

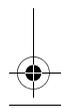
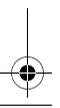
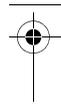
CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ACTION SOCIALE

Rapport

sur l'état des besoins
en matière sociale

CINQUIÈME RAPPORT
ADRESSÉ À LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS
2008

Rédaction: Service national d'action sociale



AVANT-PROPOS

L'article 39 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti (loi RMG) dispose que le Conseil supérieur de l'action sociale "dresse l'état des besoins en matière d'action sociale et propose les voies et les moyens d'y remédier".

"Tous les trois ans, il adresse à la Chambre des Députés un rapport circonstancié".

Un premier rapport a été présenté en 1988. Il fut incorporé au projet de loi n° 3249 portant modification de la loi du 26 juillet 1986 sur le revenu minimum garanti, soumis aux débats parlementaires et voté le 10 mai 1989.

Le deuxième rapport a été publié en janvier 1993. Sa principale ambition était de faire le point des différentes facettes de l'application de la loi et de proposer diverses modifications à y apporter. Ces propositions furent intégrées en partie au projet de loi n° 3675 portant modification de la loi modifiée du 26 juillet 1986 sur le revenu minimum garanti, adopté par la Chambre le 10 février 1993.

Le troisième rapport a été publié en 1996 alors qu'une révision en profondeur de la loi était en cours, conformément aux motions adoptées par la Chambre en 1993 et à la déclaration gouvernementale du 22 juillet 1994. Il a fait le point de dix années d'existence du RMG au Luxembourg, tracé un portrait de la situation actuelle et présenté les grandes lignes du projet de révision de la loi actuellement en vigueur.

Le quatrième rapport que le Conseil supérieur de l'action sociale (CSAS) a adressé en 2003 à la Chambre des Députés est joint, en tant qu'annexe, au premier bilan que le Gouvernement a élaboré au sujet de la mise en œuvre du premier plan national d'action pour l'inclusion sociale. Les deux plans nationaux d'action pour l'inclusion sociale et ledit rapport ont fourni un aperçu relativement complet en ce qui concerne l'action sociale exercée au Grand-Duché de Luxembourg, c'est-à-dire les moyens et dispositifs que la société met en œuvre pour préserver sa cohésion en aidant les personnes ou les groupes les plus fragiles à préserver ou à acquérir leur autonomie et à s'adapter au milieu dans lequel ils vivent.

Ont été rassemblées dans le présent cinquième rapport différentes contributions des membres du conseil supérieur, prenant en considération des développements historiques ainsi que des thématiques actuelles et éléments récents. Ainsi, les informations complémentaires en ce qui concerne l'application de la loi RMG et les statistiques relatives aux bénéficiaires se limitent essentiellement aux années suivant la publication du quatrième rapport du Conseil, les nouvelles données étant valides et définitives pour ces années 2003 à 2006. Quant à la veille documentaire et les questions touchant d'autres domaines adjacents au RMG, les thématiques qui sont à nouveau sur le devant de l'actualité sont traitées de façon la plus complète et claire sur base de données les plus récentes (date limite fixée au 15 mai 2008).

La composition du Conseil supérieur de l'action sociale ainsi que les organismes ayant fourni les différentes contributions sont listés en annexe.

Le Conseil supérieur de l'action sociale s'est réuni à cinq reprises depuis le 5 octobre 2007 pour élaborer et pour finaliser le présent rapport.

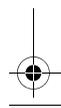
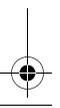
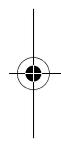
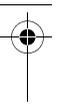


TABLE DES MATIÈRES

5^e RAPPORT CSAS

A. EVOLUTION DE LA LÉGISLATION	9
• Loi du 8 juin 2004 modifiant la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit au revenu minimum garanti (RMG)	9
• Loi du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées	9
• Loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien de l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement	10
B. STATISTIQUES ADMINISTRATIVES	11
• Statistiques générales	11
- Nombre de bénéficiaires	11
- Pourcentage par rapport à la population	13
- Caractéristiques des ménages bénéficiaires	13
- Caractéristiques des personnes bénéficiaires	15
- Répartition géographique des bénéficiaires du RMG	21
- Caractéristiques du complément RMG	22
• Statistiques spécifiques SNAS	25
- Activités d'insertion professionnelle	25
- Situation par rapport à l'Administration de l'emploi (ADEM)	25
- Situation par rapport aux activités d'insertion professionnelle	27
- Historique des activités d'insertion professionnelle	29
- Activités en cours au 31.12.2006	31
- Organismes d'affectation	36
- Tâches effectuées	37
• Remarques	37
- Concernant l'application de l'article 1er de la loi RMG	37
- Concernant les activités d'insertion professionnelle (AIP)	39

C. PAUVRETÉ - EXCLUSION/INCLUSION SOCIALE - COHÉSION SOCIALE (VEILLE DOCUMENTAIRE)	41
• Relevé des documents repris dans la veille documentaire sous rubrique	41
• Déclarations du gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays (2005 -2007)	42
• Conseil économique et social - Avis annuels sur l'évolution économique, sociale et financière du pays (2003-2008), lettre-avis sur l'introduction d'un impôt négatif (23 juillet 2004) et avis 'Immigration' (12 octobre 2006)	43
• Plan national de réforme (2005)	50
• Plan d'action national pour l'inclusion sociale (2006)	52
• Chambre des Députés - Débat au sujet de la pauvreté au Luxembourg (1 ^{er} février 2007)	53
• Questions parlementaires N° 328 et N° 2064	55
• STATEC - Rapports "Travail et Cohésion Sociale" (2005-2007)	56
• Observatoire de la Compétitivité - Bilans Compétitivité (2006 et 2007)	59
• Document "Luxembourg Vision" (22 octobre 2007)	60
• Rapport de la "Rencontre participative pour l'Inclusion sociale" (22 mars 2007)	62
• Etude de l'impact du salaire social minimum sur l'emploi et les salaires au Luxembourg (mars 2005)	63
• Chambre des employés privés - Avis XVIII/53/2007 (15 novembre 2007)	65
D. QUESTIONS TOUCHANT D'AUTRES DOMAINES ADJACENTS AU RMG	67
• Problématique santé, accès aux soins, tiers payant social:	67
- EAPN - Tiers payant social	67
- Etudes CEPS - Les faits saillants de l'état de santé	68
• Problématique logement, garantie locative, accès à la propriété	69
- Département du Logement	69
- EAPN - Agence immobilière sociale	71
- Etudes CEPS - Les conditions de logement	76

• "Working poor"	77
- Etudes CEPS - Travail et pauvreté	77
• Formation et pauvreté	78
- Adultes	78
- Enfants issus de familles pauvres/défavorisées - l'accès à la formation, les performances et résultats scolaires, les aides, ressources et services en place	81
- Etudes CEPS - La satisfaction des ménages quant à leur situation financière	84
• Politique des transferts sociaux	85
- Situation financière des Luxembourgeois - Revenu disponible, niveau de vie, pauvreté, inégalités : bilan sur la période 1995-2005	85
• Aide sociale communale	95
- Projet de loi organisant l'aide sociale	95
• Surendettement, saisies, cessions	96
- Définition, causes et effets du surendettement	97
- Groupe de population à risque	100
- Déclencheurs sélectionnés et conséquences du surendettement	100
- Loi du 8 décembre 2000 sur le surendettement	104
• Problématique des faillites	104
- OGB-L - Une faillite peut entraîner la pauvreté pour un travailleur et sa famille	104
• Question du non recours au Revenu Minimum Garanti (CEPS)	105
E. CONCLUSIONS ET DÉFIS À RELEVER POUR L'AVENIR	97
F. ANNEXES	109
• Composition du Conseil supérieur de l'action sociale (CSAS)	109
• Bibliographie	113

A. EVOLUTION DE LA LÉGISLATION

Loi du 8 juin 2004 modifiant la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit au revenu minimum garanti (RMG)

Les modifications apportées par cette loi étaient dictées en grande partie par la mise en œuvre de quatre mesures du plan national pour l'inclusion 2001-2003, mais aussi par l'expérience faite sur le terrain depuis la mise en vigueur de la loi RMG au 1^{er} mars 2000.

Par l'entrée en vigueur de la loi 8 juin 2004, un certain nombre d'amendements ont été pris:

- **l'article 3**, qui détermine les personnes qui ne peuvent pas prétendre au bénéfice d'une prestation RMG, est précisé et complété, notamment en ce qui concerne les personnes bénéficiant des effets de la loi du 26 juillet 1986 relative à certains modes d'exécution des peines privatives de liberté, ainsi que les personnes ayant été licenciées pour fautes graves;
- **l'article 3 (3)** limite la durée de suspension du droit au RMG à trois mois;
- **l'article 8** précise le contenu du contrat d'insertion;
- **l'article 13, alinéa 3** donne la possibilité à un employeur du secteur marchand ou non-marchand, régi par le droit privé, qui engage un bénéficiaire d'une mesure d'insertion moyennant contrat de travail à durée déterminée ou indéterminée, de pouvoir demander la participation de l'Etat aux frais de personnel occasionnés par cet engagement;
- **l'article 18, paragraphe 3** ouvre droit au paiement des cotisations en matière d'assurance pension pour les bénéficiaires de l'allocation complémentaire affiliés pendant 25 ans au moins à la sécurité sociale;
- **l'article 14 (1), tiret 4** prévoit la possibilité de dispenser, sous certaines conditions, un bénéficiaire de la participation aux activités d'insertion professionnelle, afin de lui permettre de poursuivre des études ou une formation professionnelle et d'améliorer ainsi ses chances d'intégration professionnelle sur le marché normal de l'emploi.

Loi du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées

La loi précitée avait une incidence sur un certain nombre de personnes qui jusque là étaient bénéficiaires d'une activité d'insertion au titre de la loi RMG. En effet, lors de l'entrée en vigueur de la loi du 12 septembre 2003 précitée en juin 2004, plus de 300 personnes affectées à un travail dans un atelier protégé et à qui le statut de travailleur handicapé avait été reconnu, furent engagées moyennant un contrat de travail par l'organisme gestionnaire de l'atelier respectif, conformément à l'article 45 de la dite loi.

En outre, d'autres bénéficiaires du RMG, également reconnus travailleurs handicapés mais non éligibles pour un atelier protégé, étaient affectés à des activités d'insertion professionnelles au titre de la loi RMG. La question se posait, s'il fallait appliquer à leur égard le principe de subsidiarité, tel que défini à l'article 2(1)d) de la loi RMG. En effet, d'après ce principe, le requérant du RMG est censé être prêt à épuiser toutes les possibilités non encore utilisées dans la législation luxembourgeoise ou étrangère afin d'améliorer sa situation.

Suite à une décision du FNS, en novembre 2006, de ne pas appliquer le principe de subsidiarité à l'égard des personnes concernées et de leur laisser le libre choix entre le RMG et le revenu pour personnes gravement handicapées (RPGH), le Service national d'action sociale (SNAS) assimile toute personne reconnue comme travailleur handicapé et ayant opté pour le RMG à tout autre requérant du RMG. Les dispositions du chapitre II de la loi RMG sont donc également d'application à leur égard.

Loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien de l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement.

Le 12 octobre 2006, un projet de loi a été déposé à la Chambre des députés qui répondait à la déclaration de notre Ministre d'Etat du 2 mai 2006 à la Chambre des députés de prendre des initiatives pour préparer le pays aux défis qu'il aura à affronter dans les prochaines années.

Avec l'entrée en vigueur de cette loi en date du 22 décembre 2006, le législateur entend proposer, entre autres, des initiatives pour faire face à une augmentation constante du taux de chômage au Luxembourg.

Dans la foulée des nouvelles mesures retenues, deux mesures pourront avoir une influence au niveau de l'activation des personnes bénéficiaires du RMG et considérées aptes à travailler ainsi qu'au niveau du nombre de personnes demandeurs de l'allocation complémentaire:

- la nouvelle fixation de la durée maximale du paiement de l'indemnité de chômage, dans la mesure où celle-ci est dorénavant fixée au prorata de la durée de travail précédant le chômage;
- la convention d'activation individualisée obligatoire pour le demandeur d'emploi de moins de 30 ans au plus tard le 3^e mois de son inscription à l'ADEM et pour le demandeur âgé de plus de 30 ans au plus tard après le 6^e mois de son inscription. L'objectif poursuivi est une activation aussi précoce que possible des demandeurs d'emploi. Reste à voir dans quelle mesure ces conventions d'activations feront double emploi avec les contrats d'insertion signés dans le cadre du RMG.

B. STATISTIQUES ADMINISTRATIVES

Statistiques générales

Nombre de bénéficiaires

Depuis l'entrée en vigueur de la loi portant création du RMG en 1986, le nombre des ménages et des personnes bénéficiaires au mois de décembre des années respectives a évolué de la façon suivante:

Figure 1. Nombre de bénéficiaires au 31 décembre des années respectives

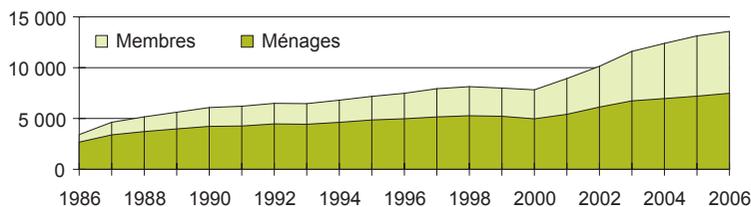
	CDP ^a		FNS ^b		TOTAL	
	ménages	membres	ménages	membres	ménages	membres
1986	1 066	1 066	1 609	2 349	2 675	3 415
1987	1 192	1 192	2 195	3 433	3 387	4 625
1988	1 318	1 318	2 398	3 846	3 716	5 164
1989	1 313	1 313	2 662	4 304	3 975	5 617
1990	1 370	1 370	2 856	4 709	4 226	6 079
1991	1 459	1 459	2 802	4 746	4 261	6 205
1992	1 586	1 586	2 883	4 903	4 469	6 489
1993	1 565	1 565	2 867	4 902	4 432	6 467
1994	1 547	1 547	3 075	5 257	4 622	6 804
1995	1 583	1 583	3 273	5 596	4 856	7 179
1996	1 609	1 609	3 366	5 877	4 975	7 486
1997	1 596	1 596	3 562	6 337	5 158	7 933
1998	1 475	1 475	3 797	6 662	5 272	8 137
1999	1 267	1 267	3 950	6 729	5 217	7 996
2000	975	975	3 991	6 849	4 966	7 824
2001	-	-	5 413	8 928	5 413	8 928
2002	-	-	6 125	10 136	6 125	10 136
2003			6 732	11 607	6 732	11 607
2004			6 960	12 391	6 960	12 391
2005			7 201	13 126	7 201	13 126
2006			7 481	13 571	7 481	13 571

Fichier FNS

a. Caisses de pension

b. Fonds national de solidarité

Figure 2. Evolution du nombre de bénéficiaires



Fichier FNS

Il ressort de ces chiffres, que le nombre des ménages, tout comme celui des personnes bénéficiaires du RMG, a augmenté régulièrement de 1986 à 2006, en passant de 2 675 à 7 481 ménages, respectivement de 3 415 à 13 571 membres.

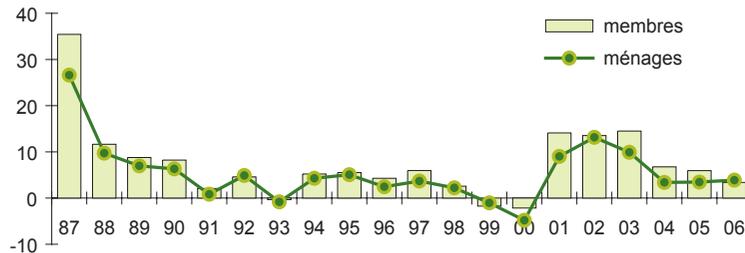
Dans la progression du nombre de ménages au fil des années, des périodes d'accélération (de 1986-1990, de 1993-1997 et à partir 2000) alternent avec des périodes de ralentissement, de stagnation voire même de régression. De 2000 à 2003, des accélérations plus considérables (13,2% de 2002 à 2003) ont pu être relevées, probablement dues à l'abaissement de la condition d'âge et de la durée de résidence par la loi du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti qui remplaçait l'ancienne loi RMG de 1986, à l'abolition de la condition de résidence pour les communautaires de l'UE par la loi du 21 décembre 2001 et à l'augmentation de la tranche immunisable de 20 à 30 % de certains revenus par la loi du 28 juin 2002: 1. adaptant le régime général et les régimes spéciaux de pension; 2. portant création d'un forfait d'éducation; 3. modifiant la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti. Après 2003, cette accélération est retombé néanmoins à moins de 4%.

Figure 3. Progression en % du nombre de bénéficiaires (a)

	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06
ménages	26,6	9,7	7,0	6,3	0,8	4,9	-0,8	4,3	5,1	2,5	3,7	2,2	-1,0	-4,8	9,0	13,2	9,9	3,4	3,5	3,9
membres	35,4	11,7	8,8	8,2	2,1	4,6	-0,3	5,2	5,5	4,3	6,0	2,6	-1,7	-2,2	14,1	13,5	14,5	6,8	5,9	3,4

Fichier FNS

Figure 4. Progression en % du nombre de bénéficiaires (b)



Fichier FNS

Pourcentage par rapport à la population

Par rapport au nombre total des ménages¹ du Grand-Duché de Luxembourg, la proportion des ménages bénéficiaires du RMG au 31/12/2006 était d'environ 3,97 %. Comparée au nombre total de la population résidente², la proportion des personnes bénéficiaires était de 2,82 % en décembre au 31/12/2006. Si lors du dernier rapport en 2003 on a encore pu constater que la proportion des ménages bénéficiaires était beaucoup plus importante que celle des personnes bénéficiaires, en raison du fait que la taille moyenne des ménages bénéficiaires était en général plus petite que celle de la moyenne des ménages du pays, ceci n'est plus le cas aujourd'hui.

Caractéristiques des ménages bénéficiaires

STRUCTURES FAMILIALES

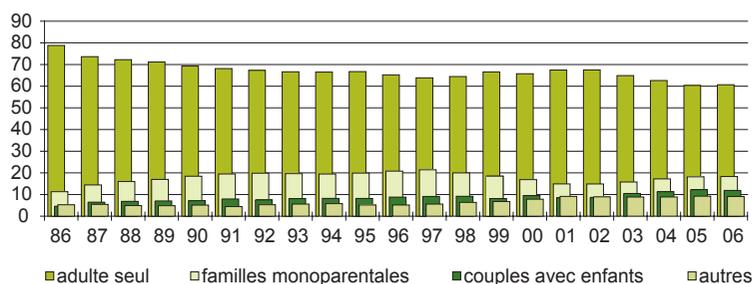
Figure 5. Répartition proportionnelle des ménages du RMG selon leur structure

Type de ménage	1986	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
adulte seul sans enfant	78,8	73,6	71,1	68,1	66,7	66,7	63,9	66,6	65,7	67,4	67,5	64,9	62,6	60,4	60,7
familles mono-parentales	11,3	14,4	17,0	19,5	19,6	19,9	21,4	18,5	16,9	14,9	14,9	15,8	17,2	18,2	18,3
couples avec enfants	4,6	6,5	7,0	8,0	8,1	8,2	9,1	8,2	9,5	8,5	8,7	10,5	11,3	12,2	11,9
Autres	5,3	5,5	4,8	4,4	5,6	5,2	5,6	6,8	7,8	9,1	8,9	8,8	8,9	9,2	9,1
total fichier FNS	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fichier FNS

Jusqu'en 2000, le fichier CDP ne comprenait pas d'informations sur la composition des ménages bénéficiaires. Voilà pourquoi, les caractéristiques concernant ces années ne sont valables que pour la population des bénéficiaires du fichier FNS. A partir de 2001, les données des CDP sont intégrées au fichier FNS.

Figure 6. Rapports proportionnels entre les différentes catégories de ménage



Fichier FNS

1. Nombre de ménages SYVICOL: 188427
 2. Population résidente SYVICOL: 481843

Depuis l'entrée en vigueur de la loi, la grande majorité des ménages bénéficiaires étaient des ménages à une personne seule. Par rapport à leur part dans la population du Grand-Duché de Luxembourg (~12 %), ce type de ménage est nettement surreprésenté. Est-ce à dire que les personnes isolées sont plus exposées aux risques de pauvreté? Ou est-ce que les dispositions de la loi favorisent davantage les requérants isolés à certains points de vue (taux de base, condition de résidence, mise en compte de revenus)?

Une deuxième constatation concerne les familles monoparentales. Leur part dans la population des ménages bénéficiaires du RMG avait augmenté jusqu'en 1991, puis gardé un certain niveau jusqu'en 1997 (21,4%). Depuis, elle a diminué pour se stabiliser à 14,9% en 2001 et 2002. De 2003 à aujourd'hui nous assistons à une nouvelle tendance ascendante. En général, les familles monoparentales sont toujours très nettement surreprésentées par rapport à leur part dans la population du pays (~3%).

Les autres types de ménage ne jouent qu'un rôle secondaire. Ainsi, les couples avec enfants sont largement sous-représentés par rapport à leur proportion dans la population du pays. Toutefois, les couples avec enfants marquent une nette tendance à la hausse depuis 2003.

RELATIONS DE PARENTÉ

Le tableau qui suit donne un aperçu sur les liens de parenté entre les allocataires du fichier FNS et les autres membres de leur ménage. Parmi ces derniers figurent également des personnes qui ne sont pas elles-mêmes bénéficiaires du RMG parce qu'elles ne remplissent pas ou pas encore les conditions, mais dont les revenus peuvent être pris en considération pour la détermination du complément.

La majeure partie des membres est apparentée à l'attributaire. En 2006, les enfants représentaient 71,3 % et les conjoints 18,8 % du total des membres non attributaires. Le nombre de personnes sans lien de parenté avec l'attributaire était de 6,5 %.

Figure 7. Relations de parenté entre l'attributaire¹ et les autres membres

	1986	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
conjoint	15,6	15,4	13,4	12,3	13,2	13,0	13,8	15,9	17,5	20,2	19,8	19,9	19,4	19,2	18,8
fils/fille	74,7	76,3	78,1	78,8	77,1	77,2	75,7	73,0	71,5	69,6	69,3	69,1	70,5	71,3	71,3
père/mère	0,4	0,4	0,8	1,3	1,2	1,4	2,0	2,2	2,5	2,5	2,4	2,2	1,9	1,7	1,6
(beau)-frère/(belle)-soeur	1,9	2	1,4	1,4	1,1	1,0	0,9	0,8	0,9	0,6	0,7	0,5	0,3	0,4	0,4
petit-fils/petite-fille	2	1,3	1,1	1	1,1	1,0	1,0	1,0	1,1	1,0	0,9	0,8	0,9	0,5	0,7
autres liens de parenté	0,5	0,4	0,6	0,7	0,6	0,6	0,5	0,8	1,0	0,9	0,7	0,8	0,8	0,8	0,7
pas de lien de parenté	4,8	4,3	4,7	4,5	5,6	5,8	6,1	6,3	5,6	5,2	6,3	6,7	6,2	6,1	6,5

Fichier FNS

1. L'attributaire est la personne au titre de laquelle le droit au RMG est ouvert.

Caractéristiques des personnes bénéficiaires

Â G E

Dans le tableau ci-dessous, les bénéficiaires des deux fichiers sont classés selon des groupes d'âge de 5 ans.

Figure 8. Répartition par groupes d'âge des bénéficiaires des 2 fichiers (en %)

	1986	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
00-04	4,5	6,4	7,2	7,3	7,0	6,8	6,9	7,6	6,1	6,1	5,9	7,1	7,5	7,5	7,4
05-09	4,5	5,8	7,2	8,2	8,6	8,7	8,9	8,0	8,6	9,3	9,1	9,5	9,4	9,5	9,2
10-14	4,5	5,2	6,1	6,3	6,6	6,8	7,3	6,4	6,8	7,1	6,8	7,5	8,2	8,4	8,6
15-19	4,5	4,4	3,5	4,0	3,5	4,0	4,9	4,7	4,9	5,1	5,5	5,3	5,7	6,1	6,2
20-24	5,2	4,8	4,2	4,0	3,6	3,2	3,3	3,4	3,4	3,1	4,1	3,4	3,2	4,3	4,1
25-29	5,2	5,0	4,9	5,3	5,5	4,7	4,1	4,2	4,1	4,3	4,8	5,0	4,6	5,1	5,1
30-34	5,4	6,9	7,9	7,9	8,0	8,5	8,7	7,7	6,7	6,2	6,2	6,5	6,8	7,0	6,6
35-39	5,4	6,3	7,3	7,4	8,9	9,1	8,3	8,4	8,2	8,1	8,4	8,3	8,2	8,2	7,9
40-44	4,5	5,7	6,0	6,7	6,2	7,8	8,2	8,7	7,7	7,7	8,3	8,2	8,5	8,9	9,2
45-49	5,7	5,9	5,6	5,4	5,2	6,0	7,0	6,9	7,3	7,7	7,7	7,9	7,9	7,6	7,9
50-54	5,5	5,9	5,9	6,0	5,9	5,3	5,3	6,7	7,2	6,9	6,6	6,6	6,7	6,8	7,0
55-59	5,4	5,9	5,8	5,3	5,3	5,6	5,7	6,0	6,0	6,2	5,9	5,9	6,1	5,8	6,0
60-64	6,2	5,4	5,1	5,4	5,4	5,3	5,1	5,4	6,1	5,9	5,6	5,3	4,9	4,2	4,4
65-69	6,1	5,4	5,6	4,7	4,8	4,4	4,4	4,5	5,0	5,0	4,7	4,4	4,0	3,5	3,4
70-74	7,4	5,2	4,2	4,6	4,8	4,0	3,7	3,6	4,0	4,2	3,7	3,4	3,0	2,6	2,6
75-79	7,7	5,8	5,0	4,3	3,4	3,4	3,4	3,2	3,1	2,9	2,8	2,5	2,3	1,9	1,9
80-84	6,6	5,3	4,6	3,9	3,9	3,2	2,3	1,9	2,2	2,0	1,9	1,7	1,5	1,3	1,3
85-89	4,0	3,2	2,7	2,3	2,6	2,2	1,7	1,7	1,7	1,5	1,1	0,7	0,8	0,8	0,7
>90	1,6	1,4	1,1	1,0	1,0	1,0	0,9	1,0	0,9	0,7	0,8	0,6	0,5	0,5	0,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

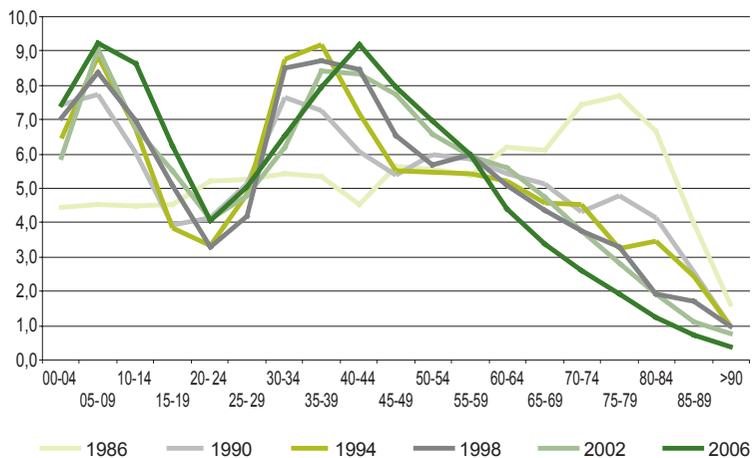
Fichier FNS

Les différents groupes d'âge n'ont pas évolué de la même façon depuis 1986. De façon générale, les tendances suivantes peuvent être constatées:

- le groupe d'âges de 5 à 9 ans est, depuis des années le groupe le plus représenté;
- il est directement suivi du groupe des bénéficiaires âgés entre 35 et 39 ans;
- le groupe d'âges de 30 et 34 ans, qui avait gagné en importance jusqu'en 1994, a diminué par la suite en faveur des bénéficiaires âgés entre 40 et 49 ans;
- les groupes d'âge de >70 ans, fortement représentés dans les premières années suivant la mise en vigueur du droit au RMG, ont nettement diminué.

Un autre phénomène resté constant depuis des années: les groupes d'âges de 15 à 30 ans constituent les groupes les moins représentés. Leur évolution se distingue fortement des groupes d'âge avoisinants. Ce sont les âges de transition entre le début de la majorité et l'âge requis pour pouvoir prétendre au RMG. Même l'abaissement de la condition d'âge de 30 à 25 ans par la loi modifiée du 29 avril 1999 n'a guère changé cette situation.

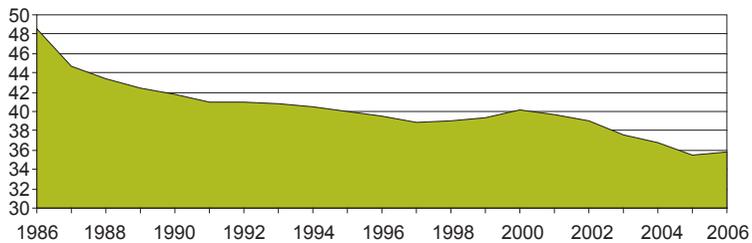
Figure 9. Evolution proportionnelle des groupes d'âge



Fichier FNS

A partir des données du tableau ci-devant, on peut calculer l'âge moyen de tous les bénéficiaires. Le résultat est le suivant:

Figure 10. Evolution de l'âge moyen général



Fichier FNS

La population des bénéficiaires a rajeuni d'année en année jusqu'en 1997. Puis l'âge moyen remontait jusqu'en 2000 (40,24 ans) pour baisser à nouveau jusqu'à 35,74 ans en 2006.

SEXE

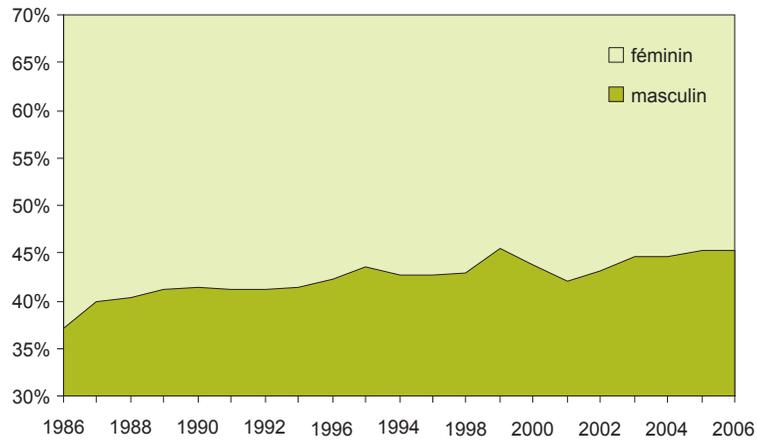
Sur le total des bénéficiaires du RMG (FNS+CDP), la répartition des bénéficiaires suivant le sexe a évolué de la façon suivante:

Figure 11. Répartition des bénéficiaires du fichier FNS suivant le sexe

	1986	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
masculin	37	40	41	41	41	44	43	45	44	42	43	45	45	45	45
féminin	63	60	59	59	59	56	57	55	56	58	57	55	55	55	55
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fichier FNS

Figure 12. Evolution des proportions entre les sexes



NATIONALITÉ

Jusqu'en 2000, les seules données disponibles pour étudier le rapport des différentes nationalités des bénéficiaires du RMG, étaient celles des bénéficiaires majeurs du fichier FNS. A partir de 2001, tous les dossiers de bénéficiaires sont intégrés au fichier FNS, ce qui permet dorénavant d'avoir une vue plus complète des nationalités.

Figure 13. Nationalité des bénéficiaires majeurs du fichier FNS

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PAYS DE L'U.E																					
Allemagne	33	43	53	57	63	70	76	81	90	92	99	101	113	106	121	157	186	198	202	210	217
Autriche	2	2	2	2	1	1	1	2	3	3	2	3	3	4	4	7	8	7	11	11	9
Belgique	28	45	47	55	60	57	60	64	71	72	74	75	88	94	94	133	151	188	192	208	223
Danemark	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	2	2	1	1	1	2	1	3	4	4	4
Espagne	4	8	11	14	19	15	17	17	17	16	14	15	17	23	26	48	47	48	51	50	51
Finlande																1	1	1	1	1	0
France	32	53	61	78	82	85	102	104	116	138	136	165	181	184	204	274	319	390	420	471	484
Grèce	1	1	1	1	1	1	1	2	2	1	1	1	1	3	3	3	5	11	11	8	11
Irlande	0	0	0	0	0	0	0	0		1	1	1	1	5	5	10	12	2	3	2	2
Italie	83	116	132	156	178	166	159	163	192	220	219	248	251	266	286	368	397	432	418	435	454
Luxembourg	1.519	2.038	2.195	2.374	2.530	2.491	2.525	2.534	2.687	2.811	2.851	2.971	3.103	3.164	2.977	3.813	4.127	4.306	4.349	4.366	4.517
Pays-Bas	4	7	9	10	15	10	9	10	8	17	17	18	19	25	21	34	40	44	48	49	45
Portugal	45	111	136	189	202	196	217	206	241	246	292	338	413	452	572	886	1.103	1.406	1.595	1.757	1.890
Royaume-Uni				1			2	3	3	5	3	4	6	7	7	14	18	27	28	24	26
Suède																	0	0	0	0	0
Estonie																		1	1	1	2
Hongrie																		3	4	6	5
Lettonie																		0	1	1	1
Lituanie																		0	0	0	0
Malte																		0	0	0	0
Pologne																		12	16	27	30
République tchèque																		2	1	1	3
Slovaquie																		1	1	1	1
Slovénie																		0	0	0	1
Chypre																		0	0	0	0
AUTRES PAYS D'EUROPE																					
Suisse	1	2	2	1	2	2	2	1		1	3	3	3	3	2	2	3	2	2	2	3
Ex-Yougoslavie	1	5	9	10	14	17	16	15	17	15	26	23	36	44	97	199	226	277	232	161	85
Bosnie-Herzégovine													2	3	60	88	112	152	161	160	158
Croatie														2	12	13	12	14	19	15	
Macédoie																		22	25	27	38
Serbie-Monténégro																		0	70	154	209
AUTRES PAYS																					
Brésil	1	1	1	1	2	2	2	3	4	3	4	3	3	3	4	7	7	5	9	11	10
Cap Vert	3	6	9	9	17	17	21	13	11	10	15	27	27	31	45	70	82	87	91	89	88
Etats Unis d'Amérique	1	1	1	1	1	1	1	2	4	4	6	6	6	4	4	6	5	5	7	9	8
Autres	2	5	4	5	6	9	7	6	12	18	28	32	39	41	92	167	230	252	281	316	395
DIVERS																					
Apatrides	4	6	4	7	8	6	7	5	5	7	7	9	8	7	5	13	16	25	28	34	26
Nationalité inconnue	9	15	17	19	18	17	19	18	24	30	39	58	88	94	85	96	128	153	138	121	57
TOTAL	1.774	2.466	2.695	2.990	3.219	3.163	3.244	3.249	3.507	3.711	3.839	4.103	4.409	4.564	4.715	6.398	7.237	8.074	8.415	8.736	9.068

Fichier FNS

Il ressort du tableau que les Luxembourgeois sont toujours les plus nombreux parmi les bénéficiaires.

Parmi les étrangers, ce sont les pays de l'Union européenne qui prédominent avec en tête les Portugais et les Français, puis les Italiens, les Allemands et les Belges. En ce qui concerne les pays non communautaires, sont à relever avant tout les ressortissants de l'ancienne Yougoslavie dont le nombre a explosé depuis 2000.

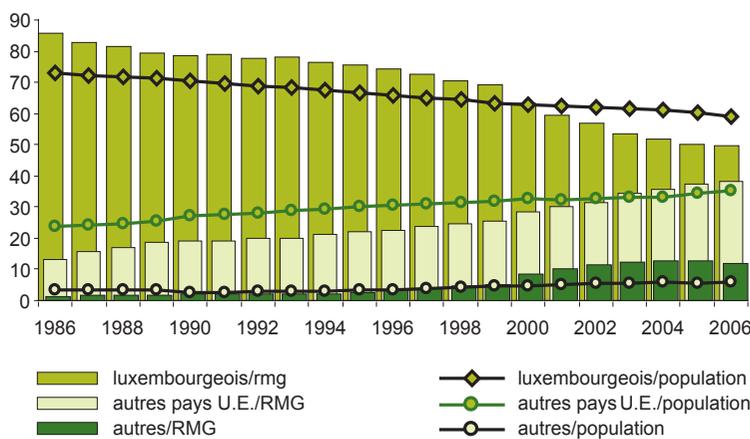
Les renseignements de ce tableau associés aux données sur l'état de la population fournissent en résumé les rapports suivants:

Figure 14. Répartition en % selon appartenance à différents groupes de pays

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Luxembourgeois/RMG	85,6	82,6	81,4	79,4	78,6	78,8	77,8	78,0	76,6	75,7	74,3	72,4	70,4	69,3	63,1	59,6	57,0	53,3	51,7	50,0	49,8
Luxembourgeois/popul.	72,8	72,4	71,9	71,3	70,6	69,8	69,0	68,2	67,4	66,6	65,8	65,1	64,4	63,4	62,7	62,5	61,9	61,4	61,0	60,2	59,2
Autres pays U.E./RMG	13,1	15,7	16,8	18,8	19,3	19,0	19,9	20,1	21,2	21,9	22,4	23,7	24,8	25,6	28,5	30,3	31,6	34,4	35,7	37,4	38,1
Autres pays U.E./popul.	23,9	24,3	24,8	25,4	27,0	27,6	28,1	28,8	29,5	30,1	30,6	31,0	31,5	31,9	32,5	32,2	32,6	32,9	33,2	34,2	35,0
Autres/RMG	1,2	1,7	1,7	1,8	2,1	2,2	2,3	1,9	2,2	2,4	3,3	3,9	4,8	5,0	8,4	10,3	11,4	12,3	12,6	12,6	12,0
Autres/population	3,2	3,3	3,3	3,4	2,4	2,6	3,0	3,0	3,1	3,4	3,6	3,8	4,2	4,7	4,8	5,3	5,5	5,6	5,8	5,6	5,7

Fichier FNS

Figure 15. Evolution des rapports de nationalités dans la population totale et celle des bénéficiaires en %



Fichier FNS

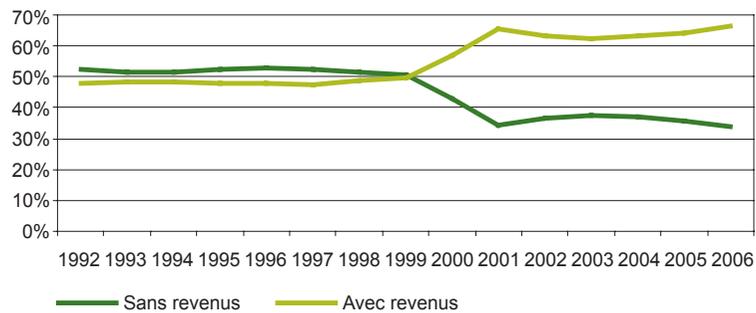
Le graphique ci-dessus reprend les données de la figure 14, et permet de comparer l'évolution des bénéficiaires luxembourgeois et non luxembourgeois par rapport à leur part dans la population de résidence totale au fil des années¹. Les bénéficiaires luxembourgeois, surreprésentés par rapport à leur part dans la population jusqu'en 2000, sont maintenant nettement sous-représentés. Les bénéficiaires des autres pays membres de l'UE se placent à un niveau légèrement au-dessus de leur moyenne dans la population depuis 2003. Quant aux bénéficiaires ressortissants des pays tiers ou de nationalité inconnue, leur part a plus que doublée depuis 1999, année depuis laquelle ce groupe de bénéficiaires est nettement surreprésenté par rapport à sa part dans la population.

1. STATEC Etat de la population, 2008 (<http://www.statistiques.public.lu>)

REVENUS PRIS EN COMPTE POUR LE CALCUL DU COMPLÉMENT

Les graphiques suivants, tirés d'un tableau de l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale (IGSS) du Rapport général de la Sécurité sociale de l'année 2006, montrent l'évolution des revenus pris en compte pour le calcul du complément RMG.

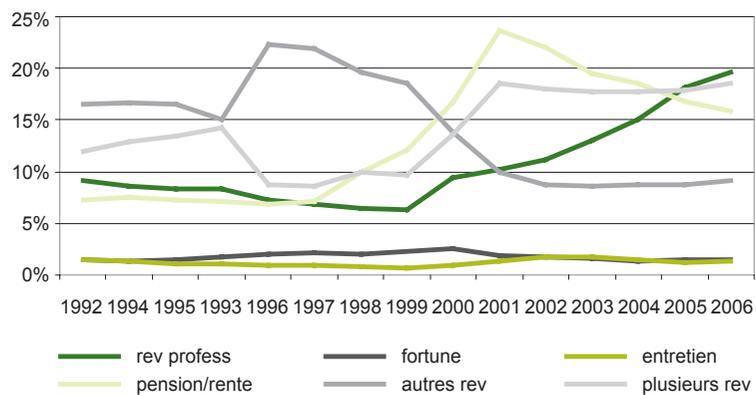
Figure 16. Evolution du pourcentage de ménages pour lesquels des revenus ont été pris en compte pour le calcul du RMG



SNAS (Source: IGSS Rapport général de la Sécurité sociale 2006)

Alors que les ménages bénéficiaires, qui en dehors du RMG disposaient encore d'autres revenus, rangeaient en dessous de 50 % jusqu'en 1999, ils augmentaient par la suite pour se situer au-dessus de 60 % depuis 2001. Parmi les revenus pris en compte, il est intéressant de constater que les revenus professionnels ont augmenté le plus, passant de 6% en 1999 à 20% en 2006 (cf. graphique ci-dessus). Cela revient à dire, que de plus en plus de ménages touchent une allocation complémentaire au titre du RMG alors qu'ils disposent déjà d'un revenu professionnel.

Figure 17. Evolution des pourcentages de certains revenus pris en compte pour le calcul du RMG



SNAS (Source: IGSS Rapport général de la Sécurité sociale 2006)

Répartition géographique des bénéficiaires du RMG

Les données concernant la répartition géographique des bénéficiaires ne sont pas collectées annuellement. Le tableau qui suit est établi à base du fichier SNAS du 31/12/2006.

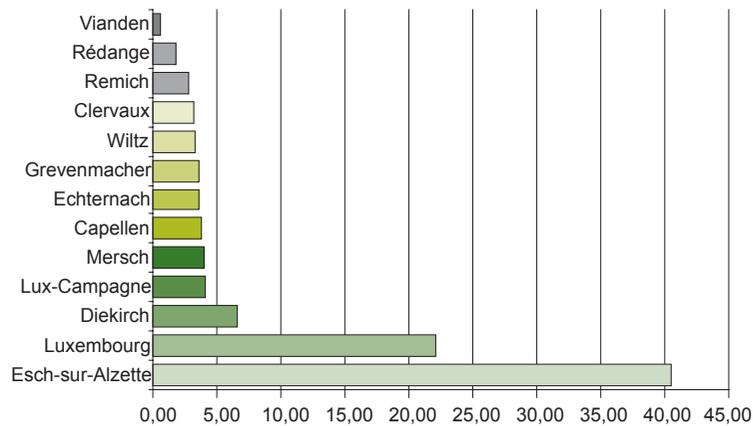
La répartition des bénéficiaires par canton est la suivante (la répartition par commune est indiquée en annexe):

Figure 18. Répartition des ménages et des membres bénéficiaires du RMG par canton

Canton	Ménages RMG	Ménages population	% ménages RMG	Membres RMG	Membres population	% membres RMG
Capellen	281	14838	1,89	580	39400	1,47
Clervaux	236	5322	4,43	487	13768	3,54
Diekirch	489	10222	4,78	827	28115	2,94
Echternach	269	5877	4,58	517	15842	3,26
Esch-sur-Alzette	3006	59576	5,05	5875	145529	4,04
Grevenmacher	269	9038	2,98	483	23731	2,04
Lux-Campagne	303	21585	1,40	609	53789	1,13
Luxembourg-Ville	1643	32645	5,03	2777	85858	3,23
Mersch	296	9684	3,06	573	25216	2,27
Rédange	133	5568	2,39	276	14997	1,84
Remich	210	7403	2,84	381	18316	2,08
Vianden	46	1611	2,86	92	4292	2,14
Wiltz	242	5058	4,78	570	12990	4,39

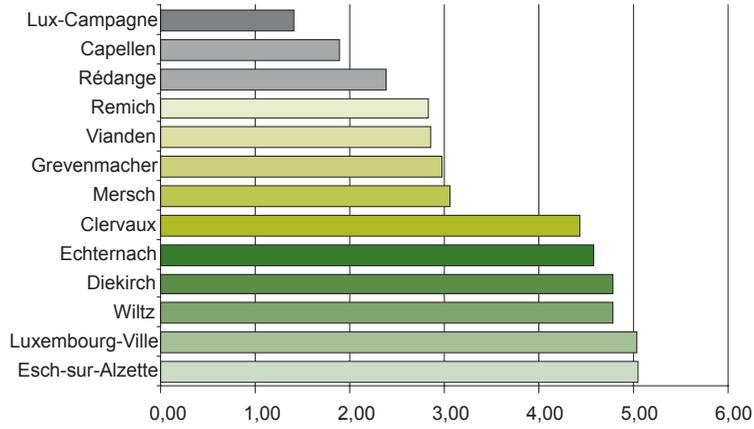
Fichier SNAS au 31/12/2006

Figure 19. Répartition des ménages du RMG par canton en %



Fichier SNAS au 31/12/2006

Figure 20. Pourcentage de ménages RMG par rapport au nombre de ménages par canton



Fichier SNAS au 31/12/2006

Caractéristiques du complément RMG

COMPLÉMENTS MOYENS VERSÉS AUX MÉNAGES

Le complément moyen effectivement versé a évolué de la façon suivante:

Figure 21. Evolution des compléments moyens par communauté domestique

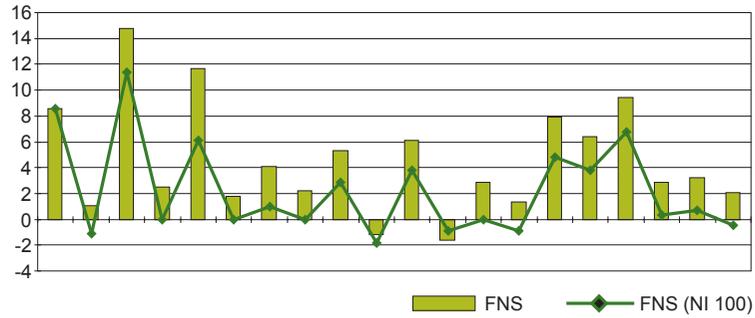
	1986	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
FNS+CDP	351	381	442	506	536	577	605	612	620	669	712	779	801	827	844
(n.i. 100)	82	89	98	104	105	108	110	109	108	113	118	125	126	127	126

Fichier FNS

L'analyse des augmentations progressives d'année en année fait ressortir une alternance biennale entre augmentation et stabilisation du complément moyen. Ceci peut être expliqué en partie par les différentes modifications de la loi et des règlements y relatifs:

- 1989: relèvement des taux de base
- 1991: extension de l'immunisation à tous les revenus de remplacement y compris les pensions
- 1993: relèvement des taux de base
- 1997: relèvement des taux par règlement grand-ducal du 20.01.1997
- 1999: relèvement des taux par règlement grand-ducal du 21.12.1998
- 2001: relèvement des taux par règlement grand-ducal du 16.01.2001
- 2003: relèvement des taux par règlement grand-ducal du 28.02.2003
- 2005: relèvement des taux par règlement grand-ducal du 28.06.2005

Figure 22. Progression des compléments moyens



Fichier FNS

COÛT DU RMG

Les chiffres repris dans le tableau qui suit comprennent les prestations brutes versées par le FNS, celles payées par les caisses de pension pour le compte du FNS ainsi que les cotisations à l'assurance-maladie des bénéficiaires de pension (part patronale à charge du FNS).

Figure 23. Coût du RMG de 1986 à 2006¹

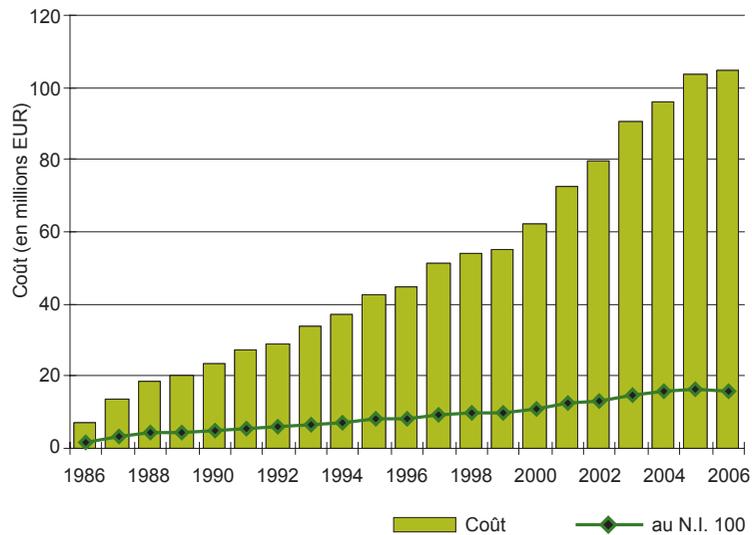
	Coût en millions €	taux de croissance	Coût au N.i. 100	taux de croissance
1986	6,93		1,63	
1987	13,46	94,31	3,14	92,39
1988	18,58	38,04	4,32	37,75
1989	20,21	8,78	4,56	5,47
1990	23,27	15,17	5,08	11,45
1991	27,17	16,73	5,72	12,50
1992	29,16	7,32	5,95	4,05
1993	33,64	15,38	6,66	11,87
1994	37,16	10,45	7,13	7,10
1995	42,47	14,30	8,00	12,20
1996	45,00	5,95	8,41	5,09
1997	51,37	14,15	9,38	11,59
1998	53,85	4,84	9,81	4,62
1999	54,87	1,89	9,90	0,84
2000	61,91	12,83	10,87	9,85
2001	72,72	17,46	12,38	13,89
2002	79,37	9,14	13,24	6,92
2003	90,38	13,87	14,92	12,71
2004	96,0	6,18	15,65	4,86
2005	103,52	7,87	16,17	3,33
2006	104,68	1,12	16,05	-0,73

Source: Statistiques IGSS

1. Extrait du rapport général de la sécurité sociale 2006 de l'Inspection générale de la sécurité sociale (p. 258).

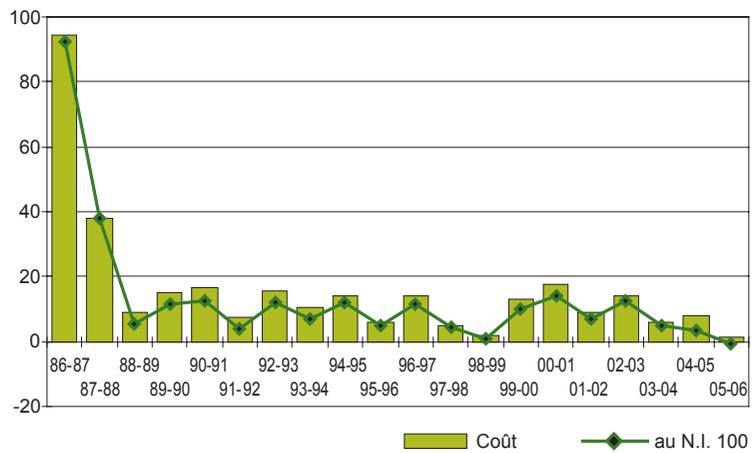
Le coût a augmenté d'année en année sans pourtant atteindre des taux de croissance exorbitants. Comme pour la progression du nombre de bénéficiaires, on retrouve ici des périodes d'accélération qui alternent avec des périodes de ralentissement. Ainsi, de 1996 à 1999, le taux de croissance a diminué jusqu'à atteindre 0,84%, mais, à partir de 1999, nous assistons à nouveau à une accélération très prononcée.

Figure 24. Evolution du coût du RMG de 1986 à 2006



Source: Statistiques IGSS

Figure 25. Evolution du taux de croissance du coût total (en %)



Source: Statistiques IGSS

Statistiques spécifiques SNAS

Activités d'insertion professionnelle

Les statistiques qui vont suivre ont été établies sur base des données des fichiers SNAS, arrêtés au 31 décembre des années 1999 à 2006, publiés dans les rapports d'activité annuels du SNAS¹. Les données des années 1996 à 1999 figuraient déjà au quatrième rapport sur le RMG, adressé à la Chambre des Députés en 2003 et ne seront plus reprises dans le présent rapport.

Situation par rapport à l'Administration de l'emploi (ADEM)

L'évolution du nombre de bénéficiaires soumis à la condition d'"être disponible pour le marché de l'emploi et prêt à accepter tout emploi approprié assigné par l'administration de l'emploi" (article 2(1)b) de la loi) est indiquée à la première ligne ("non dispensés") du tableau ci-dessous. On peut constater une croissance de ce nombre à partir de l'année 2002, qui va de pair avec l'augmentation du total des membres bénéficiaires. La tendance de diminution de la proportion des non dispensés a ainsi été adoucie, et le pourcentage évolue autour des 9 % depuis 2002.

Les bénéficiaires RMG ayant la reconnaissance de travailleur handicapé figurent parmi les non dispensés, étant donné que l'inscription à l'ADEM est une condition liée à leur statut.

Figure 26. Situation par rapport à l'ADEM

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
non dispensés ADEM	1282	1068	1081	1038	1100	1138	1298	1262
travailleurs handicapés							163	270
DISPENSES POUR:								
âge élevé du bénéficiaire	1781	1579	1798	1610	1639	1553	1435	1432
enfants en âge scolaire	2076	2110	2435	2643	3144	3715	4336	4071
incapacité permanente ou transitoire	2116	2122	2621	2902	3131	2967	2635	2519
enfants à élever/personne à soigner	567	443	462	411	443	497	433	365
en instance	204	258	216	217	275	223	180	174
occupation professionnelle	178	168	293	352	450	594	826	1261
membres non bénéficiaires	328	323	712	838	1057	1252	1490	1538
dispenses pour dépassement plafond							282	503
Autres	151	680	406	486	724	814	797	651
TOTAUX	8683	8751	10024	10497	11963	12753	13875	14046

Rapports d'activité SNAS 99-06

Concernant les dispenses, différents changements peuvent être constatés:

Ainsi, le nombre de membres bénéficiaires dispensés en raison de leur âge élevé (normalement à partir de soixante ans) a nettement diminué (20,51% en 1999 à 10,20% en 2006), tandis que le nombre d'enfants en âge scolaire a augmenté en même temps (23,91% en 1999 à 28,98% en 2006).

1. A noter que les statistiques SNAS diffèrent de celles des fichiers CDP/FNS (Figure 1.), notamment par le fait que les dernières ne tiennent pas compte des communautés domestiques qui touchent uniquement l'indemnité d'insertion (donc sans allocation complémentaire FNS).

Dans la catégorie "incapacité permanente ou transitoire" (ligne 3, fig. 26.), où sont regroupées:

- les dispenses accordées par le médecin du Contrôle médical;
- les dispenses transitoires pour raisons diverses;
- les hospitalisations,

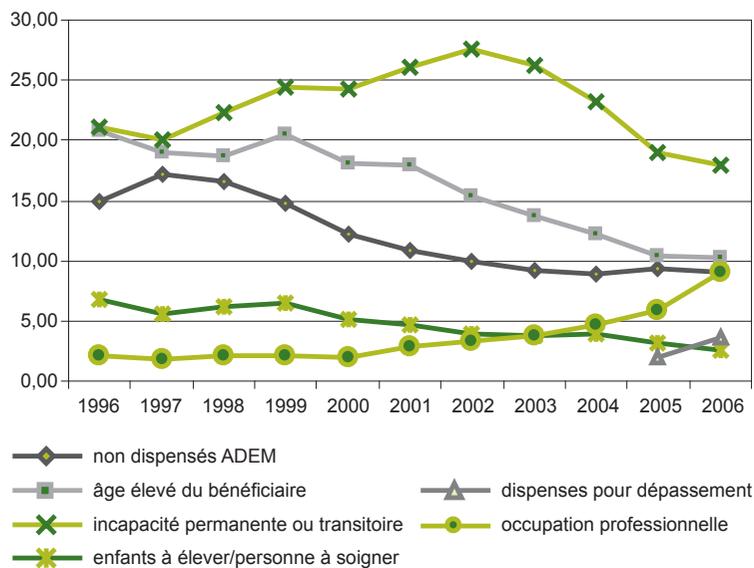
on peut constater que le nombre absolu des personnes concernées a atteint son maximum en 2003 (avec 26,17 %) et a commencé à diminuer d'année en année depuis (avec 17,93% en 2006).

Les articles 2(3)a) et 2(3)b) de la loi prévoient des dispenses pour les bénéficiaires qui élèvent un enfant ou qui soignent une personne atteinte d'une infirmité grave, nécessitant l'aide constante d'une tierce personne (ligne 4, fig. 26.). La proportion de dispensés de cette catégorie a diminué depuis l'an 1999, probablement suite à la suppression de la dispense d'office pour le parent qui élève un enfant âgé de moins de six ans par la loi du 29 avril 1999 portant création du droit à un revenu minimum garanti.

La catégorie "autres" (ligne 9, fig. 26.) concerne les bénéficiaires récents, dont les dossiers sont actuellement en voie d'instruction, ou bien ceux dont la situation a changé et dont les projets d'insertion sont à redéfinir. Bon nombre de ces dossiers concernent également des jeunes membres devenus majeurs, dont une majorité est normalement dispensée pour pouvoir suivre des études ou une formation professionnelle. Quelques ménages comprennent également des membres non-bénéficiaires. Ceux-ci ne sont évidemment pas soumis aux conditions sous rubrique.

Le graphique ci-dessous montre l'évolution proportionnelle des catégories qui ont connu un changement dans le temps:

Figure 27. Evolution de certaines catégories de dispensés ADEM



Rapports d'activité SNAS 96-06

Une nouvelle catégorie de dispense, celle pour dépassement de plafond, a fait apparition à partir de l'année 2005. En effet, en mars 2005 le SNAS a décidé de plafonner la durée des activités d'insertion professionnelle de la loi RMG à un total de 40 heures de travail hebdomadaire par ménage bénéficiaire, y compris les heures prestées dans le cadre d'un contrat de travail normal par un ou plusieurs membres du ménage concerné. Avec une activité supplémentaire d'un membre de leur ménage, ces bénéficiaires dépasseraient le plafond des taux RMG prévus.

En ce qui concerne la catégorie des bénéficiaires dispensés pour occupation professionnelle, il s'agit de personnes qui ont un emploi et dont le revenu immunisé est inférieur au revenu minimum garanti à leur ménage. A noter que ce taux continue d'accroître depuis l'an 2000, et atteint 8,98% en 2006

Situation par rapport aux activités d'insertion professionnelle

Le nombre de personnes dispensées des activités d'insertion professionnelle est moins important que celui des personnes dispensées de la condition de disponibilité pour le marché de l'emploi. En effet, parmi les bénéficiaires reconnus inaptes pour le marché de l'emploi, nombreux sont ceux qui sont néanmoins capables de fournir un travail d'utilité collective adapté à leurs capacités. Les activités proposées à l'article 10 de la loi RMG se distinguent du marché normal de l'emploi par une plus grande flexibilité au niveau des exigences, de la durée de travail et des obligations incombant à l'employeur. La nature des travaux à effectuer se situe dans un spectre très large, offrant de grandes possibilités d'adaptation à des situations individuelles.

La proportion de personnes soumises à la condition de participer aux activités d'insertion professionnelle (ligne 1, fig. 28.) est en diminution en nombre absolu depuis 2003, avec un nombre total de bénéficiaires en croissance constante. En nombre relatif, la proportion des non-dispensés reste en diminution depuis 1999 (de 23,43 % en décembre 1999 à 11,91 % en décembre 2006).

Les définitions des catégories de dispensés reprises dans le tableau qui suit sont similaires à celles données pour la figure 28, sauf pour les bénéficiaires RMG ayant la reconnaissance de travailleur handicapé. Alors qu'au tableau 28, concernant les inscriptions à l'ADEM, ils sont tous considérés comme non dispensés, certains d'entre eux peuvent néanmoins être dispensés temporairement de la participations aux activités d'insertion professionnelle. En l'occurrence, il s'agissait de 194, dont 65 femmes et 129 hommes. Les autres 76 travailleurs handicapés figurent parmi les non dispensés du fait qu'ils restaient encore affectés, de plein gré, à une activité d'insertion professionnelle dans le cadre de la loi RMG.

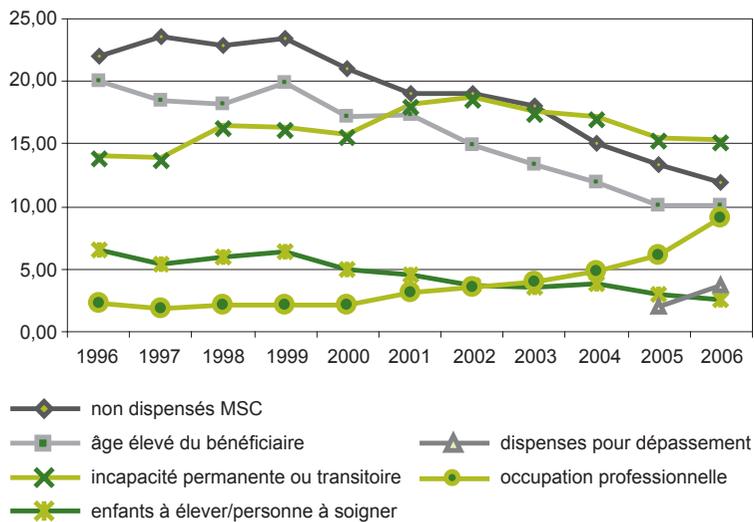
Sauf le fait que dans la catégorie "incapacité permanente ou transitoire" le nombre de bénéficiaires est généralement plus élevé, les résultats sont comparables à ceux obtenus pour la situation par rapport à l'ADEM et ne donnent pas lieu à des commentaires supplémentaires.

Figure 28. Situation par rapport aux activités d'insertion professionnelle

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
non dispensés MSC	2034	1839	1901	2003	2151	1919	1861	1673
DISPENSES POUR:								
âge élevé du bénéficiaire	1725	1505	1742	1562	1597	1523	1409	1417
enfants en âge scolaire	2075	2131	2453	2659	3159	3727	4350	4074
incapacité permanente ou transitoire	1416	1382	1824	1971	2111	2194	2150	2145
travailleurs handicapés					0	0	102	194
enfants à élever/personne à soigner	554	438	458	392	425	484	414	353
en instance	206	269	220	225	278	228	183	192
occupation professionnelle	185	183	311	369	470	616	850	1283
membres non bénéficiaires	330	323	720	846	1069	1263	1505	1559
dispenses pour dépassement plafond					0	0	282	515
Autres	158	681	395	470	703	799	769	641
TOTAUX	8683	8751	10024	10497	11963	12753	13875	14046

Rapports d'activité SNAS 99-06

Figure 29. Evolution de certaines catégories de dispensés MSC



Historique des activités d'insertion professionnelle

Figure 30. Historique des activités en cours au mois de décembre

AIP ^a	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06
PR											21	37	21	25
FO	199	221	246	238	198	261	341	4	20	9	13	10	14	5
AT	259	304	287	303	316	320	309	15	47	27	0	0	0	0
ATI	197	251	346	482	634	720	723	1346	1476	1509	1495	1179	900	685
SE	0	4	14	27	27	32	28	29	39	30	55	110	145	163
CS													121	302
TOT	655	780	893	1050	1175	1333	1401	1394	1582	1575	1584	1336	1201	1180

Fichiers SNAS 93-06

a. AIP=activités d'insertion professionnelle; FO=activités de formation; AT=affectedations temporaires; PR=préparation et recherche assistées d'une activité; ATI=affectedations temporaires indemnisées; SE=stages en entreprise; CS=contrats subsidiés

La baisse sensible du nombre d'activités depuis 2003 peut s'expliquer en grande partie par

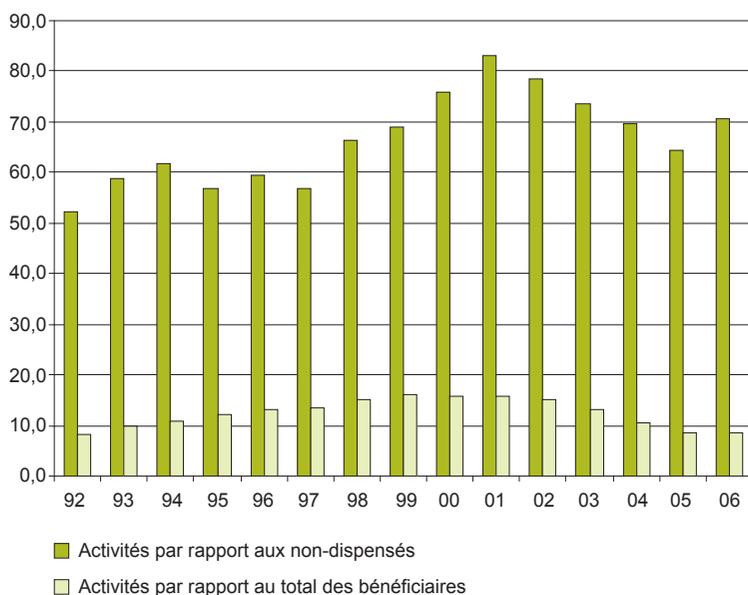
- la baisse générale du nombre de bénéficiaires éligibles pour une activité d'insertion professionnelle (2151 en 2003 et seulement 1673 en 2006);
- le départ des personnes tombant sous l'effet de la loi du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées. Concernant les travailleurs handicapés, un revirement est attendu pour l'année 2007, étant donné que le SNAS, d'un commun accord avec le Fonds national de solidarité, a décidé de ne plus appliquer le principe de subsidiarité aux personnes ayant la reconnaissance de travailleur handicapé. En effet, cela redonne aux concernés la faculté d'opter pour le bénéfice du RMG et de devenir de ce fait rééligible, le cas échéant, pour les activités d'insertion de la loi RMG;
- le plafonnement du nombre d'heures d'activation par ménage à 40 heures par semaine, pour éviter le dépassement des limites des prestations du RMG fixées à l'article 5 de la loi. Cette disposition a pour effet, non seulement de limiter les activités d'insertion par ménage à 40 heures par semaine, mais elle exclue aussi du bénéfice d'une activité d'insertion tout membre d'un ménage, dans lequel un autre membre est déjà engagé à raison d'un contrat de travail de 40 heures par semaine.

Depuis leur création par la loi modificative de 1993, ce sont surtout les affectations temporaires indemnisées (ATI) qui ont connu le taux de croissance le plus élevé, aux dépens des affectations temporaires non-indemnisées (AT), supprimées en 1999. Depuis 2002, le nombre de stages en entreprise (SE) est en progression, aux dépens des ATI qui sont en recul depuis cette même année. Concernant la mise en œuvre des dispositions de l'article 13, alinéa 3 de la loi RMG, suivant lequel le FNS peut participer aux frais de personnel occasionnés par l'engagement d'un bénéficiaire de l'indemnité d'insertion moyennant un contrat de travail, nous constatons que le nombre de ces contrats subsidiés augmente depuis l'introduction en 2005.

Figure 31. Evolution du pourcentage de bénéficiaires en activité aux mois de décembre à partir de l'année 1995

	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06
nombre de non-dispensés:	1571	1765	2063	2005	2034	1839	1901	2003	2151	1919	1861	1673
activités en % par rapport aux non-dispensés AIP:	56,8	59,5	57,0	66,5	68,9	75,8	83,2	78,6	73,6	69,6	64,5	70,5
nombre de bénéficiaires:	7433	8015	8752	8785	8683	8751	10024	10497	11963	12753	13875	14046
activités en % par rapport au total des bénéficiaires:	12,0	13,1	13,4	15,2	16,1	15,9	15,8	15,0	13,2	10,5	8,7	8,4

Rapports d'activité SNAS 95-06



Par rapport au total des bénéficiaires non-dispensés des activités d'insertion professionnelle, les bénéficiaires sous contrat représentent une proportion plutôt constante entre 64,5 % et 78,6 % depuis 2002. Par rapport au total des membres des ménages bénéficiaires du RMG, après passage de 8,1 % en 1992 à 16,1 % en 1999, cette proportion est depuis en diminution pour atteindre 8,4% en 2006.

Figure 32. Résultats annuels concernant les indemnités d'insertion (en €)

	1999	2000 ^a	2001	2002	2003	2004	2005	2006
nombre total des indemnisés	1022	2093	2605	2582	2503	2651	2095	1845
montant total des indemnités virés	10458425	14949188	21098678	22316689	23393907	21853516	18493849	14909653
montant total des impôts retenus	187462	305614	289725	212227	270513	290341	229985	224774
saisies/cessions	176812	214908	377949	366860	339758	342177	343320	241804
participation contrats subsidiés								3332996

Rapports d'activité SNAS 99-06

a. La croissance outre mesure du nombre d'indemnités d'insertion en 2000 est le résultat du reclassement, suite à la mise en vigueur de la loi du 29 avril 1999, des mesures jusqu'alors non-indemnisées en activités indemnisées.

Activités en cours au 31 décembre 2006

Pour une analyse plus détaillée des activités en cours, sont utilisées les statistiques de décembre 2006.

Figure 33. Activités en cours au mois de décembre 2006

	FEMMES		HOMMES		TOTAL	
mesures de formation	3	0,25%	2	0,17%	5	0,42%
préparation et recherche assistée	8	0,68%	17	1,44%	25	2,12%
affectations temporaires indemnisées	282	23,90%	403	34,15%	685	58,05%
stages en entreprise	73	6,19%	90	7,63%	163	13,81%
Contrats subsidiés	149	12,63%	153	12,97%	302	25,59%
TOTAUX	515	43,64%	665	56,36%	1180	100,00%

Fichier SNAS du 31.12.06

COMMENTAIRES :

a. Rapport des sexes concernant la participation aux activités d'insertion professionnelle

Le nombre de bénéficiaires soumis à la condition de participer aux activités d'insertion professionnelle est en nette diminution depuis 2003, aussi bien pour les hommes que pour les femmes. Cependant il a été constaté que le nombre de femmes soumises à la condition de participer aux activités d'insertion professionnelle reste moins important que celui relevé parmi les hommes, même si cette différence a nettement diminué. En effet, en décembre 2006, le pourcentage des non-dispensés parmi les femmes était de 10,12 (15,77 en 2002) et de 13,94 (22,93 en 2002) chez les hommes.

La comparaison des pourcentages respectifs des activités par rapport au total des non-dispensés des deux sexes, donne le résultat suivant:

Figure 34. Participation des non dispensés ADEM

	Non dispensés de l'ADEM	Inscrits ADEM	Taux d'inscription	Participation aux activités	Taux de participation
Femmes	683	517	75,70%	242	35,43%
Hommes	849	607	71,50%	337	39,69%
Total	1532	1124	73,37%	579	37,79%

Fichier SNAS du 31.12.06

Figure 35. Participation des non dispensés des AIP

	Non dispensés des activités	Inscrits ADEM	Taux d'inscription	Participation aux activités	Taux de participation
Femmes	756	485	64,15%	353	46,69%
Hommes	917	568	61,94%	494	53,87%
Total	1673	1053	62,94%	847	50,63%

Fichier SNAS du 31.12.06

b. Durées moyennes des activités en cours

La durée moyenne des affectations temporaires indemnisées est passée de 16 (en 2000), 22,8 (en 2002), 26,2 (en 2004) à 34,8 mois en 2006.

Figure 36. Durée moyenne des activités en cours

	Femmes		Hommes		Total	
	N	Mois	N	Mois	N	Mois
Activités de formation	3	23,49	2	35,50	5	28,29
Préparation et recherche assistée	8	4,44	17	2,58	25	3,18
Affectations temporaires indemnisées	282	30,74	403	37,64	685	34,80
Stages en entreprise	73	4,31	90	4,91	163	4,64
Contrats subsidiés suivant article 13,3	149	10,74	153	9,71	302	10,22

Fichier SNAS du 31.12.06

c. Personnes non dispensées sans activité en cours au 31 décembre 2006

Le nombre de personnes obligées d'être disponibles pour le marché de l'emploi au 31 décembre 2006 s'élevait à 1532, dont 270 ayant le statut de travailleur handicapé (cf. figure 26.). 1124 étaient inscrits comme demandeurs d'emploi à l'ADEM, et de ces derniers 579 participaient à une activité d'insertion professionnelle (AIP), ce qui correspond à un taux d'occupation de 51,51% des demandeurs inscrits (37,79% des non dispensés).

En ce qui concerne les personnes soumises à l'obligation d'être disponibles pour les activités d'insertion professionnelle, leur nombre s'élevait au 31 décembre 2006 à 1673, travailleurs handicapés non inclus (cf. figure 28.), dont 847 participaient aux activités d'insertion. Cela correspond à un taux d'occupation de 50,63% des bénéficiaires concernés.

d. Bénéficiaires de l'indemnité d'insertion affectés aux ateliers spécialisés

Parmi les 1584 bénéficiaires de l'indemnité d'insertion au 31.12.2003, il y en a 383 qui sont considérés comme personnes majeures qui ne sont pas en état de gagner leur vie dans les limites prévues par la loi RMG. Ils ont été soumis à des activités d'insertion professionnelle auprès des ateliers adaptés à leurs besoins. La majorité de ces personnes ont été éligibles pour une prestation au titre de la loi du 12/09/2003 relative aux personnes handicapées et elles sont sorties du dispositif du RMG depuis l'entrée en vigueur de cette loi au 01/06/2004.

e. Niveau d'études des bénéficiaires non dispensés de la participation aux activités d'insertion professionnelle

Figure 37. Niveau d'études des bénéficiaires non dispensés

Niveau de formation	FEMMES	HOMMES
éducation différenciée	5	8
études primaires complémentaires	207	259
études primaires non terminées	57	62
études professionnelles (CAP/CATP)	54	87
études professionnelles (maîtrise)	0	3
études professionnelles inachevées	27	42
études secondaires	27	29
études secondaires inachevées	46	39
études secondaires premier cycle (11ème)	7	10
études supérieures achevées	18	36
études supérieures inachevées	6	10
formation scolaire pas (re)connue	61	80
Total	515	665

Fichiers SNAS du 31.12.2006

f. Antécédents professionnels des bénéficiaires non dispensés de la participation aux activités d'insertion professionnelle

Figure 38. Antécédents professionnels des bénéficiaires non dispensés

Domaine d'activité principal	FEMMES	HOMMES
Alimentation	24	22
Ateliers et Artisanat	10	51
BT-G.O.Génie civil	0	57
BT-S.O.	0	50
Bureautique	54	37
Commerce	57	42
Education et soins	8	5
Garage et Ateliers MEC.	0	18
Horesca	66	52
Industrie	13	34
Industrie métallique	0	17
Métiers de la terre	0	4
Secteur de santé	9	4
Services	113	21
Services divers	1	6
Terre et nature	4	23
Transport	0	23
Sans ou inconnus	156	199
Total	515	665

Fichiers SNAS du 31.12.2006

g. Service national de santé au travail

Pour toute participation à une activité d'insertion, un examen d'embauche est demandé au service national de santé au travail (SNST). Pour les 1180 activités d'insertion en cours au 31.12.2006, la situation concernant le SNST était la suivante:

Figure 39. Situation des examens d'embauche au SNST

validité à durée indéterminée	95
validité avec échéance au-delà du 31.12.2006	930
échéance échue avant le 31.12.2006	101
validité non saisie/demandes patronales à faire	54
Total	1180

Fichiers SNAS du 31.12.2006

h. Analyse des raisons d'expiration des activités d'insertion venues à terme au courant de 2006

Vu le caractère temporaire des mesures et malgré leur durée moyenne relativement élevée, les changements sont néanmoins très fréquents au cours de l'année. Ce fait est bien illustré par le nombre important de mesures qui ont pris fin au courant de l'année 2006.

L'analyse des raisons pour lesquelles elles ont pris fin donne les résultats suivants:

Figure 40. Fréquence et raisons d'expiration des activités d'insertion professionnelle

Cause Fin	Affecta-tions indem-nisées		Forma-tions		Stages en entre-prise		Prépara-tion et re-cherche assistée		Contrats subsidiés		TOTALS		TOTALS	
	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	FEMMES	HOMMES		
Autre mesure	37	63	1	1	14	15	9	16	0	0	61	15,52%	95	18,38%
Dispense	25	43	0	0	10	9	0	1	0	0	35	8,91%	53	10,25%
Fin 52 semaines	6	15	1	0	0	1	0	1	0	0	7	1,78%	17	3,29%
Fin de droit	18	23	0	0	5	6	0	2	0	0	23	5,85%	31	6,00%
Rupture/Suspens	3	15	0	0	2	12	1	0	5	11	11	2,80%	38	7,35%
Reprise FNS	68	86	4	1	43	45	9	18	0	0	124	31,55%	150	29,01%
Insertion professionnelle	22	19	1	0	7	13	1	1	5	2	36	9,16%	35	6,77%
Contrats subsidiés	41	38	0	0	54	56	1	4	0	0	96	24,43%	98	18,96%
TOTAL / sexe	220	302	7	2	135	157	21	43	12	13	395	43,19%	517	56,81%
TOTAUX	522	9	292	64	23	910								

Fichiers SNAS au 31.12.2006

A remarquer que les taux des "Reprises FNS", c'est-à-dire les cas pour lesquels une nouvelle activité n'était pas disponible, étaient les plus élevés pour les deux sexes (31,55% et 29,01%).

Suivent les contrats subsidiés. En effet, 24,43% des activités chez les femmes et 18,96% des activités chez les hommes se terminaient par un contrat de travail subventionné. Ensemble avec les insertions professionnelles, les femmes ayant signé un contrat de travail totalisent le meilleur taux. A noter que le pourcentage des bénéficiaires parvenus à réintégrer le marché normal du travail est le plus élevé pour les stages en entreprise (45%), suivi des contrats subsidiés (30%) et des affectations temporaires indemnisées (23%).

Notons encore que dans 15,52% des cas chez les femmes et 18,38% des cas chez les hommes, l'arrêt de mesure fut suivi d'une autre activité d'insertion. Il s'agit d'un changement du type d'activité ou d'un changement du lieu d'affectation. Le taux de rupture de la part du bénéficiaire, suivie du retrait de l'indemnité d'insertion, fut plus important chez les hommes (7,35%).

Organismes d'affectation

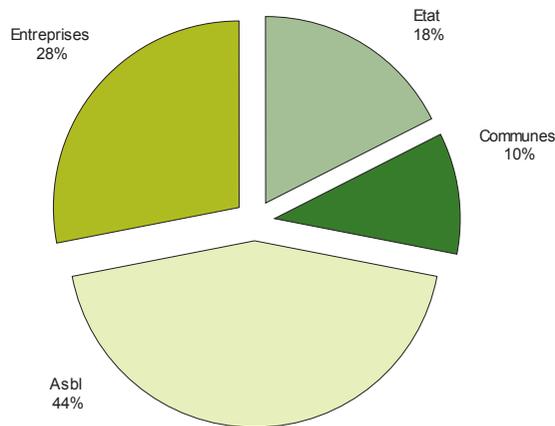
Le tableau qui suit donne un aperçu sur les organismes auxquels étaient affectés les bénéficiaires d'un complément au RMG ou d'une indemnité d'insertion.

Figure 41. Organismes d'affectation

ORGANISMES		Nombre	%	%
ETAT	ministères/administrations/services	71	6,02	
	établissements publics SERVIOR	83	7,03	
	établissements hospitaliers	53	4,49	17,54
COMMUNES	administrations/services	115	9,75	
	syndicats d'initiative	8	0,68	10,42
ASSOCIATIONS PRIVEES (asbl)	centres d'accueil p/ enfants	27	2,29	
	centres d'accueil p/ jeunes/adultes	268	22,71	
	centres d'accueil p/ personnes âgées	69	5,85	
	centres d'accueil p/ personnes handicapées	86	7,29	
	autres	68	5,76	43,90
ENTREPRISES	divers	332	28,14	28,14
TOTAL		1180	100,00	100,00

Fichier SNAS du 31.12.06

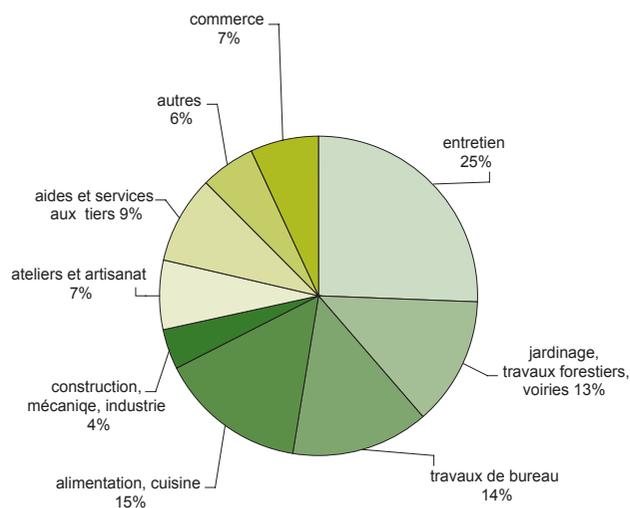
Figure 42. Répartition des organismes d'affectation



En résumé, 18% des activités ont lieu auprès de l'Etat, 10% auprès des communes, 44% auprès des associations privées sans but lucratif. 28% des activités ont lieu dans des entreprises, pourcentage qui est en nette croissance depuis la revalorisation des stages en entreprise et l'introduction du contrat subsidié.

Tâches effectuées

Figure 43. Répartition des tâches effectuées



Un quart des tâches effectuées dans le cadre des affectations temporaires indemnisées sont des travaux d'entretien d'immeubles (femme de charge, aide-ménagère, homme-à-tout-faire, etc.). Viennent ensuite les catégories alimentation/cuisine avec 15%, les tâches administratives avec 14%, et les travaux en rapport avec l'entretien des alentours (jardinage, parcs, forêts, ...) avec 13%.

Remarques

Concernant l'application de l'article 1^{er} de la loi RMG

Depuis la mise en vigueur de la loi RMG, le SNAS était tenu d'activer tous les membres de la communauté domestique qui étaient aptes au travail et à qui une dispense n'était pas accordée. Si pendant les premières années, cette politique d'activation ne posait pas de problèmes, cela se présentait autrement avec l'introduction des activités d'insertion indemnisées. En effet, la durée de ces activités n'était plus tributaire du montant de l'allocation complémentaire due au ménage, mais elle était normalement fixée à 40 heures par semaine, pour chaque membre apte au travail. De ce fait, si dans un ménage, par exemple, un premier adulte travaillait déjà à plein temps, et que le ménage touchait encore un complément - normalement très petit - au titre du RMG, le deuxième adulte était malgré tout supposé être disponible, sauf dispense, pour une activité d'insertion indemnisée de 40 heures par semaine. Il va de soi que de cette façon, ce ménage ne touchait plus que la petite allocation complémentaire, mais une indemnité correspondant au montant du salaire social minimum, versée par le FNS, venait s'ajouter au revenu du premier adulte.

Alors que le SNAS, avec cette stratégie, était en ligne avec les orientations prônées au niveau communautaire sur la voie de dispositifs d'aide sociale activants, il s'est avéré néanmoins, que cette promotion de l'inclusion active de tous les membres peut procurer au ménage bénéficiaire un revenu supérieur aux limites fixées à l'article 5 de la loi RMG. En effet, le revenu minimum garanti à un ménage de deux adultes est actuellement de 1719,78 €. Avec deux activités d'insertion professionnelle ou la combinaison d'une activité professionnelle normale avec une activité d'insertion professionnelle indemnisée à temps plein, ce ménage, avec un revenu d'au moins 2 fois le salaire social minimum, dépasse de loin les limites fixées par la loi RMG.

Il s'avérait aussi, que le fait de disposer de deux activités d'insertion professionnelle peut constituer, pour certains ménages bénéficiaires, une entrave sérieuse à la recherche active d'un emploi. En effet, pourquoi aller chercher un travail sur le premier marché de l'emploi si de toute façon on ne s'attend pas à toucher un salaire plus élevé que l'indemnité d'insertion.

Voilà pourquoi, en mars 2005, le SNAS a décidé de plafonner la durée des activités d'insertion professionnelle de la loi RMG à un total de 40 heures de travail hebdomadaire par ménage bénéficiaire, y compris les heures prestées dans le cadre d'un contrat de travail normal par un ou plusieurs membres du ménage concerné.

En pratique, cela signifie que:

Un ménage, comprenant plusieurs membres éligibles pour une activité d'insertion professionnelle, peut bénéficier au maximum d'une activité à temps plein. Préférence est donnée au membre bénéficiaire qui a le plus de chances d'affranchir le ménage du RMG. En cas de désaccord, deux activités d'insertion à raison de 20 heures par semaine peuvent être proposées aux membres concernés.

Si une activité de 40 heures par semaine est organisée pour un premier membre du ménage, ou si le total de 40 heures est déjà atteint par un ou plusieurs contrats de travail, les autres membres éligibles n'ont plus droit à l'organisation d'une activité indemnisée dans le cadre du RMG.

Par analogie aux dispositions de l'article 19 de la loi RMG, une dérogation est cependant appliquée à ce principe. Ainsi, au cas où un enfant de moins de 25 ans fait partie du ménage, le revenu professionnel de cet enfant n'est pas pris en compte jusqu'à concurrence du niveau du RMG défini à l'article 5(1). De ce fait, les ascendants peuvent, dans ce cas particulier, être activés et se voir attribuer une activité d'insertion professionnelle à raison de 40 heures au maximum.

Cette nouvelle orientation, si elle correspond mieux au titre de la loi, n'est pourtant pas dénuée de points d'interrogation. Ce qui fait le plus de soucis, est le fait que la reproduction du schéma traditionnel de l'homme qui travaille et de la femme qui reste au foyer en est trop souvent la conséquence. En effet, parmi les 515 bénéficiaires dispensés de la participation aux activités d'insertion en raison du dépassement du plafond RMG en 2006¹, il y avait 432 femmes et seulement 83 hommes.

1. Figure 30: Situation par rapport aux activités d'insertion professionnelle

Concernant les activités d'insertion professionnelle (AIP)

En général, on constate que le nombre des AIP est en baisse depuis 2003. Les raisons en sont évoquées dans les statistiques plus haut dans ce rapport¹.

A cela s'ajoute le fait que la population cible se voit de plus en plus prise en charge par des mesures de l'Administration de l'emploi (ADEM). La loi du 12 février 1999 concernant la mise en œuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi a créé des mesures pour des personnes adultes difficiles à placer. Ces mesures ont connu un essor quantitatif impressionnant. Par la loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien de l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement, les initiatives pour faire face à une augmentation constante du taux de chômage au Luxembourg se voient intensifiées. A citer en outre le projet de loi NO 5144 "contribuant au rétablissement du plein emploi", qui réglera "l'intervention de l'Etat dans l'organisation et le financement d'initiatives prises par les employeurs en matière de lutte pour l'intégration des demandeurs d'emploi difficiles à insérer ou réinsérer sur le marché du travail (...)".

On peut en conclure qu'une partie de la population cible, commune au SNAS et à l'ADEM, bénéficiera de plus en plus de mesures de l'ADEM. Certains d'entre eux n'auront plus besoin de faire une demande RMG, ou du moins seront dispensés des AIP.

Pour les personnes aptes à intégrer le marché de l'emploi il existe donc à l'heure actuelle une offre assez large.

Cela n'est pas de même pour les nombreuses personnes bénéficiaires du RMG pour qui le 1er marché de l'emploi ne sera abordable qu'à long terme ou pour lesquelles une telle insertion ne sera jamais accessible. Il s'agit des personnes qui, malgré un accompagnement intense, ne sont pas aptes à travailler en dehors du cadre des AIP. En outre, il y a celles qui sont actuellement dispensées, à long terme ou définitivement, de toute mesure d'insertion professionnelle. Ces chômeurs de longue durée, extrêmement difficiles à placer, présentent souvent des entraves multiples (maladies physiques et psychiques, absence de flexibilité et de mobilité, dépendances, dépressions, manque d'estime de soi, ...) qui empêchent une insertion professionnelle. Ils ne peuvent pas acquérir le statut de travailleur handicapé vu l'absence d'un diagnostic précis.

Cette exclusion peut conduire à des problèmes tels que l'isolation sociale ou la détérioration de la situation en général. Voilà pourquoi, les concernés ont besoin d'un suivi socio-pédagogique adéquat, en accord avec la philosophie de la loi RMG qui veut qu'il ne suffit pas d'assurer la situation financière des bénéficiaires, mais qu'il faut tenter d'améliorer la situation globale des concernés.

Ceci implique, qu'il faudra penser à l'avenir à développer des mesures mieux adaptées à cette tranche de la population des bénéficiaires du RMG qui n'arrivent pas à remplir les exigences des activités d'insertion professionnelles actuelles. La Commission Européenne est elle aussi consciente de la nécessité d'agir dans cette direction. Elle souligne dans une communication du 17 octobre 2007 "l'intégration active des personnes les plus éloignées du marché de l'emploi... en vue d'une modernisation de la protection sociale dans l'intérêt d'une plus grande justice sociale...".

1. Figure 32: Historique des activités en cours aux mois de décembre

C. PAUVRETÉ - EXCLUSION/INCLUSION SOCIALE - COHÉSION SOCIALE (VEILLE DOCUMENTAIRE)

Depuis son adoption par le Conseil européen de Lisbonne en mars 2000, la stratégie communautaire en matière de lutte contre la pauvreté, mise en oeuvre dans le cadre d'une méthode ouverte de coordination, a une fonction d'impulsion importante au niveau des politiques nationales afférentes.

Ainsi, les Etats membres ont soumis en 2001 et en 2003 des plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale (PAN-inclusion).

Ces plans rencontrant étroitement la thématique du rapport du Conseil supérieur de l'action sociale (CSAS) tel que prévu à l'article 39 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti (loi RMG), le CSAS avait choisi, en 2003, d'annexer les PAN-inclusion nationaux à son rapport.

Depuis, les PAN-inclusion sont partie intégrante de Rapports de stratégie nationaux sur la protection sociale et sur l'inclusion sociale (RSN-PSIS) et, face au constat qu'il n'y a pas de lien mécanique entre croissance économique et cohésion sociale, la sensibilisation à la thématique "Pauvreté-Exclusion/Inclusion sociale-Cohésion sociale" s'est accrue.

En témoigne la sélection ci-dessous de documents qui, depuis 2003, abordent la thématique précitée.

Dans la suite, ces documents sont repris avec leurs messages clés en la matière.

Relevé des documents repris dans la veille documentaire sous rubrique

- Déclarations du gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays (2005 -2007);
- Conseil économique et social - Avis annuels sur l'évolution économique, sociale et financière du pays (2003-2007), lettre-avis sur l'introduction d'un impôt négatif (23 juillet 2004) et avis 'Immigration' (12 octobre 2006);
- Plan national de réforme (2005);
- Plan d'action national pour l'inclusion sociale (2006);
- Chambre des Députés - Débat au sujet de la pauvreté au Luxembourg (1er février 2007);
- Question parlementaires N° 328 (2 mars 2005) et N°2064 (23 octobre 2007);
- STATEC - Rapports "Travail et Cohésion Sociale" (2005-2007);
- Observatoire de la compétitivité - Bilans Compétitivité (2006 et 2007);
- Document "Luxembourg Vision" (22 octobre 2007)
- Rapport de la "Rencontre participative pour l'Inclusion sociale" (22 mars 2007);
- Etude de l'impact du salaire social minimum sur l'emploi et les salaires au Luxembourg (mars 2005);
- Chambre des employés privés - Avis XVIII/53/2007 (15 novembre 2007).

En sus de ces documents, il y a lieu de signaler encore trois publications qui, du fait des textes qu'ils rassemblent, rendent attentif à la thématique sous rubrique:

- Caritas Sozialalmanach 2007 (Sujet : "Soziale Gerechtigkeit")¹;
- Caritas Sozialalmanach 2008 (Sujet : "Kinderarmut und Bildung")²;
- FORUM N° 263 de février 2007 (Sujet : "Wohlstand")³;
- Info 3/2007 de la Chambre de travail (Sujet: "La Pauvreté au Luxembourg")⁴.

Déclarations du gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays (2005 -2007)⁵

Il ressort de ces déclarations que:

- globalement, l'éradication de la pauvreté est reconnue comme " défi central de notre temps"⁶,
- l'action politique est guidée par une logique de renforcement mutuel entre développements positifs dans les domaines économique et social qui comprend:
 - la compétitivité comme outil au service de la cohésion sociale⁷;
 - la paix sociale comme avantage compétitif⁸.

En tant que facteurs fragilisant la cohésion sociale, ces déclarations désignent notamment:

- l'inclusion insuffisante des migrants;
- l'exclusion du marché de l'emploi.

Au vu de ces facteurs, ces déclarations reconnaissent la nécessité:

- d'une politique d'intégration volontariste⁹;
- d'une "offensive en matière de qualification"¹⁰;
- d'un dispositif préservant les chômeurs d'une vie "en dessous du seuil de pauvreté"¹¹.

1. <http://www.caritas.lu/index.php?include=publication&publication=15>

2. <http://www.caritas.lu/index.php?include=publication&publication=18>

3. <http://www.forum.lu/bibliothek/ausgaben/inhalt/?ausgabe=268>

4. http://www.akl.lu/images/Publications/Pdf/AK_info/ak_info3_internet.pdf

5. <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etatnation2007/index.html>

A noter: en 2005, cette déclaration à été remplacée par une Déclaration de politique général

6. Déclaration 2006, page 12

7. Déclaration 2005, page 2

8. *idem*, page 4

9. Déclaration 2007, page 18

10. *idem*, page 14

11. Déclaration 2005, page 8

Conseil économique et social - Avis annuels sur l'évolution économique, sociale et financière du pays (2003-2008)¹, lettre-avis sur l'introduction d'un impôt négatif (23 juillet 2004) et avis 'Immigration' (12 octobre 2006)

Les avis précités du Conseil économique et social (CES) contiennent maints messages ayant trait à la thématique sous rubrique au sens large et visant le renforcement de la cohésion sociale.

Ainsi par exemple, dans son **avis du 25 avril 2003**, le CES:

- appelle à un renforcement du "modèle social européen, qui se fonde sur un équilibre entre efficacité économique, justice sociale et développement durable,..."²;
- regrette, en ce qui concerne le projet de loi portant création de l'Université du Luxembourg "que la configuration actuelle du projet ne semble plus correspondre à l'objectif initialement visé, à savoir offrir des formations de pointe, fondées prioritairement sur la recherche, dans des domaines essentiels pour le développement économique du pays et pour sa cohésion sociale."³;
- avertit que "...l'exploitation de nouveaux créneaux misant sur la compétence de la main-d'oeuvre peut devenir un facteur d'exclusion et de précarité pour les travailleurs non ou peu qualifiés."⁴;
- insiste sur la "fonction intégrative" de la formation et exige qu'elle "doit essayer de réduire davantage les inégalités sociales"⁵;
- "croit bon rappeler quelques points ayant trait à l'environnement général de l'emploi au Luxembourg, entre autres l'organisation du travail, les modes de garde des enfants et l'encadrement scolaire et périscolaire, qui devraient être améliorés et qui nécessitent une volonté politique réelle."⁶

Dans son **avis du 1^{er} avril 2004**, le CES:

- met l'accent sur "le problème prioritaire de l'emploi, en vue de renforcer la cohésion sociale et d'augmenter la compétitivité de l'économie,..."⁷;
- souligne que "Sachant que l'emploi joue un rôle vital dans la cohésion et l'inclusion sociales, l'incitation au travail doit rester orientée de façon à éviter l'exclusion sociale et à aboutir à un emploi stable pour assurer aux concernés au minimum les moyens d'organiser leur vie de manière décente."⁸;
- met en évidence que "L'analyse des mesures prises au cours des 30 dernières années pour lutter contre le chômage et l'exclusion montre le caractère hétéroclite et complexe, voire contradictoire de celles-ci."⁹;

1. Pour consulter en détail les avis: voir http://www.ces.etat.lu/AVIS_ANNUELS.HTM

2. Avis 2003, page 139

3. *idem*, page 125

4. *idem*, page 135

5. *idem*, page 125

6. *idem*, page 75

7. Avis 2004, page 66

8. *idem*, page 73

9. *idem*, page 79

- "plaide en faveur de l'établissement d'un bilan économique, social et financier approfondi de ces mesures et d'un recentrage de celles-ci en fonction des objectifs visés, c'est-à-dire la lutte contre le chômage, la réinsertion sur le premier marché du travail, l'augmentation de l'employabilité et la promotion de l'inclusion sociale."¹;
- reconnaît que "Depuis 2001, d'importants efforts de coordination des politiques d'inclusion et de cohésion sociales ont déjà été entrepris par le gouvernement dans le cadre des interventions se rapportant au plan national en faveur de l'inclusion sociale."²

Par lettre du 9 novembre 2001, Monsieur le Premier Ministre avait saisi le CES d'un avis sur l'introduction d'un impôt négatif.

Dans sa réponse, à savoir sa lettre-avis du 23 juillet 2004³ qui touche à la thématique sous rubrique, la CES fait savoir que:

- "l'introduction d'un impôt négatif se substituant au système actuel de prélèvement et de redistribution n'a pas trouvé l'accord du CES."⁴

Le CES accompagne sa prise de position des trois suggestions suivantes:

"Premièrement, le CES estime qu'il y a lieu d'assurer de façon permanente une bonne articulation technique entre fiscalité directe, sécurité sociale, RMG et SSM au niveau de leur impact interactif afin d'éviter des effets de seuil ou autres comportant des effets pervers et contre-productifs pour tous, en relation, entre autres, avec le marché du travail.

Deuxièmement, le CES tient à réitérer sa proposition de faire élaborer une matrice des transferts sociaux afin d'obtenir une vue d'ensemble aussi précise que possible des revenus primaires et secondaires et du revenu disponible net.

Troisièmement, le CES, tout en réitérant sa position qu'il y a lieu de limiter au niveau de la fiscalité directe les abattements et mécanismes similaires à des domaines qui ont une véritable valeur ajoutée économique ou sociale, est d'avis qu'en principe le mécanisme du crédit d'impôt pourrait utilement remplacer celui de l'abattement sans que cependant les crédits d'impôts non utilisés ne donnent droit à un versement au contribuable."⁵

Le CES place un chapitre entier de son **avis du 11 mars 2005** sous le titre "Pour la promotion d'un Etat social actif" et définit l'Etat social actif comme suit: "*Dans un Etat social actif, l'accent est mis sur l'emploi, l'insertion et la réinsertion professionnelle et sociale permettant une diminution de la dépendance aux allocations sociales aussi bien dans l'intérêt des concernés que de la collectivité.*"⁶

Dans un sous-chapitre intitulé "Pour une politique d'inclusion sociale offensive et intégrée: lutter contre la pauvreté et l'exclusion sous toutes ses formes", le CES:

- fait référence aux PAN-inclusion de 2001 et de 2003 tout en notant que "deux rapports communautaires mettent l'accent sur l'importance de la mise en place d'une évaluation de l'inclusion sociale et sur 'la mise sur pied des outils nécessaires pour y parvenir: indicateurs précis et complets, justification des choix stratégiques opérés, objectifs quantifiés, définition des moyens financiers, analyse de résultats'"⁷;

1. *idem*, page 80

2. *idem*

3. http://www.ces.etat.lu/AVIS_IMPNEG2004.pdf

4. *Lettre-d'avis*, page 1

5. *idem*, page 2

6. *Avis 2005*, page 31

7. *idem*, page 50

- retient comme éléments clés de la politique qu'il appelle
 - la prise en compte de la "nature multidimensionnelle de la pauvreté et de l'exclusion sociale";
 - l'appréhension de la pauvreté en termes dépassant une "approche monétaire trop réductrice";
 - l'"analyse de l'impact sur la pauvreté des différentes politiques menées...";
 - "une meilleure coordination à tous les stades de la gouvernance... et une mobilisation générale des acteurs concernés"¹.

Dans le sous-chapitre précité encore, le CES:

- désigne l'intégration durable dans le marché du travail comme "meilleur moyen de sortir de l'exclusion sociale, ou mieux, d'éviter d'en être la victime...";
- souligne "que pour favoriser au mieux l'intégration dans le marché du travail et rendre plus autonome la personne assistée, il convient d'analyser l'existence des trappes à inactivité";
- rappelle "toute l'ampleur de l'importance des transferts sociaux dans la lutte contre la pauvreté";
- recommande "l'élaboration d'une matrice des transferts sociaux"²;
- attire l'attention sur le "lien étroit entre la sous-scolarisation, l'illettrisme, voire l'analphabétisme et la pauvreté...";
- déclare qu'en matière de logement "La première des priorités politiques consiste à créer un nombre suffisant de logements sociaux, locatifs ou d'accession à la propriété pour répondre à la demande.";
- attire l'attention sur "la diminution de l'âge moyen d'initiation aux substances toxiques" et "plaide non seulement pour des campagnes d'information et de prévention plus poussées en matière des maladies de dépendance dès le jeune âge, mais également pour des moyens de détection précoce et de meilleures mises à disposition de structures thérapeutiques pour traiter les personnes concernées";
- souligne "que le problème de la marginalisation sociale, et en particulier celui des sans-abris, est devenu indissociable des comportements d'abus d'alcool et de drogues illicites tout en s'entretenant mutuellement..."³

Dans son **avis du 6 avril 2006** le CES "regrette que le PANincl. n'ait pas suscité un débat public et un débat parlementaire plus larges"⁴ et identifie deux "défis majeurs, à caractère structurel" au niveau social, à savoir:

- "le maintien de la cohésion sociale, en tant que déterminant important de notre prospérité";
- "l'accès à des logements à des prix décents"⁵.

Par conséquent, le chapitre "Cohésion sociale", étoffé par des références à la "multitude de données sur la situation de la pauvreté au Luxembourg"⁶ fournie par le rapport TCS 2005 du STATEC et analysée par le CES, tient une place importante dans cet avis.

1. *idem*, pages 50-51
 2. *idem*, pages 51-52
 3. *idem*, pages 53-55
 4. *Avis 2006*, page 50
 5. *idem*, page 4
 6. *idem*, page 40

Le CES y souligne notamment que:

- "...il existe plusieurs types de pauvreté: pauvreté d'existence, pauvreté subjective ou pauvreté monétaire pour laquelle il faut faire le choix du type de revenu à prendre en compte, du seuil de pauvreté, de la période de référence du revenu et du niveau d'analyse à retenir qui peut être celui de l'individu ou celui du ménage"¹;
- "Les différentes sortes de pauvretés sont toutes l'expression d'une privation qui rend difficile voire impossible une participation à la vie sociale."²;
- "L'indicateur le plus utilisé par les instituts statistiques nationaux et internationaux est le taux de risque de pauvreté"³.

L'indicateur précité étant un indicateur de pauvreté monétaire relative, le CES appelle à ne pas minimiser le phénomène de la pauvreté de son fait et précise que la pauvreté relative est "une situation de privation par rapport aux normes de bien-être qui prévalent dans la société"⁴.

Le CES rappelle encore que "l'état de pauvreté n'est pas nécessairement persistant" et plaide en faveur de politiques d'inclusion sociale portant "une attention particulière sur les ... ménages qui cumulent chroniquement des désavantages."⁵

Dans le chapitre précité, le CES met en évidence les droits sociaux comme facteur de la cohésion sociale et estime que:

- "le renforcement des droits sociaux sert à réduire les risques de perturbations politique et sociale"⁶;
- "L'émergence d'une société fragmentée, au sein de laquelle de nombreuses personnes sont exclues d'une pleine participation à la vie de la nation ou sont tributaires de l'aide sociale et des services publics, constitue un formidable défi à la cohésion sociale. Dans ce contexte, l'accessibilité, le contenu et la pérennité des droits sociaux revêtent donc une importance particulière."⁷

Le CES:

- constate avec regret que "de nombreux ayants droit ne parviennent à faire valoir leurs droits sociaux que s'ils peuvent bénéficier de conseils et d'une aide personnelle";
- voit l'accès aux droits sociaux compromis par "la fragmentation et le manque d'harmonisation entre différents services et prestations";
- plaide pour "la création d'un guichet unique regroupant l'ensemble des services".⁸

En matière de logement, tout en insistant sur la priorité à accorder au logement locatif social, le CES

- se dit convaincu que "l'accession à la propriété ne doit pas être délaissée pour autant. L'acquisition de l'habitat en propriété peut être considéré comme un moyen d'intégration sociale et l'un des moyens pour se protéger de la pauvreté. En outre, la coexistence de différents statuts juridiques d'occupation est aussi un facteur de mixité sociale du quartier"⁹;

1. *idem*, page 38

2. *idem*, page 44

3. *idem*, page 39 (voir aussi : page 22 ci-dessous)

4. *idem*, page 42

5. *idem*, page 46

6. *idem*, page 50

7. *idem*, page 47

8. *idem*, page 48

9. *idem*, page 65

- se prononce "pour une réorientation des aides au logement vers des mesures présentant davantage de sélectivité en fonction du revenu et de la fortune des bénéficiaires afin d'atteindre les plus démunis."¹

En conclusion du chapitre "Cohésion sociale", le CES constate que :

- "la manière dont les prestations et les services fonctionnent ne fait pas l'objet d'un suivi suffisant. Pour cette raison, on ignore fréquemment dans quelle mesure les services atteignent leurs objectifs déclarés. En outre, leur contribution à la satisfaction des besoins des usagers (réels ou potentiels) demeure, elle aussi, largement inconnue."

et recommande notamment

- de prendre le suivi en compte "dès le stade de la conception des programmes et des systèmes.";
- d'augmenter l'efficacité des transferts sociaux en les axant davantage "sur les ménages à bas revenus pour atteindre une redistribution des revenus qui soit socialement plus juste, tout en veillant à ne pas créer de nouvelles catégories sociales qui risquent de tomber dans la pauvreté";
- de réorienter "l'ensemble des bonifications d'impôt qui coexistent dans notre système d'imposition fiscale et dont les effets redistributifs semblent bien faibles" vers des mesures plus sélectives dans l'intérêt des plus démunis.²

Dans le cadre de la préparation de la réforme de la loi de 1972 sur les étrangers et de la définition des politiques d'immigration et d'intégration, le CES avait été saisi d'une demande d'avis en novembre 2005.

L'avis afférent du **12 octobre 2006**³ aborde la thématique sous rubrique comme suit:

- "A terme, la société luxembourgeoise doit se préparer à accueillir de plus en plus d'immigrés non européens, venant de plus en plus loin, dont l'ethnie, la religion et la culture seront très différentes de celles de la population autochtone. Comme le démontrent les expériences dans d'autres pays européens, l'arrivée de cette nouvelle génération d'immigrés rendra l'intégration et la cohésion sociale considérablement plus difficiles."⁴
- "Le communautarisme peut déboucher sur une remise en cause de la cohésion sociale."⁵
- "Afin que la cohésion sociale soit maintenue, il est indispensable que les nouveaux arrivants fassent l'objet d'une politique d'accueil et d'intégration active."⁶
- "L'enseignement trilingue, combinant le luxembourgeois, le français et l'allemand, qui est certes important du point de vue de la cohésion sociale, rend l'apprentissage plus difficile aux enfants de migrants."⁷
- "Le CES plaide pour l'instauration d'une politique linguistique équilibrée ne cherchant pas à privilégier une langue au détriment d'une autre, mais soucieuse des exigences sur le marché de l'emploi et de la cohésion sociale du pays."⁸

1. *idem*, page 51

2. *idem*

3. <http://www.ces.etat.lu/Immigration2006.pdf>

4. *Avis Immigration 2006*, page 15

5. *idem*, page 21

6. *idem*, page 31

7. *idem*, page 34

8. *idem*, page 40

Son avis du **25 avril 2007** confirme que "la cohésion sociale constitue une préoccupation permanente du CES"¹.

Il attire plus particulièrement l'attention sur la persistance du risque de pauvreté, s'inquiète du danger "d'un glissement progressif vers l'exclusion sociale et vers la grande pauvreté..."² et du phénomène des "working poor"³.

En relation avec la thématique "grande pauvreté" et du fait du manque d'indicateurs en la matière, le CES précise qu'il

- "a choisi une approche d'analyse propre, basée sur l'indicateur de risque de pauvreté. Le seuil n'est dès lors pas fixé à 60% du revenu disponible équivalent adulte médian comme défini par les indicateurs de Laeken, mais pour des fins d'analyse, le CES se propose de fixer ce seuil à 40%. Cette approche propre au CES met en évidence la proportion de personnes avec un revenu très faible et qui, selon lui, font partie des grands pauvres"⁴.

S'agissant de l'indicateur de risque de pauvreté de Laeken, le Groupe patronal relève dans l'avis 2007 que:

- "à ses yeux, le taux de risque de pauvreté constitue un concept pour le moins ambigu dans le contexte luxembourgeois. En effet, le fait de promouvoir des secteurs ou créneaux particulièrement porteurs de l'économie, par le simple fait du nombre d'emplois hautement rémunérés, aura comme conséquence l'augmentation du risque de pauvreté relative";
- il "se doit de se distancer par rapport à toutes conclusions erronées qui pourraient être tirées d'une analyse basée sur le concept ambigu qu'est la pauvreté relative"⁵.

Dans son avis 2007, le CES constate que:

- le nombre d'enfants vivant dans des ménages pauvres est élevé au Luxembourg et met en question l'efficacité des mécanismes de redistribution et de la politique familiale⁶;
- "le décrochage scolaire est un phénomène à prendre particulièrement au sérieux et à suivre de près" et souligne le grand risque des "540 jeunes pour lesquels on a la certitude qu'ils sont sans occupation, sans formation et sans emploi,... de se retrouver dans la précarité..."⁷;
- "ceux qui auraient le plus besoin des aides publiques pour être réinsérés, ne recourent pas toujours aux prestations qui leur sont destinées, soit parce qu'ils sont mal informés, soit parce qu'ils n'acceptent pas l'offre publique pour des raisons qui leur sont propres (gêne, complexité des démarches administratives)"⁸;
- "la population souffrant de l'exclusion liée au logement fait partie intégrante des grands pauvres, car le fait de ne pas disposer d'un logement stable représente un des facteurs déclencheurs de la grande pauvreté et de l'exclusion sociale"⁹.

1. Avis 2007, page 4

2. *idem*, page 5

3. *idem*, page 78

4. *idem*, page 88

5. *idem*, page 73

6. *idem*, page 77

7. *idem*, page 88

8. *idem*, page 90

9. *idem*

En conclusion de son avis 2007, le CES plaide notamment pour:

- un découplage de la prise en charge "de la population en grande pauvreté et détresse sociale"¹;
- "une coordination poussée entre les différents ministères"²;
- l'abandon de "l'approche basée sur l'assistanat" et la création "de véritables droits aux services de base"³,
- la "création d'une base de données harmonisées recensant les personnes relevant de la grande pauvreté y compris les mineurs, en y associant les ONG"⁴.

Dans son **avis annuel sur l'évolution économique, sociale et financière du pays du 30 avril 2008**⁵, le CES propose les moyens d'action suivants en vue de réduire le risque de pauvreté:

"Tout comme le risque de pauvreté de la population générale, le risque de pauvreté des travailleurs est un phénomène multidimensionnel, englobant salaire, intensité du travail, qualité du travail, structure familiale, niveau d'éducation et origine nationale.

Les mesures à mettre en œuvre afin de réduire le risque de pauvreté des travailleurs sont donc de nature très diverse, les unes devant se situer dans le court terme et les autres devant être orientées vers le long terme.

L'intensité du travail réduisant le risque de pauvreté des travailleurs, le CES se prononce en faveur d'une accélération de l'exécution des projets d'infrastructures dans le domaine familial et social, afin de permettre aux parents de mieux concilier vies familiale et professionnelle.

Le CES attire l'attention sur ses travaux en cours concernant la sécurisation des parcours professionnels et rappelle qu'une meilleure qualité de l'emploi peut contribuer à réduire le risque de pauvreté des travailleurs.

Au-delà, en matière de revenus, il s'agit de faire bénéficier les travailleurs à risque de pauvreté de transferts plus ciblés. Dans ce contexte, le CES salue le paiement en espèces de l'abattement compensatoire pour salariés, annoncé par le Gouvernement. Le versement effectif de ce transfert permet en effet aux salariés en bas de l'échelle d'améliorer leur situation financière tout en évitant d'amputer les revenus de ceux qui bénéficient actuellement de l'abattement.

Finalement, dans la mesure où un meilleur niveau d'éducation est une bonne protection contre la pauvreté, l'Ecole devra qualifier davantage de jeunes et à des niveaux plus élevés. Il importe dès lors de la réformer au niveau de la méthode pédagogique et de la doter des infrastructures, équipements et ressources humaines dont elle a besoin pour accomplir sa mission d'une façon optimale. En outre, la formation professionnelle continue devient incontournable pour les personnes trop faiblement qualifiées pour pouvoir pérenniser leur employabilité et sortir de la pauvreté.

Le CES rappelle que les ménages de plus grande taille sont désavantagés par rapport aux ménages de plus petite taille au niveau de leur situation monétaire par rapport au seuil de risque de pauvreté du fait d'une méthode de calcul différente de celle retenue par les institutions statistiques européennes et demande que l'opportunité d'adapter le mode de calcul du RMG au mode de calcul retenu au

1. *idem*, page 93

2. *idem*

3. *idem*, page 94

4. *idem*, page 96

5. <http://www.ces.etat.lu/Avis2008.pdf>

niveau européen soit analysée tout en tenant compte du risque de créer une trappe à inactivité.

Le CES invite le Gouvernement également à réfléchir sur un système plus ciblé des prestations familiales qui accompagnerait les allocations familiales actuelles par des prestations en nature telles que des chèques garderie, cantine etc.

Au vu du taux de risque de pauvreté élevé des ménages monoparentaux, le CES recommande également de convertir notamment l'abattement monoparental en boni monoparental. Le CES précise que la mesure proposée, tout comme le boni pour enfant, doit revêtir le caractère d'une majoration de l'allocation familiale ordinaire en faveur des bénéficiaires actuels de l'abattement monoparental. Elle doit donc être considérée comme une prestation sociale et non comme une mesure fiscale afin d'éviter toute confusion quant à sa nature et de clarifier la question de l'administration compétente en matière de gestion des dossiers et de liquidation des créances ainsi nées.

Le CES insiste sur la nécessité de mensualiser l'ensemble de ces aides financières, en ce compris le boni pour enfant, puisque ce nouveau système implique une augmentation possible de la pression fiscale mensuelle pour nombre de ménages, y compris les moins aisés.

Le CES estime, en outre, qu'il est nécessaire de réfléchir à d'autres adaptations en matière de législation fiscale afin de la rendre plus juste et de mieux remédier aux inégalités existant au sein de la population luxembourgeoise, en particulier en faveur des ménages dont les revenus se situent en-dessous du seuil de risque de pauvreté.

Il va sans dire que la non-adaptation de façon prolongée en numéraire des transferts sociaux au coût de la vie équivaut dans les faits à une diminution réelle du pouvoir d'achat.

Le CES se prononce donc pour une adaptation périodique des transferts sociaux en numéraire afin de préserver le pouvoir d'achat des ménages dans le temps.

En fin de compte, le CES se prononce en faveur d'une adaptation régulière du barème d'imposition, mais il tire l'attention sur le fait que des effets relatifs à l'augmentation des inégalités peuvent se greffer sur ces adaptations. Il importe, dès lors, de concevoir des mesures sociales d'accompagnement pour contrecarrer, le cas échéant, de tels effets dans un souci d'équité et de cohésion sociales."

Plan national de réforme (2005)¹

En mars 2000, les Etats membres de l'Union européenne ont adopté la "stratégie de Lisbonne" dont l'objectif est de "faire d'ici 2010 de l'Union européenne l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi, et d'une plus grande cohésion sociale".

Au vu des résultats relativement modestes obtenus, la stratégie a été recentrée en 2005 autour des objectifs de croissance et d'emploi et relancée sous l'appellation "partenariat pour la croissance et l'emploi".

Dans le cadre de ce partenariat, le Gouvernement luxembourgeois a soumis à la Commission européenne en automne 2005 son premier plan national de réforme (PNR) triennal, appelé "Plan national pour l'innovation et le plein emploi".

1. http://www.odc.public.lu/publications/pnr/051117_pnr_ju.pdf

Ce plan, coordonné par le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur et adopté par la Chambre des Députés est le résultat de concertations étroites entre pouvoirs exécutif et législatif et partenaires sociaux.

Il retient les objectifs clés suivants:

- Innovation;
- plein emploi;
- éducation et formation de haute qualité;
- intégration de l'économie luxembourgeoise dans le contexte européen et international;
- environnement économique attractif;
- cadre macroéconomique stable;
- respect des principes du développement durable¹.

De l'avis de la Commission européenne qui l'a évalué, le plan "identifie et répond aux défis majeurs auxquels le Luxembourg est confronté"².

Afin d'assurer l'implication des acteurs de la société civile au débat sur les réformes structurelles mises en oeuvre, une audience publique a été organisée par la Chambre des Députés le 24 octobre 2006³. Trois organisations activement engagées dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, à savoir Caritas Luxembourg, la Croix-Rouge Luxembourgeoise et EAPN-Lëtzebuerg⁴, faisaient partie du large éventail d'organisations représentatives invitées. En relation avec le deuxième cycle du "partenariat pour la croissance et l'emploi", une nouvelle audience publique est prévue le 5 mars 2008.

Il ressort de l'importance accordée à l'implication des organisations précitées dans le débat sur la mise en oeuvre des réformes entreprises pour assurer l'avenir du Luxembourg que, nonobstant le recentrage du PNR, les fortes interdépendances qui existent entre les politiques publiques dans différents domaines restent reconnues et que la visée sociale de la stratégie de Lisbonne est maintenue.

En témoignent notamment des messages clés du PNR repris ci-dessous:

- "Le plein emploi constitue... le ciment d'une cohésion sociale durable. A la source de la création d'emplois se trouve une croissance soutenue. Elle permet la réduction du chômage, le meilleur antidote contre la précarité."⁵

1. PNR 2005, pages 8 et 9

2. Communication COM(2006) 30 final du 25 janvier 2006 (" Passons à la vitesse supérieure "), Partie II, Fiche Luxembourg, point 19.

Pour consulter les rapports de mise en oeuvre du plan, voir:

http://www.odc.public.lu/publications/pnr/Rapport_Plan_national_2006.pdf

http://www.odc.public.lu/publications/pnr/07_10_23_PNR_Rapport_de_mise_en_oeuvre_2007_FR_VF_IP.pdf

3. Pour plus de détails sur cette audience, voir : http://www.odc.public.lu/actualites/2006/10/24_Hearing/index.html

4. Pour information : le " European Anti Poverty Network " (EAPN) est un réseau représentatif composé d'associations et de groupes engagés dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans les Etats membres de l'UE. EAPN est soutenu par la Commission européenne. Pour plus de détails, voir : <http://www.eapn.org>

Le réseau EPAN Lëtzebuerg (<http://www.eapn.lu>) est composé des membres suivants :

Aarbechtshëllef - ATD Quart Monde - ANAHSASIG - Co-labor - Croix Rouge Luxembourgeoise - Confédération Caritas Luxembourg - Femmes en détresse - Fondation Jugend- an Drogenhëllef - Foyers et Services de l'Entraide - Inter-Actions - Ligue médico-sociale - Paerd's Atelier - Stëmm vun der Strooss

5. PNR 2005, page 7

- "Le succès économique du Luxembourg sur les dernières décennies est aussi le succès de son modèle social fondé sur la recherche de la cohésion sociale d'une société ouverte et hétérogène. Cet objectif ne sera point remis en cause et il s'agira de garantir l'accès du plus grand nombre à ce modèle social, aujourd'hui, mais aussi demain."¹
- "L'objectif ultime de l'Etat est de contribuer à l'obtention, et au maintien, d'une qualité de vie élevée et soutenable de la population du pays. La compétitivité économique sera par conséquent au service du bien-être des hommes et des femmes qui vivent et travaillent au Luxembourg. Ce sont ces principes-clés qui ont guidé la rédaction du Plan."²
- "La politique sociale du Gouvernement - tout comme la politique économique et la politique de protection de l'environnement - s'orientera autour de l'impératif du développement durable: satisfaire les besoins des générations présentes sans compromettre la possibilité des générations futures de satisfaire leurs propres besoins."³

Plan d'action national pour l'inclusion sociale (2006)⁴

Dans le cadre du processus d'inclusion sociale, instauré par les dirigeants européens en 2000 afin de faire progresser l'éradication de la pauvreté d'ici 2010, les Etats membres ont soumis des PAN-inclusion en 2001 et en 2003.⁵

Avec effet à partir de 2006, ces plans sont intégrés dans des rapports de stratégie nationaux sur la protection sociale et sur l'inclusion sociale (RSN-PSIS) élaborés par les Etats membres dans le cadre d'un nouveau processus de protection sociale et d'inclusion sociale.

Le PAN-inclusion de 2006 a été adopté par le Gouvernement en septembre 2006. Son élaboration s'est faite en concertation interministérielle afin de permettre une approche intégrée prenant en compte les aspects multidimensionnels de la pauvreté et de l'exclusion sociale et après consultation du "Groupe PAN-inclusion" qui rassemble quarante organismes intéressés par la thématique.

En ligne avec le processus communautaire, la visée générale du PAN-inclusion de 2006 est celle de donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Le plan souligne que:

- "des conditions de vie sûres sont le fondement de la cohésion sociale";
- les priorités et initiatives qu'il expose sont destinées à contribuer "au renforcement de la cohésion sociale"⁶.

1. *idem*

2. *idem*

3. *idem*, page 28

4. http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2006/nap/luxembourg_fr.pdf Voir : sous 2.

5. Le Conseil supérieur de l'action sociale ayant choisi d'annexer les plans de 2001 et de 2003 à son dernier rapport, ces plans ne sont plus détaillés dans le présent rapport. Ils sont accessibles via: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/strategy_reports_fr.htm#

6. PAN-inclusion 2006, Page 10

Le plan prend comme point de départ les catégories sociales particulièrement exposées au risque de pauvreté telles qu'identifiées par l'indicateur communautaire afférent en 2005¹, à savoir:

- les personnes qui sont à la recherche d'un emploi;
- les personnes non ou peu qualifiées;
- les familles monoparentales, les familles nombreuses ainsi que les enfants de 0 à 15 ans;
- les locataires.

Les politiques prioritaires que le PAN-inclusion porte engagement à mettre en œuvre sont les suivantes:

- une politique de l'emploi active dont la lutte contre le chômage est une priorité absolue;
- une politique d'éducation et de formation qui vise la prévention de l'échec scolaire et l'augmentation du niveau de compétences;
- une politique familiale qui facilite l'accès à l'emploi des parents en leur permettant de concilier vie familiale et vie professionnelle et qui de ce fait contribue à la réduction de la pauvreté infantile;
- une politique active en matière de logement qui vise l'augmentation de l'offre de logements à prix abordable².

Chambre des Députés - Débat au sujet de la pauvreté au Luxembourg (1^{er} février 2007)

Le débat précité a eu lieu suite à une interpellation de Monsieur le Député Claude Adam.³

Dans le cadre de cette interpellation, Monsieur le Député Claude Adam a présenté une résolution et une motion qui ont été adoptées par la Chambre des Députés à l'issue du débat.

Les libellés de la résolution et de la motion sont repris ci-dessous.

Résolution

"La Chambre des Députés,
considérant

- que la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948 déclare dans son article 25.1. que: 'toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires';

1. Cet indicateur d'incidence renseigne sur le taux de risque de pauvreté. Ce taux équivaut à la proportion d'individus disposant d'un revenu équivalent adulte inférieur au seuil de risque de pauvreté. Ce seuil est fixé à 60% du revenu disponible équivalent adulte médian national.

2. PAN-inclusion 2006, page 10

3. Pour les détails de la discussion, voir : compte rendu de la séance 21 du 1^{er} février 2007 sous http://www.chd.lu/servlet/GetCR?doc=139&fn=CR007_S019.pdf

- que la Charte sociale européenne révisée le 3 mai 1996 précise dans sa Partie I, article 31, que: 'toute personne a droit au logement'; et dans sa Partie II, article 31, intitulé 'droit au logement', que: 'En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées: 1) à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant; 2) à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive; 3) à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes.';

estimant

- que le logement est un instrument clé de la cohésion sociale et de la lutte contre la pauvreté;
- que le droit au logement est un droit fondamental;

décide

- de charger la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle d'étudier l'inscription du droit au logement dans la Constitution luxembourgeoise."¹

Motion

" 'La Chambre des Députés,

- considérant le programme gouvernemental du 4 août 2004 déclarant que: 'Le Gouvernement procédera à la réforme de la loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours et l'Arrêté royal-grand-ducal du 11 décembre 1846 sur la réorganisation et le règlement des bureaux de bienfaisance d'après les principes arrêtés au rapport du 3 juin 2003 qui a été soumis pour approbation au Ministres de la Famille et de l'Intérieur.';
- considérant le rapport du 30 septembre 2003 de la Commission des Affaires intérieures dans le cadre du débat d'orientation sur la répartition des compétences et des responsabilités entre l'État et les communes (document parlementaire N°4906) qui propose de réformer la législation sur les offices sociaux, afin de l'adapter aux réalités actuelles;
- considérant que le nombre de personnes exposées au risque de pauvreté est passé de 11,5% en 2003 à 13% en 2005 et que cette situation confronte les offices sociaux à de nouveaux défis;

invite le Gouvernement

- à présenter dans les meilleurs délais un projet de loi portant réforme de la loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours et de l'Arrêté royal-grand-ducal du 11 décembre 1846 sur la réorganisation et le règlement des bureaux de bienfaisance en tenant compte des recommandations formulées par la Chambre des Députés dans son rapport susmentionné."²

1. *Compte rendu de la séance, page 247*

2. *idem, page 248*

Questions parlementaires N° 328 et N° 2064

Dans sa question parlementaire N° 328 du 2 mars 2005¹, Monsieur le Député Roger Negri:

- soulève la thématique de la pauvreté, notamment celle des enfants, dans les pays riches;
- s'intéresse aux mesures du gouvernement pour combler le "fossé de pauvreté".

Dans sa réponse², Madame Marie-Josée Jacobs, Ministre de la Famille et de l'Intégration:

- souligne que le gouvernement suit de très près l'évolution de la pauvreté en générale et, à fortiori, celle des enfants en particulier;
- insiste sur l'importance de la législation en matière de revenu minimum garanti et rappelle que "le fait que les prestations sont liées à l'indice du coût de la vie est un garant important pour éviter qu'un fossé se creuse entre les revenus des ménages bénéficiaires et les autres";
- informe qu' "à la lumière des indicateurs approuvés lors du Conseil européen de Laeken, dont notamment le concept relatif du seuil de risque de pauvreté, les ministres de la Famille et de l'Intégration et du Travail et de l'Emploi ont chargé un groupe de travail interministériel d'examiner notamment le mécanisme actuel d'adaptation périodique des taux du RMG".

Dans sa question parlementaire N° 2064 du 23 octobre 2007³, Monsieur le Député Roger Negri:

- fait référence aux "résultats peu flatteurs du Luxembourg" en matière de cohésion sociale tels qu'ils ressortent de l'indice de santé sociale luxembourgeois (ISSL) utilisé dans le "Bilan compétitivité 2007"⁴;
- souligne "le taux de risque de pauvreté des ménages composés de deux adultes et deux enfants (qui) s'élève à 17% alors que la moyenne européenne se situe à 14%";
- s'intéresse aux mesures envisagées "pour remédier à cette situation".

Dans sa réponse⁵, Madame Marie-Josée Jacobs, Ministre de la Famille et de l'Intégration:

- souligne, en relation avec la composante 'risque de pauvreté' de l'ISSL, qu'"au vu de la dernière comparaison officielle entre Etats membres, disponible au niveau de l'Union européenne, le jugement sévère sur le Luxembourg mérite d'être nuancé";
- rappelle "l'impact significatif" du système de transferts sociaux luxembourgeois en matière de réduction du taux de risque de pauvreté;
- insiste sur le "rôle modérateur déterminant" du dispositif revenu minimum garanti en matière d'intensité du risque de pauvreté;
- appelle à "reconnaître la valeur exceptionnellement élevée, en euros courants et en standards de pouvoir d'achat" du seuil de risque de pauvreté luxembourgeois;
- précise que "le risque d'exposition à la pauvreté augmenté de bon nombre de familles au Luxembourg est notamment dû à leur intensité de travail faible";

1. <http://www.chd.lu/archives/ArchivesPortlet?selectedDocNum=0&secondList=true&action=document>

2. <http://www.chd.lu/archives/ArchivesPortlet?selectedDocNum=0&secondList=true&action=document>

3. <http://www.chd.lu/archives/ArchivesPortlet?selectedDocNum=2&action=question>

4. http://www.odc.public.lu/actualites/2007/09/26_bilan_compete/07_09_25_Bilan_Compitivite_2007_VF2.pdf

5. <http://www.chd.lu/archives/ArchivesPortlet?selectedDocNum=0&secondList=true&action=document>

- fait état de la "politique ambitieuse de développement des structures d'accueil pour enfants" et de la "mesure à caractère social" qu'est le 'boni enfant' dû à partir de l'année 2008.

STATEC - Rapports "Travail et Cohésion Sociale" (2005-2007)¹

Dès son premier rapport "Travail et Cohésion sociale" (TCS), le STATEC cadre le volet cohésion sociale en proposant la définition suivante: "La cohésion sociale est la capacité de la société à assurer le bien-être de tous ses membres"².

Les volets des rapports TCS portant sur cette cohésion sont largement basés sur les indicateurs communs d'inclusion sociale utilisés en matière de surveillance au niveau de l'Union européenne.

Parmi ces indicateurs, celui du taux de risque de pauvreté monétaire relative revête une importance particulière. Suivant convention européenne, il équivaut à la proportion d'individus disposant d'un revenu équivalent adulte inférieur au seuil de risque de pauvreté, fixé à 60% du revenu disponible équivalent adulte médian national.³

L'indicateur précité est également utilisé par le CEPS/Instead dans un bilan de la situation financière des Luxembourgeois pendant la période 1995-2005⁴. Ce bilan résulte dans le constat d'une "stabilité" du taux de risque de pauvreté pendant la période en question.⁵

En ce qui concerne l'évolution du taux de risque de pauvreté entre 2005 et 2006, il ressort du dernier rapport TCS du STATEC que, du fait des intervalles de confiance qui les accompagnent, il n'y pas de différence statistique significative entre les coefficients 2005 (13,4 %) et 2006 (14,0%).⁶

Etant donné l'objectif commun en matière de pauvreté au niveau européen, à savoir donner un élan décisif à son élimination d'ici 2010⁷, il y a cependant lieu de mettre en évidence le constat du STATEC que le taux de risque de pauvreté n'a pas tendance à diminuer.⁸

Le STATEC fait le même constat en ce qui concerne le coefficient de Gini, indicateur d'inégalités du revenu dont la valeur était de 0,26 en 2005 et de 0.28 en 2006.⁹

Au vu du dernier rapport TCS, des résultats clés liés au risque de pauvreté sont les suivants pour 2006:

- revenu disponible médian par équivalent adulte: 2 473 EUR/mois¹⁰;
- seuil de risque de pauvreté pour un ménage d'une personne: 1 484 EUR/mois¹¹;

1. http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/conjoncture/cahiersEconomiques/2005/99_cohesion_sociale/99_cohesion_sociale.pdf

http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/conjoncture/cahiersEconomiques/2006/101_cohesion_sociale/101_cohesion_sociale.pdf

http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/conjoncture/cahiersEconomiques/2007/106_cohesion_sociale/106_cohesion_sociale.pdf

2. TCS 2005, page 43

3. http://ec.europa.eu/employment_social/spsil/common_indicators_fr.htm

4. CEPS/Instead - Frédéric Berger, *Revenu disponible, niveau de vie, pauvreté, inégalités : bilan sur la période 1995 à 2005*, dans : FORUM N° 263, février 2007, pages 33-38

5. *idem*, page 34

6. TCS 2007, page 43, tableau 34

7. *Conclusions du Conseil européen de Lisbonne*, mars 2000, point 32

8. TCS 2007, page 43

9. *idem*, pages 38 (tableau 31) et 39 - à noter : le coefficient de Gini varie de 0 (répartition égalitaire) à 1 (répartition inégalitaire)

10. *idem*, page 52

11. *idem*

- seuil de risque de pauvreté pour un ménage de deux adultes et deux enfants de moins de 14 ans: 3 116 EUR/mois¹;
- taux de risque de pauvreté:

total	14%
hommes	13,7%
femmes	14,3%
0-15 ans	19,6%
16-24 ans	21,3%
nationaux	3,6%
étrangers	10,4% ²
propriétaires de leur logement	9,1%
locataires	0,3% ³
- taux de risque de pauvreté selon types de ménages:

1 adulte seul de 65 ans et plus	8.0%
2 adultes avec 1 enfant à charge	10.1%
2 adultes avec 2 enfants à charge	14.4%
1 adulte seul de moins de 65 ans	20.8%
2 adultes avec 3 enfants ou plus à charge	22.7%
Parent isolé avec un ou plusieurs enfants	49.2% ⁴
- écart relatif médian du risque de pauvreté: 19,5%⁵

En relation avec cet indicateur d'intensité de la pauvreté, le STATEC constate une augmentation "sensible" de 2005 (17,9%) à 2006⁶,

- taux des "travailleurs pauvres": 10,3%⁷

Alors que le Luxembourg fait partie des Etats membres de l'Union européenne qui comptent le moins de familles à deux apporteurs de revenus, il y a lieu de souligner que le STATEC constate l'importance d'une "intensité au travail élevée dans la protection contre le risque de pauvreté"⁸.

Le dernier rapport TCS confirme "qu'en matière de lutte contre la pauvreté, le rôle des transferts sociaux reste crucial": de leur fait, le taux de risque de pauvreté se réduit de 39,8% (absence totale de transferts) à 23,8% (sans transferts, sauf pensions) respectivement 14% (après tous transferts)⁹.

1. *idem*, page 53

2. *idem*, page 44

3. *idem*, page 61

4. *idem*, page 45

5. *idem*, page 54 - à noter : cette valeur signifie que 50% des personnes exposées au risque de pauvreté ont un revenu disponible équivalent adulte qui se situe entre 80,5% et 100% du seuil de risque de pauvreté

6. *idem*

7. *idem*, page 48

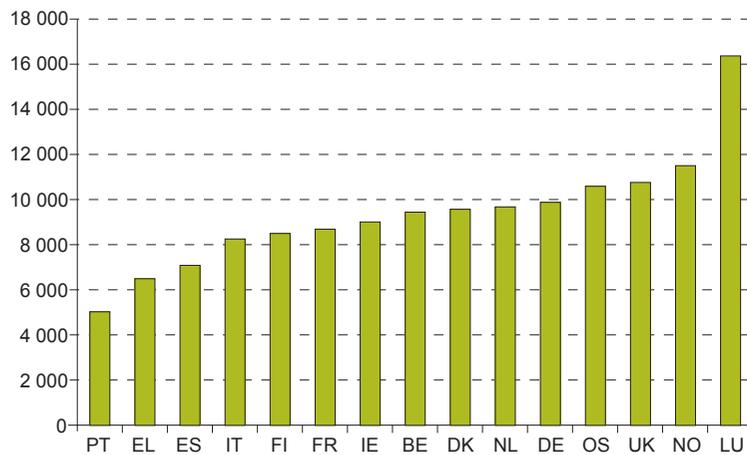
A noter : par convention au niveau européen, on désigne comme 'travailleur pauvre' une personne qui, malgré son revenu provenant d'une activité professionnelle exercée (à temps plein ou à temps partiel) pendant plus de la moitié de l'année de référence, vit dans un ménage exposé au risque de pauvreté. Il y a donc lieu de ne pas confondre 'travailleurs pauvres' et 'bas revenus'.

8. *idem*, page 50

9. *idem*, page 51

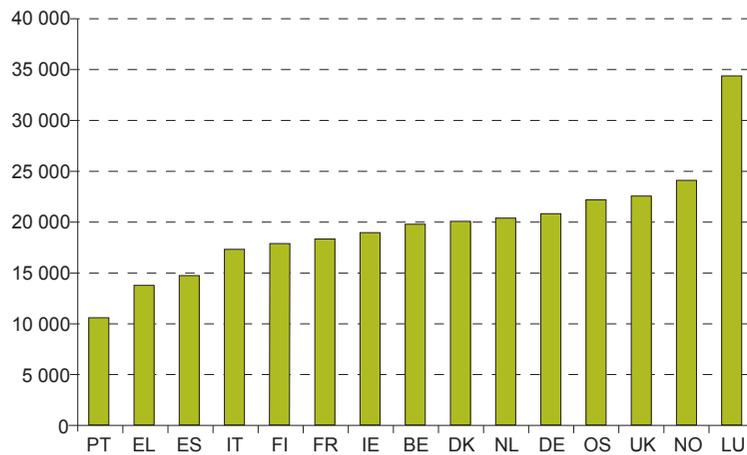
Enfin, le rapport TCS 2007 souligne qu'il ressort d'une comparaison des seuils de risque de pauvreté au niveau UE-15 que le seuil luxembourgeois est le plus élevé. Le rapport illustre ce constat par les graphiques repris ci-dessous¹.

Seuil de risque de pauvreté (60% du revenu médian) pour un ménage composé d'un seul adulte (en SPA) au Luxembourg en 2005



Source: Eurostat, Newcronos

Seuil de risque de pauvreté (60% du revenu médian) pour un ménage comprenant deux adultes et deux enfants de moins de 14 ans (en SPA) au Luxembourg en 2005



Source: Eurostat, Newcronos

1. *idem*, pages 54 et 53

A noter: les graphiques renseignent la valeur annuelle des seuils de risque de pauvreté exprimée en standards de pouvoir d'achat (SPA) qui éliminent les divergences de niveaux de prix entre les pays, tiennent compte du coût du logement et permettent ainsi une comparaison du pouvoir d'achat 'réel' entre pays.

Observatoire de la Compétitivité - Bilans Compétitivité (2006 et 2007)¹

Le premier Bilan Compétitivité élaboré par l'Observatoire de la Compétitivité:

- souligne que la compétitivité n'est pas une fin en soi mais que, suivant définition acceptée par les partenaires sociaux, elle est "la capacité d'une nation à améliorer durablement le niveau de vie de ses habitants et à leur procurer un haut niveau d'emploi et de cohésion sociale tout en préservant l'environnement"²;
- présente les six indicateurs qui font partie de la catégorie Cohésion sociale du Tableau de Bord Compétitivité synthétique utilisé dans le cadre du PNR, à savoir:
 - Coefficient de Gini,
 - Taux de risque de pauvreté après transferts sociaux,
 - Taux de risque de persistance de la pauvreté,
 - Espérance de vie à la naissance,
 - Ecart des rémunérations entre hommes et femmes,
 - Accidents graves du travail³;
- informe que dans la catégorie Cohésion sociale du Tableau de Bord Compétitivité, le Luxembourg a pu améliorer son classement au sein de l'UE-25 en passant de la position 11 en 2004 à la position 9 en 2006⁴.

Le deuxième Bilan Compétitivité produit par l'Observatoire de la Compétitivité constate au niveau de cette même catégorie "uniquement des indicateurs oranges" et commente ce constat comme suit:

- "Si on peut regretter l'absence d'indicateurs verts, l'absence d'indicateurs rouges est favorable mais ne devrait pas empêcher de veiller à ce que les indicateurs oranges ne virent au rouge,..."⁵.

1. http://www.odc.public.lu/publications/bilan_compete/060913_Bilan_Compete_2006.pdf

http://www.odc.public.lu/actualites/2007/09/26_bilan_compete/07_09_25_Bilan_Compitivite_2007_VF2.pdf

2. *Bilan Compétitivité 2006*, page 11

3. *idem*, page 40 - Pour la définition de ces indicateurs, voir : *idem*, pages 150-151

4. *idem*, page 62

5. *Bilan Compétitivité 2007*, page 92

Suite à un colloque organisé en collaboration avec la Chambre des employés privés¹, l'Observatoire de la Compétitivité présente dans son deuxième Bilan une première esquisse d'un Indice de Santé Sociale Luxembourgeois (ISSL) dont la construction est la suivante:

Les catégories	Les indicateurs
Chômage	Taux de chômage Chômage des jeunes Chômage de longue durée Chômage femmes / hommes Taux d'emploi hommes / femmes
Santé	Espérance de vie à la naissance
Conditions de travail	Accidents de travail
Inégalités	Coefficient de Gini Taux de risque de pauvreté Taux de risque persistant de pauvreté Ecart de rémunération hommes / femmes
Environnement	Intensité énergétique Part des énergies renouvelables Emissions de gaz à effet de serre Déchets générés
Education	Jeunes ayant quitté prématurément l'école Pourcentage des 25-34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement tertiaire Pourcentage des 25 à 64 ans ayant terminé au moins le niveau d'enseignement secondaire supérieur ^a

a. Bilan Compétitivité 2007, page 114

En matière de santé sociale, la conclusion du Bilan Compétitivité 2007 est la suivante:

"...la position relative du Luxembourg par rapport aux 27 Etats membres s'est détériorée."²

Document "Luxembourg Vision" (22 octobre 2007)

Ce document stratégique a été:

- établi en tant que première étape dans l'élaboration du Plan national de développement durable 2008,
- présenté à la société civile par Monsieur Lucien Lux, Ministre de l'Environnement, à l'occasion d'une table ronde en date du 22 octobre 2007³.

La stratégie de développement durable révisée, adoptée par le Conseil européen en juin 2006, est une stratégie globale qui traite de manière intégrée les aspects économique, environnemental et social du développement durable.

De ce fait, la thématique sous rubrique fait partie des défis à relever dans le cadre de la stratégie précitée.

1. Voir: page 35 ci-dessous

2. idem, page 116

3. "Luxembourg Vision" est disponible en langue allemande seulement

Les messages clés formulés en la matière dans "Luxembourg Vision" sont les suivants:

- "Die Zukunftsfähigkeit der Finanzen ist, wie z.B. der soziale Zusammenhalt auch, eines der Kriterien das sich von vielen anderen Punkten der Luxembourg Vision unterscheidet, insofern es sich nicht um ein in Zukunft zu erreichendes Ziel handelt, sondern um eine Rahmenbedingung, die im Prozess der Entwicklung hin zu einer nachhaltigen Gesellschaft ständig zu beachten ist."¹
- "Armutsbekämpfung bezieht sich auf die Überwindung von relativer Armut in Luxemburg, dem reichsten Land Europas, was wiederum hohe Standards für die Armutsschwelle in Luxemburg setzt."²
- "Zur Verhinderung der Gefahr relativer Armut gehört:
 - die Versorgungssicherheit mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs (einschließlich der Grundbedürfnisse nach Ernährung, Kleidung, Zugang zu Wohnraum etc.) zu unabhängig von der momentanen Einkommenssituation bezahlbaren Preisen, und die Unterstützung z.B. von Schulspeisungen,
 - der Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem sozialen oder wirtschaftlichen Interesse,
 - die Sicherung eines würdigen Lebens im Alter mit einem Transfereinkommen, das die aktive Teilnahme am sozialen und kulturellen öffentlichen Leben ermöglicht und so bei Männern und Frauen Prekarisierung verhindert."³
- Zur Versorgungssicherheit gehört auf der Einkommensseite u.a. das Existenz sichernde Mindesteinkommen RMG.⁴
- "Insbesondere der intergenerationelle Armutstransfer muss... überwunden werden..."⁵
- "Die direkt in die Armutsbekämpfung eingebundenen karitativen Organisationen verdienen eine staatliche und fiskalische Anerkennung und Unterstützung, da sie im Interesse der Gesellschaft wesentliche Aufgaben für den sozialen Zusammenhalt wahrnehmen."⁶
- "Armut erwerbsfähiger Menschen kann auch durch Integration in den Arbeitsmarkt vermieden werden ..." ⁷
- Notwendig für eine kohärente Politik sind:
 - "Integrierte Sozialschutzsysteme, die alle Teilaspekte verzahnen und den Einwohner/inne/n wie den in Luxemburg Arbeitenden die Inanspruchnahme erleichtern.
 - Effizientes "Mainstreaming" der Armutsbekämpfung in allen Politikbereichen."⁸

1. *Luxembourg Vision*, page 7

2. *idem*, page 15

3. *idem*

4. *idem*, page 13

5. *idem*, page 15

6. *idem*

7. *idem*

8. *idem*

- Die Überwindung von Problemen mangelnder interministerieller Koordination "durch bessere interministerielle Koordination in allen Phasen der Planungsverfahren überwinden. Eine solche Koordination ist immer dann notwendig, wenn andere Ministerien von der jeweiligen Entscheidung betroffen sind."¹
- "Prekarisierung unterscheidet sich insofern von Armut, als einerseits die relative Höhe des befürchteten sozialen Absturzes und nicht nur das am Ende erreichte Niveau entscheidend ist, und andererseits durch den subjektiven Faktor. Durch diesen vergrößert sich der Kreis der Betroffenen..."²
- Mittel um das Verunsicherungsgefühl zu überwinden und den sozialen Zusammenhalt zu erhalten sind:
 - "die langfristige Garantie der sozialen Schutzsysteme, insbesondere der individueller Pensionen für Männer und Frauen in dieser und kommenden Generationen (sichere Renten in einer Höhe, die ein würdiges Leben ermöglicht),
 - der problemlose Zugang zu Leistungen des Sozial-schutzes,
 - ein Existenz sicherndes Mindesteinkommen,
 - der dauerhaft garantierte Zugang zu qualitativ hochwertigen Gesundheitsdienstleistungen,
 - ein Steuersystem, das Geringverdiener schont und Güter der Grundbedürfnisbefriedigung besonders gering belastet."³

Rapport de la "Rencontre participative pour l'Inclusion sociale" (22 mars 2007)⁴

Comme la 1^{re} rencontre de ce type, organisée par EAPN-Letzebuerg en mars 2006⁵, la rencontre sous rubrique⁶ visait à:

- promouvoir le dialogue direct entre les personnes en situation de pauvreté et le monde professionnel et politique,
- améliorer la compréhension réciproque entre toutes les parties prenantes,
- recueillir les revendications des personnes vivant en situation de pauvreté.

Messages clés formulés à l'occasion de la rencontre:

- "Les politiciens gagnent s'ils sortent de leur tour d'ivoire, s'ils voient les problèmes réels, existentiels, de la vie quotidienne (Brout- a Botterproblemer) sur le terrain."⁷

1. *idem*, page 29

2. *idem*, page 17

3. *idem*

4. <http://www.eapn.lu/eapn/File/2007%20eapn%20letzebuerg/eapn%20activit%20nationale/Documents%20officiels%202007/28%20pages%202007.pdf>

5. *avec le soutien de la Commission européenne, d'EAPN-Europe et du Ministère de la Famille et de l'Intégration*

6. *organisée par EAPN-Letzebuerg avec le soutien du Ministère de la Famille et de l'Intégration et de la Ville d'Esch-sur-Alzette*

7. *Monsieur Mars Di Bartolomeo, Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale-Rapport 2007, page 14*

- "Il est inacceptable qu'un cinquième de la population (parmi lesquels beaucoup de ménages monoparentaux avec des enfants mineurs) ne puisse vivre dignement avec les moyens financiers qui sont à leur disposition."¹
- "Le RMG est un modérateur important, capable d'épargner aux gens qui se trouvent dans une situation de risque de pauvreté de tomber en dessous d'un taux correspondant à une situation qu'il faut qualifier de pauvreté profonde."²

Suite au constat que les revendications issues de la 1^{re} Rencontre "n'ont pas été retenues dans la mesure espérée"³, EAPN-Lëtzebuerg a remis le rapport de la 2^e rencontre à tous les parlementaires luxembourgeois et ce en date du 17 octobre 2007, journée mondiale du refus de la misère.

Les revendications clé issues de la rencontre de mars 2007 sont les suivantes⁴:

- Trouver, au profit des personnes défavorisées, une solution ciblée et pragmatique en matière de tiers payant d'honoraires médicaux.
- Faciliter l'accès à un logement adéquat et décent à un prix acceptable via la mise en place d'une Agence immobilière sociale.
- Abaisser les prix élevés des crèches et foyers de jour qui agissent comme entrave à l'acceptation d'un emploi à plein temps.
- Elargir et professionnaliser le système de banque alimentaire et créer une Epicerie sociale.
- Améliorer l'accès à des informations ciblées dans des situations de crise.

Etude de l'impact du salaire social minimum sur l'emploi et les salaires au Luxembourg (mars 2005)⁵

Cette étude, publiée en mars 2005, a été réalisée pour le compte du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur.

D'emblée, dans son texte introductif à l'étude, Monsieur Jeannot Krecké, Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur désigne le problème des "working poor" comme "plaie qui mine la cohésion sociale"⁶.

Pour ce qui est du recours au salaire social minimum (SSM), l'étude rappelle qu'il:

- "vise surtout à modifier la répartition du revenu national pour réduire les inégalités par le biais d'un resserrement de la hiérarchie des salaires",
- "est également un indicateur de la rémunération minimale que la société est prête à verser à ses travailleurs les plus défavorisés pour leur permettre de subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille, ce qui leur permet de participer aux fruits du progrès technique et de la croissance économique"⁷.

1. Madame Karin Manderscheid, Présidente d'EAPN-Lëtzebuerg-*idem*, page 4
 2. Monsieur Claude Vandivinit, Commissaire de Gouvernement à l'action sociale-*idem*, page 11
 3. *idem*, page 4
 4. Courrier du 24 octobre 2007 d'EAPN-Lëtzebuerg à Madame la Ministre Jacobs
 5. http://www.odc.public.lu/publications/perspectives/PPE_2.pdf
 6. Etude, texte introductif
 7. Etude, page 86

L'étude résume comme suit les critiques formulées envers des approches préconisant le recours au SSM comme instrument de réduction des inégalités salariales et de la pauvreté:

- "La critique principale concerne les effets adverses que peut engendrer une hausse du SSM sur l'emploi des travailleurs à faible rémunération. Selon cette critique, toute hausse du SSM conduirait inévitablement au licenciement des travailleurs à faible productivité, aboutissant ainsi à un résultat allant à l'encontre des objectifs recherchés par le maniement de cet instrument.
- Une seconde critique fait remarquer que la diffusion des hausses du SSM vers les déciles supérieurs de la distribution des salaires pourrait non seulement réduire à néant la redistribution initiale mais pourrait également entraîner une spirale inflationniste en cas de répercussion des hausses du SSM par les employeurs sur les prix de leurs produits.
- D'autres critiques soulignent d'une part que les personnes rémunérées au SSM ne viennent pas généralement des ménages à faible revenu mais plutôt de la classe moyenne et d'autre part, qu'une partie importante des pauvres sont sans emploi. Le SSM s'avère être un outil inefficace de lutte contre la pauvreté dans ces circonstances, tout comme il l'est face à la recrudescence des formes atypiques de travail car les personnes concernés par ces postes risquent de rester durablement dans ce qu'il est convenu d'appeler la 'pauvreté laborieuse'¹.

L'étude relativise ces critiques comme suit:

- "... les critiques mettant en avant les effets adverses du SSM sur l'emploi perdent de leur pertinence si l'on se rappelle que le salaire est non seulement un élément de coût mais qu'il fait également partie de la demande s'adressant aux firmes. Cela nécessiterait alors d'aborder les conséquences d'une hausse du SSM dans un cadre d'équilibre général et non en équilibre partiel, ce qui pourrait atténuer un éventuel effet négatif de cette hausse sur l'emploi en raison de son impact positif sur la demande agrégée."
- "... la réaction des firmes à cette hausse pourrait ne pas consister en des suppressions de postes de travail ou en des hausses de prix mais plutôt donner lieu à une série d'actions positives de leur part en vue de restaurer la compétitivité. Le SSM ne parviendra à améliorer durablement la situation des salariés à faible rémunération que dans la mesure où il arrivera à infléchir les comportements des firmes et des travailleurs dans un sens favorable à l'augmentation de la productivité, notamment en favorisant l'innovation technologique et la formation des salariés dans l'entreprise..."².

1. *idem*, page 86-87

2. *idem*, page 87

Chambre des employés privés - Avis XVIII/53/2007 (15 novembre 2007)¹

La Chambre des employés privés (CEPL) consacre un chapitre de son avis sous rubrique à la situation sociale.

Dans ce chapitre, dans lequel elle se réfère notamment à des données de l'Observatoire de la Compétitivité, du STATEC, d'Eurostat et du CEPS, la CEPL :

- caractérise la situation sociale comme situation "à améliorer"²,
- rappelle son constat du 7 juin 2007³ sur "de grandes insuffisances en matière de logement" et sur "l'évolution inquiétante en ce qui concerne le taux de risque de pauvreté des locataires"⁴,
- met en exergue "une pauvreté forte et en croissance pour certaines catégories "dont notamment les ménages avec enfants"⁵,
- prend note, avec inquiétude, de "l'accroissement du phénomène des working poor" et de sa focalisation sur la catégorie des jeunes actifs⁶ ainsi que de la "montée des contrats atypiques"⁷,
- souligne "la nécessité d'un bon niveau de formation pour une meilleure insertion économique et sociale des jeunes"⁸ et regrette le "retard luxembourgeois par rapport aux autres pays européens" en matière de niveau d'éducation des jeunes⁹.

En relation avec la CEPL, il y a lieu de noter encore qu'elle était, en juillet 2006, en collaboration avec l'Observatoire de la Compétitivité, l'organisateur d'un colloque "Vers de nouveaux indicateurs de richesse" qui avait pour objectif de lancer une large réflexion sur la constitution d'un indicateur de santé sociale ou de bien-être destiné à compléter les indicateurs macro-économiques.¹⁰

1. *Avis relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008, relatif au projet de loi relative à l'affectation du résultat du compte général de l'exercice 2006*, <http://www.cepl.lu/ceplweb/F300.htm>

2. *idem*, page 32

3. *Avis XVIII/21/2007 relatif au projet de loi concernant la promotion de l'habitat* <http://www.cepl.lu/ceplweb/F300.htm>

4. *idem*, page 39

5. *idem*, page 40

6. *idem*, page 42

7. *idem*, page 44

8. *idem*, page 48

9. *idem*, page 46

10. http://www.odc.public.lu/actualites/2006/07/12_ind_rich/index.html

D. QUESTIONS TOUCHANT D'AUTRES DOMAINES ADJACENTS AU RMG

Problématique santé, accès aux soins, tiers payant social:

EAPN - Tiers payant social

FONCTIONNEMENT ACTUEL

Dans les cas où la loi, les règlements, les statuts ou les conventions collectives le prévoient, la part statutaire incombant à l'assurance maladie est prise en charge directement par la voie du tiers payant. Dans le cadre de ce système il appartient à la personne protégée de régler au prestataire ou au fournisseur uniquement la partie des frais demeurant à sa charge personnelle.

Les prestations de soins de santé et fournitures ne sont prises en charge dans le cadre du tiers payant qu'à condition que lors de leur délivrance, la personne protégée ait présenté sa carte d'assuré au prestataire et, le cas échéant, sur demande de celui-ci, un titre d'identité officiel tel par exemple carte d'identité, passeport, permis de conduire.

Lorsqu'une ordonnance prévoit des fournitures qui ne sont pas toutes prises en charge par le système du tiers payant, le prix de celles qui en sont exclues est payé intégralement par la personne à laquelle elles sont délivrées. Dans ce cas le fournisseur délivre une copie de l'ordonnance et établit une facture qui sert de titre à la personne protégée pour l'obtention du remboursement éventuel.

PROBLÈMES

- Accès aux soins: Impact du manque de ressources financières sur la possibilité de se faire soigner de manière adéquate (médicaments chers, procédure compliquée pour se faire rembourser directement, lunettes et traitements dentaires grèvent particulièrement le budget ménager, l'avance des honoraires pour certaines consultations spécialisées chères - dentiste, gynécologue, psychiatre, p.ex. - pose problème)
- Investissement en temps énorme pour le paiement de factures médicales tant par les services sociaux (coût pour la société) que par les personnes ayant des bas revenus
- Complications administratives et explosion des coûts secondaires en cas de non paiement (Huissiers,...) pour les personnes en situation de pauvreté
- Abstention de consulter de la part des personnes en situation de pauvreté, car elles n'osent pas aller chez leur médecin traitant car souvent ce dernier réclame le paiement de la consultation tout de suite. (frein à la prévention e.a.)
- Vécu répétée de situations de honte (ex.: mère avec plusieurs enfants malades,...)
- Stratégies d'évitement revenant plus chères à la société: ex.: consultation directe aux urgences de l'hôpital car la facture est envoyée à domicile.

REVENDEICATIONS D'EAPN

Revendications formulées lors de la rencontre:

- Remboursement total et direct des dépenses médicales pour les populations à bas revenu (**tiers payant ciblé**);
- Accès plus facile à des soins médicaux spécialisés à l'étranger;
- **Part de la prise en charge à augmenter pour certaines prestations chères** (lunettes, traitements dentaires, ...);
- Elimination de la participation personnelle dans toutes les prestations pour personnes en situation de pauvreté;
- Obligation pour le médecin de prescrire le médicament le moins cher (générique);
- **Information** claire sur les droits et obligations - contrôle de droit à l'information par signature du client.

Suite aux débats ayant eu lieu lors de la conférence de 2007, intitulée "Rencontre Participative pour l'Inclusion Sociale" et organisée par EAPN, le Ministre Mars di Bartolomeo avait proposé en septembre 2007 une réunion entre EAPN et les responsables de la sécurité sociale pour discuter des voies possibles d'instauration d'un tiers payant ciblé à l'intention des personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale. Le tiers payant social doit permettre aux personnes démunies d'accéder aux soins de santé sans devoir préfinancer les coûts des honoraires médicaux. L'idée à la base retenue était que les professionnels - assistants sociaux e.a. - des services sociaux et des offices sociaux informeraient l'UCM qu'une personne était dans le besoin et devait pouvoir profiter du tiers payant social sans autres formalités ou contrôles, la responsabilité de la décision incombant uniquement aux professionnels - détenteurs d'un diplôme d'Etat - en charge de la personne. L'UCM s'était déclarée d'accord pour essayer de trouver une solution au problème dans le cadre des négociations conventionnelles avec l'AMMD.

Etudes CEPS - Les faits saillants de l'état de santé

Résumé

Lorsqu'au Grand-Duché, on demande aux résidents d'apprécier eux-mêmes leur état de santé, les réponses obtenues sont plutôt optimistes, avec seulement 10% qui le jugent "mauvais" ou "très mauvais". Cependant la perception de l'état de santé est meilleure à mesure que le niveau de vie augmente. C'est-à-dire les résidents situés dans le quintile inférieur de niveau de vie, ne sont que 63% à s'estimer en bonne voire très bonne santé, 21% à déclarer une assez bonne santé, contre 16% à se sentir en mauvaise ou très mauvaise santé. (CEPS / PSELL-3/2004)

Ces derniers chiffres sont particulièrement importants au niveau de l'Union européenne, étant donné qu'ils constituent un des indicateurs clés pour l'ensemble des Etats membres dans le cadre de la stratégie européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Précisons que, si les inégalités de revenus interagissent avec la perception de l'état de santé des individus, la relation joue peut-être dans les deux sens. Ainsi, un mauvais état de santé peut être la cause d'une absence d'emploi et, de là, de revenus faibles.

Une étude des proportions d'occurrence et raisons de non-recours aux soins a montré qu'environ 5% seulement des personnes n'ont pas eu la possibilité de consulter un médecin, et parmi ces personnes, la majorité (58%) a préféré attendre et voir si la situation s'améliorait d'elle-même, et ils ne sont que 4% à invoquer des raisons financières. Alors que l'offre de soins de santé généraux paraît être

relativement bien accessible à toutes les couches de la population, tel n'est pas le cas des soins bucco-dentaires où l'on constate une très nette divergence d'accès en fonction des ressources financières des assurés. Ainsi ce non-recours concerne pas moins de 11% des personnes à la recherche d'un emploi contre 4% des actifs, 2% des inactifs et 2% des étudiants (CEPS / PSELL-3/2005).

Problématique logement, garantie locative, accès à la propriété

Département du Logement

SITUATION GÉNÉRALE EN MATIÈRE DE LOGEMENT

D'après le STATEC, la population du Luxembourg a progressé entre 1980 et 2006 de 113.000 habitants, correspondant à un accroissement annuel moyen de 4.350 personnes.

En revanche, le nombre de logements achevés a été en moyenne de seulement 2.100 unités par an. Or, d'après une étude publiée en octobre 2007 par le Ministère du Logement, intitulée "Wohnungsbedarfsprognose 2001-2021", le nombre des logements achevés d'ici 2021 devrait se chiffrer à environ 3.400 unités en moyenne par an pour pouvoir répondre à la demande en logements.

Les données statistiques concernant le nombre de demandeurs potentiels, c. à d. non inscrits auprès de l'un des promoteurs publics (Fonds du logement, communes, etc.), en vue de l'obtention d'un logement locatif financièrement abordable, décent et approprié à la situation familiale des ménages, sont inexistant.

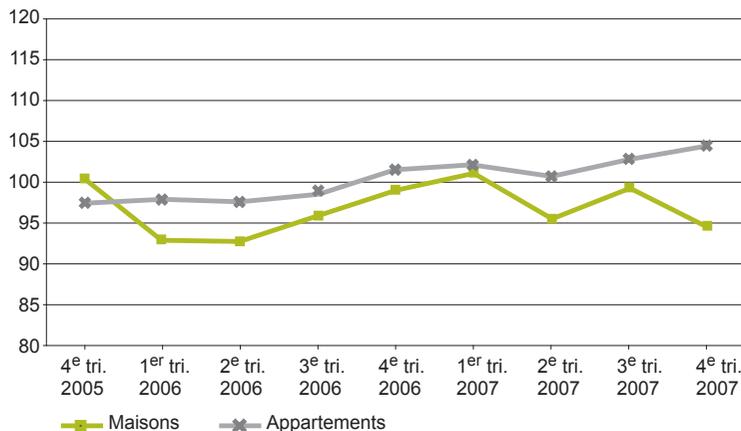
Autre problème significatif, intimement lié à celui du nombre limité de logements nouvellement construits : L'explosion des prix des terrains à construire a pour conséquence que de plus en plus de ménages n'arrivent plus à accéder à la propriété d'un logement.

On peut observer l'émigration d'une partie de la population indigène, dont de plus en plus de jeunes, dans les régions limitrophes de nos pays voisins en raison des prix trop élevés sur le marché immobilier, tant des logements en propriété (neufs ou existants) que des logements locatifs.

En ce qui concerne l'évolution des prix sur le marché du logement, l'Observatoire de l'Habitat du Département du Logement constate les évolutions suivantes:

- Malgré une légère hausse entre le 2^e et le 3^e trimestre 2007, **l'indicateur des prix proposés à la vente de maisons** reste stable depuis plus d'un an.
- Quant aux **appartements proposés à la vente**, l'indicateur enregistre une augmentation de +1,10 % au 3^e trimestre 2007. Celle-ci contribue ainsi à la hausse constatée depuis un an.
- En ce qui concerne les prix des logements offerts à des fins de location, **l'indicateur des prix des appartements à la location** connaît une augmentation relativement constante depuis plus d'un an. **L'indicateur des prix** des maisons, par contre, s'avère nettement plus irrégulier.

Evolution des indicateurs trimestriels des prix proposés à la location (en euros constants) dans les annonces immobilières du 4^e trimestre 2005 au 4^e trimestre 2007



On observe un taux non négligeable de ménages socialement précarisés dans la mesure où il s'agit de ménages à faibles revenus. Des ménages qui, malgré une stabilisation des prix des loyers (à un niveau tout de même assez élevé) depuis 2005, se trouvent soumis au poids du marché privé, étant donné qu'ils ne bénéficient d'aucune aide étatique en matière de logement, hormis, le cas échéant, d'un complément RMG dont le maximum est fixé à 123 euros/mois.

Afin de favoriser une augmentation de l'offre de logements et une réduction du coût du foncier et de l'habitat au Luxembourg, le Ministre du Logement a déposé début 2007 un projet de loi en vue de promouvoir l'habitat en créant, entre autres, un " Pacte logement " avec les communes- ceci afin que l'Etat puisse participer au financement des frais liés à la création de nouveaux logements et des équipements collectifs induits par l'accroissement de la population.

Ce projet de loi vise à créer de nouveaux instruments et à améliorer les instruments existants pour aboutir à une augmentation substantielle de l'offre des logements au Luxembourg. Il porte sur 5 axes principaux:

- la collaboration étroite entre l'Etat et les communes
- le droit de préemption
- le droit d'emphytéose
- des mesures administratives
- des dispositions modificatives, transitoires et abrogatoires.

GARANTIE LOCATIVE

Suite à l'introduction du règlement grand-ducal du 2 avril 2004, l'Etat peut fournir une garantie locative au candidat-locataire et qui prend la forme d'un certificat dans lequel l'Etat s'engage à payer au bailleur, en cas d'appel à la garantie, le montant exigé de la garantie locative. En effet, beaucoup de ménages à revenu modéré ou faible se trouvent dans une situation financière où il est quasiment impossible pour ceux-ci d'accéder à la propriété d'un logement. Ils doivent, par conséquent, louer un logement sur le marché locatif privé au cas où ils n'ont pas la chance d'obtenir - à court ou à moyen terme - un logement du secteur locatif social.

A l'heure actuelle, il s'est révélé que de tels ménages, bien que disposant d'un revenu leur permettant de payer un loyer, éprouvent surtout des difficultés à payer la garantie locative exigée par le bailleur au moment de la conclusion d'un bail à loyer. Dans la plupart des cas, la garantie locative exigée par les propriétaires-bailleurs s'élève à 3 mois de loyer. De plus, le locataire doit payer d'avance le loyer pour le 1er mois et éventuellement encore une commission d'agence, laquelle s'élève en général à un mois de loyer. Au début du bail, le locataire est ainsi tenu de payer, à côté des frais de déménagement, en un seul coup 5 mois de loyer. Il n'est dès lors pas surprenant de constater que bon nombre de ménages à revenu modéré, bien que de bonne foi, éprouvent des sérieuses difficultés pour la constitution d'une garantie locative.

112 demandes pour une garantie locative d'un montant global de 104.593 euros ont connu une suite favorable en 2006.

PROBLÉMATIQUE DES CHAMBRES MEUBLÉES AU DESSUS DES CAFÉS/RESTAURANTS

A l'exemple de la Ville de Luxembourg où les responsables du Service " Logement " effectuent, ensemble avec des agents de la police, des contrôles réguliers dans les cafés et restaurants sur le territoire de la capitale- ceci en application du règlement grand-ducal modifié du 25 février 1979 déterminant les critères de location, de salubrité ou d'hygiène auxquels doivent répondre les logements destinés à la location.

Conformément au prédit règlement grand-ducal, les logements mis en location et destinés à l'habitation principale et permanente doivent être construits et aménagés suivant les normes généralement appliquées au Grand-Duché et présenter une habitabilité normale, c. à d. ils doivent notamment satisfaire aux conditions normales de sécurité contre les risques d'incendie, de gaz et d'électricité.

En l'absence de chiffres fiables en la matière, il semble, selon les dires des agents communaux, que le phénomène de l'occupation des chambres garnies au dessus des cafés et des restaurants est en train de perdre un peu en importance ces derniers temps.

AGENCE IMMOBILIÈRE SOCIALE

En ce qui concerne l'Agence immobilière sociale, le Fonds pour le logement et le développement durable est en train de vérifier les modalités selon lesquelles une telle agence pourrait être mise en place.

EAPN - Agence immobilière sociale

Extrait du discours de M. Fernand Boden, Ministre des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement, lors du débat sur la pauvreté à la Chambre des Députés, le 2 février 2007:

*(...) ech mengen net, datt dat soll eng Ursaach sinn, fir méi roueg ze ginn. Mä et soll ee **geziilt** a mengen ech schonn **tatkräfteg** weiderfueren, fir Wunnenge gemeinsam ze schafen. Ech weess, datt eng ganz Rei vun ONGen och bereet sinn, do méi Efforten ze maachen.*

*Et ass hei, mengen ech, och vum Här Schaaf a vun engem anere vun där Associatioun geschwat ginn, der **EAPN**, déi eng Agence immobilière sociale maache wëllt. Ech fannen déi Iddi net schlecht.*

*De Fonds de Logement ass gefrot ginn, ob e bereet ass, fir **Wunnengen zur Verfügung** ze stellen. Jo, deen ass bereet, fir Wunnengen zur Verfügung ze stellen. D'Wunnengshëllef selwer ass bereet, fir dat ze maachen. An ech*

hoffen, datt d'Gemengen och bereet sinn, fir et ze maachen. Wann d'Gemengen esou enger Associatioun Wunnengen zur Verfügung stellen, da kann do besonnesch **schwaache Leit**, déi jo och vun aneren ONGen dohinner geschéckt ginn, a vläicht och eng Betreuung dobäi brauchen, scho gehollef ginn. Och do ass eng Méiglechkeet.

Ech mengen, de Projet gesäit 150 där Unitéite vir. Do ass eng Méiglechkeet, fir och fir esou Leit zu enger Wunneng ze verhëlfen, esou datt se kënnen drableiwen, datt se och betreit ginn, an **datt hinne gehollef gött, erëm an dat normaalt, geregelt Liewen zrëckzefannen.**

INTRODUCTION

Le Ministre F. Boden souligne dans l'extrait précédent quelques caractéristiques principales d'une agence immobilière dite sociale. C'est une mesure ciblée pour améliorer l'accès au logement de personnes ayant des problèmes sociaux avec l'objectif de l'inclusion sociale. Gardons ces caractéristiques en tête.

La mesure 17 du PANincl. 2003-2005 est ainsi libellée:

"Participation de l'Etat à une mesure initiée par une ONG d'un projet dit 'd'agence immobilière sociale' s'adressant à la population-cible ainsi qu'à des propriétaires prêts à louer des logements à celle-ci. La participation de l'Etat à cette mesure est subordonnée

1. à la **présentation** par la ou les ONG concernées **d'un projet détaillé** et
2. à la mise à disposition d'un budget voté par le Ministère du Logement."

L'accord de coalition par contre prévoit que le Fonds du Logement devienne l'organe exécuteur d'une AIS.

En comparaison avec les affirmations du Ministre et la mesure du PANincl., cette dernière décision se fonde très probablement sur une autre conception d'une AIS. En effet, il s'agirait ici plutôt d'une agence immobilière, avant tout gestionnaire de logements dits sociaux.

Soyons donc clair dès le départ: EAPN se rallie à la vision du Ministre Boden qui conçoit l'AIS comme un service à l'adresse de personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale et non pas comme une réponse à un problème structurel de gestion de logements sociaux.

Ainsi le terme AIS ne devrait être employé que s'il se rattache à la définition suivante:

*L'Agence immobilière sociale (A.I.S.) est un intermédiaire, **prestataire de services**, entre un **propriétaire** bailleur et un **locataire** en état de précarité voire d'exclusion sociale ou à revenus modestes. Elle est le promoteur à l'accès au logement salubre pour des ménages en état de précarité ou de pauvreté, en recherchant la meilleure adéquation possible entre l'offre en logements potentiellement disponibles et les besoins sociaux recensés au plan local.*

Une AIS peut donc louer aussi des logements sociaux, mais ce n'est pas sa raison d'être.

PROBLÈMES

MÉNAGE	1 adulte	2 adultes (SSMx2)	2 adultes et 1 enfant (> 3 ans)	2 adultes et 2 enfants (< 6 ans)
LOGEMENT	Studio	Appartement à 1 chambre	Appartement à 2 chambres	Appartement à 3 chambres
Valeur du logement neuf (Somme investie)	150 000 €	230 000 €	285 000 €	350 000 €
LOYER sans charges (5% de la somme investie)	625 €	958 €	1 188 €	1 458 €
Revenu du ménage (RMG net)	1 035 €	1 554 €	1 644 €	1 738 €
Revenu du ménage (SSM net non qualifié)	1 503 €	3 006 €	3 006 €	3 006 €
Allocations familiales	0	0	186 €	441 €
Part raisonnable du RMG pour location (=1/3 revenu total sans les AF)	345 €	518 €	548 €	579 €
Majoration pour loyer (selon la loi RMG)	124 €	124 €	124 €	124 €
Part raisonnable du SSM pour location (=1/3 revenu total sans les AF)	501 €	1 002 €	1 002 €	1 002 €
Complément au loyer nécessaire si RMG	RMG: 156 €	RMG: 316 €	RMG: 516 €	RMG: 755 €
Complément au loyer nécessaire si SSM	SSM: 124 €	SSM: 0 €	SSM: 186 €	SSM: 456 €

Le tableau montre sur base des chiffres de 2006 et dans le cadre de la législation existante, que les différents ménages, dont le revenu se base sur le Revenu Minimum Garanti (RMG) ou le Salaire Social Minimum (SSM), ne sont pas capables de garder les dépenses de loyer dans une proportion économiquement saine par rapport à leur revenu (un tiers du revenu, norme établie par l'Etat dans le cadre de la garantie locative).

Le tableau fait abstraction d'autres problèmes d'accès au logement (famille nombreuse, dettes, comportement en tant que locataire, stigmatisations diverses, ...) et il sous-estime aussi le prix du marché pour le loyer. (Le prix moyen de location d'un appartement est de 14 €/m² au GDL et pour une maison de 11 €/m².)

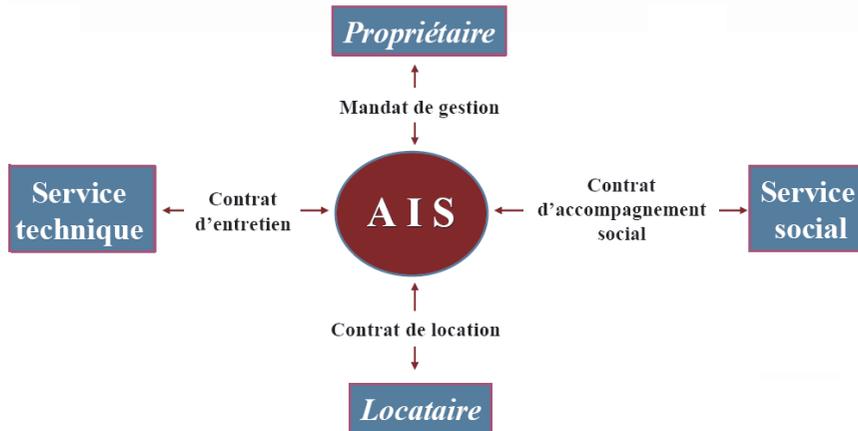
Le tableau pose également le problème de l'allocation au loyer puisqu'en réalité il faudra donner dans quasi tous les cas de figure un complément au loyer pour garantir au ménage une situation financière saine et pour éviter que le prix du loyer, même s'il respecte la législation existante (5% de la somme investie) reste un facteur d'exclusion sociale et un frein à l'inclusion sociale de personnes en situation problématique.

Indépendamment des 'pour' et 'contre' de l'allocation au loyer, une AIS doit pouvoir mettre à disposition de sa clientèle défavorisée des logements dont le loyer est adapté à leur revenu. Cet objectif se réalise en partie par les propriétaires "sociaux" qui recourent à l'AIS en offrant des logements à prix réduits, mais il est clair qu'une subsideation étatique est incontournable sur ce point. Par ailleurs, elle se fait déjà sous forme de multiples secours octroyés par les services publics (service solidarité du MIFA, offices sociaux, etc.) pour éviter des expulsions et stabiliser la situation sociale des personnes défavorisées.

CONCEPT

Missions	Public cible
<ul style="list-style-type: none"> • Prospection immobilière • Médiation entre le propriétaire et le locataire • Gestion locative • Travail en réseau (social) selon les besoins du locataire • Assistance technique 	<ul style="list-style-type: none"> • Personnes à revenu disponible modeste [en situation de (sur)-endettement p.ex.] • Personnes à revenu modeste (Bénéficiaires du RMG p.ex.) • Jeunes familles (création du premier ménage p.ex.) • Personnes à problèmes (d'ordre physiques, psychiques et sociaux, détenus sortants,...)

Les liens contractuel



Les services offerts aux propriétaires dans le cadre d'un mandat de gestion

- Médiation locative entre le propriétaire et le candidat locataire;
- Garantie de paiement du loyer;
- Garantie pour les dégâts locatifs;
- Etat des lieux / gestion de la garantie locative;
- Mise en place de dispositifs de solvabilisation du locataire;
- Assistance pour les démarches en justice;
- Gestion du logement (visite régulière du logement, ...);
- Maillage entre les différents partenaires (Copropriété, Locataire, Service technique, Services sociaux, ...).

Les services offerts aux locataires

- Recherche d'un logement adéquat;
- Loyer adapté, calculé selon la législation en vigueur (5% de la somme investie);
- Commission de l'AIS: 50% du loyer mensuel (taux préférentiel);
- Conseil et montage financier du projet de location;
- Accompagnement social;
- Subvention au loyer (liée à l'acceptation d'un accompagnement social).

Le parc des logements, en provenance de

- Promoteurs publiques (Communes p.ex.);
- Etablissements publics (Le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat p.ex.);
- ONG sociales;
- Propriétaires privés à demande spécifique:
 - Propriétaires (âgés) dépassés par la gestion de leur(s) logement(s);
 - Propriétaires surmenés par leurs locataires;
 - Propriétaires agissant dans un esprit de solidarité (le calcul du loyer par rapport à 5% de la somme investie est souvent sensiblement inférieur au prix du marché).

Personnel pour un parc locatif de 150 unités

- 1 Pl.-tps Gestionnaire (accueil des propriétaires, prospection de logements, ...);
- 1 Pl.-tps. Travailleur social (accueil du locataire, gestion des projets de location, travail en réseau avec services sociaux, ...);
- 1 Pl.-tps Secrétaire (travail administratif, website, archivage, ...);
- 1 Pl.-tps Comptable (calcul du volet financier des locations, gestion des loyers/garanties/subventions, opérations bancaires, ...);
- 1 Pl.-tps Technicien (contrôle des logements, gestion des travaux de réparation, petites réparations, ...).

EXPLICATIONS FINALES

Une AIS est donc une agence immobilière avec l'objectif spécifique de gestions de projets locatifs à l'adresse d'une clientèle présentant des problèmes sociaux multiples et exclue pour cette raison du marché locatif normal.

Elle organise (sans les exécuter) la mise en place de dispositifs d'aide sociale contraignants: subvention au loyer (souvent condition sine qua non du projet locatif) en contrepartie

- de l'acceptation par le locataire d'un accompagnement social (par un service social tiers, avec ou sans gestion des revenus du ménage par ce service) et
- d'une guidance pour l'entretien du logement.

L'objectif général à moyen terme est l'autonomie du locataire sur le plan de l'habitat avec une sortie du dispositif AIS, sans que cela doit nécessairement aller de pair avec un changement de logement.

Etudes CEPS - Les conditions de logement¹

Résumé

En ce qui concerne leur logement, 49% seulement des ménages à bas revenus en sont propriétaires, contre 75% des autres ménages. Parmi les ménages qui paient un loyer ou remboursent un emprunt, 57% des ménages à bas revenus déclarent que leur logement constitue une charge financière importante, 33% une charge moyennement importante et seulement 10% une charge pas importante du tout (28%, 54% et 18% respectivement pour les ménages plus aisés). Plus précisément, les ménages les plus démunis consacrent 27% de leurs revenus au paiement de leur loyer lorsqu'ils sont locataires et 22% au remboursement de leur emprunt lorsqu'ils accèdent à la propriété. La part de revenu qu'accordent les autres ménages à leur logement est beaucoup plus faible, avec un taux d'effort de 17% pour les locataires et de 16% pour les accédants à la propriété.

Il est vrai que les habitations des ménages à bas revenus sont, en moyenne, plus petites que celles des autres ménages (3,7 contre 4,7 pièces d'habitation), et 17% des ménages à bas revenus pourraient être considérés comme étant confrontés à des problèmes de surpeuplement, c'est-à-dire que le nombre de pièces dont ils disposent est inférieur au nombre de personnes résidant dans le logement (3% pour les autres ménages).

Par ailleurs, les ménages modestes déclarent plus souvent que les autres ménages subir des nuisances urbaines (50% contre 41%). Par exemple, le bruit du voisinage est cité par 33% d'entre eux, la pollution par 23% et l'insécurité par 17%, alors que les pourcentages de familles plus aisées qui sont mécontentes de l'un ou l'autre de ces différents aspects s'élèvent à 24%, 17% et 15%. (CEPS / PSELL-3/2004)

Quant aux ménages jeunes (ceux dont le chef de ménage a moins de 35 ans), qui représentent 22% de l'ensemble des ménages étudiés, ils occupent plus souvent un appartement que les autres ménages (61% contre 27%). Ils sont proportionnellement plus nombreux à être locataires de leur logement (59% contre 29%), qui est en moyenne plus petit que celui des autres ménages (3,35 pièces en moyenne contre 4,65). En tenant compte du rapport entre le nombre de personnes présentes dans le ménage et le nombre de pièces², ménages jeunes et ménages plus âgés sont aussi peu souvent en situation de surpeuplement dans leur logement (9% environ), notamment parce qu'ils ont moins d'enfants en moyenne que les ménages plus âgés. (CEPS / PSELL-3/2004)

1. Etudes CEPS relatives aux conditions de logement
<http://www.ceps.lu/pdf/3/art1102.pdf>
<http://www.ceps.lu/pdf/3/art1138.pdf>

"Working poor"

Etudes CEPS - Travail et pauvreté¹

Résumé

Au niveau européen, un travailleur pauvre est défini comme une personne qui exerce une activité professionnelle pendant plus de la moitié de l'année de référence et qui, malgré tout, durant cette même année, vit dans un ménage en situation de risque de pauvreté monétaire. Un ménage est dans une telle situation si son niveau de vie est inférieur à 60% de la médiane du niveau de vie du pays où il réside. Le concept de travailleur pauvre est donc un concept hybride, la "pauvreté" d'un travailleur pouvant résulter aussi bien de facteurs liés au revenu de ce travailleur (nombre de mois et d'heures travaillés, qualification, expérience...) que de facteurs liés à son ménage (nombre d'apporteurs de revenus, nombre de personnes à charge...).

En 2005, alors que le taux de pauvreté (monétaire) de l'ensemble de la population est de 13%, celui des travailleurs atteint 9%. Les travailleurs pauvres disposent en moyenne d'un revenu disponible net équivalent de 1155 EUR/mois, soit un peu plus de 80% du seuil de risque de pauvreté monétaire (1424 EUR/mois).

Puisque 70% des travailleurs pauvres ont travaillé 12 mois à temps plein, cela conduit logiquement à mettre en relation le montant du salaire social minimum net de cotisations sociales et d'impôts avec le seuil de risque de pauvreté monétaire. En 2004, le salaire social minimum brut était en moyenne de 1412 EUR/mois, soit environ 1220 EUR nets/mois. Donc, un salarié payé au salaire social minimum, qui travaille pendant 12 mois, qui ne bénéficie pas d'autres sources de revenus et qui vit seul sera considéré comme en situation de "risque de pauvreté" d'un point de vue monétaire. Pour échapper au risque de pauvreté monétaire, un salarié qui travaille 12 mois à temps plein, qui vit seul, dont le revenu est composé uniquement de son salaire et qui ne doit pas, par exemple, verser une pension alimentaire, doit gagner au minimum 115% du salaire social minimum. (CEPS / PSELL-3/2005)

Compte tenu du profil des travailleurs pauvres au Luxembourg, surtout des travailleurs à temps complet, deux options peuvent s'offrir pour tenter de diminuer le taux de travailleurs pauvres. Soit en agissant directement sur les bas salaires avec un risque évident d'augmenter le coût du travail et de ne pas cibler uniquement les travailleurs pauvres, soit en agissant en aval sur les instruments socio-fiscaux afin de mieux cibler les travailleurs pauvres en tenant compte à la fois des revenus individuels issus du travail et de ceux de l'ensemble du ménage.

1. *Etude CEPS relative aux "Working poor"*
<http://www.ceps.lu/pdf/3/art1192.pdf>

Formation et pauvreté

Il est analysé l'impacte de la pauvreté sur l'accès à la formation respectivement sur les performances et résultats scolaires. Sont également considérés les aides, ressources et services en place pour soutenir les personnes pauvres (enfants, adultes, familles) au niveau de l'éducation et de la formation.

L'éducation et la formation tout au long de la vie (lifelong learning), comprend la formation initiale, l'éducation des adultes et la formation continue en tant qu'éléments clés d'une économie et d'une société européenne essentiellement fondée sur la connaissance (stratégie de Lisbonne).

Du point de vue pauvreté, sont considéré les adultes (individus et familles) pauvres (p.ex les bénéficiaires du RMG) et défavorisés (voir définition du statut socioéconomique dans le cadre de l'étude PISA) ainsi que les enfants de ces familles/ communautés domestiques pauvres ou défavorisées.

Les sources d'informations disponibles ne permettent pas d'approcher la problématique en analysant un groupe cible défini (p.ex les bénéficiaires du RMG). La diversité des définitions, indicateurs et approches doit être prise en considération avant toute conclusion éventuelle.

Adultes

En analysant les différents dispositifs d'aide sociale, de lutte contre la pauvreté et de politique active pour l'emploi on peut constater que les personnes non ou peu qualifiées

- sont sur représentées parmi les personnes au chômage,
- ont un risque de pauvreté élevé,
- ont des emplois moins stables et moins rémunérés et
- participent moins souvent à l'éducation et la formation des adultes.

La majorité des bénéficiaires du RMG inscrits à l'Administration d'emploi (62%) a un faible niveau de formation. Parmi l'ensemble des demandeurs d'emplois enregistrés à l'Administration d'emploi le pourcentage de personnes à faible niveau de qualification est toujours important, mais moins élevé (50%). (Source : Adem 2007)

De l'enquête sur les forces du travail ressort que 30% de la population européenne en âge de travail ont un bas niveau de qualification. Même, si durant les dernières décennies le niveau de qualification a augmenté, le pourcentage de personnes peu qualifiées est de 23% parmi les jeunes âgés de 20-24 ans et 15 % quittent l'école sans qualification. (source: EFT 2006)

Donc, le problème de sous qualification persiste et doit être approché tant au niveau de la formation initiale que de la formation continue face à une situation ou l'emploi de personnes faiblement qualifiées est en baisse par rapport à l'emploi de personnes à qualification moyenne et supérieure.

La promotion de l'éducation et de la formation tout au long de la vie tel que définie par la politique gouvernementale vise un triple objectif:

- le développement de la société de la connaissance,
- la lutte contre le chômage et
- le renforcement de la cohésion sociale.

OFFRES ET MESURES DE SOUTIEN EN MATIÈRE DE FORMATION CONTINUE ET D'ÉDUCATION DES ADULTES

1. Formation professionnelle continue

Mesures en faveur de l'individu (Accès individuel)

- Aménagement personnel du temps de travail, dans le cadre d'un règlement d'horaire mobile afin que le salarié puisse suivre temporairement des formations.
- Congé sans solde, qui permet au salarié de s'investir dans une action de formation (max. 6 mois consécutifs).
- La loi du 24 octobre 2007 institue un congé-formation, qui permet à son bénéficiaire de suivre des cours, de préparer des examens en recevant une indemnité compensatoire (max. 80 jours sur toute une carrière professionnelle)
- Congé-jeunesse, qui permet aux responsables d'activités pour jeunes de participer à des stages d'encadrement et des formations en recevant une indemnité compensatoire (max. 60 jours sur toute une carrière professionnelle)
- Validation des acquis, pour les études universitaires et pour les formations relatives aux professions de santé sanctionnées par l'obtention du Brevet de technicien supérieur (BTS)

Mesures en faveur de l'entreprise (Accès collectif)

Par la loi du 22 juin 1999, a été défini l'accès collectif à la formation professionnelle continue dans le cadre de l'entreprise. La législation prévoit un cofinancement public qui peut prendre la forme soit d'une "Aide directe" soit d'une "Bonification d'impôt". Pour bénéficier de la contribution financière de l'Etat, l'entreprise doit se conformer à un certain nombre de critères d'éligibilité formulés dans les textes légaux dont entre autres: "9. le choix des candidats par l'entreprise, visant également le respect du principe d'égalité des chances entre hommes et femmes, et entre salariés qualifiés et moins qualifiés;"

2. Education et formation des adultes

Sont offerts des cours d'intérêt général (langues, TIC, culture et loisirs), des cours axés sur la vie professionnelle, des cours permettant d'effectuer une classe de la formation initiale ou préparant à un diplôme national (y inclus l'apprentissage des adultes) ainsi que des formations universitaires.

Incitations:

- Le congé de formation (loi du 24 octobre 2007).
- Des personnes au chômage rsp. des personnes bénéficiaires du RMG peuvent être dispensées des frais d'inscription dans le cadre de l'éducation des adultes.
- Les jeunes adultes (18-25) suivant une formation continue au CNFPC peuvent bénéficier d'une indemnité de formation (critères RMG)
- Les adultes qui suivent un apprentissage peuvent bénéficier du SSM
- Les adultes qui suivent une formation universitaire peuvent bénéficier d'une bourse d'études.

3. Mesures de reconversion pour personnes à la recherche d'un emploi :

L'accès aux mesures est soumis à une inscription à l'ADEM. Il s'agit de mesures de courte durée et liées à des emplois potentiels.

Incitations:

- Maintien du chômage rsp. du RMG pendant la formation.
- Indemnité de formation pour formations complémentaires liées à un emploi.
- Remboursement de frais de garde d'enfants pendant la formation.
- Participation de l'Adem aux frais de formation.
- SSM pour personnes en apprentissage adultes.
- Dispense de bénéficiaires du RMG de la participation aux activités d'insertion afin de permettre la poursuite d'études ou d'une formation professionnelle.

4. Formation non formelle et validation des acquis

Pour compléter l'aperçu sur l'éducation et la formation des adultes il faut aussi mentionner l'augmentation des compétences professionnelles dans le cadre de stages et de mesures de mise au travail. Ces acquis pourront être validés dès l'entrée en vigueur de la loi portant réforme de la formation professionnelle.

CONCLUSIONS

Le taux d'emploi des personnes est fortement dépendant de leur niveau de qualification. Le niveau de qualification des citoyens européens augmente (notamment celui des femmes). Le taux de personnes non qualifiées est moins élevé chez les travailleurs âgés. Les études européennes montrent que la participation de personnes peu qualifiées à l'apprentissage tout au long de la vie est faible.

Bien que les différentes mesures de soutien visent explicitement ou implicitement l'inclusion sociale, les statistiques disponibles ne permettent pas de donner un aperçu global sur la participation des personnes peu qualifiées rsp. des personnes pauvres ou défavorisées à l'apprentissage tout au long de la vie.

D'autre part, la prise en charge et le soutien de personnes pauvres/ défavorisées est prioritairement axée sur les besoins fondamentaux. Bien qu'il existe la possibilité de poursuivre des études ou une formation professionnelle (loi RMG), le nombre de bénéficiaires de cette disposition reste marginal.

Enfants issus de familles pauvres/défavorisées - accès à la formation, performances et résultats scolaires, aides, ressources et services en place

ENQUÊTE PISA 2006

Le système éducatif luxembourgeois est confronté à une population scolaire particulièrement hétérogène que ce soit sur le plan culturel, socio-économique ou linguistique. Au-delà des performances moyennes obtenues par les élèves, sont pris en considération les résultats obtenus par les catégories d'élèves a priori "défavorisés" pour mesurer l'équité du système.

Statut socio-économique des élèves: Elèves socio économiquement "favorisés" et "défavorisés"

Indicateur: Dans le PISA, le statut socio-économique (SSE) de la famille a été appréhendé par l'intermédiaire du statut professionnel des parents. Dans le questionnaire, l'élève devait faire connaître, par l'intermédiaire d'une question ouverte, la profession de ses parents. Ces données ont été ensuite codées pour conduire à l'élaboration d'un indice socio-économique de statut professionnel qui varie de 0 à 90). Plus la valeur de l'indice est haute, plus le statut socio-économique des parents est élevé.

Résultats de performance: Au Luxembourg, l'écart de performance sur l'échelle de compréhension de l'écrit entre les élèves "favorisés" et "défavorisés" représente 101 points soit plus de deux années et demie de scolarité (figure 11). De plus, cet écart figure parmi les plus élevés des pays européens puisque seule la Bulgarie affiche des disparités plus importantes que notre pays.

En ce qui concerne l'échelle de culture mathématique (figure 12), le Luxembourg présente un écart de 89 points, soit encore un écart de plus de deux années scolaires et figure, de la sorte, avec la Belgique, la République tchèque et la Bulgarie, parmi les pays les moins équitables envers les élèves "défavorisés".

De même pour l'échelle de culture scientifique (figure 13), le Luxembourg occupe au niveau européen la seconde place dans le palmarès des pays les moins équitables avec un écart de 98 points. Cet écart correspondrait pour les élèves "défavorisés" à un retard scolaire de plus de 2 ans et demi par rapport aux élèves "favorisés".

Conclusions: Le système éducatif luxembourgeois figure parmi les systèmes les plus inéquitables au niveau européen voire même au niveau international. Les élèves "étrangers" et "défavorisés" sur le plan socio-économique, d'une part, accusaient des retards scolaires importants et, d'autre part, fréquentaient des filières d'enseignement moins "exigeantes" que les élèves luxembourgeois et "favorisés". Nous verrons plus précisément que le redoublement et l'organisation de l'enseignement secondaire en filières différenciées sont effectivement, en grande partie, à l'origine des différences de performances observées.

PROMOUVOIR L'ÉQUITÉ DES CHANCES UNE PRIORITÉ DU MENFP

La politique éducative du ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle s'inscrit résolument dans l'optique de l'équité des chances. Il s'agit de repenser les conditions de réussite pour tous les élèves, des plus faibles aux plus forts, dans une société en constante évolution en répondant aux priorités suivantes¹:

- prendre en charge l'hétérogénéité croissante des élèves et réduire l'impact des origines sociales ou culturelles sur le parcours scolaire. L'école doit qualifier au mieux chaque jeune qui lui est confié, indépendamment de son origine familiale, social ou culturel. Elle n'est équitable que si elle contribue à réduire l'impact des facteurs qui ne sont pas en relation avec les capacités de l'enfant, en particulier l'influence du milieu socio-culturel d'origine;
- élever le niveau de qualification de tous et augmenter le taux de certification. Amener un plus grand nombre de jeunes à une qualification constitue une priorité absolue. L'effort ne doit pas seulement consister à diminuer le taux des jeunes qui quittent l'école sans certification, mais tout autant à accroître globalement le niveau de qualification de tous nos élèves : des bacheliers, des techniciens et des jeunes qui atteignent un certificat d'aptitude technique et professionnelle;
- réformer les structures et redéfinir les contenus. L'école doit, dans une perspective d'équité des chances, garantir à tous les élèves un même minimum de savoirs et savoir-faire qu'ils doivent acquérir et pouvoir appliquer tout au long de leur vie. Parallèlement, il s'agit de mettre en place, à travers le système éducatif, des structures plus souples afin de pouvoir répondre avec une plus grande flexibilité aux besoins hétérogènes des élèves et de permettre aux enseignants de concevoir en équipe les apprentissages qui conviennent aux jeunes qui leur sont confiés.

MESURES PRISES AU NIVEAU DU SYSTÈME D'ÉDUCATION

Face aux constats de l'étude Pisa et d'autres analyses statistiques, qui montrent la forte dépendance de la réussite scolaire de l'origine familiale sociale et culturelle les principales mesures promouvant l'équité sont:

- Des mesures pour éviter respectivement limiter le redoublement: -Le projet pilote "cycle inférieur" fait accompagner les élèves de 7^e à 9^e par une équipe réduite d'enseignants, limite au minimum le redoublement et dispense un enseignement fondé sur les compétences; - la remédiation (offerte aussi sous forme de e-remédiation sur le portail myschool) - des mesures d'orientation;
- Des projets pilote qui explorent des voies nouvelles dans le domaine des apprentissages de l'encadrement et de l'évaluation des élèves et qui diversifient l'offre scolaire: Le Neie Lycée, la Ganzdagschoul, le projet "Eis Schoul"; le lycée transfrontalier "Schengen-Lyzeum Perl" et l'introduction du Bac international dans deux établissements scolaires;
- Des mesures pour éviter le décrochage scolaire (adaptation des critères de promotion, classes mosaïques, une prise en charge préventive des élèves qui au cours de l'année scolaire sont menacés d'exclusion) respectivement pour réintégrer des élèves ayant quitté prématurément l'école (classes de réinsertion, cours d'orientation et d'initiation professionnelle);

1. voir <http://www.men.public.lu/priorites/index.html>

- L'accueil et la prise en charge d'élèves étrangers et notamment des primo arrivants: La création, en 2005, d'une cellule d'accueil scolaire pour élèves nouveaux arrivants (CASNA) ayant pour mission l'évaluation et l'orientation de l'élève; - l'élaboration de lignes directrices pour l'accueil des élèves primo-arrivants dans l'enseignement primaire; - la création de nouvelles classes d'insertion dans l'enseignement secondaire;
- Le recours à des méthodes permettant une meilleure différenciation de l'enseignement et fondées sur les résultats de l'éducation et de la formation: le passage d'un enseignement fondé principalement sur la reproduction de savoirs vers un enseignement fondé sur l'acquisition de compétences. Des indications claires sur les savoirs, les savoir-faire et les attitudes réunis dans un socle de compétences que tous les élèves doivent atteindre et des instruments de mesure permettant de vérifier si les objectifs ont été atteints dans toutes les écoles sont en voie d'élaboration.

MESURES SPÉCIFIQUES POUR SOUTENIR DES FAMILLES À FAIBLE REVENU

- Aides CPOS pour familles à faible revenu;
- Aides CPOS pour cas sociaux graves;
- Aides à la formation pour élèves des Cours d'orientation et d'initiation professionnelle;
- Subsidés CEDIES pour étudiants.

CONCLUSIONS

La réussite scolaire dépend largement du statut socio-économique de la famille d'origine. Les enfants de familles défavorisées fréquentent les filières d'enseignement moins exigeantes et risquent de quitter le système scolaire sans qualification.

Le soutien et les ressources, que la famille apporte à l'enfant influencent son succès scolaire. Comme la famille n'a souvent pas les ressources et la disponibilité de soutenir l'enfant dans son parcours scolaire il importe d'organiser l'enseignement de façon à ce que l'effet du statut socio-économique soit minimisé. Les différentes réformes, mesures et projets pilotes suscités devront contribuer à minimiser cet effet et à promouvoir l'équité. Les aides payées dans le cadre du système éducatif soutiennent l'accès aux études respectivement la poursuite d'études d'enfants et de jeunes issues de familles à faible revenu.

Aussi bien au niveau des adultes qu'au niveau des enfants on peut constater qu'il y a deux systèmes parallèles: d'un côté l'aide sociale, axée sur les besoins fondamentaux et l'intégration socio-économique et de l'autre côté l'éducation et la formation axées sur le développement de l'individu.

Des modèles de prise en charge, qui répondent aux besoins de subsistance immédiats et qui visent en même temps le développement de la communauté domestique y inclus l'augmentation des compétences des adultes et la promotion de la réussite scolaire des enfants dès le plus jeune âge font défaut.

Etudes CEPS - La satisfaction des ménages quant à leur situation financière ¹

Résumé

Dans l'approche monétaire de la pauvreté, un individu est considéré comme pauvre s'il ne dispose pas des ressources monétaires lui permettant de vivre dans des conditions décentes dans le pays où il réside; des conditions décentes en termes de nourriture et de logement bien sûr, mais aussi en termes de santé, d'éducation et de culture, etc. Les individus à bas revenus sont les plus susceptibles de ne pas satisfaire à ces conditions de vie au sens large. Cependant, la seule connaissance du revenu ne permet pas de se prononcer sur la satisfaction effective de ces conditions, et une définition purement monétaire de la pauvreté ne cerne pas suffisamment la situation sociale des personnes concernées.

Tandis que la mesure du risque de pauvreté monétaire repose sur des considérations objectives, la mesure à la base étant le revenu disponible équivalent du ménage, on peut également chercher à cerner la pauvreté d'une manière un peu plus subjective, en demandant aux personnes si elles s'estiment pauvres ou non. Environ 19% des ménages au Luxembourg estiment qu'il leur est assez difficile à très difficile de joindre les deux bouts. D'autre part 11% des ménages affirment percevoir un revenu inférieur à ce qu'ils jugent nécessaire. Le revenu considéré nécessaire s'élève en moyenne à 2 326 EUR/mois. (CEPS / PSELL-3/2005)

Lorsqu'on demande aux résidants si, alors âgées de 12 à 16 ans, elles ont vécu dans un ménage confronté à des problèmes financiers, 9% d'entre elles disent avoir connu une telle situation la plupart du temps, 12% souvent, 20% occasionnellement, 15% rarement, et 44% jamais. Une fois devenu adulte, alors que le risque de pauvreté est de 11% en moyenne, il atteint 29% parmi ceux qui ont été la plupart du temps dans une situation financière problématique étant jeunes, contre 7% seulement lorsqu'elle ne s'est jamais produite. D'autres facteurs analysés affirment que des difficultés financières fréquentes au moment de l'adolescence semblent liées à des difficultés d'accès à une formation de haut niveau, et donc d'insertion sur le marché du travail, et que l'état de santé est plus souvent de moindre qualité. (CEPS / PSELL-3/2005).

La pauvreté aurait bien tendance à se reproduire de génération en génération. Un tel résultat souligne l'importance des remèdes à la pauvreté des enfants par des politiques sociales appropriées.

1. *Etudes CEPS relatives à la pauvreté monétaire*
<http://www.ceps.lu/pdf/3/art1198.pdf>
<http://www.ceps.lu/pdf/3/art1094.pdf>
<http://www.ceps.lu/pdf/3/art1183.pdf>

Politique des transferts sociaux

Situation financière des Luxembourgeois - Revenu disponible, niveau de vie, pauvreté, inégalités : bilan sur la période 1995-2005

(Berger (CEPS) et Wagner (IGSS))

Le Conseil de l'Europe définit la cohésion sociale comme la capacité d'une société à assurer le bien-être de tous ses membres, à réduire le plus possible les disparités et à éviter la polarisation. La capacité de contenir, voire de réduire la pauvreté monétaire et les inégalités des revenus participe évidemment à cette cohésion sociale. Il n'est donc pas vain d'établir un bilan de la situation luxembourgeoise sur la décennie qui vient de s'écouler, d'autant plus que les questions qui gravitent autour de la cohésion sociale, bien qu'elles ne soient plus prioritaires au niveau européen depuis la révision à mi-parcours de la Stratégie de Lisbonne, restent au centre des préoccupations sociétales et politiques.

1995-2005: UNE PROGRESSION DU REVENU DISPONIBLE DE 51%

Entre 1995 et 2005¹, le revenu disponible moyen des ménages, entendu comme l'ensemble des revenus dont disposent les ménages pour consommer et épargner, c'est-à-dire après impôts sur le revenu et contributions sociales, a progressé de 51%, passant, en euros courants, de près de 3000 à un peu plus de 4500 euros. Hors inflation (20,3% sur la période considérée), la hausse du revenu disponible moyen atteint encore 26%, correspondant au gain en pouvoir d'achat moyen du revenu disponible.

Cette hausse de 51% (en euros courants) est le résultat de la combinaison de divers facteurs dont les contributions respectives sont difficilement quantifiables. Quatre facteurs dominants peuvent néanmoins être cités : l'indexation des salaires et des prestations sociales sur l'inflation (hausse cumulée de près de 25%), les modifications des barèmes socio-fiscaux (baisse des taux d'imposition à trois reprises et hausse importante des allocations familiales), la hausse des salaires et des prestations due à des effets autres que l'indexation (hausse moyenne estimée autour de 19%) et enfin des effets de structure, consécutifs à des changements de comportements des ménages et des individus qui les composent, particulièrement la hausse du taux d'emploi des femmes.

Au final donc, de la combinaison de ces différents facteurs, qui peuvent éventuellement s'additionner ou se compenser, résulte une hausse importante du revenu disponible. Mais, cette hausse du revenu disponible a-t-elle profité à l'ensemble des individus de manière identique ? En d'autres termes, les inégalités se sont-elles renforcées, ont-elles diminué ou sont-elles restées relativement stables pendant cette période?

UNE STABILITÉ DES INDICATEURS D'INÉGALITÉ...

L'inégalité de la distribution des niveaux de vie peut être mesurée par une batterie relativement importante d'indicateurs. Certains de ces indicateurs sont calculés sur l'ensemble de la distribution des niveaux de vie alors que d'autres sont calculés sur une portion de cette distribution, en l'occurrence le bas de la distribution. Le coefficient de Gini et l'indice de Theil sont calculés sur l'ensemble de la distribution. Tous deux sont bornés entre 0 et 100%, 0% signifiant une égalité complète et 100% une inégalité complète des niveaux de vie entre les individus. Entre 1995 et 2005, nous ne pouvons conclure, d'un point de vue statistique, ni pour le coefficient de Gini,

1. Les résultats sont présentés selon la période de collecte des revenus, ces derniers étant relatifs à ceux de l'année précédente. Par exemple, les données de l'année 1995 correspondent en fait aux revenus perçus durant l'année 1994.

ni pour l'indice de Theil, à une évolution, dans un sens ou dans l'autre, des inégalités (cf. tableau 1). Deux autres indicateurs d'inégalité des niveaux de vie peuvent être utilisés: les rapports interdéciles¹ (D9/D1) ou interquintiles² (S80/S20), qui mesurent la distance entre les individus les plus riches et les plus pauvres; les mêmes conclusions sont alors tirées: nous n'observons pas d'évolution significative de ces rapports au cours des onze années analysées.

...ET DES TAUX DE RISQUE DE PAUVRETÉ MONÉTAIRE RELATIVE

Les indicateurs qui se focalisent plus particulièrement sur le bas de la distribution des niveaux de vie comme, par exemple, le taux de risque de pauvreté monétaire relative, ne montrent pas plus de signes d'évolution que les indicateurs d'inégalité. Ainsi, l'évolution du taux de risque de pauvreté relative mesuré à l'aide de différents seuils (40%, 50%, 60% et 70% de la médiane du niveau de vie), n'est globalement pas significative. Lorsque le taux de risque de pauvreté est défini selon la part des individus qui disposent d'un niveau de vie inférieur à 60% de la médiane du niveau de vie, les estimations de ce taux oscillent entre 11% et 13% mais il n'est pas possible de conclure à une baisse ou à une hausse de cet estimateur avec un seuil de confiance de 95%.

Les individus qui se trouvent en risque de pauvreté relative disposent-ils de niveaux de vie peu ou fort éloignés du seuil de risque de pauvreté ? L'intensité de la pauvreté peut se mesurer par l'écart relatif entre la médiane des niveaux de vie des individus qui se situent sous le seuil de risque de pauvreté et le seuil de risque de pauvreté. Entre 1995 et 2005, cet estimateur est resté relativement constant, variant entre 15% et 18% (cf. tableau 1). Cela signifie que la moitié des individus qui se trouvent sous le seuil de risque de pauvreté relative établi à 60% de la médiane du niveau de vie disposent, selon les années, de niveaux de vie au moins supérieurs à 82% du seuil de risque de pauvreté. La profondeur -ou intensité- de la pauvreté peut aussi se lire au travers de la comparaison des différents taux de risque de pauvreté relative selon les différents seuils de risque de pauvreté. Le taux de risque de pauvreté relative mesuré avec un seuil de risque de pauvreté égal à 50% de la médiane du niveau de vie est plus de deux fois inférieur à celui mesuré avec un seuil de risque de pauvreté égal à 60% de la médiane : il oscille respectivement entre 5 et 7%, contre 11 et 13%.

A titre d'information, et sans oser comparer les chiffres présentés ci-dessus car les concepts sont différents, la proportion d'individus bénéficiant du revenu minimum garanti (RMG), prestation qui illustre le mieux la politique de lutte contre la pauvreté au Luxembourg, est passé de 2% en 1995 à 3% en 2005. Alors que sur cette période, la population totale a augmenté de 13%, celle des bénéficiaires du RMG a fait un bond de 73%. La hausse du nombre de bénéficiaires est particulièrement importante depuis 2000. Reste qu'il est difficile d'analyser les raisons de cette hausse car les conditions d'éligibilité au RMG ont été assouplies par la loi du 29 avril 1999 (assouplissement des conditions d'âge et de résidence) et le mode de détermination des ressources a été modifié par la loi du 28 juin 2002 (l'immunisation des ressources est passée de 20% à 30%), élargissant ainsi le champ des bénéficiaires potentiels. Compte tenu de ces changements, il est difficile de faire la part entre l'augmentation due à la modification des conditions d'éligibilité et celle, éventuellement due à la hausse du nombre des communautés domestiques à bas revenus. Mais, la hausse importante des bénéficiaires du RMG, particulièrement depuis 2000, peut être mise en relation avec la hausse du taux de chômage qui est passé de 2,3% en 2000 à 5,1% en 2004 et 4,5% en 2005.

-
1. Rapport entre la somme des niveaux de vie des 10% d'individus les plus riches sur la somme des niveaux de vie des 10% d'individus les moins riches.
 2. Rapport entre la somme des niveaux de vie des 20% d'individus les plus riches sur la somme des niveaux de vie des 20% d'individus les moins riches.

SEUIL DE RISQUE DE PAUVRETÉ MONÉTAIRE RELATIVE RESTE UNE CONVENTION

La pauvreté est un phénomène complexe qui présente de multiples facettes. Les locutions utilisées pour désigner ce concept ne trompent pas : extrême pauvreté, très grande pauvreté, quart-monde, exclusion sociale, sans-abri, précarité, pauvreté absolue, pauvreté relative, pauvreté subjective, pauvreté des conditions d'existence, pauvreté de potentialités, seuil légal de pauvreté, bas revenus, personnes défavorisées, risque de pauvreté. Le concept de pauvreté évolue par ailleurs dans le temps et dans l'espace. Ne parle-t-on pas de nouvelles formes de pauvreté ? Et, évoquer la pauvreté dans les pays occidentaux, où la sécurité alimentaire est presque assurée, ou dans les pays en développement, ne recouvre pas les mêmes dimensions.

Le risque de pauvreté monétaire relative relève d'une approche économique de la pauvreté. Cette approche fait référence à la théorie du bien-être. Ici, les revenus résument, à défaut d'autres indicateurs, le bien-être économique. Le caractère relatif de la pauvreté tient au fait qu'elle est mesurée, à un moment donné, par rapport aux performances économiques nationales. La difficulté réside ensuite dans la détermination d'un seuil de pauvreté, seuil qui distingue ceux qui sont en risque de pauvreté de ceux qui ne le sont pas. Ce seuil est défini d'une manière arbitraire. Habituellement, ce seuil équivaut à 50% ou 60% de la médiane ou de la moyenne du niveau de vie national. En l'occurrence, dans cette étude, à l'instar de nombreuses autres études, le seuil le plus couramment utilisé représente 60% de la médiane du niveau de vie national. Mais, pour lever quelque peu le caractère arbitraire de ce seuil, les résultats obtenus avec d'autres seuils sont présentés (40%, 50%, 70% de la médiane du niveau de vie). Le risque de pauvreté monétaire relative dépend aussi de l'échelle d'équivalence retenue pour transformer le revenu disponible en niveau de vie afin de comparer les situations des ménages de composition différente. Ici, nous avons choisi l'échelle d'équivalence OCDE modifiée (1 unité de consommation pour le premier adulte; 0,5 pour les autres adultes (14 ans et plus) et 0,3 pour les enfants (moins de 14 ans)), échelle la plus diffusée dans les études sur les niveaux de vie dans les pays occidentaux. Mais d'autres échelles existent, et, selon le choix de l'échelle, ce ne sont pas tout à fait les mêmes individus qui se situent sous le seuil de pauvreté.

Le seuil de risque de pauvreté monétaire relative est donc une convention, adoptée largement parce qu'elle permet notamment des comparaisons internationales.

EFFET DES TRANSFERTS SOCIAUX SUR LE TAUX DE RISQUE DE PAUVRETÉ

Les transferts sociaux (pensions de vieillesse, de survie, d'invalidité, les prestations de chômage, les prestations familiales, les aides sociales...) représentent une part non négligeable du revenu disponible : entre 27% et 30% selon les années. Une des mesures largement utilisée pour évaluer les effets redistributifs de ces transferts est de comparer les taux de risque de pauvreté avant et après versement de ces transferts, le seuil de risque de pauvreté restant fixé à 60% du niveau de vie médian après versements des transferts. Dans l'hypothèse où les transferts sociaux ne seraient pas versés, donc que le revenu ne serait composé que des revenus primaires (revenus du travail, du capital et transferts privés), le taux de risque de pauvreté atteindrait entre 37 et 41% selon les années, alors qu'il oscille entre 11% et 13% après leur versement (cf. tableau 1). Les transferts sociaux permettent donc de réduire le taux de risque de pauvreté de 26 à 28 points de pourcentage. Aucune variation sensible n'est constatée d'une année à l'autre. Les pensions de vieillesse comme celles de survie occupent une place particulière dans le système de sécurité sociale dans la mesure où elles répondent plus à une logique de redistribution au cours du cycle de vie qu'à une redistribution instantanée liée à un risque, à un état ou à des charges supplémentaires. Si on considère que les pensions de vieillesse et de survie font partie des revenus primaires et non des transferts sociaux, le taux de risque de pauvreté avant transferts est alors nettement plus faible, oscillant entre 21 et 24% selon les années. Les transferts sociaux hors pensions de vieillesse et de survie (prestations familiales, aides sociales, indemnités chômage, pensions d'invalidité, indemnités de maladie, bourses d'études, aides au logement) permettent alors une réduction de 10 à 11 points de pourcentage du risque de pauvreté.

CARACTÉRISTIQUES DES PERSONNES EXPOSÉES AU RISQUE DE PAUVRETÉ

Les taux de risque de pauvreté ainsi que l'intensité de la pauvreté sont restés relativement constants entre 1995 et 2005. Est-ce pour autant que les caractéristiques des individus qui se situent sous le seuil de risque de pauvreté sont restées les mêmes? En fait, aucun changement important n'a été observé durant cette période (cf. tableaux 2 et 3). Rappelons ici que le niveau de vie, indicateur à partir duquel est calculé le taux de risque de pauvreté, est fonction du revenu disponible du ménage et de sa composition familiale. Ce niveau de vie est donc sensible au nombre d'apporteurs de revenus, au montant de ces revenus ainsi qu'au nombre total de personnes présentes dans le ménage.

Nous pouvons constater que le taux de risque de pauvreté est plus élevé parmi les personnes qui vivent dans un ménage où il n'y a ni actif, ni retraité, parmi celles qui appartiennent à un ménage monoactif d'au moins deux personnes et parmi celles qui font partie d'un ménage monoretraité d'au moins deux personnes. Au contraire, le taux de risque de pauvreté est bien plus faible parmi les personnes vivant dans un ménage biactif ou biretraité. Ces constats soulignent donc le rôle majeur du nombre d'apporteurs de revenus pour échapper au risque de pauvreté.

Ce taux est aussi plus élevé parmi les personnes résidant dans un ménage d'au moins 5 personnes, qui sont le plus souvent des ménages ayant au moins 3 enfants, et parmi les personnes appartenant à une famille monoparentale. À l'opposé, les personnes qui résident dans un ménage sans enfant à charge connaissent des taux de risque de pauvreté relativement faibles. Nous noterons au passage que le fait de vivre dans un ménage ayant au moins trois enfants ou dans un ménage monoparental est fortement corrélé avec la monoactivité puisque celle-ci augmente avec le nombre d'enfants et puisque la biactivité est une situation impossible dans un ménage

monoparental. Il s'ensuit donc que le taux de risque de pauvreté est élevé parmi les enfants encore à charge.

Outre le nombre d'apporteurs de revenus et la composition familiale du ménage, nous avons souligné le fait que le montant des revenus joue aussi un rôle majeur dans la détermination d'un niveau de vie élevé ou faible. Ainsi, en termes de caractéristiques individuelles, les taux de risque de pauvreté sont plus élevés parmi les personnes à la recherche d'un emploi, parmi les personnes ayant dû prématurément arrêter leur activité professionnelle pour raison d'invalidité, parmi les personnes ayant un niveau d'éducation ne dépassant pas le niveau primaire, parmi les personnes ayant le statut d'ouvrier dans la classification des caisses de maladie, c'est-à-dire celles qui disposent des revenus d'activité ou de pension les moins élevés.

Le taux de risque de pauvreté selon la nationalité renvoie surtout à celui constaté selon le niveau de formation et selon la caisse de maladie. Il est particulièrement élevé parmi les ressortissants portugais, parmi les ressortissants d'un pays non membre de l'Union européenne des quinze et parmi les ressortissants italiens. Ceci pourrait être dû à ce que, comparativement aux autres nationalités, ces populations sont fortement surreprésentées parmi les ouvriers dans la classification des caisses de maladie et elles détiennent aussi plus fréquemment que les autres nationalités un niveau d'éducation ne dépassant pas le niveau d'enseignement primaire.

AU-DELÀ DES INDICATEURS PUREMENT MONÉTAIRE : LE RISQUE DE PAUVRETÉ SUBJECTIVE

"Si on considère les ressources mensuelles de votre ménage, diriez-vous qu'elles vous permettent de vivre...: très difficilement, difficilement, plutôt difficilement, plutôt facilement, facilement ou très facilement?" constitue le point de départ de la mesure de la pauvreté subjective. Contrairement au risque de pauvreté monétaire, mesuré à partir des seuls revenus instantanés, qui ne tient que partiellement compte des charges financières (à travers l'échelle d'équivalence, en tenant compte de la taille et de la composition du ménage), la pauvreté subjective dépend non seulement du revenu du ménage, mais aussi des habitudes de vie passées et présentes ainsi que des charges qui lui incombent. Ainsi, pour la mesure du risque de pauvreté monétaire relative, il est fait abstraction, par exemple, des dépenses liées au logement. Deux ménages, de composition identique et ayant les mêmes revenus, l'un devant rembourser un emprunt lié à l'achat de son logement, l'autre ayant hérité de son logement ou ayant terminé de rembourser le prêt, sont positionnés de la même façon par rapport à la pauvreté monétaire alors que nous pouvons penser que leur perception de leur situation financière est différente. Mais, par ailleurs, deux ménages, à tous points de vue identiques, en termes de composition, de revenus et de charges pourront percevoir différemment leur situation financière car leurs modes de vie et leurs exigences sont différents.

Au cours des onze dernières années, la perception de la situation financière est restée relativement stable (cf. tableau 4). Autour de 8% des personnes perçoivent leur situation financière comme très difficile ou difficile, entre 13% et 15% estiment vivre plutôt difficilement, autour de 30% indiquent que c'est plutôt facile et autour de la moitié dit vivre facilement, voire très facilement avec les ressources dont ils disposent. Même si de légères variations sont constatées d'une année à l'autre, il n'est pas possible de conclure, d'un point de vue statistique, à des changements significatifs.

Bien que le risque de pauvreté monétaire et la pauvreté subjective ne se superposent pas parfaitement, une relation forte peut être établie entre les deux mesures de la pauvreté. Comme indiqué auparavant, le poids des charges, particulièrement celles liées au logement, difficilement compressibles et qui se réduisent habituellement avec l'âge, joue dans la perception par les ménages de la situation vécue. Par

conséquent, à revenu disponible par équivalent adulte égal, les personnes âgées émettent moins fréquemment que les plus jeunes le sentiment de vivre difficilement avec les ressources dont elles disposent puisque le revenu des premières n'est plus ou peu grevé de remboursements d'emprunts.

Comme pour le risque de pauvreté monétaire relative, les personnes vivant dans une famille monoparentale, celles à la recherche d'un emploi, celles vivant dans un ménage à intensité de travail nulle ou réduite sont plus fréquemment concernées par la pauvreté subjective.

MISE EN PERSPECTIVE EUROPÉENNE

A l'échelle européenne, les derniers indicateurs monétaires de cohésion sociale disponibles font références aux revenus perçus en 2003. Par rapport à la moyenne européenne, le Luxembourg présente une situation plutôt privilégiée (cf. tableau 5). Pour l'ensemble des indicateurs, les valeurs luxembourgeoises sont inférieures à celles affichées par la moyenne européenne, moyenne fortement influencée par les pays les plus peuplés. Parmi les pays de l'UE-15, on note une opposition relativement forte entre, d'une part, les pays du Nord et du Centre de l'Europe, qui présentent les indicateurs d'inégalité les plus faibles, et, d'autre part, les pays du Sud de l'Europe ainsi que le Royaume-Uni et l'Irlande, qui montrent des inégalités plus élevées que la moyenne européenne. Parmi les 10 pays qui ont rejoint l'Union Européenne en 2004, les situations sont contrastées. Bien que ces pays disposent, pour la plupart, de revenus inférieurs à ceux des pays de l'UE-15, les inégalités n'y sont pas pour autant toujours plus importantes. Ainsi, la République Tchèque, la Slovénie et la Hongrie peuvent s'enorgueillir d'afficher des inégalités parmi les moins élevées de l'UE-25.

Sans surprise, puisque son revenu national par habitant est le plus élevé d'Europe, le Luxembourg se distingue par un montant très élevé du seuil de risque de pauvreté comparativement aux autres Etats membres. Exprimé en standard de pouvoir d'achat (SPA), monnaie artificielle qui tient compte de la différence de prix des biens et services nationaux¹, le seuil de risque de pauvreté relative est deux fois plus élevé au Luxembourg que celui calculé pour l'Europe des vingt-cinq. Dans le cas d'une personne seule, en 2004, un résident luxembourgeois est considéré en risque de pauvreté pour un seuil fixé à 60% du niveau de vie médian national lorsque son revenu disponible net mensuel est inférieur à 1283 SPA (1352 euros). En Belgique, en France et en Allemagne, elle se trouvera dans cette situation pour un revenu disponible inférieur respectivement à 747 SPA (777 euros), 720 SPA (762 euros) et 762 SPA (830 euros).

Sur la décennie qui vient de s'écouler, les grands indicateurs monétaires d'inégalités affichent donc une relative constance. La conjugaison des effets du marché, des politiques publiques, plus particulièrement du volet redistributif des politiques publiques, des changements de comportements, lesquels sont souvent interdépendants, n'a ni augmenté, ni réduit les inégalités mais a plutôt su les contenir durant cette période. Ce constat est vérifié tant pour les indicateurs "objectifs" d'inégalité, mesurés à partir des revenus, qu'au niveau de la perception qu'ont les ménages de leur situation financière.

1. Pour acheter le même panier de biens et services en 2003 il a fallu dépenser 105,3 euros au Luxembourg, 104,0 euros en Belgique, 105,8 euros en France et 108,7 euros en Allemagne.

T.1/ Indicateurs monétaires d'inégalité et données de contexte

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Niveau de vie (RD/UC) médian/mois	1598	1653	1671	1746	1774	1870	1957	2080	2150	2254	2373
Coefficient de Gini du RD/UC (en %)	26,0	24,9	25,4	25,8	26,9	26,1	26,3	26,3	27,7	26,4	26,2
Indice de Theil du RD/UC (en %)	11,6	10,5	11,2	11,4	12,7	11,9	11,7	12,2	13,6	11,7	12,1
S80/S20^a	3,7	3,5	3,6	3,7	3,8	3,7	3,7	3,7	4,1	3,9	3,8
D9/D1^b	5,3	4,8	5,1	5,2	5,5	5,3	5,2	5,2	5,7	5,6	5,6
Taux de risque de pauvreté: % de personnes disposant d'un niveau de vie inférieur à une fraction du niveau de vie médian:											
40% du RD/UC médian	2,2	1,1	1,5	1,9	2,3	1,4	2,2	1,3	2,3	3,4	2,6
50% du RD/UC médian	6,6	4,6	5,1	6,3	5,9	6,0	5,8	5,3	5,7	6,4	6,9
60% du RD/UC médian	13,2	11,0	11,1	12,2	12,5	12,1	11,9	12,1	11,5	12,4	13,0
70% du RD/UC médian	21,4	19,5	19,6	20,9	21,7	19,8	20,2	20,1	18,6	20	19,6
Ecart relatif médian du risque de pauvreté: différence entre le niveau de vie médian des personnes qui se situent sous le seuil de risque pauvreté (ici, 60% du niveau de vie médian) et ce seuil, exprimé en % de ce seuil:											
	17	15	16	17	15	16	15	15	16	17	18
Valeurs illustratives du seuil de risque de pauvreté fixé à 60% du niveau de vie médian selon différentes configurations familiales (euros/mois)											
1 adulte	959	992	1003	1047	1064	1122	1174	1248	1290	1352	1424
2 adultes	1438	1487	1504	1571	1596	1683	1761	1872	1935	2028	2136
2 adultes 1 enfant^c	1726	1785	1805	1885	1916	2019	2113	2246	2322	2434	2563
2 adultes 2 enfants	2014	2082	2106	2199	2235	2356	2466	2621	2709	2839	2990
1 adulte et 1 enfant	1246	1289	1304	1362	1384	1458	1526	1622	1677	1758	1851
Taux de risque de pauvreté pour un seuil fixé à 60% du niveau de vie médian avant et après transferts sociaux (en %):											
Avant transferts	40	39	39	40	41	39	40	38	37	38	40
Avant transferts (sauf pension de vieillesse et survie)	23	22	21	23	24	23	23	22	23	22	23
Après transferts	13	11	11	12	13	12	12	12	11	12	13
Population totale au 31/12/N	405700	411600	416900	422100	427400	439000	444000	448300	451600	455000	459500
RMG brut 1^{er} adulte au 31/12/N (euros/mois)	773	773	817	817	848	897	919	942	999	1024	1071
Communautés domestiques bénéficiaires du RMG (décembre de l'année) - situation au 31/12/N	4856	4975	5158	5272	5217	4966	5413	6125	6732	6960	7288
Estimation du nombre de personnes bénéficiaires du RMG au 31/12/N	8012	8209	8511	8700	8610	8200	8930	10136	11607	12391	13875
% de personnes bénéficiaires du RMG dans la population totale	2,0	2,0	2,0	2,1	2,0	1,9	2,0	2,3	2,6	2,7	3,0
Taux de chômage (moyenne annuelle)	2,9	2,9	2,7	2,7	2,4	2,3	2,0	2,7	3,7	5,1	4,5

Source: PSELL2 - EU-SILC PSELL3 CEPS/I, Ministère de la Sécurité Sociale, STATEC
Unité d'analyse: individu

- a. S80/S20 ou rapport interquintile: rapport entre la somme des niveaux de vie des 20% de personnes ayant les niveaux de vie les plus élevés et celle des 20% de personnes ayant les niveaux de vie les plus faibles.
- b. D9/D1 ou rapport interdécile: rapport entre la somme des niveaux de vie des 10% de personnes ayant les niveaux de vie les plus élevés et celle des 10% de personnes ayant les niveaux de vie les plus faibles.
- c. Dans les différentes configurations familiales, il s'agit d'enfants de moins de 14 ans.

**T.2/ Taux de risque de pauvreté relative (seuil à 60%)
selon les caractéristiques de son ménage (en %)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total	13	11	11	12	12	12	12	12	11	12	13
Ménages non familiaux (essentiellement des isolés)	13	11	11	11	13	11	9	10	12	13	13
Père ou mère seul(e) et enf. à charge^a	36	30	25	28	31	24	27	26	20	29	34
Père ou mère seul(e) et enfant adulte	13	7	8	10	7	12	8	7	11	7	3
Couple sans enfant à charge	9	6	6	7	6	7	7	8	8	7	7
Couple avec 1 enfant à charge	21	11	12	11	9	11	10	9	12	8	12
Couple avec 2 enfants à charge	14	12	12	11	13	15	14	11	14	15	16
Couple 3 enfants ou plus à charge	18	17	15	25	27	23	20	27	14	18	21
Familles claniques sans enf. à charge	3	3	5	2	3	2	4	6	5	7	4
Familles clan. 1 enf. à charge	6	4	9	12	9	14	24	8	10	13	13
Familles clan. 2 enf. ou plus à charge	17	25	22	22	15	11	16	22	16	14	13
Ni retraités, ni actifs	68	65	58	59	69	66	76	76	63	79	80
Retraité isolé	16	14	13	16	13	14	9	12	16	12	10
Un retraité avec autre(s) personne(s) mais sans actif	17	13	16	17	13	15	15	18	14	9	9
Deux retraités ou + avec ou sans aut pers mais sans actif	6	6	7	2	4	1	1	4	2	5	6
Actif isolé	7	4	7	6	11	7	7	7	8	11	14
Monoactif avec autre(s) personne(s) mais sans retraité	18	15	15	19	19	17	18	20	20	21	21
Monoactif avec autre(s) personne(s) dont retraité(s)	7	8	7	6	2	10	2	4	12	9	10
Ménage de 2 personnes ou plus toutes actives	3	2	2	1	2	1	2	0	1	3	4
Ménage de 3 pers ou + dont au - 2 actifs mais sans retraité	7	6	6	5	9	10	12	7	8	9	12
Ménage de 3 pers ou + dont au - 2 actifs et au - 1 retraité	2	5	6	5	3	1	4	8	3	11	0
1 personne	12	11	11	12	13	11	9	10	12	13	14
2 personnes	10	8	7	8	8	8	7	9	9	8	8
3 personnes	16	10	11	10	9	9	10	8	10	9	12
4 personnes	12	10	11	10	12	13	14	12	12	14	15
5 personnes et plus	16	18	16	23	22	20	20	24	15	18	17

*Source: PSELL2 - EU-SILC PSELL3 CEPS/II et STATEC
Unité d'observation: individu*

a. Est à charge un enfant qui ouvre droit aux allocations familiales.

**T.3/ Taux de risque de pauvreté relative (seuil à 60%)
selon des caractéristiques individuelles (en %)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total	13	11	11	12	12	12	12	12	11	12	13
Selon le sexe											
Homme	13	10	11	12	13	12	12	12	12	12	13
Femme	13	12	12	13	12	12	12	12	11	12	13
Selon l'âge											
0-15 ans	19	18	16	20	19	18	18	18	15	19	20
16-24 ans	18	12	15	14	18	17	16	14	13	14	15
25-49 ans	12	10	10	11	12	10	11	10	11	12	13
50-64 ans	9	7	7	7	7	8	8	9	8	8	8
65 ans et plus	12	9	9	10	8	10	8	11	11	8	7
Selon le plus haut niveau d'enseignement atteint^a											
Education primaire	20	16	18	17	17	18	19	19	16	18	20
Brevet d'apprenti., CITP, CCM	8	6	6	10	10	11	11	10	10	11	12
CATP, brevet de maîtrise	7	6	5	8	10	7	7	8	8	7	7
Bac technique et général	4	4	3	4	5	5	4	5	7	7	6
Enseignement supérieur	3	1	2	2	2	2	1	1	3	3	3
Selon la situation économique											
Invalide	22	18	19	17	16	17	12	16	20	15	15
Retraité/Préretraité	9	7	8	8	6	8	6	9	8	7	6
Pension de survie	11	12	12	14	11	9	9	11	7	7	4
A un emploi	9	7	7	8	9	9	9	8	8	9	10
Cherche un emploi	49	40	45	51	47	39	40	44	29	45	41
Autres situations	14	12	12	14	13	14	15	17	16	14	15
Selon la caisse de maladie											
Ouvrier	30	25	24	28	27	28	28	28	23	28	31
Ouvrier ARBED-groupe ARCELOR	11	13	14	11	11	10	12	15	8	9	12
Employé privé	4	4	4	3	4	3	3	4	5	5	4
Employé ARBED-groupe ARCELOR	4	2	2	3	3	3	2	1	0	5	1
Fonctionnaires et employés communaux	4	2	2	1	6	3	0	0	3	1	0
Fonctionnaires et employés de l'Etat	1	1	0	1	0	0	1	0	1	1	1
Indépendants et agricole	14	9	13	11	11	10	8	15	17	13	11
CFL	3	1	2	1	1	2	0	1	4	1	1
Autre	6	2	2	4	1	1	2	8	1	1	3
Selon la nationalité											
Luxembourgeois	8	7	7	7	8	7	7	9	8	6	6
Français	16	8	7	10	13	13	11	13	9	9	14
Belge	7	5	6	6	6	8	3	9	9	5	4
Allemand	12	10	8	5	12	14	6	12	9	10	7
Portugais	33	25	27	29	29	28	28	19	20	27	33
Italien	22	19	13	21	18	23	16	19	15	20	23
Autre UE	10	8	4	3	2	3	7	8	8	9	10
Autre	55	51	48	54	46	42	42	47	45	47	45
Selon l'état-civil¹											
Célibataire	9	8	9	9	10	10	9	9	9	11	12
Marié(e)	12	9	9	10	10	10	11	11	10	10	11
Veuf/ve	11	9	9	10	9	7	6	8	9	7	3
Divorcé(e)/séparé(e)	20	21	21	22	23	17	18	17	15	19	16

Source: PSELL2 - EU-SILC PSELL3 CEPS/I et STATEC
Unité d'observation: individu

a. Sont exclus les enfants à charge, c'est-à-dire ceux qui ouvrent droit aux allocations familiales.

T.4/ Perception de la situation financière (en %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Très difficilement, difficilement	10	8	8	9	9	8	8	8	7	7	6
Plutôt difficilement	15	15	14	15	15	15	15	14	13	13	14
Plutôt facilement	30	34	29	30	30	29	28	30	30	28	28
Facilement, très facilement	45	43	48	46	46	48	48	47	50	52	52

*Source: PSELL2 - EU-SILC PSELL3 CEPS/II et STATEC
Unité d'observation: individu*

T.5/ Indicateurs de risque de pauvreté monétaire relative et d'inégalités dans l'Union européenne (données collectées en 2004 relatives aux revenus de 2003)

	EU	BE	CZ1	DK	DE	EE	EL	ES	FR	IE	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	SI	SK	FI	SE	UK	
Taux de risque de pauvreté monétaire (seuil de 60%)	16	15	8	11	16	18	20	20	14	21	19	15	16	15	12	12	15	12	13	17	21	10	21	11	11	18	
Ecart relatif médian (en %)	23	23	15	19	25	24	25	25	19	20	25	19	23	20	17	20	17	20	20	23	26	20	39	14	17	20	
Taux de risque de pauvreté pour un seuil fixé à 60% du niveau de vie médian avant et après transferts sociaux (en %):																											
Avant transferts	42	42	39	39	36	41	40	41	44	39	45	28	43	39	38	32	30	37	42	49	42	37	44	42	43	43	
Avant transferts (sauf pension de vieillesse et de survie)	26	28	21	31	24	25	23	25	26	33	23	20	24	23	22	17	19	23	25	31	27	16	28	29	30	29	
Après transferts	16	15	8	11	16	18	20	20	14	21	19	15	16	15	12	12	15	12	13	17	21	10	21	11	11	18	
Coefficient de Gini (en %)	30	26	25	24	28	34	33	31	28	32	33	27	36	29	26	27	30	27	26	31	38	22	33	25	23	34	
S80/S20	4.8	4.0	3.4	3.4	4.4	5.9	6.0	5.1	4.2	5.0	5.6	4.1	6.1	4.5	3.9	3.3	4.6	4.0	3.8	5.0	7.2	3.1	5.8	3.5	3.3	5.3	
Valeur du seuil de risque de pauvreté (60%) pour une personne seule (SPA/an)	7716	8963	4382	9176	9175	2352	6272	7254	8643	8502	7450	7822	2064	2298	15402	3722	5711	9869	9630	2662	4697	6088	3554	7931	8501	9783	

*Source: Eurostat, sauf pour le Luxembourg pour lequel les données ont été actualisées avec les données nationales révisées.
Note de lecture: Ecart relatif médian: différence entre le niveau de vie médian des personnes qui se situent sous le seuil de risque pauvreté (ici, 60% du niveau de vie médian) et ce seuil, exprimé en % de ce seuil.
S80/S20 ou rapport interquintile: rapport entre le volume de niveau de vie des 20% de personnes ayant les niveaux de vie les plus élevés et celui des 20% de personnes ayant les niveaux de vie les plus faibles.
SPA (standard de pouvoir d'achat): monnaie artificielle qui tient compte de la différence de prix des biens et services nationaux*

Aide sociale communale

Projet de loi organisant l'aide sociale

Le projet de loi 5830¹ organisant l'aide sociale a été déposé à la Chambre des Députés le 22 janvier 2008.

Il base sur la déclaration gouvernementale de 2004, dont l'extrait est reproduit ci-après:

"Le Gouvernement procédera à la réforme de la loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours et l'arrêté royal grand-ducal du 11 décembre 1846 sur la réorganisation et le règlement des bureaux de bienfaisance d'après les principes arrêtés au rapport du 3 juin 2003 qui a été soumis pour approbation au Ministres de la Famille et de l'Intérieur. Il est proposé d'envisager le regroupement des offices sociaux en bureaux régionaux garantissant ainsi une meilleure efficacité.

Dans ce contexte, les partenaires réfléchiront sur la création d'un droit à une fourniture minimale d'électricité et de chauffage pour la consommation domestique et ce en faveur des personnes les plus démunies...".

Les principes dont question à la déclaration gouvernementale, élaborés par un groupe de réflexion instauré dans le cadre du PAN-Inclusion 2001/2003, étaient les suivants:

1. Conférer un droit à l'aide sociale assorti d'un droit de recours
2. Détermination des ayants droit
(personnes domiciliées et résidant sur le territoire de la commune)
3. Simplifier le principe du domicile de secours (réduction à 1 an)
4. Statut de l'Office social → établissement public communal
(personnel propre et possibilité de recourir à des ONG)
5. Simplifier la participation de l'Etat
6. Regrouper les offices sociaux en bureaux régionaux.

En outre, une motion de la Chambre des Députés du 1er février 2007 invitait le Gouvernement "à présenter dans les meilleurs délais un projet de loi portant réforme de la loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours et de l'Arrêté royal-grand-ducal du 11 décembre 1846 sur la réorganisation et le règlement des bureaux de bienfaisance en tenant compte des recommandations formulées par la Chambre des Députés dans son rapport Doc. Parl. No 4906." (Débat d'orientation sur la répartition des compétences et des responsabilités entre l'Etat et les communes).

Les grandes lignes du projet de loi concernent notamment:

- L'abrogation de l'arrêté royal grand-ducal de 1846;
- L'abrogation de la loi sur le domicile de secours de 1897;
- La création d'un droit à l'aide sociale avec droit de recours;
- La définition de l'aide comme portant sur les biens de première nécessité, comprenant les soins médicaux, le logement, l'alimentation, l'habillement, la mobilité, l'eau destinée à la consommation humaine et l'énergie domestique;
- Une définition large de l'aide sociale comme étant subsidiaire et complémentaire aux autres régimes de la protection sociale;

1. <http://www.chd.lu/servlet/DisplayServlet?id=65565&path=/export/exped/sexpdata/Mag/068/657/066576.pdf>

- La simplification de la participation de l'Etat
 - reprise à 100% des frais de placement d'enfants par l'Etat;
 - partage 50/50 des frais résultant des aides allouées et du personnel entre l'Etat et les communes;
- La régionalisation des offices sociaux;
- La professionnalisation (minimum d'un assistant social par office social et application des règles du travail social);
- Le rapport annuel structuré;
- Le respect des réalités actuelles;
- La définition des nouveaux services comme établissements publics sous l'autorité communale à l'instar des anciens offices sociaux;
- La prise en charge des personnes sans domicile légal (aide humanitaire);
- Les prestations supplémentaires négociables.

Surendettement, saisies, cessions

INTRODUCTION

La problématique du surendettement reste bien présente au Luxembourg.

Au cours de l'année 2007, le nombre de demandes de conseil adressées au Service d'information et de conseil en matière de surendettement (SICS)¹ s'est élevé à **585** demandes, **350** dossiers ont été traités et 35 dossiers ont été remis à la Commission de médiation dans le cadre de la loi du 8 décembre 2000 en matière de surendettement.

Au total, 5.945 demandes de conseil ont été adressées au service depuis sa création en 1993² dont 2.877 personnes sont venues en consultation³.

Ces chiffres ne renseignent guère sur l'étendue réelle du surendettement des ménages pour différentes raisons:

- L'état de surendettement est ressenti par la plupart des personnes concernées comme un échec au niveau personnel, social et économique. Les personnes en question recourent souvent à des solutions inadéquates qui au lieu de remédier à leurs problèmes financiers ne font que les aggraver.
- Comme ces personnes hésitent, du moins dans un premier temps, à consulter un service compétent en matière de surendettement, elles n'y sont pas répertoriées.
- La capacité de conseil du SICS varie en fonction du personnel mis à sa disposition.
- Une base de données centrale comme par exemple la SCHUFA en Allemagne ou la BNB en Belgique, listant les crédits courants échus, respectivement en défaut de paiement, n'existe pas.

1. *Ligue médico-sociale (Centre et Nord), Inter-Actions (Sud)*

2. *Service d'Inter-Actions: créé en août 1992*

3. *Service de la Ligue médico-sociale*

Le CEPS/INSTEAD ne reprend que des chiffres se référant à la période de 1985 à 2000.¹ On estime le nombre de ménages surendettés entre 3000 et 5000 pour l'année 1993.

- Pour l'ensemble de la population:
 - 60 % des ménages ont contracté un emprunt au moins;
 - Taux d'endettement mensuel moyen: 11,60 % du revenu disponible;
 - 20 % considèrent s'en sortir difficilement;
 - Montant total moyen des mensualités: +/- 700 EUR.
- Pour les 60 % d'endettés:
 - Taux d'endettement mensuel moyen: 20 %
 - Structure de l'endettement:
 - o 37,1 % sont endettés pour le logement;
 - o 29,6 % sont endettés pour la consommation;
 - o 33,2 % sont endettés pour le logement et la consommation;
 - 75% des emprunts à la consommation sont effectués pour l'achat d'une voiture.

On ne peut qu'attribuer une note purement illustrative aux chiffres ci-dessus au vu des données qui, sont loin d'être récentes.

Définition, causes et effets du surendettement

DÉFINITION

Une personne ou un ménage est surendetté(e) si le solde restant de son revenu net après déduction des frais inhérents au coût de la vie, ne suffit plus pour couvrir les obligations financières courantes, telles que remboursement de prêt.²

Ces frais incompressibles sont définis comme étant le montant minimum indispensable correspondant au RMG.

La loi du 8 décembre 2000 définit le surendettement comme la situation dans laquelle une personne physique éprouve des difficultés financières **durables** pour faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir.

CAUSES DU SURENDETTEMENT

Une étude globale sur l'endettement des ménages réalisée par l'OCDE a énoncé quatre raisons principales qui peuvent conduire à l'état de surendettement : des changements dans les structures économiques générales, des changements dans l'attitude face au crédit, des changements au niveau de l'offre de crédit et finalement des changements au niveau de la situation et de l'environnement du débiteur.

Le surendettement des ménages privés est un sujet de nature complexe et compliquée d'autant plus que "le surendetté" n'existe pas. La pluralité des causes est une constante dans toutes les situations de surendettement.

1. Diverses enquêtes concernant l'endettement et le surendettement ont été menées par e.a. Gailly et Reinstadler dans le cadre du PSELL
 2. v. Reifner, U. et Zimmermann, G.E. (2005): Sozialprofile ver- und überschuldeter Personen. Dans: Schuldenkompass 2005 (Ed.: SCHUFA Holding AG), S. 121

En se basant sur des études effectuées dans les pays européens et aux Etats-Unis, on peut distinguer deux avis opposés:

- d'un côté, un comportement irréflecti de la part du consommateur allant de pair avec des prêts contractés (par lui) de manière précipitée, déclencherait le "cercle vicieux" de l'endettement,
- d'un autre côté, on pense que l'endettement et le surendettement seraient le résultat d'un phénomène social de la société de crédit contemporaine.

De notre point de vue et selon les expériences vécues par les SICS, il y a des éléments valables dans chacun des avis dont il faudrait tenir compte dans les mesures de prévention et lors de la recherche de solution.

Des études internationales démontrent clairement que la **perte d'emploi**, un **faible revenu sur une longue durée** et la **suppression d'un revenu** suite à des accidents de la vie, telles qu'une séparation, un divorce, une maladie ou un accident, déclenchent des problèmes de liquidités voire de remboursement.¹ Le Luxembourg n'est nullement une exception comme le démontrent les statistiques établis par les SICS. Environ un tiers des clients étaient sans emploi et/ou bénéficiaient de revenus faibles sur une longue durée. Parmi d'autres facteurs responsables de situation de surendettement, on peut citer une mauvaise gestion du budget et une cessation des activités commerciales (petits indépendants, commerçants).

En s'alignant à la classification des causes établie par l'OECD, on peut distinguer des causes au niveau personnel, social, économique et du côté de l'offre de crédit:

Personnel	Social
<ul style="list-style-type: none"> • Incapacité de gérer l'argent, absence de stratégie de gestion ou stratégie négative, surestimation de la capacité de remboursement, absence d'épargne • Recherche d'un statut social, estime de soi- Accidents de la vie: maladie, invalidité, décès, maternité, séparation du couple • irresponsabilité et vices personnels, engagements excessifs • Nécessité de compenser par voie de consommation toutes sortes de malheurs et de limitations 	<ul style="list-style-type: none"> • Déficit d'éducation en matière de gestion de budget familial • Manque d'information et de conseil en matière d'opérations de crédits et de gestion du budget familial • Rôle du crédit dans notre société, mode de vie • Attitude, mentalité face au crédit- Protection légale insuffisante • Politiques gouvernementales face au crédit, chômage, loyers, taxes, prestations sociales...

1. Reifner, U. und Springeneer, H. (2004): Die private Überschuldung im internationalen Vergleich - Trends, Probleme, Lösungsansätze. In: Schuldenkompass 2004 (Hg.: SCHUFA Holding AG), S. 184

Economique	Crédit
<ul style="list-style-type: none"> • Chômage, inflation • Diminution du salaire réel • Réduction du temps de travail, d'heures supplémentaires • Insuffisance de revenus, pauvreté • Faillite • Taux débiteurs élevés 	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilité, facilité d'obtenir des crédits dans des délais très courts • Marketing de masse • Diminution temporaire des taux débiteurs et engagements plus importants • Non transparence de la publicité • Publicité agressive • Global banking

EFFETS DU SURENDETTEMENT

Les conséquences du surendettement sont aussi multiples et se situent avant tout au niveau de l'individu et de son environnement familial:

Personnel	Social
<ul style="list-style-type: none"> • Perte de confiance et mise en question de soi • Désespoir et désillusion • Tendances suicidaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Isolement par rapport aux amis et aux voisins • Dépendance de l'aide sociale • Dysfonctionnement des relations familiales • Destruction de la communauté domestique: divorce, séparation, placement des enfants

Economique
<ul style="list-style-type: none"> • Perte d'emploi • Diminution sensible du budget familial pour une durée indéterminée • Perte du domicile

Selon une étude remontant déjà à quelques années, on distingue 4 catégories de personnes surendettées:

- les endettés de pauvreté: dans cette catégorie, le surendettement résulte d'un revenu faible de longue durée duquel émane un déficit structurel entre le revenu et les frais liés au coût de la vie. Cette population peut bien avoir des revenus, mais ceux-ci sont parfois insuffisants pour échapper au surendettement. Il ne s'agit pas d'écran TV géant plat ou de voyages paradisiaques, mais du loyer, du crédit de la voiture, des factures médicales...;
- les endettés de crise: il s'agit éventuellement d'une catégorie qui est touchée par les accidents de la vie (voir ci-dessus);
- les endettés prétentieux: cette catégorie de personnes/ménages est caractérisée par une consommation inconsciente dans la mesure où elle vit au-dessus de ses moyens;
- les endettés compulsifs: ce groupe englobe les personnes dont la situation de surendettement est liée à un problème d'obsession ou de manie (psychose maniaque dépressive, personnes obsédées par la consommation, des dépendants de l'alcool, des drogues et des passionnés de jeux). A noter qu'il s'agit ici, comparé à l'ensemble des personnes / ménages surendettés, d'un problème plutôt marginal. Par ailleurs, le recours au SICS pour cette catégorie de gens, ne s'avère pas adéquat dans la mesure où l'apurement de dettes présuppose au préalable la réussite d'une thérapie.

Groupe de population à risque

Pour compléter les propos antérieurs, on peut distinguer ci-après les différents groupes de population à risque:

- Personnes avec niveau de formation peu élevé (p.ex. ouvrier(è)s non qualifié(e)s);
- Personnes avec un faible revenu. (Ici, il faut attirer l'attention sur le taux élevé de bénéficiaires du SSM de la population active);
- Personnes dont le budget est très serré suite au cumul de frais inhérents au coût de la vie et à des crédits à la consommation.

Parmi les clients des SICS 2007, le pourcentage d' ouvrier(e)s se chiffre à 42%, celui des personnes bénéficiant d'un revenu de remplacement à environ un tiers.

Déclencheurs sélectionnés et conséquences du surendettement

SÉPARATION DU COUPLE

La séparation du couple entraîne souvent des frais plus élevés pour chacune des parties et se pose aussi le problème du partage des biens acquis en communauté, surtout au niveau des dettes contractées en commun.

Il s'avère souvent que l'une des parties doit payer une pension alimentaire à son ex-conjoint, rendant sa situation encore plus difficile voir insurmontable en cas de saisie(s) et/ou cession(s).

Une modification de la législation en la matière pourrait résoudre ce problème. (voir Note du 05.05.1999 adressée au Ministre de la Famille, chapitre, IV, point 4)

Dans ce contexte, il incombe de relever l'aspect du "*cautionnement solidaire et indivisible*", usuel lors de la souscription d'un contrat de prêt. Trop souvent, l'un des conjoints s'engage à des obligations alors que les dispositions économiques ne sont

pas remplies. Si le crédit est dénoncé, la personne qui s'est portée caution peut en subir des conséquences désastreuses.

A cet effet, il faudrait revoir la pratique du "*cautionnement solidaire et indivisible*".

G E S T I O N F I N A N C I È R E

On remarque que l'incapacité de gérer l'argent, l'absence de stratégie de gestion ou de stratégie négative, la surestimation de la capacité de remboursement et l'absence d'épargne peuvent être des facteurs amenant à une situation de surendettement.

A ce niveau, il faudrait prévoir l'implantation d'une éducation financière dans le cadre d'un programme scolaire en vue de:

comprendre et savoir gérer le budget privé;

- éclairer sur les services financiers, ses acteurs et leurs intérêts,;
- transmettre les moyens d'action financiers existants;
- transmettre un esprit critique face à la multitude des offres de crédits;
- transmettre un esprit critique face à la publicité;
- transmettre un esprit critique face à la consommation.

C R É D I T S

La facilité d'obtention de crédit dans des délais très courts favorise l'émergence du surendettement. Soulignons ici la problématique particulière au Luxembourg, à savoir les contrats de crédits conclus dans des pays limitrophes (concerne. résidents luxembourgeois).

En moyenne plus de 50% des personnes s'adressant au SICS ont contracté au moins un crédit en Belgique.

Il faut donc insister sur les risques liés aux crédits ("*Acheter à crédit, c'est dépenser de l'argent que l'on n'a pas encore gagné*")¹.

L O G E M E N T

La problématique des loyers élevés est bien connue au Luxembourg et s'applique d'autant plus aux clients du SICS puisque la grande majorité des clients (LMS: 77%, IA: 90%) du service sont locataires d'un appartement ou d'une maison alors que seuls 23 % (LMS) respectivement 10% (IA) sont propriétaires.

L'Observatoire de l'Habitat a estimé en 2003-2004 le loyer moyen mensuel pour un appartement/studio à 1.000 euro et pour une maison à 2.020 euro.

Au niveau des prêts hypothécaires, les hausses successives des taux d'intérêts peuvent engendrer des problèmes financiers comme l'ajustement vers le haut de la mensualité réduit de façon substantielle le budget familial.

Il sera sans doute difficile d'intervenir en la matière car elle est régie par la loi de l'offre et de la demande et que les initiatives gouvernementales n'ont à ce jour pas encore apporté le succès escompté.

Par ailleurs, il faut attirer l'attention sur le problème de l'accès à l'énergie et à l'eau en cas de retards de paiement. Le "projet de loi organisant l'Aide sociale" tient compte de ce problème au chapitre III. En effet, l'accès à l'eau et à un minimum en énergie y est garanti.

1. v. Dépliant "*un crédit, pourquoi pas ? Mais...réfléchissez bien avant d'agir.* (Edité par le Ministère de la Famille et de l'Intégration en collaboration avec Inter-Actions et la Ligue médico-sociale)

Toutefois, la fourniture en énergie se limite à 5 mois en période d'hiver. Il va sans dire que cette mesure peut entraîner de lourdes conséquences existentielles pour des personnes malades et des ménages avec enfants. Il faudrait impérativement revoir cette restriction dans le temps.

PERTE DE REVENU

Une perte de revenu est souvent à la source de problèmes financiers. Ceci est souvent le cas lorsqu'une situation de chômage se présente. Le débiteur n'est alors plus à même d'honorer toutes ses dettes avec toutes les conséquences qui s'en suivent.

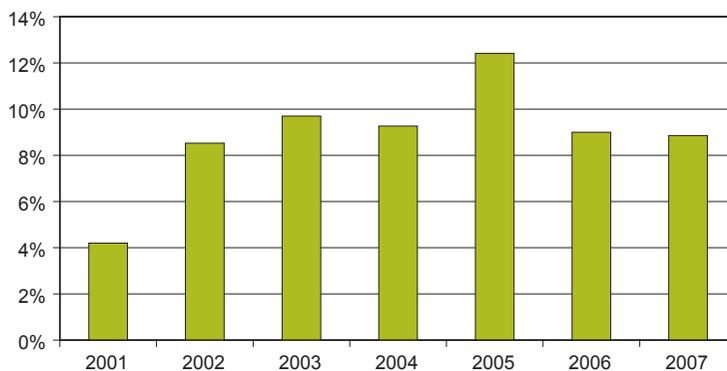
Ceci est d'autant plus regrettable en cas de faillite de l'employeur, puisque la personne licenciée ne pouvait pas s'y attendre et qu'aucune faute ne peut lui être imputée.

L'évolution des faillites d'entreprises a connu une recrudescence en 2001 pour se stabiliser à un niveau élevé:

Année:	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Nombre:	320	370	423	406	555	593	750	681	655	670	687

Alors que la part des personnes sans emploi parmi les clients des SICS était croissante jusqu'en 2005, on constate qu'elle est en baisse depuis les deux dernières années. Toujours est-il qu'elle est deux fois plus élevée qu'en 2000. Il faut préciser qu'il s'agit le cas échéant d'un faible chiffre absolu (2007: **31**), ouvert à des variations de hasard.

SICS: Chômeurs



On pourrait prévoir une présence du SICS lors des réunions d'informations organisées par les syndicats en cas de faillites afin de conseiller et d'orienter les personnes licenciées le plus tôt possible.

De plus, une clause ou assurance comprise dans les contrats de crédits pourrait imposer aux instituts de crédits de tenir compte de la nouvelle donne et de réaménager les crédits en cours en fonction de la nouvelle situation financière du chômeur. **Néanmoins il faut se rendre compte qu'une telle mesure entraînerait sans aucun doute des frais supplémentaires pour le consommateur résultant de la souscription d'un contrat d'assurance complémentaire.**

SAISIES ET CESSIONS SUR RÉMUNÉRATION

Dans certains cas, le montant qui persiste après déduction des saisies et/ou cessions ne permet plus à la famille de subvenir à ses besoins essentiels. La loi ne prévoit pas une adaptation automatique du barème des retenues légales à l'évolution du niveau du coût de la vie ni une prise en compte de la composition de la communauté domestique.

La situation s'aggrave d'autant plus lorsqu'on est en présence d'une créance alimentaire.

L'article 8 de la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que des pensions et rentes prévoit que:

"En cas de cessions ou de saisies faites pour le paiement des dettes alimentaires prévues notamment par les articles 203, 205 à 207, 212, 213, 214, 267 bis, 277, 301, 303, 359, 385 et 762 du code civil, le terme mensuel courant de la pension alimentaire sera, chaque mois, **prélevé sur les portions incessible et insaisissable de la rémunération.**"

Le projet de loi n° 4955 du 30.05.2002 n'a malheureusement pas connu de suivi alors qu'une refonte de la loi précitée nous semble indispensable.

SAISIES MOBILIÈRES

La menace de la saisie-exécution est souvent utilisée par les huissiers de justice pour faire "pression" sur le débiteur en désarroi et plus d'une fois le produit de la vente ne suffit même pas à apurer les frais occasionnés par cette dernière.

Des directives devraient contribuer à assurer un rapport adéquat entre les frais de procédures d'une part et l'apurement des créances existantes de l'autre.

INDÉPENDANCE ÉCHOUÉE

La problématique de l'indépendance échouée se situe au niveau de la confusion du patrimoine privé et du patrimoine professionnel. Souvent l'indépendant ou le commerçant a utilisé son patrimoine privé pour financer son activité professionnelle ou s'est porté garant avec son patrimoine privé.

La nature de l'endettement diffère aussi de l'endettement habituel comme il existe souvent aussi des dettes envers le Centre Commun de la Sécurité Sociale, envers l'Administration des Contributions et envers l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines.

Sur base des dispositions prévues par la loi du 8.12.2000, le débiteur, "qui a la qualité de commerçant au sens de l'article 1er du Code de commerce, n'a pas le droit d'entrer en procédure du RCD, à l'exception d'une cessation des activités commerciales au moins de 6 mois... ou, en cas de faillite,... la clôture des opérations a été prononcée." (Art. 2)

Lors de la revue de la loi actuelle, il faudrait s'inspirer de la pratique allemande concernant la faillite civile pour les indépendants/commerçants. La loi allemande stipule que sous certaines conditions les indépendants/commerçants sont admis à la faillite civile (v. InsO → "kleines Verfahren").

Loi du 8 décembre 2000 sur le surendettement

Avec l'instauration de la loi du 8 décembre 2000 le législateur a reconnu le surendettement du consommateur en tant que problème social. La loi offre des solutions adéquates à bon nombre de gens se trouvant confrontés à de lourdes difficultés économiques respectivement existentielles. Même si la loi actuelle ne répond pas à toutes les questions, elle crée sans aucun doute les dispositions assurant un net progrès dans le traitement du surendettement des ménages. Bon nombre de citoyens concernés ont pu être aidés dans le cadre des 2 phases qu'englobe la procédure du "Règlement collectif des dettes", à savoir "Règlement conventionnel", "redressement judiciaire". Même si la phase du "Règlement conventionnel" a connu quelques échecs, dans la majorité des cas passés en "phase judiciaire", des accords ont pu être trouvés entre créanciers et débiteurs.

Le Rapport quinquennal pour la Chambre des Députés se rapportant à la loi sur le surendettement, tel qu'il a été soumis par le Ministère de la Famille en 2006, comprend diverses suggestions qui pourraient contribuer à l'amélioration du traitement des ménages surendettés.

Il faudrait e.a. y porter les modifications suivantes:

- réglementation au niveau de la compétence concernant l' "admissibilité" à la procédure du RCD
- l'accès des anciens "commerçants" (sous conditions spéciales)
- l'accès des débiteurs sans revenu
- l'instauration de démarches obligatoires pour les créanciers
- la durée du plan d'apurement de dettes prévoyant le cas échéant la possibilité de l'extinction définitive de la dette originaire du créancier

Enfin, il faudrait envisager une procédure abrégée pour les débiteurs sans revenu tout en leur assurant un suivi social pédagogique ("faillite civile").

Surendettement pour une personne concernée va de pair avec exclusion sociale et financière. Par ailleurs, le surendettement crée des frais supplémentaires à la fois pour les créanciers, la société et l'Etat. Les concepts à développer dans le combat contre le surendettement privé actuel doivent porter sur l'acquisition ou le rétablissement d'une autonomie pour les personnes concernées tant au niveau de leur gestion financière qu'au niveau de leur situation personnelle.

Problématique des faillites

OGB-L - Une faillite peut entraîner la pauvreté pour un travailleur et sa famille

Les difficultés financières où les déclarations en état de faillite des sociétés peuvent être également des facteurs de pauvreté pour les salariés et leurs familles.

Des salariés qui sont depuis quelques mois sans revenus rentrent dans une situation financière précaire et ne savent plus comment subvenir aux besoins de leurs familles.

Dans ces situations, les salariés ont le droit d'entamer des procédures judiciaires, qui sont assez lentes et très souvent combinées avec des dépenses supplémentaires.

Le résultat des procédures en question est dans la plus part des cas, la déclaration en état de faillite de la société.

En conséquence, le salarié a le droit de déposer une déclaration de créance, qui lui ouvre le droit au paiement de la garantie de créance de l'Etat, égale à 6 x le salaire social minimum.

Or, avant le paiement de la garantie de créance, 5 à 6 mois s'écoulent.

Par conséquent, les travailleurs concernés se retrouvent sans ressources pendant plusieurs mois et n'ont pas les moyens financiers pour assurer leurs engagements (logement, alimentation, prêts etc).

Dans ces situations, un grand nombre de services sociaux viennent très rapidement dans un esprit ouvert et solidaire en aide aux personnes concernées. D'autres services sociaux laissent à désirer, en ce qui concerne l'efficacité du traitement et de la prise en charge des familles concernées.

Il serait opportun de mettre tout en œuvre en ce qui concerne les fonctionnements des services sociaux respectivement de reformer la loi sur les faillites pour éviter que les salariés et leurs familles touchés par ce fléau ne tombent pas dans l'exclusion sociale ou la pauvreté.

Question du non recours au Revenu Minimum Garanti (CEPS)

Le non recours à une prestation sociale renvoie à toute personne éligible à une prestation et qui ne la reçoit pas, qu'elle que soit la raison.

Concernant le Revenu Minimum Garanti (RMG), que sait-on sur le non recours ? A l'heure actuelle, il n'est pas possible de chiffrer le nombre de communautés domestiques concernées par le non recours. La difficulté à mesurer ce taux de non recours tient à la difficulté d'identifier l'ensemble des communautés domestiques éligibles à un moment donné au RMG. Cette difficulté n'est pas propre au RMG, ni au Luxembourg puisqu'elle a été maintes fois soulignée dans la littérature internationale. Malgré cette limite, pour nourrir des perspectives futures, il paraît néanmoins intéressant de faire ici un rapide point sur le concept de non recours, ses causes et les expériences étrangères sur la mesure du non recours.

Le non recours à une prestation sociale signifie que des individus ayant droit à une prestation sociale n'en bénéficient pas. Certains auteurs distinguent le non recours primaire (conséquence de la non sollicitation d'une prestation) du non recours secondaire (une personne éligible demande une prestation mais finit par ne pas la percevoir). On distingue aussi le non recours permanent et le non recours temporaire. Il est permanent si une personne n'effectue pas une demande entre le moment où elle devient éligible et le moment où elle ne l'est plus. Il est temporaire lorsqu'une personne éligible effectue une demande un certain temps après être devenue éligible.

On relève généralement trois grandes causes pour expliquer le non recours : des causes liées à l'information des dispositifs, des causes émanant de l'organisme prestataire et des causes personnelles.

Le manque d'information, quantitatif et qualitatif, et la complexité d'un dispositif forment une des causes au non recours.

Le non recours peut parfois provenir des erreurs commises par l'organisme chargé de contrôler l'éligibilité et le versement des prestations.

Enfin, les causes dites personnelles résulteraient d'un arbitrage de l'individu pesant les avantages et les inconvénients de demander une prestation (coûts matériels, en temps, psychologiques (honte, stigmatisation)).

En Europe, c'est surtout au Royaume-Uni, au Pays-Bas et dans une moindre mesure en Allemagne et en France que l'on recense des études empiriques qui ont tenté de chiffrer le non recours aux prestations sociales¹. Les taux de non recours, relevés dans ces études, varient selon le type de prestations, selon les pays et surtout selon les données et selon la méthodologie utilisées. Les études sur le non recours à l'assistance sociale indiquent par exemple qu'au Royaume-Uni il serait de l'ordre de 25% pour l'Income Support, entre 33% et 50% pour la Sozialhilfe en Allemagne dans la première moitié des années 80, entre 30% et 40% pour l'aide au logement au Pays-Bas et autour de 9% pour le RMI en France au début des années 1990. Au-delà de ces résultats empiriques, ces études soulignent toutes la difficulté de mesurer précisément le taux de non recours à une prestation car les données utilisées, souvent des données d'enquêtes, ne peuvent apporter la précision nécessaire pour déterminer l'éligibilité d'une personne à une prestation, particulièrement lorsqu'il s'agit d'une prestation sous conditions de ressources. Dès lors, les résultats produits doivent être interprétés avec beaucoup de nuances.

Le non recours à certaines prestations a évidemment des conséquences sur le revenu des ménages puisque ces ménages disposent d'un revenu inférieur à celui qu'ils auraient s'ils avaient recours à ces prestations. Si un des objectifs du RMG est de lutter contre la pauvreté, le non recours à cette prestation, s'il pouvait être identifié et s'il existait (puisque à l'heure actuelle il n'est pas possible d'en connaître ni l'existence, ni l'ampleur), ne pourrait pas permettre d'atteindre complètement l'objectif visé. Il faudrait alors mener une réflexion approfondie sur les causes et les moyens de remédier à ce non recours.

La question du non recours à une prestation, même si elle peut paraître marginale et qualifier de parent pauvre des recherches en politiques sociales, forme néanmoins une des dimensions de l'exclusion sociale. S'il n'est pas encore possible aujourd'hui d'identifier le non recours au RMG, des travaux pour pallier ce manque pourraient être menés à l'avenir.

1. <http://www.oecd.org/dataoecd/60/30/30901173.pdf>
et *Accès aux droits, Non-recours aux prestations, Complexité, Recherche et Prévisions n°43, CNAF, mars 1996*

E. CONCLUSIONS ET DÉFIS À RELEVER POUR L'AVENIR

Sur base des différentes contributions, le Conseil supérieur de l'action sociale a dégagé les principales propositions ci-après:

- Le CSAS s'aligne sur l'avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays 2008 du Conseil économique et social concernant les moyens d'action en vue de réduire le risque de pauvreté. Il relève en particulier les recommandations faites par celui-ci dans le contexte du risque de pauvreté des monoparentaux, en majorité de sexe féminin ainsi que celles d'une étude sur la mise à disposition de prestations en nature (sous forme des chèques-services) à côté des prestations en espèces déjà allouées (p.40).
- Concernant les personnes les plus éloignées du marché de l'emploi (chômeurs de longue durée, bénéficiaires du revenu minimum garanti dispensés des mesures d'insertion professionnelle), le CSAS réclame, outre un suivi socio-pédagogique adéquat, des mesures mieux adaptées à cette tranche de la population (p.30).
- Dans le domaine des soins de santé, le CSAS appelle à une solution ciblée en matière de tiers payant social, permettant aux personnes démunies d'accéder aux soins de santé sans devoir préfinancer les coûts des honoraires médicaux (p.58).
- En matière de logement, le CSAS attire l'attention sur la nécessité d'une politique active facilitant l'accès à un logement adéquat et décent à un prix acceptable. En fait partie la mise en place d'une Agence immobilière sociale comme service à l'adresse de personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale (p.62).
- La majoration pour frais de loyer de la loi RMG n'étant pas adaptée à l'évolution du coût de la vie, le CSAS soulève qu'il importe de tenir compte de manière plus correcte du coût de logement dans ce cadre légal.
- Au vu du taux de risque de pauvreté des jeunes travailleurs et du nombre d'enfants vivant dans des ménages pauvres, le CSAS met en question l'efficacité des mécanismes de redistribution. D'autre part au vu du lien étroit entre sous-scolarisation et pauvreté et du nombre important de jeunes sans formation et sans emploi, le CSAS souligne la nécessité de prendre en charge l'hétérogénéité croissante des élèves, pour permettre à tous d'accéder à un meilleur niveau d'éducation (p.71).
- Le CSAS recommande une étude portant sur les problématiques du surendettement, des saisies et cessions et de la faillite civile.
- Le CSAS met en évidence le besoin d'étude de l'ampleur, des causes et des moyens de remédier au non recours aux aides publiques variées pour l'ensemble des communautés domestiques éligibles (p.95).

F. ANNEXES

Composition du Conseil supérieur de l'action sociale (CSAS)

Le CSAS est présidé alternativement et pour trois ans par les membres du gouvernement ayant dans leurs attributions respectivement la sécurité sociale et la famille. La présidence actuelle du conseil est assumée par le département de la sécurité sociale. Suivant article 37 de la loi RMG, le secrétariat du CSAS est assuré par le Service national d'action sociale.

Les membres du CSAS sont nommés par les deux membres du gouvernement précités. Ainsi, par arrêtés ministériels de Madame la Ministre de la famille et de l'intégration et de Messieurs les Ministres de la sécurité sociale, datés du 24 novembre 2003, 21 juin 2006, 24 août 2007 et 21 mai 2008, ont été nommés les membres suivants:

1. *Monsieur Jeannot BERG, Fonds social européen au Ministère du Travail et de l'Emploi, membre effectif;*
Madame Valérie BERRINI, Ministère du Travail et de l'Emploi, membre suppléant;
2. *Monsieur Pierre JAEGER, Ministère de la Famille et de l'Intégration, membre effectif;*
Madame Cécile GREISCH, Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse, membre suppléant;
3. *Monsieur Georges SCHROEDER, Inspection générale de la sécurité sociale, membre effectif;*
Monsieur Romain FEHR, Ministère de la Sécurité sociale, membre suppléant;
4. *Madame Tanja KRIDEL, Ministère de l'Intérieur, membre effectif;*
Monsieur Claude WOLWERT, Ministère de l'Intérieur, membre suppléant;
5. *Monsieur Constant KIFFER, Ministère du Logement, membre effectif;*
Monsieur Dirk PETRY, Ministère du Logement, membre suppléant;
6. *Madame Nadia DENIS, Ministère de la Santé, membre effectif;*
Madame Simone SCHRAM, Ministère de la Santé, membre suppléant;
7. *Madame Chantal FANDEL, Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, membre effectif;*
Monsieur Carlo WELFRING, Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, membre suppléant;
8. *Madame Isabelle KLEIN, Ministère de l'Egalité des Chances, membre effectif;*
Madame Maddy MULHEIMS, Ministère de l'Egalité des Chances, membre suppléant;
9. *Monsieur Claude SCHRANCK, Fonds national de solidarité, membre effectif;*
Monsieur Patrick BISSENER, Fonds national de solidarité, membre suppléant;

10. *Monsieur Claude VANDIVINIT, Commissaire de Gouvernement à l'action sociale, membre effectif;*
Madame Brigitte WEINANDY, Service national d'action sociale, membre suppléant;
11. *Madame Barbara ROUSSEAU, Inspection générale de la Sécurité sociale, membre effectif;*
Monsieur Roland MOES, Inspection générale de la Sécurité sociale, membre suppléant;
12. *Madame Colette FLESCH, Office social de la Ville de Luxembourg, membre effectif;*
Madame Renée SCHEECK-CLAM, Office social de la Ville de Wiltz, membre suppléant;
13. *Monsieur Jean FEITH, Office social de la Ville d'Ettelbruck, membre effectif;*
Monsieur Victor SCHADECK, Office social de Mondorf-les-Bains, membre suppléant;
14. *Madame Charlotte FLEISCHHAUER-BECKER, Office social de la Ville de Differdange, membre effectif;*
Monsieur Eugène MERKES, Office social de la Ville de Troisvierges, membre suppléant;
15. *Monsieur Romain BINSFELD, OGBL, membre effectif;*
Monsieur Carlos PEREIRA, OGBL, membre suppléant;
16. *Monsieur Romain WOLFF, CGFP, membre effectif;*
Monsieur Pierre TRAUSCH, CGFP, membre suppléant;
17. *Monsieur Joé SPIER, LCGB, membre effectif;*
Monsieur Paul DE ARAUJO, LCGB, membre suppléant;
18. *Madame Laurence BLEY, assistante sociale, membre effectif;*
Madame Gaby GRUN, assistante sociale, membre suppléant;
19. *Madame Odile BIVER, assistante sociale, membre effectif;*
Monsieur Erhard KAYSER, assistant social, membre suppléant;
20. *Monsieur Jean-Paul SCHAAF, assistant social, membre effectif;*
Madame Sylvie HEINEN, assistante sociale, membre suppléant;
21. *Madame Marguerite SCHOLTES, Ligue médico-sociale, membre effectif;*
Monsieur André THILL, Ligue médico-sociale, membre suppléant;
22. *Monsieur Jacques HANSEN, Croix-Rouge Luxembourgeoise, membre effectif;*
Monsieur Patrick SALVI, Service social de Proximité, membre suppléant;
23. *Monsieur Jan NOTTROT, Entente des Gestionnaires des Centres d'Accueil a.s.b.l., membre effectif;*
Monsieur Romain MAUER, Entente des Gestionnaires des Centres d'Accueil a.s.b.l., membre suppléant;

24. *Monsieur Victor GLODEN, Chambre d'Agriculture, membre effectif;*
Madame Madeleine LAFLEUR-SCHAEFFER, Chambre d'Agriculture, membre suppléant;
25. *Monsieur Muriel BOUCHET, Chambre de Commerce, membre effectif;*
Madame Danielle HAUSTGEN, ABBL, membre suppléant;
26. *Monsieur François ENGELS, Fédération des Artisans, membre effectif;*
Monsieur Jeannot FRANCK, Fédération des Artisans, membre suppléant;
27. *Monsieur Marco HOFFMANN, EAPN-Lëtzebuerg (Réseau luxembourgeois de lutte contre la pauvreté et l'exclusion), membre effectif;*
Monsieur Robert URBE, Caritas, membre suppléant;
28. *Monsieur Klaus SCHNEIDER, EAPN-Lëtzebuerg, membre effectif;*
Monsieur Carlo HOURSCHT, Wunnegshëllef, membre suppléant;
29. *Monsieur Serge KOLLWELTER, ASTI a.s.b.l. (Association de soutien aux travailleurs immigrés), membre effectif;*
Madame Laura ZUCCOLI, ASTI a.s.b.l., membre suppléant;
30. *Monsieur Raymond HENCKS, Conseil économique et social, membre effectif;*
Madame Marianne NATI-STOFFEL, CES, membre suppléant;
31. *Monsieur Frédéric BERGER, Centre d'études de populations, de pauvreté et de politiques socio-économiques (CEPS/Instead), membre effectif;*
Monsieur Roland MAAS, CEPS/Instead, membre suppléant.

Bibliographie

- Brochures Chambre de Travail:
 - Le revenu minimum garanti
<http://www.akl.lu/images/Publications/Pdf/RMGnew.pdf>
 - La pauvreté au Luxembourg
http://www.akl.lu/images/Publications/Pdf/AK_info/ak_info3_internet.pdf
- Rapport général sur la sécurité sociale
 - http://www.isog.etat.lu/gbe/owards.prc_show_pdf?p_id=6530&p_sprache=D
- Rapports d'activités SNAS
 - <http://www.snas.etat.lu>
- Caritas Sozialalmanach
 - 2007 - Soziale Gerechtigkeit
<http://www.caritas.lu/index.php?include=publication&publication=15>
 - 2008 - Kinderarmut und Bildung
<http://www.caritas.lu/index.php?include=publication&publication=18>
- FORUM N° 263 de février 2007 (Sujet: "Wohlstand")
 - <http://www.forum.lu/bibliothek/ausgaben/inhalt/?ausgabe=268>
- Déclarations du gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays
 - <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etatnation2007/index.html>
- Conseil économique et social - Avis annuels sur l'évolution économique, sociale et financière du pays
 - http://www.ces.etat.lu/AVIS_ANNUELS.HTM
- Plan national pour l'innovation et le plein emploi
 - http://www.odc.public.lu/publications/pnr/051117_pnr_lu.pdf
- Rapports de mise en oeuvre du plan
 - http://www.odc.public.lu/publications/pnr/Rapport_Plan_national_2006.pdf
 - http://www.odc.public.lu/publications/pnr/07_10_23_PNR_Rapport_de_mise_en_oeuvre_2007_FR_VF_IP.pdf
- Plan d'action national pour l'inclusion sociale
 - http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2006/nap/luxembourg_fr.pdf
- Observatoire de la Compétitivité - Bilan compétitivité 2006 et 2007
 - http://www.odc.public.lu/publications/bilan_compete/060913_Bilan_Compete_2006.pdf
 - http://www.odc.public.lu/actualites/2007/09/26_bilan_compete/07_09_25_Bilan_Compétitivite_2007_VF2.pdf

- STATEC - Rapports "Travail et Cohésion Sociale"
 - http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/conjoncture/cahiersEconomiques/2005/99_cohesion_sociale/99_cohesion_sociale.pdf
 - http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/conjoncture/cahiersEconomiques/2006/101_cohesion_sociale/101_cohesion_sociale.pdf
 - http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/conjoncture/cahiersEconomiques/2007/106_cohesion_sociale/106_cohesion_sociale.pdf
- Dr. Joachim H. Spangenberg - SERI-Germany e.V. et Ministère de l'Environnement (Luxembourg) - Luxembourg Vision (22/10/2007)
- Rapport de la " Rencontre participative pour l'Inclusion sociale "
 - <http://www.eapn.lu/eapn/File/2007%20eapn%20letzebuerg/eapn%20activit%20nationale/Documents%20officiels%202007/28%20pages%202007.pdf>
- Etude de l'impact du salaire social minimum sur l'emploi et les salaires au Luxembourg
 - http://www.odc.public.lu/publications/perspectives/PPE_2.pdf
- Chambre des employés privés - Avis XVIII/53/2007 et XVIII/21/2007
 - <http://www.cepl.lu/ceplweb/F300.htm>
- Relevé des études CEPS relatives à la santé et l'accès aux soins
 - L'accès aux soins de santé pour tous : un défi pour l'équité
<http://www.ceps.lu/pdf/3/art1194.pdf>
 - Les faits saillants de l'état de santé de la population en 2004
<http://www.ceps.lu/pdf/3/art1089.pdf>
 - Comment les résidents du Grand-Duché de Luxembourg jugent-ils leur état de santé?
<http://www.ceps.lu/pdf/3/art1055.pdf>
- Relevé des études CEPS relatives aux conditions de logement
 - Les conditions de logement des ménages à bas revenus
<http://www.ceps.lu/pdf/3/art1102.pdf>
 - Les jeunes adultes: sont-ils bien logés?
<http://www.ceps.lu/pdf/3/art1138.pdf>
- Relevé des études CEPS relatives aux "Working poor"
 - Le travail ne suffit pas toujours à préserver de la pauvreté
<http://www.ceps.lu/pdf/3/art1192.pdf>

- Relevé des études CEPS relatives à la pauvreté monétaire
 - Difficile de joindre les deux bouts? La satisfaction des ménages luxembourgeois quant à leur situation financière
<http://www.ceps.lu/pdf/3/art1198.pdf>
 - La pauvreté: pas qu'une question d'argent
<http://www.ceps.lu/pdf/3/art1094.pdf>
 - Le risque de pauvreté se transmet-il entre génération?
<http://www.ceps.lu/pdf/3/art1183.pdf>
 - Projet de loi 5830 organisant l'aide sociale
<http://www.chd.lu/servlet/DisplayServlet?id=65565&path=/export/exped/sexpdata/Mag/068/657/066576.pdf>
- Observatoire de l'habitat - Indicateurs des prix annoncés pour la vente et la location
 - <http://observatoire.ceps.lu/>
- La situation financière des Luxembourgeois - Revenu disponible, niveau de vie, pauvreté, inégalités: bilan sur la période 1995-2005
 - http://www.forum.lu/pdf/artikel/5984_263_Berger.pdf
- Take-up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence
 - <http://www.oecd.org/dataoecd/60/30/30901173.pdf>