



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

Inspection générale de la sécurité sociale



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de la Famille, de l'Intégration
et à la Grande Région

Evaluation quantitative du Revenu d'inclusion sociale (REVIS): 2019-2021

Frédéric Berger

Mai 2023

Table des matières

Introduction	3
1. Données de cadrage	4
1.1. Quelques dates clés	4
1.2. Quelques chiffres clés	5
1.2.1. 1986-2021 : évolution du nombre de communautés domestiques et du nombre des membres les composant.....	5
1.2.2. Evolution de la composition des communautés domestiques	6
1.2.3. Evolution des membres bénéficiaires adultes et enfants.....	7
1.2.4. Evolution de la structure par âge.....	8
1.2.5. Focus sur l'évolution de la structure et des taux de membres bénéficiaires par groupe d'âge entre décembre 2001 et décembre 2021	8
1.2.6. Evolution de la structure selon la nationalité	9
1.2.7. Evolution de la composition des revenus des communautés domestiques.....	10
1.2.8. Evolution du nombre de bénéficiaires d'une indemnité d'insertion du RMG / d'une allocation d'activation du REVIS	11
1.2.9. Evolution des dépenses en prestations RMG / REVIS.....	12
2. Le dispositif REVIS au regard du dispositif RMG	13
2.1. Adaptation de la terminologie	14
2.2. Revalorisation de l'allocation d'inclusion ciblée sur les familles monoparentales et les familles avec enfants.....	14
2.3. Révision du mécanisme d'immunisation pour éliminer les trappes à inactivité et valoriser les revenus dégagés par une hausse de l'activité	16
2.4. Basculement de certains aliments et obligations alimentaires dans la catégorie des revenus immunisables et suspension de la prise en compte des aliments versés par un débiteur	20
2.5. Introduction d'une allocation d'inclusion réduite	20
2.6. Maintien des barèmes et des règles du dispositif RMG pour certains bénéficiaires grâce aux dispositions transitoires.....	21
3. Evaluation quantitative de l'allocation d'inclusion	22
3.1. Impact des différentes révisions sur le supplément de revenu des bénéficiaires de l'allocation d'inclusion	23
3.2. Impact des différentes révisions sur le nombre supplémentaire de bénéficiaires de l'allocation d'inclusion	26
3.3. Taux de risque de pauvreté monétaire relative qui se réduit ... mais modestement.....	29

3.3.1	Impact sur le taux de risque de pauvreté monétaire ventilé par type de ménage	32
3.3.2	Impact sur le taux de risque de pauvreté monétaire ventilé par classe d'âge	35
4.	Etat des lieux de la nouvelle politique d'activation sociale et professionnelle	37
4.1	Vue d'ensemble du dispositif REVIS à travers la répartition des membres des communautés domestiques bénéficiaires du dispositif REVIS entre les trois organismes compétents	38
4.2	Profilage par l'ADEM des bénéficiaires du REVIS en âge de travailler et orientation	42
4.3	Bénéficiaires du dispositif REVIS dans la compétence de l'ADEM.....	43
4.3.1	Les mesures pour l'emploi	44
4.4	Bénéficiaires du dispositif REVIS dans la compétence de l'ONIS.....	45
4.5	Conséquences de la levée de la « dispense pour dépassement de plafond » en 2019 pour les personnes qui bénéficiaient de cette dispense fin 2018	49
4.6	La sortie du dispositif REVIS comparée à celle du dispositif RMG.....	50
4.7	Le devenir des membres bénéficiaires du dispositif REVIS âgés de 25 à 64 ans selon l'organisme de compétence auquel ils sont rattachés en avril 2019	52
	Conclusion.....	54
	Annexe	57

Introduction

Le revenu d'inclusion sociale (REVIS), entré en vigueur le 1^{er} 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^{er} janvier 2019. L'évaluation du nouveau dispositif REVIS après une période de trois années se décline en une évaluation ex-post quantitative et en une évaluation ex-post qualitative. Cette partie de l'évaluation est consacrée à l'évaluation ex-post quantitative du dispositif. Elle fait appel à l'analyse de données administratives ou encore à l'analyse de cas types afin de mesurer si les objectifs fixés ont été atteints.

Les principales raisons qui ont présidé à la révision du dispositif RMG et les principaux objectifs de cette révision se trouvent dans l'exposé des motifs du projet de loi 7113 relatif au dispositif REVIS, projet de loi annoncé dans les programmes gouvernementaux 2009-2013 et 2013-2018. La motion n°2864 déposée le 10 juillet 2018 à la Chambre des députés à l'origine de cette évaluation reprend ces raisons et ces objectifs. Concernant les principales raisons qui ont présidées à la révision du dispositif 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. ». Les objectifs affichés 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 celui à temps partiel, l'apport d'une plus grande cohérence aux politiques d'insertion par le travail.

L'évaluation quantitative du dispositif REVIS recourt principalement à une comparaison entre ce nouveau dispositif et son ancêtre, le dispositif RMG, en cherchant à mesurer si :

- le dispositif REVIS a effectivement réussi un meilleur ciblage,
- le dispositif REVIS a effectivement revalorisé la part enfant dans les barèmes de la prestation et a davantage soutenu les familles monoparentales et les familles avec enfants lesquelles sont plus fréquemment atteintes par le risque de pauvreté,
- le dispositif REVIS a su mettre en place les mécanismes pour inciter les personnes en âge de travailler à reprendre une activité professionnelle et pour valoriser le travail à temps plein tout comme celui à temps partiel.

L'évaluation tient compte, dans la mesure du possible, d'un élément difficilement prévisible avant l'entrée en vigueur du dispositif REVIS, à savoir la crise sanitaire liée à la COVID-19 et ses conséquences économiques et sociales. En effet, la moitié de la période qui fait l'objet de cette évaluation (janvier 2019 à décembre 2021) est concomitante avec la période de la crise sanitaire liée à la COVID-19 (mars 2020 à décembre 2021).

Avant de traiter de l'évaluation proprement dite, le premier chapitre présente des données de cadrage relatives aux dispositifs RMG et REVIS.

Le deuxième chapitre décortique les principaux éléments qui caractérisent le dispositif REVIS par rapport au dispositif RMG, et illustre par des cas-types les changements opérés.

Le troisième chapitre évalue les gains réellement perçus par les bénéficiaires du dispositif REVIS ainsi que l'impact du dispositif REVIS sur le nombre de bénéficiaires supplémentaires et sur le taux de risque de pauvreté monétaire.

Le quatrième chapitre dresse un état des lieux de la nouvelle politique d'activation sociale et professionnelle.

Une conclusion et quelques recommandations viennent compléter l'évaluation.

1. Données de cadrage

Les données de cadrage présentées ci-après relatent dans un premier point quelques dates clés des dispositifs RMG et REVIS qui permettent ainsi de mieux saisir les chiffres clés présentés au deuxième point. Ces chiffres clés sont basés sur les données relatives aux bénéficiaires d'une allocation complémentaire du RMG / d'une allocation d'inclusion du REVIS du Fonds national de solidarité (FNS), gérées et stockées auprès du Centre commun de la sécurité sociale (CCSS) et sur les données relatives aux bénéficiaires d'une indemnité d'insertion du RMG / d'une allocation d'activation du REVIS du Service national d'action sociale (SNAS) remplacé depuis 2019 par l'Office national d'inclusion sociale (ONIS). Après traitements, ces données sont également stockées auprès de l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) qui y a recours pour alimenter, entre autres, le rapport général de la sécurité sociale produit annuellement et l'Informationssystem iwwer Sozial Ofsécherung a Gesondheet (ISOG).

1.1. Quelques dates clés

- *1986* : introduction du revenu minimum garanti (RMG) au Luxembourg comme instrument de lutte contre la pauvreté ;
- *1989* : assouplissement de la condition de résidence pour bénéficier du RMG qui passe de 10 ans de résidence sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg de manière continue à 10 ans de résidence au cours des 20 dernières années ;
- *1993* : hausse significative du barème RMG pour la 2^{ème} personne d'un ménage et création des affectations temporaires indemnisées et des stages en entreprise ;
- *2000* : entrée en vigueur de la réforme du dispositif du RMG de 1999 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 ; réduction de l'âge minimum pour pouvoir bénéficier du dispositif RMG de 30 ans à 25 ans, assouplissement des 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, et une exception est faite

pour les apatrides et les réfugiés politiques¹ qui ne doivent remplir aucune condition de résidence);

- 2002 : condition de résidence pour bénéficier du RMG 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 et augmentation du montant immunisable en présence de revenus immunisables (de 20% à 30% du seuil du RMG);
- 2004 : introduction du revenu pour personnes gravement handicapées (RPGH) par la loi modifiée du 12 septembre 2003 avec basculement progressif d'un certain nombre de bénéficiaires du RMG souffrant d'un handicap du RMG vers le RPGH ;
- 2008 : condition de résidence pour bénéficier du RMG 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.
- 2019 : introduction du revenu d'inclusion sociale (REVIS) en remplacement du RMG.

1.2 Quelques chiffres clés

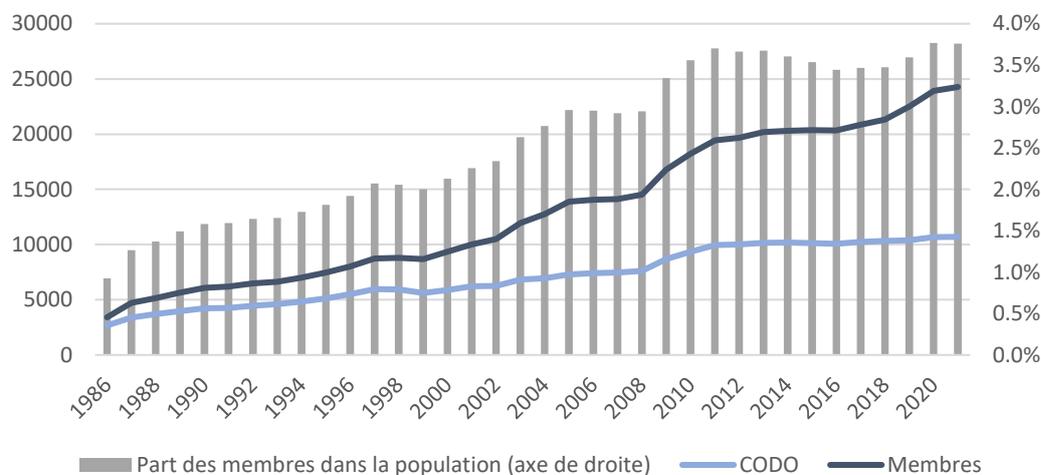
1.2.1. 1986-2021 : évolution du nombre de communautés domestiques et du nombre des membres les composant

Fin 1986, année de lancement du dispositif RMG en 1986, 2 675 communautés domestiques comptant 3 415 membres bénéficiaient de ce dispositif, soit 0,9% de la population du Luxembourg (graphique 1)². Fin 2021, 10 701 communautés domestiques comptant 24 275 membres bénéficient du REVIS, soit 3,8% de la population du Luxembourg. La croissance du nombre de bénéficiaires s'accélère lorsque les conditions d'éligibilité s'assouplissent ou lorsque les barèmes deviennent plus généreux avec parfois un an de décalage correspondant probablement au temps de diffusion de l'information au plus grand nombre. Par exemple, suite à l'assouplissement des conditions de résidence en 2008, le nombre de communautés domestiques bénéficiaires du RMG a grimpé de 14,3% entre 2008 et 2009. L'impact des barèmes plus généreux du REVIS sera abordé dans la suite. De nombreux facteurs exogènes impactent également l'évolution du nombre de bénéficiaires à la baisse comme à la hausse : par exemple, la forte revalorisation des pensions en 2002 et l'introduction du RPGH en 2004 jouent plutôt en faveur d'une évolution à la baisse du nombre de bénéficiaires. Par contre, la crise économique et financière de 2008-2009 et l'arrivée massive de bénéficiaires de protection internationale à partir de 2015 jouent plutôt en faveur d'une hausse du nombre de bénéficiaires.

¹ 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.

² Avant 2001, les allocations complémentaires étaient gérées par le FNS et par les caisses de pensions pour les personnes bénéficiant d'une pension de vieillesse, de survie ou d'orphelin. Pour ces dernières, qui représentaient environ 1/3 des communautés domestiques (CODO) entre 1986 et 2000, le nombre de personnes résidant dans ces CODO n'était pas connu. Historiquement, l'hypothèse retenue pour estimer le nombre de personnes résidant dans ces CODO est que le nombre de membres est égal au nombre de CODO. Par conséquent, le nombre de membres est certainement légèrement sous-estimé entre 1986 et 2000.

Graphique 1 : Evolution du nombre de communautés domestiques (CODO) bénéficiaires du RMG / REVIS, évolution du nombre de membres vivant dans ces CODO (axe de gauche) et part des membres dans la population (axe de droite) (situation au 31 décembre)



Note : Le nombre de CODO comprend les CODO qui bénéficient de l'allocation complémentaire du RMG / l'allocation d'inclusion du REVIS auxquelles s'ajoute éventuellement une indemnité d'insertion (RMG) / une allocation d'activation (REVIS) et les CODO qui bénéficient exclusivement d'une indemnité d'insertion (RMG) / une allocation d'activation (REVIS). Le nombre de membres vivant dans ces CODO comprend les membres bénéficiaires du RMG / REVIS et les membres non-bénéficiaires³ du RMG / REVIS.

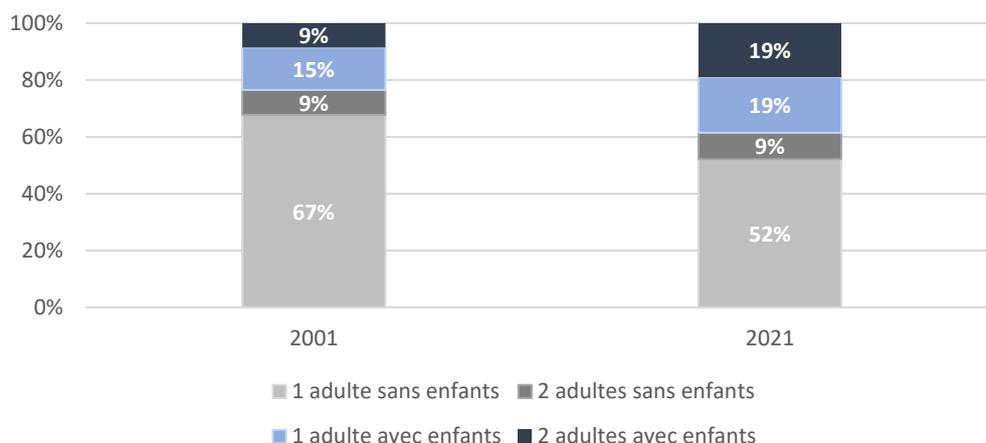
Source : Base de données de la sécurité sociale, calcul IGSS.

1.2.2. Evolution de la composition des communautés domestiques

Les communautés domestiques d'un adulte seul sans enfants sont les plus nombreuses mais au fil des années leur part se réduit au profit des communautés domestiques monoparentales et des communautés domestiques de deux adultes avec enfants (graphique 2). Sur la période 2001-2021, il y a autant d'hommes seuls que de femmes seules alors que dans plus de 9 cas sur 10, l'adulte des communautés domestiques monoparentales est une femme avec très peu de variations d'une année sur l'autre.

³ Un membre non-bénéficiaire d'une CODO bénéficiaire du RMG / REVIS est un membre qui ne remplit pas les conditions d'attribution pour bénéficier du complément RMG ou qui renonce délibérément au droit au RMG / REVIS. Par exemple, pour qu'un enfant puisse bénéficier de la part enfant du RMG / REVIS, il faut qu'il ait droit aux allocations familiales. Les membres non-bénéficiaires représentent autour de 5% de l'ensemble des membres d'une CODO bénéficiaire du RMG / REVIS.

Graphique 2 : Evolution de la composition des CODO bénéficiaires de l'allocation complémentaire du RMG / de l'allocation d'inclusion du REVIS (situation au 31 décembre)



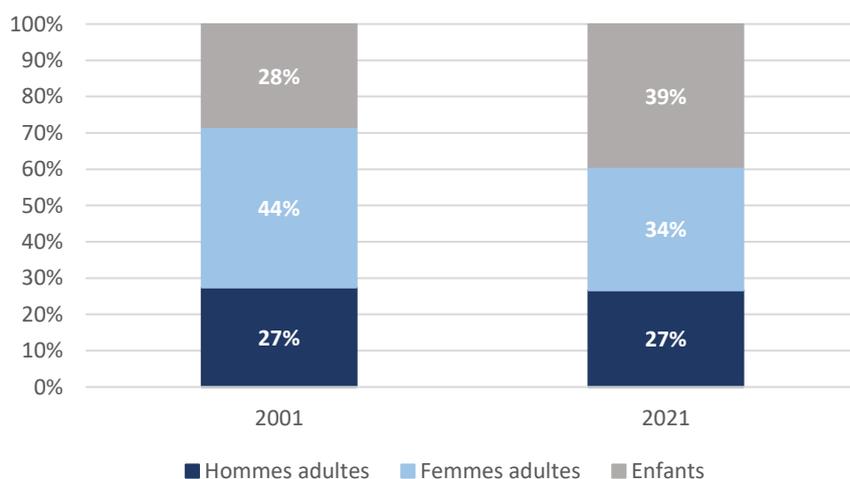
Enfants : bénéficiaires des allocations familiales.

Source : Base de données de la sécurité sociale, calcul IGSS.

1.2.3 Evolution des membres bénéficiaires adultes et enfants

En écho à l'évolution de la composition des communautés domestiques, la part des enfants dans la population des membres bénéficiaires de l'allocation complémentaire du RMG / de l'allocation d'inclusion du REVIS augmente au détriment des hommes et des femmes adultes (graphique 3). En 2001, les enfants ne représentaient que 28,3% des membres bénéficiaires de l'allocation complémentaire du RMG pour 39,3% qui bénéficient de l'allocation d'inclusion du REVIS en 2021.

Graphique 3 : Répartition des membres bénéficiaires de l'allocation complémentaire du RMG / de l'allocation d'inclusion du REVIS selon le statut défini dans les dispositifs RMG / REVIS (situation au 31 décembre)



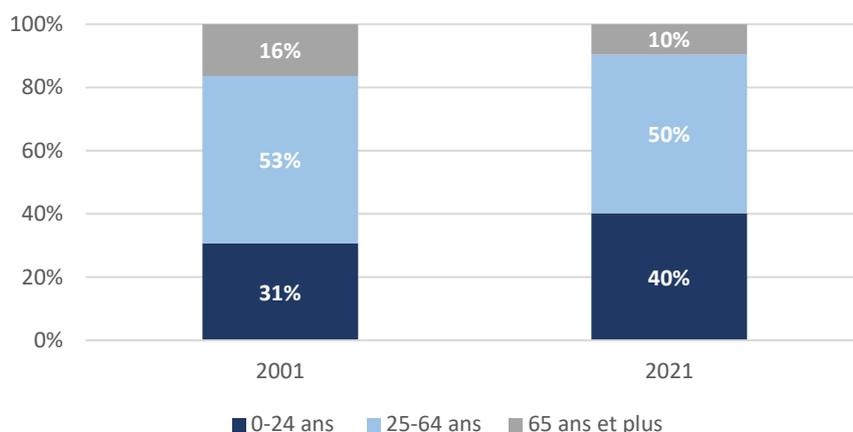
Enfants : bénéficiaires des allocations familiales.

Source : Base de données de la sécurité sociale, calcul IGSS.

1.2.4 Evolution de la structure par âge

L'évolution de la structure par âge des membres bénéficiaires de l'allocation complémentaire du RMG / de l'allocation d'inclusion du REVIS confirme le point précédent. Les moins de 25 ans ne représentaient que 30,7% des membres bénéficiaires en 2001 pour 40,3% en 2021 (graphique 4). Cette hausse s'est faite au détriment des 65 ans et plus dont la part dans l'ensemble des membres bénéficiaires est passée de 16,4% à 9,6% sur la même période. La part des 25-64 ans a également légèrement reculé entre 2001 et 2021 en passant de 52,9% à 50,2%.

Graphique 4 : Répartition des membres bénéficiaires de l'allocation complémentaire du RMG / de l'allocation d'inclusion du REVIS par grand groupe d'âge (situation au 31 décembre)

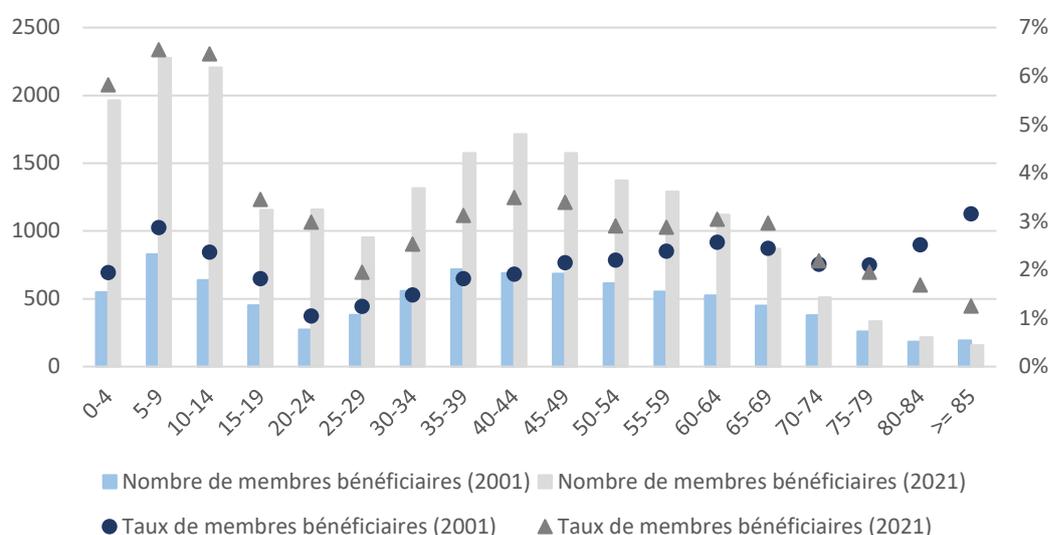


Source : Base de données de la sécurité sociale, calcul IGSS.

1.2.5 Focus sur l'évolution de la structure et des taux de membres bénéficiaires par groupe d'âge entre décembre 2001 et décembre 2021

Un focus sur l'évolution de la structure et des taux des membres bénéficiaires par groupe d'âge de 5 ans entre 2001 et 2021 permet d'affiner les constats établis *supra* et, grâce aux taux des membres bénéficiaires (nombre de membres bénéficiaires d'un groupe d'âge rapporté à la population totale de ce groupe d'âge), de tenir compte de la structure démographique et de ses changements au cours des 20 dernières années (graphique 5). En 2021, les trois groupes d'âge qui composent les 0-14 ans affichent à la fois les effectifs les plus élevés et les taux de membres bénéficiaires les plus élevés. En effet, ces derniers se situent entre 5,8% et 6,5% pour un taux global de 3,4%. A l'opposé, en 2021, les quatre groupes d'âge qui composent les 70 ans et plus affichent les effectifs et les taux de membres bénéficiaires les plus bas (entre 1,3% et 2,2%). Les autres groupes d'âge se situent dans une position intermédiaire avec des effectifs et des taux qui croissent progressivement jusqu'au groupe d'âge de 40-44 ans pour décroître progressivement ensuite. Bien que de moindre ampleur en termes d'effectifs, la physionomie globale de 2001 est assez proche de celle de 2021. Elle se distingue néanmoins aux deux extrémités des âges avec une très forte croissance des taux des membres bénéficiaires chez les jeunes générations entre 2001 et 2021 et un recul du taux de membres bénéficiaires chez les 70 ans et plus.

Graphique 5 : Répartition des membres bénéficiaires de l'allocation complémentaire du RMG / de l'allocation d'inclusion du REVIS et taux de membres bénéficiaires de l'allocation complémentaire du RMG / de l'allocation d'inclusion du REVIS par groupe d'âge en décembre 2001 et 2021

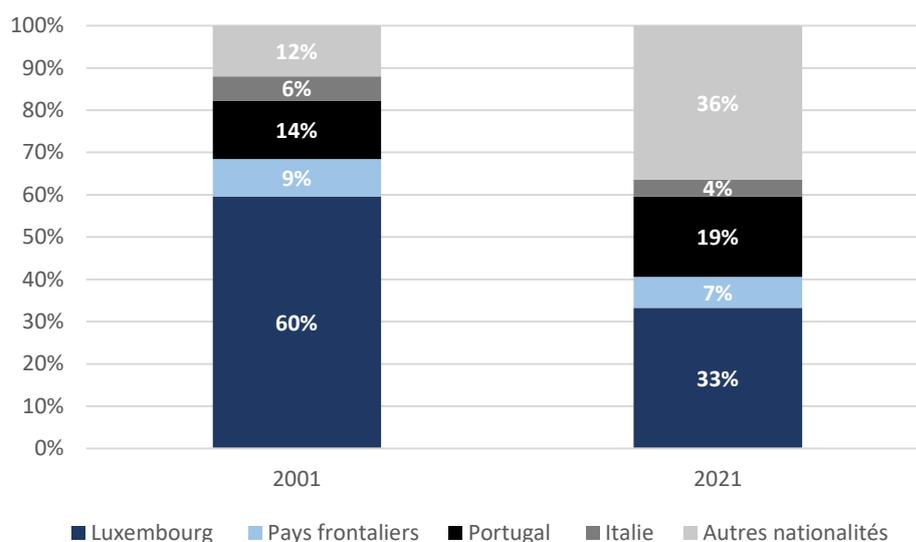


Source : Base de données de la sécurité sociale, calcul IGSS.

1.2.6 Evolution de la structure selon la nationalité

Entre 2001 et 2021, la part des membres bénéficiaires luxembourgeois recule sensiblement passant de 60% à 33% (graphique 6). Parallèlement, la part des ressortissants d'un autre pays que les trois pays frontaliers, que le Portugal et que l'Italie a triplé passant de 12% à 36%. La part des ressortissants des trois pays frontaliers est restée relativement stable sur la période en s'établissant autour de 10% alors que les ressortissants portugais ont quasiment doublé leur part entre 2001 et 2013-2014 passant de 14% à 29% avant de reculer progressivement pour atteindre une part de 19% en 2021 et que les ressortissants italiens se sont maintenus autour de 5%. La catégorie « Autres nationalités » connaît une forte variabilité de sa composition au fil du temps qui est surtout dictée par les vagues de demandeurs de protection internationale à qui le statut de réfugié a été accordé. De 2001 à 2014, une part importante des membres bénéficiaires classés dans cette catégorie étaient issus d'un pays balkanique alors que depuis 2015 ce sont surtout des membres bénéficiaires issus d'un pays du Proche-Orient, du Moyen-Orient et d'Afrique qui forment la plus grande part de cette catégorie. Cette évolution de la structure des membres bénéficiaires selon la nationalité est à mettre en perspective avec celle de l'ensemble de la population. Fin 2001, les luxembourgeois représentaient 63% de la population totale, les ressortissants d'un pays frontaliers 10,5%, ceux du Portugal 13,5%, ceux d'Italie 4% et les autres nationalités 9%, soit une répartition par nationalité assez proche de celle des membres bénéficiaires de 2001. Fin 2021, ces pourcentages étaient respectivement de 53%, 13%, 15%, 4% et 16%, soit une répartition par nationalité plutôt éloignée de celle des membres bénéficiaires.

Graphique 6 : Répartition des bénéficiaires du RMG / REVIS selon la nationalité (situation au 31 décembre)



Source : Base de données de la sécurité sociale, calcul IGSS.

1.2.7 Evolution de la composition des revenus des communautés domestiques

Les différentes catégories de revenus que les communautés domestiques doivent déclarer en vue d'obtenir l'allocation complémentaire du RMG / l'allocation d'inclusion du REVIS permettent d'approcher la dimension socio-économique des communautés domestiques⁴. En 2021, près de 3 communautés domestiques sur 10 ne disposent d'aucun revenu pour 2 communautés domestiques sur 10 en 2012 (tableau 1). Cette hausse est à mettre en relation avec l'évolution de la structure des communautés domestiques et des membres bénéficiaires de l'allocation complémentaire du RMG / l'allocation d'inclusion du REVIS. Depuis les années 2015 – 2016, le nombre de membres bénéficiaires issus de certains pays du Proche-Orient, du Moyen-Orient et d'Afrique s'est développé. Arrivées démunies au Luxembourg et ne parlant souvent aucune des langues utilisées dans le monde du travail, la probabilité pour ces personnes d'accéder rapidement à une activité rémunérée se trouve donc réduite. A côté des communautés domestiques qui ne disposent d'aucun revenu, 30% en 2012 et 22% en 2021 disposent de plusieurs catégories de revenus dont la moitié d'entre eux ont un revenu du travail et 40% une pension.

⁴ Les revenus qui n'entrent pas en compte pour déterminer le droit au RMG / REVIS ne sont pas considérés ici (par exemple, les allocations familiales, l'allocation de rentrée scolaire, les allocations de naissance ou encore l'allocation de vie chère).

Tableau 1 : Répartition des communautés domestiques bénéficiaires du RMG / REVIS selon les catégories de revenus dont elles disposent et qui sont prises en compte pour déterminer le montant de l'allocation complémentaire / de l'allocation d'inclusion (situation au 31 décembre)

	Uniquement pension alimentaire	Uniquement revenus du capital	Uniquement indemnités d'insertion	Uniquement pensions	Uniquement revenus du travail	Uniquement autres catégories	Plusieurs catégories	Aucun revenu
2012	5%	3%	4%	17%	12%	7%	30%	21%
2013	5%	3%	4%	17%	12%	7%	31%	21%
2014	5%	3%	4%	18%	12%	7%	30%	22%
2015	6%	3%	4%	18%	12%	6%	28%	23%
2016	6%	3%	5%	17%	13%	5%	26%	25%
2017	6%	3%	5%	17%	14%	5%	24%	27%
2018	6%	3%	5%	16%	15%	4%	21%	30%
2019	6%	2%	5%	17%	15%	4%	22%	29%
2020	6%	2%	5%	16%	15%	3%	23%	29%
2021	6%	2%	5%	17%	15%	3%	22%	29%

Note : dans la catégorie « plusieurs catégories », autour de la moitié des communautés domestiques disposent d'un revenu du travail et autour de 40% disposent d'une pension.

Source : Base de données de la sécurité sociale, calcul IGSS.

1.2.8 Evolution du nombre de bénéficiaires d'une indemnité d'insertion du RMG / d'une allocation d'activation du REVIS

Des activités d'insertion professionnelle dénommées mesures sociales complémentaires avaient été prévues par le législateur pour les bénéficiaires non-dispensés de ces mesures dès le lancement du dispositif RMG en 1986, mais ce n'est qu'à partir de 1993 qu'une indemnité d'insertion correspondant au taux du salaire social minimum pour travailleur non qualifié de 18 ans au moins est introduite pour les bénéficiaires du RMG poursuivant une affectation temporaire indemnisée, une activité de préparation et recherche assistée ou un stage en entreprise à partir de 1994. La réforme du dispositif RMG de 1999, entrée en vigueur en 2000, est encore venue renforcer ses activités d'insertion indemnisées. Fin 1993, un peu moins de 200 indemnités d'insertion avaient été versées pour près de 1 600 entre 2001 et 2003 (graphique 7). La baisse du nombre d'indemnités d'insertion entre 2003 et 2005 s'explique en partie par l'introduction du revenu pour personnes gravement handicapées (RPGH) en 2004 et le basculement d'un certain nombre de bénéficiaires d'une indemnité d'insertion vers ce nouveau dispositif. L'introduction des contrats subsidiés en 2005 et les efforts déployés pour accroître l'activation participent à la croissance du nombre d'indemnités d'insertion depuis 2005. La baisse du nombre d'indemnités d'insertion / d'allocation d'activation observée entre 2017 et 2019 résulte du fait que les stages en entreprise, qui n'ont plus cours dans le dispositif REVIS, ont tous pris fin avant décembre 2018 et que les contrats subsidiés, qui eux, non plus, ne sont plus prévus dans le dispositif REVIS mais continuent à courir après 2018 si la période de participation accordée allait au-delà du 31 décembre 2018, ne sont pas comptabilisés pour 2019 à 2021. La légère progression observée entre 2019 et 2021 sera davantage commentée dans le chapitre qui dresse un état des lieux de la nouvelle politique d'activation sociale et professionnelle.

Graphique 7 : Evolution du nombre de bénéficiaires d'une indemnité d'insertion du RMG / d'une allocation d'activation du REVIS (situation au 31 décembre)



Note : Les bénéficiaires de l'article 51 de la loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale ne sont pas comptabilisés pour les années 2019 à 2021 (278 en 2019, 126 en 2020 et 21 en 2021).

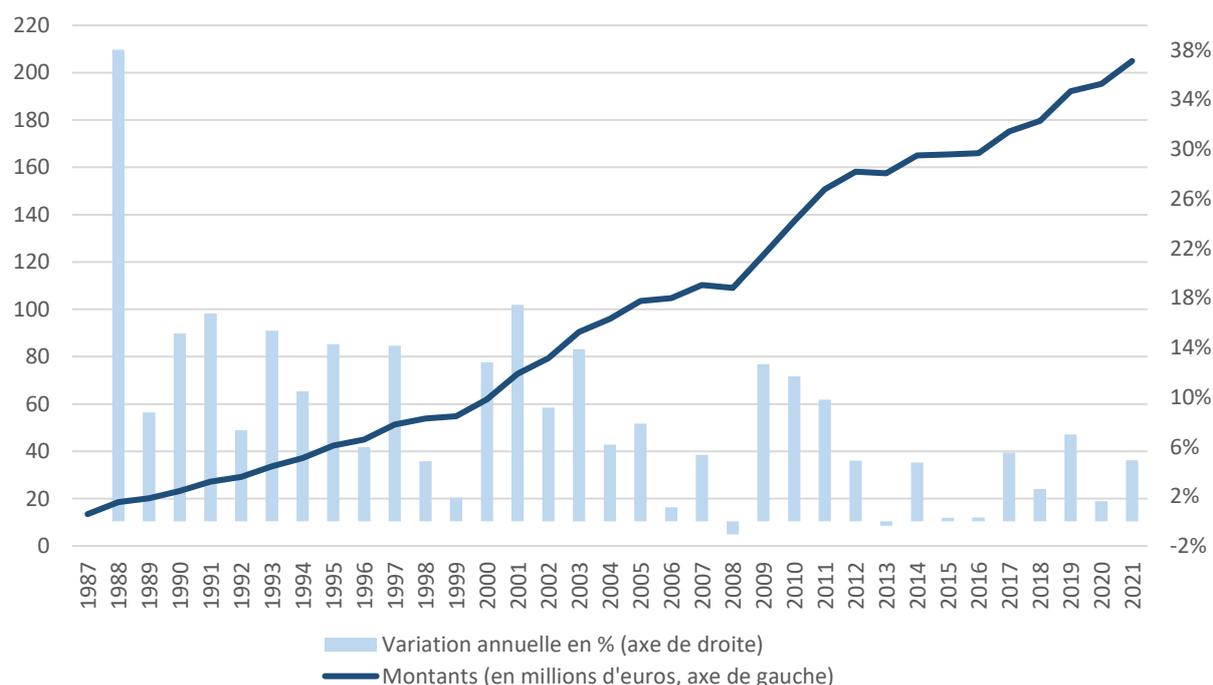
Source : SNAS, ONIS, FNS.

1.2.9 Evolution des dépenses en prestations RMG / REVIS

L'évolution des dépenses en prestations RMG / REVIS résulte de l'évolution du nombre de communautés domestiques bénéficiaires du RMG / REVIS combinée à l'évolution des barèmes de ces dispositifs et à l'adaptation des barèmes au coût de la vie. Les prestations du RMG comme celles du REVIS sont depuis toujours adaptées au coût de la vie. Par contre, les barèmes de ces dispositifs ont davantage fait l'objet d'adaptations ad-hoc, notamment au cours des premières années du lancement du RMG, période de réglage du dispositif. Par la suite, les adaptations des barèmes se sont la plupart du temps calées sur celles du salaire social minimum. La réforme portant introduction du REVIS en 2019 qui sera scrutée plus en détail dans les chapitres suivants signe les dernières modifications importantes des barèmes. En 1987, première année au cours de laquelle le dispositif RMG est en place durant 12 mois, les dépenses en prestations s'élevaient à 13,5 millions d'euros (graphique 8). Le seuil des 50 millions d'euros est franchi en 1997 (81,6% au titre des allocations complémentaires et 18,4% au titre des indemnités d'insertion⁵), celui des 100 millions d'euros en 2005 (78,9% au titre de des allocations complémentaires et 21,1% au titre des indemnités d'insertion) et celui des 150 millions d'euros en 2011 (78,4% au titre de des allocations complémentaires et 21,6% au titre des indemnités d'insertion). En 2021, c'est la barre symbolique des 200 millions d'euros qui a été dépassée avec 83,5% des dépenses au titre des allocations d'inclusion et 16,5% au titre des allocations d'activation.

⁵ Les indemnités d'insertion ont été introduites en 1993.

Graphique 8 : Evolution des dépenses en prestations RMG / REVIS



Source : Comptes annuels du FNS, calcul IGSS.

2. Le dispositif REVIS au regard du dispositif RMG

Ce deuxième chapitre présente les principaux éléments novateurs du dispositif REVIS par rapport au dispositif RMG et illustre, par des cas-types, les changements opérés. Les points suivants seront successivement abordés :

- l'adaptation de la terminologie,
- la revalorisation des barèmes en direction des familles monoparentales et des familles avec enfants,
- la révision du mécanisme d'immunisation pour éliminer les trappes à inactivité,
- l'alignement des aliments non payés sur les aliments payés en matière d'immunisation et la suspension de la prise en compte des aliments payés par les créanciers dans la détermination des ressources,
- l'introduction d'une allocation d'inclusion réduite,
- le maintien des barèmes et des règles du dispositif RMG pour certains bénéficiaires grâce aux dispositions transitoires.

2.1. Adaptation de la terminologie

La révision du dispositif 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^{er} janvier 2019, s'accompagne d'une adaptation de la terminologie qui concerne aussi bien les prestations que certaines institutions en charge du REVIS.

Avant le 1^{er} janvier 2019	A partir du 1^{er} janvier 2019
Revenu minimum garanti (RMG)	Revenu d'inclusion sociale (REVIS)
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 dispositif 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 :

1. 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
2. une allocation d'activation destinée à soutenir une personne participant à une mesure d'activation.

2.2. Revalorisation de l'allocation d'inclusion ciblée sur les familles monoparentales et les familles avec enfants

Au 1^{er} janvier 2019 (nombre indice applicable = 814,40), l'allocation d'inclusion mensuelle maximale se compose de la manière suivante⁶. Ces montants, exprimés au nombre indice applicable de 814,40, comprennent la hausse de 0,9% de la loi du 12 juillet 2019 avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2019.

Montant forfaitaire de base par adulte	733,13 €
Montant forfaitaire de base par enfant	227,63 €
Majoration pour les enfants qui ne vivent qu'avec un seul adulte	67,27 €
Montant couvrant les frais communs du ménage	733,13 €
Majoration couvrant les frais communs du ménage d'une communauté domestique avec enfant(s)	110,03 €

⁶ Les barèmes du REVIS sont, comme prévus dans la loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale, adaptés suivant les modalités applicables aux traitements et pensions des fonctionnaires de l'État. A côté de cette adaptation, les barèmes ont été augmentés parallèlement à l'augmentation du salaire social minimum (en janvier 2019 : 1,1%, en juillet 2019 avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2019 : 0,9% et en janvier 2021 : 2,8%).

Une comparaison des montants mensuels maximaux de l'allocation d'inclusion (REVIS) avec ceux de l'allocation complémentaire (RMG) confirme une revalorisation des montants ciblée sur les familles monoparentales et les familles avec enfants (tableau 2). Par exemple, le montant mensuel maximum de l'allocation d'inclusion est supérieur de 17,1% à celui de l'allocation complémentaire pour les familles composées d'un adulte et d'un enfant. Ce pourcentage grimpe avec le nombre d'enfants pour atteindre 43,1% pour les familles composées d'un adulte seul et de cinq enfants. Pour les familles composées de deux adultes avec enfants, ce pourcentage varie entre 8,8% en présence d'un seul enfant et 28,4% en présence de cinq enfants. Pour les adultes seuls et les familles composées de deux adultes sans enfants, le montant de l'allocation d'inclusion est quasiment identique à celui de l'allocation complémentaire. Pour les autres types de familles (3 adultes et plus, avec ou sans enfants), les montants de l'allocation d'inclusion du dispositif REVIS sont plus généreux que ceux de son équivalent du dispositif RMG.

Ces gains, même s'ils restent théoriques, prennent davantage de sens lorsqu'ils sont mis en face des effectifs des bénéficiaires de l'allocation d'inclusion. Les deux dernières colonnes du tableau 1 présentent les effectifs des différentes configurations familiales en janvier 2019, c'est-à-dire au lancement du REVIS. Sur les 9 505 communautés domestiques bénéficiaires de l'allocation d'inclusion en janvier 2019⁷, près de deux communautés sur trois (65,3%), celles composées d'un adulte seul (55,1%) et celles composées de deux adultes sans enfants (10,2%), affichent des montants mensuels maximaux théoriques quasiment identiques à ceux issus d'une situation fictive où les barèmes du RMG auraient perduré. A l'inverse, pour un peu plus d'une communauté sur trois (34,7%), les communautés d'un adulte seul avec enfants (15,0%), celles de deux adultes avec enfants (18,9%) et plus marginalement celles de trois adultes au moins avec ou sans enfants (0,8%), les montants mensuels maximum théoriques sont plus élevés par rapport à une situation fictive où les barèmes du RMG auraient perduré. Les différences absolues et relatives présentes dans le tableau 2 ne correspondent pas nécessairement aux gains absolus et relatifs qu'ont réellement connus les différentes communautés domestiques au passage du RMG au REVIS, car toutes n'ont pas perçu les montants mensuels maximum et d'autres éléments, qui impactent le montant de l'allocation d'inclusion, ont été révisés lors du passage du RMG au REVIS.

⁷ Dont 98% étaient bénéficiaires du RMG la veille de l'entrée en vigueur du REVIS.

Tableau 2 : Montants mensuels maximaux de l'allocation d'inclusion (REVIS) et de l'allocation complémentaire (RMG) au 1er janvier 2019 (montants bruts en EUR) ⁸

	RMG	REVIS	Différence absolue (REVIS – RMG)	Différence relative (REVIS/RMG)	Nombre et % de bénéficiaires de l'allocation d'inclusion en janvier 2019	
1 adulte seul	1 465.0	1 466.3	1.2	0.1%	5 237	55.1%
1 adulte seul avec 1 enfant	1 598.3	1 871.2	272.9	17.1%	723	7.6%
1 adulte seul avec 2 enfants	1 731.5	2 166.1	434.6	25.1%	435	4.6%
1 adulte seul avec 3 enfants	1 864.8	2 461.0	596.2	32.0%	171	1.8%
1 adulte seul avec 4 enfants	1 998.0	2 755.9	757.9	37.9%	63	0.7%
1 adulte seul avec 5 enfants	2 131.2	3 050.8	919.6	43.1%	33 ^{a)}	0.3%
2 adultes sans enfants	2 197.7	2 199.4	1.7	0.1%	969	10.2%
2 adultes avec 1 enfant	2 330.9	2 537.1	206.2	8.8%	495	5.2%
2 adultes avec 2 enfants	2 464.1	2 764.7	300.5	12.2%	587	6.2%
2 adultes avec 3 enfants	2 597.4	2 992.3	394.9	15.2%	423	4.5%
2 adultes avec 4 enfants	2 730.6	3 219.9	489.3	17.9%	197	2.1%
2 adultes avec 5 enfants	2 863.9	3 447.6	583.7	20.4%	98 ^{b)}	1.0%
3 adultes sans enfants	2 616.9	2 932.5	315.6	12.1%	30 ^{c)}	0.3%
3 adultes avec 1 enfant	2 750.2	3 270.2	520.0	18.9%	21 ^{d)}	0.2%
3 adultes avec 2 enfants	2 883.4	3 497.8	614.4	21.3%	23 ^{e)}	0.2%
Ensemble					9 505	100%

a) y compris les familles composées de 1 adulte seul avec 6 enfants et plus ;

b) y compris les familles composées de 2 adultes avec 6 enfants et plus ;

c) y compris les familles composées de 4 adultes et plus ;

d) y compris les familles composées de 4 adultes ou plus avec 1 enfant ;

e) y compris les familles composées de 3 adultes avec 3 enfants et plus et celles composée de 4 adultes avec 2 enfants ou plus

Source : Paramètres sociaux, calcul IGSS.

2.3 Révision du mécanisme d'immunisation pour éliminer les trappes à inactivité et valoriser les revenus dégagés par une hausse de l'activité

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 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, allocations d'activation, indemnités versées dans le cadre d'une mesure pour l'emploi, revenus de remplacement et pensions, aliments) et non plus, comme dans le dispositif RMG, une immunisation correspondant à 30% du montant maximal de l'allocation complémentaire auquel la communauté domestique pouvait prétendre compte tenu de sa composition.

Les graphiques 9 à 13 illustrent la révision du mécanisme pour différentes configurations de communautés domestiques. Ainsi, dans le dispositif REVIS, le revenu immunisable brut (salaire brut

⁸ Pour ne pas biaiser la comparaison, les montants de l'allocation complémentaire du dispositif RMG appliqués au 31 décembre 2018 ont été augmentés de 1,1% et 0,9% pour tenir compte de l'augmentation de 1,1% appliquée à l'allocation d'inclusion du dispositif REVIS le 1^{er} janvier 2019 (loi du 21 décembre 2018 portant modification de la loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale) et de l'augmentation de 0,9% voté en juillet 2019 avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2019 (loi du 12 juillet 2019 portant modification de la loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale).

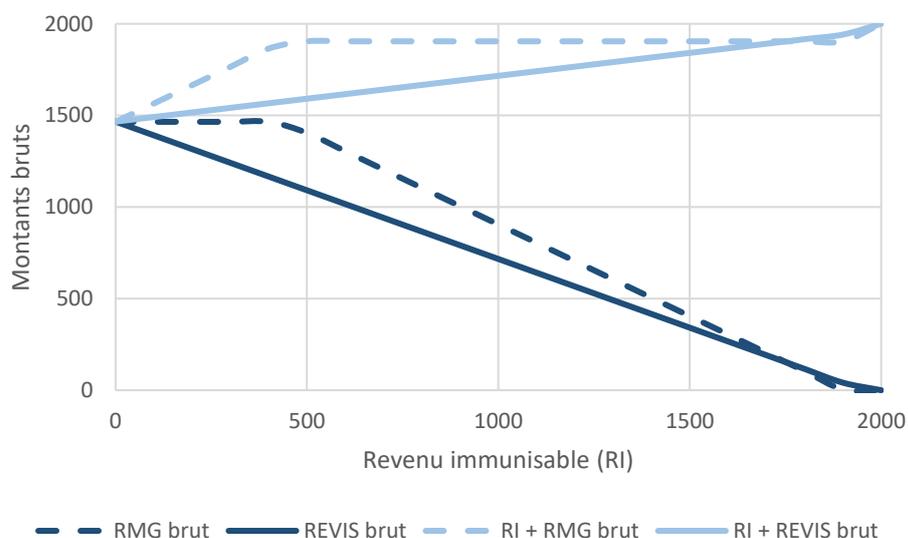
par exemple) additionné à l'allocation d'inclusion brute, progresse avec le revenu brut immunisable signifiant qu'une hausse de l'activité, donc du salaire brut, n'est plus, contrairement au dispositif RMG, accompagnée par une baisse équivalente de l'allocation d'inclusion (de l'allocation complémentaire dans le dispositif RMG).

Au-delà de l'illustration de la révision du mécanisme d'immunisation, ces graphiques montrent également deux points importants :

- i) pour les communautés domestiques avec enfants (graphiques 10 à 13), la combinaison de la plus grande générosité de l'allocation d'inclusion du dispositif REVIS par rapport à l'allocation complémentaire du dispositif RMG avec le nouveau mécanisme d'immunisation, donne l'avantage au dispositif REVIS sur la plus grande partie de la distribution du revenu immunisable ;
- ii) pour la communauté domestique sans enfant (graphique 9), le dispositif REVIS présente un désavantage par rapport au dispositif RMG sur quasiment toute la distribution du revenu immunisable.

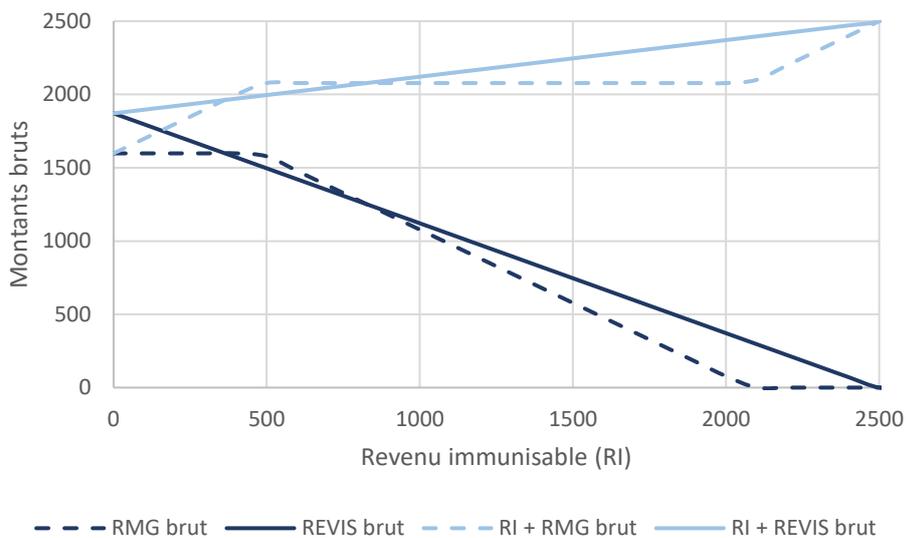
Pour remédier aux situations qui engendreraient une baisse brutale de revenu en cas d'application des barèmes et du mécanisme d'immunisation du REVIS par rapport à l'application des barèmes et du mécanisme d'immunisation du RMG, des dispositions transitoires ont été prévues.

Graphique 9 : Illustration de la révision du mécanisme d'immunisation (cas d'un adulte seul), montants mensuels bruts en EUR au 1er janvier 2019



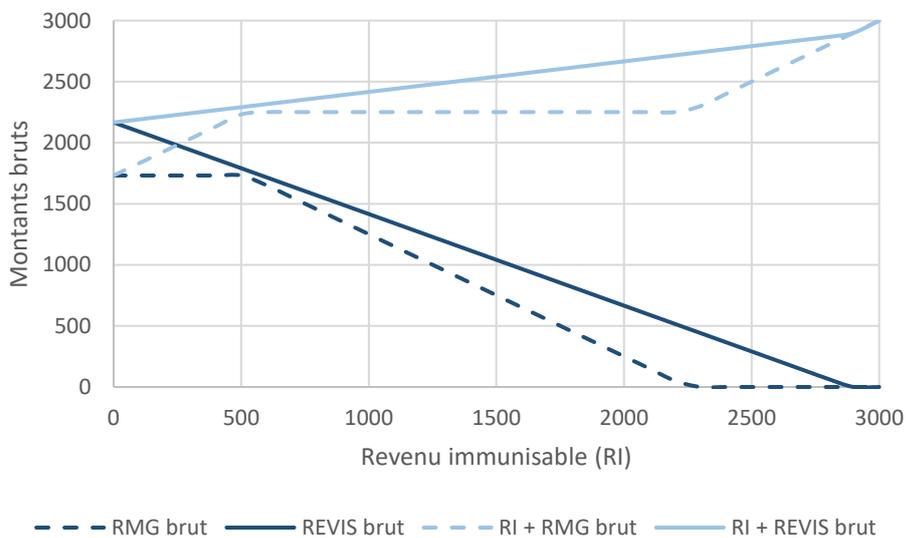
Source : Législations relatives aux dispositifs RMG et REVIS, calcul IGSS.

Graphique 10 : Illustration de la révision du mécanisme d'immunisation (cas d'un adulte seul avec un enfant), montants mensuels bruts en EUR au 1er janvier 2019



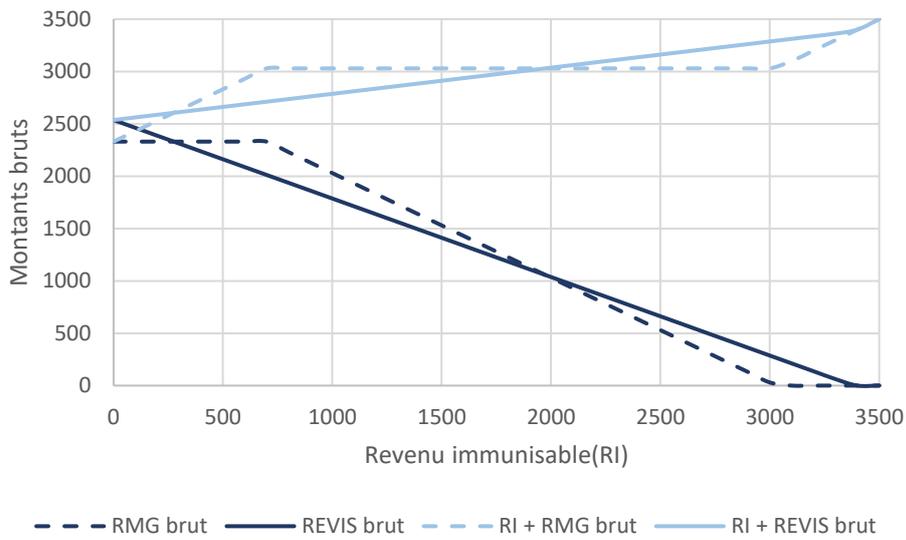
Source : Législations relatives aux dispositifs RMG et REVIS, calcul IGSS.

Graphique 11 : Illustration de la révision du mécanisme d'immunisation (cas d'un adulte seul avec deux enfants), montants mensuels bruts en EUR au 1er janvier 2019



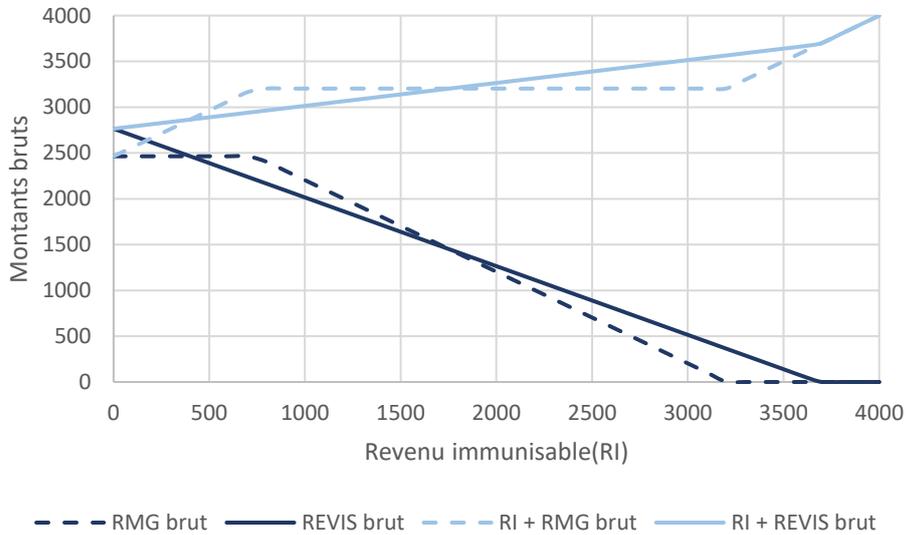
Source : Législations relatives aux dispositifs RMG et REVIS, calcul IGSS.

Graphique 12 : Illustration de la révision du mécanisme d'immunisation (cas de deux adultes avec un enfant), montants mensuels bruts en EUR au 1er janvier 2019



Source : Législations relatives aux dispositifs RMG et REVIS, calcul IGSS.

Graphique 13 : Illustration de la révision du mécanisme d'immunisation (cas de deux adultes avec deux enfants), montants mensuels bruts en EUR au 1er janvier 2019



Source : Législations relatives aux dispositifs RMG et REVIS, calcul IGSS.

2.4 Basculement de certains aliments et obligations alimentaires dans la catégorie des revenus immunisables et suspension de la prise en compte des aliments versés par un débiteur

Le dispositif REVIS a revu certains éléments de la prise en compte de l'obligation alimentaire par rapport à la manière dont ces éléments étaient pris en compte dans le dispositif RMG. Du côté des créanciers, les aliments dus mais non prestés, les aliments avancés par le Fonds national de solidarité (FNS) et les obligations alimentaires fixées par le FNS changent de catégorie pour devenir immunisables. Cela signifie que 25% du montant de ces aliments ou de ces obligations alimentaires ne seront pas considérés pour la détermination des ressources à prendre en compte pour calculer le montant de l'allocation d'inclusion.

A titre illustratif, en décembre 2021, sur 10 167 communautés domestiques bénéficiaires de l'allocation d'inclusion sociale, près de 1 300 bénéficiaient de ce type d'aliments ou d'obligations alimentaires et 71% d'entre elles étaient des familles monoparentales. Sans ce changement, toutes choses égales par ailleurs, ces communautés domestiques auraient perçu une allocation d'inclusion plus basse. Par exemple, toutes choses égales par ailleurs, une communauté domestique qui percevait des aliments d'un montant égal à 200 euros/mois percevra une allocation d'inclusion supérieure de 50 euros (25% de 200 euros) par rapport à la situation qui valait dans le dispositif RMG.

Du côté des débiteurs d'aliments, le dispositif REVIS a suspendu la prise en compte des aliments versés par un débiteur qui étaient considérés comme des revenus négatifs dans le dispositif RMG. A titre illustratif, 99 communautés domestiques étaient débitrices d'aliments en décembre 2018. Des mesures transitoires sont prévues pour ces derniers.

2.5 Introduction d'une allocation d'inclusion réduite

Une allocation d'inclusion réduite qui se compose du montant forfaitaire de base pour adulte augmenté, le cas échéant, du montant forfaitaire de base pour enfant ou du montant forfaitaire majoré pour enfant est introduite dans le dispositif REVIS. Cette allocation d'inclusion réduite ne comprend pas le montant couvrant les frais communs du ménage ou le montant majoré couvrant les frais communs du ménage. Les personnes vivant dans la communauté domestique de leurs descendants majeurs et les personnes majeures, qui par suite de maladie ou de handicap ne sont pas en état de gagner leur vie et qui vivent dans la communauté domestique de leurs ascendants ou de leur frère ou sœur peuvent bénéficier de cette allocation d'inclusion réduite à condition que dans cette communauté domestique le revenu d'inclusion sociale n'est pas dû ou n'est pas demandé. Cette allocation réduite est également due aux personnes majeures bénéficiaires du revenu d'inclusion sociale admises, pour une durée de 60 jours calendrier, dans un établissement hospitalier au Luxembourg ou à l'étranger ou dans un établissement de santé stationnaire à l'étranger et dont les frais sont pris en charge par la Caisse nationale de santé.

A titre illustratif, en décembre 2021, sur 10 167 communautés domestiques bénéficiaires de l'allocation d'inclusion sociale, 136 bénéficiaient d'une allocation d'inclusion réduite : 63 vivant dans la communauté domestique de leurs ascendants ou de leur frère ou sœur, 22 vivant dans la communauté de leur descendant et 51 étant hospitalisées (84% de ces communautés domestiques sont des personnes seules et 16% sont composées de deux adultes).

2.6 Maintien des barèmes et des règles du dispositif RMG pour certains bénéficiaires grâce aux dispositions transitoires

Les dispositions transitoires prévues dans la loi sur le REVIS ciblent les bénéficiaires du dispositif RMG au 31 décembre 2018 qui, une fois entrés dans le dispositif REVIS le 1^{er} janvier 2019, auraient vu leur situation financière se dégrader. Pour ces bénéficiaires, la disposition prévoit que le montant de l'allocation d'inclusion 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. A ces éléments, il faut ajouter que plus de 3 500 communautés domestiques bénéficiaient encore d'une majoration de l'allocation complémentaire du fait de l'acquittement d'un loyer en décembre 2018 (majoration de maximum 123,95 euros/mois qui n'est pas prise en compte dans les graphiques 1 à 5) qui n'a plus lieu dans le mode de calcul du REVIS. Du fait de cette majoration, ces bénéficiaires auraient vu leur situation financière se dégrader en appliquant les barèmes et règles du REVIS.

Au lancement du REVIS, en janvier 2019, le mode de calcul RMG est maintenu pour la moitié des 9 505 communautés bénéficiaires de l'allocation d'inclusion, car il est plus favorable que le mode de calcul REVIS. Les communautés pour lesquelles le mode de calcul RMG est maintenu sont quasi-exclusivement des communautés composées d'un adulte seul ou de deux adultes sans enfants. Au fil des mois, la part des communautés dont l'allocation d'inclusion est calculée selon le mode de calcul RMG diminue pour atteindre 31% en décembre 2019, 24% en décembre 2020 et 20% en décembre 2021. Il importe ici de s'interroger sur les caractéristiques de ces dernières pour évaluer si les personnes qui les composent sont encore susceptibles de modifier leur intensité de travail et donc de basculer à un moment donné dans le mode de calcul REVIS ou s'il s'agit, par exemple, uniquement de membres âgés de plus de 65 ans qui ne sont donc plus concernés par une telle modification ou de membres âgés de moins de 65 ans sous compétence du FNS car dispensés d'une inscription à l'ADEM et/ou de participer à une mesure d'activation de l'ONIS. Il ressort que la moitié des personnes appartenant à une communauté pour laquelle le mode de calcul RMG est maintenu en décembre 2021 ont moins de 65 ans et que 55% relèvent de la compétence du FNS, 16% de la compétence de l'ADEM et 30% de la compétence de l'ONIS. Cela signifie donc que près d'un quart des communautés domestiques (celles sous compétence de l'ADEM et de l'ONIS) dont l'allocation d'inclusion est toujours calculée selon le mode de calcul RMG en décembre 2021, soit environ 470 communautés domestiques, sont théoriquement susceptibles de modifier leur intensité de travail et donc de basculer dans le mode de calcul REVIS, voire de sortir complètement du dispositif (à condition que l'offre en matière d'emploi, de mesures d'emploi ou encore de mesures d'activation soit disponible et compatible avec les qualifications et les formations de ces personnes).

3. Evaluation quantitative de l'allocation d'inclusion

Ce chapitre s'intéresse exclusivement aux communautés domestiques bénéficiaires de l'allocation d'inclusion, dont certaines bénéficient également de l'allocation d'activation. Les communautés domestiques bénéficiaires de la seule allocation d'activation, autour de 5% des communautés domestiques bénéficiaires du dispositif REVIS, font néanmoins l'objet d'un encadré à la fin de ce chapitre qui présente leur situation économique (encadré n° 2) et sont examinées, ensemble avec ceux bénéficiant à la fois de l'allocation d'inclusion et de l'allocation d'activation, dans le chapitre consacré aux bénéficiaires de l'allocation d'activation⁹.

L'évaluation quantitative de l'allocation d'inclusion consiste en une évaluation *ex post*, c'est-à-dire après l'instauration du dispositif. Elle recourt à la technique de la microsimulation statique. La situation réellement observée est comparée à une situation simulée où les règles qui prévalaient dans le dispositif RMG auraient perduré. Le recours à cette technique est dicté par la disponibilité de riches données administratives relatives à l'allocation d'inclusion. Ces données ont fait l'objet d'une batterie de tests afin d'évaluer leur qualité pour être utilisées à des fins statistiques. Les données relatives à la composition de la communauté domestique, aux composantes de revenus immunisables et non-immunisables ont permis le calcul rétroactif du montant de l'allocation d'inclusion pour l'ensemble des bénéficiaires sur la période 2019-2021. Cette validation étant opérée, la simulation de l'allocation d'inclusion avec les règles qui prévalaient dans le dispositif RMG a pu être réalisée¹⁰. En présence de dispositions transitoires, la simulation ne vaut que pour les communautés domestiques pour lesquelles le mode de calcul REVIS est appliqué. Pour les communautés domestiques qui bénéficient des dispositions transitoires (50% en janvier 2019, 31% en décembre 2019, 24% en décembre 2020 et 20% en décembre 2021), c'est-à-dire pour lesquelles le mode de calcul RMG est appliqué pour déterminer le montant de l'allocation d'inclusion, l'impact est neutre. En outre, pour composer avec les données disponibles, la simulation est uniquement opérée, pour un mois donné, sur les communautés domestiques qui ne connaissent pas ultérieurement une révision du montant de l'allocation d'inclusion pour ce mois donné suite à une révision de la composition de la communauté domestique ou du montant des revenus par exemple et qui aboutit au final au retrait du droit à l'allocation d'inclusion¹¹.

L'évaluation estime l'impact du dispositif REVIS sur i) le supplément de revenu des bénéficiaires de l'allocation d'inclusion, ii) le nombre supplémentaire de bénéficiaires de l'allocation d'inclusion, iii) le taux de risque de pauvreté monétaire.

⁹ Cette situation tient au fait que la gestion administrative de l'allocation d'inclusion obéit à d'autres règles que celles de l'allocation d'activation.

¹⁰ La simulation n'introduit pas d'éventuelles réponses comportementales en matière d'offre de travail ou de recours au dispositif RMG simulé qui auraient pu intervenir. Elle ne tient pas compte non plus du fait que dans le dispositif REVIS deux adultes d'une même communauté domestique peuvent poursuivre une mesure de travail d'utilité collective avec une allocation d'activation à la clé alors que ce nombre était limité à un adulte dans le dispositif RMG. En moyenne, 15 communautés domestiques par mois seulement se trouvent dans cette situation. Ne pas tenir compte de cette situation dans l'évaluation ne devrait pas impacter grandement les résultats.

¹¹ Entre 200 et 350 communautés domestiques se trouvent dans cette situation tous les mois. Ce phénomène existait déjà du temps du dispositif RMG.

3.1 Impact des différentes révisions sur le supplément de revenu des bénéficiaires de l'allocation d'inclusion

Pour mesurer le niveau de générosité du REVIS par rapport au RMG en tenant compte des différentes révisions opérées dans le dispositif REVIS (barèmes, mécanisme d'immunisation, basculement de certains revenus de la catégorie « revenu non immunisable » à la catégorie « revenu immunisable »), le montant de l'allocation d'inclusion réellement perçu par les communautés domestiques bénéficiaires du REVIS est comparé à une situation simulée dans laquelle la détermination du montant de l'allocation d'inclusion obéirait aux règles qui prévalaient dans le dispositif RMG (en adaptant les barèmes à l'indice du coût de la vie et aux hausses des barèmes du REVIS à l'indice 100) :

Les tableaux 3 à 5 présentent les gains moyens mensuels (ou pertes moyennes mensuelles) générés par le dispositif REVIS par rapport à une situation simulée avec les règles qui prévalaient dans le dispositif RMG pour différentes communautés domestiques et pour les trois années passées sous revue. Dans les grandes lignes, tout en tenant compte cette fois-ci de l'hétérogénéité observée des situations, ces tableaux dégagent les mêmes tendances faites plus haut en comparant, sur cas-types, les montants maxima de l'allocation d'inclusion (dispositif REVIS) aux montants maxima de l'allocation complémentaire (dispositif RMG). Les gains moyens mensuels absolus comme relatifs sont les plus importants pour les familles avec enfants et, au sein de ces familles, ces gains croissent avec le nombre d'enfants (de +195 euros/mois ou +20,0% pour une famille monoparentale avec un enfant à +760 euros/mois ou +51,6% pour une famille monoparentale avec cinq enfants ou plus en 2019) et, à nombre d'enfants identique, ces gains sont plus élevés pour les familles monoparentales (par exemple, +308 euros/mois ou +29,8% pour une famille monoparentale avec deux enfants pour +189 euros/mois ou +14,4% pour un couple avec deux enfants en 2019). Ces tendances valent pour 2019, 2020, comme pour 2021. Les communautés domestiques sans enfants d'un ou de deux adultes qui ne bénéficient pas ou plus des dispositions transitoires décrites plus haut connaissent de légères pertes (-14 euros/mois ou -1,1% pour un adulte seul et -99 euros/mois ou -7,3 % pour deux adultes seuls en 2019). Les communautés domestiques avec trois adultes ou plus sans enfants comme avec enfants présentent des gains moyens mensuels conséquents (+194 euros/mois ou +14,5% pour celles sans enfants et +523 euros/mois ou +32,4% pour celles avec enfants en 2019).

Tableau 3 : Montants mensuels bruts moyens de l'allocation d'inclusion (AIR) réellement perçus par les communautés bénéficiaires (CODO), montants mensuels bruts moyens de l'allocation d'inclusion (AIS) simulés en appliquant les règles qui prévalaient dans le dispositif RMG et gains absolus et relatifs du dispositif REVIS par rapport au dispositif RMG en 2019 (en euros)

Type de communautés domestiques (CODO)	Nombre moyen mensuel de CODO	AIR	AIS	Gains absolus	Gains relatifs
1 adulte seul	2 343	1 241	1 255	-14	-1.1%
1 adulte avec 1 enfant	794	1 169	975	195	20.0%
1 adulte avec 2 enfants	520	1 342	1 033	308	29.8%
1 adulte avec 3 enfants	228	1 566	1 123	443	39.4%
1 adulte avec 4 enfants	72	1 739	1 187	552	46.5%
1 adulte avec 5 enfants	37	2 233	1 473	760	51.6%
2 adultes seuls	323	1 263	1 362	-99	-7.3%
2 adultes avec 1 enfant	355	1 250	1 141	109	9.5%
2 adultes avec 2 enfants	518	1 495	1 306	189	14.4%
2 adultes avec 3 enfants	421	1 739	1 479	260	17.6%
2 adultes avec 4 enfants	202	2 047	1 692	355	21.0%
2 adultes avec 5 enfants	111	2 308	1 858	450	24.2%
3 adultes seuls	32	1 535	1 341	194	14.5%
3 adultes avec enfant(s)	55	2 138	1 615	523	32.4%
Ensemble	6 011	1 380	1 243	136	11.0%

Lecture : En 2019, le nombre moyen mensuel de communautés domestiques composées d'un adulte avec un enfant bénéficiaires de l'allocation d'inclusion calculée selon le mode REVIS est de 794. Le montant mensuel moyen brut de l'allocation d'inclusion (AIR) réellement perçu par ces dernières est de 1 169 euros. Si les règles qui prévalaient dans le dispositif RMG étaient appliquées, ce montant (AIS) ne serait que de 975 euros, soit un gain absolu de 195 euros ou un gain relatif de 20,0% au profit du dispositif REVIS.

Source : Base de données de la sécurité sociale, calcul IGSS.

Tableau 4 : Montants mensuels bruts moyens de l'allocation d'inclusion (AIR) réellement perçus par les communautés bénéficiaires, montants mensuels bruts moyens de l'allocation d'inclusion (AIS) simulés en appliquant les règles qui prévalaient dans le dispositif RMG et gains absolus et relatifs du dispositif REVIS par rapport au dispositif RMG en 2020 (en euros)

Type de communautés domestiques (CODO)	Nombre moyen mensuel de CODO	AIR	AIS	Gains absolus	Gains relatifs
1 adulte seul	2 945	1 189	1 229	-40	-3.3%
1 adulte avec 1 enfant	950	1 141	955	186	19.5%
1 adulte avec 2 enfants	572	1 309	995	314	31.5%
1 adulte avec 3 enfants	282	1 546	1 097	449	40.9%
1 adulte avec 4 enfants	82	1 758	1 171	587	50.1%
1 adulte avec 5 enfants	37	2 252	1 472	779	52.9%
2 adultes seuls	520	1 176	1 319	-143	-10.9%
2 adultes avec 1 enfant	449	1 270	1 193	78	6.5%
2 adultes avec 2 enfants	567	1 517	1 353	164	12.1%
2 adultes avec 3 enfants	476	1 705	1 472	233	15.8%
2 adultes avec 4 enfants	230	1 965	1 630	335	20.5%
2 adultes avec 5 enfants	122	2 366	1 912	455	23.8%
3 adultes seuls	32	1 448	1 291	157	12.1%
3 adultes avec enfant(s)	69	2 115	1 595	520	32.6%
Ensemble	7 332	1 334	1 228	106	8.6%

Lecture : En 2020, le nombre moyen mensuel de communautés domestiques composées d'un adulte avec un enfant bénéficiaires de l'allocation d'inclusion calculée selon le mode REVIS est de 950. Le montant mensuel moyen brut de l'allocation d'inclusion (AIR) réellement perçu par ces dernières est de 1 141 euros. Si les règles qui prévalaient dans le dispositif RMG étaient appliquées, ce montant (AIS) ne serait que de 955 euros, soit un gain absolu brut de 186 euros ou un gain relatif de 19,5% au profit du dispositif REVIS.

Source : Base de données de la sécurité sociale, calcul IGSS.

Tableau 5 : Montants mensuels bruts moyens de l'allocation d'inclusion (AIR) réellement perçus par les communautés bénéficiaires, montants mensuels bruts moyens de l'allocation d'inclusion (AIS) simulés en appliquant les règles qui prévalaient dans le dispositif RMG et gains absolus et relatifs du dispositif REVIS par rapport au dispositif RMG en 2021 (en euros)

Type de communautés domestiques (CODO)	Nombre moyen mensuel de CODO	AIR	AIS	Gains absolus	Gains relatifs
1 adulte seul	3 323	1 199	1 249	-50	-4.0%
1 adulte avec 1 enfant	1 041	1 164	972	192	19.8%
1 adulte avec 2 enfants	611	1 349	1 021	328	32.2%
1 adulte avec 3 enfants	301	1 539	1 077	462	42.9%
1 adulte avec 4 enfants	87	1 929	1 339	590	44.0%
1 adulte avec 5 enfants	47	2 427	1 598	829	51.8%
2 adultes seuls	589	1 228	1 386	-158	-11.4%
2 adultes avec 1 enfant	500	1 381	1 300	81	6.2%
2 adultes avec 2 enfants	585	1 565	1 403	162	11.5%
2 adultes avec 3 enfants	508	1 786	1 538	248	16.1%
2 adultes avec 4 enfants	240	2 117	1 778	339	19.0%
2 adultes avec 5 enfants	126	2 415	1 967	448	22.8%
3 adultes seuls	33	1 675	1 521	154	10.1%
3 adultes avec enfant(s)	67	2 264	1 694	570	33.7%
Ensemble	8 058	1 368	1 267	101	8.0%

Lecture : En 2021, le nombre moyen mensuel de communautés domestiques composées d'un adulte avec un enfant bénéficiaires de l'allocation d'inclusion calculée selon le mode REVIS est de 1 041. Le montant mensuel moyen brut de l'allocation d'inclusion (AIR) réellement perçu par ces dernières est de 1 164 euros. Si les règles qui prévalaient dans le dispositif RMG étaient appliquées, ce montant (AIS) ne serait que de 972 euros, soit un gain absolu brut de 192 euros ou un gain relatif de 19,8% au profit du dispositif REVIS.

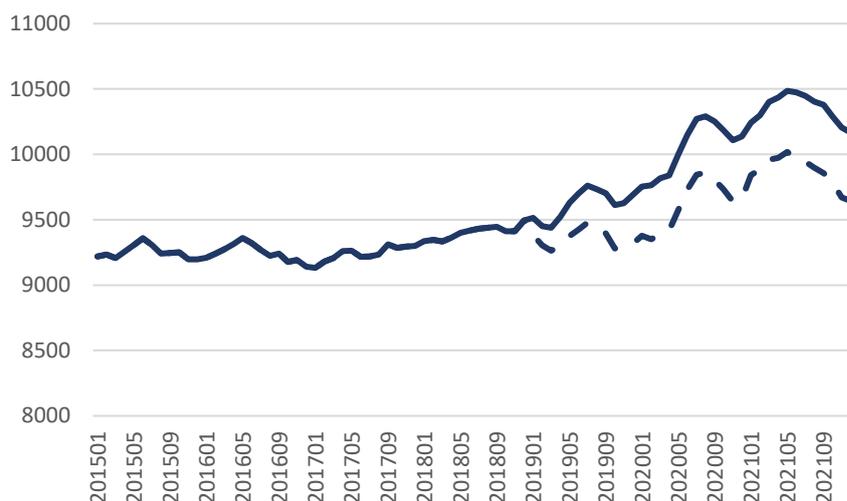
Source : Base de données de la sécurité sociale, calcul IGSS.

3.2. Impact des différentes révisions sur le nombre supplémentaire de bénéficiaires de l'allocation d'inclusion

Cet exercice de simulation permet également d'estimer le nombre supplémentaire de communautés domestiques qui bénéficient de l'allocation d'inclusion du simple fait du remplacement du dispositif RMG par le dispositif REVIS et leur configuration. Ce nombre correspond aux communautés domestiques bénéficiaires de l'allocation d'inclusion qui n'auraient pas eu droit à cette allocation si les règles qui prévalaient dans le dispositif RMG continuaient à être appliquées. En janvier 2019, au lancement du REVIS, 133 communautés domestiques ont bénéficié de l'allocation d'inclusion du simple fait du remplacement du dispositif RMG par le dispositif REVIS. Ce nombre est passé à 374 en décembre 2019, à 477 en décembre 2020 et à 524 en décembre 2021 (graphique 14). Mis en perspective avec le nombre de communautés domestiques bénéficiaires de l'allocation d'inclusion ces mêmes mois, la part des communautés domestiques qui sont venues s'ajouter du simple fait du dispositif REVIS s'établit à 1,4% (133/9 505) en janvier 2019, 3,9% (374/9 690) en décembre 2019, 4,7% (477/10 138) en décembre 2020 et 5,2% en décembre 2021 (524/10 167). En accord avec un des objectifs du dispositif REVIS, à savoir un soutien plus généreux en direction des familles avec enfants, ces communautés domestiques sont principalement composées de familles avec enfants. Par exemple, sur les 524 communautés domestiques bénéficiaires de l'allocation d'inclusion en décembre

2021 du simple fait du remplacement du dispositif RMG par le dispositif REVIS, 67% sont des familles monoparentales, 27% sont des familles de deux adultes ou plus avec enfants et 6% seulement sont des communautés domestiques sans enfants. Cette répartition vaut également sur l'ensemble de la période 2019-2021¹².

Graphique 14/ Nombre de communautés domestiques bénéficiaires de l'allocation complémentaire du dispositif RMG (de 2015 à 2018) / de l'allocation d'inclusion du dispositif REVIS (à partir de 2019) avec (trait plein) et sans (trait pointillé) prise en compte des communautés domestiques supplémentaires bénéficiaires de l'allocation d'inclusion du simple fait du dispositif REVIS



Lecture : En janvier 2020, 9 754 communautés domestiques bénéficiaient de l'allocation d'inclusion (trait plein). Si les communautés domestiques bénéficiaires de l'allocation d'inclusion du simple fait du remplacement du dispositif RMG par le dispositif REVIS n'étaient pas prises en compte, le nombre de communautés domestiques ne serait que de 9 378 (trait pointillé).

Source : Base de données de la sécurité sociale, calcul IGSS.

La quantification du nombre supplémentaire de bénéficiaires conduit inévitablement à aborder la question du non-recours à l'allocation d'inclusion. Le nombre supplémentaire de bénéficiaires de l'allocation d'inclusion observé ci-dessus correspond-t-il à la totalité des communautés domestiques pour qui le droit à l'allocation d'inclusion s'est ouvert suite à l'entrée en vigueur du dispositif REVIS (auquel cas il n'y aurait pas de non-recours) ou existe-t-il des communautés domestiques qui répondent à l'ensemble des critères pour ouvrir le droit à l'allocation d'inclusion mais n'en bénéficient pas (auquel cas le non-recours est présent). Si le non-recours est inexistant alors un des objectifs du dispositif est atteint. Dans le cas contraire, la question doit être approfondie en interrogeant les raisons de ce non-recours. Un dossier récent de la DRESS¹³ sur le non-recours aux minima sociaux en Europe soulignait que « Si la compréhension du phénomène et de ses causes a progressé grâce à une littérature dorénavant abondante, la mesure de son ampleur reste un enjeu majeur... ». Quantifier le

¹² Par contre, il n'est pas possible d'estimer le nombre de communautés domestiques (principalement d'un adulte seul ou de deux adultes seuls) qui, en janvier 2022 par exemple, ne font pas partie de l'effectif des communautés domestiques bénéficiant de l'allocation d'inclusion mais en auraient fait partie si les règles du dispositif du RMG étaient appliquées. Pour ce faire, il faudrait disposer de tous les éléments et de toutes les pièces justificatives qu'une communauté bénéficiaire du REVIS doit fournir pour constituer le dossier REVIS. Or, ces éléments et ces pièces sont uniquement disponibles pour les bénéficiaires du REVIS.

¹³ Céline Marc, Mickaël Portela, Cyrine Hannafi, Rémi Le Gall, Antoine Rode, et al.. Quantifier le non-recours aux minima sociaux en Europe : un phénomène d'ampleur qui peine à susciter le débat Dossiers de la Drees 94, DREES - Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du Ministère des solidarités et de la santé. 2022

non-recours à l'allocation d'inclusion n'échappe pas à cette observation. Au niveau national, l'enjeu de la quantification du non-recours n'est pas propre à l'allocation d'inclusion, il se posait déjà du temps du dispositif RMG ou se pose également pour l'allocation de vie chère par exemple. Idéalement, pour quantifier le non-recours à l'allocation d'inclusion, il faudrait disposer pour toutes les communautés domestiques du pays de tous les éléments et de toutes les pièces justificatives qu'une communauté bénéficiaire du REVIS doit fournir pour constituer un dossier REVIS afin de pouvoir statuer sur son éligibilité. Or, ces éléments et ces pièces sont uniquement disponibles pour les bénéficiaires du REVIS.

C'est parmi les bénéficiaires de l'allocation de vie chère qui dans le même temps ne bénéficient pas de l'allocation d'inclusion, que pourraient se trouver des communautés domestiques qui ne recourraient pas à l'allocation d'inclusion. En effet, un certain nombre de critères sont communs à l'allocation de vie chère et à l'allocation d'inclusion lorsqu'il s'agit de constituer l'un ou l'autre dossier pour la demande de l'une ou l'autre de ces prestations. L'unité d'attribution des deux prestations, à savoir la communauté domestique, est la même pour les deux prestations. La plupart des composantes de revenu retenues pour déterminer le revenu dans le cadre de l'allocation de vie chère sont également présentes dans la définition du revenu pour l'allocation d'inclusion. Par contre, la rente viagère résultant de la conversion d'un capital mobilier ou immobilier, certains aliments et les prestations en nature n'entrent pas dans la définition du revenu pris en compte pour l'allocation de vie chère, alors qu'ils sont considérés pour déterminer le revenu dans le cadre de l'allocation d'inclusion. Pour près de 17% des communautés domestiques bénéficiaires de l'allocation d'inclusion, ce type de revenu est comptabilisé. Par ailleurs, la période de référence pour déterminer le revenu pris en compte pour calculer le droit à l'allocation de vie chère correspond aux 12 mois qui précèdent le mois de l'introduction de la demande en obtention de l'allocation de vie chère, alors que la période de référence pour déterminer le revenu pris en compte pour calculer le droit à l'allocation d'inclusion correspond généralement au mois pour lequel l'allocation d'inclusion est demandée ou, à défaut, au mois précédant celui-ci. Malgré ces limites, une simulation a néanmoins été opérée sur 10 576 communautés domestiques bénéficiaires de l'allocation de vie chère complète¹⁴ en 2021, dont l'attributaire a plus de 25 ans, et qui ne bénéficient pas de l'allocation d'inclusion en 2021. Les résultats de la simulation sont les suivants :

- 351 communautés domestiques ne bénéficieraient pas de l'allocation d'inclusion,
- 1 247 communautés domestiques bénéficieraient d'une allocation d'inclusion d'un montant inférieur à 100 euros/mois,
- 884 communautés domestiques bénéficieraient d'une allocation d'inclusion d'un montant compris entre 100 et 200 euros/mois,
- 1 767 communautés domestiques bénéficieraient d'une allocation d'inclusion d'un montant compris entre 200 et 500 euros/mois,
- 1 501 communautés domestiques bénéficieraient d'une allocation d'inclusion d'un montant compris entre 500 et 1 000 euros/mois,
- 603 communautés domestiques bénéficieraient d'une allocation d'inclusion d'un montant compris entre 1 000 et 1 500 euros/mois,
- 223 communautés domestiques bénéficieraient d'une allocation d'inclusion d'un montant supérieur à 1 500 euros/mois.

¹⁴ Les bénéficiaires de l'allocation de vie chère réduite ont d'emblée été écartés car leur revenu sont trop élevés pour pouvoir prétendre à l'allocation d'inclusion sociale.

Ces résultats sont à considérer avec les limites décrites ci-dessus. Le taux de non-recours qui correspond au nombre de communautés domestiques éligibles à l'allocation d'inclusion, mais qui n'en bénéficient pas (6 225), divisé par le nombre total de communautés domestiques éligibles à l'allocation d'inclusion (16 577 en moyenne par mois en 2021, dont 10 352 qui en bénéficient et 6 225 qui n'en bénéficient pas) est estimé à : $6\,225 / (10\,352 + 6\,225) = 38\%$. Ce taux doit être considéré avec les précautions d'usage et comme un taux plafond. Au-delà des questions méthodologiques pour mieux estimer ce taux, le point de vue des « non-recourants », qu'il faudrait encore pouvoir identifier, serait riche d'enseignements pour mieux appréhender ce phénomène.

3.3. Taux de risque de pauvreté monétaire relative qui se réduit ... mais modestement

Les deux constats qui viennent d'être faits : i) des gains absolus et relatifs plus importants pour les familles avec enfants qui augmentent avec la taille de la fratrie et qui, à taille de fratrie identique, sont encore plus importants pour les familles monoparentales, et ii) un élargissement du champ des bénéficiaires du dispositif REVIS suite à la plus grande générosité des barèmes en direction des familles avec enfants, amène évidemment à s'interroger sur le niveau de réalisation d'un des objectifs que vise le dispositif REVIS, à savoir contribuer à la réduction du taux de risque de pauvreté des enfants et des familles monoparentales.

Pour mesurer l'impact du dispositif REVIS sur le taux de risque de pauvreté monétaire, la même méthodologie que celle utilisée aux points précédents a été retenue. La situation observée est comparée à une situation simulée dans laquelle les bénéficiaires de l'allocation d'inclusion calculée selon le mode REVIS continueraient à être soumis aux règles qui prévalaient avant l'entrée en vigueur du dispositif REVIS.

Le taux de risque de pauvreté monétaire relative correspond à la part des personnes qui vivent sous le seuil de risque de pauvreté monétaire relative. Pour rester en ligne avec la définition retenue couramment au niveau national et au niveau européen, ce seuil est égal ici à 60% du revenu disponible équivalent adulte médian. Le revenu disponible équivalent adulte médian correspond à la valeur de ce revenu qui partage la population en deux parties de taille égale.

Le revenu disponible équivalent correspond au revenu total d'un ménage, après impôts et autres déductions, disponible en vue d'être dépensé ou épargné, divisé par le nombre de membres du ménage converti en équivalents adultes. L'équivalence entre les membres du ménage est obtenue par pondération en fonction de l'âge, à partir de l'échelle d'équivalence «modifiée» de l'OCDE.

Le revenu disponible équivalent est calculé en trois étapes.

- 1) D'abord, les revenus monétaires perçus par chaque membre du ménage sont additionnés (voir encadré n° 1 ci-après pour davantage d'explications).
- 2) Ensuite, afin de prendre en compte les différences de taille et de composition des ménages, le revenu total (net) du ménage est divisé par le nombre d'équivalents adultes au moyen d'une échelle standard: l'échelle modifiée de l'OCDE. Cette échelle assigne une pondération à tous les membres du ménage (dont l'addition constitue la taille équivalente du ménage):
 - 1 au premier adulte;
 - 0,5 à chaque membre âgé de 14 ans et plus
 - 0,3 aux enfants de moins de 14 ans.

- 3) Enfin, le chiffre obtenu, appelé « revenu disponible équivalent », est distribué à parts égales entre chaque membre du ménage.

Toutes choses égales par ailleurs, sur la période sous revue (2019 à 2021), le dispositif REVIS a permis de faire reculer le taux de risque de pauvreté monétaire de l'ensemble de la population de 0,2 à 0,3 point de pourcentage. En 2019, le taux s'établissait à 12,0%. En simulant, pour les seuls bénéficiaires de l'allocation d'inclusion calculée selon le mode REVIS, une situation dans laquelle les règles du dispositif RMG continuaient à être appliquées, ce taux se serait situé à 12,3%. En 2020, ces taux étaient respectivement de 11,8% et 12,1% et en 2021, de 12,6% et 12,8% (tableau 6).

Le recul du taux de risque de pauvreté monétaire varie en fonction du type de ménage et de l'âge, deux critères particulièrement intéressants dans cette évaluation puisque les familles monoparentales, et plus généralement les familles avec enfants, représentent une des cibles de la réforme.

Avant d'analyser plus en détail les effets de la réforme, force est de constater que le taux de risque de pauvreté monétaire ventilé selon le type de ménage et selon l'âge affiche la même physionomie que celle présentée depuis plusieurs années à partir de l'enquête EU-SILC par exemple¹⁵.

Ce taux est particulièrement élevé pour les personnes appartenant à un ménage monoparental (de 30,7% pour celles appartenant à un ménage monoparental avec un enfant jusqu'à 61,6% et pour celles appartenant à un ménage monoparental avec trois enfants ou plus en 2019 par exemple) et pour celles appartenant à une famille nombreuse (47,1% pour celles appartenant à un ménage de deux adultes avec quatre enfants ou plus et 18,7% pour celles appartenant à un ménage de trois adultes avec trois enfants ou plus en 2019 par exemple) (tableau 6).

Comparativement aux autres classes d'âge, le taux de risque de pauvreté monétaire est élevé parmi les jeunes (0-17 ans) et les jeunes adultes (18-24 ans). En 2019 par exemple, ce taux atteint 17,1% pour les jeunes et 18,9% pour les jeunes adultes contre 10,7% pour les 25-64 ans et 7,8% pour les 65 ans et plus (tableau 8). Au sein des 0-17 ans, ce taux augmente avec l'âge passant de 13,3% pour les 0-4 ans à 23,8% pour les 15-17 ans en 2019. Cette situation résulte principalement de deux facteurs : i) le choix de l'échelle d'équivalence utilisée pour calculer le revenu disponible équivalent-adulte et ii) le fait que la probabilité de vivre dans un ménage monoparental augmente avec l'âge de l'enfant. L'échelle d'équivalence OCDE modifiée considère en effet qu'à partir de 14 ans les besoins d'une personne sont identiques à ceux d'un adulte. Ainsi, la taille équivalente d'un ménage de deux adultes et d'un enfant de 4 ans sera de 1,8 ($1+0,5+0,3$) alors que la taille équivalente d'un ménage de deux adultes et d'un enfant de 15 ans sera de 2 ($1+0,5+0,5$). Pour que ces deux types de ménage atteignent le même niveau de vie, le revenu disponible du ménage avec un enfant de 15 ans devra être 11% ($2/1,8$) plus élevé que celui du ménage avec un enfant de 4 ans.

¹⁵ Voir les tableaux A.1 et A.2 en annexe.

Encadré 1 : SPAFIL, un instrument inédit et réactif pour estimer le taux de risque de pauvreté monétaire qui vient pallier certaines limites d'EU-SILC

Au Luxembourg, et plus largement en Europe, l'outil habituellement mobilisé pour mesurer le taux de risque de pauvreté monétaire et le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale est l'enquête annuelle EU-SILC (Statistiques de l'Union Européenne sur le revenu et les conditions de vie). Le STATEC, en charge de cette enquête, publie chaque année les résultats de cette enquête dans son rapport Travail et Cohésion sociale. Le dernier rapport disponible est celui paru en 2021. Y sont analysées les données de l'enquête EU-SILC 2020 réalisée sur le terrain en 2020 et qui concernent les revenus de l'année civile 2019, soit l'année de l'entrée en vigueur du dispositif REVIS. Le taux de risque de pauvreté monétaire de 2020 reflète en fait la situation financière des ménages de 2019, même si pour la première fois, et ce, pour réduire le décalage entre la date de publication d'indicateurs et la période à laquelle se rapporte ces indicateurs, les revenus de 2019 ont été redressés pour tenir compte de la variation des revenus observée entre 2019 et 2020, année de survenance de la crise sanitaire liée à la COVID-19, par l'IGSS à partir de données administratives. Si les indicateurs produits à partir de l'enquête EU-SILC peuvent être mobilisés pour décrire une situation ou des tendances, ils ne peuvent pas être utilisés pour l'évaluation du REVIS en comparant, par exemple, la valeur d'un indicateur (taux de risque de pauvreté des enfants ou des familles monoparentales par exemple) avant l'entrée en vigueur du REVIS à celle observée après l'entrée en vigueur du REVIS. Comme tout indicateur produit à partir d'une enquête, sa valeur est entourée d'une marge d'erreur qui est d'autant plus grande que la taille d'un sous-groupe est petit. A cette limite, s'ajoute i) le fait qu'il serait extrêmement difficile d'isoler l'impact pur du REVIS d'autres éléments qui pourraient intervenir sur la valeur d'un indicateur et ii) qu'une rupture de série a eu lieu pour l'enquête EU-SILC 2020, qui, du fait de la crise sanitaire COVID-19, a dû être conduite par téléphone au lieu du face-à-face et le fait que des éléments extérieurs à la réforme du RMG ont pu impacter le niveau d'un indicateur. Partant, l'enquête EU-SILC n'est pas adaptée pour évaluer si l'objectif de réduction du risque de pauvreté des enfants et des familles monoparentales est atteint.

SPAFIL (Social Politics Analysis Files IGSS for Luxembourg) est une base de données pseudonymisées sur les revenus élaborée à partir de données administratives et mise à jour tous les ans depuis 2001. Les différentes institutions de sécurité sociale et celles assimilées génèrent, dans le cadre de leur gestion, un nombre élevé de données qui contiennent des informations sociodémographiques et socioéconomiques détaillées sur les personnes protégées et sur les titulaires de prestations. Après examen de l'existant, et ce, dans le cadre de ses missions (article 423-4 du Code de la sécurité sociale), l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale (IGSS) a posé le diagnostic que ces données renferment, malgré certaines limites, un large potentiel analytique dès lors qu'elles sont adaptées, structurées et surtout, mutualisées.

Les données sont originales car elles portent sur l'ensemble des individus qui sont liés au système national de protection sociale et le cas échéant, sur les individus qui cohabitent avec les premiers dans le même ménage, mais ne sont pas liés au système national de protection sociale. Les catégories de revenus présentes dans la base de données sont les revenus professionnels et de remplacement qui forment l'assiette des cotisations sociales et les prestations liquidées par un des régimes du système de protection sociale. Certains revenus comme les revenus du capital, de la location de biens, les revenus issus du reste du monde et les transferts privés entre ménages sont absents de la base de données. Les prélèvements obligatoires (cotisations sociales et impôt sur le revenu des personnes physiques) font l'objet de simulation. Le revenu disponible du ménage est obtenu en additionnant les revenus monétaires des différents membres du ménage et en soustrayant les prélèvements obligatoires. Faute d'information sur la composition du ménage-logement, les données se rapportaient au ménage fiscal jusqu'en 2015. Le ménage fiscal est construit à partir du lien marital et du lien filial. Depuis 2016, les informations relatives à la

composition du ménage-logement sont disponibles pour l'ensemble de la population à l'exception de celle de Luxembourg-Ville. Pour cette dernière, la composition du ménage-logement est approchée à l'aide de différentes informations administratives (appartenance à une même communauté domestique bénéficiaire du REVIS ou de l'allocation de vie chère, lien marital, lien filial, code postal de résidence...). Pour une année civile donnée, les données sont disponibles et exploitables 5 à 6 mois après la fin de l'année civile, soit un délai extrêmement court comparativement à des données d'enquête par exemple. SPAFIL présente également l'avantage de pouvoir être associé aux différentes données administratives collectées pour déterminer le droit à l'allocation d'inclusion, données essentielles pour mener cette évaluation. En balançant les avantages et les limites de SPAFIL, il en ressort que c'est un outil adapté pour l'évaluation du REVIS. La population résidente retenue pour déterminer le taux de risque de pauvreté monétaire pour 2019, 2020 et 2021 est celle qui appartient à un ménage dans lequel :

- ne vit aucune personne non affiliée à l'assurance maladie luxembourgeoise (fonctionnaires internationaux par exemple dont les revenus ne sont pas connus et qui, par ailleurs, disposent de leur propre système socio-fiscal),
- ne vit aucune personne affiliée à l'assurance maladie luxembourgeoise moins de 6 mois durant une année civile (pour réduire le bruit causé par l'absence d'information relative aux mois durant lesquels la personne n'était pas affiliée à l'assurance maladie luxembourgeoise),
- ne vit aucune personne affiliée à l'assurance maladie luxembourgeoise à titre volontaire (pour réduire le bruit causé par l'absence d'information sur les revenus « vrais » de ces personnes). Pour 2021 par exemple, la population retenue représente 87% de la population moyenne de 2021.

La valeur du seuil de risque de pauvreté monétaire pour un adulte seul s'établit à 1 965 EUR/mois en 2019, 2 003 EUR/mois en 2020 et 2 076 EUR/mois en 2021. Pour un adulte seul avec deux enfants de moins de 14 ans, la valeur de ce seuil est de 3 144 EUR/mois ($1\,965 * 1.6$) en 2019, 3 205 EUR/mois ($2\,003 * 1.6$) en 2020 et 3 322 EUR/mois ($2\,076 * 1.6$) en 2021. Pour obtenir la valeur de ce seuil pour tout autre type de ménage, la valeur du seuil pour un adulte seul doit être multipliée par le nombre d'équivalents adultes du ménage.

3.3.1 Impact sur le taux de risque de pauvreté monétaire ventilé par type de ménage

A l'image des observations faites plus haut en matière de gains absolus et de gains relatifs de l'allocation d'inclusion brute (tableaux 3 à 5), le recul du taux de risque de pauvreté monétaire augmente avec le nombre d'enfants et, à nombre d'enfants identique, il recule davantage encore pour les personnes appartenant à une famille monoparentale. Par exemple, en 2019, le recul pour l'ensemble de la population est de 0,3 point de pourcentage ou 2,4% (12,3% à 12,0%) alors qu'il est de 1,2 point de pourcentage ou 3,8% (de 31,9% à 30,7%) pour les personnes appartenant à un ménage composé d'un adulte avec un enfant et de 3,1 points de pourcentage ou 4,8% (de 64,7% à 61,6%) pour celles appartenant à un ménage composé d'un adulte avec trois enfants ou plus.

Tableau 6 : Taux de risque de pauvreté monétaire selon le type de ménage de la personne (ensemble de la population)

	2019		2020		2021	
	observé	simulé	observé	simulé	observé	simulé
1 adulte seul	15.4%	15.4%	15.4%	15.2%	16.5%	16.3%
1 adulte avec 1 enfant	30.7%	31.9%	29.6%	31.5%	32.6%	34.3%
1 adulte avec 2 enfants	39.6%	40.8%	37.6%	40.2%	40.4%	42.1%
1 adulte avec 3 enfants ou plus	61.6%	64.7%	60.7%	65.8%	63.1%	67.2%
2 adultes seuls	6.2%	6.2%	6.0%	5.8%	6.3%	6.2%
2 adultes avec 1 enfant	8.4%	8.6%	8.3%	8.4%	8.9%	9.0%
2 adultes avec 2 enfants	9.6%	9.8%	8.9%	9.2%	9.4%	9.7%
2 adultes avec 3 enfants	21.4%	22.2%	21.6%	22.7%	23.6%	24.3%
2 adultes avec 4 enfants ou plus	47.1%	49.1%	44.6%	46.7%	49.1%	50.3%
3 adultes seuls ou plus	3.6%	3.6%	3.8%	3.8%	4.0%	4.0%
3 adultes ou plus avec 1 enfant	6.9%	7.0%	7.3%	7.4%	7.2%	7.3%
3 adultes ou plus avec 2 enfants	10.2%	10.4%	9.5%	9.7%	10.4%	10.6%
3 adultes ou plus avec 3 enfants ou plus	18.7%	19.4%	20.4%	21.1%	21.4%	22.2%
Ensemble	12.0%	12.3%	11.8%	12.1%	12.6%	12.8%

Lecture : En 2019, le taux de risque de pauvreté monétaire pour une personne vivant dans un ménage composé d'un adulte avec 2 enfants est de 30,7% (colonne « observé »). Toutes choses égales par ailleurs, si les règles qui prévalaient dans le dispositif RMG étaient appliquées aux personnes bénéficiaires de l'allocation d'inclusion calculée selon le mode REVIS, ce taux se serait situé à 31,9% (colonne « simulé »).

Enfant : personne de moins de 16 ans ou personne de 16 à 17 ans célibataire ou personne de 18 à 25 ans célibataire et coassurée.

Source : Base de données de la sécurité sociale, calcul IGSS.

Un focus sur les seuls bénéficiaires de l'allocation d'inclusion calculée selon le mode REVIS¹⁶ (tableau 7) amplifie le constat établi sur l'ensemble de la population puisque ces personnes sont les seules à pouvoir agir sur une variation du taux de risque de pauvreté monétaire. Sans mise en place du dispositif REVIS, 81,0% de ces personnes se situeraient sous le seuil de risque de pauvreté monétaire en 2019. Grâce au dispositif REVIS, ce taux, tout en restant toujours très élevé, recule de 6,4 points de pourcentage ou 7,9% (de 81,0% à 74,6%). Pour la même année, les personnes appartenant à un ménage composé d'un adulte avec un enfant connaissent une diminution de ce taux de 9,4 points de pourcentage ou 10,2% (de 92,7% à 83,3%). Les personnes appartenant à un ménage composé d'un adulte et d'au moins trois enfants connaissent un recul de ce taux de 10,2 points de pourcentage ou 10,6% (de 96,6% à 86,4%).

¹⁶ Ces bénéficiaires peuvent aussi bien bénéficier de l'allocation d'inclusion sociale pendant un mois seulement au cours d'une année civile que pendant 12 mois.

Tableau 7 : Taux de risque de pauvreté selon le type de ménage de la personne (bénéficiaires de l'allocation d'inclusion – uniquement ceux avec le mode de calcul REVIS)

	2019		2020		2021	
	observé	simulé	observé	simulé	observé	simulé
1 adulte seul	15.4%	15.4%	15.4%	15.2%	16.5%	16.3%
1 adulte avec 1 enfant	30.7%	31.9%	29.6%	31.5%	32.6%	34.3%
1 adulte avec 2 enfants	39.6%	40.8%	37.6%	40.2%	40.4%	42.1%
1 adulte avec 3 enfants ou plus	61.6%	64.7%	60.7%	65.8%	63.1%	67.2%
2 adultes seuls	6.2%	6.2%	6.0%	5.8%	6.3%	6.2%
2 adultes avec 1 enfant	8.4%	8.6%	8.3%	8.4%	8.9%	9.0%
2 adultes avec 2 enfants	9.6%	9.8%	8.9%	9.2%	9.4%	9.7%
2 adultes avec 3 enfants	21.4%	22.2%	21.6%	22.7%	23.6%	24.3%
2 adultes avec 4 enfants ou plus	47.1%	49.1%	44.6%	46.7%	49.1%	50.3%
3 adultes seuls ou plus	3.6%	3.6%	3.8%	3.8%	4.0%	4.0%
3 adultes ou plus avec 1 enfant	6.9%	7.0%	7.3%	7.4%	7.2%	7.3%
3 adultes ou plus avec 2 enfants	10.2%	10.4%	9.5%	9.7%	10.4%	10.6%
3 adultes ou plus avec 3 enfants ou plus	18.7%	19.4%	20.4%	21.1%	21.4%	22.2%
Ensemble	74.6%	81.0%	70.4%	76.8%	76.8%	81.1%

Lecture : En 2019, le taux de risque de pauvreté monétaire pour une personne bénéficiaire de l'allocation d'inclusion vivant dans un ménage composé d'un adulte avec 2 enfants est de 86,2% (colonne « observé »). Toutes choses égales par ailleurs, si les règles qui prévalaient dans le dispositif RMG étaient appliquées aux personnes bénéficiaires de l'allocation d'inclusion calculée selon le mode REVIS, ce taux se serait situé à 94,9% (colonne « simulé »).

Enfant : personne de moins de 16 ans ou personne de 16 à 17 ans célibataire ou personne de 18 à 25 ans célibataire et coassurée.

Source : Base de données de la sécurité sociale, calcul IGSS.

3.3.2 Impact sur le taux de risque de pauvreté monétaire ventilé par classe d'âge

Conformément à un des ciblage du dispositif REVIS, la classe d'âge qui connaît le recul du taux de risque de pauvreté monétaire le plus élevé est celle de moins de 18 ans : 0,7 point de pourcentage (pp) en 2019, 0,9 pp en 2020 et 0,7 pp en 2021 (tableau 8). Les autres classes d'âge affichent des reculs beaucoup plus modestes : un recul de 0,2 pp pour les trois années pour les 18-24 ans et un recul qui varie entre 0,1 pp et 0,2 pp pour les 25-64 ans. Le taux de risque de pauvreté monétaire des 65 ans ou plus reste stable en 2019 et 2020 et progresse même très légèrement en 2021.

Tableau 8 : Taux de risque de pauvreté monétaire selon l'âge (ensemble de la population)

	2019		2020		2021	
	observé	simulé	observé	simulé	observé	simulé
0-4 ans	13.3%	14.0%	12.9%	13.8%	14.1%	14.8%
5-9 ans	15.7%	16.6%	14.5%	15.8%	16.3%	17.3%
10-14 ans	18.1%	18.9%	17.4%	18.5%	19.1%	19.9%
15-17 ans	23.8%	24.1%	23.4%	23.8%	24.1%	24.5%
18-24 ans	18.9%	19.1%	20.0%	20.2%	20.9%	21.1%
25-64 ans	10.7%	10.9%	10.5%	10.6%	11.2%	11.3%
65 ans ou plus	7.8%	7.8%	7.5%	7.5%	8.1%	8.0%
0-17 ans	17.1%	17.8%	16.4%	17.3%	17.8%	18.5%
Ensemble (tout âge)	12.1%	12.4%	11.9%	12.2%	12.7%	12.9%

Lecture : En 2019, le taux de risque de pauvreté monétaire pour une personne âgée entre 0 et 17 ans est de 17,1% (colonne « observé »). Toutes choses égales par ailleurs, si les règles qui prévalaient dans le dispositif RMG étaient appliquées aux personnes bénéficiaires de l'allocation d'inclusion calculée selon le mode REVIS, ce taux se serait situé à 17,8% (colonne « simulé »).

Source : Base de données de la sécurité sociale, calcul IGSS.

L'analyse des personnes bénéficiant uniquement de l'allocation d'inclusion calculée selon le mode REVIS¹⁷ (tableau 9) amplifie le constat établi sur l'ensemble de la population. En 2019, les personnes de moins de 18 ans connaissent un recul de ce taux de 9,8 points de pourcentage ou 11,2% (de 87,3% à 77,5%) et celles de 18-24 ans connaissent un recul de 4,8 points de pourcentage ou 5,6% (de 85,2% à 80,4%). Le recul est plus modeste pour la classe d'âge 25-64 ans et le taux augmente même pour les 65 ans ou plus qui voient passer leur taux de risque de pauvreté monétaire relative de 68,2% à 69,7% suite à l'entrée en vigueur du REVIS. Pour rappel, seuls les bénéficiaires de l'allocation d'inclusion avec le mode de calcul REVIS font l'objet d'une comparaison avant/après l'entrée en vigueur du REVIS. Les personnes de 65 ans ou plus qui sont dans cette situation sont très majoritairement sans enfants et pour elles, comme illustré au graphique 1, le montant de l'allocation d'inclusion est très souvent inférieur au montant de l'allocation complémentaire versée dans le dispositif RMG.

¹⁷ Ces bénéficiaires peuvent aussi bien bénéficier de l'allocation d'inclusion sociale pendant un mois seulement au cours d'une année civile que pendant 12 mois.

Tableau 9 : Taux de risque de pauvreté monétaire selon l'âge (bénéficiaires de l'allocation d'inclusion – uniquement ceux avec le mode de calcul REVIS)

	2019		2020		2021	
	observé	simulé	observé	simulé	observé	simulé
0-4 ans	76.1%	86.1%	71.3%	82.3%	78.9%	86.4%
5-9 ans	74.4%	86.4%	68.0%	83.1%	77.3%	88.1%
10-14 ans	76.0%	86.3%	71.9%	85.2%	80.2%	89.5%
15-17 ans	88.7%	93.0%	85.8%	91.2%	87.2%	91.7%
18-24 ans	80.4%	85.2%	78.1%	82.5%	81.5%	85.5%
25-64 ans	72.0%	76.6%	67.9%	71.6%	73.7%	76.3%
65 ans ou plus	69.7%	68.2%	70.1%	62.6%	78.5%	68.8%
0-17 ans	77.5%	87.3%	72.7%	84.7%	80.1%	88.6%
Ensemble	74.6%	81.0%	70.4%	76.8%	76.8%	81.1%

Lecture : En 2019, le taux de risque de pauvreté monétaire pour une personne bénéficiaire de l'allocation d'inclusion et âgée entre 0 et 17 ans est de 77,5% (colonne « observé »). Toutes choses égales par ailleurs, si les règles qui prévalaient dans le dispositif RMG étaient appliquées aux personnes bénéficiaires de l'allocation d'inclusion calculée selon le mode REVIS, ce taux se serait situé à 87,3% (colonne « simulé »).

Source : Base de données de la sécurité sociale, calcul IGSS.

Encadré 2 : situation économique des personnes qui bénéficient exclusivement de l'allocation d'activation

En décembre 2021, 1 495 personnes étaient affectées temporairement à des travaux d'utilité collective (TUC) et bénéficiaient d'une allocation d'activation du dispositif REVIS dont le montant correspond au salaire social minimum pour salariés non qualifiés. Parmi elles, 584 personnes bénéficiaient exclusivement de l'allocation d'activation alors que les autres cumulaient allocation d'activation et allocation d'inclusion. Pour des raisons explicitées au début de ce chapitre, les personnes qui bénéficient exclusivement de l'allocation d'activation n'ont pas été incluses dans les évaluations de ce chapitre. Cet encadré vise néanmoins à apporter quelques éléments relatifs à leur situation économique. En premier lieu, il importe de préciser que si ces personnes bénéficient exclusivement de l'allocation d'activation, c'est que les revenus de ces personnes (y compris l'allocation d'activation) et/ou ceux de la communauté domestique dans laquelle elles vivent sont suffisants pour échapper à l'allocation d'inclusion du dispositif REVIS.

Un peu plus de 8 personnes sur 10 sont affectées à un TUC à temps plein, soit 40 heures par semaine, près de 1 personne sur 10 est affectée à un TUC dont la durée se situe entre 30 heures par semaine et 38 heures par semaine et le reste des personnes est affecté à un TUC dont la durée est inférieure à 30 heures par semaine (majoritairement 20 heures par semaine). La moitié de ces personnes vivent seules, 16,0% dans un ménage composé de 2 adultes sans enfants, 17,9% dans un ménage composé de 2 adultes avec enfants, 13,5% dans un ménage composé de 3 adultes et plus avec ou sans enfants et 2,3% dans un ménage monoparental¹⁸. En 2021, un tiers de ces personnes vivent sous le seuil de risque de pauvreté monétaire, soit un taux élevé mais bien moins important que celui observé la même année pour l'ensemble des bénéficiaires de l'allocation d'inclusion du dispositif REVIS (76,8%).

Le même exercice a été mené sur les données de décembre 2019 et de décembre 2020. Les résultats obtenus sont semblables à ceux obtenus pour décembre 2021.

¹⁸ La composition des ménages ne provient pas directement des données du FNS ou de l'ONIS car cette information n'est pas collectée pour les personnes bénéficiant exclusivement de l'allocation d'activation. Cette composition est dérivée d'autres données de l'IGSS. Un enfant est défini comme suit : personne de moins de 16 ans ou personne de 16 à 17 ans célibataire ou personne de 18 à 24 ans célibataire et bénéficiant d'une protection en matière d'assurance maladie en tant que membre de famille dans le chef de l'affiliation d'un assuré principal.

4. Etat des lieux de la nouvelle politique d'activation sociale et professionnelle

Le dispositif REVIS a profondément révisé 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 bénéficiait des indemnités de chômage ou suivait une mesure en faveur de l'emploi ou une activité d'insertion professionnelle dont la durée ou son équivalent était égal à 40 heures par semaine¹⁹. Cela se manifeste également par une redéfinition des rôles des différents acteurs du dispositif : le Fonds national de solidarité (FNS), l'Office national d'inclusion sociale (ONIS), les Agents régionaux d'inclusion sociale (ARIS) et l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM). Sauf dispensé par les dispositions de la loi sur le REVIS, chaque bénéficiaire âgé de moins de 65 ans doit participer en premier lieu à un entretien avec un agent de l'ADEM lors duquel ce dernier recueillera les éléments permettant l'évaluation de son employabilité (profilage) et 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 de type « travaux d'utilité collective » ont droit à une allocation d'activation payée mensuellement sur base du salaire social minimum.

Ce chapitre présente un état des lieux chiffré de la nouvelle politique d'activation sociale et professionnelle. Il s'inspire très largement des statistiques administratives que publie chaque année l'ONIS dans le rapport d'activité du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région. Cet état des lieux n'est pas une évaluation en soi mais il permet de présenter quelques ordres de grandeur de la nouvelle politique d'activation sociale et professionnelle du dispositif REVIS. L'évaluation proprement dite de la nouvelle politique d'activation sociale et professionnelle du dispositif REVIS qui se caractérise par d'importants changements organisationnels et par la mise en place de nouvelles procédures est menée en parallèle par le LISER et sera présentée ultérieurement.

Le premier point présente une vue d'ensemble du dispositif REVIS à travers la répartition des membres des communautés domestiques selon l'organisme compétent auquel ils sont rattachés. Le deuxième point traite du profilage des bénéficiaires effectué par l'ADEM et de l'orientation qui en a résulté. Les bénéficiaires du dispositif REVIS dans la compétence de l'ADEM font l'objet du troisième point. Le quatrième point s'arrête plus en détail sur les bénéficiaires du REVIS dans la compétence de l'ONIS. Le cinquième point s'intéresse au devenir des bénéficiaires du RMG de décembre 2018 qui étaient dispensés des activités d'insertion professionnelle pour « dépassement de plafond » et qui ne l'étaient plus lors du passage au REVIS. En comparant le dispositif RMG et le dispositif REVIS, le sixième point cherche à savoir si cette nouvelle politique d'activation sociale et professionnelle a eu des répercussions sur les sorties du dispositif REVIS. Le dernier point mesure le devenir des bénéficiaires d'âge actif, c'est-à-dire ceux particulièrement ciblés par cette nouvelle politique d'activation sociale et professionnelle, selon l'organisme de compétence auquel ils sont rattachés.

¹⁹ Par contre, au sein d'une même communauté domestique, deux bénéficiaires pouvaient suivre une activité d'insertion professionnelle de 20 heures par semaine par exemple.

4.1 Vue d'ensemble du dispositif REVIS à travers la répartition des membres des communautés domestiques bénéficiaires du dispositif REVIS entre les trois organismes compétents

En décembre 2019, les communautés domestiques bénéficiaires du dispositif REVIS comptent 22 506 membres, soit 3,6% de la population totale du pays (tableau 10)²⁰. Près de 91,0% sont des membres bénéficiaires et 9,1% sont des membres non-bénéficiaires, c'est-à-dire qu'ils appartiennent à une communauté domestique bénéficiaire du dispositif REVIS mais ne remplissent pas les conditions pour être personnellement éligible au dispositif ou ne souhaitent pas être demandeur du dispositif²¹. Par rapport à décembre 2018, dernier mois avant l'entrée en vigueur du dispositif REVIS, 5,6% membres supplémentaires sont comptés²². La hausse n'atteint plus que 3,4% lorsque le nombre moyen mensuel de bénéficiaires de l'allocation d'inclusion de 2019 est comparé à son équivalent de 2018. Un an plus tard, en décembre 2020, le nombre de membres est passé à 23 909 (tableau 11), soit une hausse de 6,2% et une hausse de 6,4% si seuls les membres bénéficiaires sont considérés par rapport à décembre 2019. L'ampleur de cette hausse ne vaut pas seulement pour le mois de décembre mais pour l'ensemble de l'année²³. En décembre 2021, le nombre de membres est passé à 24 275 (tableau 12), soit une hausse de 1,5% et une hausse de 1,8% si uniquement les membres bénéficiaires sont considérés. La hausse atteint par contre 5,4% lorsque le nombre moyen mensuel de bénéficiaires de l'allocation d'inclusion de 2021 est comparé à celui de 2020. L'encadré 3 interroge la hausse du nombre de bénéficiaires du dispositif REVIS dans le contexte de la crise sanitaire liée à la COVID-19.

Les membres dans la compétence du FNS représentent selon l'année entre 53% et 55% de l'ensemble des membres. Ce sont des personnes exemptes de l'obligation d'inscription en tant que demandeur d'emploi auprès de l'ADEM et pour lesquelles la collaboration avec l'ONIS n'est pas exigée : entre autres les enfants, les personnes de 65 ans et plus, les salariés à temps plein, les bénéficiaires d'une pension de vieillesse ou d'invalidité, les bénéficiaires de l'indemnité de maladie.

Les membres dans la compétence de l'ADEM représentent selon la période analysée entre 15% et 16% du total des membres, contre 22% à 23% dans la compétence de l'ONIS. Les membres bénéficiant d'une indemnité de chômage, ceux bénéficiant du statut de salarié handicapé et ceux engagés dans une procédure de reclassement professionnel externe sont d'office dans la compétence de l'ADEM. Pour les autres, la répartition entre l'ADEM et l'ONIS résulte du profilage conduit par l'ADEM dont le détail est présenté au point suivant.

²⁰ Les chiffres présentés dans ce point peuvent légèrement différer de ceux présentés dans le chapitre préliminaire car le SNAS applique une autre méthodologie pour dénombrer les membres des communautés domestiques.

²¹ Comme pour le dispositif RMG, ce sont le plus souvent des jeunes adultes de moins de 25 ans qui ne bénéficient pas ou plus des allocations familiales.

²² Cette hausse pourrait être légèrement surestimée du fait d'un changement méthodologique pour dénombrer les membres non-bénéficiaires d'une communautés domestiques percevant uniquement l'allocation d'activation à partir de 2019.

²³ Pour l'ensemble des mois, seul le nombre des membres des communautés domestiques bénéficiaires de l'allocation d'inclusion sociale est disponible. Le nombre des membres des communautés domestiques bénéficiaires de la seule allocation d'activation est uniquement connu pour les mois de décembre.

Tableau 10 : Membres des communautés domestiques bénéficiaires du dispositif REVIS répartis selon l'âge, selon l'organisme compétent et selon qu'ils soient bénéficiaires ou non-bénéficiaires (situation au 31 décembre 2019)

	Membres bénéficiaires			MNB	Total	% total	Population totale	% membres	% bénéf.
	FNS	ADEM	ONIS						
<18	6 590			427	7 020	31.2	119 539	5.9	5.5
18-24	856	58	105	794	1 810	8.0	52 409	3.5	1.9
25-29	123	306	487	217	1 133	5.0	47 573	2.4	1.9
30-34	165	520	575	112	1 372	6.1	49 433	2.8	2.5
35-39	230	606	697	112	1 645	7.3	49 151	3.3	3.1
40-44	311	576	727	95	1 709	7.6	47 058	3.6	3.4
45-49	289	501	747	73	1 610	7.2	46 134	3.5	3.3
50-54	325	388	788	80	1 581	7.0	47 000	3.4	3.2
55-59	541	303	550	49	1 443	6.4	42 549	3.4	3.3
60-64	612	155	375	43	1 181	5.2	34 475	3.4	3.3
>=65	1 950			48	2 002	8.9	90 787	2.2	2.2
Total	11 992	3 413	5 051	2 050	22 506	100.0	626 108	3.6	3.3

MNB : membres non-bénéficiaires d'une communauté domestique bénéficiaire

Source : fichier ONIS 2019, rapport d'activité 2019 du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région

Tableau 11 : Membres des communautés domestiques bénéficiaires du dispositif REVIS répartis selon l'âge, selon l'organisme compétent et selon qu'ils soient bénéficiaires ou non-bénéficiaires (situation au 31 décembre 2020)

	Membres bénéficiaires			MNB	Total	% total	Population totale	% membres	% bénéf.
	FNS	ADEM	ONIS						
<18	7 252			485	7 739	32.4	120 994	6.4	6.0
18-24	839	57	107	898	1 899	7.9	52 186	3.6	1.9
25-29	122	331	562	192	1 207	5.0	47 599	2.5	2.1
30-34	185	565	629	82	1 461	6.1	51 050	2.9	2.7
35-39	221	709	700	84	1 714	7.2	49 385	3.5	3.3
40-44	334	674	767	69	1 844	7.7	48 190	3.8	3.7
45-49	298	612	756	59	1 725	7.2	46 261	3.7	3.6
50-54	342	456	742	53	1 593	6.7	46 957	3.4	3.3
55-59	493	316	597	47	1 453	6.1	43 859	3.3	3.2
60-64	624	174	389	24	1 206	5.0	35 511	3.4	3.3
>=65	2 028			35	2 068	8.6	92 738	2.2	2.2
Total	12 738	3 894	5 249	2 028	23 909	100.0	634 730	3.8	3.4

MNB : membres non-bénéficiaires d'une communauté domestique bénéficiaire

Source : fichier ONIS 2020, rapport d'activité 2020 du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région

Tableau 12 : Membres des communautés domestiques bénéficiaires du dispositif REVIS répartis selon l'âge, selon l'organisme compétent et selon qu'ils soient bénéficiaires ou non-bénéficiaires (situation au 31 décembre 2021)

	Membres bénéficiaires			MNB	Total	% total	Population totale	% membres	% bénéf.
	FNS	ADEM	ONIS						
<18	7 611			456	8 067	33.2	123 242	6.5	6.2
18-24	899	40	107	905	1 951	8.0	51 630	3.8	2.0
25-29	115	291	614	207	1 227	5.1	48 783	2.5	2.1
30-34	209	492	701	104	1 506	6.2	51 920	2.9	2.7
35-39	227	641	764	83	1 715	7.1	50 413	3.4	3.2
40-44	320	666	800	68	1 854	7.6	49 083	3.8	3.6
45-49	339	579	753	50	1 721	7.1	46 349	3.7	3.6
50-54	357	411	690	45	1 503	6.2	47 233	3.2	3.1
55-59	467	285	651	42	1 445	6.0	44 770	3.2	3.1
60-64	620	156	403	14	1 185	4.9	36 775	3.2	3.2
>=65	2 067			26	2 101	8.7	95 199	2.2	2.2
Total	13 231	3 561	5 483	2 000	24 275	100.0	645 397	3.8	3.5

MNB : membres non-bénéficiaires d'une communauté domestique bénéficiaire

Source : fichier ONIS 2021, rapport d'activité 2021 du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région

Encadré 3 : Hausse du nombre de bénéficiaires du dispositif REVIS et crise sanitaire liée à la COVID-19

Un réflexe normal est de vouloir restituer les hausses du nombre de bénéficiaires du dispositif REVIS de 2020 et 2021 dans le contexte de la crise sanitaire liée à la COVID-19 et éventuellement d'estimer la part de ces hausses attribuables aux conséquences économiques et sociales de cette crise sanitaire. Comme décrit plus haut dans le chapitre consacré à l'évaluation quantitative de l'allocation d'inclusion, un nombre supplémentaire de communautés domestiques est venu s'ajouter aux bénéficiaires de l'allocation d'activation du simple fait du basculement vers le dispositif REVIS. Par ailleurs, du fait d'un ciblage du dispositif sur les familles avec enfants, la taille moyenne des communautés domestiques a progressé au cours du temps participant à l'accélération du nombre de membres. En ne raisonnant plus en termes de membres mais en termes de communautés domestiques bénéficiaires de l'allocation d'inclusion, les progressions du nombre moyen mensuel sont plus atténuées : +2,3% entre 2018 et 2019, +4,5% entre 2019 et 2020 et +3,0% entre 2020 et 2021. Si le nombre supplémentaire de communautés domestiques qui est venu s'ajouter aux bénéficiaires de l'allocation d'activation du simple fait du basculement vers le dispositif REVIS (graphique 14) est neutralisé, alors ces progressions sont encore plus atténuées : - 0,5% entre 2018 et 2019, +2,8% entre 2019 et 2020 et +2,6% entre 2020 et 2021. Comme point de comparaison, les progressions étaient les suivantes lors des dernières années du dispositif RMG : +0,3% entre 2013 et 2014, -0,8% entre 2014 et 2015, +0,0% entre 2015 et 2016, -0,1% entre 2016 et 2017 et +1,7% entre 2017 et 2018.

Le constat qui peut être fait pour l'année 2020 est le suivant : le nombre moyen mensuel de sorties du dispositif REVIS a reculé en 2020 par rapport à 2019 alors que le nombre moyen mensuel d'entrées dans le dispositif REVIS en 2020 s'est maintenu au même niveau qu'en 2019. Le nombre de sorties du dispositif REVIS a été particulièrement bas durant les mois d'avril 2020 à août 2020, période de confinement et de post-confinement avec très peu d'opportunités pour sortir du dispositif. Ce faible nombre ne semble pas avoir été compensé les mois suivants par des sorties du dispositifs plus importantes qu'à l'accoutumée. En 2020, les manques d'opportunités de sortir du dispositif REVIS liées au ralentissement de l'économie ont donc participé à la hausse du nombre moyen mensuel de communautés domestiques bénéficiaires de l'allocation d'inclusion. En 2021, les mouvements d'entrées et de sorties du dispositif REVIS sont repartis à la hausse avec des taux moyens mensuels d'entrées et de sorties²⁴ du dispositif REVIS identiques à ceux observés en 2017, 2018 et 2019. Partant, il est plus difficile de faire le lien entre la hausse du nombre de communautés domestiques de 2021 (+ 2,6%) et les conséquences socio-économiques de la crise sanitaire liée à la COVID-19.

Plusieurs mesures socio-économiques ont été mises en œuvre en 2020 et 2021 pour soutenir les ménages et les entreprises impactés par la crise sanitaire et ont très probablement participé à limiter le basculement d'un certain nombre de communautés domestiques dans le dispositif REVIS (chômage partiel pour cas de force majeure, congé pour raisons familiales extraordinaire, congé pour soutien familial, doublement de l'allocation de vie chère en 2020 et hausse de l'allocation de vie chère en 2021 par rapport à 2019, aides aux entreprises, assouplissement de certains critères pour ouvrir le droit à certaines prestations...).

²⁴ Taux moyens mensuels d'entrées et de sorties = nombres moyens mensuels d'entrées/sorties du dispositif REVIS rapportés au nombre moyen mensuel de communautés domestiques bénéficiaires de l'allocation d'inclusion sociale.

4.2 Profilage par l'ADEM des bénéficiaires du REVIS en âge de travailler et orientation

L'ADEM se charge de l'orientation des requérants en âge de travailler (à l'exception de ceux dans la compétence du FNS) soit vers l'ADEM, soit vers l'ONIS. Les bénéficiaires d'une indemnité de chômage, les personnes ayant le statut de salarié handicapé et les salariés en reclassement professionnel externe sont d'office orientés vers l'ADEM. Sauf les exceptions présentées au paragraphe suivant, les autres requérants bénéficient d'un entretien individuel basé sur un questionnaire en 10 points (tableaux A.3 à A.12 en annexe) qui permet à l'ADEM de se prononcer quant à la capacité d'intégration au marché de l'emploi ordinaire du requérant, soit vers un suivi intensif à l'ONIS, soit vers un suivi régulier à l'ADEM. Les points abordés dans le questionnaire concernent le niveau de formation, les connaissances linguistiques, l'expérience professionnelle, les éventuelles contraintes liées à la garde des enfants, les problèmes de santé, les autres obstacles qui pourraient gêner l'insertion professionnelle et le niveau de mobilité.

En date du 25 mars 2022, l'ADEM a réalisé 5 514 profilages auprès de 5 097 bénéficiaires différents depuis l'entrée en vigueur du dispositif REVIS (4 716 requérants avec 1 profilage, 347 requérants avec 2 profilages, 323 requérants avec 3 profilages ou plus). Ces 5 514 profilages ont abouti à 3 061 orientations vers l'ADEM et 2 453 orientations vers l'ONIS. Les bénéficiaires du dispositif RMG qui ont basculé dans le dispositif REVIS en 2019 n'ont pas bénéficié du profilage à l'exception des personnes qui étaient dispensées de s'inscrire à l'ADEM pour raison de « dépassement de plafond » dans le dispositif RMG et qui ne le sont plus dans le dispositif REVIS car ce critère ne s'applique plus (1 077 profilages). L'orientation des ex-bénéficiaires du RMG qui n'ont pas bénéficié du profilage de l'ADEM s'est basée sur leur situation par rapport à l'ADEM et par rapport aux activités d'insertion professionnelles en 2018 et également sur les résultats du projet-pilote lancé en 2015 entre le SNAS et l'ADEM qui avait pour but de mettre en place des critères de partage clairs des dossiers entre l'ADEM et le SNAS.

Un score est attribué pour chaque réponse au questionnaire en 10 points et l'orientation est déterminée en fonction de ce score. Deux critères sont catégoriques : les connaissances linguistiques et l'état de santé. Les personnes qui ne parlent ni le luxembourgeois, ni le français, ni l'allemand, ni l'anglais et ni le portugais sont orientées d'office vers l'ONIS. Les personnes qui déclarent des « graves » problèmes de santé (hors les salariés en reclassement professionnel et les personnes ayant le statut de salarié handicapé qui sont d'office sous compétence de l'ADEM) sont également orientées vers l'ONIS, indépendamment des réponses aux autres questions. Concernant les autres points, il appert que le niveau de formation des personnes orientées vers l'ADEM est un peu plus élevé que celui des personnes orientées vers l'ONIS. Les premières ont également davantage d'expérience professionnelle que celles orientées vers l'ONIS. Enfin, ne pas avoir recours à un mode de garde pour les enfants et disposer d'un niveau de mobilité limité ou moyen sont des freins pour une orientation vers l'ADEM.

L'affectation à un organisme de compétence n'est pas nécessairement figée dans le temps. L'attention portée à la situation personnelle des bénéficiaires et à son évolution, élément clé du dispositif REVIS dans le cadre de sa nouvelle politique d'activation sociale et professionnelle, se manifeste ainsi par des transferts de compétence entre organismes au gré des circonstances. Sur la période qui s'étend du 1^{er} janvier 2019 au 24 février 2022, l'ADEM a recensé près de 1 300 transferts de compétence de

l'ADEM vers l'ONIS, 800 transferts de compétence de l'ONIS vers l'ADEM et un peu plus de 200 transferts de compétence du FNS vers l'ADEM²⁵.

L'ADEM a retenu cinq motifs à l'origine d'un transfert de compétence de l'ADEM vers l'ONIS : les problèmes de santé, les facteurs sociaux, l'absence de mode de garde d'enfants, les problèmes liés à la mobilité et les situations spécifiques. Sachant que plusieurs motifs peuvent être à l'origine d'un transfert de compétence de l'ADEM vers l'ONIS, les facteurs sociaux et les problèmes de santé, seuls ou combinés avec d'autres motifs, sont cités dans près de la moitié de ces transferts. Les situations spécifiques, l'absence de mode de garde et les problèmes de mobilités apparaissent comme motifs de transfert de compétence dans respectivement 30%, 20% et 13% des cas.

Les données relatives aux transferts de compétence de l'ONIS vers l'ADEM ne sont pas accompagnées d'un motif classé par catégorie. Néanmoins, ce type de transfert indique que les ARIS et l'ONIS estiment que le bénéficiaire a amélioré son employabilité et que ses compétences et aptitudes sont maintenant réunies pour passer ou repasser dans la compétence de l'ADEM, c'est-à-dire bénéficier de tous les conseils et tous les outils que l'ADEM met à disposition des demandeurs d'emploi et entreprendre des démarches de recherche d'emploi.

Les transferts de compétence du FNS vers l'ADEM ont lieu lorsqu'un bénéficiaire du REVIS sous compétence du FNS (salarié à temps plein le plus souvent) bascule vers le chômage indemnisé, vers un reclassement professionnel externe ou acquiert le statut de salarié handicapé.

4.3 Bénéficiaires du dispositif REVIS dans la compétence de l'ADEM

Les bénéficiaires du dispositif REVIS dans la compétence de l'ADEM sont soumis aux mêmes droits et obligations que tout demandeur d'emploi. Du côté des droits, les bénéficiaires ont accès à tous les services proposés par l'ADEM pour trouver ou retrouver un emploi : suivi individuel par un conseiller référent dans la recherche d'un emploi, accès au JobBoard²⁶ pour consulter les postes vacants et déposer des candidatures, participation aux mesures en faveur de l'emploi et aux formations, participation à des ateliers sur le JobBoard, sur les techniques de recherche d'emploi, accès à des aides financières, mise à disposition d'ordinateurs et aide à l'élaboration de curriculum vitae assurées par le Club-emploi²⁷. Du côté des obligations, les bénéficiaires doivent rechercher activement un emploi de leur propre initiative, remettre un curriculum vitae à leur conseiller, effectuer les démarches indiquées par leur conseiller, donner suite aux assignations envoyées par l'ADEM, se présenter personnellement à intervalles réguliers auprès de leur conseiller ainsi qu'à toute convocation aux lieux, dates et heures indiqués, être disponibles pour le marché de l'emploi et accepter tout emploi approprié. Ces droits et obligations ne sont pas propres au dispositif REVIS puisqu'ils valaient déjà pour les bénéficiaires du dispositif RMG non dispensés de l'obligation d'inscription en tant que demandeur d'emploi auprès de l'ADEM.

Par contre, l'introduction du dispositif REVIS a profondément modifié l'encadrement des bénéficiaires au sein de l'ADEM par rapport à la situation qui prévalait dans le dispositif RMG. Dans le dispositif

²⁵ Les transferts de compétence du FNS vers l'ONIS, de l'ADEM vers le FNS et de l'ONIS vers le FNS se rencontrent également mais ils sont absents des données.

²⁶ Service en ligne mis en place par l'ADEM pour publier les offres d'emploi qui lui sont déclarées par les entreprises luxembourgeoises et sur lequel le profil des demandeurs d'emploi inscrit à l'ADEM est publié.

²⁷ Le Club-emploi est un espace équipé d'ordinateurs, d'internet, d'imprimantes, de scanners, d'informations pratiques, de journaux auquel ont accès gratuitement les demandeurs d'emploi inscrit à l'ADEM. Les agences ADEM de Luxembourg-Ville et d'Esch-Belval sont dotées d'un Club-emploi.

RMG, les bénéficiaires étaient suivis par un conseiller référent ou par un conseiller spécialisé (un psychologue, un assistant social ou un éducateur gradué). Dans le dispositif REVIS, l'ADEM ne prend en charge que les bénéficiaires du dispositif REVIS jugés employables suite au profilage ou suite au transfert d'une personne vers la compétence ADEM d'un bénéficiaire jugé employable. Ces bénéficiaires sont alors suivis par des conseillers demandeurs qui établissent en premier lieu un projet professionnel avec la personne. Ils sont alors proposés à des emplois, des mesures de l'emploi, des séances d'informations, des ateliers, des formations en lien avec le projet professionnel. Les bénéficiaires du Revis sont suivis individuellement par leur conseiller référent, qui les guide, les oriente et les propose activement à toutes les offres disponibles à l'ADEM.

Le virage opéré en matière de politique d'activation sociale et professionnelle depuis 2019 avec un rôle davantage précisé et circonscrit pour l'ADEM, empêche une comparaison chiffrée des activités menées au sein de l'ADEM en direction des bénéficiaires du REVIS avec celles menées en direction des bénéficiaires du RMG. Partant, seul le dénombrement des mesures pour l'emploi attribuées aux bénéficiaires du dispositif REVIS entre 2019 et 2021, qui ne reflètent qu'une partie des activités proposées par l'ADEM à ces bénéficiaires, est présenté.

4.3.1 Les mesures pour l'emploi

Entre 2019 et 2021, ce sont près de 3 000 mesures pour l'emploi attribuées à près de 2 500 bénéficiaires du dispositif REVIS différents qui ont nouvellement démarrées avec un léger recul de la dynamique en 2020 dû à la crise sanitaire (tableau 13). Toutes les mesures pour l'emploi visent à augmenter l'employabilité des bénéficiaires, mais elles présentent chacune leurs caractéristiques en termes de durée, d'indemnisation ou encore de public cible. La liste des mesures pour l'emploi retenues est celle reprise dans la publication mensuelle de l'ADEM intitulée « Chiffres-clés ». Les mesures spéciales²⁸ qui représentent 46,5% des mesures pour l'emploi nouvellement démarrées entre 2019 et 2021 ont le plus souvent une durée de 24 mois et une indemnité équivalent au salaire social minimum pour salariés non qualifiés. Les formations qui représentent 31,9% des mesures pour l'emploi nouvellement démarrées entre 2019 et 2021 ont le plus souvent une durée ne dépassant pas un à trois mois. Les contrats-appui emploi et les contrats d'initiation-emploi visent les moins de 30 ans, alors que les contrats de réinsertion-emploi visent les 45 ans et plus. Ces contrats ont une durée de 12 mois avec une indemnité égale au salaire social minimum pour salariés non qualifiés. L'apprentissage pour adulte qui semble gagner du terrain au fil des ans a une durée normale de 36 mois avec une indemnité de stage égale au salaire social minimum pour salariés non qualifiés.

L'hétérogénéité des mesures pour l'emploi en terme de montant des indemnités et en terme de durée aboutit à une image différente de celle présentée au tableau 14 lorsque c'est le nombre moyen mensuel de bénéficiaires du dispositif REVIS affectés à une mesure pour l'emploi qui devient le centre d'intérêt (tableau 14) et qu'il est rapporté au nombre moyen mensuel de bénéficiaires du dispositif REVIS dans la compétence ADEM. En effet, par le jeu des mesures pour l'emploi à temps plein indemnisées à hauteur du salaire social minimum pour salariés non qualifiés, les chances sont élevées, mais variables selon la composition de la communauté domestique, pour que, par exemple, le

²⁸ Les mesures spéciales sont des mesures qui s'adressent aux demandeurs d'emploi non indemnisés et regroupent toutes les initiatives syndicales et communales (Forum pour l'Emploi, Pro-Actif, et autres associations sans but lucratif). Elles permettent de renforcer les capacités professionnelles et personnelles des participants dans des domaines d'activités très variés tout en leur permettant de se rapprocher du marché du travail. Elles ont pour objectif d'aider les demandeurs d'emploi à intégrer ou réintégrer la vie active.

participant à une mesure spéciale à temps plein et sa communauté domestique sorte du dispositif REVIS pour cause de dépassement du seuil de l'allocation d'inclusion lors du versement de la première indemnité. Le fait que certaines mesures pour l'emploi s'étalent sur 24 mois voire 36 mois, alors que d'autres ne durent qu'à peine un mois impacte également le nombre moyen mensuel de bénéficiaires du dispositif REVIS affectés à une mesure pour l'emploi. Sur la période allant de 2019 à 2021, le nombre moyen mensuel de bénéficiaires du dispositif REVIS dans la compétence de l'ADEM affectés à une mesure pour l'emploi oscille entre 350 et 400, ce qui représente 10,5% en 2019, 9,5% en 2020 et 10,4% en 2021 du nombre moyen mensuel de bénéficiaires du dispositif REVIS dans la compétence de l'ADEM.

Tableau 13 : Nombre de bénéficiaires du dispositif REVIS affectés à une mesure pour l'emploi selon le type de mesure et selon l'année de commencement de cette mesure

	Apprentissage pour adulte	Contrat appui-emploi	Contrat d'initiation-emploi	Contrat de réinsertion-emploi	Formation	Mesures spéciales	Autres mesures ^{a)}	Total
2019	20	22	56	30	367	449	104	1 048
2020	28	29	17	30	267	452	58	881
2021	42	23	21	89	311	477	74	1 037

a) Pool des assistants, occupation temporaire indemnisée, création ou reprise d'entreprise, stage de professionnalisation, service volontaire et travaux d'utilité publique.

Source : Base de données de la sécurité sociale et données ADEM, calcul IGSS.

Tableau 14 : Nombre moyen mensuel de bénéficiaires du dispositif REVIS affectés à une mesure pour l'emploi selon le type de mesure

	Apprentissage pour adulte	Contrat appui-emploi	Contrat d'initiation-emploi	Contrat de réinsertion-emploi	Formation	Mesures spéciales	Autres mesures ^{a)}	Total
2019	14	11	25	12	64	211	25	362
2020	15	17	13	8	53	227	16	348
2021	28	14	14	27	54	245	18	399

a) Pool des assistants, occupation temporaire indemnisée, création ou reprise d'entreprise, stage de professionnalisation, service volontaire et travaux d'utilité publique.

Source : Base de données de la sécurité sociale et données ADEM, calcul IGSS.

4.4 Bénéficiaires du dispositif REVIS dans la compétence de l'ONIS

Les bénéficiaires du dispositif REVIS dans la compétence de l'ONIS étaient au nombre de 5 051 en décembre 2019 pour atteindre 5 249 bénéficiaires en décembre 2020 et 5 483 bénéficiaires fin 2021. Ces personnes représentent respectivement 22,0%, 22,4% et 22,6% des membres (bénéficiaires et non-bénéficiaires) de communautés domestiques bénéficiaires du dispositif REVIS ou encore 24,7%, 24,0% et 24,6% des membres bénéficiaires de ces communautés (tableaux 10 à 12). Les femmes représentent respectivement 60,0%, 61,0% et 61,0% des bénéficiaires. La levée de la dispense d'activation pour « dépassement de plafond » avec l'entrée en vigueur de la loi sur le revenu d'inclusion sociale le 1^{er} janvier 2019, dispense qui concernait surtout les femmes, explique la surreprésentation des femmes parmi les bénéficiaires dans la compétence de l'ONIS. Le dispositif RMG dispensait d'office de l'activité d'insertion professionnelle un bénéficiaire d'une communauté

domestique dans laquelle un autre bénéficiaire participait déjà à une activité d'insertion professionnelle à temps plein ou exerçait une activité salariée ou une mesure en faveur de l'emploi à temps plein ou était bénéficiaire des indemnités de chômage.

Comme relevé plus haut lors de la présentation des résultats du profilage, le niveau de formation de ces personnes est relativement faible. Les statistiques sur le niveau de formation produites par l'ONIS, qui couvrent davantage de personnes que celles issues du profilage, indiquent qu'en décembre 2021, 29,6% des bénéficiaires dans sa compétence avaient atteint au maximum le niveau « éducation primaire » et 34,4% avaient atteint le niveau « premier cycle de l'enseignement secondaire » (tableau 15). Ce sont donc 64,0% des bénéficiaires qui ont un niveau d'éducation ne dépassant pas le premier cycle de l'enseignement secondaire. Au niveau national, chez l'ensemble des personnes de 25-64 ans, ce pourcentage n'est que de 19,6% en 2021²⁹. Pour la même période de référence, un quart des bénéficiaires ont atteint un niveau de formation intermédiaire (23,5% le deuxième cycle de l'enseignement secondaire et 1,5% un enseignement post-secondaire non-universitaire) pour près de 30% dans l'ensemble de la population des 25-64 ans. Les diplômés de l'enseignement supérieur représentent 11,0% des bénéficiaires pour 50,6% dans l'ensemble de la population des 25-64 ans en 2021. Cette répartition est similaire à celle observée en décembre 2019 et en décembre 2020 et elle ne varie pas entre les bénéficiaires femmes et les bénéficiaires hommes.

Tableau 14 : Niveau de formation des bénéficiaires dans la compétence de l'ONIS en décembre 2021

	Femmes	Hommes	Ensemble
Enseignement primaire	30,5%	28,1%	29,6%
Premier cycle de l'enseignement secondaire	33,4%	35,8%	34,4%
Deuxième cycle de l'enseignement secondaire	23,4%	23,8%	23,5%
Enseignement post-secondaire non-universitaire	1,3%	1,9%	1,5%
Enseignement supérieur du cycle court	3,8%	3,0%	3,5%
Bachelor ou licence	5,9%	5,1%	5,6%
Master ou plus	1,7%	2,2%	1,9%

Source : fichier ONIS 2021, rapport d'activité 2021 du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région

Un plan d'activation est élaboré entre le bénéficiaire et un agent régional d'inclusion sociale (ARIS). Ce plan d'activation d'une durée maximale de 12 mois renouvelable doit être approuvé par l'ONIS et précise les éléments utiles à l'élaboration d'un projet visant l'activation sociale ou professionnelle du bénéficiaire. Les mesures d'activation prennent soit la forme d'activités de stabilisation sociale ou de préparation, soit la forme d'une affectation temporaire à des travaux d'utilité collective (TUC)³⁰ rémunérée à hauteur du salaire social minimum pour salariés non qualifiés. Les mesures de type TUC existaient déjà sous la même forme dans le dispositif RMG. Des dispenses temporaires, partielles ou totales, à la participation à ces mesures d'activation peuvent être accordées notamment lorsque le bénéficiaire souffre de problèmes de santé, lorsqu'il est confronté à des problèmes de garde

²⁹ Source : Enquête sur les forces de travail 2021, Eurostat.

³⁰ Il s'agit d'une affectation temporaire à des travaux d'utilité collective auprès de l'État, des communes, des établissements publics, des établissements d'utilité publique, de tout autre organisme, institution ou groupement de personnes poursuivant un but non lucratif ainsi que les organismes gestionnaires fonctionnant sous le régime du droit privé dont les frais sont principalement à charge du budget de l'État.

d'enfants, lorsqu'il s'occupe d'une personne tierce en tant qu'aidant ou lorsqu'il poursuit des études de l'enseignement secondaire³¹. Sur les 5 483 bénéficiaires dans la compétence de l'ONIS au 31 décembre 2021, 39,4% sont orientées en priorité vers des mesures de type TUC avec éventuellement la participation en parallèle à des mesures de stabilisation ou de préparation, 49,1% sont orientés exclusivement vers des mesures de stabilisation ou de préparation, 5,0% sont dispensés temporairement d'une de toutes les mesures d'activation et 6,4% sont en attente d'une orientation (tableau 16). Cette répartition diffère selon le sexe avec des femmes moins fréquemment orientées vers des mesures de type TUC (32,2% pour 55,2% chez les hommes) et plus fréquemment orientées exclusivement vers des mesures de stabilisation ou de préparation (55,2% pour 39,4% chez les hommes). Par contre, ces répartitions sont sensiblement les mêmes que celles observées en décembre 2019 et 2020.

Tableau 15 : Orientation des bénéficiaires dans la compétence de l'ONIS en décembre 2021

	Femmes	Hommes	Ensemble
Travaux d'utilité collective	32,2%	50,9%	39,4%
Mesure de stabilisation ou de préparation	55,2%	39,4%	49,1%
Dispense temporaire	6,5%	2,7%	5,0%
Autre	6,1%	6,9%	6,4%

Source : fichier ONIS 2021, rapport d'activité 2021 du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région

Plus de 30 démarches prédéfinies sont disponibles pour constituer un plan d'activation, associables à des démarches définies librement, et un plan d'activation peut contenir plusieurs démarches. Les démarches les plus fréquentes qui sont rencontrées dans les plans d'activation sont par ordre décroissant : le suivi médical et/ou thérapeutique, la participation aux mesures de type TUC, la participation aux cours de langue, la remise d'un certificat médical pour inaptitude ou restriction ou d'un avis d'un expert mandaté du domaine médical et la participation aux cours d'alphabétisation.

Pour les bénéficiaires orientés vers les mesures de type TUC, la durée de travail doit également être déterminée dans le plan d'activation, car tous ne sont pas en capacité d'effectuer un TUC à temps plein. Sur les 2 163 bénéficiaires orientés vers les mesures de type TUC en décembre 2021, 37,5% l'étaient pour une activité à temps plein (40 heures/semaine). Les femmes sont moins fréquemment orientées vers un TUC à temps plein (24,3%) que les hommes (50,8%). Dans 4 cas sur 10, l'orientation vers un TUC à temps partiel fait suite à un avis rendu par un médecin attestant une inaptitude à effectuer un TUC à temps plein. L'indisponibilité à effectuer un TUC à temps plein du fait de contraintes, liées par exemple à la garde d'enfants, constitue le deuxième motif d'orientation vers un TUC à temps partiel (3 cas sur 10). Enfin, dans 2 cas sur 10, l'orientation vers un TUC à temps partiel est indiquée afin de pouvoir estimer leur employabilité. L'orientation vers les mesures de type TUC ne signifie pas nécessairement qu'une affectation à un TUC sera immédiate car l'offre de TUC n'est pas à la hauteur des exigences concernant le projet et les restrictions éventuelles des bénéficiaires orientés vers les mesures de type TUC.

Au 31 décembre 2021, 1 495 bénéficiaires étaient affectés à un TUC soit 69% des bénéficiaires orientés vers les mesures de type TUC à la même date. Les femmes représentent 48% des bénéficiaires et, comme indiqué au paragraphe précédent, elles sont moins fréquemment affectées à un TUC à temps

³¹ Article 22 de la loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale.

plein que les hommes. En effet, si 41,7% de l'ensemble des bénéficiaires sont affectés à un TUC à temps plein, c'est le cas de 57,3% des hommes pour seulement 25,2% des femmes. Plus de la moitié (55%) des TUC sont organisés auprès d'une association sans but lucratif (asbl) et, à part quasi-égale, un tiers d'entre eux sont organisés auprès d'un établissement public, d'un organisme de droit privé ou d'une commune. Les fondations (6,4%), les établissements d'utilité publique (3,5%) et l'Etat (1,4%) accueillent les TUC restants. Les types de postes auxquels les bénéficiaires sont affectés varient fortement selon le sexe. Près de 3 femmes sur 4 occupent un poste dans le secteur de l'entretien intérieur, de la restauration, du soin du linge ou du travail avec les enfants ou les personnes âgées alors que les hommes sont principalement dans le secteur de l'entretien (extérieur et intérieur), du jardinage, de la restauration et du recyclage. Si le nombre de bénéficiaires affectés à un TUC a légèrement augmenté d'année en année (1 393 en décembre 2019, 1 433 un an plus tard et 1 495 en décembre 2021), les caractéristiques des TUC sont restées relativement stables au cours du temps.

La levée de la dispense d'activation pour « dépassement de plafond » avec l'entrée en vigueur du dispositif REVIS est un élément novateur du nouveau dispositif. Son objectif est d'offrir la possibilité à plus d'une personne par ménage d'exercer une activité rémunérée, que ce soit un emploi ou un TUC. Le dispositif RMG limitait la participation à une mesure indemnisée du SNAS (activité d'insertion professionnelle) par ménage à 40 heures par semaine (avec prise en compte des heures d'emploi, mesure en faveur de l'emploi et chômage parmi les autres bénéficiaires majeurs du ménage) désavantageant la plupart du temps les femmes. Par exemple, en décembre 2017, 1 272 membres bénéficiaires du RMG, dont 1 077 femmes et 195 hommes, sur 20 858 membres (bénéficiaires et non bénéficiaires) d'une communauté domestique bénéficiaire du dispositif RMG ne pouvaient pas participer à une activité d'insertion professionnelle car ils en avaient été dispensés pour « dépassement de plafond ».

En décembre 2019, l'ONIS a recensé 38 ménages avec deux bénéficiaires affectés à un TUC, dont 29 ménages cumulant plus de 40 heures/semaines de TUC, configuration impossible dans le dispositif RMG. De plus, 80 ménages comprenaient un membre affecté à un TUC et un membre avec un emploi. Deux ans plus tard, en décembre 2021, l'ONIS a recensé le même nombre de ménages comptant deux bénéficiaires affectés à un TUC qu'en décembre 2019, dont 31 ménages cumulant plus de 40 heures/semaine de TUC et 109 ménages comprenaient un membre affecté à un TUC et un membre avec une activité salariée. Bien qu'aucun objectif chiffré n'ait été fixé concernant l'impact de la levée de la dispense d'activation pour « dépassement de plafond », ces résultats doivent être mis en perspective. Les bénéficiaires qui auraient été dispensés pour « dépassement de plafond » si le dispositif RMG avait perduré, ont pu être orientés vers l'ADEM ou l'ONIS et, au sein de l'ONIS, ont pu être orientés vers des mesures de stabilisation ou de préparation ou vers des mesures de type TUC. Ce sont uniquement ces derniers qui comptent dans la mise en perspective des résultats qui consiste à comparer le nombre de ménages comptant deux bénéficiaires affectés à un TUC ou comptant un bénéficiaire affecté à un TUC et un bénéficiaire exerçant une activité salariée avec le nombre de ménages pour lesquels un bénéficiaire a été orienté vers les mesures de type TUC sans avoir été affecté à un TUC et qui cohabite avec un bénéficiaire orienté vers les mesures de type TUC ou affecté à un TUC ou qui exerce une activité salariée. En mars 2022³², 41 des 84 ménages avec deux bénéficiaires orientés vers les mesures de type TUC comptaient deux bénéficiaires effectivement affectés à un TUC dont 29 ménages totalisant plus de 40 heures/semaine³³. Du côté des ménages composés d'un bénéficiaire orienté vers les mesures de type TUC et d'un bénéficiaire avec une activité salariée, 60% des bénéficiaires sont effectivement affectés à un TUC pour 40% qui sont en attente d'une

³² Les seules données disponibles pour ces estimations sont celles de mars 2022.

³³ 33 ménages comptaient un bénéficiaire affecté à un TUC et 10 ménages ne comptaient aucun bénéficiaire affecté à un TUC.

affectation à un poste adapté. Le manque de postes de TUC adaptés aux projets et aux contraintes éventuelles des bénéficiaires, qui avait déjà été relevé dans le dispositif RMG se manifeste encore davantage dans le dispositif REVIS avec la venue notamment de cette population nouvellement éligible à cette mesure suite à la levée de la dispense pour « dépassement de plafond ».

Le caractère temporaire des TUC (maximum 12 mois, mais potentiellement renouvelable) conduit à observer un nombre important de TUC qui ont pris fin au cours de la période sous revue. De janvier 2019 à décembre 2021, un peu plus de 3 000 TUC ont pris fin sans renouvellement au sein du même TUC dont 25% qui se sont poursuivis par un autre TUC et 9% qui se sont poursuivis par la signature d'un contrat de travail. A l'opposé, à l'issue d'un TUC, un peu plus de 40% des bénéficiaires ont dû rechercher un nouveau TUC témoignant d'une certaine réticence des organismes d'affectation de renouveler une affectation, voire d'embaucher un bénéficiaire suite au TUC, un peu plus de 13% des bénéficiaires ont dû être dispensés de la mesure pour raisons de santé et les 13% restants ont pris fin pour un autre motif. Ce nombre et cette répartition observés entre 2019 et 2021 sont assez semblables à ceux observés au cours des années 2015, 2016 et 2018³⁴.

4.5 Conséquences de la levée de la « dispense pour dépassement de plafond » en 2019 pour les personnes qui bénéficiaient de cette dispense fin 2018

La levée de la dispense d'une activité d'insertion professionnelle constitue une des innovations du dispositif REVIS. Elle a déjà été abordée au point précédent par le prisme du nombre de ménages cumulant plus de 40 heures de TUC ou cumulant un TUC et une activité salariée depuis 2019. Ce point-ci traite cette innovation sous un autre angle en interrogeant cette fois-ci le devenir des 1 088 bénéficiaires qui bénéficiaient de la « dispense pour dépassement de plafond » en décembre 2018 et qui a été levée en janvier 2019 avec l'introduction du dispositif REVIS. La plupart de ces bénéficiaires sont des femmes (85,6%), plus de 9 sur 10 ne disposent pas de revenus personnels en décembre 2018, 15,5% vivent dans un ménage de deux adultes sans enfants, 79,7% dans un ménage de deux adultes avec enfants et le reste dans un autre type de ménage et 82,9% bénéficiaient déjà de l'allocation complémentaire en décembre 2017.

La levée de cette dispense élargit désormais le champ des possibles. Ainsi, en janvier 2020, 76 de ces personnes bénéficiaient d'une allocation d'activation pour 98 en janvier 2021, 113 en janvier 2022 et 117 en mars 2022, mois pour lequel le type d'orientation (TUC, mesure de stabilisation ou de préparation, dispense temporaire ou dispense définitive) établi par les ARIS et approuvé par l'ONIS est disponible. Un taux d'activation des personnes orientées vers un TUC peut donc être calculé (nombre de personnes bénéficiant d'un TUC/nombre de personnes orientées vers un TUC). Il s'établit à 69,6% (117/168), soit à un niveau relativement proche de celui calculé par l'ONIS en décembre 2021 (69,1%) sur l'ensemble des personnes orientées vers un TUC. En mars 2022, un quart de ces personnes sont affectées à un TUC à temps plein, un quart à un TUC dont la durée hebdomadaire se situe autour de 30 heures par semaine et la moitié à un TUC de 20 heures par semaine ou moins.

Outre que la levée de la dispense offre à ces personnes la possibilité de se rapprocher du marché du travail via ces TUC, la rémunération de ces TUC qui équivaut au salaire social minimum augmente leur niveau de vie et celles des autres personnes qui vivent avec elle par rapport à la situation qui prévalait dans le dispositif RMG. Ce raisonnement doit néanmoins être mitigé du fait du rationnement des TUC lorsque le dispositif REVIS est analysé dans son ensemble. En effet, les TUC qu'occupent ces personnes

³⁴ Les données pour 2017 ne sont pas disponibles.

nouvellement éligibles ne peuvent probablement pas être occupés par d'autres personnes orientées vers un TUC faute de suffisamment d'offres de TUC adaptées. Cette nouvelle mesure produira pleinement ses effets lorsque toutes les personnes orientées vers un TUC seront affectées à un TUC.

Cette nouveauté impose également des obligations dont ces personnes étaient épargnées jusque-là. La première des obligations est l'inscription à l'ADEM et l'orientation vers cette dernière, vers l'ONIS ou, dans de très rares cas, vers le FNS. Les autres obligations sont celles inscrites dans la convention de collaboration signée avec l'ADEM ou dans le plan d'activation établi avec un ARIS et approuvé par l'ONIS. En avril 2019³⁵, sur les 997 personnes encore présentes dans le dispositif REVIS³⁶, 42,2% étaient orientées vers l'ADEM, 49,7% vers l'ONIS et 8,1% vers le FNS. L'absence d'un groupe de contrôle ou d'un groupe témoin solide ne permet hélas pas de conclure sur les effets de ces nouvelles obligations en termes, par exemple, de renonciation au dispositif pour s'extraire de ces obligations ou en termes d'accélération de sortie du dispositif. En effet, le simple fait d'avoir bénéficié de la dispense pour « dépassement de plafond » en décembre 2018, montre que, toutes choses égales par ailleurs, le revenu de la communauté domestique de ces bénéficiaires avant de percevoir l'allocation complémentaire est supérieur à celui des communautés domestiques non impactées par cette dispense. Partant, le risque de biais serait trop élevé de vouloir comparer ces deux groupes pour en tirer des conclusions solides. Une analyse qualitative de cette population pourrait venir combler ces limites.

4.6 La sortie du dispositif REVIS comparée à celle du dispositif RMG

La nouvelle politique d'activation sociale et professionnelle introduite avec le dispositif REVIS a-t-elle eu des répercussions sur les sorties du dispositif ? Pour répondre à cette question, une comparaison est opérée entre le taux moyen mensuel de sorties et les raisons de sorties de l'allocation d'inclusion du dispositif REVIS entre 2019 et 2021 et ceux de l'allocation complémentaire du dispositif RMG entre 2016 et 2018³⁷.

Le taux moyen mensuel de sorties mesure le nombre moyen mensuel de sorties du dispositif au cours d'une année rapporté au nombre moyen mensuel de communautés domestiques bénéficiaires du dispositif. Ce taux varie entre 2,8% et 3,0% entre 2016 et 2018 et entre 2,5% et 2,9% entre 2019 et 2021. Le gel des mouvements pendant une partie de l'année 2020 dû à la crise sanitaire de la COVID-19 qui a déjà été présenté *supra* explique le taux moyen mensuel de sorties plus bas en 2020 (2,5%). En dehors de la situation exceptionnelle de 2020, les taux de sorties avant et après introduction du REVIS sont relativement proches.

D'importantes similitudes sont également observées en termes de durée dans le dispositif avant la sortie. Ainsi, avant comme après l'introduction du REVIS, 44,1% des sorties ont lieu au cours de la

³⁵ Avril 2019 a été choisi comme mois de départ pour l'observation du devenir des personnes car c'est à partir de ce moment-là que la nouvelle procédure d'attribution des membres bénéficiaires à un organisme de compétence s'est stabilisée. Avant cette date, cette procédure était encore dans une phase de rodage avec de très nombreux transferts de compétence entre les trois organismes. Entre janvier 2019 et avril 2019, 91 personnes de cette population sont sorties du dispositif REVIS dont 65,6% pour dépassement des limites de revenu, 10,0% pour renonciation, 15,6% pour sanction suivie d'une exclusion et 8,8% pour une autre raison.

³⁶ Uniquement les bénéficiaires de l'allocation d'inclusion sociale. Les personnes qui bénéficient exclusivement de l'allocation d'activation sont considérées ici comme sortant du dispositif pour dépassement des limites de revenu (15 en avril 2019, 40 en avril 2020, 59 en avril 2021 et 53 en avril 2022)

³⁷ Le bénéficiaire exclusif de l'indemnité d'insertion du RMG / de l'allocation d'activation du REVIS est considéré ici comme une sortie du dispositif bien que cette situation ne soit qu'une sortie de l'allocation complémentaire du dispositif RMG / de l'allocation d'inclusion du dispositif REVIS et non pas du dispositif dans sa globalité. Ce choix est dicté par le fait que dans le dispositif RMG comme dans le dispositif REVIS, les deux types d'allocations obéissent / obéissent à deux modes de gestion administrative différents.

première année dans le dispositif, 21,3% ont lieu au cours de la deuxième année, 9,2% au cours de la troisième année, 5,7% au cours de la quatrième année, 3,5% au cours de la cinquième année et 16,2% au-delà de la cinquième année.

Les sorties de ces dispositifs peuvent être de diverses nature (tableau 17). Les sorties pour dépassement des limites de revenu sont les plus fréquentes. Ce dépassement des limites de revenu résulte la plupart du temps d'un apport de revenu issu d'un emploi, d'une mesure pour l'emploi ou encore d'une mesure d'activation professionnelle. Entre 2016 et 2018, 61,7% des sorties ont pour origine le dépassement des limites de revenu (dont 62,1% suite à l'accès à un emploi ou à une mesure pour l'emploi, 24,1% suite à l'accès à une mesure d'activation du SNAS et 13,8% pour une autre raison) pour 55,1% revenu (dont 66,8% suite à l'accès à un emploi ou à une mesure pour l'emploi, 18,4% suite à l'accès à une mesure d'activation du SNAS et 14,8% pour une autre raison) entre 2019 et 2020. Cette baisse relative résulte du fait que davantage de communautés domestiques n'ont pas respecté certaines obligations prévues par la loi sur le REVIS pour continuer à y prétendre³⁸ (17,9% des sorties) que cela ne fut le cas dans le dispositif RMG³⁹ entre 2016 et 2018 (7,8%). La codification des raisons de sortie a été modifiée avec l'introduction du REVIS et une comparaison détaillée des différentes sanctions avant et après l'introduction n'est pas réalisable. Il ressort toutefois que le fait de ne pas rechercher un travail et ne pas être inscrit à l'ADEM, mais surtout le non-respect de la convention de collaboration avec l'ADEM ou le refus de participer à une mesure pour l'emploi de l'ADEM forment 70% des raisons de sortie de la catégorie « non-respect des obligations » entre 2019 et 2021. A ce stade, des éléments tangibles manquent pour interpréter ce constat mais la redéfinition et la clarification des rôles des trois organismes impliqués dans le dispositif REVIS y participent très probablement. Les parts qu'occupent les autres raisons de sortie sont relativement similaires avant et après introduction du dispositif REVIS : autour de 10% des communautés domestiques sortent des dispositifs suite à un déménagement à l'étranger, autour de 5% d'entre elles sortent suite à un décès, environ la même part sort pour des aspects administratifs, 4% d'entre elles renoncent de leur plein gré aux dispositifs et le reste d'entre elles sortent pour d'autres raisons.

Tableau 17 : Causes de sorties des CODO des dispositifs RMG et REVIS

	Dépassement des limites de revenu	Non-respect des obligations	Départs à l'étranger	Décès	Aspects administratifs	Renoncements	Autres raisons	Total
RMG : 2016-2018	61,7%	7,8%	10,8%	5,1%	5,5%	4,3%	4,9%	100,0 %
	5 902	742	1 030	487	527	416	468	9 572
REVIS : 2019-2021	55,1%	19,1%	9,0%	5,4%	3,9%	4,4%	3,2%	100,0 %
	5 166	1 788	842	507	370	413	298	9 384

Lecture : Entre 2019 et 2021, 9 384 communautés domestiques sont sorties du dispositif REVIS. Parmi elles, 5 166 communautés domestiques, soit 55,1% d'entre elles, en sont sorties suite à un dépassement des limites de revenu.

Source : Base de données de la sécurité sociale et données ADEM, calcul IGSS.

³⁸ Sont compris dans cette catégorie, les articles suivants de la loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale : art. 2.1 d), art. 2.1 e), art. 3.1 a), art. 3.1 b), art. 3.1 c), art. 3.1 d), art. 3.1 e), art. 3.1 h), art. 3.1 i), art. 24.2, art. 24.3 et art. 24.4.

³⁹ Sont compris dans cette catégorie, les articles suivants de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un revenu minimum garanti : art. 2.1 d), art. 3.1 a), art. 3.1 b), art. 3.1 c), art. 3.1 d), art. 15 et art. 17.

4.7 Le devenir des membres bénéficiaires du dispositif REVIS âgés de 25 à 64 ans selon l'organisme de compétence auquel ils sont rattachés en avril 2019

Les membres bénéficiaires d'âge actif du dispositif REVIS ne connaissent pas le même devenir selon l'organisme de compétence auquel ils sont rattachés en avril 2019⁴⁰. Pour rappel, les personnes sous compétence de l'ADEM sont moins éloignées du marché du travail que celles sous compétence de l'ONIS et celles sous compétence du FNS présentent des profils assez hétérogènes (personnes salariées à temps plein, personnes dispensées d'inscription à l'ADEM pour raisons médicales, bénéficiaires d'une pension de vieillesse ou d'invalidité, etc.). Leur devenir est mesuré à l'horizon de 12 mois, 24 mois et 36 mois (tableaux 18 à 20). Qu'importe l'horizon, les personnes dans la compétence de l'ADEM présentent la probabilité la plus forte de sortir du dispositif (respectivement 27,8%, 38,2% et 47,9%) alors que celles dans la compétence de l'ONIS sont proportionnellement les moins nombreuses à en sortir (respectivement 9,0%, 15,1% et 22,6%). Celles sous compétence du FNS se situent dans une position intermédiaire (respectivement 20,2%, 30,3% et 39,5%) avec une forte variabilité des situations en faveur des salariés à temps plein et en défaveur des personnes dispensées d'inscription à l'ADEM pour raisons médicales. Le degré d'éloignement du marché travail influe donc sur la probabilité de sortir du REVIS.

Comme indiqué au point précédent, une sortie du dispositif REVIS ne signifie pas systématiquement une amélioration de la situation financière. A l'horizon de 36 mois, environ 6 sorties sur 10 résultent d'un dépassement des limites de revenu, et ce, qu'importe l'organisme de compétence. Ces proportions sont légèrement moins importantes à l'horizon de 12 et 24 mois.

Tableau 18 : Devenir des membres bénéficiaires du dispositif REVIS en avril 2019 âgés de 25 à 64 ans, selon l'organisme de compétence – situation 12 mois après

	ADEM	FNS	ONIS	Sortie	Total
ADEM	59,0%	5,6%	8,1%	27,3%	100,0%
				(60,9%)	
FNS	6,6%	69,6%	5,8%	18,0%	100,0%
				(53,0%)	
ONIS	4,5%	3,7%	82,7%	9,1%	100,0%
				(46,5%)	
Total	23,6%	20,4%	38,5%	17,5%	100,0%

Note : le pourcentage entre parenthèses représente la part des sorties dues à un dépassement des limites de revenu

Source : Base de données de la sécurité sociale et données ADEM, calcul IGSS

⁴⁰ Avril 2019 a été choisi car c'est à partir de ce moment-là que la nouvelle procédure d'attribution des membres bénéficiaires à un organisme de compétence s'est stabilisée. Avant cette date, cette procédure était encore dans une phase de rodage.

Tableau 16 : Devenir des membres bénéficiaires du dispositif REVIS en avril 2019 âgés de 25 à 64 ans, selon l'organisme de compétence – situation 24 mois après

	ADEM	FNS	ONIS	Sortie	Total
ADEM	44,6%	7,1%	10,6%	37,7%	100,0%
				(64,5%)	
FNS	6,7%	59,8%	5,6%	28,0%	100,0%
				(62,1%)	
ONIS	5,6%	6,0%	72,9%	15,5%	100,0%
				(59,3%)	
Total	19,2%	19,5%	35,2%	26,1%	100,0%

Note : le pourcentage entre parenthèses représente la part des sorties dues à un dépassement des limites de revenu

Source : Base de données de la sécurité sociale et données ADEM, calcul IGSS

Tableau 17 : Devenir des membres bénéficiaires du dispositif REVIS en avril 2019 âgés de 25 à 64 ans, selon l'organisme de compétence – situation 36 mois après

	ADEM	FNS	ONIS	Sortie	Total
ADEM	31,2%	8,9%	12,6%	47,3%	100,0%
				(65,4%)	
FNS	4,9%	47,3%	11,0%	36,8%	100,0%
				(65,6%)	
ONIS	5,5%	7,9%	63,9%	22,8%	100,0%
				(62,0%)	
Total	14,1%	17,9%	33,5%	34,6%	100,0%

Note : le pourcentage entre parenthèses représente la part des sorties dues à un dépassement des limites de revenu

Source : Base de données de la sécurité sociale et données ADEM, calcul IGSS

Conclusion

Trois ans après son entrée en vigueur, l'évaluation ex-post quantitative du dispositif REVIS a cherché à mesurer si les objectifs annoncés pour motiver la réforme du dispositif RMG et le remplacer par le dispositif REVIS ont été atteints. En l'occurrence, cette évaluation a cherché à mesurer si ce nouveau dispositif a réussi un meilleur ciblage en soutenant davantage les familles monoparentales et les familles avec enfants qui sont plus fréquemment atteintes par le risque de pauvreté et s'il a su mettre en place les mécanismes et une nouvelle organisation pour inciter les personnes en âge de travailler à reprendre une activité professionnelle et pour valoriser le travail à temps plein tout comme celui à temps partiel.

L'approche par cas-types des principaux éléments novateurs du dispositif REVIS qui, pris isolément, sont comparés à ceux du dispositif RMG a, par exemple, permis de montrer clairement un ciblage vers les familles monoparentales et les familles avec enfants et a permis d'illustrer la révision du mécanisme d'immunisation pour éliminer les trappes à inactivité et valoriser les revenus dégagés par une hausse de l'activité.

L'approche par la technique de la microsimulation sur les bénéficiaires réels de l'allocation d'inclusion du dispositif REVIS a confirmé le ciblage de ce nouveau dispositif en tenant compte cette fois-ci des éléments novateurs du dispositif pris dans leur ensemble. Par exemple, en moyenne, en 2019, les familles monoparentales avec 2 enfants ont connu un gain mensuel de leur allocation d'inclusion de 308 EUR (+ 29,8%) par rapport à une situation où les règles et les barèmes du dispositif RMG auraient été maintenus. Pour une famille de deux adultes avec 2 enfants, ce gain mensuel était en moyenne de 189 EUR (+ 14,4%). Pour les deux types de familles, ce gain va croissant avec le nombre d'enfants.

Le nombre supplémentaire de bénéficiaires de l'allocation d'inclusion sociale du simple fait de la plus grande générosité du dispositif REVIS en direction des familles avec enfants est également un résultat de ce ciblage. Ainsi, en décembre 2021, 524 familles, dont 67% de familles monoparentales et 27% de familles de deux adultes au moins avec enfants, ont bénéficié de l'allocation d'inclusion alors qu'elles en auraient été privées avec les règles et barèmes du dispositif RMG.

L'impact du dispositif REVIS sur le taux risque de pauvreté monétaire relative est réel mais modeste. Grâce à ce dispositif, ce taux, mesuré sur l'ensemble de la population, a reculé de 0,2 à 0,3 point de pourcentage. Ce recul est évidemment plus important pour les bénéficiaires du REVIS et encore plus important pour les personnes appartenant à une famille monoparentale ou à une famille de deux adultes ou plus avec enfants bénéficiaires du REVIS.

En marge de cette évaluation quantitative, la question du non-recours à l'allocation d'inclusion a été soulevée en cherchant à quantifier le nombre de communautés domestiques concernées par ce non-recours, enjeu majeur du phénomène du non-recours, et ce, qu'importe la prestation. Ce taux est estimé à 38% mais il doit être considéré avec les précautions d'usage et comme un taux plafond.

Le renouveau de la politique d'activation sociale et professionnelle qui forme l'autre volet du dispositif REVIS n'a pas fait l'objet d'une évaluation stricto sensu mais d'une description détaillée et chiffrée de sa nouvelle organisation, des acteurs impliqués, de leur rôle et des bénéficiaires du dispositif REVIS dans leur compétence. Fin 2021, 59,4% des 22 275 membres bénéficiaires du dispositif REVIS étaient dans la compétence du FNS, 16,0% dans celle de l'ADEM et 24,6% dans celle de l'ONIS. Les personnes dans la compétence du FNS sont les enfants, les personnes de plus de 64 ans et les personnes en âge de travailler mais dispensées de rechercher un travail tout en étant et restant inscrites comme

demandeur d'emploi à l'ADEM. Les personnes en âge de travailler qui ne sont pas dispensées de rechercher un travail tout en étant et restant inscrites comme demandeur d'emploi à l'ADEM sont orientées vers l'ADEM ou l'ONIS suite à une évaluation de leur employabilité avec une orientation vers l'ONIS pour les bénéficiaires avec la plus faible employabilité.

A côté du remaniement de son organisation, la nouvelle politique d'activation sociale et professionnelle a levé la dispense pour « dépassement de plafond » d'être disponible pour le marché de l'emploi ou d'être disponible pour une activité d'insertion professionnelle. Fin 2018, un peu plus de 1 000 personnes, dont 85% de femmes, étaient concernées par cette mesure. Un mois plus tard, en janvier 2019, ces personnes devaient être disponibles pour le marché de l'emploi (ADEM) ou pour une mesure d'activation (ONIS). Parmi celles orientées vers l'ONIS (50%), certaines ont été orientées et affectées à un travail d'utilité collective (TUC) avec à la clé une allocation d'activation dont le montant horaire est égal au salaire social minimum horaire. Mais, du fait de l'inadéquation entre certains bénéficiaires et de certains postes de TUC proposés et du rationnement des postes de TUC, toutes ces personnes n'ont pas pu être affectées à un TUC. Ce constat ne vaut pas que pour ces personnes mais pour l'ensemble des bénéficiaires du REVIS orientés vers un TUC qui sont 3 sur 10 à ne pas être affectés à un TUC faute d'un poste adapté à leur profil. Ce rationnement n'est pas propre au dispositif REVIS, il existait déjà dans le dispositif RMG.

La nouvelle politique d'activation sociale et professionnelle a-t-elle eu des répercussions sur les sorties du dispositif ? Pour tenter de répondre à cette question, le taux de sortie et les raisons de sortie du dispositif REVIS (2019-2021) ont été comparés avec ceux du dispositif RMG (2016-2018). Ces comparaisons, comme l'ensemble de l'évaluation, ont été menées en ayant à l'esprit que la moitié de la période qui fait l'objet de cette évaluation (janvier 2019 à décembre 2021) est concomitante avec la période de la crise sanitaire liée à la COVID-19 (mars 2020 à décembre 2021). Les taux de sortie sont très semblables et d'importantes similitudes sont observées en termes de durée dans le dispositif avant la sortie. Les raisons de sortie montrent par contre quelques différences qui tiennent probablement à la réorganisation et à la clarification des rôles des différents acteurs dans le dispositif REVIS. Les sorties pour dépassement du plafond, c'est-à-dire, du fait d'une hausse du revenu suite, la plupart du temps, à l'accès à une activité rémunérée, restent les plus fréquentes dans les deux dispositifs avec un léger désavantage pour le dispositif REVIS qui se distingue par une proportion plus élevée des sorties résultant du non-respect des obligations prévues dans les dispositifs.

Un dernier point a cherché à mesurer le devenir des bénéficiaires du dispositif REVIS en âge de travailler (25-64 ans) selon l'organisme de compétence auquel ils sont rattachés. Qu'importe l'horizon (12 mois, 24 mois et 36 mois), les personnes dans la compétence de l'ADEM présentent la probabilité la plus forte de sortir du dispositif alors que celles dans la compétence de l'ONIS sont proportionnellement les moins nombreuses à en sortir et celles dans la compétence du FNS se situent dans une position intermédiaire avec une forte variabilité des situations en faveur des salariés à temps plein et en défaveur des personnes dispensées d'inscription à l'ADEM pour raisons médicales. Sans réelle surprise, le degré d'éloignement du marché travail influe donc sur la probabilité de sortir du REVIS.

Ces différents constats reflètent la situation trois ans après l'entrée en vigueur du dispositif REVIS avec la singularité que la moitié de cette période était concomitante avec la période de la crise sanitaire liée à la COVID-19. Se pose alors la question de savoir si une période d'observation de trois ans brouillée par la crise sanitaire est suffisante pour saisir la portée complète de ce nouveau dispositif. Cette question s'adresse plus particulièrement à la nouvelle politique d'activation sociale et professionnelle qui nécessite un temps plus long pour produire ses effets, notamment auprès des personnes les plus éloignées du marché du travail. Une analyse centrée sur l'insertion des bénéficiaires

du dispositif REVIS sur le marché du travail 5 à 6 ans après sa mise en place devrait pouvoir davantage mesurer la portée de cette nouvelle politique d'activation sociale et professionnelle.

Annexe

Tableau A.1 : Taux de risque de pauvreté monétaire selon le type de ménage

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1 adulte seul	18.7%	19.4%	22.8%	20.4%	20.3%	18.3%
1 adulte seul avec enfants	44.6%	43.3%	43.8%	40.0%	41.3%	35.3%
2 adultes seuls	6.8%	9.4%	10.8%	7.8%	7.9%	8.6%
2 adultes avec 1 enfant	13.2%	11.7%	15.0%	14.7%	17.4%	12.8%
2 adultes avec 2 enfants	15.2%	14.3%	12.1%	14.7%	17.3%	14.7%
2 adultes avec 3 enfants ou plus	24.0%	28.6%	26.8%	29.7%	35.1%	39.6%
3 adultes seuls ou plus	6.4%	7.1%	8.2%	12.5%	10.0%	13.5%
3 adultes ou plus avec enfants	20.8%	17.7%	21.9%	21.4%	20.7%	19.2%
Ensemble	15.3%	15.8%	16.4%	16.7%	17.5%	17.4%

Source : EU-SILC, Eurostat

Tableau A.2 : Taux de risque de pauvreté monétaire selon l'âge

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
0-17 ans	21.5%	21.0%	20.3%	22.6%	24.8%	23.1%
18-24 ans	21.2%	22.4%	22.4%	21.7%	26.3%	30.7%
25-54 ans	14.8%	15.0%	15.5%	16.3%	16.6%	15.9%
55-64 ans	10.8%	11.8%	13.8%	13.8%	14.0%	15.3%
65 ans et plus	7.9%	8.7%	11.7%	9.9%	9.3%	7.3%
Ensemble	15.3%	15.8%	16.4%	16.7%	17.5%	17.4%

Source : EU-SILC, Eurostat

Tableau A.3 : Orientation des bénéficiaires du dispositif REVIS ayant bénéficié d'un profilage selon le niveau de formation

	ADEM	ONIS	Ensemble
Enseignement primaire	14.3%	28.1%	20.4%
Premier cycle de l'enseignement secondaire	49.4%	38.9%	44.7%
Deuxième cycle de l'enseignement secondaire	12.4%	7.0%	10.0%
Enseignement post-secondaire non-universitaire	3.3%	3.1%	3.2%
Enseignement supérieur du cycle court	3.3%	2.4%	2.9%
Bachelor ou licence	2.5%	1.3%	2.0%
Master ou plus	1.7%	0.6%	1.2%
Inconnu	13.1%	18.6%	15.5%

Source : ADEM

Tableau A.4 : Orientation des bénéficiaires du dispositif REVIS ayant bénéficié d'un profilage selon les connaissances linguistiques

	ADEM	ONIS	Ensemble
Plus d'une des 3 langues (LU, FR, ALL)	10.5%	6.1%	8.6%
Une des 3 langues (LU ou FR ou ALL)	61.8%	31.8%	48.5%
Aucune des 3 langues officielles mais anglais suffisant pour le métier recherché	9.7%	7.3%	8.6%
Aucune des 3 langues officielles mais portugais suffisant pour le métier recherché	4.8%	4.8%	4.8%
Aucune langue parmi les 5 langues (LU, FR, ALL, ANG, POR)	0.0%	49.9%	22.2%
Inconnu	13.1%	0%	7.3%

Source : ADEM

Tableau A.5 : Orientation des bénéficiaires du dispositif REVIS ayant bénéficié d'un profilage selon le nombre d'employeurs au cours des 10 dernières années

	ADEM	ONIS	Ensemble
Pas d'employeurs	11.3%	29.6%	19.5%
1 à 3 employeurs	53.9%	42.9%	49.0%
4 à 7 employeurs	19.4%	7.8%	14.3%
8 employeurs ou plus	2.1%	1.1%	1.7%
Inconnu	13.1%	18.5%	15.5%

Source : ADEM

Tableau A.6 : Orientation des bénéficiaires du dispositif REVIS ayant bénéficié d'un profilage selon le temps de travail dans le dernier emploi

	ADEM	ONIS	Ensemble
Pas d'expérience	10.3%	27.9%	18.1%
Entre 0 et 3 mois	13.2%	5.4%	9.7%
Entre 4 mois et 1 an	19.7%	9.7%	15.3%
Entre 1 an et 3 ans	21.7%	14.1%	18.3%
Entre 3 ans et 5 ans	8.0%	5.9%	7.0%
Plus de 5 ans	13.5%	17.8%	15.4%
Expérience ne comportant que la participation à une mesure spéciale ou à une mesure d'activation	0.2%	0.3%	0.3%
Récemment sorti de l'enseignement	0.2%	0.2%	0.2%
Inconnu	13.1%	18.5%	15.5%

Source : ADEM

Tableau A.7 : Orientation des bénéficiaires du dispositif REVIS ayant bénéficié d'un profilage selon la durée sans occupation

	ADEM	ONIS	Ensemble
Moins de 6 mois	9.3%	3.0%	6.5%
Entre 6 mois et 1 an	8.5%	5.6%	7.2%
Entre 1 an et 3 ans	20.2%	20.9%	20.6%
Entre 3 ans et 10 ans	14.3%	17.7%	15.8%
Plus de 10 ans	6.7%	21.2%	13.2%
Sous préavis/CDD/contrat de travail	26.5%	11.1%	19.7%
Récemment sorti de l'enseignement	0.5%	0.4%	0.4%
Stage/bénévolat/formation	0.7%	1.5%	1.1%
Inconnu	13.1%	18.5%	15.5%

Source : ADEM

Tableau A.8 : Orientation des bénéficiaires du dispositif REVIS ayant bénéficié d'un profilage selon le mode de solution pour la garde des enfants

	ADEM	ONIS	Ensemble
Garde d'enfants organisée	46.5%	25.5%	37.2%
Recherche active, solution en vue	9.6%	8.3%	9.0%
Pas de solution	2.1%	8.5%	4.9%
Pas d'enfants à charge	28.6%	29.2%	33.3%
Inconnu	13.1%	18.5%	15.5%

Source : ADEM

Tableau A.9 : Orientation des bénéficiaires du dispositif REVIS ayant bénéficié d'un profilage selon la présence de problèmes de santé avec le métier recherché

	ADEM	ONIS	Ensemble
Non problématique	15.2%	8.4%	12.2%
Aucun problème de santé	62.2%	31.1%	48.4%
Légers problèmes de santé	9.4%	13.4%	11.2%
Gros problèmes de santé	0.0%	28.6%	12.7%
Inconnu	13.1%	18.5%	15.5%

Source : ADEM

Tableau A.10 : Orientation des bénéficiaires du dispositif REVIS ayant bénéficié d'un profilage selon la présence d'autres problèmes que ceux liés à la santé empêchant la recherche d'un emploi

	ADEM	ONIS	Ensemble
OUI	0.0%	61.4%	27.3%
NON	86.9%	20.0%	57.1%
Inconnu	13.1%	18.5%	15.5%

Source : ADEM

Tableau A.11 : Orientation des bénéficiaires du dispositif REVIS ayant bénéficié d'un profilage selon la présence d'un suivi par des professionnels de santé

	ADEM	ONIS	Ensemble
Temporairement (moins de 6 mois)	4.0%	11.8%	7.4%
OUI	0.0%	29.3%	13.0%
NON	82.9%	40.4%	64.0%
Inconnu	13.1%	18.5%	15.5%

Source : ADEM

Tableau A.12 : Orientation des bénéficiaires du dispositif REVIS ayant bénéficié d'un profilage selon le niveau de mobilité

	ADEM	ONIS	Ensemble
Limité	31.6%	49.3%	39.5%
Moyen	28.4%	19.9%	24.6%
Excellent	26.8%	12.3%	20.4%
Inconnu	13.1%	18.5%	15.5%

Source : ADEM