

 LA SÉCURITÉ SOCIALE - 2019

# CAHIER STATISTIQUE

**Retour sur le revenu minimum  
garanti (RMG), ancêtre du revenu  
d'inclusion sociale (REVIS)**



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère de la Sécurité sociale

Inspection générale de la sécurité sociale

## Sommaire

|                                                                                                        |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>RETOUR SUR LE REVENU MINIMUM GARANTI (RMG), ANCÊTRE DU REVENU D'INCLUSION SOCIALE (REVIS) .....</b> | <b>3</b>  |
| <b>INTRODUCTION .....</b>                                                                              | <b>3</b>  |
| <b>1 LES DISPOSITIONS DE LA LEGISLATION SUR LE RMG.....</b>                                            | <b>5</b>  |
| <b>2 EVOLUTION ET PROFIL DES BENEFICIAIRES DU COMPLEMENT RMG .....</b>                                 | <b>7</b>  |
| <b>3 NATIONALITE DES BENEFICIAIRES DU COMPLEMENT RMG .....</b>                                         | <b>11</b> |
| <b>4 LIEU ET TYPE DE RESIDENCE DES BENEFICIAIRES DU COMPLEMENT RMG.....</b>                            | <b>14</b> |
| <b>5 DUREE DANS LE DISPOSITIF RMG .....</b>                                                            | <b>17</b> |
| <b>6 TRAJECTOIRES PROFESSIONNELLES DES BENEFICIAIRES DU COMPLEMENT RMG.....</b>                        | <b>18</b> |
| <b>7 SITUATION DE LA 2<sup>E</sup> GENERATION DES BENEFICIAIRES DU COMPLEMENT RMG .....</b>            | <b>19</b> |
| <b>8 TAUX D'EMPLOI ET REVENUS DES BENEFICIAIRES DU COMPLEMENT RMG.....</b>                             | <b>20</b> |
| <b>9 AUTRES PRESTATIONS PERCUES PAR LES BENEFICIAIRES DU COMPLEMENT RMG .....</b>                      | <b>22</b> |
| <b>10 EVOLUTION DU COUT DU COMPLEMENT RMG .....</b>                                                    | <b>23</b> |
| <b>11 PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DU REVIS.....</b>                                                   | <b>24</b> |

# RETOUR SUR LE REVENU MINIMUM GARANTI (RMG), ANCÊTRE DU REVENU D'INCLUSION SOCIALE (REVIS)

## INTRODUCTION

Le revenu d'inclusion sociale (REVIS) est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019. Il succède au revenu minimum garanti (RMG), dispositif qui était en place depuis 1986. Ce cahier propose un retour sur le dispositif RMG avant de conclure par les principales caractéristiques du nouveau dispositif REVIS.

Le revenu minimum garanti (RMG) est introduit au Luxembourg en 1986 comme instrument de lutte contre la pauvreté avec pour buts d'« *assurer à tous les citoyens un minimum de moyens d'existence* » et de « *constituer un filet de sauvetage pour toutes les situations auxquelles les revenus professionnels ou les revenus de remplacement ne peuvent faire face* ». Les prestations à allouer se « *matérialisent dans un complément représentant la différence entre le revenu minimum garanti défini en fonction des ayants droits composant la communauté domestique et le revenu global des personnes composant cette communauté* », auquel s'ajoutent les soins de santé qui sont accordés aux bénéficiaires non autrement couverts. Parallèlement, sont mises en place des mesures d'assistance sociale pour « *les cas où une simple aide financière ne suffit pas* » et un programme de mise au travail pour « *préparer et favoriser l'insertion dans le monde du travail de personnes que leur situation sociale met en mauvaise posture* »<sup>1</sup>.

En 1999, le dispositif du RMG est réformé pour accentuer et renforcer les deux fonctions de base du dispositif et ainsi contribuer à préserver les capacités de travailler des bénéficiaires et leur conférer le sentiment d'appartenir à la société qui continue à attacher une valeur fondamentale au travail individuel<sup>2</sup>.

La fonction de l'allocation complémentaire (ou complément RMG) est de « *conférer aux personnes qui, pour quelque raison que ce soit, ne sont pas à même de vivre des fruits de leur travail, le droit d'accéder à une qualité de vie minimale qui varie en fonction de la richesse de la société* »<sup>3</sup>. Le montant de l'allocation complémentaire varie en fonction de la composition de la communauté domestique et du revenu des membres de cette communauté. Si un bénéficiaire revient à meilleure fortune, les montants versés doivent être restitués.

La fonction des mesures d'insertion professionnelle est de réintégrer les bénéficiaires du dispositif RMG sur le marché du travail. Les activités d'insertion professionnelle sont rémunérées par une indemnité d'insertion, dont le montant est égal au salaire social minimum (SSM).

Le dispositif RMG englobe à la fois l'allocation complémentaire gérée par le Fonds national de solidarité (FNS) et les mesures d'insertion professionnelle gérées par le Service national d'action sociale (SNAS).

---

<sup>1</sup> Exposé des motifs du projet de loi n. 2981 de 1986 organisant la lutte contre la pauvreté et portant droit à un revenu minimum garanti : <http://www.chd.lu>.

<sup>2</sup> Exposé des motifs du projet de loi n. 4229 de 1996 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti : <http://www.chd.lu>.

<sup>3</sup> Exposé des motifs du projet de loi n. 4229 de 1996 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti : <http://www.chd.lu>.

À travers dix points clés, ce cahier propose un retour en arrière sur le dispositif RMG et sur les bénéficiaires du complément RMG : 1) les dispositions de la législation du RMG, 2) l'évolution et le profil des bénéficiaires du complément RMG, 3) leur nationalité 4) leur lieu et leur type de résidence, 5) la durée passée dans le dispositif RMG, 6) leur trajectoire professionnelle, 7) la situation de la deuxième génération des bénéficiaires du complément RMG, 8) le taux d'emploi et les revenus des bénéficiaires du complément RMG, 9) les autres aides sociales dont ils bénéficient, 10) le coût du dispositif RMG<sup>4</sup>. Un onzième et dernier point clé présente les principales caractéristiques du dispositif REVIS.

### Note méthodologique

Sauf mention contraire, les données utilisées pour établir les statistiques du présent cahier statistique proviennent des bases de données de l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS). Toutes les données relatives au revenu minimum garanti sont issues des fichiers du FNS, stockés auprès du CISS (Centre informatique de la sécurité sociale), transmis régulièrement à l'IGSS pour l'accomplissement de ses missions définies à l'art. 423 du Code de la sécurité sociale, conformément à l'art. 621-3, alinéa 2 du Code du travail.

<sup>4</sup> Ce cahier complète ainsi les deux études de l'IGSS datant de 2013 sur le dispositif RMG : l'étude sur les trajectoires de vie des bénéficiaires du dispositif du revenu minimum garanti ([http://www.mss.public.lu/publications/Apercus\\_et\\_cahiers/autres/trajectoires\\_beneficiaires\\_rmg.pdf](http://www.mss.public.lu/publications/Apercus_et_cahiers/autres/trajectoires_beneficiaires_rmg.pdf)) et l'étude sur la situation actuelle (en 2012) des bénéficiaires du dispositif du revenu minimum garanti ([http://www.mss.public.lu/publications/Apercus\\_et\\_cahiers/autres/rapport\\_situation\\_actuelle\\_beneficiaires\\_rmg.pdf](http://www.mss.public.lu/publications/Apercus_et_cahiers/autres/rapport_situation_actuelle_beneficiaires_rmg.pdf)). Les bénéficiaires des mesures d'activation du SNAS et leurs trajectoires professionnelles sont analysés dans le cahier statistique no. 2 de l'IGSS ([http://www.mss.public.lu/publications/Apercus\\_et\\_cahiers/cahiers\\_stat/cahier\\_stat\\_201503.pdf](http://www.mss.public.lu/publications/Apercus_et_cahiers/cahiers_stat/cahier_stat_201503.pdf)). Les statistiques annuelles sur les bénéficiaires des mesures d'activation sont publiées par le SNAS dans son rapport annuel (<http://www.gouvernement.lu/5891037/publications>).

# 1 LES DISPOSITIONS DE LA LEGISLATION SUR LE RMG

Les dispositions de la législation sur le RMG présentées ci-après sont celles qui étaient en vigueur avant l'introduction du REVIS le 1<sup>er</sup> janvier 2019.

La législation sur le revenu minimum garanti (RMG) crée un droit à une assistance financière publique en faveur des personnes et des ménages dont les revenus n'atteignent pas un certain seuil, considéré comme minimum vital. Le revenu minimum garanti consiste soit en une indemnité d'insertion, soit en une allocation complémentaire ou, en fonction de la composition du ménage, au paiement simultané des deux prestations. Il a pour rôle de lutter contre l'exclusion sociale, en assurant des moyens suffisants d'existence et des mesures d'insertion professionnelle et sociale<sup>5</sup>.

Pour pouvoir prétendre à l'allocation complémentaire, une personne doit résider au Luxembourg, être âgée de 25 ans <sup>6</sup>, disposer de ressources inférieures au seuil du RMG et être prête à épuiser toutes les possibilités légales afin d'améliorer sa situation<sup>7</sup>.

Pour bénéficier de l'indemnité d'insertion, la personne majeure doit, en plus des conditions ci-avant, être âgée de moins de 60 ans, être disponible pour et apte à suivre des mesures d'insertion professionnelle et ne pas être chômeur indemnisé, ni participer, en tant que demandeur d'emploi, aux activités d'insertion professionnelle organisées par l'Administration pour le développement de l'emploi (ADEM)<sup>8</sup>.

Les **mesures d'activation professionnelle** consistent en des activités d'insertion professionnelle (AIP), c'est-à-dire des travaux d'utilité collective ou des stages en entreprises. Les AIP sont rémunérées par l'indemnité d'insertion. Les personnes embauchées suite à une AIP par l'organisme d'affectation au moyen d'un contrat subsidié sont rémunérées par un salaire versé par l'employeur qui peut en demander le remboursement auprès du SNAS.

Le **seuil du RMG** est fixé en fonction de la composition de la communauté domestique<sup>9</sup>. Au 31 décembre 2018, soit la veille du remplacement du RMG par le REVIS<sup>10</sup>, le seuil pour une personne adulte est de 1 436,20 EUR/mois. Il est augmenté de 718,14 EUR/mois si une deuxième personne adulte fait partie de la communauté domestique, et de 130,55 EUR/mois pour chaque enfant vivant dans la communauté domestique. Pour chaque adulte supplémentaire, le seuil est augmenté de 410,95 EUR/mois. Si la communauté domestique dispose de revenus issus d'un emploi, par exemple d'un salaire, d'une pension, d'un revenu de remplacement, etc., ceux-ci ne sont pas mis en compte jusqu'à concurrence de 30% du montant du RMG auquel elle a droit. Le tableau 1 résume la situation au 31 décembre 2018.

<sup>5</sup> <http://www.fns.lu/prestations/revenu-minimum-garanti-rmg/rmg-revenu-minimum-garanti/>

<sup>6</sup> Peut prétendre au RMG sans avoir atteint l'âge de 25 ans: a) la personne qui élève un enfant pour lequel elle touche des allocations familiales; b) la personne majeure qui soigne une personne atteinte d'une infirmité grave nécessitant l'aide constante d'une tierce personne; c) la personne majeure qui, par suite de maladie ou d'infirmité, n'est pas en état de gagner sa vie.

<sup>7</sup> Les conditions d'attribution sont définies aux art. 2 et 3 de la loi modifiée du 29 avril 1999

([http://www.fns.lu/fileadmin/file/fns/RMG/RMG\\_LOI.pdf](http://www.fns.lu/fileadmin/file/fns/RMG/RMG_LOI.pdf)). Les agents du FNS sont autorisés à effectuer des contrôles au domicile des intéressés afin de vérifier et de réexaminer les conditions d'attribution.

<sup>8</sup> Ces conditions sont définies à l'art. 6 de la loi modifiée du 29 avril 1999.

<sup>9</sup> Sont présumées faire partie d'une communauté domestique toutes les personnes qui vivent dans le cadre d'un foyer commun, dont il faut admettre qu'elles disposent d'un budget commun et qui ne peuvent fournir les preuves matérielles qu'elles résident ailleurs (art. 4 de la loi modifiée du 29 avril 1999).

<sup>10</sup> [http://www.mss.public.lu/publications/parametres\\_sociaux/ps\\_20180801.pd](http://www.mss.public.lu/publications/parametres_sociaux/ps_20180801.pd).

Tableau 1 : Seuils du RMG au 31 décembre 2018 (montants en EUR/mois)

| Communauté domestique    | Seuil du RMG sans revenus immunisables <sup>11</sup> | Seuil maximal du RMG avec revenus immunisables <sup>12</sup> |
|--------------------------|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| 1 adulte sans enfants    | 1 436,20                                             | 1 867,06                                                     |
| 1 adulte avec 1 enfant   | 1 566,75                                             | 2 036,78                                                     |
| 1 adulte avec 2 enfants  | 1 697,30                                             | 2 206,49                                                     |
| 2 adultes sans enfants   | 2 154,34                                             | 2 800,64                                                     |
| 2 adultes avec 1 enfant  | 2 284,89                                             | 2 970,36                                                     |
| 2 adultes avec 2 enfants | 2 415,44                                             | 3 140,07                                                     |
| 3 adultes sans enfants   | 2 565,29                                             | 3 334,88                                                     |

Le **montant de l'allocation complémentaire** résulte alors de la différence entre les ressources de la communauté domestique et le seuil du RMG. Pour la détermination des ressources, la législation distingue les revenus issus d'un emploi tels que les salaires, les pensions, les revenus de remplacement, qui augmentent le seuil du RMG<sup>13</sup> afin d'encourager le maintien ou l'entrée sur le marché du travail, des autres revenus, tels que ceux provenant du capital<sup>14</sup>, les aliments dus mais non-prestés et les obligations alimentaires. Ce dernier groupe de revenus est pris en compte pour la détermination des ressources, mais il n'impacte pas le seuil du RMG. Finalement, certains revenus, comme les allocations familiales et les prestations de l'assurance dépendance, ne sont pas pris en compte pour la détermination des ressources. L'allocation complémentaire est soumise au paiement des cotisations de l'assurance maladie-maternité (prestations pour soins de santé) et des cotisations de l'assurance dépendance. L'allocation complémentaire n'est pas soumise au paiement des cotisations de l'assurance pension, sauf pour les bénéficiaires qui ont déjà été affiliés à l'assurance pension pendant au moins 25 années<sup>15</sup>. Le FNS réclame la restitution de l'allocation complémentaire contre le bénéficiaire revenu à meilleure fortune, contre le donataire ou le légataire du bénéficiaire d'une allocation complémentaire, et contre la succession du bénéficiaire de l'allocation complémentaire. La demande en restitution tient compte de certaines tranches exonérées à appliquer sur la succession<sup>16</sup>.

Le **montant de l'indemnité d'insertion** est égal au salaire social minimum. Ainsi, pour un bénéficiaire qui suit une activité d'insertion professionnelle à plein temps, l'indemnité d'insertion brute est égale à 2 048,54 EUR/mois au 31 décembre 2018. L'indemnité d'insertion est soumise au paiement des cotisations de l'assurance maladie-maternité, de l'assurance dépendance et de l'assurance pension.

<sup>11</sup> Seuil du complément RMG quand la communauté domestique ne dispose pas de revenus issus d'un emploi ou de revenus de remplacement, y compris les pensions.

<sup>12</sup> Seuil du complément RMG sans revenus immunisables augmenté du maximum de 30%, qui s'applique quand la communauté domestique dispose de revenus issus d'un emploi, ou de revenus de remplacement, y compris des pensions, d'un montant au moins égal à 30% de son complément RMG sans revenus immunisables.

<sup>13</sup> En détail, ce sont les salaires, les indemnités d'insertion, les revenus professionnels, l'indemnité de chômage, les indemnités pécuniaires de maladie, de maternité et d'accident de travail, les indemnités d'occupation temporaire, les indemnités de préretraite, le forfait d'éducation, l'indemnité d'attente, les pensions luxembourgeoises et étrangères (y inclus les avances, allocations et suppléments), la rente accident, l'allocation d'éducation (abolie en 2015) et les aliments prestés. L'indemnité pour le congé parental n'est pas incluse dans les revenus qui augmentent le seuil du RMG.

<sup>14</sup> Par exemple les rentes viagères résultant de la conversion d'un capital mobilier ou immobilier ou d'une donation, les intérêts, les loyers, etc. Tous les immeubles sis au Luxembourg et appartenant aux bénéficiaires sont grevés d'une hypothèque légale au profit du FNS en vue de la garantie de la restitution de l'allocation complémentaire.

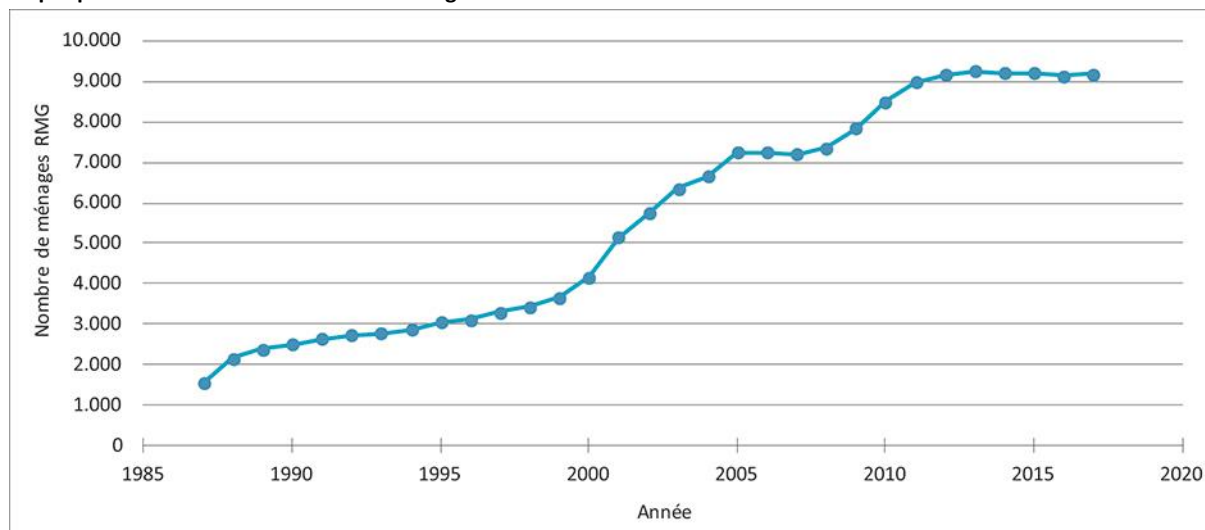
<sup>15</sup> Art. 18 de la loi modifiée du 29 avril 1999 (<http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1999/04/29/n11/jo>).

<sup>16</sup> Loi modifiée du 29 avril 1999.

## 2 EVOLUTION ET PROFIL DES BENEFICIAIRES DU COMPLEMENT RMG

L'allocation complémentaire est versée aux communautés domestiques, appelées ménages RMG ci-après. En février 2017, les 9 180 ménages RMG représentent 4% de l'ensemble des ménages résidant au Luxembourg<sup>17</sup>. Comme le montre le graphique 1, l'évolution du nombre de ménages RMG est marquée par 4 grandes phases<sup>18</sup>.

Graphique 1 : Évolution du nombre de ménages RMG



En 1987, soit un an après l'introduction du dispositif du revenu minimum garanti, le nombre de ménages RMG s'établissait à 1 542 pour passer à 3 676 en 1999. La **réforme du RMG de 1999**, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2000, réduit l'âge minimum pour pouvoir bénéficier du dispositif RMG de 30 ans à 25 ans, assouplit les conditions de résidence (passage de 10 ans à 5 ans au moins de résidence sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg au cours des 20 dernières années) qui seront encore modifiées en 2002<sup>19</sup> et 2008<sup>20</sup>, et permet aux apatrides et réfugiés politiques<sup>21</sup> de bénéficier du dispositif RMG sans devoir observer une condition de résidence. Ces modifications entraînent une hausse du nombre de ménages RMG qui atteint 7 233 en 2005 pour stagner ensuite à ce niveau jusqu'en 2008. Entre 2008 et 2011, le nombre repart à la hausse pour approcher la barre de 9 000 ménages RMG en 2011. Depuis, le nombre de ménages RMG stagne autour de 9 200. Cette stabilité s'explique en partie par le basculement d'une partie des bénéficiaires vers le revenu pour personnes gravement handicapées (RPGH) au cours des dernières années et par un renforcement des contrôles de la part du FNS (visites sur places, lettres de contrôle et convocations au guichet)<sup>22</sup>.

En 2017, la majorité des ménages RMG sont composés d'une personne seule (55%), 17% sont constitués de 2 adultes avec un ou plusieurs enfants, 16% d'un adulte avec un ou plusieurs enfants et 11% de 2 adultes sans enfants. Les ménages avec 3 adultes ou plus avec ou sans enfants ne forment que 1% des ménages RMG. La comparaison avec la répartition des ménages résidents<sup>23</sup> (chiffres de 2011) montre que les ménages avec un adulte seul et les ménages monoparentaux sont surreprésentés parmi les

<sup>17</sup> Ce taux est estimé en ayant extrapolé le nombre total de ménages privés du dernier recensement de la population (2011) <http://www.statistiques.public.lu/stat/tableviewer/document.aspx?ReportId=8586>.

<sup>18</sup> Les chiffres se rapportent au nombre de paiements courants de l'allocation complémentaire pour le mois de décembre de l'année mentionnée (date concernée). Pour 2017, il s'agit du mois de février. Il n'existe pas de paiements courants pour 1986 dans le fichier.

<sup>19</sup> En 2002, la condition de résidence est levée pour les ressortissants du Luxembourg ou d'un autre Etat membre de l'Union Européenne et pour les ressortissants d'un Etat ayant adhéré à l'Accord sur l'Espace économique européen.

<sup>20</sup> En 2008, la condition de résidence est levée pour les membres de famille d'un ressortissant du Luxembourg ou d'un autre Etat membre de l'Union Européenne ou d'un ressortissant d'un Etat ayant adhéré à l'Accord sur l'Espace économique européen.

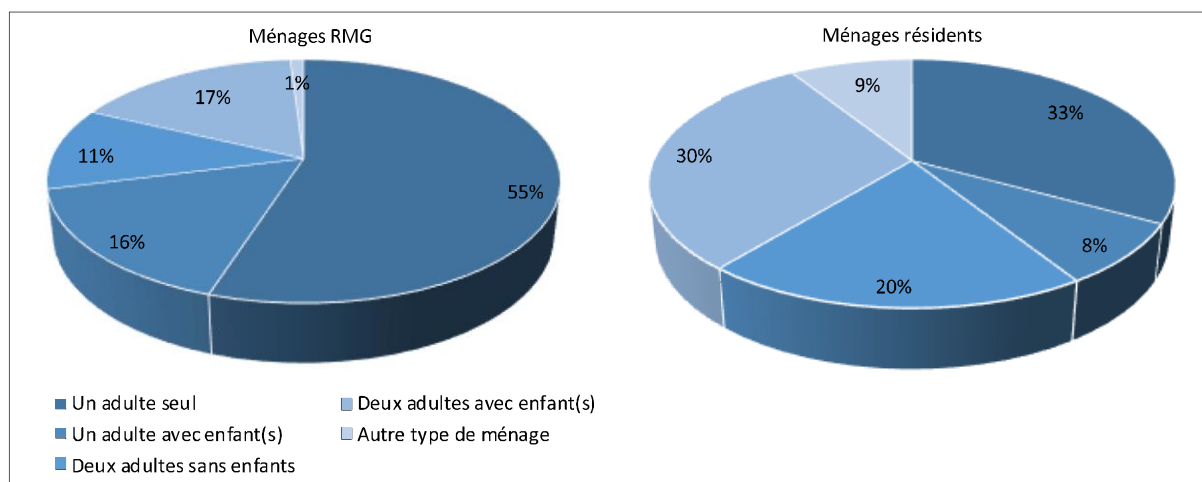
<sup>21</sup> Il s'agit des personnes reconnues apatrides au sens de la Convention relative au statut des apatrides, faite à New York, le 28 septembre 1954, et des personnes reconnues réfugiées politiques au sens de la Convention relative au statut des réfugiés, faite à Genève, le 28 juillet 1951.

<sup>22</sup> Rapport d'activité du FNS, Exercice 2016 ([http://www.fns.lu/fileadmin/file/fns/RapportActivite/Rapport\\_d\\_activite\\_2016\\_-\\_FNS.pdf](http://www.fns.lu/fileadmin/file/fns/RapportActivite/Rapport_d_activite_2016_-_FNS.pdf))

<sup>23</sup> Les chiffres les plus récents disponibles sont ceux du recensement de la population de 2011 (<http://www.statistiques.public.lu/stat/tableviewer/document.aspx?ReportId=8593>).

ménages RMG (respectivement 55% et 16% contre respectivement 33% et 8% des ménages résidents). Les ménages composés de 2 adultes sans ou avec enfant(s) et les autres types de ménage sont sous-représentés parmi les ménages RMG (respectivement 11%, 17% et 1% contre respectivement 20%, 30% et 9% des ménages résidents).

Graphique 2 : Composition des ménages RMG (2017) et des ménages résidents (2011)



Les **membres** des ménages RMG ne sont pas tous des bénéficiaires (adultes ou enfants). Lorsqu'un membre du ménage ne remplit pas les conditions d'attribution, il est considéré comme un **non-bénéficiaire**. Pour le calcul du montant de l'allocation complémentaire, les revenus des non-bénéficiaires sont pris en compte. Cependant, pour la détermination de la composition de la communauté domestique, les non-bénéficiaires ne sont pas pris en compte. Dans les **9 180 communautés domestiques**, bénéficiaires du complément RMG en février 2017, vivent 19 463 membres, dont 18 224 bénéficiaires et 1 239 non-bénéficiaires (cf. encadré 1)<sup>24</sup>. Ces bénéficiaires représentent 3,1% de l'ensemble de la population résidente en 2017. Ce taux atteignait 1,3% en 1999, 2,2% en 2000 et 3,5% en 2010.

Parmi les **18 224 membres bénéficiaires de février 2017**, 11 907 sont des adultes et 6 317 sont des enfants. Dans la suite du cahier, seuls les membres bénéficiaires seront pris en compte. Le graphique 3 présente la répartition des membres bénéficiaires selon la composition de la communauté domestique, le groupe d'âge et le sexe, ainsi qu'une répartition de l'ensemble de la population résidente par groupe d'âge<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Un non-bénéficiaire est un membre qui ne remplit pas les conditions d'attribution pour bénéficier du complément RMG. En particulier, pour qu'un enfant puisse bénéficier de la part enfant du complément RMG, il faut qu'il ait droit aux allocations familiales (art. 5(3) de la loi modifiée du 29 avril 1999).

<sup>25</sup> Il s'agit ici du nombre de membres bénéficiaires d'un ménage RMG ayant perçu une allocation complémentaire du type mandat courant pour février 2017. Les 1 239 non-bénéficiaires sont exclus de ce graphique. La population totale résidente montre la population au 1<sup>er</sup> janvier 2017 (source : STATEC, tab. B1102).

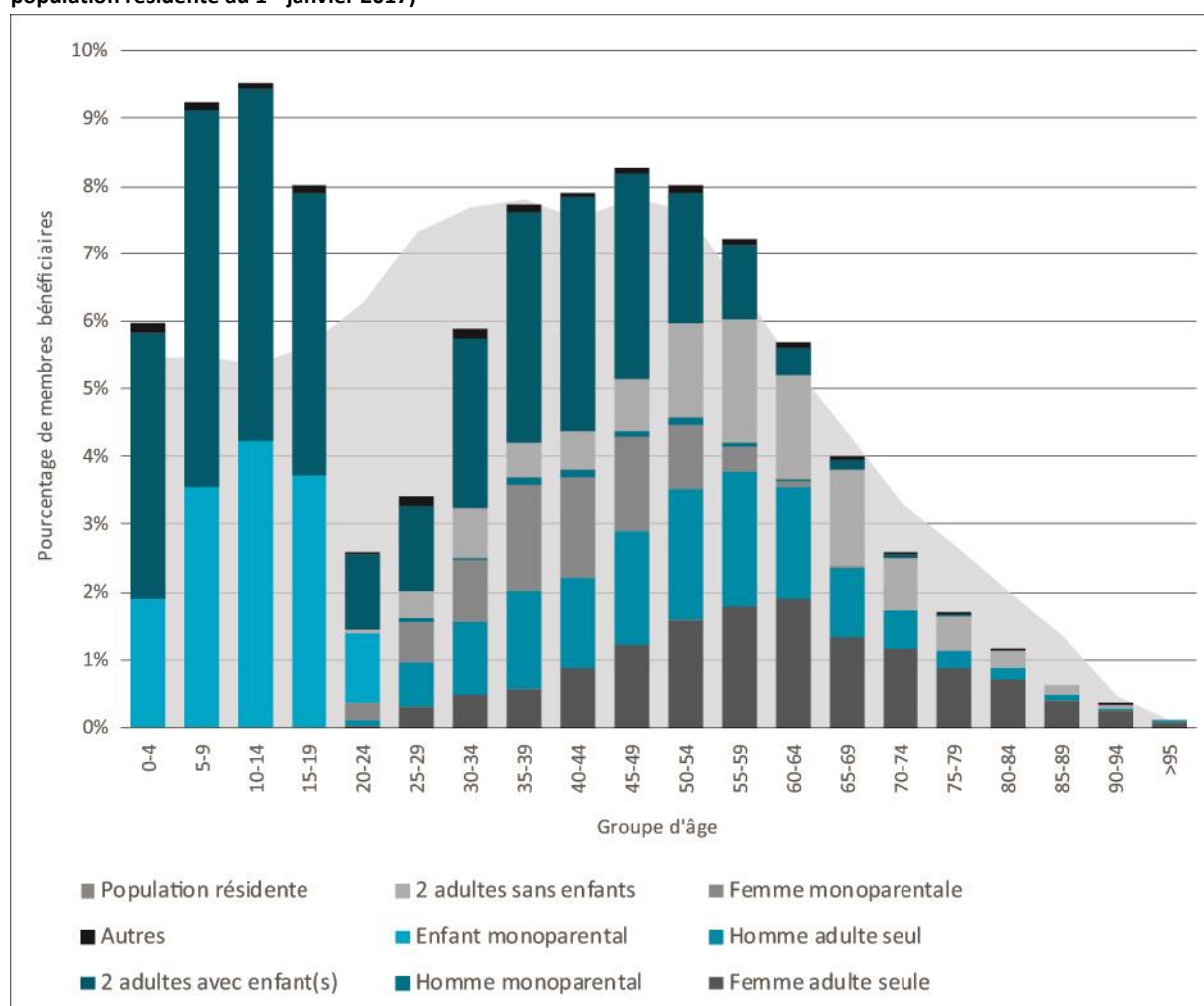


## Encadré 1 : Pourquoi un membre d'un ménage RMG est-il non-bénéficiaire ?

Les 1 239 non-bénéficiaires de février 2017 se composent de 196 enfants mineurs, de 455 femmes et de 588 hommes.

- 42% (188 enfants mineurs et 333 enfants majeurs) sont non-bénéficiaires parce qu'ils ne sont pas bénéficiaires d'allocations familiales ;
- 30% ne remplissent pas les conditions d'âge ;
- 12% n'ont pas fait la demande ;
- 7% ont soit refusé ou eu un retrait d'une mesure du SNAS ou de l'ADEM, soit refusé d'épuiser toutes les possibilités légales, soit abandonné ou réduit leur travail, soit été licenciés pour faute grave, soit fait une déclaration incomplète ou inexacte ;
- 5% ne remplissent pas les conditions de résidence ;
- 4% sont non-bénéficiaires pour d'autres raisons, p.ex. dossier incomplet ou renonciation.

**Graphique 3 : Répartition des membres bénéficiaires par composition de la communauté domestique, groupe d'âge et sexe, ainsi qu'une répartition de la population résidente par groupe d'âge (données RMG de février 2017, données sur la population résidente au 1<sup>er</sup> janvier 2017)**



Guide de lecture : en gris et en arrière-plan, la population totale résidente. Les barres de couleurs représentent les membres bénéficiaires du complément RMG en pourcentage du total des bénéficiaires du complément RMG.

Les **enfants** âgés de 0 à 19 ans représentent 33% des bénéficiaires du complément RMG et sont largement surreprésentés par rapport à leur poids dans la population résidente (22%). Plus de la moitié vivent dans un ménage avec deux adultes (58%) et 39% dans un ménage monoparental, contre 82,6% et 15,9% dans la population résidente<sup>26</sup>. Ce sont donc les enfants issus d'un ménage monoparental qui sont particulièrement surreprésentés parmi les bénéficiaires du complément RMG.

Les **jeunes adultes** âgés de 20 à 34 ans ne représentent que 12% des bénéficiaires du complément RMG pour un poids de 21% dans la population résidente. Chez les 20-24 ans, cette situation s'explique en grande partie par la condition d'âge fixée à 25 ans pour être éligible au complément RMG sauf à bénéficier encore des allocations familiales, c'est-à-dire à suivre des études secondaires, ou à s'occuper d'un jeune enfant. Par définition, tous les autres 20-24 ans, étudiants dans l'enseignement supérieur ou actifs sont des non-bénéficiaires et ce, même s'ils vivent dans une communauté domestique bénéficiaire du RMG. La sous-représentation des 25-29 ans est de même ampleur que celle des 20-24 ans avec, pour ce groupe d'âge, le respect de la condition d'âge pour être éligible au RMG. Ce dernier se lit à travers la structure des ménages dans lesquels vivent les 25-29 ans comparativement aux 20-24 ans. Les plus jeunes, à l'exception de celles et ceux qui sont parents, sont des enfants qui vivent pour moitié dans un ménage de deux adultes avec enfant(s) et pour moitié dans un ménage monoparental, alors que les 25-29 ans vivent, pour près de la moitié, seuls ou en couple sans enfants. Ce constat vaut également pour les 30-34 ans.

Les **adultes** âgés de 35 à 64 ans représentent 45% des bénéficiaires, soit une proportion relativement proche de celle que représente ce groupe d'âge dans la population résidente (43%). Ces personnes vivent essentiellement dans un ménage avec 2 adultes sans enfants ou seules.

Les **personnes âgées** de 65 ans et plus représentent 10% des bénéficiaires du complément RMG pour 14% dans la population résidente. La revalorisation de la pension minimum en 2002<sup>27</sup> participe à l'explication de la sous-représentation des 65 ans et plus dans la population des bénéficiaires du RMG alors qu'ils étaient proportionnellement plus nombreux avant 2002 (environ 16% entre 1998 et 2001). Ces personnes vivent quasiment toutes dans un ménage sans enfants, et plus elles vieillissent, plus elles vivent dans un ménage du type « femme adulte seule », reflet de la plus grande espérance de vie des femmes<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Chiffres du recensement 2011 (STATEC : <http://www.statistiques.public.lu/stat/tableviewer/document.aspx?ReportId=8603>)

<sup>27</sup> La loi du 28 juin 2002 prévoit entre autres le relèvement des pensions minima au niveau du salaire social minimum en valeur semi-nette, l'attribution des pensions de conjoint survivant à 100% si la pension personnelle est inférieure au niveau de la pension minimum, et l'abrogation des dispositions anti-cumul en cas de concours d'une pension de conjoint survivant avec une pension d'orphelin. (<http://www.cnap.lu/a-propos-de-la-cnap/historique/historique-de-l-assurance-pension-au-luxembourg/harmonisation-des-regimes/>)

<sup>28</sup> En 2016, l'espérance de vie à la naissance des femmes est de 85,4 ans et celle des hommes de 80,1 ans. (EUROSTAT : <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>)

### 3 NATIONALITE DES BENEFICIAIRES DU COMPLEMENT RMG

La répartition des bénéficiaires du complément RMG selon leur nationalité a fortement évolué depuis son introduction à la fin des années 1980. Pour saisir la portée de cette évolution, elle est à mettre en parallèle avec celle de l'ensemble de la population résidente au Luxembourg.

**Tableau 2: Evolution de la part des étrangers parmi les bénéficiaires du complément RMG et parmi la population totale**

| Année     | % d'étrangers parmi les bénéficiaires d'un complément RMG | % d'étrangers parmi la population totale |
|-----------|-----------------------------------------------------------|------------------------------------------|
| 1990      | 21%                                                       | 29%                                      |
| 2000      | 38%                                                       | 37%                                      |
| 2010      | 59%                                                       | 43%                                      |
| 2016/2017 | 66%                                                       | 47%                                      |

Ainsi, en 1990, la proportion d'étrangers parmi les bénéficiaires du complément RMG s'établissait à 21% pour 29% dans la population totale<sup>29</sup>. Dix ans plus tard, cette proportion est passée à 38%, soit à un niveau identique à celui observé dans la population résidente. En 2010, les étrangers représentent 59% des bénéficiaires du complément RMG, soit une part supérieure à celle des étrangers dans la population totale (43%). Les derniers chiffres de 2016 indiquent un pourcentage d'étrangers de 66%, pour 47% dans la population totale.

L'évolution plus rapide de la part des étrangers dans la population des bénéficiaires du RMG que celle observée dans la population totale s'explique en partie par les changements des conditions d'attribution du complément RMG, notamment les différents assouplissements des conditions de résidence, et par le contexte international.

Ainsi, lors de l'introduction du complément RMG, la condition de résidence au Luxembourg était fixée à 10 ans au moins pour avoir droit à la prestation. En 1989, cette condition a été assouplie, puisque les 10 ans de résidence au Luxembourg sont évalués au cours des 20 dernières années. En 2000, le droit au RMG est ouvert après 5 ans de résidence, et une exception est faite pour les apatrides et les réfugiés politiques<sup>30</sup> qui ne doivent remplir aucune condition de résidence. Un arrêt de la Cour de cassation du Grand-Duché de Luxembourg a rendu nécessaire ce changement<sup>31</sup>. En 2002, la condition de résidence ne s'applique plus pour les luxembourgeois, les ressortissants d'un autre pays de l'Union européenne et les ressortissants des Etats ayant adhéré à l'Accord sur l'Espace économique européen. Six ans plus tard, en 2008, l'exception de la condition de résidence est également appliquée aux ressortissants de la Suisse et élargie aux membres de famille des ressortissants susmentionnés, avec une restriction qui stipule que ces personnes n'ont pas droit au complément RMG durant les 3 premiers mois de leur séjour au Luxembourg, ni pendant la période où elles sont à la recherche d'un emploi, si elles sont entrées à ces fins sur le territoire (cf. encadré 2).

<sup>29</sup> STATEC:

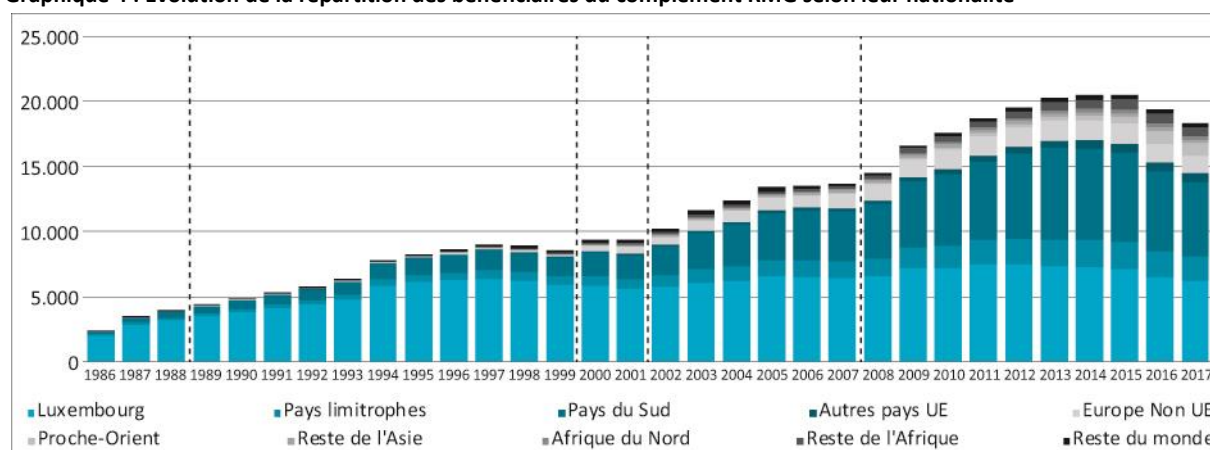
[http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=12858&IF\\_Language=fra&MainTheme=2&FldrName=1](http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=12858&IF_Language=fra&MainTheme=2&FldrName=1)

<sup>30</sup> Il s'agit des personnes reconnues apatrides au sens de la Convention relative au statut des apatrides, faite à New York, le 28 septembre 1954; et des personnes reconnues réfugiées politiques au sens de la Convention relative au statut des réfugiés, faite à Genève, le 28 juillet 1951.

<sup>31</sup> Exposé des motifs du projet de loi n. 4229 de 1996 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti : « Par arrêt du 14 avril 1994, la Cour de cassation du Grand-Duché de Luxembourg a déclaré que la condition de résidence était inopposable aux réfugiés politiques sur base de l'article 23 de la convention de Genève sur le statut de réfugié. Cet article accorde aux réfugiés qui résident régulièrement sur le territoire le même traitement qu'aux nationaux en matière d'assistance et de secours publics. »

([http://www.chamber.lu/wps/portal/public/Accueil/TravailALAChambre/Recherche/RechercheArchives/!ut/p/z1/nZC7DoJAEW\\_hS\\_YYXiXvDK7QEDABdzGUBESRQvj92uIhTQrcbqbnHMzuUyxgallfM7T-Jhvy3h555Nyz-hzHpbpEakqUghl4ucZHEziDutXIMGka4SN4McBgqC6yGPTAWotpvb4sLkQogYjC4Aq\\_Mf\\_btrnawClr--ZWWhdAluAvNoGzNLMk21pUeB-ANOGv764X6WUA8xiMowX6GTAgg!!/dz/d5/L0IDU0IKSWdrbUEhIS9JRFJBQUlpQ2dBek15cXchLzRKQ2lqb01MdEJqZFJQWVZERUEhL1o3XzI4SEhBTKVUMkdPTEUwQVVEOEtkMFAxOFU3LzA!/?PC\\_Z7\\_28HHANET2GOLE0AUD8KJOP18U7019404\\_action=document&PC\\_Z7\\_28HHANET2GOLE0AUD8KJOP18U7019404\\_secondList=&PC\\_Z7\\_28HHANET2GOLE0AUD8KJOP18U7019404\\_selectedDocNum=18](http://www.chamber.lu/wps/portal/public/Accueil/TravailALAChambre/Recherche/RechercheArchives/!ut/p/z1/nZC7DoJAEW_hS_YYXiXvDK7QEDABdzGUBESRQvj92uIhTQrcbqbnHMzuUyxgallfM7T-Jhvy3h555Nyz-hzHpbpEakqUghl4ucZHEziDutXIMGka4SN4McBgqC6yGPTAWotpvb4sLkQogYjC4Aq_Mf_btrnawClr--ZWWhdAluAvNoGzNLMk21pUeB-ANOGv764X6WUA8xiMowX6GTAgg!!/dz/d5/L0IDU0IKSWdrbUEhIS9JRFJBQUlpQ2dBek15cXchLzRKQ2lqb01MdEJqZFJQWVZERUEhL1o3XzI4SEhBTKVUMkdPTEUwQVVEOEtkMFAxOFU3LzA!/?PC_Z7_28HHANET2GOLE0AUD8KJOP18U7019404_action=document&PC_Z7_28HHANET2GOLE0AUD8KJOP18U7019404_secondList=&PC_Z7_28HHANET2GOLE0AUD8KJOP18U7019404_selectedDocNum=18))

Graphique 4 : Évolution de la répartition des bénéficiaires du complément RMG selon leur nationalité



Guide de lecture : les pays limitrophes sont la France, l'Allemagne et la Belgique ; les pays du Sud comportent le Portugal, l'Italie, l'Espagne et la Grèce ; l'Afrique du Nord désigne les pays autour de la Mer Méditerranée et le reste de l'Afrique les autres pays de ce continent. Les nationalités des continents restants sont regroupées avec les apatrides et les nationalités inconnues sous « Reste du monde ». Les lignes pointillées marquent les changements des conditions d'attribution du RMG.

Le graphique 4 présente l'évolution de la répartition des bénéficiaires du complément RMG selon leur nationalité. Le nombre de Luxembourgeois est relativement constant depuis 1994 et oscille entre 6 000 et 7 000 personnes par an, alors que le nombre d'étrangers augmente à chaque changement des conditions de résidence du RMG (lignes pointillées sur le graphique 4).

Ainsi, à partir de 1989, lors du premier assouplissement de la condition de résidence pour être éligible au RMG, ce sont surtout les personnes issues des pays du sud de l'UE et celles issues des pays limitrophes qui adhèrent au complément RMG.

A partir de 2000, lorsque les personnes reconnues réfugiés politiques et les apatrides ont pu bénéficier du complément RMG sans devoir remplir de condition de résidence, le nombre de personnes issues des pays d'Europe qui ne sont pas membre de l'Union Européenne, notamment celui de celles issues des territoires d'Ex-Yougoslavie, a augmenté.

Les changements des conditions d'attribution du RMG de 2008 se traduisent surtout par une augmentation du nombre de bénéficiaires issus des pays du sud de l'Union Européenne à partir de 2009. Plus récemment, les conflits au Proche-Orient (p.ex. en Afghanistan, Iraq, Iran et Syrie), ainsi que le printemps arabe (au Proche-Orient et dans certains pays de l'Afrique du Nord), qui ont conduit une partie de ces populations à fuir leur patrie et à demander l'asile en Europe, notamment au Luxembourg, ont participé à la hausse du nombre de bénéficiaires du RMG issus de ces pays à partir de 2011.

Malgré ces évolutions récentes, les nationalités non-européennes ne représentent qu'une très faible partie des bénéficiaires du complément RMG. En 2017, 34% des bénéficiaires du complément RMG sont luxembourgeois, 31% ont une nationalité d'un pays du sud de l'UE (Portugal, Italie, Espagne, Grèce), 10% sont des personnes issues d'un pays limitrophe (France, Belgique, Allemagne) et 4% sont issues d'un autre pays de l'Union Européenne. Ainsi, 79% des bénéficiaires du complément RMG sont issus d'un des 28 pays de l'UE. Parmi les 21% restants, 7% sont issus d'un pays européen hors de l'Union Européenne, 6% du Proche-Orient, 6% de l'Afrique et 2% d'un pays du reste du monde.

Issus de données administratives, l'ensemble des chiffres présentés ci-dessus concernent uniquement les bénéficiaires du complément RMG ayant eu recours au RMG selon la nationalité. Ces données ne peuvent appréhender la question de l'éligibilité et du non-recours au dispositif RMG. L'encadré 2 propose par contre un résumé d'une étude qui a cherché à comparer l'éligibilité, le recours et le non-recours au dispositif RMG entre immigrants et Luxembourgeois.

## Encadré 2 : Éligibilité, recours et non recours au dispositif RMG : quelles sont les différences entre la situation des immigrants et celle des résidents ?

Le LISER (Luxembourg Institute of Socio Economic Research) a analysé en 2010 la situation des immigrants vis à vis du dispositif RMG (éligibilité, recours et non recours)<sup>32</sup>, et l'a comparée à la situation des Luxembourgeois pour 5 groupes différents : un groupe d'immigrants hautement qualifiés (c'est à dire avec au moins 3 années d'études post secondaires), un groupe d'immigrants de l'UE moins qualifiés ou peu qualifiés, un groupe d'immigrants de pays hors de l'UE moins qualifiés ou peu qualifiés, un groupe de Luxembourgeois hautement qualifiés et un groupe de Luxembourgeois moins qualifiés ou peu qualifiés. L'étude se base sur le panel PSELL3/EU SILC, avec les données de l'année 2006, comprenant 3 500 ménages et 10 000 individus. D'après cette étude, et sans surprise pour les auteurs, les ménages avec un chef de ménage immigré peu ou moins qualifié présentent le risque le plus élevé d'être éligible au dispositif RMG, et ce, loin devant les ménages avec un chef de ménage luxembourgeois peu ou moins qualifié. Les ménages avec un chef de ménage hautement qualifié (immigrant ou luxembourgeois) présentent le risque le plus faible d'être éligible au RMG. Côté recours, la plupart des bénéficiaires sont des immigrants peu ou moins qualifiés. Le non recours, c'est à dire le nombre de ménages éligibles qui n'exercent pas leur droit, est estimé à 54%, et les différences entre immigrés et résidents et entre les différents niveaux d'éducation ne sont pas significatives. Les données ne permettent par contre pas d'analyser les causes du non recours, ni d'établir une relation entre le non recours et la nationalité ou le statut d'immigration, et, plus globalement, l'ensemble des résultats sont dépendants des données.

<sup>32</sup> AMETEPE Kossi, HARTMANN HIRSCH Claudia. Eligibility and take up of social assistance for immigrants and nationals: the case of Luxembourg? CEPS/INSTEAD, 2010, Working Papers n°2010-05, 33 p.

## 4 LIEU ET TYPE DE RESIDENCE DES BENEFICIAIRES DU COMPLEMENT RMG

Les bénéficiaires du complément RMG doivent résider sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg. Même s'ils ont théoriquement le libre choix de la commune et du domicile, les contraintes financières pèsent encore plus fortement sur le choix du lieu et de la nature de la résidence chez les bénéficiaires du RMG que chez les autres ménages résidents. Aussi, les secteurs avec une offre de logements locatifs subventionnés qui sont attribués sur critères sociaux et/ou ceux avec une offre de logements locatifs privés dont les loyers sont relativement bas, devraient concentrer davantage de bénéficiaires du RMG. Le dernier rapport d'activité du Ministère du logement<sup>33</sup> (2016) indique que les logements locatifs subventionnés sont concentrés dans la capitale et les grandes communes du sud du pays et les données du dernier recensement de la population<sup>34</sup> (2011) montrent que les loyers des logements locatifs privés diminuent au fur et à mesure que la distance avec la capitale augmente. Le tableau suivant, qui présente la répartition des bénéficiaires du RMG selon le canton de résidence et selon les principales communes de résidence (communes avec au moins 500 bénéficiaires du complément RMG), semble abonder dans le sens des hypothèses proposées.

**Tableau 3: Répartition des bénéficiaires du complément RMG selon les cantons et les communes (au 1<sup>er</sup> février 2017) et comparaison au nombre d'habitants (STATEC, 2017)**

| CANTON/Commune                                | Nombre de bénéficiaires RMG (1.2.2017) | Nombre d'habitants (STATEC, 2017) | Pourcentage de bénéficiaires RMG |
|-----------------------------------------------|----------------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|
| <b>ESCH-SUR-ALZETTE</b>                       | <b>7 256</b>                           | <b>172 687</b>                    | <b>4,20%</b>                     |
| Esch-sur-Alzette                              | 2 357                                  | 34 378                            | 6,86%                            |
| Differdange                                   | 1 458                                  | 25 402                            | 5,74%                            |
| Dudelange                                     | 760                                    | 20 480                            | 3,71%                            |
| Pétange                                       | 746                                    | 18 238                            | 4,09%                            |
| 10 autres communes du canton Esch-sur-Alzette | 1 935                                  | 74 189                            | 2,61%                            |
| <b>LUXEMBOURG</b>                             | <b>4 060</b>                           | <b>179 369</b>                    | <b>2,26%</b>                     |
| Luxembourg-Ville                              | 3 088                                  | 114 303                           | 2,70%                            |
| Luxembourg-Campagne                           | 972                                    | 65 066                            | 1,49%                            |
| <b>DIEKIRCH</b>                               | <b>1 210</b>                           | <b>32 244</b>                     | <b>3,75%</b>                     |
| <b>WILTZ</b>                                  | <b>868</b>                             | <b>16 449</b>                     | <b>5,28%</b>                     |
| <b>CLERVAUX</b>                               | <b>777</b>                             | <b>17 631</b>                     | <b>4,41%</b>                     |
| <b>CAPELLEN</b>                               | <b>746</b>                             | <b>47 209</b>                     | <b>1,58%</b>                     |
| <b>ECHTERNACH</b>                             | <b>713</b>                             | <b>18 702</b>                     | <b>3,81%</b>                     |
| <b>GREVENMACHER</b>                           | <b>635</b>                             | <b>29 525</b>                     | <b>2,15%</b>                     |
| <b>MERSCH</b>                                 | <b>627</b>                             | <b>31 351</b>                     | <b>2,00%</b>                     |
| <b>REMICH</b>                                 | <b>613</b>                             | <b>21 987</b>                     | <b>2,79%</b>                     |
| <b>REDANGE-SUR-ATTERT</b>                     | <b>497</b>                             | <b>18 351</b>                     | <b>2,71%</b>                     |
| <b>VIANDEN</b>                                | <b>166</b>                             | <b>5 162</b>                      | <b>3,22%</b>                     |
| Inconnu                                       | 56                                     | /                                 | /                                |
| <b>TOTAL</b>                                  | <b>18 224</b>                          | <b>590 667</b>                    | <b>3,09%</b>                     |

Les cantons qui comptent la plus grande part de bénéficiaires du complément RMG sont les deux cantons les plus éloignés de la capitale : Wiltz (5,28%) et Clervaux (4,41%). Le canton d'Esch-sur-Alzette, composé à la fois de grandes communes comptant un nombre important de logements locatifs subventionnés et de communes plus petites situées à la périphérie de la capitale avec peu de logements locatifs et des loyers élevés, affiche une part de bénéficiaires du complément RMG dans la population de 4,20%. Bien qu'élevé, ce taux cantonal cache des disparités importantes entre les communes de ce canton. Ainsi, les communes d'Esch-sur-Alzette (6,86%) et de Differdange (5,74%) affichent les taux communaux

<sup>33</sup> [http://www.ml.public.lu/pictures/fichiers/Rapport\\_activite\\_2016.pdf](http://www.ml.public.lu/pictures/fichiers/Rapport_activite_2016.pdf)

<sup>34</sup> <http://www.statistiques.public.lu/fr/population-emploi/rp2011/menages/index.html>

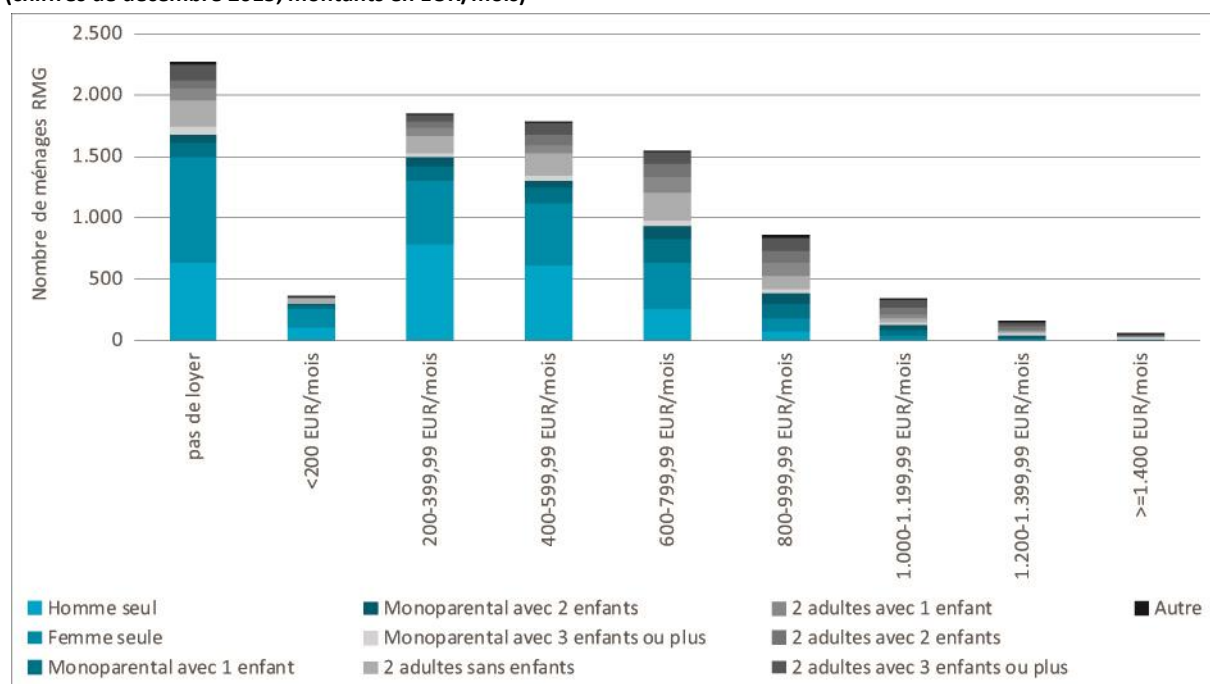


(communes avec au moins 500 bénéficiaires du RMG) les plus élevés du canton et du pays alors que le taux des 10 petites communes du canton est de 2,61%.

La capitale, qui compte un nombre important de logements subventionnés, mais également un immense parc de logements locatifs privés parmi les plus chers du pays, affiche une part de bénéficiaires de RMG de 2,70%. De même, les communes et cantons limitrophes de la capitale outre Esch-Sur-Alzette, qui disposent de peu de logements locatifs subventionnés et de loyers élevés, affichent des parts de bénéficiaires du RMG inférieures à la moyenne du pays (Luxembourg-Campagne : 1,49%, Capellen : 1,58%, Mersch : 2,00%, Grevenmacher : 2,15% et Remich : 2,79%). Ces constatations sont en ligne avec une étude récente du STATEC sur l'indice socio-économique par commune<sup>35</sup>.

La situation du logement des bénéficiaires du complément RMG est difficile à appréhender, car il n'existe ni statistiques, ni études qui recensent la nature, la taille et la qualité de leur logement. Les seules informations que peuvent délivrer les données administratives en matière de logement des bénéficiaires du complément RMG concernent le montant du loyer et donc indirectement le statut d'occupation du logement<sup>36</sup>. Le graphique 5 ci-dessous présente la répartition des ménages RMG selon le montant du loyer et le type de ménage.

**Graphique 5 : Nombre de ménages bénéficiaires du complément RMG selon le montant du loyer et le type de ménage (chiffres de décembre 2015, montants en EUR/mois)**



Un quart des ménages bénéficiaires du RMG ne paye pas de loyer, soit parce qu'ils sont propriétaires de leur logement, soit parce qu'ils sont logés à titre gratuit. La plupart de ces ménages sont des personnes vivant seules. Très peu de ménages (4%) doivent s'acquitter d'un loyer inférieur à 200 EUR/mois. Plus de

<sup>35</sup> <http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/bulletin-Statec/2017/PDF-Bulletin2-2017.pdf>

<sup>36</sup> Jusqu'en décembre 2015, les bénéficiaires du complément RMG qui devaient s'acquitter d'un loyer avaient droit à une majoration du complément RMG d'un montant maximum de 123,95 EUR/mois. Cette majoration était calculée par la différence entre le loyer effectivement versé et un montant correspondant à 10% de la limite du complément RMG du ménage. A partir de 2016 cette majoration est en principe abrogée, mais les ménages RMG continuent à bénéficier de cette majoration aussi longtemps qu'il n'y a pas de changement de leur situation financière ou familiale entraînant la perte de leur droit au complément RMG. Jusque fin 2015, il est possible de déterminer si les ménages RMG payent un loyer, ainsi que le montant de ce dernier.

A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016, il est introduit une subvention de loyer d'un montant maximum de 300 EUR/mois pour les ménages à faible revenu qui prennent en location un logement sur le marché privé national et dont le taux d'effort consacré au paiement du loyer est supérieur à 33% de leur revenu net disponible. La subvention de loyer est calculée en fonction d'un loyer de référence fixé selon un barème dépendant de la composition du ménage et défini selon les besoins théoriques optimaux par type de ménage sur le territoire national. En 2016, 1 008 ménages ont bénéficié d'une subvention de loyer. La majorité des ménages bénéficiaires de la subvention de loyer (86,42%) disposent d'un revenu se situant entre 1 000 et 3 000 EUR/mois.

En juillet 2017, un projet de loi portant sur la révision des critères d'éligibilité a été retenu par le Conseil de gouvernement, afin d'augmenter le nombre de bénéficiaires potentiels.

([http://www.ml.public.lu/pictures/fichiers/Rapport\\_activite\\_2016.pdf](http://www.ml.public.lu/pictures/fichiers/Rapport_activite_2016.pdf))

la moitié des ménages (56%) doit s'acquitter d'un loyer compris entre 200 et 800 EUR/mois. Le reste (15%) doit payer un loyer supérieur ou égal à 800 EUR/mois. Pour mettre en perspectives ces chiffres, il y a lieu de rappeler qu'au recensement de 2011, 69% des ménages résidents étaient propriétaires et 2,7% étaient logés à titre gratuit.



## 5 DUREE DANS LE DISPOSITIF RMG

Le complément RMG est versé sans limitation de durée. En 2017, il est donc théoriquement possible de rencontrer des bénéficiaires du RMG de très longue durée, à savoir des bénéficiaires présents dans le dispositif depuis son lancement en 1986, tout comme des bénéficiaires entrés récemment dans le dispositif. Reste qu'une analyse de durée dans le dispositif RMG sur les seuls bénéficiaires de 2017 montre assez logiquement que l'âge est un facteur dominant dans l'explication de la durée.

Une comparaison de la durée dans le dispositif entre différentes cohortes RMG, définies par l'année d'entrée dans le dispositif, est par contre plus riche d'enseignement. La durée dans le dispositif est mesurée sur le seul premier épisode RMG dans l'éventualité de récurrences<sup>37</sup>. La comparaison est opérée entre cinq cohortes de bénéficiaires : 1990, 1995, 2000, 2005 et 2010. Un premier constat fait état d'une durée de présence dans le dispositif, mesurée par la durée médiane, c'est-à-dire la durée atteinte par la moitié de la cohorte au moins, qui se réduit au fil des cohortes. Cette durée médiane s'établit à 4,5 ans pour la cohorte RMG 1990, pour tomber respectivement à 2,5 ans, 2,2 ans, 1,8 an et 1,6 an pour les cohortes RMG 1995, 2000, 2005 et 2010. Un autre indicateur pertinent – la part des bénéficiaires ayant quitté le dispositif avant 5 années de présence dans le dispositif - va dans le même sens. Cette part est de 54% pour la cohorte 1990 pour atteindre 79% pour la cohorte 2010, les cohortes intermédiaires se classant entre ces deux pourcentages (cf. tableau 4).

**Tableau 4: Par cohorte, répartition des bénéficiaires selon la durée dans le dispositif RMG, et durée médiane**

| Année du 1 <sup>er</sup> RMG:    | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 |
|----------------------------------|------|------|------|------|------|
| Moins de 1 an                    | 17%  | 24%  | 29%  | 32%  | 36%  |
| Moins de 2 ans                   | 32%  | 42%  | 47%  | 53%  | 57%  |
| Moins de 5 ans                   | 54%  | 67%  | 68%  | 77%  | 79%  |
| Moins de 10 ans                  | 77%  | 84%  | 82%  | 89%  | -    |
| Moins de 15 ans                  | 90%  | 91%  | 89%  | -    | -    |
| Moins de 20 ans                  | 94%  | 95%  | -    | -    | -    |
| <i>Durée médiane (en années)</i> | 4,5  | 2,5  | 2,2  | 1,8  | 1,6  |

Sans pouvoir les quantifier, deux types de facteurs participent à expliquer la réduction de la durée dans le dispositif au fil des cohortes RMG : la structure sociodémographique des cohortes et le cadre institutionnel du RMG, ce dernier pouvant par ailleurs agir sur les facteurs sociodémographiques. Parmi les facteurs sociodémographiques, il y a lieu de citer la structure d'âge des bénéficiaires ou encore la composition de la communauté domestique à laquelle ils appartiennent. Les cohortes 1990, 1995 et 2000 affichent, par exemple, une proportion plus importante de bénéficiaires âgés de 60 ans et plus, lesquels connaissent des durées dans le dispositif RMG plus élevées que les bénéficiaires des cohortes 2005 et 2010. Contrairement aux bénéficiaires en âge de travailler, au-delà de 60 ans, les moyens sont extrêmement rares pour pouvoir faire évoluer leur situation financière et donc échapper au RMG. Le recul de la part des 60 ans et plus dans les cohortes RMG 2005 et 2010 résulte de la réforme des pensions de 2002 qui a revalorisé l'ensemble des pensions, donc y compris le niveau des pensions minimum qui est passé au-dessus du seuil RMG. Cet exemple marque l'influence des changements du cadre institutionnel du RMG sur l'évolution de la structure d'âge des différentes cohortes et, in fine, sur l'évolution de la durée de présence dans le dispositif RMG. Parmi les autres changements du cadre institutionnel, il y a lieu de considérer l'évolution des conditions d'éligibilité au RMG, la plus grande place accordée à l'activation professionnelle à partir du début des années 2000 ou encore le transfert des personnes handicapées hors du dispositif RMG suite à la création du revenu pour personnes gravement handicapées en 2003.

<sup>37</sup> Deux épisodes séparés de moins de 3 mois sont considérés comme un seul épisode. Pour ces situations, l'hypothèse que des erreurs matérielles sont à l'origine de la rupture de la continuité de l'épisode est retenue. Sur l'ensemble des bénéficiaires passés par le dispositif depuis son introduction en 1986, 70% n'ont connu qu'un seul épisode de RMG

## 6 TRAJECTOIRES PROFESSIONNELLES DES BENEFICIAIRES DU COMPLEMENT RMG

Les bénéficiaires du RMG connaissent des parcours professionnels variés, avec une alternance de périodes de travail, de périodes de chômage et de périodes de complément RMG. Pour analyser en détail les transitions entre RMG, travail et chômage, l'IGSS a réalisé en 2012 et 2013 deux études à la demande du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région qui portent sur les trajectoires professionnelles des bénéficiaires du complément RMG.

La **première étude analyse les trajectoires professionnelles de toutes les personnes** faisant partie d'un ménage RMG au 13.8.2012<sup>38</sup>, avec une fenêtre d'observation couvrant la période allant de 1980 à 2012. Ces personnes forment un groupe hétérogène en termes d'âge, lequel est un déterminant important des trajectoires professionnelles. Par conséquent, la détermination d'une typologie des trajectoires professionnelles, en regroupant celles qui sont voisines, aboutit à une typologie déterminée principalement par l'âge et l'âge d'entrée dans le pays. Ainsi, les moins de 30 ans forment trois groupes : ceux de moins de 12 ans (près de 20% des membres), ceux âgés entre 12 et 29 ans nés au Luxembourg (12%) et ceux âgés de 12 à 29 ans nés à l'étranger (8%). À l'autre extrémité du cycle de vie se détache un groupe formé par les personnes en âge de retraite ou proche de celui-ci (10%), caractérisé par un long épisode de RMG et de courts épisodes d'emploi. Pour les personnes en âge de travailler (50% des membres), les résultats sont plus pertinents : le type prédominant décrit une trajectoire avec une immigration vers le Luxembourg dans les années 2000 et une période de travail de moins de 5 ans avant l'entrée dans le dispositif RMG (19%) pour des personnes âgées de 30 ans ou plus en 2012. Le deuxième groupe en terme de nombre (11%) concentre principalement des personnes de nationalité luxembourgeoise, avec un épisode de travail qui commence dans les années 1980 et perdure dans les années 1990, avant d'entrer dans le dispositif RMG. Le troisième groupe (8%) est formé de personnes plus jeunes avec peu d'épisodes d'emploi avant l'entrée dans le dispositif RMG. Finalement, un dernier type regroupe des personnes entrées dans le pays avant 1985, qui ont connu des épisodes de travail jusqu'au début des années 2000 avant d'entrer dans le dispositif RMG.

La **deuxième étude**<sup>39</sup> **compare les trajectoires professionnelles des bénéficiaires en âge de travailler** entrés dans le dispositif RMG pour la première fois en 2005/2006 à celles des bénéficiaires en âge de travailler entrés pour la première fois dans ce dispositif en 2009/2010<sup>40</sup>, avec une fenêtre d'observation couvrant la période allant de 1980 à 2013. Le premier enseignement de cette étude est que les différents types de trajectoire professionnelle (10 types au total) dépendent de nouveau fortement de l'année d'immigration des bénéficiaires, mais pas de la première apparition dans le dispositif RMG, car les mêmes types de trajectoire apparaissent pour les bénéficiaires entrés dans le dispositif RMG en 2005/2006 que pour les bénéficiaires entrés en 2009/2010. Ces types ressemblent fortement aux types déjà discernés dans la première étude. Ce qui change entre les bénéficiaires entrés en 2005/2006 et ceux entrés en 2009/2010, est la fréquence de l'un ou l'autre type de trajectoire<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> [http://www.mss.public.lu/publications/Apercus\\_et\\_cahiers/autres/rapport\\_situation\\_actuelle\\_beneficiaires\\_rmg.pdf](http://www.mss.public.lu/publications/Apercus_et_cahiers/autres/rapport_situation_actuelle_beneficiaires_rmg.pdf)

<sup>39</sup> [http://www.mss.public.lu/publications/Apercus\\_et\\_cahiers/autres/trajectoires\\_beneficiaires\\_rmg.pdf](http://www.mss.public.lu/publications/Apercus_et_cahiers/autres/trajectoires_beneficiaires_rmg.pdf)

<sup>40</sup> En âge de travailler désigne les bénéficiaires âgés entre 15 et 64 ans lors de l'octroi du 1<sup>er</sup> complément RMG. Pour 2005/2006, l'étude retient 2 747 personnes et pour 2009/2010, l'étude retient 4 179 personnes.

<sup>41</sup> Par exemple, le type de trajectoire le plus fréquent, qui regroupe des bénéficiaires immigrés après 2000, comprend 23% de l'ensemble des bénéficiaires entrés en 2005/2006 pour 42% de ceux entrés en 2009/2010. Les assouplissements des conditions de résidence au fil du temps participent à expliquer la hausse du poids de ce type de trajectoire (cf. point 3).

## 7 SITUATION DE LA 2<sup>e</sup> GENERATION DES BENEFICIAIRES DU COMPLEMENT RMG

Poser la question du devenir de la 2<sup>e</sup> génération des bénéficiaires du complément RMG, c'est indirectement poser la question de la transmission intergénérationnelle de la pauvreté. Pour tenter d'apporter une réponse à cette question, une comparaison entre le devenir des enfants ayant grandi dans un ménage RMG et celui de l'ensemble de la population est opérée. Plus précisément, la situation socio-économique de 5 293 adultes âgés entre 21 et 40 ans en 2012 et résidant au Luxembourg qui, enfant, ont vécu dans un ménage RMG <sup>42</sup>, est comparée à la situation socio-économique de l'ensemble des adultes de 21 à 40 ans en 2012 nés au Luxembourg ou arrivés dans le pays avant l'âge de 12 ans<sup>43</sup>.

**Tableau 5: Situation des bénéficiaires qualifiés de « 2<sup>e</sup> génération RMG » par rapport au marché du travail et de celle de l'ensemble des résidents du même âge (21 à 40 ans) en 2012**

| Situation par rapport au marché du travail  | Nombre de personnes | Pourcentage | Ensemble de la population |
|---------------------------------------------|---------------------|-------------|---------------------------|
| En emploi                                   | 2 531               | 48%         | 76%                       |
| Sans activité ou élève/étudiant             | 1 051               | 20%         | 19%                       |
| Bénéficiaire du complément RMG              | 676                 | 13%         | 1%                        |
| Emploi avec complément RMG                  | 674                 | 13%         | 1%                        |
| Indemnité de chômage                        | 141                 | 3%          | 2%                        |
| Bénéficiaire d'une pension                  | 68                  | 1%          | 1%                        |
| Indemnité de chômage avec complément RMG    | 67                  | 1%          | 0%                        |
| Mesure du SNAS                              | 63                  | 1%          | 0%                        |
| Mesure de l'ADEM ou du Ministère du travail | 22                  | 0%          | 0%                        |
| Total                                       | 5 293               | 100%        | 100%                      |

Les résultats du tableau 5 montrent qu'avoir grandi dans un ménage RMG réduit les chances d'accéder au marché du travail et augmente les chances d'être bénéficiaire du complément RMG à l'âge adulte. Ainsi, 27% des 21-40 ans ayant grandi dans un ménage RMG sont bénéficiaires du RMG (avec ou sans emploi) à l'âge adulte contre à peine 2% chez l'ensemble des 21-40 ans. Côté emploi, les 21-40 ans ayant grandi dans un ménage RMG sont 61% à occuper un emploi (dont 13% avec un complément RMG) pour 77% (dont 1% seulement avec un complément RMG) chez l'ensemble des résidents de 21-40 ans.

<sup>42</sup> Les 182 personnes avec une résidence à l'étranger en 2012 ont été exclues. L'étude est disponible sur : [http://www.mss.public.lu/publications/Apercus\\_et\\_cahiers/autres/trajecitoires\\_beneficiaires\\_rmg.pdf](http://www.mss.public.lu/publications/Apercus_et_cahiers/autres/trajecitoires_beneficiaires_rmg.pdf)

<sup>43</sup> Source : SPAFIL (IGSS). Le choix de ne retenir que les 21-40 ans nés au Luxembourg ou y être arrivés avant l'âge de 12 ans est motivé par le fait de comparer deux populations ayant grandi dans le même pays et qui ont donc en commun un même développement économique et les mêmes structures institutionnelles.

## 8 TAUX D'EMPLOI ET REVENUS DES BENEFICIAIRES DU COMPLEMENT RMG

Le dispositif RMG est le dernier filet de protection contre l'exclusion sociale et cible les personnes avec un revenu faible ou sans revenu, donc souvent sans emploi. A priori, le taux d'emploi des bénéficiaires du complément RMG devrait être faible, car l'accès à un emploi évite le plus souvent le recours au dispositif RMG. Cet a priori pourrait être bousculé par le fait que le cumul d'un emploi avec le complément RMG reste possible. Par exemple, les revenus d'un emploi à temps partiel ou d'un emploi à taux plein rémunéré autour du salaire social minimum dans une communauté domestique de plusieurs personnes peuvent ne pas suffire pour atteindre le seuil RMG et ouvrir le droit à un complément RMG.

Selon sa définition, « le taux d'emploi d'une classe d'individus est calculé en rapportant le nombre d'individus de la classe ayant un emploi au nombre total d'individus dans la classe ». Dans cette définition, est considéré comme un emploi toute activité professionnelle rémunérée pendant une heure au moins pendant une semaine de référence. En février 2017, le taux d'emploi des 10 342 bénéficiaires du complément RMG âgés entre 20 et 64 ans, mesuré à partir de la composition de leur revenu, est de 25%. Ce taux est largement inférieur au taux d'emploi de l'ensemble de la population résidente âgée de 20 à 64 ans qui est estimé à 71% pour 2015 par le STATEC<sup>44</sup>.

Le recours, par défaut, à la composition du revenu pour estimer le taux d'emploi des bénéficiaires du RMG en âge de travailler dégage quelques pistes pour comprendre le faible taux d'emploi de cette population. Pour rappel, les données administratives du FNS, ciblées sur les prestations, et sur lesquelles s'appuie cette analyse, ne fournissent pas d'informations directes sur les raisons du non-emploi. Il faut donc essayer de faire parler les données disponibles, en l'occurrence la composition du revenu (cf. tableau 6), pour dégager quelques hypothèses sur les raisons du non-emploi. Les données administratives du SNAS (cf. encadré 3), davantage ciblées sur les activités d'insertion professionnelle, qui proposent une image plus précise des raisons du non-emploi des bénéficiaires du RMG en âge de travailler, viennent compléter ces premières hypothèses.

**Tableau 6: Revenu des bénéficiaires du complément RMG âgés entre 20 et 64 ans (février 2017)**

| Nature du revenu                            | Nombre de bénéficiaires     | Pourcentage |
|---------------------------------------------|-----------------------------|-------------|
| Aucun revenu                                | 5 004                       | 48%         |
| Salaires                                    | 2 311                       | 22%         |
| Pensions personnelles                       | 866                         | 8%          |
| Plusieurs revenus                           | 688 (dont 250 avec salaire) | 7%          |
| Revenu pour personnes gravement handicapées | 472                         | 5%          |
| Fortune, capital ou prestations en nature   | 315                         | 3%          |
| Indemnités de chômage                       | 289                         | 3%          |
| Aliments                                    | 254                         | 2%          |
| Autres pensions (survie, orphelin)          | 105                         | 1%          |
| Autres prestations (rente accident, etc.)   | 38                          | 0%          |
| <b>Total</b>                                | <b>10 342</b>               | <b>100%</b> |

*Note de lecture : Le salaire regroupe les salaires, les revenus professionnels, les salaires des travailleurs handicapés, les indemnités d'insertion, les congés parentaux et les indemnités pécuniaires de maladie et de maternité. Les indemnités de chômage regroupent les indemnités de chômage et les indemnités d'attente ou de préretraite. Les aliments regroupent les aliments prestés et les aliments dus.*

Parmi les 10 342 bénéficiaires du complément RMG en âge de travailler en février 2017, un peu plus de la moitié disposent d'un revenu personnel. Lorsqu'ils disposent d'un revenu personnel, c'est le plus fréquemment d'un revenu du travail. Ainsi, les 2 561 bénéficiaires d'un revenu de type « salaires » sont 785 à percevoir une indemnité d'insertion, 35 un revenu de remplacement et le reste un revenu d'une occupation salariée. En termes de nombre, parmi ceux disposant d'un revenu personnel, les bénéficiaires

<sup>44</sup> [http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableViewHTML.aspx?ReportId=12920&IF\\_Language=fra&MainTheme=2&FldrName=3&RFPPath=92](http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableViewHTML.aspx?ReportId=12920&IF_Language=fra&MainTheme=2&FldrName=3&RFPPath=92)

A noter que : « au Luxembourg le taux d'emploi est calculé à partir de l'enquête sur les forces de travail. Par conséquent le taux d'emploi porte sur l'emploi national, et exclut les travailleurs frontaliers ».

d'une pension personnelle (866) et d'un revenu pour personnes gravement handicapées (472) suivent les bénéficiaires d'un revenu du travail.

Certaines caractéristiques observables des bénéficiaires en âge de travailler ne disposant pas de revenu personnel permettent d'émettre quelques hypothèses quant à la raison de leur non-emploi. En l'occurrence, les femmes en couple avec enfants sont 75% dans cette situation pour seulement 31% chez leurs homologues masculins. Chez les personnes seules avec enfants, ces pourcentages sont respectivement de 44% et 34%. L'écart entre les femmes et les hommes reste également important chez les couples sans enfants où 56% des femmes ne disposent pas de revenu personnel pour 40% des hommes. La situation inverse est par contre constatée chez les personnes vivant seules où 38% des femmes sont sans revenu pour 51% des hommes. Globalement, les femmes sont donc 54% à ne pas disposer de revenu personnel pour 40% des hommes. Sauf à y être dispensées, ces personnes pourraient bénéficier d'activités d'insertion professionnelle et donc d'un revenu personnel. La part importante de femmes en couple avec et sans enfants sans revenu personnel laisse présager qu'elles sont dispensées des AIP, soit parce qu'elles s'occupent d'enfants, soit parce que dans ce type de communauté domestique le plafond est dépassé pour bénéficier d'une AIP. Pour les autres cas sans revenu, un nombre important d'entre eux sont certainement dispensés pour incapacité permanente ou transitoire, la modalité de dispense la plus fréquente parmi les bénéficiaires en âge de travailler (cf. encadré 3).

### Encadré 3 : Quelle est la situation des bénéficiaires du complément RMG vis-à-vis de l'ADEM et du SNAS ?

La législation prévoit que tout bénéficiaire en âge de travailler est tenu de s'inscrire à l'ADEM, sauf s'il a une occupation professionnelle, ou s'il est incapable de travailler. De son côté, le SNAS organise des activités d'insertion professionnelle (AIP) pour préparer les bénéficiaires du complément RMG au marché du travail. Le SNAS publie chaque année des statistiques concernant la situation des bénéficiaires du dispositif RMG vis-à-vis de l'ADEM<sup>45</sup>.

Ainsi, 1 876 bénéficiaires du dispositif RMG sont tenus de s'inscrire à l'ADEM et d'être disponible pour le marché de l'emploi au 31 décembre 2016. Les autres bénéficiaires sont dispensés de cette inscription soit pour raisons d'âge, pour incapacité ou handicap (4 275 membres), pour des raisons familiales (enfants à élever, personnes à soigner ; 166 personnes), ou pour occupation professionnelle (1 826 personnes). A cette date, 1 040 dossiers sont en instance ou en suspens et 1 236 dispenses pour dépassement du plafond sont accordées. Ce type de dispense est accordé aux bénéficiaires d'un ménage RMG d'au moins deux adultes en âge de travailler dans lequel un membre exerce déjà une activité d'insertion professionnelle ou dispose d'un contrat de travail à plein-temps. Sans dispense, les revenus d'une activité d'insertion professionnelle supplémentaire accordée aux bénéficiaires dispensés viendraient dépasser le plafond du complément RMG<sup>46</sup>. Cette dispense concerne surtout les femmes, qui sont au nombre de 1 065.

Être dispensé de s'inscrire à l'ADEM ne signifie pas nécessairement d'être dispensé des AIP du SNAS. Ainsi, 2 529 membres d'un ménage RMG sont tenus de suivre les AIP du SNAS au 31 décembre 2016. Les raisons des dispenses accordées pour les AIP sont les mêmes que celles des dispenses accordées pour l'inscription à l'ADEM : pour raisons d'âge, pour incapacité ou handicap (3 564 personnes), pour des raisons familiales (162 personnes) ou pour occupation professionnelle (1 896 personnes). La dispense pour dépassement du plafond (1 265 personnes, dont 1 088 femmes) s'applique également aux AIP. A côté de ces dispenses, 1 074 dossiers sont en instance ou en suspens.

<sup>45</sup> <http://www.gouvernement.lu/6863015/2016-rapport-activite-snas.pdf>

<sup>46</sup> Cette dispense a été abrogée avec l'introduction du REVIS.

## 9 AUTRES PRESTATIONS PERCUES PAR LES BENEFICIAIRES DU COMPLEMENT RMG

Comme tout citoyen, les bénéficiaires du complément RMG ont droit à l'ensemble des prestations du système de protection sociale, notamment celles en direction des ménages à revenu modeste, dès lors qu'ils remplissent les conditions d'éligibilité. Outre la majoration pour loyer ou la subvention de loyer décrites au point 4, tous les ménages RMG sont éligibles à l'allocation de vie chère (AVC) du FNS. L'allocation de vie chère est accordée en faveur des ménages à revenu modeste et le montant de l'AVC varie en fonction de la taille du ménage. Le tableau 7 présente les montants de l'AVC versés en 2016, les limites du revenu brut applicables en 2016 pour l'AVC et les seuils maxima du complément RMG (avec immunisation des revenus à hauteur de 30% du RMG théorique) en 2016.

**Tableau 7 : Montants et seuils de l'allocation de vie chère (AVC) en comparaison avec le seuil du complément RMG en 2016 (montants en EUR)**

| Taille du ménage    | AVC<br>(montant annuel) | Limite du revenu brut<br>mensuel pour AVC | Seuil mensuel maximal du complément<br>RMG brut en 2016 <sup>47</sup> |
|---------------------|-------------------------|-------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| 1 personne seule    | 1 320                   | 1 930,17                                  | 1 752,63                                                              |
| 2 personnes         | 1 650                   | 2 895,26                                  | 2 628,96                                                              |
| 3 personnes         | 1 980                   | 3 474,31                                  | 3 130,39                                                              |
| 4 personnes         | 2 310                   | 4 053,36                                  | 3 804,48                                                              |
| 5 personnes ou plus | 2 640                   | 4 632,41                                  | 4 478,57                                                              |

En 2016, 21 228 ménages ont bénéficié de l'allocation de vie chère et concernant les ménages RMG de février 2017, 77% d'entre eux en avaient bénéficié en 2016. Non-éligibilité et non-recours des ménages RMG à l'AVC sont à questionner pour comprendre pourquoi 23% de ces ménages n'ont pas bénéficié de l'AVC. Compte tenu des éléments pris en compte pour la détermination des revenus dans l'AVC, comme par exemple les allocations familiales, certaines communautés domestiques bénéficiaires du RMG ne sont pas éligibles à l'AVC. Dans la mesure où l'AVC n'est pas automatiquement attribuée aux bénéficiaires du complément RMG mais qu'il y a lieu d'introduire une demande pour obtenir cette prestation, l'hypothèse de non-recours n'est pas à exclure. Enfin, certains ménages RMG en février ont pu disposer à la date d'introduction de la demande de l'AVC pour l'année 2016, des revenus supérieurs à ceux dont ils disposaient à la date d'introduction de la demande du complément RMG.

L'obtention de l'AVC donne droit au **passport culturel** (« *Kulturpass* »)<sup>48</sup>, qui a pour objectif de favoriser l'accès égalitaire à la culture et aux loisirs de personnes et groupes socialement défavorisés. Des actions de médiation et d'animation culturelles viennent le compléter. Ce passeport permet un accès gratuit aux musées, d'assister à des concerts, des représentations de théâtre ou tout autre spectacle pour le prix de 1,50 EUR. Selon l'ASBL Cultur'All, sur la période de septembre 2014 à décembre 2015, 1 200 passeports culturels ont été émis et 2 551 tickets ont été vendus<sup>49</sup>.

Côté transport, l'obtention du complément RMG donne droit à une **carte de libre parcours**<sup>50</sup>, qui permet de voyager gratuitement sur l'ensemble du réseau de transport public luxembourgeois (AVL, RGTR, TICE, et CFL).

<sup>47</sup> Seuil pour les communautés domestiques disposant de revenus immunisables.

<sup>48</sup> <http://www.guichet.public.lu/citoyens/fr/loisirs-benevolat/culture-tourisme/activites-culturelles-lux/demande-kulturpass/index.html>

<sup>49</sup> <http://www.culturall.lu/wp-content/uploads/2016/06/Rapport-dactivites-Culturall-2015.pdf>

<sup>50</sup> <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rmin/2012/12/19/n5/fo> Il n'existe pas de statistiques sur l'utilisation de la carte libre parcours par les bénéficiaires du complément RMG.

## 10 EVOLUTION DU COUT DU COMPLEMENT RMG

Le coût du complément RMG se détermine par le nombre de bénéficiaires et par le niveau mensuel du RMG. À son introduction en 1986, le législateur était conscient que la détermination du seuil revêt une importance cruciale, aussi bien par rapport aux besoins sociaux à couvrir qu'au niveau des possibilités de financement, et qu'une variation du seuil se répercute directement sur le coût de celle-ci, en ne déterminant non seulement le montant du complément, mais aussi le cercle des bénéficiaires concernés<sup>51</sup>.

L'approche choisie en 1986 pour déterminer le niveau du complément RMG consiste à le situer par rapport à l'ensemble des prestations sociales existantes, à savoir les prestations du Fonds national de solidarité (FNS), le salaire social minimum et l'indemnité de chômage, les pensions minima en matière d'assurance pension, les allocations familiales ainsi que le barème d'impôt en ce qui concerne le montant minimum du revenu non imposable. Cette approche reste toujours vraie aujourd'hui. Les dépenses pour le dispositif RMG sont publiées annuellement par le FNS. Le tableau 8 résume l'évolution de ces dépenses.

**Tableau 8 : Evolution du nombre de ménages, du montant du complément RMG brut mensuel pour un adulte seul (en EUR) et des dépenses brutes annuelles pour le complément RMG et pour l'ensemble des prestations du RMG (en millions EUR)**

| Année | Nombre de ménages RMG (au 31 décembre) | Complément RMG brut mensuel pour 1 adulte seul (au 31 décembre) | Coût annuel du complément RMG brut <sup>52</sup> | Coût annuel de l'ensemble des prestations du RMG |
|-------|----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| 1995  | 3 054                                  | 772,56                                                          | 33,50                                            | 42,47                                            |
| 2000  | 4 176                                  | 869,66                                                          | 39,34                                            | 61,91                                            |
| 2005  | 7 233                                  | 1 070,92                                                        | 79,71                                            | 103,52                                           |
| 2010  | 8 491                                  | 1 228,63                                                        | 104,68                                           | 137,28                                           |
| 2015  | 9 198                                  | 1 348,18                                                        | 123,32                                           | 165,43                                           |

Ainsi, le coût du complément RMG a presque quadruplé en 20 ans, passant de 33,5 millions EUR en 1995 à 123,32 millions EUR en 2015. Cette évolution résulte du triplement du nombre de ménages bénéficiaires et du montant mensuel du complément RMG<sup>53</sup> qui a presque doublé sur cette période. Le coût annuel de l'ensemble des prestations du RMG, qui comprend le coût pour le complément RMG et le coût pour les indemnités d'insertion, ainsi que les dépenses pour les cotisations pour les assurances sociales dans le cadre des indemnités d'insertion, et le coût pour les participations aux contrats subsidiés suit l'évolution du coût du complément RMG.

<sup>51</sup> Exposé des motifs du projet de loi n. 2981 de 1986 organisant la lutte contre la pauvreté et portant droit à un revenu minimum garanti : <http://www.chd.lu/>

<sup>52</sup> Le coût pour le complément RMG comprend les dépenses pour la part employeur des cotisations pour l'assurance maladie – soins de santé – à charge du FNS.

<sup>53</sup> Les frais administratifs ne sont pas inclus dans ces montants.



## 11 PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DU REVIS

Le revenu d'inclusion sociale (REVIS), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019, s'est substitué au revenu minimum garanti (RMG). Les bénéficiaires du RMG au 31 décembre 2018 ont basculé dans le dispositif REVIS le 1<sup>er</sup> janvier 2019. Pour saisir la portée du nouveau dispositif REVIS, il est comparé au dispositif RMG.

L'exposé des motifs du projet de loi 7113 relatif au REVIS, projet de loi annoncé dans les programmes gouvernementaux 2009-2013 et 2013-2018, indique les principales raisons de la volonté de vouloir réviser le RMG et les principaux objectifs que cette révision se fixe. Pour les principales raisons de la volonté de vouloir réviser le RMG, l'exposé des motifs indique par exemple que : « Le Gouvernement a souhaité redynamiser le dispositif du revenu minimum garanti (RMG), institué en la forme depuis 1999. Le RMG avait besoin d'être précisé, modifié ou complété en diverses de ses dispositions. Le présent projet de loi est ambitieux en ce qu'il veut responsabiliser davantage les bénéficiaires du dispositif et multiplier les chances de tous d'accéder à leur inclusion sociale dans la société. ». Quant aux objectifs affichés, ils peuvent se lire dans les thèmes de discussion qui ont émergé des groupes de travail mis en place dans le cadre de la révision du RMG : un meilleur ciblage des prestations, une revalorisation de la part enfant dans les barèmes de la prestation, un soutien des familles monoparentales et des familles avec enfants, une multiplication des chances de tous d'accéder à une inclusion sociale dans la société, la création d'une incitation pour les personnes en âge de travailler à reprendre une activité professionnelle, une plus grande responsabilisation des bénéficiaires du dispositif, une valorisation du travail et également le temps partiel, l'apport d'une plus grande cohérence aux politiques d'insertion par le travail.

La révision du RMG, qui s'est concrétisée sur le terrain par l'entrée en vigueur de la loi du 28 juillet 2018 sur le REVIS le 1<sup>er</sup> janvier 2019, passe aussi par une adaptation de la terminologie qui concerne aussi bien les prestations que certaines institutions en charge du REVIS qu'il va falloir s'approprier.

| RMG                                            | REVIS                                      |
|------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| Revenu minimum garanti                         | Revenu d'inclusion sociale                 |
| Allocation complémentaire                      | Allocation d'inclusion                     |
| Indemnité d'insertion                          | Allocation d'activation                    |
| Service national d'action sociale (SNAS)       | Office national d'inclusion sociale (ONIS) |
| Service régional d'action sociale (SRAS)       | Agent régional d'inclusion sociale (ARIS)  |
| Commissaire de gouvernement à l'action sociale | Directeur de l'ONIS                        |

En continuité avec le RMG, la communauté domestique reste toujours l'unité prise en compte pour la détermination du droit au REVIS et le REVIS est toujours composé de 2 volets :

- i) une allocation d'inclusion destinée à parfaire la différence entre les seuils de revenus définis dans la loi et la somme des ressources dont la communauté domestique dispose et
- ii) une allocation d'activation destinée à soutenir une personne participant à une mesure d'activation.

Par contre, des changements importants sont à relever dans les composantes et les montants maxima de l'allocation d'inclusion par rapport à ceux de l'allocation complémentaire, dans le mécanisme d'immunisation de certains revenus pour déterminer les ressources de la communauté domestique et dans la politique des mesures d'activation sociale et professionnelle.



## Une valorisation de l'allocation d'inclusion ciblée sur les familles monoparentales et les familles avec enfants

Au 1<sup>er</sup> janvier 2019, l'allocation d'inclusion mensuelle maximale se compose de la manière suivante :

|                                                                                            | n.i 100 | n.i 814,40 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|---------|------------|
| Montant forfaitaire de base par adulte                                                     | 89,22   | 726,61     |
| Montant forfaitaire de base par enfant                                                     | 27,70   | 225,59     |
| Majoration pour les enfants qui ne vivent qu'avec un seul parent                           | 8,19    | 66,70      |
| Montant couvrant les frais communs du ménage                                               | 89,22   | 726,61     |
| Majoration couvrant les frais communs du ménage d'une communauté domestique avec enfant(s) | 13,39   | 109,05     |

Une comparaison des montants mensuels maximaux de l'allocation d'inclusion (REVIS) avec ceux de l'allocation complémentaire (RMG) montre une revalorisation des montants ciblée sur les familles monoparentales et les familles avec enfants (tableau 9).

**Tableau 9 : Montants mensuels maximaux de l'allocation d'inclusion sociale (REVIS) et de l'allocation complémentaire (RMG) au 1<sup>er</sup> janvier 2019<sup>54</sup> (montants en EUR)**

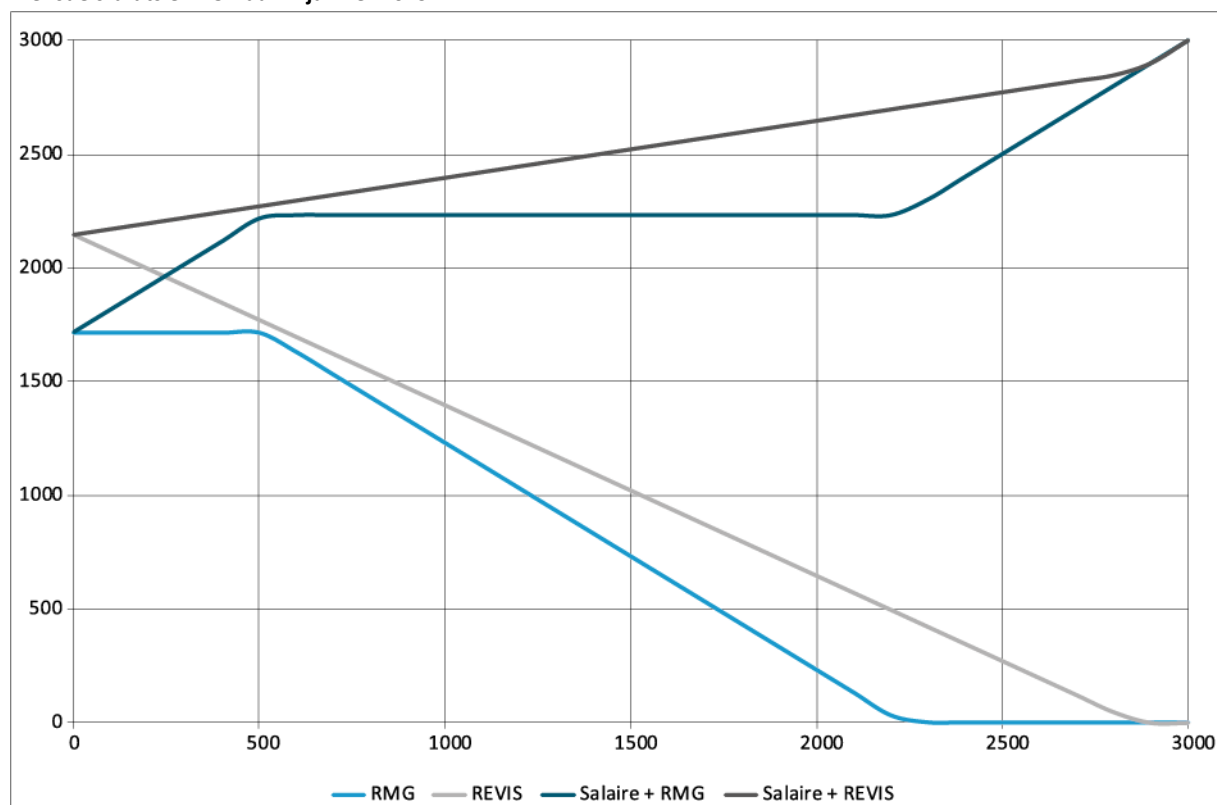
|                           | REVIS    | RMG      | Différence absolue<br>(REVIS – RMG) | Différence relative<br>(REVIS/RMG) |
|---------------------------|----------|----------|-------------------------------------|------------------------------------|
| 1 adulte seul             | 1 453,22 | 1 451,99 | 1,22                                | 0,1%                               |
| 1 adulte seul + 1 enfant  | 1 854,55 | 1 583,98 | 270,57                              | 17,1%                              |
| 1 adulte seul + 2 enfants | 2 146,84 | 1 715,96 | 430,88                              | 25,1%                              |
| 1 adulte seul + 3 enfants | 2 439,13 | 1 847,95 | 591,18                              | 32,0%                              |
| 1 adulte seul + 4 enfants | 2 731,42 | 1 979,93 | 751,49                              | 38,0%                              |
| 2 adultes                 | 2 179,82 | 2 178,03 | 1,79                                | 0,1%                               |
| 2 adultes + 1 enfant      | 2 514,46 | 2 310,01 | 204,45                              | 8,9%                               |
| 2 adultes + 2 enfants     | 2 740,05 | 2 442,00 | 298,05                              | 12,2%                              |
| 2 adultes + 3 enfants     | 2 965,64 | 2 573,98 | 391,65                              | 15,2%                              |
| 2 adultes + 4 enfants     | 3 191,23 | 2 705,97 | 485,26                              | 17,9%                              |

## Une révision du mécanisme d'immunisation

Le mécanisme d'immunisation de certains revenus pour déterminer les ressources de la communauté domestique à prendre en compte pour calculer le montant de l'allocation d'inclusion sociale obéit à de nouvelles règles qui visent à éliminer les trappes à l'inactivité et à valoriser les revenus dégagés par une hausse de l'activité. Pour ce faire, une immunisation de 25% est opérée directement sur les revenus bruts concernés par l'immunisation (revenus du travail, allocation d'activation, indemnités versés dans le cadre d'une mesure pour l'emploi, revenus de remplacement et pensions) et non plus sur le barème dû à la communauté domestique. Le graphique 6 illustre la révision du mécanisme. Ainsi, dans le dispositif REVIS, le salaire brut additionné à l'allocation d'inclusion sociale brute progresse avec le salaire brut signifiant qu'une hausse de l'activité, donc du salaire brut, n'est plus, contrairement au dispositif RMG, accompagnée par une baisse équivalente de l'allocation d'inclusion (de l'allocation complémentaire dans le dispositif RMG).

<sup>54</sup> Pour ne pas biaiser la comparaison, les montants du RMG appliqués au 31 décembre 2018 ont été augmentés de 1,1% pour tenir compte de l'augmentation de 1,1% appliquée au REVIS le 1<sup>er</sup> janvier 2019.

**Graphique 6 : Illustration de la révision du mécanisme d'immunisation (cas d'un adulte seul avec 2 enfants), montants mensuels bruts en EUR au 1<sup>er</sup> janvier 2019**



### Un profond remaniement de la politique d'activation sociale et professionnelle

Le dispositif REVIS révisé profondément le champ des bénéficiaires des mesures d'activation sociale et professionnelle ainsi que le rôle des instances et organismes concernés. Cela se manifeste par la levée de la « dispense pour dépassement de plafond » pour le marché de l'emploi et/ou pour une activité d'insertion professionnelle qui atteignait plus de 1 000 bénéficiaires dans le dispositif RMG. En effet, un bénéficiaire était dispensé des activités d'insertion professionnelle lorsque dans sa communauté domestique un autre bénéficiaire avait un emploi ou suivait une activité d'insertion professionnelle dont les revenus y relatifs dépassaient les barèmes du RMG de cette communauté domestique. Cela se manifeste également par une redéfinition des rôles des différents acteurs du dispositif : le FNS, l'ONIS, les ARIS et l'ADEM. Sauf dispensé par les dispositions de la loi sur le REVIS, chaque bénéficiaire âgé de moins de 65 ans (60 ans dans le dispositif RMG) doit participer en premier lieu à un entretien avec un agent de l'ADEM lors duquel ce dernier recueillera les éléments permettant l'orientation du bénéficiaire vers l'ADEM (mesures en faveur de l'emploi ou marché de l'emploi classique) ou vers l'ONIS (mesures d'activation). En continuité avec le dispositif RMG, les bénéficiaires qui participent à des mesures d'activation ont droit à une allocation d'activation payée mensuellement sur base du salaire social minimum. Le dernier changement important concerne la prise en charge individualisée et régionalisée des bénéficiaires d'une mesure d'activation via les ARIS qui se voient dotés d'un contingent important d'agents.

### **Des dispositions transitoires pour certains bénéficiaires**

Les dispositions transitoires prévues dans la loi sur le REVIS ciblent les bénéficiaires du RMG au 31 décembre 2018 qui, une fois entrés dans le dispositif REVIS le 1<sup>er</sup> janvier 2019, auraient vu leur situation financière se dégrader. Pour ces bénéficiaires, la disposition prévoit que le montant de l'allocation d'inclusion sociale reste identique au montant de l'allocation complémentaire perçue avant l'entrée en vigueur du REVIS « tant qu'aucun élément autre qu'une adaptation indiciaire, du taux du salaire social minimum ou des pensions n'exige d'en modifier le calcul ». Pour les bénéficiaires, dont les revenus sont uniquement composés d'une pension ou du forfait d'éducation, la disposition va un pas plus loin en prévoyant que les barèmes du RMG (adaptés au même titre que les barèmes du REVIS) et le mécanisme d'immunisation des revenus du RMG continuent à s'appliquer tant qu'il n'y a ni augmentation du nombre de personnes dans la communauté domestique, ni augmentation de revenu.

## Sommaire des tableaux

|                                                                                                                                                                                                                                              |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tableau 1 : Seuils du RMG au 31 décembre 2018 (montants en EUR/mois) .....                                                                                                                                                                   | 6  |
| Tableau 2: Evolution de la part des étrangers parmi les bénéficiaires du complément RMG et parmi la population totale.....                                                                                                                   | 11 |
| Tableau 3: Répartition des bénéficiaires du complément RMG selon les cantons et les communes (au 1 <sup>er</sup> février 2017) et comparaison au nombre d'habitants (STATEC, 2017).....                                                      | 14 |
| Tableau 4: Par cohorte, répartition des bénéficiaires selon la durée dans le dispositif RMG, et durée médiane.....                                                                                                                           | 17 |
| Tableau 5: Situation des bénéficiaires qualifiés de « 2 <sup>e</sup> génération RMG » par rapport au marché du travail et de celle de l'ensemble des résidents du même âge (21 à 40 ans) en 2012 .....                                       | 19 |
| Tableau 6: Revenu des bénéficiaires du complément RMG âgés entre 20 et 64 ans (février 2017) .....                                                                                                                                           | 20 |
| Tableau 7 : Montants et seuils de l'allocation de vie chère (AVC) en comparaison avec le seuil du complément RMG en 2016 (montants en EUR) .....                                                                                             | 22 |
| Tableau 8 : Evolution du nombre de ménages, du montant du complément RMG brut mensuel pour un adulte seul (en EUR) et des dépenses brutes annuelles pour le complément RMG et pour l'ensemble des prestations du RMG (en millions EUR) ..... | 23 |
| Tableau 9 : Montants mensuels maximaux de l'allocation d'inclusion sociale (REVIS) et de l'allocation complémentaire (RMG) au 1 <sup>er</sup> janvier 2019 (montants en EUR) .....                                                           | 25 |

## Sommaire des graphiques

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Graphique 1 : Évolution du nombre de ménages RMG .....                                                                                                                                                                                                                                               | 7  |
| Graphique 2 : Composition des ménages RMG (2017) et des ménages résidents (2011).....                                                                                                                                                                                                                | 8  |
| Graphique 3 : Répartition des membres bénéficiaires par composition de la communauté domestique, groupe d'âge et sexe, ainsi qu'une répartition de la population résidente par groupe d'âge (données RMG de février 2017, données sur la population résidente au 1 <sup>er</sup> janvier 2017) ..... | 9  |
| Graphique 4 : Évolution de la répartition des bénéficiaires du complément RMG selon leur nationalité                                                                                                                                                                                                 | 12 |
| Graphique 5 : Nombre de ménages bénéficiaires du complément RMG selon le montant du loyer et le type de ménage (chiffres de décembre 2015, montants en EUR/mois).....                                                                                                                                | 15 |
| Graphique 6 : Illustration de la révision du mécanisme d'immunisation (cas d'un adulte seul avec 2 enfants), montants mensuels bruts en EUR au 1 <sup>er</sup> janvier 2019 .....                                                                                                                    | 26 |