

PANEL SOCIO-ECONOMIQUE
"LIEWEN ZU LETZEBUERG"

Document PSELL No. 2

L'ETAT DE LA PAUVRETE
au
GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG



F. Courtois
P. Hausman

Document produit par le

CENTRE D'ETUDES DE POPULATIONS, DE PAUVRETE
ET DE POLITIQUES SOCIO-ECONOMIQUES
a.s.b.l.

B.P. 65 L-7201 Walferdange
Tél. (352) 33 25 15

Président: Gaston Schaber

1 9 8 7

S O M M A I R E

I.	LES PRINCIPAUX DEBATS RELATIFS A LA PAUVRETE	1
1.1.	La Loi...du 26 juillet 1986..	1
1.1.1.	Les initiatives de la Communauté Européennes	1
1.1.2.	Les initiatives officielles au Luxembourg	2
1.2.	Contributions des études réalisées au Luxembourg pour définir une approche de la pauvreté	3
II.	LES DONNEES	6
2.1.	Les données de référence	6
2.11.	Avant 1985	6
2.12.	En 1985	6
2.2	Les ménages en situation de pauvreté	10
2.21.	Résultats globaux	10
2.22.	Profil des ménages vivant sous le seuil officiel de pauvreté	11
2.23.	La pauvreté et la distribution de l'aide sociale dans certains "groupes sociaux"	13
2.3.	Evolution des situations de pauvreté entre 1978 et 1985	16
2.31.	Ne disposant pas d'un instrument de mesure...	16
2.32.	Malgré les divergences...	16
2.33.	Ces résultats indiquent...	16
2.34.	Il nous semble,...	16
A n n e x e	au chapitre 2	18
III.	MESURES GOUVERNEMENTALES	34
3.1.	Bref historique	34
3.2.	La Loi assurant un droit à un R.M.G.	34
3.2.1.	Description et fonctionnement de la Loi	
	L'intention du législateur et les effets de la Loi	35
3.2.2.	Quelles priorités ces mesures accordent-elles?	39
3.3.	Mesures complémentaires prises par les organisations non gouvernementales	41
3.4.	L'ampleur et l'efficacité de ces mesures	41
	Conclusions	42
A n n e x e	au chapitre 3	43

I. LES PRINCIPAUX DEBATS RELATIFS A LA PAUVRETE

1.1. La Loi toute récente du 26 juillet 1986, portant

- a) création d'un droit à un revenu social minimum garanti;**
- b) création d'un service national d'action sociale;**
- c) modification de la Loi du 30 juillet 1960 concernant la création d'un fonds national de solidarité**

ainsi que le règlement grand-ducal du 29 octobre 1986 fixant les modalités d'application de cette Loi,

constituent une étape importante dans la lutte contre la pauvreté au Luxembourg.

- La prise de conscience -au cours de la première moitié des années 70- d'un état de fait, celui d'une pauvreté réelle et persistante, ne s'est faite que lentement.**
- A cette époque, il n'existait pratiquement pas de données valables, susceptibles d'éclairer ce phénomène.**
- A partir de 1978, des études -entreprises par paliers successifs- ont eu un impact progressif qui a finalement accéléré l'évolution des esprits.**

Dans cette perspective, il convient de rappeler l'importance de deux types d'initiatives:

- d'une part, celles émanant de la Communauté Européenne (et, auxquelles le Luxembourg fut associé),**
- d'autre part, celles émanant du Gouvernement luxembourgeois.**

1.1.1. Les initiatives de la Communauté Européenne

A la suite d'un séminaire tenu à Bruxelles du 24 au 27 juillet 1974 et réunissant des délégués des gouvernements des Etats Membres de la Communauté Européenne, des délégués des syndicats et patronat, des représentants des groupements d'aide sociale, privée et autres, ainsi qu'un certain nombre d'experts, un premier Programme européen de lutte contre la pauvreté fut décidé par le Conseil de l'Europe le 21 janvier 1975 et mis en place pour trois ans.

Le 12 décembre 1977, ce Programme fut prolongé de trois ans (1).

(1) Ce programme fut suivi, au début 1985, d'un deuxième programme qui s'achèvera fin 1988.

C'est dans ce contexte que fut entreprise une Etude transnationale (1) de 1978 à 1980, visant :

- 1) à établir une mesure de la pauvreté et un recensement des ménages (2) pauvres dans sept régions de la C.E.;
- 2) à mieux cerner les raisons de la persistance de la pauvreté dans nos pays riches. (cf. Schaber et al., 1980 et 1982)

1.1.2. Les initiatives officielles au Luxembourg

Le 16 novembre 1976, le Gouvernement chargeait le Conseil Economique et Social d'une étude visant à définir le revenu social minimum correspondant aux exigences d'un Etat moderne, soucieux du bien-être de tous.

Un groupe de travail s'instituait afin de préparer un questionnaire visant à recueillir les données nécessaires à cette étude. Ces données ont été collectées en 1978 et analysées en 1980 (3).

Les résultats de cette enquête, exploités par le GEPP, ont été présentés à la Chambre des Députés, ensemble avec les études transnationales effectuées par ce même GEPP.

Le 28 septembre 1983, parut le Rapport définitif du Conseil Economique et Social qui se prononçait unanimement en faveur de l'instauration d'un revenu social minimum.

* Au nom de l'opposition de l'époque, le député socialiste Jacques POOS interpella le Gouvernement le 3 mai 1984, réclamant une réforme de notre législation sociale et une meilleure répartition des revenus, en se basant sur les études précitées.

La motion fut adoptée à la presque unanimité.

* Le 23 juillet 1984, la nouvelle coalition gouvernementale SANTER-POOS (chrétiens sociaux et socialistes) déclarait que la lutte contre la pauvreté constituait une de leurs priorités autant que l'institution d'un revenu social minimum garanti.

* Un premier projet dans ce sens fut présenté par le Ministre Benny BERG quatre mois plus tard.

Remodelé, ce projet de Loi fut adopté définitivement le 26 juillet 1986 à l'unanimité moins 2 abstentions.

(1) Réalisée par le GEPP, devenu CEPS en 1983.

(2) Il s'agissait, en fait, des ménages ayant un enfant, né en 1970.

(3) Par le GEPP (devenu CEPS en 1983): voir à ce propos: DICKES, HAUSMAN et SCHABER (1980).

1.2. Contributions des études réalisées au Luxembourg pour définir une approche de la pauvreté

Les études et travaux précités ont permis de mieux préciser ce qu'est la pauvreté actuelle, au-delà des considérations habituelles et des a priori.

Déterminer la pauvreté d'après les revenus ou les ressources dont disposent les personnes et les familles et dire qu'elles sont pauvres lorsque ces revenus sont si faibles qu'ils excluent les gens des modes de vie minimaux acceptables dans les pays où elles vivent, est un travail indispensable mais insuffisant.

Si l'on veut vraiment éliminer la pauvreté et ses effets, il faut arriver à mieux en éclairer les causes et les origines.

Les différentes Etudes mentionnées essayent d'y contribuer.

- La pauvreté apparaît -dans cette approche- comme le cumul de plusieurs désavantages dans des différents domaines importants des conditions d'existence. Réalité sociale complexe où les désavantages doivent se compter par rapport à plusieurs facteurs sociaux, la pauvreté y est examinée sous les angles suivants: les Revenus (revenus professionnels, revenus de la Sécurité sociale et revenus d'Institutions d'aide publique), la démographie et la famille, l'emploi, le logement, l'éducation, l'aide sociale publique et privée.
- L'étude relative au "Niveau de vie et Mode de vie de certains ménages du Grand-Duché de Luxembourg" (Dickes, Hausman et Schaber, 1980) avait permis de dégager la notion nouvelle des "Zones de précarité":
 - précarité pécuniaire très grave ;
 - précarité pécuniaire grave ;
 - précarité pécuniaire.

(DICKES, HAUSMAN et SCHABER, 1980).

- Plus intéressant encore, l'examen d'après plusieurs axes de déprivation qui permettait de dégager des groupes très distincts de pauvres:
 - pauvres ascendants
 - pauvres persistants
 - pauvres descendants

avec leurs caractéristiques très précises.

(Etude: Processus de Paupérisation dans les groupes à risque élevé de déprivation - Mai 1982 - p. 206, ss.).

La conclusion politique la plus nette à dégager de ces analyses est que :

- "pour combattre efficacement la pauvreté, il faut tenir compte de la complexité du problème et de la diversité des domaines où on la retrouve".
- Cela veut dire qu'il faut
 - . tenir compte simultanément des différents domaines des conditions d'existence,
 - . concevoir et mettre sur pied une action sociale multivariée coordonnant les moyens existants et donc, viser à la fois des aspects comme l'éducation, la formation, les conditions de travail, la santé et la sécurité sociale.

Cependant, si ces Etudes ont permis de cerner les groupes de personnes les plus exposées à la pauvreté, il reste encore à déterminer combien ils sont et jusqu'à quel point ils sont pauvres et pendant combien de temps les personnes concernées restent en situation de pauvreté (1).

Il reste aussi à trouver les manières les plus positives et les plus efficaces pour protéger ces personnes de la pauvreté ou pour les aider à en sortir.

L'examen plus précis et plus détaillé des données devrait y contribuer.

(1) C'est à ces questions, précisément que permettront de répondre les études longitudinales entreprises au C.E.P.S. à partir de 1985.

Références des travaux cités dans le premier chapitre

- (1) La pauvreté persistante. Etude comparative transnationale effectuée pour la Commission des Communautés Européennes, par Gaston SCHABER, Paul DICKES, Pierre HAUSMAN, Bernard GAILLY, Jan VRANKEN, Michel BORN, Georges WIRTGEN et al. Grand-Duché de Luxembourg, Walferdange, Groupe d'Etude pour les Problèmes de la Pauvreté, décembre 1980.
- (2) Niveau de vie et mode de vie de certains ménages du Grand-Duché de Luxembourg. Eléments pour l'étude d'un revenu social minimum. - Etude effectuée pour le Conseil Economique et Social par le Groupe d'Etude pour les Problèmes de la Pauvreté - Paul DICKES et Pierre HAUSMAN, sous la direction de Gaston SCHABER. Décembre 1980.
- (3) Rapport final de la Commission au Conseil du premier programme de projets et études pilotes pour combattre la pauvreté, Commission des Communautés Européennes. Com(81) 769 final, Bruxelles, le 15 décembre 1981. - Rapport élaboré par un groupe d'experts indépendants: Brian ABEL-SMITH, Joan C.BROWN, Xavier GREFFE, Richard HAUSER, Gaston SCHABER, Jan VRANKEN.
- (4) Processus de paupérisation dans les groupes à risque élevé de déprivation. Approfondissement de l'étude transnationale sur la pauvreté persistante. Travail exécuté pour la Commission des Communautés Européennes, par Gaston SCHABER, Paul DICKES, Pierre HAUSMAN, Bernard GAILLY, Michel BORN. Grand-Duché de Luxembourg, Walferdange: Groupe d'Etude pour les Problèmes de la Pauvreté, mai 1982.
- (5) FORUM, Armut in Luxemburg, Nummer 56-57, 1982. FORUM asbl., 6 rue Vauban, L-2663 Luxembourg.
- (6) Le Revenu Social Minimum. Avis du Conseil Economique et Social. Luxembourg, le 28 septembre 1983.
- (7) La pauvreté. Revue MONDES EN DEVELOPPEMENT, ISMEA, Paris, numéro spécial, éd. Gaston SCHABER, No 45, Tome 12, 1984. En particulier: Les désavantages de la pauvreté: définitions, mesure et réalités en Europe. Par le C.E.P.S.: en coopération Paul DICKES, Bernard GAILLY, Pierre HAUSMAN, Gaston SCHABER.
- (8) Chambre des Députés, Grand-Duché de Luxembourg. Compte-rendu des séances publiques. Session ordinaire 1983/84, pp. 3023-3066, 58e séance, jeudi 3 mai 1984.
- (9) Projet de Loi portant a) création du droit à un revenu minimum garanti, b) création d'un service national d'action sociale, c) modification de la Loi du 30 juillet 1960 concernant la création d'un fonds national de solidarité. Chambre des Députés, Session ordinaire 1985-1986. Documents No 2981/1 à 6.

II. LES DONNEES

2.1. Les données de référence

2.11. Avant 1985

- . Les seules informations disponibles pour la décade écoulée proviennent d'une enquête réalisée en 1978 pour le Conseil Economique et Social(1).

Cette étude ne s'appuyait pas sur une norme officielle permettant de fixer un seuil de pauvreté dans la mesure même où elle avait été conçue pour fournir les éléments de base en vue de la construction d'un tel seuil(2).

- . Trois zones de précarité pécuniaire avaient été définies à cette occasion, recouvrant -au total- quelque 10% de l'échantillon.
- . L'étude avait permis de signaler deux groupes de ménages particulièrement sur-représentés dans les "zones de précarité pécuniaire", à savoir:
 - une fraction des ménages de retraités, de personnes âgées, dans lesquels on ne trouve qu'une seule source de revenu: la pension de retraite ou de survie, et où le C.M. est le plus souvent une femme,
 - une fraction (moins importante) des ménages d'actifs : certains ménages d'agriculteurs et d'ouvriers formés de quatre personnes au moins, et dans lesquels on retrouve au moins deux enfants.

2.12. En 1985

- (a) En 1985, le C.E.P.S. a entrepris un panel socio-économique de ménages et d'individus.

Grâce à cette étude, nous disposons d'informations récentes sur le phénomène de pauvreté dans le pays.

(1) P.Dickes, P.Hausman et G.Schaber : Niveau de vie et mode de vie de certains ménages du Grand-Duché de Luxembourg (Eléments pour l'étude d'un revenu social minimum), CEPS, 1980.

(2) L'échantillon utilisé pour cette étude excluait différents sous-groupes de la population résidant au Luxembourg:

- les familles étrangères non originaires des pays de la C.E.E.
- les fonctionnaires de l'Etat et les ménages ayant plus de 3 enfants
- les ménages dont le revenu brut était inférieur au salaire social minimum de l'époque.

Les données que nous présentons plus loin, proviennent de l'exploitation de la première vague de ce panel socio-économique (référence = 1985).

L'échantillon comprend 2013 ménages (et 6046 individus, au total).

L'inférence des résultats en termes de population de ménages privés est autorisée; nous avons pris soin, en effet, de pondérer notre échantillon de base et -ainsi- de le rendre proportionnel (sur certaines variables) à la population de ménages recensée par l'Office national de la statistique(1).

- (b) Le seuil de pauvreté auquel nous nous référons dans le présent rapport, correspond à la définition officielle proposée par la Loi du 26.7.1986 (Loi qui crée un droit à un revenu minimum garanti au Luxembourg)-(2).

Du fait que cette loi est intervenue une année après la collecte des données auxquelles nous souhaitons l'appliquer, on a convenu de la procédure suivante:

- un revenu minimum garanti "théorique" a été calculé pour chaque ménage, en tenant compte :
 - . de la composition de celui-ci ;
 - . et du barème fixé par la Loi; mais ce barème a été ajusté sur l'indice courant de 1985; le tableau '1' fournit les éléments de base que nous avons utilisés pour le calcul de ce R.M.G. théorique de chaque ménage; dans le tableau '2', on trouvera le montant du R.M.G. théorique calculé pour différents types de ménages;
 - . conformément à la loi relative au R.M.G., on a ensuite calculé -pour chaque ménage- un revenu disponible immunisé d'un certain nombre d'articles [prestations familiales et aide sociale privée/publique];
 - . enfin, le revenu disponible immunisé de chaque ménage a été comparé au R.M.G. théorique de ce ménage; le résultat de cette opération permet de classer les ménages:
 - + selon qu'ils se situent en-dessous du seuil de pauvreté (solde négatif),
 - + selon qu'ils se situent au-dessus du seuil de pauvreté (solde positif).

(1) La variable de référence, utilisée pour cette procédure de pondération, est la typologie de ménages proposée par le STATEC. (STATEC, 1985, vol. 4, p. 17).

(2) Cf. plus loin, le chapitre III.

TABLEAU: 1 ELEMENTS DE BASE POUR LE CALCUL DU R.M.G.
THEORIQUE DU MENAGE

COMPOSITION DU MENAGE	INDEX = 100	INDEX = 412,02 AVRIL 1985
1 personne adulte	4.900	20.189
2e personne	1.800	7.416
à partir de la 3e personne	1.500	6.180
pour tout enfant	750	3.090
supplément pour une per- sonne impotente	1.370	5.649

LE DROIT OUVERT AUX ASCENDANTS POUR AUTANT QUE LE MENAGE SE SITUE AU-DESSUS
DE LA LIGNE DE PAUVRETE:

	<u>INDEX = 100</u>	<u>INDEX = 412,02</u>
1er ascendant	3.000	12.361
2e ascendant	1.500	6.180

TABEAU: 2

CALCUL DU R.M.G. THEORIQUE POUR QUELQUES MENAGES
TYPES (REF = AVRIL 1985)

TYPE DE MENAGE	MONTANT DU R.M.G. THEORIQUE
1) Ménage d'une personne	20.189
2) Couple, sans enfant	27.605
3) Couple, sans enfant + 1 ascendant	33.785
4) Couple, sans enfant, + 1 ascendant impotent	39.434
5) Couple, avec un enfant	30.695
6) Couple avec deux enfants	33.785
7) Couple avec trois enfants	36.875
8) Mère seule, avec un en- fant	23.279
9) Mère seule, avec deux enfants	26.369

- (c) Seules des comparaisons "approximatives" sont possibles entre les résultats acquis en 1985 et ceux provenant de l'étude réalisée par le C.E.S. en 1978: en effet, il n'existe pas de définition commune d'un seuil de pauvreté dans ces deux études(1).

2.2. Les ménages en situation de pauvreté :

Bilan établi pour l'année 1985 [Réf. Panel socio-économique C.E.P.S. - 1985].

2.21. Résultats globaux (cf. tableaux Nos. 3 et 4)

- Au total, 6.8% des ménages figurent sous le seuil officiel de pauvreté.
- L'aide sociale, qu'elle soit privée ou publique, concerne un effectif très faible de ménages (2.6% de l'ensemble).
- Parmi les ménages "pauvres", seuls 11.2% bénéficient de revenus provenant de l'aide sociale (cf. tableau '4').

**TABLEAU 3 : Répartition des ménages selon la ligne officielle de pauvreté au Luxembourg
[Réf. Echantillon pondéré - avril 1985]**

LIGNE OFFICIELLE DE PAUVRETE	CHIFFRES ABSOLUS	%
1. ménages pauvres	137	6.8
2. ménages non-pauvres	1 876	93.2
TOTAL	2 013	100.0

(1) En outre, l'échantillon défini dans l'étude du C.E.S. est fort restrictif par rapport à un échantillon représentatif de la population des ménages.

TABEAU 4 : Répartition de l'aide sociale selon que les ménages se situent au-dessus ou au-dessous du seuil officiel de pauvreté.

[Réf. Echantillon pondéré - Avril 1985]

Le budget du ménage comprend des revenus de l'aide sociale (privée/publique)	CLASSEMENT des ménages par rapport au seuil officiel de pauvreté		TOTAL
	ménages pauvres	ménages non pauvres	
	%	%	%
1. OUI	<u>11.2</u>	1.9	<u>2.6</u>
2. NON	88.2	98.1	97.4
Ensemble des ménages	100.0 (137)	100.0 (1876)	100.0 (2013)

2.22. Profil des ménages vivant sous le seuil officiel de pauvreté

Le tableau '5' fournit une vue synthétique des caractéristiques qui sont sur-représentées parmi les ménages "pauvres". En d'autres termes, ce tableau permet de se faire une idée plus précise quant au profil des ménages qui sont plus sensibles à la pauvreté telle que nous l'avons définie ici (1).

(1) Ce tableau a été construit à partir d'un inventaire des relations bivariées entre le seuil de pauvreté et une série de caractéristiques descriptives des ménages, présentées en Annexe (cf. tableaux A1 à A15).

Tableau '5' : Inventaire des caractéristiques sur-représentées
parmi les ménages "pauvres" (1)

CARACTERISTIQUES S'APPLIQUANT	
Au Chef de Ménage	Au Ménage
- <u>sexe</u> : féminin (et/ou) - <u>âge</u> : plus de 65 ans (et/ou) - <u>situation de famille</u> : célibataire ou veuf/veuve (et/ou) - <u>Position socio-économique</u> : . (recherche un emploi) . pensionné(e) pour invalidité . retraité(e) . tient le ménage	- Taille: 1 personne (et/ou) - <u>Typologie de ménages/familles</u>: . femme seule âgée de 15 à 64 ans, de plus de 64 ans : - ou homme seul, plus de 64 ans - ou 2 adultes âgés, ou 1 seul - ou familles monoparentales - <u>Nombre d'enfants</u> : . aucun - ou 3 enfants et plus (et/ou) - <u>Nombre de personnes en âge d'activité</u> . aucune (et/ou) - <u>Nombre de personnes âgées</u> : . 1 ou 2 personnes (et/ou) - <u>Nombre de personnes ayant un emploi</u> . aucune (et/ou) - <u>Nombre de personnes pensionnées pour invalidité ou retraitées</u> . 1 personne

(1) La valeur du R canonique entre ces caractéristiques du chef de ménage et du ménage, d'une part, et le classement des ménages selon le seuil officiel de pauvreté est égale à 0,38 (15.0% de variance expliquée)
[Réf. : analyse discriminante].

Chaque caractéristique signalée dans le tableau '5' élève -pour le ménage concerné- le risque de pauvreté. Evidemment, la conjonction de plusieurs de ces caractéristiques accroît encore ce risque.

- . L'examen de ce tableau indique que la pauvreté au Luxembourg se manifeste -de façon typique- au niveau des femmes isolées et/ou sans emploi.
- . En outre, la pauvreté apparaît aussi plus fréquemment dans les ménages composés de personnes âgées.

Selon ces deux points de vue, la pauvreté au Luxembourg se présente comme un phénomène qui concerne davantage les ménages composés de personnes qui se trouvent en-dehors du circuit du marché du travail:

- parce que ces personnes n'ont pas, pas encore ou n'ont plus d'emploi,
- parce que ces personnes sont pensionnées pour invalidité ou retraitées.

La problématique de la pauvreté qui se dégage de cette analyse, renvoie -en dernier ressort- à celle de la Redistribution publique des revenus.

Caractéristiques sur-représentées dans les ménages non pauvres

Mais, le fait qu'un membre du ménage dispose d'un emploi constitue manifestement une protection contre la pauvreté; cette protection est encore plus forte lorsqu'il s'agit d'un ménage "duo"(1) et devient absolue lorsque le C.M. a le statut d'employé(2).

Ceci ne signifie nullement que certains ménages dont le C.M. est actif, soient insensibles à la pauvreté; c'est ainsi que les ménages avec trois enfants à charge et plus sont plus vulnérables à la pauvreté que les autres ménages d'actifs : dès lors que le C.M. est "ouvrier".

2.23. La pauvreté et la distribution de l'aide sociale dans certains "groupes sociaux"

Lors du paragraphe précédent, nous avons tenté de définir les contours des ménages "plus vulnérables à la pauvreté", tels que ceux-ci peuvent être dégagés à la suite d'une analyse générale, appliquée à l'ensemble de l'échantillon.

Le tableau '6' présente une série d'informations permettant de préciser et de compléter cette première approche; nous pouvons, en effet, y examiner la situation de sept groupes sociaux dans lesquels la pauvreté est susceptible de s'actualiser davantage.

(1) C'est-à-dire : un ménage où le C.M. et son conjoint ont tous deux un emploi.

(2) Aucun ménage dont le C.M. est employé ne figure sous le seuil de pauvreté.

TABEAU 6 : Importance des ménages pauvres et incidence de l'aide sociale dans "certains groupes sociaux".

[Réf. Panel socio-économique C.E.P.S. 1985]

Groupe	Libellé du groupe	Importance du groupe dans l'ensemble de l'échantillon pondéré		Ménages qui perçoivent de l'aide sociale (privée/publique) (au total dans le groupe)	Ménages situés au-dessous du seuil officiel de pauvreté	Ménages situés au-dessous du seuil officiel de pauvreté qui bénéficient de l'aide sociale
		1	Chiffres absolus			
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Nr. 1	Personnes âgées (Ménages dont le C.M. est une personne âgée)	23.7	477	<u>3.9</u>	<u>15.8</u>	<u>15.8</u>
Nr. 2	Familles nombreuses (Ménages avec plus de deux enfants à charge)	6.3	126	0.7	7.5	6.0
Nr. 3	Ménages dont le C.M. est actif, ayant un revenu professionnel inférieur à 25 000 frs./mois	8.8	178	2.8	<u>14.9</u>	0.0
Nr. 4	Les femmes (Ménages dont le C.M. est une femme)	24.0	483	<u>6.5</u>	<u>12.1</u>	<u>21.4</u>
Nr. 5	Les parents uniques (Familles monoparentales)	1.94	39	0.0	11.5	0.0
Nr. 6	53. Retraités avant l'âge (limite = 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes) (Ménages dont le C.M. est retraité)	3.3	66	0.0	7.5	<u>17.8</u>
	55. Ménages dont le C.M. est pensionné pour invalidité	5.8	117	<u>6.4</u>	<u>16.5</u>	<u>23.7</u>
Nr. 7	Ménages dont le C.M. n'a pas la nationalité luxembourgeoise	21.0	422	3.3	7.0	4.6
Référence : Ensemble des ménages de l'échantillon pondéré [1985]		100.0	2 013	2.6	6.8	11.2

- . Globalement, les données fournies par le tableau '6' (cf. col. 4) rejoignent et renforcent la description des profils de ménages à plus haut risque de pauvreté qui a été proposée au paragraphe précédent. C'est, en particulier, le cas pour les groupes nos. 1, 4 et 6b (1).
- . Le tableau '6' permet, en outre, d'attirer notre attention sur la plus grande vulnérabilité à la pauvreté des ménages appartenant au groupe no. 3 (C.M. actif et revenu professionnel inférieur à 35 000 frs./mois), bien que l'importance relative de ce groupe dans l'échantillon soit très faible. Le même commentaire s'applique aussi au groupe no. 5 (dont l'importance relative est encore plus réduite).
Il convient, enfin, de signaler que nous n'observons pas de situations préoccupantes en ce qui concerne les groupes nos. 2, 6a et 7.
- . L'aide sociale (cf. col. 3) constituait une mesure exceptionnelle au Luxembourg au moment où nous avons collecté nos données (elle touchait, au total, 2.6% des ménages).
On notera, toutefois, que cette aide sociale est distribuée un peu plus fréquemment dans les groupes nos. 1, 4 et 6b.
- . C'est d'ailleurs dans ces trois groupes (mais aussi dans le groupe no. 6a) que l'on rencontre les plus forts pourcentages de ménages "pauvres" bénéficiant d'aide sociale (col. 5); cette première situation peut être opposée à celle des groupes nos. 2, 3 et 5 où aucun ménage pauvre ne dispose d'un revenu provenant de l'Aide sociale.

Les sans-abris

Enfin, le tableau '6' n'inclut aucune information relative à ce groupe. Il n'existe pas de chiffres précis concernant cette catégorie de citoyens.

(1) C'est-à-dire : Personnes âgées, Femmes, Pensionnés pour invalidité.

2.3. Evolution des situations de pauvreté entre 1978 et 1985

2.31. Ne disposant pas d'un instrument de mesure de la pauvreté commun aux deux études de référence, il nous est impossible de fournir des indications quantitatives sur l'évolution de la pauvreté au cours de cette période.

2.32. Malgré les divergences existant entre les deux études de référence(1), il est frappant de constater la ressemblance existant entre:

- d'une part, les ménages sur-représentés dans les zones de "précarité pécuniaire" (étude réalisée en 1978),
- et, d'autre part, les ménages sur-représentés au-dessous du seuil de pauvreté (étude réalisée en 1985).

Ces deux études conduisent à une conclusion similaire, à savoir: la vulnérabilité plus grande à la pauvreté des ménages présentant l'une ou l'autre des caractéristiques suivantes(2):

- . le budget du ménage dépend essentiellement de revenus provenant de la Redistribution publique;
- . le chef de ménage est plus souvent une femme, vivant seule;
- . le chef de ménage est plus souvent une personne âgée.(3)

2.33. Ces résultats indiquent donc une certaine stabilité -au cours de la période '78-85'- en ce qui concerne les caractéristiques des ménages vivant en situation de pauvreté.

La Loi du 26.7.86 est justement intervenue pour apporter une solution à de telles situations.

Actuellement, il est encore trop tôt pour entreprendre une évaluation de l'efficacité de cette loi. Ceci sera sans doute possible à partir de 1988.

(1) Ces divergences ont déjà été mentionnées au point 2.11.

(2) Isolément ou associées entre elles.

(3) On limite ici cet inventaire aux catégories de ménages les plus représentées en-dessous du seuil de pauvreté.

- 2.34 Il nous semble, par ailleurs, difficile d'envisager l'émergence de nouvelles formes de pauvreté ou de nouveaux groupes de pauvres au cours de cette même période. Les données dont nous disposons, ne se prêtent pas -en effet- à une approche aussi fine (1).

(1) Mais une telle approche est tout à fait possible à partir de 1985 et pour les années suivantes grâce -en particulier- au Panel socio-économique entrepris par le C.E.P.S.

A N N E X E

au chapitre 2

TABEAU: A1

MENAGES "PAUVRES ET NON-PAUVRES" SELON
LE SEXE DU CHEF DE MENAGE
(REF. ECHANTILLON PONDERE - AVRIL 1985)

REPARTITION DES MENAGES SELON LA LIGNE OFFICI- ELLE DE PAUVRETE	SEXE DU CHEF DE MENAGE		TOTAL %
	HOMMES %	FEMMES %	
1. peuvres	4,38	<u>13,1</u>	6,8
2. non peuvres	95,2	86,9	93,2
ENSEMBLE DES MENAGES (N = 2.013)	100,0 (1.530)	100,0 (483)	100,0 (2.013)

Chi-deux = 39,87 sign. à p = 0.000

Phi = 0.14

TABEAU: A2

MENAGES "PAUVRES ET NON PAUVRES" SELON
LA NATIONALITE DU CHEF DE MENAGE
(REF. ECHANTILLON PONDERE - AVRIL 1985)

REPARTITION DES MENAGES SELON LA LIGNE OFFICI- ELLE DE PAUVRETE	NATIONALITE DU CHEF DE MENAGE		TOTAL %
	luxembourgeoise %	autre %	
1. pauvres	6,7	7,1	6,8
2. non pauvres	93,3	92,9	93,2
ENSEMBLE DES MENAGES (N = 2.013)	100,0 (1.589)	100,0 (434)	100,0 (2.013)

Chi-deux = 6.7, n.s.

Phi = 0.06

TABEAU: A3

MENAGES "PAUVRES ET NON PAUVRES" SELON
L'AGE DU CHEF DE MENAGE
(REF. ECHANTILLON PONDERE - AVRIL 1985)

REPARTITION DES MENAGES SELON LA LIGNE OFFICI- ELLE DE PAUVRETE	AGE DU CHEF DE MENAGE					TOTAL %
	16 à 24 ans %	25 à 49 ans %	50 à 64 ans %	65 à 74 ans %	75 ans et plus %	
1. pauvres	4,4	3,4	6,9	<u>14,5</u>	<u>15,7</u>	6,8
2. non pauvres	95,6	96,6	93,1	85,5	84,3	93,2
ENSEMBLE DES MENAGES (N = 2.013)	100,0 (78)	100,0 (857)	100,0 (558)	100,0 (253)	100,0 (167)	100,0 (2.013)

Chi-deux = 63.18, sign. à p = 0.000

√ de Cramer = 0.18

TABLEAU: A4

MENAGES "PAUVRES ET NON PAUVRES" SELON LA SITUATION DE FAMILLE
DU CHEF DE MENAGE
(REF. ECHANTILLON PONDERE - AVRIL 1985)

REPARTITION DES MENAGES SELON LA LIGNE OFFICIELLE DE PAUVRETE	SITUATION DE FAMILLE DES C.M.					TOTAL
	CELIBATAIRE	MARIES (EES)	SEPARÉS (EES)	DIVORCES (EES)	VEUFS (VEUVES)	
	%	%	%	%	%	%
1. pauvres	<u>11,3</u>	4,6	3,5	7,2	<u>11,8</u>	6,8
2. non pauvres	88,7	95,4	96,5	92,8	88,2	93,2
ENSEMBLE DES MENAGES	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(N = 2.013)	(246)	(1.296)	(36)	(70)	(364)	(2.013)

Chi-deux = 32.4

sign. à p = 0.000

√ de Cramer = 0.13

TABLEAU: A5

MENAGES "PAUVRES ET NON PAUVRES" SELON LE STATUT (PROFESSIONNEL)
DU CHEF DE MENAGE
(REF. ECHANTILLON PONDERE - AVRIL 1985)

REPARTITION DES MENAGES SELON LA LIGNE OFFICI- ELLE DE PAUVRETE	S T A T U T DU CHEF DE MENAGE						TOTAL
	ACTIF (a un emploi) (1) %	RECHERCHE un emploi (2) %	PENSIONNE pour invalidité (3) %	RETRAITE (4) %	TIENT le ménage (5) %	AUTRES situations (6) %	
1. pauvres	2,3	<u>66,0</u>	<u>16,5</u>	<u>11,0</u>	<u>14,3</u>	66,7	6,8
2. non pauvres	97,7	34,0	83,5	89,0	85,7	33,3	93,2
ENSEMBLE DES MENAGES (N = 2.013)	100,0 (1.268)	100,0 (20)	100,0 (117)	100,0 (381)	100,0 (224)	100,0 (3)	100,0 (2.013)

Chi-deux = 208.9 sign. à p = 0.000 V de Cramer = 0.32

TABLEAU: A6

MENAGES "PAUVRES ET NON PAUVRES", SELON LE TYPE D'OCCUPATION
 DU CHEF DE MENAGES(C.M. actifs uniquement)
 (REF. ECHANTILLON PONDERE - AVRIL 1985)

REPARTITION DES MENAGES SELON LA LIGNE OFFICIELLE DE PAUVRETE	TYPE D'OCCUPATION DU C.M.			TOTAL
	INDEPENDANTS %	OUVRIERS (Y COMPRIS AIDANTS) %	EMPLOYES %	
1. pauvres	2,8	4,0	-	2,3
2. non pauvres	97,2	96,0	100,0	97,7
ENSEMBLE DES MENAGES DONT LE C.M. EST "ACTIF" (N = 1.268)	100,0 (167)	100,0 (609)	100,0 (492)	100,0 (1.268)

Chi-deux = 116.8 sign. à p = 0.000 √ de Cramer = 0.18

TABLEAU: A7

MENAGES "PAUVRES ET NON PAUVRES" SELON LA TAILLE DU MENAGE
(REF. ECHANTILLON PONDERE - AVRIL 1985)

REPARTITION DES MENAGES SELON LA LIGNE OFFICIELLE DE PAUVRETE	TAILLE DU MENAGE								TOTAL %
	1 pers. %	2 pers. %	3 pers. %	4 pers. %	5 pers. %	6 pers. %	7 pers. %	8 pers. et plus %	
1. pauvres	<u>15,1</u>	7,0	2,7	3,0	4,0	3,8	6,3	13,3	6,8
2. non pauvres	84,9	93,0	97,3	97,0	96,0	96,2	93,7	86,7	93,2
ENSEMBLE DES MENAGES (N = 2.013)	100,0 (418)	100,0 (570)	100,0 (391)	100,0 (372)	100,0 (150)	100,0 (72)	100,0 (25)	100,0 (15)	100,0 (2.013)

Chi-deux = 68.78, sign. à p = 0.000 V de Cramer = 0.18

TABLEAU: A8

MENAGES "PAUVRES ET NON PAUVRES" SELON LE NOMBRE DE
PERSONNES EN AGE D'ACTIVITE (*)
(REF. ECHANTILLON PONDERE - AVRIL 1985)

REPARTITION DES MENAGES SELON LA LIGNE OFFICIELLE DE PAUVRETE	NOMBRE DE PERSONNES EN AGE D'ACTIVITE DANS LE MENAGE				TOTAL %
	AUCUNE %	UNE PERSONNE %	DEUX PERSONNES %	TROIS PERSONNES et plus %	
1. pauvres	<u>18,5</u>	6,1	4,2	1,7	6,8
2. non pauvres	81,5	93,9	95,8	98,3	93,2
ENSEMBLE DES MENAGES	100,0 (383)	100,0 (368)	100,0 (901)	100,0 (361)	100,0 (2.013)

(*) AGES DE 25 A 59 ANS (FEMMES) OU DE 25 A 64 ANS (HOMMES), OU AGEES DE MOINS DE 25 ANS SI LA PERSONNE A DEJA TRAVAILLE, TRAVAILLE OU PERCOIT DES INDEMNITES DE CHOMAGE.

Chi-deux = 108.5 sign. à p = 0.000 V de Cramer = 0.23

TABLEAU: A9

MENAGES "PAUVRES ET NON PAUVRES" SELON LE NOMBRE D'ENFANTS
AGES DE MOINS DE 25 ANS (ET N'AYANT JAMAIS TRAVAILLE)
(REF. ECHANTILLON PONDERE - AVRIL 1985)

REPARTITION DES MENAGES SELON LA LIGNE OFFICIELLE DE PAUVRETE	NOMBRE D'ENFANTS DANS LE MENAGE (*)				TOTAL
	AUCUN %	UN ENFANT %	DEUX ENFANTS %	TROIS ENFANTS et plus %	
1. pauvres	<u>8,7</u>	2,3	4,5	<u>7,3</u>	6,8
2. non pauvres	91,3	97,7	95,5	92,1	93,2
ENSEMBLE DES MENAGES	100,0 (1.196)	100,0 (406)	100,0 (284)	100,0 (127)	100,0 (2.013)

(*) AGES DE MOINS DE 25 ANS ET N'AYANT JAMAIS TRAVAILLE

Chi-deux = 29.5 sign. à p = 0.000 V de Cramer = 0.12

TABLEAU: A10

MENAGES "PAUVRES ET NON PAUVRES", SELON LE NOMBRE DE PERSONNES
 AYANT UN EMPLOI DANS LE MENAGE
 (REF. ECHANTILLON PONDERE - AVRIL 1995)

REPARTITION DES MENAGES SELON LA LIGNE OFFICIELLE DE PAUVRETE	N O M B R E D E S P E R S O N N E S AVEC EMPLOI DANS LE MENAGE				TOTAL
	AUCUNE %	UNE %	DEUX %	TROIS ET PLUS %	
1. pauvres	<u>18,6</u>	3,5	1,4	-	6,8
2. non pauvres	81,4	96,5	98,6	100,0	93,2
ENSEMBLE DES MENAGES	100,0 (543)	100,0 (837)	100,0 (494)	100,0 (139)	100,0 (2.013)

Chi-deux = 166.9 (d.d.l = 6) sign. à p = 0.000 V de Cramer = 0.29

TABLEAU: A11

MENAGES "PAUVRES ET NON PAUVRES", SELON LE NOMBRE DE PERSONNES
AGEES (*) DANS LE MENAGE
(REF. ECHANTILLON PONDERE - AVRIL 1985)

REPARTITION DES MENAGES SELON LA LIGNE OFFICIELLE DE PAUVRETE	NOMBRE DE PERSONNES AGEES DANS LE MENAGE				TOTAL
	AUCUNE	UNE PERSONNE AGEE	DEUX PERSONNES AGEES	TROIS PERSONNES AGEES ET PLUS	
	%	%	%	%	%
11. pauvres	4,3	<u>12,2</u>	<u>11,9</u>	-	6,8
2. non pauvres	95,7	87,8	88,1	100,0	93,2
ENSEMBLE DES MENAGES	100,0 (1.354)	100,0 (467)	100,0 (184)	100,0 (9)	100,0 (2.013)

Chi-deux = 42.8 sign. à p = 0.000 V de Cramer = 0.15

(*) hommes: plus de 64 ans
femmes: plus de 59 ans

TABLEAU: A12

MENAGES "PAUVRES ET NON PAUVRES", SELON LE NOMBRE DE PERSONNES
RETRAITEES OU PENSIONNEES PAR INVALIDITE
(REF. ECHANTILLON PONDERE - AVRIL 1985)

REPARTITION DES MENAGES SELON LA LIGNE OFFICIELLE DE PAUVRETE	N O M B R E D E P E R S O N N E S R E T R A I T E E S O U P E N S I O N N E E S P O U R I N V A L I D I T E D A N S L E M E N A G E				TOTAL
	AUCUNE	UNE	DEUX	TROIS ET PLUS	
	%	%	%	%	%
1. pauvres	5,1	<u>11,8</u>	5,7	-	6,8
2. non pauvres	94,9	88,2	94,3	100,0	93,2
ENSEMBLE DES MENAGES	100,0 (1.421)	100,0 (519)	100,0 (67)	100,0 (6)	100,0 (2.013)

Chi-deux = 27.4, sign. à p = 0.000 V de Cramer = 0.12

TABLEAU: A13

MENAGES "PAUVRES ET NON PAUVRES", SELON QUE LE C.M. ET SON CONJOINT
ONT TOUTS DEUX UN EMPLOI OU NON
(REF. ECHANTILLON PONDERE - AVRIL 1985)

REPARTITION DES MENAGES SELON LA LIGNE OFFICIELLE DE PAUVRETE	LE CHEF DE MENAGE ET SON CONJOINT ONT TOUTS LES DEUX UN EMPLOI		TOTAL
	OUI %	NON %	%
1. pauvres	0,9	8,0	6,8
2. non pauvres	99,1	92,0	93,2
ENSEMBLE DES MENAGES	100,0 (334)	100,0 (1.679)	100,0 (2.013)

Chi-deux = 122.8, sign. à p = 0.000

Phi = 0.24

TABLEAU: A14

REPARTITION DES MENAGES "PAUVRES ET NON PAUVRES"
 SELON LA TYPOLOGIE DE MENAGES NO 2 (ENFANT =
 MOINS 15 ANS, PERSONNES ACTIVES, PERSONNES AGEES)
 (REF. ECHANTILLON PONDERE - AVRIL 1985)

TYPES DE MENAGES	REPARTITION DES MENAGES SELON LA LIGNE OFFICIELLE DE PAUVRETE (EN %)		TOTAL	
	MENAGES PAUVRES	MENAGES NON PAUVRES	%	CHIFFRES RESOLUS
1. <u>Un homme</u> , âgé de 15 à 64 ans	3,5	96,5	100,0	107
2. <u>Une femme</u> , âgée de 15 à 64 ans	<u>15,1</u>	84,9	100,0	125
3. <u>Un homme</u> , âgé de plus de 64 ans	12,9	87,1	100,0	34
4. <u>Une femme</u> , âgée de plus de 64 ans	<u>23,7</u>	76,3	100,0	150
5. <u>Deux adultes</u> , âgées de 15 à 64 ans	4,7	95,3	100,0	351
6. <u>Deux adultes</u> , âgées, ou un seul	<u>10,6</u>	89,4	100,0	
7. <u>Un adulte et un enfant</u>	<u>17,6</u>	82,4	100,0	21
8. <u>Deux adultes et un enfant</u>	3,5	96,5	100,0	204
9. <u>Deux adultes et deux enfants</u>	2,8	97,2	100,0	165
10. <u>Deux adultes et 3 à 6 enfants</u>	7,0	93,0	100,0	50
11. <u>Trois adultes et au moins un enfant</u>	4,9	95,1	100,0	216
12. <u>Trois adultes, seuls</u>	1,5	98,5	100,0	380
ENSEMBLE DES MENAGES	6,8	93,2	100,0	2.013

Chi-deux = 122.8 sign. à p = 0.000

V de Cramer = 0.25

TABEAU: A15

MENAGES "PAUVRES ET NON PAUVRES" SELON
LA TYPOLOGIE FAMILIALE

(SEF. ECHANTILLON PONDERE - AVRIL 1995)

TYPOLOGIE FAMILIALE	REPARTITION DES MENAGES SELON LA LIGNE OFFICIELLE DE PAUVRETE (EN %)		TOTAL	
	MENAGES PAUVRES	MENAGES NON PAUVRES	%	CHIFFRES RESOLUS
10. <u>Ménages nonfamiliex</u>	<u>13,3</u>	86,7	100,0	507
20. <u>Familles tales</u>	<u>11,5</u>	88,5	100,0	39
30. <u>Père ou mère + 1 en- fant adulte</u>	2,7	97,3	100,0	85
31. <u>Père ou mère + 1 en- fant adulte + 1 en- fant à charge</u>	8,5	91,5	100,0	25
40. <u>Familles nucléaires</u>	8,3	91,7	100,0	384
41. <u>Familles nucléaires, avec un enfant à charge</u>	2,7	97,3	100,0	221
42. <u>Familles nucléaires, avec deux enfants à charge</u>	3,9	96,1	100,0	211
43. <u>Familles nucléaires, avec trois enfants à charge, ou plus</u>	6,4	93,6	100,0	21
50. <u>Familles claniques, (3 adultes ou plus)</u>	1,3	98,7	100,0	226
51. <u>Familles claniques, avec un enfant à charge</u>	1,7	98,3	100,0	143
52. <u>Familles claniques, avec deux enfants à charge</u>	4,4	95,6	100,0	32
53. <u>Familles claniques, avec trois enfants à charge</u>	4,9	95,1	100,0	36
ENSEMBLE DES MENAGES	6,9	93,1	100,0	2.013

Chi-deux = 65,4 sign. à p = 0.000 V de Cramer = 0.18

III. MESURES GOUVERNEMENTALES

Description et intentions de la LOI DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE
et sur le REVENU MINIMUM GARANTI du 26 juillet 1986

3.1. Bref historique

En matière de protection sociale, la préoccupation principale au Grand-Duché s'était axée surtout sur le développement de la Sécurité sociale.

Celle-ci visait à assurer :

- soit des revenus de remplacement lorsque l'incapacité de travail ou le chômage empêchait l'acquisition de revenus normaux provenant d'une activité professionnelle,
- soit des revenus de complément lorsque le niveau de vie se trouvait affecté par l'existence de certaines charges, soins de santé ou charges de famille.

Comme un certain nombre de citoyens n'entraient pas dans ce cadre et que tous les régimes de sécurité sociale ne pouvaient répondre de façon adéquate à toutes les situations en matière de protection sociale, on instaura en 1960, le Fonds national de solidarité avec pour mission principale de prêter des pensions de solidarité.

Malgré cela, le système luxembourgeois n'a pas réussi à conférer à tous les citoyens une protection suffisante contre des événements qui peuvent les priver de moyens d'existence.

En effet, certaines mesures législatives en faveur des gens pauvres restent sans effet parce qu'elles sont conçues en fonction d'un revenu qui justement leur fait défaut, l'impossibilité, par ex., de verser leur cotisation à une assurance maladie malgré le droit de tous à y être affiliés.

3.2. La Loi assurant un droit à un R.M.G.

Ces dispositions se sont concrétisées dans la Loi du 26 juillet 1986:

- en créant un droit à un revenu minimum garanti;
- en instituant un Service national d'action sociale;
- en modifiant la Loi du 30 juillet 1960 concernant la création d'un Fonds national de solidarité.

3.2.1. Description et fonctionnement de la Loi

L'intention du législateur et les effets de la Loi

Contre la pauvreté de revenu, la loi donne la garantie d'un minimum de ressources pour chaque ménage vivant au pays.

Cette garantie généralisée est accordée à chacun, abstraction faite de toute cause pouvant être à la base de l'insuffisance de ressources.

Cela veut dire que la Loi protège dorénavant contre le pire personnes qui satisfont à ces conditions; c'est-à-dire, s'il leur arrive un jour, pour quelque raison que ce soit, de tomber en dessous du revenu mensuel qui leur est garanti par la Loi, l'Etat est obligé de combler la différence endéans les trente jours qui suivent la demande aussi longtemps que la situation persiste. Le grand avantage de cette approche universaliste réside dans le fait que l'aide survient avant que le processus de paupérisation ne soit enclenché. Un certain niveau de vie, à partir duquel le retour à une situation normalisée est plus facile à réaliser, est maintenu.

Détermination du REVENU MINIMUM GARANTI

La détermination du niveau absolu de ce revenu minimum garanti (R.M.G.) s'est faite par rapport à l'ensemble des prestations sociales actuellement en vigueur et qui avaient façonné jusqu'à présent toute la politique sociale en la matière.

Il a été tenu compte ainsi de la plupart des prestations sociales existantes, à savoir les prestations du Fonds national de Solidarité, 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.

Un seuil de base a été ainsi établi qui précise le montant du complément à allouer ainsi que les bénéficiaires possibles. Ce seuil a été déterminé avec une certaine prudence et aussi avec l'intention de le revoir et de mieux l'aménager après un certain délai d'expérience.

Le niveau du R.M.G. mensuel varie suivant la composition du ménage. Il est calculé par addition des montants suivants:

(situation au 1.5.1987 / indice 428.67)

- pour un ayant-droit: 21 005 Flux.
- pour un deuxième ayant-droit: 7 716 Flux.
- pour chaque ayant-droit subséquent: 6 430 Flux.
- pour chaque enfant mineur: 3 215 Flux.

Ainsi, par exemple, une famille de 2 parents avec 2 enfants a droit à $21\,500 + 7\,716 + (2 \times 3\,215) = 35\,151$ Flux.

De ce montant, on déduit encore 2,35% comme cotisation à l'assurance maladie.

Quant aux prestations à allouer, elles se matérialisent dans un complément représentant la différence entre le revenu minimum garanti défini en fonction des ayant-droits composant la communauté domestique et le revenu global des personnes qui composent cette communauté.

Outre ce complément, un certain nombre de mesures connexes ou subsidiaires sont prévues concernant surtout les soins de santé, ou lorsqu'une simple aide financière ne suffit pas.

I N T E N T I O N S principales de la loi

Une des intentions principales de cette loi est de lier l'assistance sociale à la garantie du revenu minimum, afin de créer les conditions d'un possible maintien ou de la réinsertion de l'assisté dans le cadre normal, milieu ouvert ou familial.

Elle vise ainsi à présenter à tous une chance de vivre, à terme, de son travail et par ses propres moyens, d'affranchir peu à peu l'assisté de l'aide publique.

Le SERVICE NATIONAL D'ACTION SOCIALE

C'est ainsi qu'intervient ce nouvel organisme qu'est le Service national d'action sociale.

Dirigé par le commissaire de gouvernement à l'action sociale, il a pour mission avant tout d'assurer l'exécution des mesures sociales complémentaires et de coordonner l'action des offices sociaux existants et des associations et oeuvres à caractère social.

Il assure, en outre, le secrétariat du Comité interministériel composé des ministres ayant dans leurs attributions la sécurité sociale, la solidarité sociale et le travail, ainsi que du Conseil supérieur chargé de dresser l'état des besoins en matière sociale et de proposer les voies et moyens d'y remédier.

Ce Conseil supérieur est composé de membres du Gouvernement, d'un représentant du Fonds national de solidarité, de membres désignés par les présidents des offices sociaux, par les syndicats les plus représentatifs, par les professionnels du travail social, par les associations gérant des services dans le domaine de l'action sociale et par les organisations d'employeurs.

Innovation, s'il en est, ce Service national d'action sociale est destiné à jouer un rôle-clé dans le bon fonctionnement de l'application de la loi.

Les structures d'application de la Loi

En effet, clair dans son principe essentiel de lutte contre la pauvreté, où il se refuse à considérer comme définitive la situation de l'indigent ou de l'assisté, le Gouvernement s'est également donné les moyens d'y remédier avec efficacité.

C'est ainsi qu'il a opté pour une structure double: un réseau local, assisté, coordonné et dynamisé, au besoin, par un groupe de spécialistes au sein du Ministère du ressort, d'une part, et d'autre part, une institution centrale garante de la rigueur administrative dans l'application de la loi au-delà d'éventuelles connivences locales.

Au lieu d'une structure administrative entièrement nouvelle, il s'est résolu à s'appuyer sur les organes et organismes existants, à savoir le Fonds national de solidarité et les bureaux de bienfaisance redénommés offices sociaux.

La mission de ces derniers s'en trouve redéfinie et élargie afin de leur donner un rôle actif dans la détection et le suivi des situations de détresse. On leur demande d'entreprendre un travail social actif auprès des ménages démunis et de veiller à ne pas dégénérer en une instance à caractère purement administratif.

Par ailleurs, les compétences respectives des offices sociaux et du Fonds national de solidarité sont bien délimitées.

Les offices sociaux traitent les cas où la situation de détresse momentanée, résulte des aléas de l'existence ainsi que ceux nécessitant un suivi social.

La mission qui leur est impartie dans le cadre de la Loi sous rubrique, est définie à l'article 38 et comporte tous les domaines d'un travail social communautaire pour l'exécution duquel l'Office social s'assure la collaboration de personnes et d'instances compétentes de son ressort. L'ancienne législation sur les domiciles de secours n'ayant pas été abrogée, cet instrument reste disponible pour les cas de personnes qui ne tombent pas encore sous les effets du R.M.G. ou encore pour les ayants droit qui, pour différentes raisons (par ex. endettement), ont besoin d'une aide supplémentaire, au-delà du RMG.

Le Fonds national de solidarité reprend tous les cas où la situation sociale est quasi immuable, le manque de ressources provenant de pensions ou de rentes insuffisantes.

Tout comme pour les Offices sociaux, le Fonds national de solidarité est compétent pour les demandes qui lui sont adressées.

Cependant, le demandeur peut choisir entre deux organismes compétents, l'un lui étant normalement plus familier, l'autre plus anonyme.

Les deux organismes sont complémentaires dans le sens que l'un, en l'occurrence l'Office social, est plus flexible et plus direct, tandis que l'autre, à savoir le Fonds national de solidarité, possède des moyens plus efficaces de contrôle, du fait de son accès aux données enregistrées par le Centre Informatique de la Sécurité sociale.

Limitations au droit de la Loi et abus possibles

Un dernier point reste à souligner, celui des limitations au droit de cette Loi du revenu minimum garanti, visant à empêcher certains abus possibles.

1. Il est demandé d'être domicilié au Grand-Duché et d'y avoir résidé depuis au moins dix ans.
2. Il faut, en outre, être âgé d'au moins trente ans.
3. Il faut, enfin, être disponible au marché de l'emploi et du travail.

Cependant, les points 2 et 3 admettent des exceptions pour ceux qui n'en remplissent pas les conditions.

C'est ainsi que peuvent également prétendre au revenu minimum garanti:

- a) les personnes âgées de plus de soixante ans.
- b) les personnes qui, inaptes au travail par suite de maladie ou d'infirmités, ne sont pas en état de gagner leur vie dans les limites prévues par la loi, moyennant une occupation appropriée à leurs forces et à leurs aptitudes. On peut cependant, leur demander de se soumettre soit à des cours de recyclage, soit à une mise au travail ou à une insertion professionnelle appropriées.
- c) l'un des parents qui élève un ou plusieurs enfants ou un enfant handicapé pour lesquels il touche des allocations familiales. Cependant, si les enfants sont en âge de scolarité obligatoire et pour autant que l'intérêt des enfants ne s'y oppose pas, on peut aussi lui demander de se soumettre à des cours de recyclage ou à une mise au travail, ou à une insertion professionnelle.

Conclusion

Bien appliquée et mise en oeuvre avec la souplesse voulue, cette Loi semble apte à couvrir les besoins essentiels des habitants du Grand-Duché où pour la première fois dans l'Histoire, l'Etat assume un rôle actif dans le domaine de l'action sociale. L'avenir dira à quel point (1).

(1) On trouvera en annexe les organigrammes concernant l'organisation et l'application de la loi du 26.7.86.

3.2.2. Quelles priorités ces mesures accordent-elles ?

Comme on le voit, cette Loi accorde la priorité à l'aide financière et aux services d'assistance sociale dont la mission est redéfinie et élargie.

Surtout, le suivi de l'assistance sociale semble être une de ses principales préoccupations et vise à rendre, à plus ou moins long terme, l'assisté indépendant de l'aide accordée.

Les dispositions de la Loi, notamment, subordonnant le versement du revenu à la mise au travail du bénéficiaire, se veulent positives dans leur visée.

En effet, cette mise au travail doit s'effectuer dans des conditions bien précises, afin de ne toucher le marché normal du travail qu'à sa marge et surtout éviter de créer une réserve de main-d'oeuvre sous-payée.

Ce qu'on veut, c'est assurer par le passage progressif d'un secteur protégé vers une entrée épisodique et surveillée dans le secteur concurrentiel, un programme de mise au travail pouvant préparer et favoriser l'insertion dans le monde du travail de personnes que leur situation sociale met en mauvaise posture (jeunes issus de milieux marginaux, chômeurs en fin de droit, femmes seules ayant interrompu leur activité professionnelle pendant le mariage ou n'en ayant jamais eue, handicapés aussi peut-être).

Pour tous ceux-là, se retrouve ici une possibilité très réelle de vivre, au bout d'un temps, de leur travail sans plus l'aide de personne.

Cependant, la limite de la condition d'âge, garantissant -sauf exception- le revenu minimum garanti à partir seulement de trente ans, pose un problème.

Pour être complète, la Loi devrait s'étendre aussi à l'éducation et à la création d'emplois supplémentaires, comme nous l'avons déjà laissé entendre dans nos conclusions de 1.2.

Cependant, en ce qui concerne la Création d'Emplois,

1. Il faut rappeler tout d'abord, sans vouloir entrer dans trop de détails, qu'au moment de la crise, la restructuration dans la métallurgie s'est accomplie sans licenciements et sans inconvénients massifs pour les salariés, grâce aux diverses dispositions gouvernementales de la Loi anti-crise et à l'impôt de solidarité.
2. Il faut observer, ensuite, que le Chômage au Luxembourg, comparé aux pays voisins, est relativement faible.

Voici, pour les dernières années, les chiffres:

	1983	1984	1985	1986
Chômeurs complets indemnisés	1 362	1 404	1 330	1 047*
Demandes d'emploi non satisfaites	2 476	2 695	2 595	2 290
Taux de chômage	1.6%	1.7%	1.7%	1.4%

* octobre 1986.

En outre, une importante réforme est en préparation, visant à élargir la mission du FONDS DE CHOMAGE qui s'appellera dorénavant FONDS POUR L'EMPLOI.

Il s'occupera ainsi de plus en plus de la réinsertion des chômeurs dans la vie active et de leur reconversion.

Ce Fonds deviendrait également compétent pour des formations professionnelles, en dehors des structures d'éducation professionnelle déjà existantes.

En outre, il est prévu une section particulière pour rassembler tous les crédits budgétaires destinés à alimenter les organismes s'occupant de formation professionnelle.

Enfin, il est projeté un élargissement des programmes de travaux d'utilité publique. Les chômeurs astreints à de tels travaux bénéficieront d'une indemnité complémentaire. Désormais, un demandeur d'emploi n'aura plus besoin d'attendre la fin de sa période de stage avant de pouvoir être affecté à un travail déclaré d'utilité publique et de pouvoir toucher une indemnité de chômage.

Parallèlement, ce projet de Loi s'accompagne d'une réforme des structures du fonds de chômage et envisage également l'amélioration de différentes prestations, celles notamment concernant les chômeurs plus âgés "difficiles à placer" ou les demandeurs d'emploi ayant charge d'au moins un enfant.

Cette nouvelle Loi et cette réforme de l'ancien Fonds de chômage se présentent dans leur ensemble comme très positives.

3.3. Mesures complémentaires prises par les organisations non-gouvernementales

L'aide privée aux pauvres et aux indigents a depuis longtemps existé au Grand-Duché et bien des organismes s'en occupent encore activement: la Caritas et la Conférence de St. Vincent de Paul, la Ligue Luxembourgeoise contre la Tuberculose et la Croix Rouge Luxembourgeoise, la Ligue d'Hygiène mentale, l'Amiperas, Femmes en Détresse, les Alcooliques Anonymes, SOS-Détresse, Foyer de la Femme, Maison pour Femmes battues, Foyer pour femmes abandonnées, Mouvement ATD-Quart Monde, Asti, Inter-Actions Faubourgs, Centre Nossbiert, Atelier Zeralda, le Comité National de Défense sociale, etc., etc...

Tous ces groupements, anciens ou plus récents, grands ou petits, prennent en charge des besoins non couverts directement par les pouvoirs publics, qu'il s'agisse des personnes âgées, de l'accueil ou de l'intégration des travailleurs étrangers, d'une assistance juridique ou autre, de l'aide aux futures mères et aux femmes en détresse, de services orientés vers la santé mentale, d'organisations créées dans le but d'aider les personnes physiquement ou mentalement handicapées, d'aide médico-sociale de tous genres, d'aide familiale et d'assistance matérielle; toute la gamme actuelle des aides possibles y est représentée.

Ce qui est important à relever, c'est qu'un certain nombre de ces organisations ont pris conscience des besoins nouveaux et développé de nouvelles initiatives. De nouvelles organisations aussi ont surgi qui prennent en charge des créneaux de besoins nouvellement surgis.

Dans ce contexte, il faut souligner encore l'importance de la collaboration de plus en plus étroite entre l'Etat et les institutions privées, qui de plus en plus souvent, sont conventionnées par l'Etat. Le Ministère de la Famille a joué un rôle important dans cette évolution.

C'est ainsi qu'il vient de présenter trois projets luxembourgeois récents: celui d'Inter-Actions Faubourgs et de sa structure d'encadrement socio-économique des jeunes chômeurs qui vise à remettre au travail des jeunes issus de milieux défavorisés, celui de Femmes en Détresse pour le Centre de formation de familles mono-parentales et celui d'Aide Familiale-Aide Senior pour un programme Troisième Age destiné à éviter la marginalisation des personnes âgées dans les régions rurales.

3.4. L'ampleur et l'efficacité de ces mesures

Importantes dans leur rôle complémentaire et non négligeables, ces mesures sont, cependant, difficilement chiffrables en l'état actuel des choses.

Certains projets subsidiés par la C.E. et le Gouvernement luxembourgeois feront l'objet d'une évaluation future (en 1988).

C o n c l u s i o n s

- 1° La comparaison des données disponibles en 1978 et 1985 indique -d'une façon très générale- que la composition des ménages à risque de pauvreté ne s'est pas profondément modifiée au cours de cette période.
- 2° Cette première conclusion doit être nuancée en tenant compte du fait qu'il est impossible -faute de données nécessaires- d'établir le même diagnostic pour chaque groupe social spécifique [à l'instar de celui qui est présenté -pour l'année 1985- dans le chapitre 2, tableau '6'].

A la question "Observe-t-on l'apparition de "nouveaux" groupes de pauvres au Luxembourg?", nous répondrons comme suit:

- 1/ Non; si l'on se place au niveau général des données disponibles pour la période 78-85;
- 2/ non: sous réserve, en ce qui concerne les groupes sociaux spécifiques.

Cette seconde réponse négative semble justifiée si l'on considère le contexte économique propre au Luxembourg, et -plus particulièrement- le taux de chômage très faible qui est enregistré pour ce pays (cf. la stabilité de ce taux au cours des dernières années).

- 3° L'évaluation du phénomène de pauvreté -établie pour 1985- est plus précise et plus nuancée.

Pour cette année-là, nous avons pu calculer un seuil officiel de pauvreté selon lequel 6.8% des ménages résidant au Luxembourg vivaient en situation de pauvreté.

En première analyse, il semble que la plupart de ces ménages "pauvres" correspondent à des catégories pour lesquelles la protection sociale serait insuffisante.

Or, la Loi du 26 juillet 1986 -instaurant un droit à un revenu social minimum- a mis en place différentes mesures dont l'objectif est justement de suppléer à de telles situations. L'effet de ce nouveau dispositif devrait, à partir de 1987, réduire les pourcentages de ménages pauvres cités plus haut.

- 4° Depuis 1985, le Gouvernement luxembourgeois a commandité et finance les études longitudinales réalisées par le C.E.P.S.

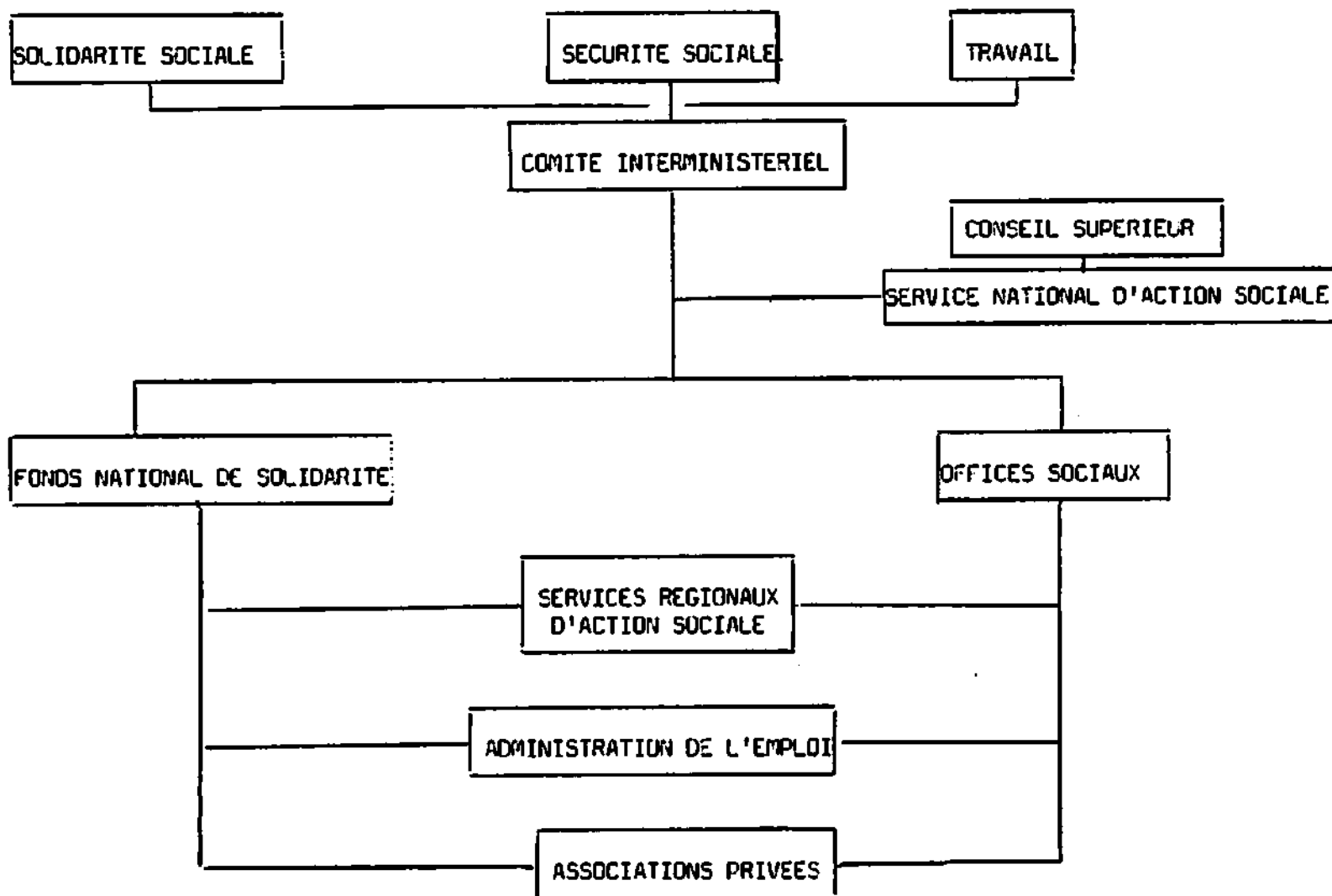
Grâce à ces études, on dispose désormais d'un instrument d'observation permanent qui permet:

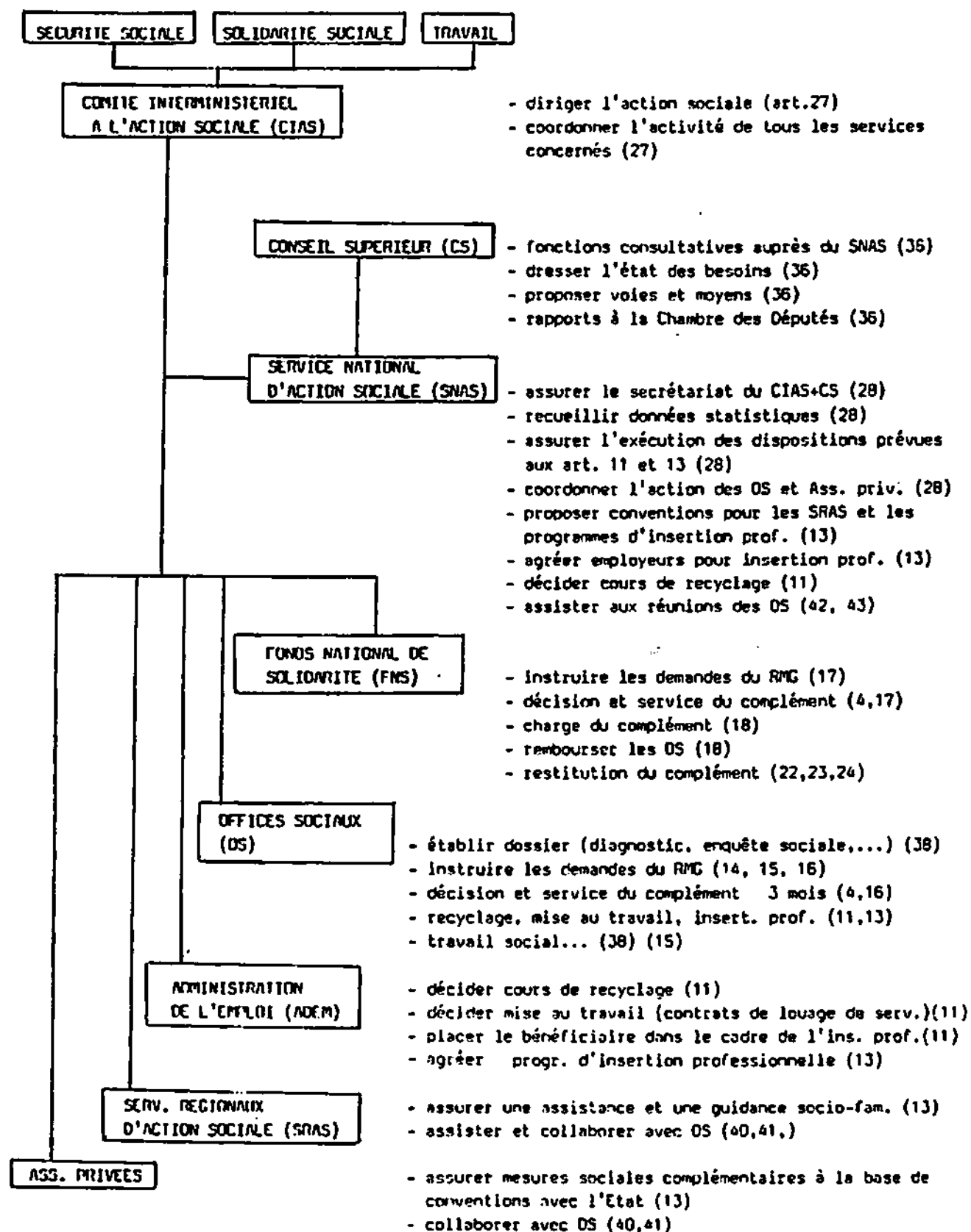
- . de suivre, année par année, l'évolution de la pauvreté dans le pays,
- . et d'évaluer, en particulier, l'efficacité de la Loi sur le Revenu social Minimum Garanti.

A N N E X E

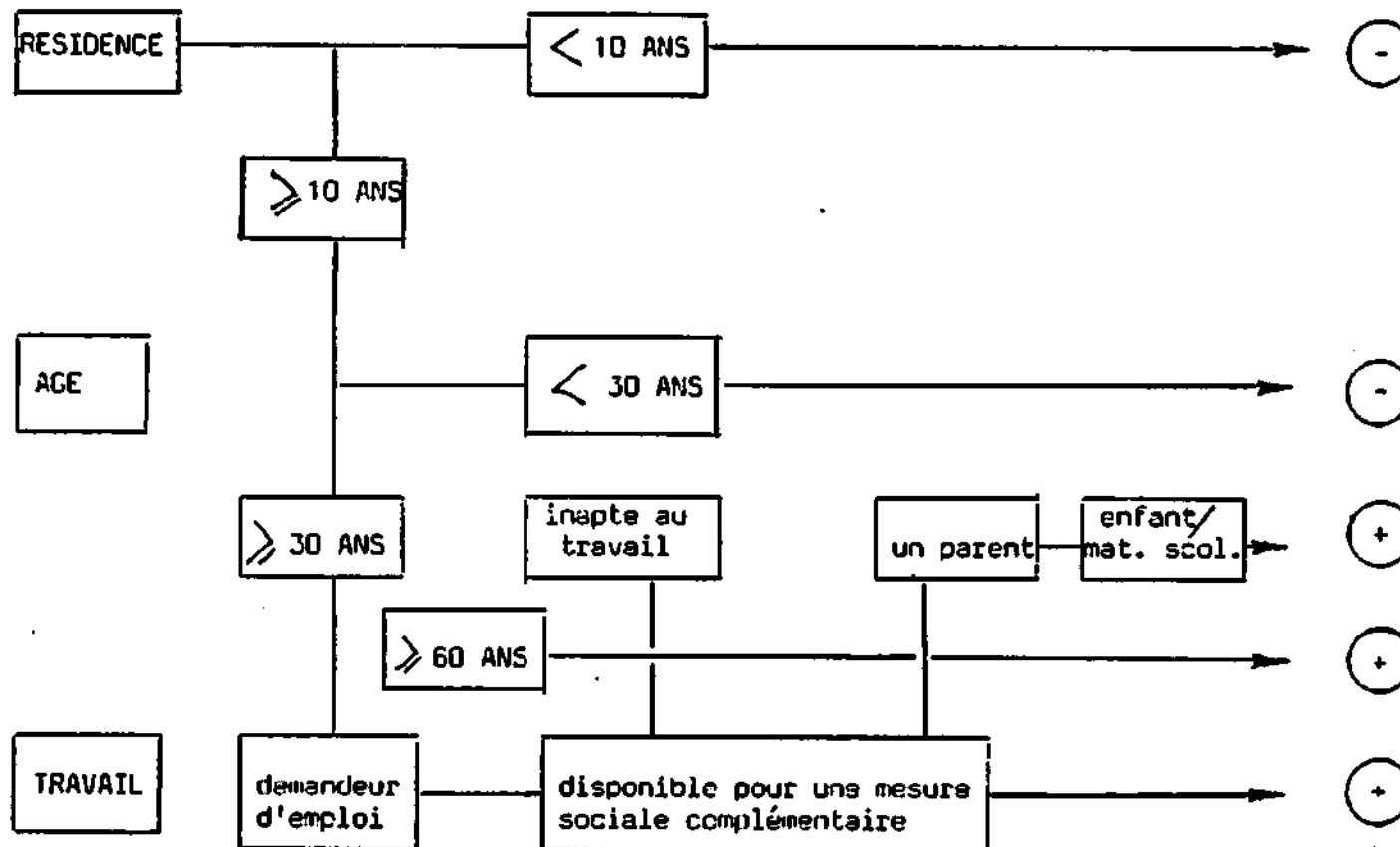
au chapitre 3

- 717 -





GRAPHIQUE '2': CONDITIONS D'ATTRIBUTION DU COMPLEMENT



⊕ = peut prétendre au RMG
 ⊖ = ne peut prétendre au RMG