



La loi R.M.G. passée au crible

La loi du 26.07.86 garantit à chaque ménage vivant au Grand-Duché de Luxembourg un minimum de ressources. Cette garantie généralisée est accordée à chacun, abstraction faite de toute cause pouvant être à la base de l'insuffisance de ressources. L'une des intentions principales de cette loi est de lier, si nécessaire, l'octroi d'un revenu minimum à une guidance sociale, de façon à créer les conditions de la réinsertion ou du maintien de la personne aidée dans le cadre ordinaire. Elle vise ainsi à offrir à tous une chance de vivre, à terme, de leur travail et de rendre ainsi l'aide publique peu à peu superflue.

Le niveau du revenu minimum garanti (R.M.G.) mensuel varie suivant la composition du ménage et, indirectement, suivant la nature des revenus de la communauté domestique. Il est calculé par addition des montants suivants (01.05.87/ indice 428.67):

- . pour un ayant-droit: 21.005 F
- . pour chaque ayant-droit subséquent: 6.430 F
- . pour chaque enfant mineur: 3.215 F

TABLEAU 8

Tableau récapitulatif des ménages où un droit au R.M.G. est ouvert

Classement des ménages selon le seuil officiel de pauvreté et selon qu'un droit au R.M.G. est, ou non, ouvert	Fréquences	
	Chiffres absolus	%
1. Ménages vivant au-dessus du seuil de pauvreté		
1.1. pas de droit au RMG	1 855	92.2
1.2. droit au R.M.G., ouvert pour un ascendant	21	1.0
2. Ménages vivant en-dessous du seuil de pauvreté		
2.1. pas de droit au RMG [C.M. = moins de 30 ans]	10	0.5
2.2. droit ouvert au RMG	127	6.3
TOTAL	2 013	100.0

Les prestations à allouer consistent en un complément représentant la différence entre le R.M.G. défini en fonction des ayants droit composant la communauté domestique et le revenu global effectif des personnes qui composent cette communauté. Application du barème RMG à l'échantillon du CEPS

En fixant les modalités relatives au calcul d'un revenu minimum qui devrait être garanti aux ménages résidant au Luxembourg, la loi définit ce que l'on pourrait appeler un seuil de pauvreté, spécifique à chaque ménage. Dans le cadre de son étude, le CEPS a calculé un tel seuil ou revenu minimum garanti "théorique" pour chaque ménage de son échantillon. Du fait que la loi instituant ce droit à un R.M.G. est intervenue une année après la collecte des données, les résultats doivent être interprétés dans une perspective de simulation. A cette fin les montants arrêtés par la loi (à l'indice 100) ont été ajustés à l'indice 412.02 du coût de la vie en vigueur en avril 1985.

Un premier calcul a pour résultat que

*137 = 6,8% des ménages sont situés d'après leur revenu disponible pris en compte par la loi en-dessous du seuil de pauvreté,

*1876 = 93,2% des ménages sont situés au-dessus de ce seuil. Cela ne signifie pas que ces 137 ménages auraient, de façon automatique, droit à un "complément" de revenu égal à la différence entre le R.M.G. calculé pour le ménage (pour une personne) et le revenu du ménage (ou de la personne). Il faut faire clairement la différence entre le fait de vivre sous le seuil de pauvreté et l'ouverture du droit au R.M.G.

L'article 2(1) de la loi du 26.7.86 soumet l'ouverture du droit au R.M.G. aux trois conditions suivantes:

1. être domicilié sur le territoire luxembourgeois et y avoir résidé depuis dix ans au moins;

2. être âgé de trente ans au moins;
3. être disponible pour le marché du travail.

L'alinéa 2 de l'article 2 définit les personnes auxquelles cette troisième condition ne s'applique pas: les personnes âgées de plus de 60 ans, les personnes atteintes d'infirmité et la mère (le père) qui élève un ou plusieurs enfants ou un enfant handicapé.

En pratique, la vérification des conditions liées à l'octroi du complément implique l'établissement d'un dossier qui sera complété et enrichi par une enquête sociale réalisée auprès du requérant et des membres de son ménage. Mais dans le cadre de l'étude du CEPS, seule la seconde condition précitée (âge) a pu être vérifiée au niveau des données dont il dispose. Seulement 10 ménages de l'échantillon vivant sous le seuil de pauvreté perdent leur droit au R.M.G. en vertu de cette disposition. Et le gouvernement vient d'introduire en 1988 un projet de loi tendant à abaisser cette condition d'âge à 25 ans.

L'article 3(5) de la loi stipule que peuvent aussi bénéficier du complément les personnes qui ...vivent en ménage commun avec leurs ascendants ou descendants qui, eux-mêmes, ne peuvent pas invoquer les avantages de la présente loi...".

Il est sans doute difficile de déterminer - a priori - tous les types de situations concernés par cette disposition. Le CEPS a opté pour la solution qui semble la plus raisonnable: il s'agit d'examiner les possibilités d'ouverture de droit au R.M.G. uniquement au niveau des personnes qui, dans un ménage, ont le statut d'ascendant: 21 ménages (1.0%) de l'échantillon ont parmi leurs membres un ascendant du C.M. (ou de son épouse) qui peut prétendre au dit complément.

Au total, ce sont 284 personnes (vivant dans 148 ménages), représentant 5% de l'échantillon, qui seraient concernées par le R.M.G.. Parmi ces 284 personnes, on dénombre 56 "enfants à charge".

En termes budgétaires la somme totale de compléments à distribuer au cours d'un mois se serait élevée à 898.142 francs pour avril 1985, somme obtenue en soustrayant le montant du revenu disponible du ménage ou de l'ascendant du montant du R.M.G. "théorique". En extrapolant ce résultat à l'ensemble de la population résidente, on obtient - pour la même période de référence (avril 1985) - une somme égale à 57.235.248 francs (dans

l'hypothèse où toutes les personnes ayant droit au R.M.G. en feraient la demande). Qui sont les ménages "pauvres"?

Dans son prochain chapitre le CEPS cherche à déceler à quelles caractéristiques des ménages se trouve associé le seuil de pauvreté.

Le tableau suivant dresse un inventaire des caractéristiques sur-représentées parmi les ménages "pauvres". Alors que 6,8% des ménages de l'échantillon sont situés en-dessous du seuil officiel de pauvreté, ce pourcentage est plus élevé pour les sous-groupes suivants:

Pourcentage des ménages dont le chef est:

13,1 %	une femme
15 %	âgé de plus de 65 ans
11,3 %	célibataire
11,8 %	veuf/veuve
66 %	recherche un emploi
16,5 %	pensionné(e) pour invalidité
11 %	retraité(e)
14,3 %	tient le ménage

Pourcentage des ménages composés:

15,1 %	d'une seule personne
15,1 %	d'une femme seule âgée de 15 à 64 ans
23,7 %	d'une femme seule âgée de plus de 64 ans
12,9 %	d'un homme seul âgé de plus de 64 ans
10,6 %	de deux adultes âgés de plus de 64 ans
17,6 %	des familles monoparentales

Pourcentage des ménages:

8,7 %	sans enfant
7,9 %	ayant 3 enfants et plus
18,5 %	dont aucun membre n'est en âge d'activité
18,6 %	dont aucun membre n'a un emploi
12 %	comprenant une ou deux personnes âgées
11,8 %	comprenant une personne pensionnée pour invalidité ou retraitée

On dira donc que ces caractéristiques sont sur-représentées parmi les ménages "pauvres". L'examen de ce tableau indique que la pauvreté au Luxembourg selon le seuil officiel se manifeste le plus souvent au niveau des ménages de femmes isolées et/ou sans emploi. En outre, cette pauvreté apparaît aussi plus fréquemment dans les ménages composés de personnes âgées.

L'analyse du CEPS/INSTEAD va plus loin. Elle teste si la conjonction de plusieurs

de ces caractéristiques ne serait pas susceptible d'accroître le risque de pauvreté. Combinant 10 variables parmi les plus significatives du tableau ci-dessus, l'étude montre que même si aucune autre caractéristique sur-représentée parmi les ménages pauvres n'est présentée, excepté le fait que "aucun membre du ménage ne dispose d'un emploi", alors un tel ménage a 14 chances sur 100 de vivre sous le seuil de pauvreté. De la même façon, un ménage ne présentant aucune autre caractéristique sur-représentée sinon le fait que le chef de ménage est chômeur, a 38,7 chances sur 100 de se retrouver "pauvre". Et si ces deux caractéristiques se trouvent combinées dans un ménage, même si toutes les autres caractéristiques y sont absentes (p. ex.: pas de personnes âgées, pas plus de 3 enfants, pas de personne seule), le risque de vivre sous le seuil officiel de pauvreté monte à 83 sur 100 pour un tel ménage.

L'efficacité de la loi sur le R.M.G.

A partir des résultats de ces différentes analyses, le C.E.P.S. propose une évaluation de la loi sur le R.M.G. de la teneur suivante:

1) Les caractéristiques socio-démographiques (sur lesquelles était p. ex. basée l'étude du CEPS sur la pauvreté présentée dans "forum" no. 56/1982) ne sur-déterminent pas le seuil de pauvreté (quand bien même elles y sont légèrement associées),

2) Le seuil de pauvreté a plutôt une portée très générale (ce que l'on attend effectivement d'un tel seuil),

3) les ménages vivant en-dessous du seuil de pauvreté ne sont pas, dans leur grande majorité, repérables à partir de leurs caractéristiques socio-démographiques.

Cela signifie que parmi les ménages situés en-dessous du seuil officiel de pauvreté, on rencontre bien certains ménages dont la vulnérabilité à la pauvreté est "connue"; mais, de tels ménages ne constituent pas l'ensemble de l'effectif des "ménages pauvres", loin s'en faut. Dans ce sens, on pourrait dire que la loi est bien générale, ouverte à tous, et qu'elle touche - dans le même temps - des ménages dont les caractéristiques socio-démographiques sont fréquemment associées à la pauvreté.

L'efficacité de la loi sur le R.M.G., ou mieux son adaptation aux problèmes réels peut encore être démontrée par le tableau 9.

Les ménages désignés comme pauvres en vertu du seuil fixé par la loi sont effectivement situés dans les déciles inférieurs de la répartition des ménages, tant selon le revenu global disponible que selon le revenu disponible par unité de consommation.

En analysant la nature des revenus des ménages, le CEPS a pu préciser que parmi les ménages qui ont un budget constitué à plus de 50 % de revenus de la Redistribution publique (Sécurité Sociale essentiellement), plus de 16% sont "pauvres", alors que parmi ceux, dont le budget est principalement constitué de revenus directs (salaires, bénéfices, revenus du capital), il n'y a que 2,7% de ménages "pauvres".

Il ressort en outre des analyses du CEPS/INSTEAD que l'écart par rapport au

TABLEAU 9

Pourcentages de ménages pauvres [selon la ligne officielle de pauvreté] à l'intérieur de chaque décile du Revenu disponible et du R.D./U.C.

[Réf. - Avril 1985 - Echantillon pondéré]

Déciles de ménages selon leur Revenu disponible	% de ménages "pauvres"	Déciles de ménages selon leur R.D./U.C.	% de ménages "pauvres"	Aide sociale %
1	53.1	1	49.6	3.6
2	7.1	2	14.7	2.6
3	3.7	3	1.6	2.9
4	2.7	4	1.7	4.8
5	0.8	5	0.5	2.0
6	0.4	6	-	2.1
7	0.4	7	-	1.9
8	-	8	-	2.1
9	-	9	-	1.2
10	-	10	-	2.3
Ensemble des ménages	6.8 (137)	Ensemble des ménages	6.8 (137)	2.6

seuil de pauvreté "poverty gap" est inférieur à 5.000 francs/mois pour 56% des ménages "pauvres". Un écart supérieur à 10.000 francs/mois caractérise un peu plus d'un ménage "pauvre" sur cinq (21.9%). De ceci on peut conclure que la majorité des ménages "pauvres" est située à une distance fort proche du seuil de pauvreté et que, tout compte fait, les situations d'extrême pauvreté ne concernent qu'une infime minorité de ménages (quelque 30 ménages au sein de l'échantillon = 1,5 %).

Les auteurs mettent cependant en garde contre un optimisme trop facile en la matière, car dans l'échantillon étudié 5,7% des ménages n'ont qu'un faible écart positif par rapport au seuil de pauvreté (+ 5.000 F/mois). Pour peu que le revenu de certains ménages "non pauvres" au moment de l'enquête diminue, même faiblement, le pourcentage de ménages "pauvres" pourrait dépasser celui qui a été recensé (6,8%) et ce dans des proportions non négligeables.

L'étude a finalement fait ressortir l'inéquation des mesures d'aide sociale prises avant l'entrée en vigueur de la loi sur le R.M.G. L'examen des revenus émanant de l'aide sociale publique a en effet mis en

évidence des résultats surprenants: Alors qu'on aurait pu s'attendre à une répartition très inégalitaire de ces revenus, c.-à-d. à une très forte concentration dans les déciles inférieurs des ménages selon le revenu global disponible, l'enquête a fait ressortir que pas moins de 17% des revenus touchés au titre d'aide sociale sont distribués dans les deux déciles supérieurs où le revenu global du ménage est le plus élevé! En considérant la répartition des ménages selon leur revenu disponible par unité de consommation, le 1er décile (où le montant moyen n'est que de 13.639 F par U.C.) ne renferme que 3,6% de ménage touchant une aide sociale publique. Au 4e décile (24.809 F par U.C. en moyenne) 4,8% des ménages perçoivent une aide sociale et même au dernier décile (65.805 F par U.C. en moyenne) encore 2,3% des ménages bénéficient d'une telle aide provenant, e.a., du Fonds National de Solidarité. Cette aide sociale ancien type était donc beaucoup moins bien ciblée sur les ménages effectivement pauvres que la loi sur le R.M.G. définissant un critère très concret comme seuil de pauvreté. Le tableau 9 a en effet démontré une nette concentration ou sur-représentation des ménages "pauvres" susceptibles d'obtenir un complément de revenu selon la loi de 1986 dans les déciles inférieurs.

 forum



"forum" - numéro special: PAUVRES PARMIS NOUS

Ce dossier publié pour la première fois en 1982 reste actuel!! Il a été élaboré - entre autres - avec la collaboration du "Groupe d'étude pour les problèmes de la pauvreté", précurseur du CEPS/INSTEAD.

Plan sommaire du numéro spécial:

- I. Description scientifique
 - A - Approches scientifiques
 - Qui sont les pauvres?; Niveau de vie et mode de vie; le salaire minimum; chômeurs non indemnisés
 - B - Pauvreté vécue
 - Témoignage d'une assistante sociale; les trois pauvretés; les aspects multiples de la condition de pauvre; les clochards...
- II. Prises en charge de la pauvreté
 - A - Les instances officielles
 - B - Les initiatives privées

Quelques exemplaires sont encore disponibles et peuvent être commandé par virement de 60 F au CCP 61154-44 de "forum" à Luxembourg en mentionnant: "spécial pauvreté".