgétaires sont des références de dépenses de ménages, pour une composition et un niveau de bien-être déterminé." Jérusalmy (2009).

5 Voir par ex. Jérusalmy (2009) et ABS (2010).

6 Nibud (2009).



latitude pour la mise en place de l'un ou l'autre palier de transition.<sup>7</sup>»

Outre qu'on y fait référence aux plus précaires, il apparaît aussi la notion de palier pour favoriser le passage entre le fait d'être en-dessous de ce revenu minimum ou au-dessus. Par ailleurs si on ne trouve trace d'un chiffre précis du dit revenu social, le CES avance le fait que pour son établissement il faudra tenir compte des minima biologique, économique et sociologique. Aussi le mode de vie et le niveau de vie des résidents luxembourgeois devront également être pris en considération. Le CES dans cet avis a retenu que le niveau de vie minimum par citoyen devrait être égal aux 2/3 du revenu moyen calculé pour le pays. Voilà très brièvement les pistes lancées par le CES en septembre de l'année 1983.

Le dispositif actuel s'appuie sur un barème<sup>8</sup> qui définit une série de montants relatifs à la composition du ménage : tarif pour un adulte/le premier adulte, pour le 2<sup>e</sup> adulte, pour chaque adulte subséquent, un supplément pour chaque enfant ainsi qu'une bonification pour charge de loyer. Tous ces montants sont les mêmes pour chaque bénéficiaire du RMG (selon sa catégorie / situation dans le ménage), sauf la bonification pour charge de loyer qui en principe dépend du montant du loyer à payer, mais qui dans la pratique se traduit en le maximum prévu pour presque chacun à cause des loyers élevés.

De manière générale<sup>9</sup> l'on peut se poser la question si l'attribution de montants moyens à chacun est la bonne solution ou s'il ne faudrait pas procéder à des attributions plus individualisées. Mais plus précisément dans le contexte luxembourgeois cette question se pose quant à la prise en compte des coûts de logement. Etant donné que ces coûts peuvent pour une même composition du ménage aisément varier du simple au triple et même plus, nous optons pour une attribution plus différenciée du revenu minimum suivant les réalités. Il nous semble pour le moment que les seuls frais de logement devraient être l'objet d'une

telle attention particulière, et encore les frais répondant vraiment à des besoins très spécifiques en relation avec une maladie (nourriture spéciale p.ex.) ou avec un autre élément constitutif d'un membre du ménage (vêtements, lits et matelas de taille spéciale p.ex.). Bien que pendant les travaux de préparation de la réforme de la loi RMG d'autres éléments puissent surgir, nous proposons pour le moment une division du montant à allouer en trois parties.

A l'instar de p.ex. la « Sozialhilfe » en Allemagne (Hartz IV), une de ces parties serait soumise à la fixation générale d'un montant pour les coûts courants de la vie journalière (besoins de base), même montant pour tous en relation avec la taille et la composition du ménage. Une deuxième partie prendrait alors en charge les frais de logement tandis qu'une possibilité d'allocations spéciales en cas de nécessité individuelle adresserait les frais en relation avec des besoins spécifiques.

Pendant que les deux dernières parties se rapporteraient aux frais individuels effectifs des membres du ménage respectivement du ménage en cause, tout en fixant un cadre maximal en fonction de la taille du ménage pour les frais de logement<sup>10</sup>, la première partie serait calculée d'une façon générale en suivant la méthode du budget de référence.

### 3. Les besoins de base

Comment fixer un montant pour les coûts courants de la vie qui garantit une vie décente ? Quels sont les besoins de base ?

Comme chaque année depuis 2005 le STATEC a publié 2010 lors du 17 octobre, journée internationale du refus de la misère et de la lutte contre la pauvreté, son « Rapport travail et cohésion sociale » (RTCS)<sup>11</sup>.

Tandis que les premières éditions livraient surtout des éléments et données concernant d'une part l'emploi et le chômage, certains aspects du marché du travail et d'autre part les conditions de vie des ménages et la situation de la pauvreté, le rapport a su incorporer des analyses et articles de fonds ces dernières années.

7 CES (1983), p. 41.

8 à voir sur le site du Fonds National de Solidarité : [http://www.fns.lu/bareme\\_RMG.php](http://www.fns.lu/bareme_RMG.php)

9 Voir p.ex. Jérusalmy (2009).

10 Nibud (2009), voir aussi Jérusalmy (2009) et ASB(2010).

11 STATEC (2010).

Ceci vaut également pour l'édition 2010, laquelle comporte en son chapitre 8 « Un taux de pauvreté absolue (« budgétaire ») pour le Luxembourg ? Une étude de faisabilité » une discussion, une analyse et les premiers résultats de recherche dans une direction qui jusqu'ici n'a jamais été poursuivie au Luxembourg : Quel est le montant minimal dont une personne ou une famille a besoin pour pouvoir vivre ? Et qu'est-ce qu'on entend par « vivre » ? S'agit-il de la pure survie, ou plutôt d'une vie décente, une vie qu'on peut mener de la même façon que les pairs ? Qu'est-ce qu'on entend par minimum vital ou encore minimum d'existence socio-culturel ?

Le sous-chapitre 8.2 « La construction d'un panier de consommation <minimal> pour le Luxembourg » est celui qui a suscité le plus notre intérêt. L'idée est de développer une mesure absolue de la pauvreté.

D'abord l'on analyse certaines mesures de pauvreté<sup>12</sup> (la pauvreté étant une notion très difficile à définir), comme la pauvreté légale (s'appuyant sur des montants en rapport avec des dispositions légales comme le RMG), la pauvreté subjective (qui se base sur des estimations des personnes elles-mêmes), la pauvreté relative (le taux de risque de pauvreté), la pauvreté matérielle (la privation matérielle), la pauvreté basée sur le quota alimentaire (en prenant en compte la part du revenu dépensée pour des fournitures indispensables) et enfin la pauvreté budgétaire ou « absolue ».

Ensuite l'on s'y met à définir un panier de consommation « minimal » pour le Luxembourg. On définit comme éléments de ce panier la nourriture, le logement, les vêtements et chaussures, les transports, les technologies de l'information et de la communication (TIC), les loisirs ainsi que les autres biens et services. Le panier de consommation ainsi construit se réfère à une famille de deux adultes et de deux enfants. La construction se fait en définissant les biens et services à inclure, en attribuant une quantité et une durée de vie à ces produits et en donnant un prix à chaque bien ou services<sup>13</sup>. Avec ces « ingrédients » le panier de consommation ainsi calculé, sur base de prix de 2006, se présente comme suit<sup>14</sup> :

Élément du panier	Somme à dépenser par an
Nourriture	7 715,- EUR
Logement	12 026,- EUR
Vêtements et chaussures	2 898,- EUR
Transport	3 683,- EUR
TIC	1 534,- EUR
Loisirs	1 066,- EUR
Autres biens et services	3 673,- EUR
Total :	32 595,- EUR
par mois :	2 716,25 EUR

Évidemment ce panier de consommation peut être calculé aussi pour d'autres configurations de ménage. En comparant le montant de ce panier de consommation avec le seuil de risque de pauvreté de 2006, l'on s'aperçoit que celui-ci est de 379,15 EUR par mois supérieur à la consommation minimale ainsi calculée. Pour un adulte seul les montants respectifs sont de 1 293,45 EUR par mois pour la consommation minimale et de 1 474,- EUR pour le seuil de risque de pauvreté, donc une différence de 180,55 EUR.

Faut-il dès lors conclure que le calcul du seuil de risque de pauvreté, comme souvent prétendu, aboutit à un montant trop élevé ?

Il n'en est rien ! Pour un adepte de l'indicateur de pauvreté relative, cette différence minimale est plutôt réconfortante. En effet une discussion de la méthode de calcul de la consommation minimale pourra montrer aisément que le montant en question devra être révisé vers le haut.

Remarquons d'abord que le panier présenté ici n'inclut pas des dépenses pour la santé ni pour l'éducation des enfants. L'argumentation que ces coûts seraient intégrés dans les systèmes d'impôts et de cotisations, en incluant des remboursements, ainsi que palliés par les chèques-service ne conclut pas, puisqu'ils restent des coûts, parfois importants, à charge des ménages.

En premier lieu, se pose donc la question du choix des catégories de dépenses et des produits à l'intérieur de ces catégories<sup>15</sup>. Par exemple pour les loisirs on suppose une semaine de vacances à la côte belge par

12 Voir STATEC (2010), pages 181-187.

13 Voir STATEC (2010), pages 181-182.

14 Voir STATEC (2010), pages 181-187.

15 Voir Nibud (2009) et Jérusalmy (2009).

an, une entrée patinoire et frais de location de patins pour toute la famille par an, deux entrées piscine par mois pour les adultes et une entrée piscine par mois pour les enfants, trois entrées cinéma par personne par an, une visite de musée pour toute la famille par an, deux entrées de théâtre par personne par an, une visite d'un parc d'attraction pour toute la famille par an, ainsi qu'un abonnement annuel à un journal quotidien luxembourgeois. Ceci démontre l'arbitraire de ce choix, sans faire abstraction du fait que le choix ci-contre montre aussi qu'on ne peut pas simplement définir un panier et le multiplier par le coefficient familial pour l'adapter à diverses configurations de ménage : quel sens de calculer pour un adulte seul sa participation dans une visite à un parc d'attraction ? La même chose vaudrait pour un calcul des besoins d'un enfant en utilisant un multiple des besoins d'un adulte. Ici n'est pas la place pour aller trop dans le détail, mentionnons comme exemple que parmi les frais de transport figure, outre les frais d'une voiture, les frais d'un abonnement « Jumbo » pour un enfant : le cas échéant restent deux membres de la famille pour qui des frais de transport ne sont pas prévus. Il se pose donc la question fondamentale : comment définir le contenu du panier de biens et services.

Un autre point de critique s'attache aux méthodes de calcul des prix. D'un point de vue méthodologique les auteurs de l'étude remarquent eux-mêmes<sup>16</sup> qu'il est discutable que les frais des éléments « vêtements et chaussures » et « autres biens et services » ne sont pas calculés directement, mais sont exprimés en un pourcentage des coûts des éléments nourriture, transport et logement.

D'autre part la définition des coûts de logements par exemple prévoit des coûts « moyens », qui ne prennent pas en compte les situations très diverses quant à ces dépenses. Ceci a été d'ailleurs reconnu explicitement par le STATEC<sup>17</sup> qui se propose d'organiser encore en 2011 une concertation des parties prenantes pour arriver à une définition améliorée des biens essentiels de consommation.

On peut aussi comparer les données présentées par cette étude avec les résultats de l'enquête EBM

(enquête permanente sur le budget des ménages) du STATEC<sup>18</sup> construit avec les données des années 2008-2010. Pour la classe de revenu inférieure elle indique les dépenses de consommation suivantes :

Élément du panier	Somme dépensée par an
Nourriture	4 604,- EUR
Logement	14 226,- EUR
Vêtements et chaussures	1 108,- EUR
Transport	3 022,- EUR
TIC	760,- EUR
Loisirs	1 622,- EUR
Autres biens et services	2 913,- EUR
Total :	28 255,- EUR
par mois :	2 354,58 EUR

Bien qu'il y a donc des points pour améliorer la démarche, elle a le mérite de procéder pour la première fois au Luxembourg à une approche de coûts réels de la vie pour déterminer un seuil de pauvreté (et par ricochet une base de calcul objective pour la définition du niveau du RMG).

Tout ceci nous rappelle évidemment les discussions<sup>19</sup> qui marquent depuis plus d'un an le monde politique chez notre voisin outre Moselle : un jugement de la Cour constitutionnelle<sup>20</sup> ayant déclaré en février 2010 le mode de calcul du revenu minimum (Hartz IV) comme non acceptable, parce que son calcul au niveau des biens à insérer dans le panier de consommation n'était pas basé sur des données objectives et transparentes. En effet ce calcul se base sur les consommations du quintile le plus bas, en éliminant certains biens respectivement en y incluant seulement une partie sans critères objectifs et arguments plausibles. En plus le calcul des montants spécifiques pour enfants ne reposaient pas sur une définition propre à partir de dépenses afférentes, mais étaient basés sur des pourcentages de montants calculés pour adultes.

Si le calcul du prix d'un panier de base de produits et services essentiels ne peut pas seulement aboutir à un

<sup>16</sup> Voir STATEC (2010), page 184.

<sup>17</sup> Voir STATEC (2011a), page 3.

<sup>18</sup> Voir STATEC (2011b), pages 40-43.

<sup>19</sup> Voir Becker (2010a), Becker (2010b), ainsi que Paritätischer Wohlfahrtsverband (2007).

<sup>20</sup> Voir Bundesverfassungsgericht (2010).

indicateur de pauvreté, mais permet aussi de définir un niveau nécessaire pour un revenu minimum garanti, il faut néanmoins que ce calcul ne soit pas entaché de soupçons quant à son objectivité et sa transparence.

La conclusion d'une « peer review » dans le cadre de la Méthode ouverte de coordination<sup>21</sup> à l'intérieur de l'Union Européenne qui réunissait le 26 novembre 2010 à Namur<sup>22</sup> des représentants de la Belgique, de Finlande, de France, d'Irlande, d'Italie, du Luxembourg, de l'Autriche, de la Suède et de Chypre était que de telles définitions de paniers de consommation doivent toujours être établies en collaboration avec les partenaires sociaux et la société civile, mais surtout en incluant les bénéficiaires (potentiels) eux-mêmes.

## 4. Pour un budget de référence luxembourgeois

En s'appuyant sur les travaux du Statec<sup>23</sup>, une démarche luxembourgeoise pour calculer un budget de référence pourrait inclure les pas suivants :

- discussion de l'étude dans un petit groupe d'experts convoqué par le Statec (composition du panier, questions méthodologiques, calculs de prix,...),
- établissement d'une deuxième ébauche par le Statec,
- discussion des propositions faites dans des Focus-groups qui se composeraient outre des représentants officiels du gouvernement et d'autres instances publiques (comme par exemple le FNS, le SNAS, les chambre professionnelles,...) de représentants du secteur social, y inclus des personnes en situation de pauvreté,
- établissement d'une version finale,
- validation par le gouvernement,
- évaluation et adaptation permanente du budget de référence trouvé.

Pendant toute cette démarche les expériences précieuses faites à l'étranger<sup>24</sup> pourraient servir de bonnes pratiques à analyser et à transposer dans le contexte luxembourgeois le cas échéant.

21 La méthode ouverte de coordination a été proposée par le Premier Ministre Jean-Claude Juncker lors du sommet pour l'emploi extraordinaire à Luxembourg 1997 (d'où méthode de Luxembourg). Elle permet une collaboration au niveau européen dans des domaines comme l'emploi et les affaires sociales, où la compétence est du côté des états membres et non de l'Union Européenne. Elle consiste à établir des objectifs communs, ainsi que des indicateurs communs pour le mesurage ; chaque pays formule alors un plan d'action pour atteindre ces objectifs, ces plans sont alors analysés et commentés au niveau européen ce qui mène à un rapport conjoint de la Commission et du Conseil Européen. Font partie de cette méthode aussi un programme d'actions (PROGRESS) et e.a. des « peer reviews » où certains pays se rencontrent pour présenter et analyser leurs succès et échecs dans un certain domaine, pour apprendre l'un de l'autre.

22 Commission Européenne (2010).

23 STATEC (2010).

24 Nibud (2009).



## Bibliographie

ABS SCHULDNERBERATUNGEN GMBH (2010) : Referenzbudgets zur Stärkung sozialer Teilhabe, Wien.

BECKER (2010a) : Thomas Becker: Die Lobbyarbeit des Deutschen Caritasverbandes am Beispiel der Bekämpfung der Kinderarmut in Deutschland, in EURICH, JOHANNES et.al. (Hrsg.): Kirchen aktiv gegen Armut und Ausgrenzung, Stuttgart, S. 460-474.

BECKER (2010b) : Thomas Becker: Die Caritas hat ein Konzept im Kampf gegen Kinderarmut, in: Deutscher Caritasverband (Hrsg.): Caritas 2011: Jahrbuch des Deutschen Caritasverbandes, Freiburg, S. 65-72.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT (2010) : Urteil vom 9. Februar 2010, BVerfG, 1BvL 1/09 vom 9.2.2010, Absatz-Nr. (1-220), [http://www.bverfg.de/entscheidungen/1s20100209\\_1bvl000109.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/1s20100209_1bvl000109.html).

COMMISSION EUROPÉENNE (2010) : Peer reviews Newsletter 5/2010 dans le cadre de PROGRESS, Commission Européenne – Direction Générale Emploi, Affaires sociales et Intégration, Bruxelles.

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL (1983) : Le revenu social minimum. Avis. Luxembourg

EAPN - RESEAU EUROPEEN DES ASSOCIATIONS DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION SOCIALE (2010) : Qu'entend-on par revenu minimum adéquat dans l'Union européenne ?, Bruxelles.

FRAZER, HUGH & MARLIER, ERIC (2009) : Minimum Income Schemes Across EU Members States – Synthesis Report, European Commission, Bruxelles.

JERUSALMY, OLIVIER (2009) : Références budgétaires minimales pour une vie digne 2008-2009, Cahier FINANCité N° 16 - 2009. Bruxelles.

SERVICE CENTRAL DE LEGISLATION (2004) : Revenu Minimum Garanti. 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. Mémorial Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg A-N°103, Luxembourg.

NIBUD (2009) : Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting, Handbook of Reference Budgets, Utrecht.

PARITÄTISCHER WOHLFAHRTSVERBAND (2007) : Der Paritätische - Gesamtverband: Expertise – Regelsatz und Preisentwicklung: Vorschlag für eine sachgerechte Anpassung des Regelsatzes an die Preisentwicklung durch einen regelsatzspezifischen Preisindex, Berlin.

STATEC (2010) : Rapport travail et Cohésion sociale. Cahier économique n°111, Luxembourg.

STATEC (2011a) : Note concernant la matinée de discussion sur les rapports Travail et cohésion sociale (TCS) du STATEC, 18 janvier 2011, Luxembourg.

STATEC (2011b) : Enquête permanente sur le budget des ménages, Bulletin du STATEC 2011 N° 6, Luxembourg.

## Liste des abréviations

ADEM	Agence pour le Développement de l'Emploi
AIP	Activités d'insertion professionnelle
API	Allocation de parent isolé
CAE	Contrat d'appui-emploi
CES	Conseil Economique et Social
CIE	Contrat d'initiation à l'emploi
CNPF	Caisse Nationale des Prestations Familiales
EAPN	European Anti-Poverty Network
EEE	Espace économique européen
FNS	Fonds national de solidarité
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
RMG	Revenu Minimum Garanti
RPGH	Revenu pour personnes gravement handicapées
RTCS	Rapport travail et cohésion sociale
SNAS	Service National d'Action Sociale
SRAS	Service Régional d'Action Sociale
SSM	Salaire Social Minimum
STATEC	Institut National de la Statistique et des Études Économiques du Grand-Duché du Luxembourg
TIC	Technologies de l'Information et de la Communication
UE	Union Européenne