

Norbert Lindenlaub_Editorial **Luc Ricciardi**_Le Fonds national de solidarité. Une institution qui fête ses 65 ans et qui veut se refaire une jeunesse **Nathalie Reding**_Propositions pour une future réforme du REVIS **André Mailliet**_La digitalisation des prestations au FNS

Bulletin luxembourgeois des questions sociales
2026 Volume 41

Norbert Lindenlaub_Editorial **Luc Ricciardi**_Le Fonds national de solidarité. Une institution qui fête ses 65 ans et qui veut se refaire une jeunesse **Nathalie Reding**_Propositions pour une future réforme du REVIS **André Mailliet**_La digitalisation des prestations au FNS



a l o s s

association luxembourgeoise
des organismes de sécurité sociale

4, rue Mercier
L-2144 Luxembourg
www.aloss.lu

ISSN 2071-2486

Les articles reproduits n'engagent que la responsabilité
de leurs auteurs et non les administrations et les
institutions dont ils relèvent.

Chères lectrices, chers lecteurs,

Un certain temps s'est écoulé depuis que le *Bulletin luxembourgeois des questions sociales* s'est penché pour la dernière fois sur le thème de l'assistance sociale. C'était en 1997.

En effet, le numéro 3 avait exposé « Le revenu minimum garanti » d'André Manderscheid et de Claude Vandivinit.

Beaucoup a changé depuis lors : la législation, les prestations, les acteurs, les méthodes.

Est toutefois resté impitoyablement invariable : le principe du besoin.

Lors de mes débuts au Centre commun de la sécurité sociale en 1992 j'ai appris que : *Même dans les pays qui s'appuient principalement sur des systèmes d'assurance sociale, l'assistance sociale est prévue comme système supplémentaire (« safety net ») afin d'aider les personnes qui ne peuvent bénéficier, pour une raison ou une autre, du système principal ou qui en reçoivent des prestations insuffisantes* ¹⁾.

A l'époque, le Revenu minimum garanti - entretemps remplacé par le Revenu d'inclusion sociale - était récent. Or, le concept de la solidarité est ancien, remonte à l'Ancien Régime et au-delà.

Avec le recul d'aujourd'hui il me semble que la notion de « safety net » comprend un volet trop acrobatique, destiné aux seuls courageux qui mettraient volontairement en péril leur propre vie par leurs actions autodéterminées.

Or, la portée est bien plus vaste. Que le dubitatif aille observer la situation à la Place Leon XIII à Bonnevoie, où des foules de malheureux - restant invisibles si on les croise au quotidien dans la ville - sont régulièrement en quête de denrées alimentaires et de vêtements gratuits.

1) Aperçu sur la législation de la sécurité sociale au Grand-Duché de Luxembourg : 1.8.1992 / [éd.:] Ministère de la sécurité sociale, Inspection générale de la sécurité sociale

Je remercie vivement les trois auteurs, tous du Fonds national de solidarité - membre de l'aloss depuis longtemps - à savoir :

- Luc Ricciardi, Directeur
- Nathalie Reding, Attachée à la direction
- André Mailliet, Attaché à la direction.

Ils contribuent à faire un monde plus juste.

L'ensemble des Bulletins luxembourgeois des questions sociales est disponible sur le site internet www.aloss.lu.



Norbert Lindenlaub
Président

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Norbert Lindenlaub', written in a cursive style.

« LE FONDS NATIONAL DE SOLIDARITÉ. UNE INSTITUTION QUI FÊTE SES 65 ANS ET QUI VEUT SE REFAIRE UNE JEUNESSE. »

Luc Ricciardi

Fonds national de solidarité

INTRODUCTION

Mon arrivée au Fonds national de solidarité en provenance de la Commission de surveillance du secteur financier le 1er mai 2003 s'inscrivait dans un projet de changement de vie privée et professionnelle suite à une série d'évènements personnels. Mon choix se porta sur le « FNS » principalement en raison de la place que cet établissement occupe au sein de la société. Ma remise en cause du rôle que je désirais jouer dans l'outil administratif, loin de la surveillance bancaire, me fit découvrir une institution proche de ses bénéficiaires, plus en phase avec mon idée de la fonction publique et du service au citoyen. L'essence même du « FNS » m'attira dès le début et je dois admettre que je suis très fier de pouvoir me compter parmi ses agents.

Je n'aurais pas pu imaginer en mai 2003, lorsque l'Administrateur de l'époque m'accueillit, prendre sa place un jour. Mon cheminement à travers les services de l'établissement ne fit que renforcer mon intérêt pour l'histoire de ce « bouche-trou » devenu indispensable en soixante-cinq ans. Son équipe et les valeurs défendues par cette dernière ne m'ont jamais fait regretter mon choix et j'aimerai ici remercier l'équipe dirigeante du « FNS » de l'époque ainsi que les trois présidents qui ont eu confiance en mes capacités et m'ont permis de me développer professionnellement et humainement. Je souhaite également exprimer ma gratitude à Monsieur Paul-Henri Meyers, ancien membre du comité-directeur (1968) et président du Fonds national de solidarité de 1978 à 1999 qui m'a accordé un entretien me permettant de joindre différentes pièces d'un puzzle lors de mes recherches sur l'histoire de notre institution.

Le Fonds national de solidarité ressemble à une machinerie complexe qui a fait ses preuves. Elle a été construite dans un but unique mais a été rapiécée

tout au long de ses années d'existence et des nouvelles fonctions qui lui ont été attribuées.

En voici un petit historique qui ne se veut pas exhaustif. Il est suivi d'une description de la situation actuelle ainsi que d'une modeste vision du futur proche.

PARTIE I - NAISSANCE, JEUNESSE ET ADOLESCENCE DE L'ÉTABLISSEMENT

1. La situation du Grand-Duché de Luxembourg en 1945

En mai 1945, la deuxième guerre mondiale laisse le Grand-Duché de Luxembourg exsangue et profondément marqué par les combats qui se sont déroulés notamment durant la bataille des Ardennes dans le nord et l'est du pays. On estime à 5.700 morts le bilan final à la libération, ce qui représente 2% de la population totale de mai 1940 ¹⁾.

Alors que la reconstruction des infrastructures, de l'outil industriel et du logement est la priorité absolue des différents gouvernements d'union nationale, la nécessité des réformes du système de pension et de couverture sociale pointe à l'horizon.

La tranche de population entre 18 et 25 ans a particulièrement souffert pendant l'occupation et notamment en raison de l'enrôlement de force des jeunes hommes luxembourgeois en 1942, 1943 et 1944 dans les forces armées allemandes et de l'engagement volontaire au sein des forces armées belges dès 1940. On estime à 3.200 le nombre de militaires luxembourgeois tués au total ²⁾. Beaucoup de ceux qui reviennent du front souffrent de mutilations et blessures diverses (\pm 1.700). Cet état de faits entraîne une fragilisation du système de solidarité familiale traditionnelle tel qu'il existait en Europe de l'ouest jusqu'à la guerre.

Les fils et les maris manquants ou incapables de travailler ne peuvent plus soutenir financièrement leurs propres familles et leurs parents vieillissants. S'ajoute à cela qu'une partie de l'outil industriel a été endommagé (p.ex. 5 hauts-fourneaux sur 29 en état de marche lors de la libération) que beaucoup d'artisans n'ont pas les moyens de reprendre leur activité après la fin des combats et que les terres cultivables du nord du pays sont ravagées.

2. Premiers efforts

La loi du 25 février 1950 concernant l'indemnisation des dommages de guerre ³⁾ ne fait que répondre partiellement aux tragédies engendrées par les combats et l'occupation nazi.

Dans le courant des années 1950, l'État luxembourgeois réforme ses différents régimes de pension par catégories professionnelles et règle à moyen terme le problème de l'indigence menaçant les personnes âgées et inaptes au travail ainsi que les veuves.

Convaincu que ces réformes porteront leurs fruits sur le long terme, le gouvernement de l'époque doit constater que sur le court terme, la situation de

certaines tranches de la population luxembourgeoise est toujours précaire. Les réformes mettent un certain nombre d'années à sortir leur effet.

3. Vers un « Fonds National de Solidarité pour l'Aide aux Vieux et aux Inaptes au Travail »...

Le 12 juillet 1958, la Grande-Duchesse Charlotte autorise par arrêté le Président du Gouvernement à déposer en son nom un projet de loi concernant la création d'un Fonds national de solidarité pour l'aide aux vieux et aux inaptes au travail⁴) (ci-après le « Fonds »).

Dans son énoncé des motifs, le gouvernement reconnaît que la réforme des régimes de pension ne couvre pas toutes les populations visées pendant une période transitoire et laissera même après cette période certaines personnes sans garantie adéquate de pouvoir subvenir à leurs besoins. Un recours à l'assistance publique s'imposerait donc à ces populations pour des durées plus ou moins longues.

Avec ce projet de loi, le gouvernement a l'ambition de « boucher » les lacunes dans le système social luxembourgeois en pourvoyant un filet de sécurité aux infortunés non-couverts par les nouveaux régimes de pension.

Concrètement, la pension de solidarité payée par le « Fonds » vise principalement les Luxembourgeois de 65 ans accomplis en pleine possession de leurs droits civiques et politiques (après-guerre oblige), justifiant de 20 ans de travail professionnel au Grand-Duché ainsi que les veuves, femmes divorcées, séparées de corps avec trois enfants à charge et pour lesquels elles touchent les allocations familiales. Le « Fonds » peut accepter par décisions spéciales certaines demandes ne répondant pas aux conditions générales afin d'éviter des cas de rigueur. Les bénéficiaires doivent cependant se montrer dignes de la solidarité nationale. Pas question d'aider les personnes considérées comme ayant collaboré avec l'ennemi lors de l'occupation.

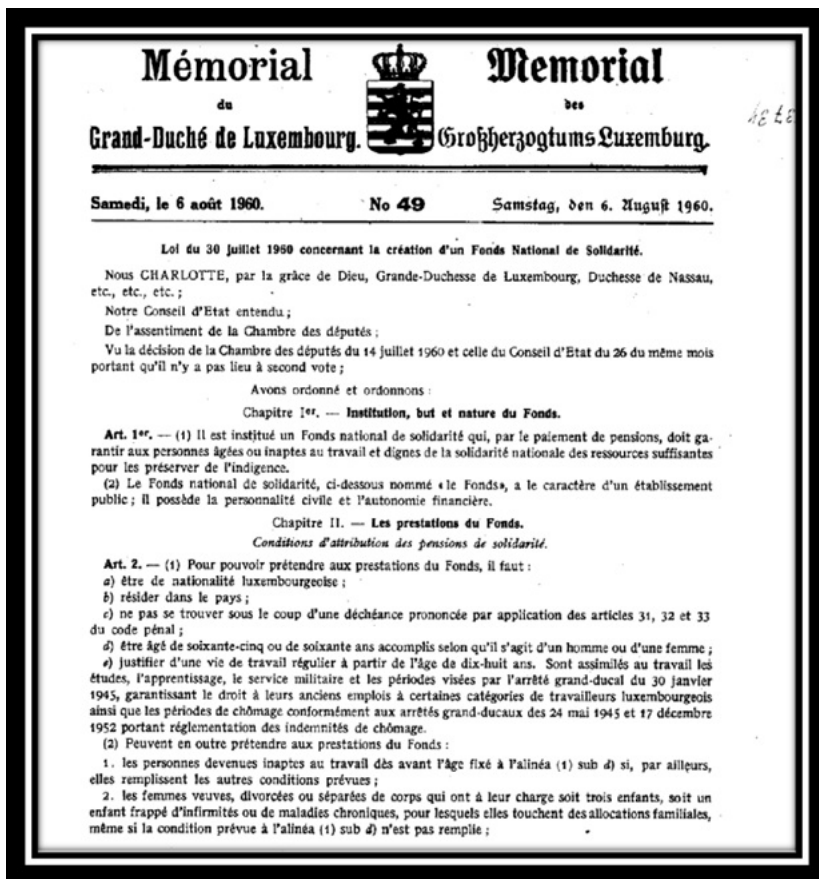
Les rédacteurs du projet de loi sont tellement optimistes qu'ils estiment que le budget du « Fonds » ira en s'amenuisant au fur et à mesure que la réforme des régimes de pension sortira ses effets.

Afin de préserver une neutralité et impartialité dans le traitement des dossiers qui lui sont soumis, la création d'une entité indépendante des organismes de pension s'impose. Le « Fonds » devra donc être créé « ex-nihilo ».

La gouvernance de cette entité indépendante, qui prendra la forme d'un établissement public, se calquera sur celle des organismes en charge de l'assurance pension puisqu'elle est sensée pallier, du moins provisoirement, un trou dans la toile sociale et devra fonctionner de manière similaire à ses modèles. Un comité-directeur dont les membres seront nommés par le Gouvernement avec un président à sa tête aura la responsabilité de mener les affaires du « Fonds »⁴).

4. ... qui devient finalement « Fonds national de solidarité »

La loi du 30 juillet 1960 publiée le 6 août 1960 jette les bases d'une entité qui grandira dans les décennies à venir et qui prend finalement le nom de Fonds national de solidarité (ci-après « FNS »⁵). La pension de solidarité ne se limitera pas uniquement aux personnes âgées mais constituera un socle de « revenu minimum » pour la plupart des résidents entrant dans les conditions d'éligibilité de l'époque.



Il semble que le gouvernement CSV-DP, essaie par le biais de ses représentants à la Chambre des députés de faire connaître la mission du « FNS ». Un exemple concret de cette communication s'illustre par une annonce publiée le 27 juillet 1960 au Luxemburger Wort par laquelle les honorables députés Messieurs Jos Lucius (CSV) et Jean Spautz (CSV) invitent la population de Rumelange et de ses alentours à une réunion d'information sur le « Fonds »⁶.

5. Le Fonds national de solidarité et le quartier de la Gare

Les premiers bureaux de la toute nouvelle entité sont implantés au 2ème étage du 3, rue de Strasbourg à Luxembourg, ancien immeuble du quartier de la gare de la capitale ⁷⁾. Le « FNS » ne quittera d'ailleurs jamais (à ce jour) ce quartier populaire. Au début des années 1970, en considération d'une faible accessibilité pour le public et d'un agencement très peu pratique, le « FNS » déménage vers le 13, rue Goethe, Luxembourg.

Suite à la gestion dite « en bon père de famille » par des placements de courte durée des capitaux qui lui sont alloués le « FNS » se trouve en position de pouvoir acquérir un bien immobilier propre. La loi du 30 juillet 1960, prévoit expressément la possibilité par laquelle le « FNS » peut placer les dotations dont il jouit de manière à les faire fructifier. Il semblerait qu'à l'époque l'État transfère ces dernières en deux ou trois tranches annuelles, ce qui permet au « FNS » une navigation à vue à moyen terme.

Le 29 juin 1982, Monsieur Paul-Henri Meyers, Président, signe sur mandant du comité-directeur un acte d'acquisition pour l'immeuble, sis au 138, boulevard de la Pétrusse, Luxembourg pour la somme de 40,5Mio LUF. ⁸⁾ Cet immeuble, anciennement d'habitation, dispose d'un appartement par étage. Malheureusement, dans les premières années, aucun réaménagement réel du rez-de-chaussée n'est entrepris et les agents en sont réduits à recevoir le public au sein de leurs propres bureaux dans les étages. Ceci n'est ni pratique ni sûr. Plus tard, une zone publique est organisée avec les moyens du bord.

Le « FNS » détient toujours ce bien immobilier aujourd'hui, qui est actuellement loué au Service national de la jeunesse du Ministère de l'éducation et de la jeunesse. Les vingt années suivantes sont déterminantes pour l'évolution de l'établissement public dans la redéfinition de ses missions (nous y reviendrons plus tard). Un accroissement spectaculaire du cadre du personnel du « FNS » ainsi que la nécessité de la création de guichets dédiés ne permettent plus de rester au 138, boulevard de la Pétrusse.

En 2001-2002, la direction du « FNS » commence ses recherches d'un nouvel immeuble pour ses services. Un certain nombre de biens est pris en considération. On peut relever ici par exemple le bâtiment de la Villa Louvigny (ancien siège de RTL) au sein du parc municipal qui est écarté par manque d'accessibilité. Le choix se porte finalement sur le nouvel immeuble situé au 6-10, rue de la fonderie, Luxembourg au sein duquel le « FNS » loue une surface sur plusieurs étages et aménage une partie du rez-de-chaussée en zone d'accueil du public avec (enfin) des guichets dignes de ce nom. Le 1er avril 2003, le « FNS » déménage une troisième fois avec ses 48 collaborateurs de l'époque.

Au fil des années, le cadre du personnel du « FNS » continue à s'accroître et le besoin d'espace supplémentaire ne se fait pas attendre. L'immeuble ayant

été construit de manière à pouvoir segmenter chaque étage (à l'exception du 5e) en quatre zones distinctes, le FNS partage initialement la totalité de la surface avec quatre autres locataires. Après de multiples changements de locataires et la reprises de certaines surfaces par le « FNS », ainsi que l'acquisition de l'immeuble par l'État luxembourgeois, finalement deux locataires se partagent le bâtiment. Le « FNS » occupent la totalité des surfaces du rez-de-chaussée au 3e étage inclus alors que le Planning familial exploite les 4e et 5e étages.

6. Le personnel

Les dossiers de l'ancien personnel archivés au sein du département « Personnel et Organisations » du « FNS » ont permis de déterminer que certains agents ont été recrutés par des changements d'administration en 1960 notamment en provenance du service « Reconstructions » du Ministère des Travaux et de la Reconstructions qui avait été créé après la deuxième guerre mondiale afin de gérer la reconstruction des infrastructures et des logements des résidents et qui voit en 1960 sa mission arriver en bout de course.

Au moins deux agents proviennent du Congo belge devenu la République Démocratique du Congo. L'administration coloniale belge comptait en effet parmi ses rangs un certain nombre de citoyens luxembourgeois assimilés aux Belges. La fin abrupte de l'aventure coloniale belge amène les Luxembourgeois du Congo à fuir rapidement le nouveau régime en place ⁹⁾.

Finalement, les agents de la carrière moyenne (aujourd'hui le groupe de traitement B1) opèrent un changement d'administration en provenance de l'Établissement d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité.

Des recherches menées n'ont pas pu déterminer le cadre initial du personnel du « FNS » lors de sa création mais les archives internes révèlent un effectif au 1er janvier 1975 de 13 agents composant l'équipe du « FNS » ¹⁰⁾.

Au 1er janvier 1985, le cadre du se constitue de 16 agents ¹⁰⁾.

7. Le « FNS » évolue et diversifie ses missions

En 1963, le budget du « FNS » atteint 149 Mio de LUF alors qu'en 1965 il tourne autour des 100 Mio LUF ¹¹⁾. Ce budget en déclin montre clairement que les estimations du législateur optimiste en 1968 devraient se réaliser et que le trou à boucher dans le système des pensions s'amenuise. Une modification de la loi du 30 juillet 1960 doit dorénavant permettre de soutenir les personnes propriétaires de biens immobiliers qui étaient exclus à la première mouture du texte. Le « FNS » se voit autorisé à récupérer les biens de ses personnes dans le cadre de ventes à fonds perdus.

Les gouvernements CSV-DP successifs augmentent le revenu minimum dans les années 1964, 1969, 1971, 1972 et 1974 afin d'atteindre le niveau des 5/6 du salaire social minimum garanti ¹²⁾.

8. Le Revenu minimum garanti / Revenu d'inclusion sociale

Par son projet de loi N° 2981 organisant la lutte contre la pauvreté et portant droit à un revenu minimum garanti et modifiant la loi du 30 juillet 1960 concernant la création d'un fonds national de solidarité déposé en date du 23 décembre 1985 le gouvernement de l'époque entend lutter plus efficacement contre la pauvreté ¹³⁾. Ce combat est considéré comme prioritaire. Alors que la pension de solidarité devait initialement temporairement boucher un trou dans la toile du système social, la société luxembourgeoise a fortement évolué en 25 ans et des changements sont nécessaires.

La situation économique du G.D. de Luxembourg s'est nettement améliorée et le gouvernement ne peut concevoir qu'une tranche de la population de 8% doit vivre dans des conditions très précaires. S'il est vrai qu'une majorité de résidents n'est pas consciente du problème de la pauvreté au Luxembourg, un constat s'impose néanmoins; l'instauration d'un revenu minimum garanti accessible à un plus grand nombre devient incontournable.

Une approche universaliste et donc une ouverture maximisée comporte un risque pour les finances de l'État. Des garde-fous sont donc mis en place. Une condition de résidence de 10 ans (pour tout le monde) ainsi que la disponibilité sur le marché de l'emploi sont censées limiter des situations abusives.

La fixation d'un montant de revenu minimum nécessaire reste cependant problématique. Le législateur choisit de s'adosser aux prestations sociales déjà en place et prévoit un système de complément dégressif.

Une activation des bénéficiaires par un réseau de partenaires privés et publics tout en évitant de submerger le premier marché de l'emploi (et donc de créer une concurrence déloyale) est retenue. Le service national d'action sociale est spécialement formé à cet effet.

Une couverture médicale pour les bénéficiaires ne disposant pas de leur propre couverture par d'autres moyens est également créée.

La loi du 26 juillet 1986 portant a) création du droit à un revenu minimum garanti; b) création d'un service national d'action sociale; c) modification de la loi du 30 juillet 1960 concernant la création d'un fonds national de solidarité ¹⁴⁾ jette donc les bases d'une prestation qui s'inscrit

dans la durée et le « FNS » prend une place fondamentale dans le paysage social du G.D. de Luxembourg. Il devient un acteur du maintien de la cohésion sociale à part entière.

Alors que plusieurs modifications de la loi du 1986 permettent des ajustements divers, le gouvernement considère en 1996 qu'une réforme plus conséquente devient nécessaire. Le projet de loi N° 4229 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti déposé en date du 30 octobre 1996 comprend certains changements importants ¹⁵⁾.

En autres :

- Le nouveau texte différencie clairement entre deux prestations relevant du revenu minimum garanti, à savoir le l'indemnité d'insertion payée dans le cadre de l'activation du bénéficiaire et l'allocation complémentaire pour les autres cas de figure.
- La condition de résidence est allégée afin de se conformer à la législation communautaire et la condition d'âge est abaissée de 30 ans à 25 ans.
- Une accentuation de la qualité subsidiaire du revenu minimum garanti par le fait que le bénéficiaire doit faire valoir ses droits avant faire jouer la solidarité nationale.

Le projet de loi détaille également de manière plus transparente la transmissions des dossiers entre les offices sociaux, le « FNS » et le Service national d'action sociale. Il introduit également un droit de recours contre chaque décision prise dans le cadre de la gestion du revenu minimum garanti.

La loi du 29 avril 1999 portant création d'un revenu minimum garanti ¹⁶⁾ est considérée à l'époque par le secteur social comme une réelle avancée dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Comme les critères d'éligibilité s'ouvrent d'avantage, le nombre de bénéficiaires augmente.

Au fil des années, des modifications sont opérées afin de réactualiser le texte et de l'adapter à l'évolution du marché du travail et de la société.

Après presque deux décennies et de multiples consultations et études, le gouvernement présente un nouveau projet de loi prévoyant d'abroger l'ancien revenu minimum et de le remplacer par le revenu d'inclusion sociale. Le projet de loi N° 7113 relatif au Revenu d'inclusion sociale ¹⁷⁾ déposé le 21 juillet 2017 par Madame Corinne Cahen, Ministre de la Famille et de l'Intégration se veut plus inclusif que tous ses prédécesseurs.

Les familles monoparentales ainsi que les jeunes et futures mères deviennent des populations cibles. L'activation de deux membres d'une communauté domestique devient possible et ceci n'est qu'une des mesures visant à responsabiliser les bénéficiaires. Le Service national d'action sociale se mue en Office national d'inclusion sociale (ci-après « ONIS »).

L'Agence pour le développement de l'emploi (ci-après « ADEM ») devient acteur dans le cadre de la nouvelle loi. Les bénéficiaires tombent sous la compétence de l'« ADEM », de l'« ONIS » ou du « FNS » en fonction de leur

employabilité, sur le premier marché de l'emploi, en mesure d'activation ou aucune. En laissant le « FNS » seul acteur émettant des décisions susceptibles de recours dans le cadre de la loi REVIS, le législateur s'essaie à la simplification administrative.

La multiplication des agents régionaux d'inclusion sociale et leur implantation au sein de tous les offices sociaux permet désormais un suivi plus intensif des bénéficiaires tombant sous la compétence de l'« ONIS ».

La loi du 28 juillet 2018 relatif au Revenu d'inclusion sociale entre en vigueur le 1er janvier 2019¹⁸⁾. Malgré certaines critiques et demandes d'ajustement du texte exprimées dans une étude menée par le Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (ci-après « LISER ») publiée en 2023, force est de constater que le REVIS remporte une majorité des suffrages.

Le service « RMG / REVIS »

Depuis la création du « FNS » et de la pension de solidarité en 1960, le service qui en a eu la charge a toujours été le plus grand au sein du « FNS ». Par la suite et malgré la création des autres services prestations, le service « RMG », plus tard « REVIS » ont gardé ce rôle du cœur de métier et de l'essence même de l'établissement public.

En 1985, pour un total de 15 collaborateurs au « FNS », le service « Pension de solidarité » futur service « RMG » compte 6 gestionnaires et 1 contrôleur.

En 1999, après la grande réforme de la loi du 29 avril 1999, le service a déjà sensiblement grandi et compte 8,5 gestionnaires, 3 contrôleurs, un assistant social (enquêtes à domiciles) et un agent spécialisé en charge du calcul de la prestation pour un effectif total du « FNS » de 22 collaborateurs.

9. L'allocation de chauffage / vie chère

En 1983, le gouvernement créé après le choc pétrolier de la fin des années 1970 une allocation de chauffage destinée à soutenir les ménages à faibles revenus à affronter les frais de combustible¹⁹⁾. Cette prestation versée sous forme de prime annuelle unique contre présentation des factures de combustible remporte un franc succès en enregistrant 3000 bénéficiaires dès la première année. Le gouvernement en confie la gestion au « FNS ».

Par le règlement du 8 janvier 1988²⁰⁾ le législateur restreint l'allocation de chauffage au remboursement des combustibles solides. Cette modification ainsi que la non-adaptation des plafonds des revenus baisse logiquement le nombre des bénéficiaires année par année pour atteindre en 1999 une population de 10 ménages bénéficiaires uniquement.

Suite à une forte augmentation du prix de l'énergie en 2000, le gouvernement de l'époque décide de réformer l'allocation de chauffage en ouvrant largement les conditions d'éligibilité et en adaptant les plafonds²¹⁾. Ces modifica-

tions portent leur fruit en augmentant le nombre de ménages bénéficiaires à plus de 5000 pour l'exercice 2000. En 2005, suite à une forte augmentation du prix de l'énergie, le gouvernement décide de fournir un effort supplémentaire au niveau des plafonds et du montant de la prestation annuelle.

En raison de la conjoncture économique de 2008-2009 (crise mondiale en relation avec la crise de subprimes américaines) le gouvernement crée l'allocation de vie chère par le règlement du 19 décembre 2008 ²²⁾. Le « FNS » distribue l'allocation de vie chère nouvellement créé à plus de 17.000 ménages pour l'exercice 2009.

Depuis 2009, les plafonds des revenus ainsi que le montant de l'allocation sont adaptés à plusieurs reprises, ce qui porte le nombre de ménages bénéficiaires à 25.966 pour l'exercice 2024.

Le règlement du 17 juillet 2024 ²³⁾ applicable pour l'exercice 2025 amène une grande nouveauté dans le paysage social du Grand-Duché de Luxembourg, à savoir le paiement automatique de l'allocation de vie chère et de la prime énergie aux bénéficiaires de l'allocation d'inclusion (REVIS). Les conditions générales d'attribution sont également assouplies de manière à sensiblement élargir la base des personnes éligibles.

Le service « AVC »

L'évolution de l'allocation chauffage, de son successeur l'allocation vie chère ainsi que la création de la prime énergie génère une charge de travail supplémentaire non négligeable surtout après 2008 à l'équipe du « FNS ». Si pendant les années 1980 et 1990 le personnel alloué au service « AVC » ne dépasse pas les deux agents, le « FNS » doit au début des années 2000 se réorganiser et affecter du personnel dont il ne dispose pas. La politique d'austérité en place durant les années 2000 et 2010 marque fortement l'organigramme du « FNS ». En réalité, la direction se voit dans l'obligation de demander au Ministère de la Fonction Publique des agents bénéficiant du statut du travailleur handicapé restant à la charge de l'administration gouvernementale et non du « FNS ». Cet effectif est complété le plus souvent par des fonctionnaires-stagiaires en première année de stage et du personnel employé sous contrat à durée déterminée en remplacement du personnel en congé maternité et en congé parental.

Les budgets du gouvernement DP-LSAP-Dei Gréng permettent à partir de 2015 de renforcer de manière générale les effectifs du « FNS » et le service « AVC » en bénéficiant tout spécialement. Afin de stabiliser l'application des procédures et la mise en place d'une équipe spécialisée, la direction s'efforce de ne pas négliger les renforcements à son niveau.

10. L'avance et le recouvrement des pensions alimentaires

Le 22 janvier 1980 Monsieur Jean Wolter, Ministre de la Famille, du Logement social et de la Solidarité sociale dépose le projet de loi 2369 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le Fonds national de solidarité ²⁴⁾ auprès du Président de la Chambre des Députés.

Le gouvernement de l'époque désire mettre en place un mécanisme d'avance de pensions alimentaires afin de pallier aux difficultés que rencontrent les créanciers de pensions alimentaires (surtout des femmes avec enfants à charge). Souvent, les procédures de recouvrement sont lourdes, spécialement dans les cas où les débiteurs résident à l'étranger. Au sein d'une société dans laquelle les femmes avec enfants sont encore souvent au foyer et ne disposent donc pas de revenus propres, certaines en sont réduites à vivre de l'assistance publique. Les coûts engendrés par des procédures hasardeuses sont souvent disproportionnés par rapport aux montants en jeu.

Le volet recouvrement de la pension alimentaire garanti le principe de subsidiarité de l'intervention de l'État en responsabilisant le débiteur. L'organisme en charge de cette prestation se lancera donc à la poursuite des débiteurs défaillants. Il dispose à cet égard de plus de temps et de ressources que le créancier.

Le législateur, très optimiste sur le recouvrement à opérer, prévoit un fonds de roulement de dix millions de LUF.

Le « FNS » détient des ressources informatiques, de l'expertise en matière de pensions alimentaires (en relation avec la pension de solidarité) et de l'infrastructure nécessaire. Il est donc logiquement retenu pour la gestion de cette nouvelle prestation.

Avec la loi 26 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le Fonds national de solidarité ²⁵⁾, l'établissement public se diversifie, et pour la première fois, doit songer à recouvrir systématiquement des sommes qu'il liquide.

Le service « Palim »

Les débuts du service « Palim » sont très modestes et ceci en considération du nombre assez faible de demandes déposées. En 1980, le « FNS » n'engage qu'un demi ETP à la gestion de ce service et priorise clairement l'avance au recouvrement.

Les années 1980, 1990 et 2000 n'apportent guère de changements. Si le « FNS » s'active depuis 2003 (création du service « Recouvrement ») à recouvrir les pensions alimentaires avancées, ce n'est qu'au début des années 2010 que la direction arrive à dégager plus de ressources humaines à la gestion du service.

11. L'allocation spéciale pour personnes gravement handicapées

Le 22 novembre 1978, Monsieur Benny Berg, Ministre de la Famille, du Logement social et de la Solidarité sociale dépose le projet de loi 2259 portant création d'une allocation spéciale pour personnes gravement handicapées ²⁶⁾ auprès du Président de la Chambre des Députés.

Ce texte vise à créer une allocation destinée à permettre aux personnes visées de mieux s'intégrer dans le monde du travail et de mener une vie en société. L'objectif n'est pas de subvenir aux besoins essentiels à la vie puisque d'autres prestations existent déjà à cet effet mais bien de permettre aux personnes handicapées de ne pas être condamnées à rester chez elles isolées du monde et en raison de manque d'équipement adapté ou trop onéreux.

Comme la loi du 16 avril 1979 portant création d'une allocation spéciale pour personnes gravement handicapées ²⁷⁾ inclus tout type de handicap elle abroge la loi du 1er avril 1971 portant création d'une allocation pour aveugles qui existait auparavant.

Par la création de la loi du 19 juin 1998 portant introduction d'une assurance dépendance, l'allocation spéciale pour personnes gravement handicapées est supprimée. Une disposition transitoire prévoit néanmoins que les bénéficiaires de l'allocation spéciale au 31 décembre 1998 puissent continuer à en bénéficier tant que des prestations financées par l'assurance dépendance ne leur ont pas été accordées.

Le service « Alloc. pour handicapés »

Les recherches menées n'ont pas pu déterminer l'effectif alloué à la gestion des dossiers de l'allocation spéciale pour personnes handicapées à sa création en 1979. Il résulte cependant d'un document d'archive du département « Personnel et Organisation » du « FNS » qu'au 01.01.1985 le « FNS » avait engagé une assistante d'hygiène sociale afin de mener des enquêtes relatives à cette prestation ainsi qu'un gestionnaire de dossiers à temps partiel.

12. La participation aux frais de l'accueil gérontologique

Le projet de loi 4305B ²⁸⁾ déposé le 14 mai 1997 ensemble avec le projet de loi 4305A vise à créer un mode de financement complémentaire pour les frais engendrés à charge d'un pensionnaire d'un établissement encadré par le projet de loi 4305A.

Concrètement le législateur veut mettre de l'ordre dans le paysage des maisons de repos, maisons de soins, hospices et autres établissements par une loi qui mettra à plat les règles encadrant la construction, la gestion et le mode de facturation de ces institutions qui datent en partie d'avant la guerre, en partie des années 1950 et en partie viennent d'être réalisées.

Comme un certain nombre de maisons d'État sont fortement dépendantes de crédits budgétaires en provenance de la Trésorerie de l'État pour maintenir artificiellement des prix abordables pour les pensionnaires, il y a lieu de prévoir un système de financement applicable à toutes les institutions. Le projet de loi 4305B vise à aider les pensionnaires dont les moyens propres ne suffisent pas à payer le nouveau prix à assumer leurs obligations financières.

Avec la loi du 23 décembre 1998 autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix des prestations fournies dans le cadre de l'accueil gérontologique aux usagers des centres intégrés, maisons de soins, centres socio-gérontologiques et foyers de jour psychogériatriques²⁹⁾, le « FNS » se voit chargé de la gestion d'une prestation supplémentaire.

Plus tard, la loi du 30 avril 2004 autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix des prestations fournies dans le cadre de l'accueil aux personnes admises dans un centre intégré pour personnes âgées, une maison de soins ou un autre établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit³⁰⁾ redéfinit le champs d'application (quelles types d'institutions sont visées) de la prestation.

Elle fixe notamment les services et infrastructures minimales à fournir, prévoit un mécanisme de calcul pour les couples dont un des membres seulement réside en institution. Une immunisation d'une partie du revenu global du bénéficiaire est mise en place afin de lui permettre de jouir d'un « argent de poche », le cas échéant. Est également introduit la possibilité d'inscrire des hypothèques sur les biens immobiliers des bénéficiaires dans le cadre de la restitution des sommes déboursées par le « FNS »

Par la loi du 18 juillet 2025 autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix des prestations et services fournis dans les structures d'hébergement pour personnes âgées et dans les logements encadrés agréés³¹⁾, le législateur met en place un tout nouveau mode de calcul de la prestation se basant sur le prix moyen des toutes les chambres du marché luxembourgeois. Ce prix moyen est considéré comme le maximum payable par le « FNS » auquel vient s'ajouter un montant forfaitaire couvrant les frais pour des services et produits divers détaillés par la loi. L'immunisation dite « argent de poche » est nettement revue à la hausse. Cette loi entrera en vigueur le 1er janvier 2026.

Le service « Accueil gérontologique »

Le service « Accueil gérontologique » se composait à sa création en 1999 de trois membres, à savoir une assistante d'hygiène sociale à sa tête et deux agents du groupe de traitement B1. Par la suite, l'effectif du service a oscillé entre 1,5 et 2,5 ETP.

13. Le Forfait d'éducation

Le projet de loi 4887 déposé le 30 décembre 2001 ³²⁾ rédigé dans le cadre des discussions menées du « Rentendësch » sur les revalorisations des pensions luxembourgeoises vise entre- autre la création d'un forfait d'éducation. Ce forfait d'éducation a comme vocation la reconnaissance du fait qu'un parent âgé de 60 ans ou plus, se soit consacré principalement à l'éducation d'un ou de plusieurs enfants et est intégralement à charge de l'État. En parallèle, les « Baby-Years » sont revalorisés de manière à être pécuniairement comparables avec le forfait d'éducation. Un bénéficiaire ne peut toucher pour le même enfant qu'une des deux prestations.

La loi du 28 juin 2002 adaptant le régime général et les régimes spéciaux de pension; portant création d'un forfait d'éducation; modifiant la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti ³³⁾ pousse le « FNS » à mettre en place un échange de données standardisé avec les Caisses de pension.

Le service « Forfait d'éducation »

En juin 2002, le « FNS » constitue rapidement un service dédié à la gestion du forfait d'éducation constitué de 2,5 ETP. Le personnel fixe du « FNS » est renforcé initialement par des jeunes collaborateurs en CAT fournis par l'ADEM. Ce renforcement est principalement dû au fait que la pression du public et de la classe politique est grandissante pour l'évacuation rapide des nombreuses demandes.

Les archives du département « Personnel et Organisations » du « FNS » témoignent qu'en novembre 2003, la constitution du service a déjà évolué vers un structure plus stable. Il dispose d'un effectif de 6 ETP permanents.

Le nombre de nouvelles demandes diminuant fortement, l'effectif du service est réduit à partir de mai 2006 à 2 ETP permanents et y reste jusqu'à ce jour.

14. Le revenu pour personnes gravement handicapées

Le 27 juillet 2001, les ambitions du gouvernement de l'époque en matière de combat de l'exclusion des personnes handicapées et de la pauvreté dans ce contexte sont importantes avec le dépôt du projet de loi N° 4827 ³⁴⁾ concernant la situation de revenu des personnes handicapées. Le texte s'inscrit dans la stratégie de Lisbonne (Conseil européen du 23 et 24 mars 2000) pour le combat de l'exclusion sociale afin de moderniser le modèle social européen.

Les rédacteurs du texte prévoient la mise en place d'un système cohérent permettant aux personnes handicapées de disposer de ressources propres et de mettre en place un socle de revenu applicable au plus grand nombre de personnes dans cette situation de vie.

Jusqu'à ce jour un certain nombre de personnes handicapées doivent se résoudre à recourir au revenu minimum garanti tel que prévu par la loi du 29 avril 1999. Ceci n'est pas toujours possible puisqu'ils vivent pour une partie d'entre eux en communauté domestique avec d'autres personnes disposant de revenus suffisant pour dépasser les plafonds des revenus prévus par la loi précitée. En résumé, ils ne disposent pas de revenu propre. D'autres sont occupés dans des ateliers protégés au sein desquels ils ne sont pas correctement rémunérés pour leurs efforts.

Le projet de loi N°4827 donne un rôle prépondérant à la Commission d'orientation et de reclassement professionnel en la dotant du pouvoir du constat de la capacité de travail d'une personne handicapée. La personne dont le défaut de cette capacité a été constatée peut faire valoir sous certaines autres conditions, son droit à un revenu pour personnes gravement handicapées qui équivaut au montant du revenu minimum garanti pour une personne. Ce revenu est considéré comme revenu de remplacement individuel. Les revenus des autres membres de la communauté domestique sont ignorés. Le « FNS » a la charge du paiement de cette prestation.

La loi du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées ³⁵⁾ fait basculer un nombre non-négligeable de bénéficiaires du RMG vers le revenu pour personnes gravement handicapées. Les dossiers des demandeurs sont transférés par le service des travailleurs handicapés de l'ADEM vers le « FNS » une fois que la commission précitée a statué.

Par la modification du 20 juillet 2023 ³⁶⁾ abrogeant l'article 29 paragraphe 2 de la loi du 12 septembre 2003 le législateur abandonne l'idée de restitution des montants dûment payés dans le cadre du revenu pour personnes gravement handicapées. Ce changement s'inscrit clairement dans le cadre de la lutte contre le non-recours aux prestations sociales. Certaines personnes hésitaient à déposer une demande pour l'obtention de cette prestation par peur que leurs héritiers ne soient dans l'obligation de la rembourser.

Le service « RPGH » ?

Lors de la création du revenu pour personnes gravement handicapées, la direction du « FNS » décide de ne pas créer, pour des raisons pratiques, de service dédié à la gestion de cette prestation. Le service « RMG/REVIS » est chargé de ces dossiers sachant que la proportion de dossiers dits « RPGH » par rapport aux dossiers « RMG/REVIS » est d'environ 1 pour 20.

PARTIE II - LE FONDS NATIONAL DE SOLIDARITÉ AUJOURD'HUI

1. L'organigramme actuel (été 2025)

Aujourd'hui le « FNS » est un établissement public de taille moyenne sous la tutelle du Ministre de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil. Il compte au 1er août 2025, 116 postes, dont 17 agents sous contrat avec le CGPO.

a) Le conseil d'administration

Le conseil d'administration composé actuellement de huit membres (dont le président), tous fonctionnaires, témoigne de la volonté du gouvernement de doter le « FNS » d'un organe de gouvernance possédant des angles de vue différents sur les problématiques rencontrées par les bénéficiaires du « FNS ». Le rapprochement des administrations dont les missions les destinent à collaborer avec le « FNS » est ainsi renforcé. Les échanges et la communication en générale en sont donc largement simplifiés. Seul le commissaire de gouvernement à l'action sociale est obligatoirement membre du conseil d'administration.

Depuis la modification de la loi du 30 juillet 1960 en date du 19 mai 2025 ³⁷⁾, l'ancien comité-directeur devenu conseil d'administration, vide les oppositions formulées contre les décisions présidentielles permettant aux demandeurs et aux bénéficiaires du « FNS » de gagner une instance de recours avant le Conseil arbitral aux assurances sociales.

Comme les membres du conseil d'administration proviennent de différentes administrations et établissements publics dont les problématiques de ressources humaines présentent de fortes similitudes avec celles du « FNS », il leur est plus aisé d'assurer la gestion du recrutement, de l'avancement et du congédiement des agents.

La modification précitée a également entériné la tenue de séances du conseil d'administration par visioconférence ou autre moyen de télécommunication permettant l'identification des membres. Ce besoin s'était fortement fait ressentir lors de la pandémie du Covid-19 en 2020 et permet un fonctionnement beaucoup plus flexible de l'organe de gouvernance du « FNS ».

b) Le président

La personne du président se révèle être primordiale dans le cadre de la prise de décisions. Il prend notamment toutes les décisions dans le cadre de la gestion des prestations confiées au « FNS ». Le président joue également le rôle d'« officier de liaison » entre le « FNS » et son ministère de tutelle, ce qui facilite largement la communication entre les deux organismes et assure que

les actions du « FNS » soient en phase avec la ligne politique du gouvernement.

c) La direction

Durant les premières 64 années d'existence du « FNS », le fonctionnement journalier était assuré par un administrateur mis en place par le président et le comité-directeur. Traditionnellement, l'administrateur était choisi parmi les agents accusant la plus grande ancienneté au sein de l'équipe du « FNS » et restait en poste jusqu'à son départ à la retraite. Comme le « FNS » ne disposait pas de poste relevant du groupe de traitement A1 (anciennement « carrière supérieure »), l'administrateur portait le grade d'inspecteur (anciennement inspecteur principal premier en rang). Il assumait seul ce rôle et représentait le président en son absence. La gestion des services ainsi que leur coordination lui incombaient également. Comme il était issu du personnel du « FNS » au sein duquel il avait fait carrière il jouissait d'une grande connaissance de la matière et des structures.

En 2023, au regard de la taille de l'effectif et des sommes annuelles distribuées par le « FNS » une restructuration de l'organigramme et surtout de la gestion du « FNS » devient nécessaire. Le comité-directeur met en place sur proposition du président une équipe de trois agents (un administrateur secondé par deux membres de la direction) qui remplacent l'administrateur unique démissionnaire en février 2024.

La modification législative du 19 mai 2025 prévoit une structuration des groupes de traitements et d'indemnités à l'instar du reste de la fonction publique. La gestion du « FNS » peut donc être confiée à une équipe issue du groupe de traitement A1 et les membres de la direction déposent leur candidature dans le cadre de la procédure dite de la « Carrière ouverte ».

L'organigramme du « FNS » répartit les départements et services en trois divisions.

d) La division « Administration générale »

- Le département « Affaires générales » traite toutes les affaires ne relevant pas de la compétence expresse de la direction ni des services de prestations. Les relations avec le service du médiateur (Ombudsman) tombent notamment sous sa compétence ainsi que le traitement des courriers trop spécifiques pour les services de prestations.
- Le département « Contentieux » gère les oppositions introduites contre les décisions présidentielles. Après une analyse de la situation, il synthétise les arguments des requérants et formule des propositions de décisions soumises au conseil d'administration. Le département gère également les recours introduits auprès du conseil arbitral de la

sécurité sociale contre les décisions du « FNS ». Il constitue dans ce contexte les dossiers à transmettre au Conseil arbitral de la sécurité sociale et gère la communication avec le conseil juridique du « FNS ». Finalement le département « Contentieux » défend les intérêts du « FNS » dans les affaires portées au « CASS » par une contrepartie sans l'assistance d'un avocat.

- Le département « Méthodologie » rédige ou porte son assistance à la rédaction de procédures diverses. Il contrôle le respect des procédures établies et en vérifie les interactions. Le département « Méthodologie » reprend également le rôle de référent « Data protection officer » dans le cadre du respect du RGPD. Dans ce rôle il gère les droits d'accès aux applications informatiques internes et en fait les demandes auprès du Centre Informatique de la Sécurité Sociale (ci-après « CISS »). En tant que référent informatique il communique avec le « CISS » sur les modifications de ces applications ainsi que le développement de nouvelles fonctionnalités. Il supervise le service « Informatique » du « FNS ».
- Le département « Comptabilité » établit les comptes annuels du « FNS ». Il gère toute la comptabilité générale et la comptabilité des prestations de l'établissement public. Il est également compétent pour les interactions avec l'IGF et la Trésorerie de l'État. La rédaction du projet de budget du « FNS » ainsi que du rapport annuel lui revient. Il supervise les services « Recouvrement » et « Restitutions » d'un point de vue comptable.
- Le département « Personnel et organisation » gère les ressources humaines (recrutement, avancement, départs à la retraite, changements d'administration etc.). La coordination des services est également réglée à son niveau. En accord avec les chefs de services, il organise la répartition des dossiers prestations au sein des services concernés. La gestion administrative de l'immeuble administratif et du parc automobile du « FNS » sont sous sa responsabilité. Tous les services techniques sont supervisés par le département « Personnel et organisation ».

e) La division « Services prestations »

- Le service « REVIS & RPGH » gère toutes les demandes REVIS et RPGH qui parviennent au « FNS ». Il est également en charge de la gestion journalière de ces prestations et opère toutes les modifications, annulations et calculs rétroactifs qui s'imposent. Les chefs d'équipes conseillent le président et les membres de la direction dans la prise de décisions. Les gestionnaires assurent une permanence aux guichets du « FNS ».

- La cellule « Enquêtes à domicile » est constituée d'assistants sociaux. Elle pratique des visites à domiciles chez des bénéficiaires et demandeurs principalement sur demande du service « REVIS & RPGH ». Des rapports d'enquêtes visent p. ex. à trancher des cas dans lesquels la détermination par voie administrative de la communauté domestique à s'avère hasardeuse.
- La cellule « Répression des fraudes » mène les enquêtes sur demande des différents services prestations ainsi que sur instruction du président ou de la direction. Ces enquêtes peuvent comporter un élément de déplacement sur le terrain ainsi que des recherches à distance et l'échange de données avec d'autres administrations.
- Le service « Allocation de vie chère » gère toutes les demandes AVC et PE qui parviennent au « FNS ». Les membres du service assurent une permanence téléphonique ainsi qu'une présence aux guichets du « FNS ».
- Le service « Accueil gérontologique » gère toutes les demandes « AG » qui parviennent au « FNS ». Il est également en charge de la gestion journalière de cette prestation et opère toutes les modifications, annulations et calculs rétroactifs qui s'imposent. Il est principalement en contact avec les établissements accueillant les bénéficiaires de la prestation.
- Le service « Forfait d'éducation » gère toutes les demandes « Forfait d'éducation » qui parviennent au « FNS ». Il est également en charge de la gestion journalière de cette prestation et opère les annulations qui s'imposent. Il est régulièrement en relation avec les caisses de pensions.
- Le service « Allocation spéciale pour personnes gravement handicapées » n'existe que virtuellement. Le chef de service du service « Accueil gérontologique » gère les dossiers de l'allocation spéciale pour personnes gravement handicapées qui sont toujours en cours de paiement mais dont le nombre décroît d'année en année.
- Le service « Pensions alimentaires » gère toutes les demandes « P.Alim » qui parviennent au « FNS ». Il est également en charge de la gestion journalière de cette prestation et opère toutes les modifications, annulations et calculs rétroactifs qui s'imposent. Le service est également les relations avec les débiteurs de pensions alimentaires et en gère le recouvrement.

f) La division « Services administratifs et techniques »

- Le service « Informatique » assure la maintenance des applications informatiques domestiques (FNS-Gest, système téléphonique,

système de pointage, module de gestion aux guichets etc.). Il met en place et tient à jour une partie de la bureautique du « FNS » et assure une permanence type « helpdesk » pour les utilisateurs au sein de l'établissement public. Il produit également un certain nombre de statistiques à la demande du département « Méthodologie » ou de la direction.

- Le service « Recouvrement » opère le recouvrement des sommes indûment versées par le « FNS » à ses bénéficiaires. Il négocie des arrangements de remboursement et prépare des dossiers en vue d'un recouvrement forcé des créances par des saisies sur salaires. Il défend les intérêts du « FNS » auprès des instances judiciaires dans ce contexte. Ce service s'occupe également du recouvrement forcé des créances de pensions alimentaires avancées par le « FNS ».
- Le service « Restitutions » calcule, rédige et émet les demandes en restitutions auprès des bénéficiaires revenus à meilleure fortune et auprès des héritiers et légataires des bénéficiaires dans le cadre des prestations du « REVIS » et de l'« Accueil gérontologique ». Une cellule de ce service procède aux inscriptions, prolongations et radiations des hypothèques sur les biens immobiliers situés au Luxembourg des bénéficiaires du « REVIS » et de l'« Accueil gérontologique ».
- Le service « Accueil réception » assure une permanence tous les matins des jours ouvrables de 08h30 à 11h30 aux guichets du « FNS » au sein de l'immeuble administratif. Ce service accueille les visiteurs et opère un triage de ces derniers afin de les orienter vers un guichet spécialisé. Il assure également le fonctionnement du guichet dit « CCC » pour le contrôle de convocations, l'inscription des congés des bénéficiaires et la rédaction de certificats sur demande.
- Le service « Accueil téléphonique » répond aux appels directement dirigés vers le standard téléphonique et ceux non répondus mais redirigés vers le standard indirectement. Il procède à un triage et détermine le bon interlocuteur à contacter. Une permanence au standard téléphonique est assurée les jours ouvrables jusqu'à 17h00. Le service prépare également les certificats pour lesquels une intervention humaine s'avère inévitable.
- Le service « Archivage électronique » procède à la digitalisation des documents réceptionnés et pour l'instant aux documents émis par le « FNS ».
- Le service « Archivage et technique » procède à l'archivage physique de certains documents réceptionnés par le « FNS ». Il est également responsable de la mise à disposition des dossiers demandés par les autres services et au rangement correct de ces dossiers. Une partie de ces documents est actuellement stockée dans un local en extérieur de l'immeuble administratif. Le service doit donc faire des allers-retours à

plusieurs reprises par semaine. Le service s'occupe de l'entretien technique de l'immeuble, coordonne et encadre les artisans travaillant sur site. Finalement, le service gère techniquement la flotte de voitures de service du « FNS ».

- Le service « Courrier » réceptionne la totalité des courriers entrant par voie postale, déposés dans la boîte-aux-lettres directement accessible au public et aux guichets. Il procède au dépouillage et triage de ces courriers et les transmet aux services compétents. Finalement, il gère tous les envois recommandés et autres en s'assurant notamment de la rédaction des listes des courriers dits « recommandés ».

2. Interactions internes des services

Il est évident que les services d'un établissement public doivent collaborer pour fournir un résultat cohérent et conforme aux attentes de la population résidente. Certains d'entre eux doivent cependant fonctionner de manière beaucoup plus étroite que d'autres.

Les services prestations se doivent de consulter les données des autres s'ils disposent de dossiers des même demandeurs ou bénéficiaires. Le « FNS » ne peut se permettre de défendre plusieurs discours divergents au sujet d'une même communauté domestique. Les manques de cohérence dans les informations fournies au « FNS » font l'objet de recherches voire d'enquêtes plus poussées si nécessaire. Les services administratifs s'alignent sur ce même mode de fonctionnement.

L'action de certains services se déclenche chronologiquement. La cellule « Hypothèques » du service « Restitutions » inscrit par exemple les hypothèques suite à la liquidation de certaines prestations et donc après que les services concernés aient agis.

Le service « Recouvrement » s'active une fois que la demande en recouvrement de la créance a été envoyée au destinataire (REVIS et RPGH), ou après que les services « Pensions alimentaires » ou « Restitutions » ont abandonné l'idée d'un recouvrement à l'amiable.

Le département « Comptabilité » surveille la réconciliation des opérations comptables effectuées par les différents services (« Pensions alimentaires », « Recouvrement », « Restitutions »).

Le département « Contentieux » procède à l'analyse qualitative du travail des services prestations en traitant les dossiers d'oppositions et de recours.

Le département « Personnel et organisation » est amené de par la nature de sa fonction à collaborer et interagir avec tous les autres départements et services. Lorsqu'un nouveau problème surgit et si aucun autre département ou service est compétent pour le traiter, le département « Personnel et

organisation » détermine qui dans l'organigramme est mis en intervention ou le traite lui-même.

Il existe bien entendu une foule d'interactions et cette liste n'a donc pas vocation à être exhaustive mais doit être considérée comme un échantillon.

3. L'échange des données et les interactions avec les autres administrations et établissements publics

a) L'échange de données

Depuis sa création le « FNS » est en lien permanent avec d'autres institutions étatiques. Seul un accès systématique et quotidien aux bases de données du « CISS » permet au « FNS » de remplir sa mission avec fiabilité et précision. Ces données sont principalement fournies par le « CCSS » lui-même (p. ex. les affiliations et les salaires) et sont, pour une grande partie, encodées par les Institutions de la Sécurité Sociale (ci-après « ISS »). Un autre pourvoyeur d'informations est le Centre des Technologies et de l'Information de l'État (ci-après « CTIE »). La base légale de cet échange permanent de données ressort de l'article 17 de la loi modifiée du 30 juillet 1960 concernant la création d'un Fonds national de solidarité.

La loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale prévoit une collaboration entre l'« ADEM », l'« ONIS » et le « FNS ». Une interface de fixation de compétence ainsi que d'échange de données a donc été mise en place lors de l'entrée en vigueur de ce texte au 1er janvier 2019.

b) Les interactions

Le code de la sécurité sociale ³⁸⁾ prévoit à l'article 235 que le « FNS » puisse réclamer sur simple lettre le remboursement de ses prestations sur les arrérages de pensions dû à l'assuré par la « CNAP ». Ce mécanisme utilisé quotidiennement permet d'éviter qu'un bénéficiaire du « REVIS » ou du « RPGH » se retrouve avec une dette en faveur du « FNS » qu'il n'arrive pas à régler.

L'article 441 des dispositions communes autorise la compensation de créances réciproques par rapport aux assurés. Cette possibilité permet au « FNS » de procéder au recouvrement forcé de certaines de ses créances auprès de la « CNAP » de la Caisse nationale de santé (ci-après « CNS ») et de la Caisse pour l'avenir des enfants (ci-après « CAE »).

La collaboration et la bonne entente avec l'« ADEM » dans le cadre de la gestion du « RPGH » et avec l'« ONIS » dans le cadre du « REVIS » facilitent grandement le travail des gestionnaires du service « REVIS » au profit des bénéficiaires.

L'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (ci-après « AED ») est un partenaire important pour le « FNS ». En plus de l'inscription des hypothèques sur les biens immobiliers aux fins de garanties de restitution, les bureaux locaux de l'« AED » transmettent les déclarations de successions se rapportant aux bénéficiaires décédés.

La dernière décennie a été marquée par la collaboration du « FNS » avec d'autres acteurs.

Le projet dit GESCOM mené avec le Syndicat intercommunale de la gestion informatique (ci-après « SIGI ») permet en tant que projet pilote depuis 2016 et à l'échelle nationale depuis 2018 avec les administrations communales participantes de faire parvenir des formulaires pré-remplis aux bénéficiaires de l'allocation vie chère de l'année précédente. Cette démarche facilite le dépôt d'une nouvelle demande et abaisse le nombre d'erreurs de remplissage du formulaire. Le traitement par le « FNS » en est par la suite fortement accéléré. Un deuxième avantage résultant de ce projet est l'établissement des listes de bénéficiaires de l'allocation de vie chère et de la prime énergie par commune. Ces listes sont fournies aux administrations communales afin de leur permettre une gestion plus efficace de leurs propres prestations souvent couplées à l'allocation de vie chère et la prime énergie.

Le Service de médias, de la connectivité et de la politique numérique du Ministère d'État (ci-après « SMC ») approche en 2022 le « FNS » et propose une collaboration visant une facilitation de l'inclusion numérique des ménages à faibles revenus. À partir de 2023, les bénéficiaires de l'allocation de vie chère reçoivent de la part du « FNS » un document leur permettant de faire valoir leur droit à un bon de réduction de 10 € par mois pour une connexion internet par ligne fixe auprès d'un fournisseur participant à cette initiative. Par souci du respect du RGPD aucun échange de données n'a lieu dans ce contexte.

La mission de Cultur'all a.s.b.l. vise à inclure culturellement les tranches de la population socialement défavorisées et marginalisées. C'est donc naturellement que cette association a approché le « FNS » afin de se créer une opportunité de faire jouir à plus grande échelle les bénéficiaires de l'allocation de vie chère d'avantages pécuniaires dans le cadre de l'accès à la culture. Concrètement, les courriers des décisions d'accord de l'allocation de vie chère sont accompagnés d'une fiche d'information renseignant les bénéficiaires sur la possibilité de demander l'établissement de leur Kulturpass sur présentation du courrier précité. Ce document est valable deux années et leur donne un accès gratuit aux musées et des billets à 1,5 € pour un certain nombre de manifestations culturelles.

4. Les défis actuels du Fonds national de solidarité

Comme toute institution étatique, le « FNS » se voit confronté à plusieurs défis majeurs.

a) Le recrutement du personnel

En tant qu'établissement public actif dans la cohésion sociale, le « FNS » ressent clairement la concurrence des autres acteurs de la fonction publique en terme de recrutement de nouveaux agents. La dernière modification de la loi du 30 juillet 1960 en mai 2025 et la nouvelle structuration des carrières au sein du « FNS » ouvre la porte au recrutement d'agents plus spécialisés de par leur éducation. A ce jour, les agents composant la division « Services prestations » sont pour la très grande majorité issus du groupe de traitement B1 respectivement du groupe d'indemnité B1. La fonction de gestionnaire du service « REVIS » p. ex. s'est beaucoup complexifiée au cours de la dernière décennie en raison de la mise en place de nouvelles procédures, de la digitalisation d'une partie des tâches qui lui incombent ainsi que

l'internationalisation des bénéficiaires du « FNS ». La question se pose donc s'y il y a lieu de changer de politique de recrutement plus axée vers le groupe de traitement A2 respectivement le groupe d'indemnité A2. En maintenant la politique actuelle, le « FNS » éprouve de plus en plus de difficultés à recruter du personnel de qualité alors que les candidatures adéquates se font de plus en plus rares lors des campagnes de recrutement. L'épreuve d'aptitude générale organisée par le CGPO à échéance régulière gonfle le groupe de candidats éligibles mais laisse la responsabilité du choix du candidat à engager à charge de l'administration respectivement de l'établissement public. L'organisation d'une épreuve spéciale et d'une série d'entretiens d'embauche consomme des ressources non-négligeables ainsi que beaucoup de temps pour mener une sélection sérieuse et ne permet pas toujours d'analyser chaque candidature à sa juste valeur. Le niveau rédactionnel des candidats est souvent insuffisant puisque cette compétence n'est plus vérifiée lors de l'épreuve d'aptitude générale.

La concurrence se ressent spécialement en considération des conditions de travail offertes aux candidats. La possibilité de pratiquer le télétravail, la qualité de l'environnement et des équipements remplacent désormais la place de parking et l'accès à une cantine comme critères de choix. Au sein de la communauté des responsables des ressources humaines des structures de l'État, il est largement admis que le rapport de force employeur vs. employé s'est inversé après la crise du COVID-19. Une adaptation de la politique de recrutement du « FNS » devient donc incontournable.

b) Le changement d'administration

Les multiples réformes de la fonction publique ces dernières années ont permis de faciliter le changement d'administration d'un fonctionnaire au cours de sa carrière. L'équilibre, vie professionnelle, vie privée, promu par l'État en général et par le Ministère de la Fonction publique plus spécifiquement pousse certains agents à la recherche d'une situation professionnelle plus conciliable avec leurs obligations familiales ou avec un style de vie plus équilibré. La proximité du lieu de travail, des facilités concédées au sujet des horaires de travail ainsi que le télétravail amènent parfois à vouloir changer d'administration. Si la nature gratifiante du travail et une équipe soudée au sein du « FNS » retient encore la plupart des agents du « FNS », une pression de plus en plus forte peut être observée dans ce domaine. La fréquence des départs vers d'autres administrations pour diverses raisons progresse.

c) L'infrastructure

L'immeuble administratif sis au 6-10, rue de la fonderie, L-1533 Luxembourg (nommé « Station III ») a été bâti en 2001. Le « FNS » a emménagé en avril 2003. En vingt-deux ans certaines zones ont subi plusieurs changements de locataires et donc de multiples transformations au niveau des plateaux fonctionnels. La zone de réception du public du « FNS » a été rénovée et agrandie à deux reprises. La gestion de l'immeuble est assurée par la même société depuis le début. Cette dernière a même vu son mandat renouvelé lors de l'acquisition de l'immeuble par l'Administration de bâtiments publics (ci-après « ABP ») en 2020.

Si, en 2025, l'immeuble montre des signes de vieillissement usuels, il faut cependant signaler que l'usure des parties internes et externes exposées au public est beaucoup plus importante. Leur maintenance devient financièrement de plus en plus lourde pour l'« ABP » ainsi qu'envahissante pour le « FNS ». Le problème de personnes étrangères au service circulant à l'intérieur de l'immeuble au quotidien pour en assurer la maintenance et donc ses tenants sécuritaires doivent à ce jour être pris en charge par le personnel du « FNS ».

La surface utile à disposition du « FNS » sur quatre étages arrive rapidement à saturation en considération des postes vacants à pourvoir et de la politique de la direction de ne pas aménager des grands plateaux pour installer le personnel du « FNS ». Ces plateaux présentent le grand inconvénient qu'ils rendent les entretiens téléphoniques, primordiaux pour les relations avec les bénéficiaires, très difficiles et pénibles en raison du bruit ambiant permanent.

La sécurité physique de l'immeuble administratif n'est à ce jour pas aux normes usuellement en vigueur pour des institutions comparables. La situation géographique au sein du quartier de la gare de Luxembourg à proximité du restaurant social « Stëmm vun der Strooss », en voisinage de l'Office so-

cial de la ville de Luxembourg et du Planning familial attire un public mélangé et dense qui lui-même représente une clientèle potentielle pour les dealers de stupéfiants. Le milieu de la prostitution de rue est également présent dans les environs immédiats du « FNS ». La combinaison de ces facteurs crée un climat d'insécurité dans la rue aussi bien pour les visiteurs de l'immeuble ainsi que pour les agents du « FNS ».

Le développement de la digitalisation des flux au sein du « FNS » réclame un réaménagement de l'infrastructure afin de mieux accueillir les services qui en auront la charge à terme. Le rez- de-chaussée n'est actuellement pas adapté pour permettre les changements nécessaires dans les meilleures conditions.

d) La digitalisation

Comme mentionnée précédemment, la digitalisation nécessaire des flux de travail représente un des défis majeurs auxquels le « FNS » doit se confronter. Un plan général de digitalisation doit être rédigé en collaboration avec le « CISS » afin de l'intégrer dès le début dans les systèmes informatiques de la chaîne de calcul du « FNS » et ainsi en augmenter l'intérêt et les bénéfices pour les administrés et les agents. Le risque de fracture digitale ne doit en aucun cas être sous- estimé à l'encontre des demandeurs et des bénéficiaires du « FNS » en considération de la provenance d'un milieu social modeste et d'une forte proportion d'étrangers en leur sein. Ces populations sont traditionnellement moins équipées et le risque qu'elles ne maîtrisent pas les outils digitaux est donc plus élevé.

e) La communication avec le public et les bénéficiaires

Aujourd'hui la communication avec la presse et le grand public se fait au niveau de la cellule « Communication » du ministère de tutelle du « FNS ». Ceci présente un avantage certain quant à la cohérence du message politique que veut transmettre le gouvernement. Une certaine proportion des sollicitations n'est cependant pas de nature politique, mais purement technique ou procédurale. La gestion quotidienne par ce système engendre néanmoins des flux d'échanges répétitifs et superflus entre la cellule « Communication » et la direction du « FNS ». Une communication directe de la part du « FNS » par un agent dédié et spécialisé en lien direct avec les « techniciens » augmenterait la transparence de la gestion du « FNS » par rapport à la population luxembourgeoise.

Les échanges entre le « FNS » et ses bénéficiaires sont à ce jour principalement basés sur des courriers sur papier, des courriels et des appels téléphoniques. Les échanges par le guichet physique sont secondaires en terme de quantité.

La voie postale est parfois problématique alors qu'un certain nombre de destinataires ne disposent pas de boîte-à-lettres propre au sein des logements

collectifs et des chambres meublées. La confidentialité des courriers est compromise et la remise des envois recommandés hasardeuse. L'enjeu de l'attribution d'une prestation ou de son maintien est élevé par rapport aux moyens mis en œuvre par certains destinataires pour garantir la réception des courriers en question. Le « FNS » se voit confronté à ne pas pouvoir joindre une partie de ses bénéficiaires et doit souvent tenter de les contacter par d'autres canaux (sans toujours y réussir).

PARTIE III - QUELQUES MODESTES PROPOSITIONS

1. Restructuration de l'organigramme

L'organigramme décrit précédemment s'est construit au fur et à mesure du développement du « FNS » en tenant compte des nécessités pratiques mais sans une vision d'avenir. Il faut aujourd'hui prendre un coup d'avance et anticiper certains développements prévisibles.

L'ajout de onze postes du groupe de traitement A1 dont les trois postes de direction à pourvoir par le mécanisme dit CARO permet de revoir l'équipe dirigeante et son support direct.

Un juriste renforçant le département « Affaires générales » semble être une décision évidente ainsi que le recrutement d'informaticien à intégrer au département « Méthodologie ». En considération des modifications apportées en mai 2025 à la loi du 30 juillet 1960 en matière de surveillance du « FNS », il est plus que recommandable de recruter un auditeur interne afin de garantir un respect des règles comptables, des procédures et des règles internes.

Nous avons vu plus haut que la communication du « FNS » devrait être assurée, du moins en partie par ses propres moyens. Un agent spécialisé et immédiatement rattaché à la direction poserait un premier pas en ce sens.

Comme la digitalisation est un enjeu majeur, le recrutement d'un expert en science des données et d'un chargé de projets est désormais incontournable. Ces derniers devraient mener une cellule spécifique chargée de la conception de cette tâche et de la supervision de sa mise en œuvre par les services techniques.

Le renforcement du département « Affaires générales » par un poste du groupe de traitement A1 à convertir éventuellement en poste du groupe de traitement A2 reflèterait l'importance du travail rédactionnel opéré par ce département.

La fusion des services « Courrier » et « Archivage électronique » sera nécessaire à moyen terme afin de permettre à une équipe plus importante en nombre (et mieux encadrée) la mise en place de nouveaux flux de travail per-

mettant la digitalisation de tous les documents papiers entrant au sein du « FNS » (input-scanning).

La pérennisation des services « Courrier » et « Archivage électronique » n'est actuellement pas acquise puisqu'ils sont principalement composés d'agents bénéficiant du statut du travailleur handicapé et donc du ressort du CGPO. Ceci signifie que ces agents ne font à proprement dit pas partie de l'effectif du « FNS ». Ils ne seront donc pas remplacés lors de leur départ à la retraite. La création régulière de postes en renforcement de ces services par le « FNS » est bien entendu une solution, mais il faut souligner que la reprise de ce personnel par le « FNS » en un jet, serait un signal d'inclusion unique pour ces agents. La direction s'évertue à traiter ces derniers autant que possible à l'égal du reste du personnel mais, force est de constater que cela n'est pas toujours possible.

2. Plus qu'un coup de peinture

L'immeuble administratif du « FNS » fera l'objet de multiples transformations dans les années à venir. Un agrandissement de la surface de bureau exploitable destinée à accueillir les futurs collaborateurs en est l'objectif principal, mais pas le seul.

Une adaptation des locaux du rez-de chaussée à la digitalisation et la création d'une nouvelle zone permettant l'accueil des visiteurs et intervenants devront être prévues.

Finalement, l'introduction d'une politique de la main tendue visant à combattre le non-recours aux prestations sociales, devra être accompagnée d'un nouveau découpage de la zone d'accueil de demandeurs et bénéficiaires du « FNS ». Ce découpage devra tenir compte d'un nouveau concept de sécurité à mettre en place aussi rapidement que possible. (cf. point 4. ci-dessous)

Les intrusions de nuit dans les parties communes de l'immeuble prouvent que la sécurisation générale des locaux du « FNS » doit être revue. L'installation de portes plus solides à tous les étages ainsi que de fenêtres de sécurité au rez-de-chaussée n'en sont que deux aspects. Des négociations avec l'« ABP » à cet effet devront être menées.

3. Le patrimoine immobilier du « FNS »

L'immeuble administratif situé au 138, boulevard de la Pétrusse, Luxembourg détenu par le « FNS » est actuellement loué au Service national de la jeunesse du Ministère de l'éducation et de la jeunesse. Le locataire n'utilise que partiellement l'immeuble en question en mettant à disposition certaines surfaces à diverses entités qu'il soutient, notamment la Fondation Zentrum fir politesch Bildung.

Dans le cadre d'une expansion plus avancée de l'effectif du « FNS » notamment en raison de la création de nouvelles prestations sous sa responsabilité, de nouveaux espaces devront être exploités. Une première voie à suivre est bien entendu la reprise des locaux des 4^e et 5^e étages (de l'immeuble de la rue de la fonderie) actuellement occupés par le Planning familial. Ces étages sont cependant beaucoup plus réduits puisqu'en retrait par rapport aux étages inférieurs.

A moyen terme, une réflexion devra être menée sur l'éventualité de résilier le bail de location du 138, boulevard de la Pétrusse, Luxembourg aux fins d'utilisation propre par le « FNS ». Certains services dont l'autonomie fonctionnelle est la plus grande pourraient sous certaines conditions y emménager. La proximité relative de cet immeuble par rapport au siège actuel du « FNS » est un atout indéniable, relativisé cependant par le manque d'emplacements de parking sur site et l'exiguïté des plateaux fonctionnels.

4. Une zone d'accueil physique plus sûre

Comme mentionné plus haut, les transformations à apporter à la zone destinée à l'accueil physique des bénéficiaires devront s'accompagner d'un renforcement des mesures de sécurité à l'accès de l'immeuble. En considération de la dégradation de la situation sécuritaire du quartier de la gare et de l'augmentation de la violence, la faisabilité de l'installation d'un portique de détection pourrait éventuellement être effectuée. Il ne s'agit pas de transformer les locaux du « FNS » en forteresse mais uniquement de garantir la sécurité des visiteurs et des agents.

5. Archivage

Malgré la digitalisation prévue à court et moyen terme des services du « FNS » en général et de plus spécifiquement des flux au sein des services prestations, l'archivage physique ne pourra pas être abandonné, même à long terme. Comme la durée d'utilité administrative des dossiers est de deux ans après le décès d'une bénéficiaire du RMG/REVIS et du règlement de sa succession, le « FNS » se retrouve aujourd'hui en charge de la garde de plus de 1,8km de rayonnage linéaire. Le « FNS » ne pourra pas mobiliser assez de ressources pour digitaliser soixante-cinq années de dossiers papier. En tenant compte du fait qu'une faible proportion d'entre eux aura finalement une réelle utilité, le choix de la garde des documents physiques existants s'impose logiquement.

La garde des documents réclame cependant le sacrifice d'un espace de rayonnage au détriment des surfaces de bureau au sein de l'immeuble administratif. Cet espace ne représente pas le seul sacrifice puisque qu'une partie seulement des archives du « FNS » sont stockées sur place. Le reste est actuellement sous la garde d'une société spécialisée au prix d'un loyer non-

négligeable. Cet état des faits est très peu pratique puisqu'il force le service « Archivage » à assurer des allers-retours permanents entre les locaux de la société en question et les gestionnaires nécessitant un accès aux dossiers en question.

La décision de fusionner les deux parties des archives vers un lieu unique à l'extérieur des locaux du « FNS » a donc été prise.

L'« ABP » laisse actuellement construire un immeuble d'archivage à Contern sur demande du Ministère des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et du Commerce extérieur dont la date de livraison se situerait vers la fin de l'année 2026.

Le « FNS » pourra exploiter un étage de cet immeuble aux standards de sécurité appliquant les normes de l'OTAN.

Un grand projet de déménagement et de fusion des deux parties des archives devra donc être mis en place et réalisé avec la coopération de l'« ABP » mais sous les égides du « FNS » vers le début de l'année 2027.

6. Sécurité physique générale

La transformation de la zone d'accueil du public en vue d'une sécurisation plus aboutie a déjà été mentionnée précédemment.

La sécurité physique des agents, des infrastructures et des données du « FNS » doit être la première des priorités de la direction. Il est plus qu'évident qu'un immeuble partagé avec un autre locataire accueillant le grand public au dernier étage ne pourra présenter une situation sécuritaire satisfaisante en raison des nombreux accès et vas-et-viens par des personnes étrangères au service dans les parties communes.

La libération éventuelle des locaux au 4e étage par le Planning familial aiderait, en plus des surfaces à récupérer, à résoudre la problématique sécuritaire à ce niveau. Si le « FNS » était le seul locataire, la gérance de l'immeuble par une société de son choix permettrait également de contrôler totalement les interventions des corps de métier ainsi que le système d'accès par badge. La mise sous alarme des parties communes éviterait les intrusions nocturnes dans les cages d'escaliers et les parkings sous-terrains.

7. Sécurité digitale

En ces temps de tensions géostratégiques et de guerre hybride menée par la Russie contre les pays occidentaux, le « FNS » n'est pas à l'abri d'attaques digitales et doit donc comme les autres administrations se prémunir contre ce risque. L'implémentation de la directive européenne dite NIS2 est principalement du ressort du « CISS » en matière informatique. La sauvegarde de la plateforme « FNS-Gest » reste cependant à charge du « FNS ». Une ré-

flexion sur l'installation d'un deuxième serveur (de sauvegarde) au sein même de l'immeuble du « FNS » ou mieux au sein de l'immeuble sis au 138, boulevard de la Pétrusse, Luxembourg devrait être engagée. Une veille informatique devrait être mise en place afin de pouvoir réagir rapidement en cas de crise et de garantir la continuité du fonctionnement du « FNS » ou du moins de raccourcir un délai de remise en route ou de récupération des systèmes.

L'assurance des chaînes d'approvisionnement en général et des ressources informatiques en particulier restera une préoccupation de la direction et le recrutement d'un expert en ce domaine (BCP) devrait être envisagé.

8. Relation avec les bénéficiaires

Il est évident que le succès du « FNS » tient à la qualité des communications qu'il mène avec ses bénéficiaires et demandeurs.

L'accueil physique aux guichets du « FNS » sans rendez-vous reste un atout pour bon nombre d'intéressés qui ne disposent pas des moyens digitaux nécessaires ou en raison des difficultés qu'ils affrontent au quotidien dans les échanges administratifs. La digitalisation avançant en multipliant le nombre de démarches à réaliser en ligne, ces personnes risquent de se retrouver victimes de la fracture digitale. Utiliser l'accueil physique au guichet pour les assister à effectuer les démarches en question à l'aide de bornes connectées gratuites pourraient les rassurer et renforcer l'efficacité des services prestations en évitant la phase de dématérialisation des documents par le service « Archivage électronique ».

L'accueil téléphonique du « FNS » se dispense actuellement d'un système robotisé (type « bot ») et ceci est bénéfique à la relation avec l'utilisateur. La plupart des personnes joignant l'accueil téléphonique n'ont pas vraiment le choix et affrontent une situation de vie difficile sinon pour le moins pénible. Le fait de devoir se démener avec un robot ne faciliterait en rien le traitement de leur dossier et créerait une situation de stress supplémentaire. Il faudrait au contraire renforcer le lien téléphonique avec les utilisateurs en mettant en place un système d'identification fiable garantissant la protection des données et proposer de cette matière une alternative aux démarches en ligne. Ceci pourrait éventuellement se faire par la création d'un code d'identification généré par le « FNS » et contenu dans les courriers personnels adressés aux bénéficiaires.

La proportion des échanges menés par voie de courrier électronique surtout avec les intervenants professionnels tels que les assistants sociaux et avocats ne cesse d'augmenter. Actuellement, ces échanges ne sont pas soumis à une quelconque procédure et les gestionnaires des services des prestations les sauvegardent/archivent sur base de ce qu'ils jugent nécessaire. Les critères sont donc subjectifs et il est parfois difficile pour d'autres agents de

suivre le fil de ces échanges en cas d'absence ou de départ du responsable. Il serait imaginable de procéder à l'archivage en recourant à l'assistance de l'intelligence artificielle capable d'appliquer des critères plus rigoureux. Cette même intelligence artificielle devrait dans le même esprit digitaliser et surtout classer les documents émis par le « FNS » afin de garantir une plus grande cohésion dans le suivi des dossiers.

La plateforme MyGuichet est aujourd'hui très peu utilisée par les bénéficiaires du « FNS » en raison du faible taux de numérisation des services disponibles ainsi que du manque d'équipement généralisé parmi la population cible du « FNS ». Sans vouloir accentuer la fracture numérique déjà existante, il est évident que le « FNS » devra dans les années à venir accroître son offre digitale en permettant le dépôt des demandes de toutes les prestations par voie électronique et la consultation de leurs dossiers personnels en ligne par les bénéficiaires. La difficulté en la matière pour le « FNS » réside notamment dans le fait que les démarches se font par le biais des ressources du « CTIE » mais que les données sont mises à disposition par le « FNS » par l'intermédiaire du « CISS ». La mise en place initiale et surtout le développement ultérieur de la plateforme dite du « Guichet social unique » devrait absolument tenir compte des spécificités du « FNS » et surtout de besoins de sa population cible.

Le courrier par voie postale reste à ce jour le moyen de communication prédominant dans les échanges du « FNS » avec ses bénéficiaires. Le « FNS » rédige actuellement ses courriers en français et en allemand pour faciliter la compréhension de ses décisions. Les fiches des renseignements sont émises dans l'une des deux langues au choix du demandeur ou bénéficiaire. Sachant que l'État luxembourgeois s'est doté de trois langues officielles, mais qu'une grande partie de la population résidente n'en maîtrise que des rudiments, il est imaginable avec l'assistance de l'intelligence artificielle, une fois de plus, de traduire à titre d'information les communications sortantes et entrantes dans d'autres langues.

9. Image et rôle du Fonds national de solidarité au sein de la société

S'il est vrai que les études du « LISER » indiquent que le taux de non-recours aux prestations sociales est relativement haut et que les raisons en sont diverses, la réputation du « FNS » y reste relativement épargnée. L'accessibilité de ses agents, la flexibilité de ses décisions empruntées d'humanisme et la relative rapidité de ses actions sont appréciées par les intervenants en générale et les bénéficiaires en particulier. Il s'agit à l'avenir de maintenir cette réputation en multipliant les opérations de collaboration avec les autres intervenants du secteur social et en s'assurant une visibilité plus marquée. Le recrutement d'un agent dédié à la communication du « FNS » permettrait d'étendre sa présence sur internet en dehors du traditionnel site internet. Il

s'agirait de s'implanter sur les réseaux sociaux et de fournir du contenu attractif à ces derniers. La finalité de cette politique viserait à dé-stigmatiser les demandeurs et bénéficiaires du « FNS » par une banalisation du « FNS » dans le quotidien de la population des résidents. Le « FNS » se doit de représenter le rôle du symbole de la solidarité sociétale du Grand-Duché de Luxembourg au sens large et non pas le bras prolongé de l'État condescendant et contrôlant sa population.

Depuis un certain nombre d'années, le gouvernement s'appuie naturellement de plus en plus sur le « NS » en tant qu'instrument de sa politique de redistribution sociale et le futur Plan d'action nationale de lutte contre la pauvreté en accentuera encore l'importance. Ceci devrait s'accompagner d'une plus forte prise de conscience de ce rôle parmi l'effectif du « FNS ». Le développement d'un esprit de corps devrait être encouragé par le département « Personnel et Organisation » et la direction. L'organisation de formations et d'évènements sollicitant cet esprit et réveillant la conscience du rôle à jouer par l'établissement au service de la population, devraient être nettement plus poussée. Ce but pourrait être poursuivi en libérant des ressources humaines à cet effet à moyen terme et en élaborant un calendrier annuel d'évènements et de formations.

CONCLUSION

Malgré des débuts timides alors qu'il était destiné à disparaître à moyen terme, le « FNS » a su s'affirmer, d'abord par les aléas de la transformation de la société luxembourgeoise et de l'État, ensuite par son savoir-faire et sa réputation. Aujourd'hui, il est impensable d'imaginer le paysage social luxembourgeois sans le « FNS ». Cet établissement a pris une place de choix au sein du réseau d'administrations et d'établissements œuvrant à la cohésion sociale du pays. Il est vrai que son organigramme et son organisation demandent à être restructurés, mais ces changements nécessaires sont tout à fait normaux avec l'historique précité qui est le sien. La direction actuelle est volontaire pour entreprendre les divers chantiers qui s'imposent.

Après tout, le Fonds national de solidarité est une institution qui a fêté ses 65 ans et qui veut se refaire une jeunesse !

BIBLIOGRAPHIE

- 1) Luxembourg unter deutscher Besatzung 1940-45 Die Bevölkerung eines kleinen Landes zwischen Kollaboration und Widerstand von Paul Dostert Directeur du Centre de Documentation et de Recherche sur la Résistance (Luxembourg)
https://www-zug--der--erinnerung-eu.translate.goog/dostert.html?_x_tr_sch=http&_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=fr&_x_tr_hl=fr&_x_tr_pto=rq
- 2) (en) Grzegorz Frumkin, Population Changes in Europe Since 1939 : a study of population changes in Europe during and since World War II, as shown by the balance sheets of twenty-four European countries, Londres, Allen & Unwin, 1951, 191 p. ([LCCN 54022887](#)).
- 3) Loi du 25 février 1950 concernant l'indemnisation des dommages de guerre publiée le 27 mars 1950 au Mémorial du Grand-Duché de Luxembourg (N° 21)
<http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1950/02/25/n1/jo>
- 4) I86N° 13 (707) Projet de loi concernant la création d'un Fonds national de solidarité aux vieux et inaptes au travail
<https://www.chd.lu/fr/>
- 5) Loi du 30 juillet 1960 concernant la création d'un Fonds national de solidarité (acte de base)
<https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1960/07/30/n2/jo>
- 6) Große Aufklärungsversammlung. In: Luxemburger Wort, 113. Jg., n° 209 (27.07.1960), p. 5.
[Digitised by the National Library of Luxembourg,
<https://persist.lu/ark:70795/q4vw8zcns/pages/5/articles/DIVL529>]
- 7) FONDS NATIONAL DE SOLIDARITÉ. In: Luxemburger Wort, 113. Jg., n° 257 (13.09.1960), p. 5.
[Digitised by the National Library of Luxembourg,
<https://persist.lu/ark:70795/md1rc7k99/pages/5/articles/DIVL591>]
- 8) Acte de d'acquisition du 29 juin 1982 de l'immeuble sis au 138, boulevard de la Petrusse, Luxembourg (Document d'archive interne au FNS - Direction)
- 9) La fin abrupte de l'histoire coloniale luxembourgeoise (article d'Letzebuerger Land du 08.07.2010)
<https://www.land.lu/page/article/600/3600/DEU/index.html>

- 10) Évolution du personnel du Fonds national de solidarité de 1975 à 1985 (Document d'archive interne au FNS - Département « Personnel et Organisation »)
- 11) Der « Fonds National de Solidarité ». In: Luxemburger Wort, 118. Jg., n° 19 (19.01.1966), p. 5.
[Digitised by the National Library of Luxembourg,
<https://persist.lu/ark:70795/rc9swv7vf/pages/5/articles/DIVL476>]
- 12) Amélioration des prestations du Fonds National de Solidarité. In: Luxemburger Wort, 127. Jg., n° 89 (18.04.1974), p.9.
[Digitised by the National Library of Luxembourg,
<https://persist.lu/ark:70795/f5mtc6dvm/pages/9/articles/DIVL632>]
- 13) Projet de loi N 2981/00 organisant la lutte contre la pauvreté et portant droit à un revenu minimum garanti et modifiant la loi du 30 juillet 1960 concernant la création d'un fonds national de solidarité
<https://www.chd.lu/fr/>
- 14) Loi du 26 juillet 1986 portant a) création du droit à un revenu minimum garanti; b) création d'un service national d'action sociale; c) modification de la loi du 30 juillet 1960 concernant la création d'un fonds national de solidarité.
<http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1986/07/26/n2/jo>
- 15) Projet de loi 4229/00 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti <https://www.chd.lu/fr/>
- 16) Loi du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti
<http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1999/04/29/n11/jo>
- 17) Projet de loi 7713 relatif au Revenu d'inclusion sociale
<https://www.chd.lu/fr/>
- 18) Loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale
<http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2018/07/28/a630/jo>
- 19) Règlement du Gouvernement en Conseil du 18 février 1983 concernant l'allocation de chauffage.
<https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgc/1983/02/18/n1/jo>
- 20) Règlement du Gouvernement en Conseil du 8 janvier 1988 portant modification du règlement du Gouvernement en Conseil du 18 février 1983 concernant l'allocation de chauffage.
<http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgc/1988/01/08/n1/jo>

- 21) Règlement du Gouvernement du 20 octobre 2000 concernant l'allocation de chauffage.
<https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgc/2000/10/20/n1/jo>
- 22) Règlement du Gouvernement en Conseil du 19 décembre 2008 portant création d'une allocation de vie chère.
<http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgc/2008/12/19/n2/jo>
- 23) Règlement du Gouvernement en Conseil du 17 juillet 2024 relatif à l'octroi d'une allocation de vie chère au titre de l'année 2025
<https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgc/2024/07/17/a289/jo>
- 24) Projet de loi N°2369 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le Fonds national de solidarité
<https://www.chd.lu/fr/>
- 25) Loi du 26 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le Fonds national de solidarité
<http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1980/07/26/n2/jo>
- 26) Projet de loi N°2259/00 portant création d'une allocation spéciale pour personnes gravement handicapées
<https://www.chd.lu/fr/>
- 27) Loi du 16 avril 1979 portant création d'une allocation spéciale pour personnes gravement handicapées.
<https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1979/04/16/n4/jo>
- 28) Projet de loi N°4305B autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix des prestations fournies dans le cadre de l'accueil gérontologique aux usagers des centres intégrés, maisons de soins, centres socio-gérontologiques et foyers de jour psychogériatriques.
<https://www.chd.lu/fr/>
- 29) Loi du 23 décembre 1998 autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix des prestations fournies dans le cadre de l'accueil gérontologique aux usagers des centres intégrés, maisons de soins, centres socio-gérontologiques et foyers de jour psychogériatriques.
<http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1998/12/23/n6/jo>
- 30) Loi du 30 avril 2004 autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix des prestations fournies dans le cadre de l'accueil aux personnes admises dans un centre intégré pour personnes âgées, une maison de soins ou un autre établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit.
<https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2004/04/30/n1/jo>

- 31) Loi du 18 juillet 2025 autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix des prestations et services fournis dans les structures d'hébergement pour personnes âgées et dans les logements encadrés agréés.
<http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2025/07/18/a336/jo>
- 32) Projet de loi 4887 1 adaptant le régime général et les régimes spéciaux de pension; 2. portant création d'un forfait d'éducation; 3. modifiant la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.
<https://www.chd.lu/fr/dossier/4887>
- 33) Loi du 28 juin 2002
1. adaptant le régime général et les régimes spéciaux de pension ;
 2. portant création d'un forfait d'éducation
 3. modifiant la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti
- <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2002/06/28/n2/jo>
- 34) Projet de loi N°4827 concernant la situation de revenu des personnes handicapées portant 1. Réglementation du travail des personnes handicapées dans les ateliers protégés et modification de la loi modifiée du 12 novembre 1991 sur les travailleurs handicapés 2. Création d'un droit à un revenu pour personnes gravement handicapées 3. Création d'un Conseil supérieur des personnes handicapées
<https://www.chd.lu/fr/dossier/4827>
- 35) Loi du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées et portant modification
1. de la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'État,
 2. de la loi du 22 avril 1966 portant réglementation uniforme du congé annuel payé des salariés du secteur privé,
 3. de la loi modifiée du 12 mars 1973 portant réforme du salaire social minimum,
 4. de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant
 1. création d'un fonds pour l'emploi;
 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet,
 5. de la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales,

6. de la loi modifiée du 27 juillet 1987 concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie,
7. de la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois,
8. de la loi modifiée du 28 juillet 2000 ayant pour objet la coordination des régimes légaux de pension et
9. du Code des assurances sociales.
<http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2003/09/12/n1/jo>
- 36) Loi du 20 juillet 2023 portant modification de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées.
<http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2023/07/20/a426/jo>
- 37) Loi du 19 mai 2025 portant modification de la loi modifiée du 30 juillet 1960 concernant la création d'un Fonds national de solidarité
<https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2025/05/19/a207/jo>
- 38) Code de la sécurité sociale
https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/code/securete_sociale/20250101

PROPOSITIONS POUR UNE FUTURE RÉFORME DU REVIS

Nathalie Reding

Fonds national de solidarité

I. INTRODUCTION

Le revenu d'inclusion sociale (REVIS) a été mis en place au Luxembourg à compter du 1^{er} janvier 2019, en vertu de la loi du 28 juillet 2018. Ce nouveau dispositif a remplacé l'ancien système du revenu minimum garanti (RMG) dans le but de répondre aux limites et aux difficultés rencontrées dans l'application de ce dernier.

Le dispositif REVIS a pour but d'assurer à toute personne éligible un revenu minimum permettant de couvrir ses besoins essentiels. Le REVIS constitue ainsi un outil majeur de lutte contre la pauvreté et l'exclusion au Luxembourg servant de dernier recours (filet de protection sociale) pour les personnes qui ne peuvent pas subvenir à leurs besoins par d'autres moyens. Le REVIS vise à renforcer l'inclusion sociale des personnes en situation de précarité, en mettant davantage l'accent sur l'insertion professionnelle. Ainsi, le REVIS ne se limite pas à fournir une aide monétaire, mais cherche à favoriser l'autonomie des bénéficiaires par des mesures d'aide sociale et d'accompagnement vers le marché du travail.

L'un des objectifs fondamentaux du dispositif REVIS est de mettre en œuvre une véritable démarche d'inclusion sociale en favorisant la participation active et complète des bénéficiaires dans tous les domaines de la vie sociale, afin de lutter efficacement contre la pauvreté et l'exclusion. Pour cela, le dispositif prévoit un accompagnement personnalisé, adapté aux compétences, aux besoins et à la situation individuelle de chaque personne bénéficiaire. Par ailleurs, le REVIS vise également à élargir le nombre de personnes pouvant bénéficier de ce soutien, en rendant le dispositif accessible à un plus grand nombre d'individus en situation de précarité, afin d'offrir une protection sociale plus large et inclusive.

Un autre objectif essentiel du dispositif REVIS est de mettre en place un système intégré et cohérent regroupant plusieurs politiques complémentaires : la stabilisation sociale, l'activation sociale ainsi que la réinsertion professionnelle. Cette approche coordonnée vise à offrir un accompagnement global aux bénéficiaires, en répondant à leurs besoins à la fois sur le plan financier, social et professionnel. Concrètement, cette organisation se traduit par une répartition claire des responsabilités entre les différents acteurs institutionnels. Ainsi, l'Office national de l'inclusion sociale (ONIS) prend en charge les politiques liées à la stabilisation et à l'activation sociale, tandis que l'Agence pour le Développement de l'Emploi (ADEM) est responsable des mesures d'insertion professionnelle. Cette collaboration entre les deux organismes est censée garantir une prise en charge complète et efficace, permettant aux bénéficiaires de retrouver progressivement leur autonomie tant sur le plan social que professionnel.

Le dispositif REVIS poursuit une autre finalité majeure : combattre la pauvreté qui touche en particulier les enfants et les familles monoparentales. Ces catégories sont en effet fortement exposées au risque de précarité. Afin de répondre à cette situation, le dispositif cherche à mieux cibler les prestations sociales en direction de ces familles, en adaptant les aides à leurs besoins spécifiques. Cette approche vise à offrir un soutien renforcé et adapté, permettant de réduire les inégalités et d'améliorer les conditions de vie des parents isolés et de leurs enfants.

Enfin, le gouvernement a décidé d'engager une simplification significative des procédures administratives grâce au dispositif REVIS. Cette démarche vise notamment à centraliser les compétences en désignant le Fonds national de solidarité (FNS) comme l'unique organisme chargé de gérer un ensemble de démarches administratives. Par ailleurs, la prise en charge sociale a été régionalisée afin de rapprocher les services des bénéficiaires et d'améliorer la qualité de l'accompagnement (instauration des ARIS dans les Offices sociaux).

La loi REVIS a contribué à réorganiser le processus d'accueil, d'orientation et d'accompagnement des bénéficiaires, notamment en matière d'activation sociale et professionnelle. Elle a redéfini le rôle des différents acteurs impliqués dans ce dispositif. Cela s'est notamment traduit par la mise en place de nouveaux repères institutionnels, comme le profiling au guichet REVIS de l'ADEM, ainsi que par l'apparition de nouveaux acteurs, tels que les Agents régionaux d'insertion sociale (ARIS), et de nouvelles formes d'organisation, notamment l'intégration des ARIS dans les offices sociaux.

Outre les modifications institutionnelles, des ajustements ont été apportés aux conditions d'accès, à la structure des prestations, ainsi qu'à certains aspects techniques, comme le mécanisme d'immunisation.

Le dispositif REVIS est une aide sociale non contributive, ce qui signifie qu'il n'est pas lié à des cotisations préalables, mais accessible sous certaines conditions strictes. L'accès à cette prestation dépend notamment des ressources financières de l'ensemble des membres de la communauté domestique, de l'âge du demandeur, de la durée de sa résidence légale au Luxembourg, ainsi que de sa disponibilité à participer au marché de l'emploi et à s'engager dans des démarches visant à améliorer sa situation personnelle. La loi encadre précisément ces critères d'éligibilité, tout en prévoyant un certain nombre d'exceptions adaptées à des situations particulières. Elle définit également les conditions d'exclusion, c'est-à-dire les cas dans lesquels le droit à la prestation peut être suspendu ou supprimé, ce qui permet d'assurer un suivi rigoureux du maintien des droits des bénéficiaires.

Le dispositif REVIS comprend deux composantes distinctes. La première, appelée allocation d'inclusion (AI), a pour objectif de garantir un minimum de ressources aux personnes éligibles dont les revenus sont inférieurs à un certain seuil lequel varie en fonction de la composition de la communauté domestique. Concrètement, l'allocation d'inclusion correspond à la différence entre ce seuil de ressources et le total des revenus de la communauté. La seconde composante, l'allocation d'activation (AA), est destinée aux bénéficiaires du REVIS qui participent à des mesures d'activation, telles que les travaux d'utilité collective (TUC). Son montant est calculé sur la base du salaire social minimum horaire. Ces deux allocations peuvent être cumulées au sein d'une même communauté domestique.

Sur le plan des charges sociales, l'allocation d'activation est soumise aux cotisations habituelles applicables aux salaires, notamment pour l'assurance maladie, la pension et la dépendance. L'allocation d'inclusion est également assujettie à ces charges, à l'exception des

contributions à l'assurance pension, qui ne sont versées par le Fonds national de solidarité que si le bénéficiaire justifie d'au moins 25 ans d'affiliation à une assurance obligatoire, y compris à l'étranger. Par ailleurs, les deux allocations sont imposables. Enfin, en cas d'amélioration significative de la situation financière (« revenu à meilleure fortune ») du bénéficiaire, la restitution de l'allocation d'inclusion devient obligatoire, tandis que cette obligation ne s'applique pas à l'allocation d'activation.

Le mécanisme d'immunisation des ressources, utilisé pour déterminer le montant de l'allocation d'inclusion a été modifié par rapport à celui appliqué dans le dispositif du revenu minimum garanti, dans le but d'éliminer les trappes à l'inactivité. Dans le cadre du RMG, les revenus professionnels, les revenus de remplacement issus de la législation luxembourgeoise ou étrangère, ainsi que l'indemnité d'insertion, n'étaient pas pris en compte jusqu'à hauteur d'un cinquième du revenu minimum mensuel garanti au sein de la communauté domestique. Pour encourager l'activité professionnelle, le régime REVIS a modifié ce principe : désormais, l'immunisation s'applique

sur la somme des revenus professionnels (y compris l'allocation d'activation et les indemnités liées aux mesures pour l'emploi) et des revenus de remplacement, jusqu'à concurrence de 25 % de leur montant brut. Cette modification entraîne qu'une augmentation des revenus d'activité se traduit automatiquement par une augmentation du revenu total de la communauté domestique. En effet, la diminution de l'allocation d'inclusion est proportionnellement moins importante que la hausse des revenus d'activité. À l'inverse, sous le régime RMG, au-delà d'un certain seuil, chaque euro supplémentaire de revenu d'activité était intégralement déduit de l'allocation complémentaire, ce qui empêchait toute augmentation du revenu total liée à une hausse d'activité.

L'allocation d'inclusion est désormais organisée autour de deux composantes principales : un montant forfaitaire destiné à couvrir les frais communs du ménage - majoré en présence d'enfants - ainsi qu'un montant forfaitaire de base attribué par adulte et par enfant, avec une majoration spécifique lorsque les enfants vivent dans une famille monoparentale.

Cette nouvelle structuration, combinée à une augmentation du montant forfaitaire par enfant, offre une situation financière plus favorable aux familles monoparentales et aux familles avec enfants sous le régime REVIS, comparativement au dispositif RMG.

De plus, contrairement au RMG, le REVIS permet à plusieurs membres d'une même communauté domestique de bénéficier simultanément d'une mesure d'activation, telle que les Travaux d'Utilité Collective (TUC), même si les revenus globaux dépassent le barème prévu par le dispositif.

Un autre changement important lié à la révision de la structure de la prestation concerne ce que l'on appelle le REVIS réduit. Ce dernier correspond uniquement au montant forfaitaire attribué à un adulte et peut être perçu par des personnes vivant dans une communauté domestique non éligible au REVIS. Il s'agit notamment des personnes inaptes au travail qui résident avec leurs parents ou un membre de leur fratrie, ainsi que des ascendants vivant avec leurs enfants majeurs.

De plus, afin d'éviter les doubles financements publics, le montant du REVIS peut être ramené au niveau du REVIS réduit pour un bénéficiaire admis, pendant plus de 60 jours, dans un établissement hospitalier au Grand-Duché ou à l'étranger ou lorsque le bénéficiaire suit un traitement stationnaire à l'étranger, sous réserve d'une autorisation préalable du Contrôle médical de la sécurité sociale.

Après plus de six années d'expérience professionnelle avec le dispositif REVIS, tel que présenté précédemment, et sur la base de l'évaluation réalisée par le Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER), j'ai choisi le sujet de mon mémoire et je me permettrai de proposer, par la suite, quelques pistes de réflexion en vue d'une éventuelle future réforme de la loi en question.

II. LE REVIS EN INTERACTION AVEC D'AUTRES AIDES SOCIALES

Avant de présenter des propositions concrètes en lien direct avec la législation en vigueur, il me semble essentiel de replacer le revenu d'inclusion sociale (REVIS) dans le contexte plus large du système d'aides sociales existant au Luxembourg. Parmi ceux-ci, l'allocation de vie chère, versée pour compenser partiellement le coût élevé de la vie dans le pays, et la subvention de loyer, qui vise à alléger les charges liées au logement pour les foyers à faibles revenus, occupent une place centrale.

Depuis un certain temps, je réfléchis à la possibilité de repenser l'allocation de vie chère en lui attribuant une fonction élargie au sein du système social luxembourgeois. Plus précisément, l'idée serait de faire de cette allocation non seulement une aide ponctuelle destinée à compenser le coût de la vie, mais également une forme de « prestation d'entrée » dans le dispositif social. Dans cette perspective, son attribution pourrait servir de signal ou d'indicateur préliminaire permettant d'identifier les personnes ou ménages susceptibles de remplir les conditions d'accès à d'autres aides sociales, telles que le REVIS ou la subvention de loyer. Autrement dit, le versement de l'allocation de vie chère pourrait fonctionner comme un point de départ vers un accompagnement social plus large, facilitant l'orientation automatique ou proactive vers les prestations auxquelles les bénéficiaires pourraient avoir droit, mais dont ils ne sont pas toujours informés ou qu'ils n'osent pas solliciter.

Cette approche se justifie d'autant plus que l'allocation de vie chère touche une population significative : en 2024, 25 966 ménages en ont bénéficié. Ce chiffre montre qu'elle atteint une part importante des foyers vulnérables, ce qui en fait un point de contact idéal pour initier une démarche plus globale de soutien social.

Pour concrétiser cette évolution, un changement de base légale serait nécessaire. Aujourd'hui, l'allocation de vie chère repose sur un règlement du gouvernement, ce qui en fait une mesure ponctuelle et relativement limitée dans son cadre d'action.

La doter d'une base législative, en l'intégrant dans une loi votée par la Chambre des députés, permettrait non seulement de clarifier ses objectifs, ses critères d'attribution et son lien avec d'autres aides sociales, mais aussi de renforcer la transparence quant à son impact réel et aux moyens financiers qui lui sont alloués. Ce changement donnerait à l'allocation un statut plus solide et cohérent avec l'ambition de la positionner comme une prestation d'entrée dans le dispositif social luxembourgeois.

Les bénéficiaires de l'allocation de vie chère pourraient ainsi être informés de manière proactive d'un éventuel droit au REVIS. En effet, les critères de base

- notamment la notion de communauté domestique et la condition de résidence (à l'exception de celle des ressortissants de pays tiers) - sont largement similaires dans les deux dispositifs. De plus, les revenus des bénéficiaires étant déjà connus dans le cadre de l'instruction de l'allocation de vie chère, il serait possible d'évaluer leur éligibilité au REVIS avec un degré de fiabilité élevé, moyennant la collecte de quelques informations complémentaires le cas échéant.

À l'image du fonctionnement déjà automatisé de l'allocation de vie chère, la subvention de loyer pourrait également être versée de manière automatique aux bénéficiaires du REVIS, à condition qu'ils remplissent les critères prévus par la législation en vigueur en matière d'aide au logement.

Pour mettre en œuvre ce mécanisme, il serait nécessaire d'introduire un contrôle complémentaire visant à vérifier, au sein de la procédure REVIS, si les conditions d'octroi de la subvention de loyer sont bien remplies (notamment en ce qui concerne le type de logement, le montant du loyer, la nature du contrat de bail, etc.).

Une autre option consisterait à créer une aide spécifique au logement réservée aux bénéficiaires du REVIS (le cas échéant, non remboursable), qui viendrait se substituer à la subvention de loyer classique pour cette catégorie de population. Dans ce cas, les bénéficiaires du REVIS seraient exclus du dispositif général de subvention de loyer, au motif qu'ils bénéficieraient déjà d'un soutien équivalent et ciblé.

Cette approche présenterait un double avantage : d'une part, elle réduirait la charge administrative liée à la gestion et au croisement des dossiers entre différentes administrations ; d'autre part, elle renforcerait la lutte contre le non-recours en simplifiant l'accès à l'aide au logement pour les personnes en situation de précarité, souvent confrontées à des démarches complexes et décourageantes.

III. LES CONDITIONS D'ACCÈS

1. La condition de résidence

Selon l'article 2, paragraphe (1), lettre a) de la loi, pour pouvoir prétendre au REVIS, il faut disposer d'un droit de séjour, être inscrit au registre principal du registre national des

personnes physiques, et résider effectivement à l'adresse déclarée comme résidence habituelle.

Cette triple condition de résidence pose problème, notamment pour les personnes qui ne vivent pas réellement à l'adresse indiquée, mais disposent uniquement d'**une adresse de référence**. Cela concerne souvent des personnes particulièrement vulnérables, comme les sans-abri, les toxicomanes en thérapie, ou encore celles vivant dans des lieux non reconnus pour la domiciliation (par exemple des campings).

Face à cette réalité, le FNS a adopté une approche souple, en acceptant, dans certains cas, l'adresse de référence comme satisfaisant à la condition de résidence. Cette tolérance s'applique notamment aux personnes sous tutelle sans logement stable, à celles en thérapie à l'étranger ou à celles vivant dans des lieux sans droit de domiciliation.

Cette pratique illustre la nécessité d'une interprétation pragmatique et humaine de la loi, afin de garantir l'accès aux prestations sociales aux personnes qui en ont le plus besoin. Elle pourrait également inciter à une évolution législative, visant à formaliser cette tolérance et à mieux encadrer la prise en compte des adresses de référence dans le dispositif légal du REVIS.

2. La condition d'âge

Bien que des aides existent déjà pour les jeunes de 18 à 25 ans, telles que l'accompagnement à l'emploi et à la formation, l'aide sociale, les subventions pour le logement, la couverture sociale, l'assurance maladie, les bourses d'études, ainsi que les dispositifs de soutien psychologique et social, la question se pose régulièrement : serait-il pertinent de revoir la condition d'âge et d'élargir l'accès au REVIS dès 18 ans ?

Les jeunes adultes, notamment ceux qui sortent du système scolaire ou universitaire, se retrouvent souvent en situation de précarité. L'accès au REVIS dès 18 ans permettrait de mieux les accompagner dans leur transition vers l'indépendance financière, particulièrement en l'absence d'un emploi stable. Ce soutien pourrait offrir une stabilité financière, permettant aux jeunes de se concentrer sur leur formation ou leur recherche d'emploi sans la pression immédiate de devoir subvenir à leurs besoins. Cela favoriserait également la re-

prise de la formation ou l'engagement dans des stages, éléments clés pour une insertion professionnelle durable.

De plus, en raison de la montée du coût de la vie et de la difficulté d'accès au logement, de plus en plus de jeunes éprouvent des difficultés à s'installer dans la vie active de manière stable. Une aide de base comme le REVIS pourrait les soutenir dans cette phase souvent instable et difficile. En accordant le REVIS dès 18 ans, on favoriserait une plus grande équité sociale, permettant à tous les jeunes, quels que soient leurs parcours familiaux ou sociaux, d'avoir un filet de sécurité minimum et de réduire les inégalités entre ceux qui bénéficient d'un soutien familial et ceux qui n'en ont pas.

L'un des principaux arguments contre une telle mesure est le risque d'inciter certains jeunes à se reposer sur des aides publiques sans chercher activement un emploi ou une formation. Cela pourrait potentiellement réduire la motivation à entrer rapidement sur le marché du travail, en particulier pour ceux qui pourraient considérer cette aide comme une alternative à l'emploi. L'élargissement du REVIS à tous les jeunes pourrait également retarder leur processus de responsabilisation et d'autonomie, en diminuant la pression pour intégrer le marché du travail ou chercher des solutions alternatives à l'aide sociale, telles que des stages, emplois temporaires ou apprentissages.

Afin de concilier soutien aux jeunes et encouragement à l'autonomie, il pourrait être envisagé de conditionner l'accès au REVIS à une démarche active de recherche d'emploi ou de formation. Par ailleurs, une telle mesure pourrait être limitée aux jeunes dans des situations particulièrement précaires ou vulnérables, afin de garantir que les ressources publiques soient utilisées de manière ciblée et efficace.

L'extension de l'accès au REVIS dès 18 ans soulève des enjeux à la fois sociaux, économiques et budgétaires. En fonction des priorités nationales, cette réforme pourrait apporter un soutien crucial aux jeunes adultes en transition, tout en veillant à ne pas nuire à leur intégration dans le monde du travail et à maintenir la soutenabilité budgétaire.

3. L'obligation d'inscription comme demandeur d'emploi à l'ADEM

Selon l'article 2, paragraphe (5), lettre a), seule la personne exerçant une activité salariée à temps plein est dispensée de rechercher un emploi et de rester inscrite comme demandeur d'emploi auprès de l'ADEM. Toute personne travaillant à temps partiel, même jusqu'à 39 heures par semaine, est donc tenue de maintenir son inscription et de démontrer des efforts d'activation vers un emploi à temps plein.

Cette obligation d'activation à 40 heures pose cependant des problèmes concrets. Trouver un emploi complémentaire compatible avec une activité

partielle existante est souvent très difficile, notamment en raison des contraintes d'horaires, de déplacements ou de disponibilité. De plus, il n'est généralement pas conseillé, ni économiquement rationnel, d'abandonner un CDI à temps partiel pour accepter un CDD à temps plein, ce qui peut fragiliser davantage la situation du bénéficiaire.

Dans cette optique, il serait pertinent de repenser cette exigence de disponibilité pour un emploi à temps plein, en tenant compte de la stabilité du contrat existant, du volume horaire déjà presté et des possibilités réelles d'augmenter ce volume. Une plus grande souplesse permettrait d'adapter la législation aux réalités du marché du travail et d'assurer une application plus cohérente du principe d'activation.

Une option envisageable serait de supprimer l'obligation d'activation à 40 heures pour les bénéficiaires travaillant déjà au-delà de 30 ou de 35 heures.

4. L'article 2(1)e)

L'article 2, paragraphe (1), lettre e), stipule que le demandeur doit « être prêt à épuiser toutes les possibilités non encore utilisées dans la législation luxembourgeoise ou étrangère afin d'améliorer sa situation ». Si le principe posé par cette disposition est tout à fait compréhensible et justifiable sur le fond, sa mise en œuvre concrète s'avère particulièrement complexe.

Pour mieux illustrer la portée de l'article 2, paragraphe (1), lettre e), et les difficultés liées à son application, il convient de citer quelques exemples typiques de situations dans lesquelles le paiement de l'allocation d'inclusion est refusé ou annulé, au motif que la personne concernée ne satisfait pas à l'obligation d'avoir épuisé toutes les possibilités d'améliorer sa situation :

- Refus de demander des indemnités de chômage : la personne concernée ne dépose pas de demande auprès de l'ADEM, ou voit sa demande rejetée pour des raisons qui lui sont imputables, telles qu'un dossier incomplet ou des démarches non accomplies dans les délais.
- Refus de faire valoir des droits à une pension étrangère : il s'agit souvent de pensions acquises dans d'autres pays, dont l'obtention implique des démarches longues, complexes ou coûteuses (par exemple, déplacement obligatoire à l'étranger, recours à un traducteur, frais administratifs, etc.).
- Renonciation volontaire à un héritage : la personne refuse une succession, ce qui est considéré comme une perte volontaire de ressources potentielles, alors que celles-ci auraient pu améliorer sa situation financière.

Ces exemples montrent bien que, si l'esprit de la loi vise une certaine responsabilité individuelle, l'appréciation de cette obligation peut s'avérer déli-

cate et parfois inadaptée aux réalités sociales ou personnelles des bénéficiaires concernés.

Ce qui pose toutefois le plus de difficultés à l'administration, c'est la détermination de la période d'application de cette disposition. En l'absence de tout délai légalement défini, l'article pourrait, en théorie, s'appliquer de manière indéfinie, ce qui aurait pour conséquence que certaines personnes pourraient être exclues durablement, voire définitivement, du droit au REVIS, même si leur situation évolue par la suite.

Dans les cas où une personne refuse de solliciter des indemnités de chômage ou de faire valoir ses droits à une pension étrangère, il serait envisageable de calquer la durée de l'exclusion du droit au REVIS sur celle prévue à l'article 3, paragraphe (3), de la loi. Cette disposition, applicable dans d'autres situations comparables, prévoit une période de sanction limitée au mois au cours duquel les faits se sont produits, ainsi qu'aux trois mois suivants. Une telle harmonisation permettrait d'introduire une limite temporelle claire et proportionnée à l'application de l'article 2, paragraphe (1), lettre e), tout en assurant une certaine cohérence au sein du dispositif légal.

Toutefois, la situation devient particulièrement délicate lorsque la personne concernée renonce volontairement à un héritage ou à une somme d'argent significative dans un autre contexte, tel qu'une séparation de biens dans le cadre d'un divorce. De telles décisions, bien qu'elles puissent parfois être motivées par des considérations personnelles ou familiales, ont des conséquences directes sur la situation financière de l'intéressé.

En effet, les montants en question pourraient, dans certains cas, garantir une autonomie financière durable et éviter le recours au REVIS, voire permettre de s'en détacher à long terme. Dès lors, une renonciation volontaire à des ressources aussi substantielles se doit d'être perçue comme un refus d'épuiser les possibilités existantes pour améliorer sa situation, au sens de l'article 2, paragraphe (1), lettre e), de la loi.

Cependant, la question de la durée d'application de cette disposition demeure particulièrement difficile à trancher dans ces situations. En l'absence de cadre temporel clair, il pourrait être envisagé d'instaurer une sanction alternative, telle que la prise en compte théorique d'une rente viagère calculée sur le capital auquel la personne aurait pu prétendre. Cette approche permettrait de simuler un revenu fictif et d'en tenir compte dans le calcul du droit au REVIS. Reste toutefois à déterminer comment procéder lorsque la valeur du capital en question ne peut être évaluée de manière fiable ou documentée.

Par ailleurs, il pourrait être pertinent de prévoir une possibilité de dérogation à l'application de l'article 2, paragraphe (1), lettre e), lorsque la personne concernée justifie de circonstances particulières, notamment d'ordre familial, professionnel ou médical, dûment documentées. Une telle approche

existe déjà à l'article 3, paragraphe (2), pour d'autres situations, et permettrait de tenir compte de la réalité des parcours de vie, tout en assurant une certaine équité dans l'application des règles.

5. L'article 2(5)b)

L'article 2, paragraphe 5, lettre b), de la loi relative au revenu d'inclusion sociale (REVIS) prévoit qu'une personne peut bénéficier de l'allocation sans être inscrite comme demandeur d'emploi auprès de l'ADEM si elle est « empêchée pour des raisons de santé physique ou psychique, moyennant avis médical établi par un médecin mandaté par le président du Fonds national de solidarité ».

Dans le contexte de cette disposition, il apparaît opportun de proposer la création d'un service médical commun aux trois principales institutions impliquées dans la mise en œuvre du REVIS, à savoir le FNS, l'ONIS et l'ADEM. Un tel service, centralisé ou coordonné, permettrait de garantir une évaluation médicale harmonisée des situations d'inaptitude, qu'elles soient temporaires ou durables, physiques ou psychiques.

Actuellement, chaque organisme dispose de ses propres procédures d'expertise, fondées sur des critères qui peuvent différer sensiblement les uns des autres. Cette fragmentation génère non seulement une insécurité juridique et administrative pour les personnes concernées, mais aussi des délais et des démarches parfois redondantes, voire contradictoires, selon les parcours institutionnels. La mise en place d'un service médical unifié contribuerait à simplifier les processus de reconnaissance de l'inaptitude au travail ou à l'insertion, à fluidifier le parcours des bénéficiaires et à renforcer la cohérence du dispositif global d'inclusion sociale.

Par ailleurs, une telle réforme favoriserait une meilleure coordination interinstitutionnelle, tant au niveau de la prise de décision que du suivi des situations individuelles. Elle permettrait également de mieux articuler les dispositifs d'accompagnement en fonction de l'état de santé des personnes, en évitant les ruptures de droit ou les incompréhensions liées à des évaluations divergentes. Enfin, elle représenterait une amélioration tangible de la qualité du service public offert aux bénéficiaires du REVIS, en particulier à ceux dont le parcours est marqué par une vulnérabilité médicale.

6. L'article 2(5)j)

L'article 2, paragraphe 5, point j), de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale (REVIS) prévoit qu'un individu peut percevoir l'allocation sans obligation d'inscription comme demandeur d'emploi auprès de l'ADEM, à condition qu'il exerce une activité à titre indépendant pendant une période maximale de six mois, renouvelable une fois. Cette dérogation

est toutefois subordonnée au fait que ladite activité ne génère pas, à l'issue de cette période, un revenu professionnel égal ou supérieur au salaire social minimum (SSM) pour salariés non qualifiés.

En pratique, le traitement des dossiers des demandeurs ou bénéficiaires engagés dans une activité indépendante pose un certain nombre de difficultés, tant sur le plan de l'évaluation des revenus que sur celui de la définition des responsabilités entre les différentes instances compétentes (FNS, ONIS, ADEM).

Détermination du revenu professionnel

Contrairement aux salariés pour lesquels les revenus sont immédiatement traçables via les déclarations mensuelles de la sécurité sociale (CCSS), les travailleurs indépendants ne disposent souvent pas, notamment au lancement de leur activité, d'une base fiscale ou comptable claire (déclaration fiscale, bilan, etc.).

En l'absence de données officielles, le FNS procède à une estimation du revenu mensuel, généralement inférieure au tiers du SSM, ce qui permet au bénéficiaire de rester éligible au REVIS et d'être dispensé de l'affiliation obligatoire à la CCSS. Ce revenu fictif est ensuite pris en compte pour le calcul du REVIS, et ce pendant une durée pouvant aller jusqu'à 24 mois, en attendant la réception du premier bulletin d'imposition.

Cette pratique génère une inégalité de traitement manifeste : alors que les revenus des salariés sont immédiatement intégrés dans le calcul du REVIS, ceux des travailleurs indépendants sont estimés de manière forfaitaire, retardant toute révision du droit pendant une période prolongée.

Absence de suivi par les organismes d'activation

Par ailleurs, les bénéficiaires exerçant une activité indépendante sont automatiquement dispensés de toute obligation de suivi ou d'activation par l'ONIS ou l'ADEM pendant la durée de leur dispense (soit jusqu'à 12 mois). Une fois cette période écoulée, ils sont en principe orientés vers l'un de ces organismes. Toutefois, en pratique, leur (ré)intégration dans un parcours d'insertion socioprofessionnelle, qu'il s'agisse du marché de l'emploi ordinaire ou du marché secondaire, demeure extrêmement difficile, voire irréalisable, en raison de l'absence d'accompagnement en amont.

Recommandations pour une meilleure équité et efficacité du dispositif

Afin de remédier à ces disparités et de renforcer la cohérence du cadre légal, deux pistes de réflexion pourraient être envisagées :

- **Limitier le droit au REVIS** pour les personnes qui exercent une activité indépendante sans en tirer un revenu suffisant, notamment en instaurant un seuil de rentabilité au-delà d'un certain délai ;

- **Imposer, à titre provisoire**, la prise en compte d'un revenu de référence équivalent au SSM pour les indépendants ne disposant pas de base fiscale, dans l'attente de la déclaration fiscale officielle, afin d'éviter des situations de sous-déclaration prolongée.

Ces ajustements permettraient non seulement d'assurer un traitement équitable entre les différentes catégories de bénéficiaires, mais également de renforcer le contrôle et la lisibilité du dispositif REVIS.

7. L'article 3

Parmi les cas d'exclusion du droit au REVIS énumérés à l'article 3 de la loi, il conviendrait d'envisager l'ajout de deux situations spécifiques qui, à ce jour, ne sont pas couvertes de manière explicite.

Premièrement, il serait pertinent d'exclure du bénéfice du REVIS toute personne ayant été reconnue comme étant à l'origine d'une faillite frauduleuse. Une telle exclusion répondrait à un impératif de justice et de responsabilité, en cohérence avec les principes fondamentaux de l'aide sociale, qui visent à soutenir les personnes en difficulté sans cautionner des comportements frauduleux ou abusifs à l'égard du système économique.

Deuxièmement, il serait également utile d'introduire une disposition spécifique pour les cas dans lesquels une personne ne complète pas sa demande ou ne fournit pas les pièces justificatives sollicitées par le Fonds national de solidarité (FNS). Actuellement, ces situations ne relèvent pas des sanctions prévues aux lettres f) et g) de l'article 3, notamment lorsqu'aucune intention manifeste de fraude ou de refus de coopération ne peut être établie. En l'absence de base légale claire, le FNS se limite aujourd'hui à clôturer ces dossiers par une simple lettre d'information adressée à la personne concernée, sans possibilité d'émettre une décision formelle susceptible de recours.

Afin d'assurer une plus grande sécurité juridique pour l'administration comme pour les demandeurs, il serait judicieux de prévoir une disposition permettant la clôture administrative des dossiers incomplets après un certain délai raisonnable, sans que cela constitue une sanction au sens strict. Cette mesure offrirait une base légale claire à la pratique actuelle du FNS, tout en laissant la possibilité aux personnes concernées de réintroduire leur demande à tout moment, une fois les documents requis réunis. Ce mécanisme garantirait une gestion plus transparente des dossiers, tout en évitant des refus formels injustifiés dans des cas où l'instruction n'a pu être menée à terme.

8. Harmonisation des régimes de sanction

Les sanctions s'appliquent en cas de non-respect des obligations légales liées à l'insertion sociale et professionnelle, telles que prévues par la loi relative au revenu d'inclusion sociale. Si un mécanisme de sanctions existait déjà sous le régime du revenu minimum garanti (RMG), la mise en œuvre du REVIS a introduit deux évolutions majeures dans ce domaine :

Première évolution : la progressivité des sanctions prononcées par l'ONIS

Contrairement au système du RMG, où les sanctions pouvaient être appliquées de manière immédiate, le REVIS introduit une logique progressive. L'article 24 de la loi définit clairement les comportements susceptibles d'être sanctionnés par l'ONIS, en lien direct avec les obligations issues du plan d'activation.

Ces comportements comprennent :

- le non-respect du calendrier ou des engagements prévus dans le plan ;
- le non-respect des modalités d'une convention d'activation ;
- le refus de participer à une mesure d'activation ;
- l'absence injustifiée à un rendez-vous fixé par lettre recommandée.

Le barème de sanctions prévu est le suivant :

- 1er manquement : avertissement écrit ;
- 2e manquement dans le même plan d'activation : réduction de 20 % de la prestation pour une période de trois mois ;
- 3e manquement : suspension complète de la prestation, avec impossibilité de réintroduire une demande pendant trois mois ;
- En cas de motif grave, l'exclusion est prononcée avec effet immédiat.

Deuxième évolution : la coexistence de sanctions ONIS et ADEM

Désormais, des sanctions peuvent également être décidées par l'ADEM, notamment à l'égard des bénéficiaires du REVIS qui sont inscrits comme demandeurs d'emploi. Or, le régime de sanction de l'ADEM diffère considérablement : les mesures peuvent aller du simple retrait temporaire (par exemple, 7 jours) jusqu'à la radiation de la liste des demandeurs d'emploi.

Cette situation a des implications directes sur les droits REVIS : en application des articles 3(1)c) et 3(1)e) de la loi REVIS, une sanction ADEM entraîne la suspension de l'allocation d'inclusion pour le mois en cours et les trois mois suivants, indépendamment de la gravité du manquement.

Ce système, bien que conçu comme un levier de responsabilisation, présente plusieurs limites importantes :

- **Incohérence et manque d'harmonisation**

D'abord, il existe une disjonction entre les modalités de sanctions de l'ONIS et de l'ADEM, tant en durée qu'en gravité.

Par ailleurs, un manquement similaire peut conduire à des sanctions plus sévères pour un bénéficiaire REVIS que pour un demandeur d'emploi non bénéficiaire du REVIS, ce qui porte atteinte au principe d'égalité de traitement.

- **Déséquilibre des conséquences**

La sévérité automatique des sanctions, notamment en cas de décision ADEM, peut entraîner des pertes de revenus sur plusieurs mois pour des personnes en situation déjà précaire, sans possibilité de modulation ou d'analyse contextuelle. Ces conséquences affectent non seulement leur stabilité financière, mais aussi leur accès aux soins de santé (via l'affiliation à la caisse de maladie), leur bien-être psychologique et leur inclusion sociale.

- **Efficacité limitée pour certains publics**

Si des études démontrent que les sanctions peuvent accélérer le retour à l'emploi chez certains bénéficiaires, elles sont beaucoup moins efficaces pour les personnes éloignées du marché du travail, et peuvent au contraire creuser leur marginalisation.

Afin de renforcer la cohérence, la justice et l'efficacité du dispositif, il est proposé de réformer le système de sanctions selon les axes suivants :

- **Étendre le principe de sanction progressive** à l'ADEM pour les bénéficiaires REVIS, sur le modèle de celui appliqué par l'ONIS ;
- **Établir une cohérence entre les sanctions** appliquées aux demandeurs d'emploi bénéficiaires REVIS et aux demandeurs d'emploi non bénéficiaires du REVIS ;
- **Interdire la suspension immédiate** de prestation sans avertissement préalable, sauf en cas de faute grave clairement définie ;
- Permettre aux instances de **moduler les sanctions** en tenant compte des situations personnelles et sociales (santé, charges familiales, logement, etc.) ;
- En cas de suspension, permettre une **réintégration anticipée** des droits REVIS si la personne engage rapidement des démarches actives (participation à une mesure d'activation, rendez-vous respectés, etc.).

- Introduire une **logique de reconnaissance** et de soutien, par exemple via des primes de stabilité ou des majorations temporaires en cas d'efforts répétés ou d'atteinte d'objectifs fixés.

Un rééquilibrage du système de sanctions s'impose afin de préserver les fondements solidaires du REVIS, tout en assurant le respect des engagements individuels dans les parcours d'activation. La cohérence entre l'ONIS et l'ADEM, la proportionnalité des mesures, l'humanité dans leur application et l'introduction de dispositifs positifs constituent les clés d'un système plus juste, plus efficace et plus adapté à la diversité des publics accompagnés.

IV. LA DÉTERMINATION DE LA COMMUNAUTÉ DOMESTIQUE

1. Colocation

L'article 4, paragraphe 1er, de la loi relative au revenu d'inclusion sociale définit la notion de communauté domestique comme suit : « Sont présumées former une communauté domestique toutes les personnes qui vivent dans le cadre d'un foyer commun, dont il faut admettre qu'elles disposent d'un budget commun et qui ne peuvent fournir les preuves matérielles qu'elles résident ailleurs. »

Conformément à l'article 9, paragraphe 1er, les revenus bruts et la fortune de toutes les personnes formant une communauté domestique avec le demandeur sont pris en compte pour la détermination des ressources de ce dernier.

En pratique, ces dispositions posent problème dans le cas particulier des **colocations**, de plus en plus fréquentes au Luxembourg en raison de la crise du logement.

Les personnes vivant en colocation souhaitent souvent être considérées comme formant une communauté domestique distincte, indépendante des autres occupants du logement. Cependant, ces situations échappent difficilement à la présomption de communauté domestique prévue par l'article 4, notamment lorsque plusieurs personnes résident à la même adresse, partagent les espaces communs, figurent ensemble au sein d'une même unité de logement dans le RNPP, et assument collectivement certaines charges liées au logement. En l'absence de preuves suffisantes attestant d'une autonomie budgétaire effective, le FNS est contraint, en vertu du cadre légal en vigueur, de prendre en compte les ressources de tous les occupants dans le calcul du REVIS. Cette approche, bien que conforme à la loi, conduit souvent à des exclusions injustes du droit à l'allocation ou à des montants réduits, notamment pour des personnes disposant de faibles revenus personnels.

Dans ce contexte, la récente loi du 23 juillet 2024 portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation offre un cadre légal nouveau et pertinent en matière de colocation. Les articles 2bis à 2sexies introduisent des définitions claires et des conditions précises encadrant la colocation, notamment l'existence d'un contrat de bail unique signé par tous les colocataires avec l'accord exprès du bailleur, ainsi que d'un pacte de colocation régissant l'organisation de la vie commune. Ces dispositions ont un caractère d'ordre public et visent à sécuriser juridiquement ce mode de logement.

L'article 2bis de cette loi précise notamment que la colocation suppose la mise en commun d'un logement par plusieurs personnes, avec au minimum

un espace commun partagé, mais sans pour autant impliquer un budget global partagé au sens strict. Il distingue également la colocation d'autres formes de cohabitation, telles que les couples mariés ou liés par un partenariat légal.

Dans cette optique, il serait opportun d'adapter la loi relative au REVIS afin d'y intégrer explicitement le concept de colocation tel que défini par la législation sur le bail à usage d'habitation. Plus précisément, une nouvelle disposition pourrait être introduite dans la section relative à la détermination de la communauté domestique, prévoyant qu'une personne vivant en colocation puisse, sous certaines conditions, être considérée comme formant seule une communauté domestique. Cette dérogation à la présomption actuelle devrait être strictement encadrée et limitée aux situations où toutes les conditions légales posées par la loi du 23 juillet 2024 sont remplies, notamment la signature d'un bail unique et d'un pacte de colocation, la déclaration officielle au RNPP, et l'absence de relations familiales ou d'intérêts financiers partagés entre les colocataires.

Une telle évolution permettrait au FNS d'évaluer plus justement les ressources réelles des personnes vivant en colocation, sans devoir systématiquement tenir compte des revenus d'autrui. Elle offrirait une réponse concrète à une réalité sociale en forte croissance et contribuerait à une application plus équitable et adaptée du dispositif REVIS, tout en renforçant la sécurité juridique tant pour l'administration que pour les demandeurs.

2. Logement intégré

Un autre concept auquel le FNS est de plus en plus confronté est celui du **logement intégré**, récemment introduit dans la législation luxembourgeoise.

Le logement intégré désigne un logement secondaire aménagé au sein d'une maison unifamiliale, avec une entrée indépendante (depuis l'extérieur ou via un espace commun), tout en restant juridiquement rattaché au logement principal. Il ne transforme donc pas le bâtiment en immeuble multifamilial.

Ce dispositif vise à favoriser une utilisation plus flexible du parc immobilier existant, notamment en permettant de loger un membre de la famille ou de louer une partie de son habitation, sans altérer le statut unifamilial du bien. Il répond également aux défis actuels liés à la pénurie de logements abordables.

L'aménagement d'un logement intégré nécessite une autorisation communale et doit respecter les règlements d'urbanisme. Il fait l'objet de contrôles administratifs afin de garantir la conformité des transformations.

Dans ce contexte, il serait aussi pertinent d'intégrer le concept de logement intégré dans la loi relative au REVIS, en prévoyant qu'une personne occupant un tel logement puisse être considérée comme formant seule une commu-

nauté domestique, à condition que les critères légaux applicables soient respectés. Cela permettrait une évaluation plus juste des situations, en tenant compte de l'autonomie réelle des personnes concernées.

3. Personnes recueillies dans une communauté domestique

La loi du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti (RMG) prévoyait, à son article 4, paragraphe 4, dernier alinéa, la disposition suivante :

« En outre, l'organisme compétent peut considérer les personnes majeures, recueillies dans une communauté domestique pour laquelle elles créent des charges sans y apporter une contribution quelconque, comme formant seules une communauté domestique. Il en est de même des personnes recueillies dans le cadre de leur accompagnement social au sens de l'article 16. »

Cette formulation offrait une certaine marge de manœuvre au Fonds national de solidarité (FNS), notamment pour traiter les situations dites de personnes « recueillies par pitié », en fonction de leur réalité sociale et sans condition d'origine spécifique.

En revanche, la loi relative au REVIS a introduit à l'article 4, paragraphe 3, une formulation plus stricte et plus restrictive. Celle-ci ne permet la prise en compte d'une personne majeure hébergée à titre gratuit dans une communauté domestique - et qui crée des charges pour cette dernière - que si elle sort directement d'une des structures suivantes : un centre pénitentiaire, un établissement hospitalier, un traitement stationnaire à l'étranger dûment autorisé par le Contrôle médical de la sécurité sociale, une structure d'hébergement gérée par l'Office national de l'accueil, ou encore une structure sociale agréée relevant de la loi modifiée du 8 septembre 1998.

En d'autres termes, la personne ne peut bénéficier de cette disposition que si elle est recueillie immédiatement après sa sortie d'une des structures précitées, et ce pour une durée maximale de douze mois.

Or, dans la pratique, cette exigence de continuité pose de nombreuses difficultés. Il n'est pas rare que les personnes concernées passent par une solution temporaire (hébergement provisoire chez des tiers, chambre de café etc.) avant d'être accueillies durablement dans une communauté domestique privée. Ces situations hybrides - pourtant comparables dans leur nature et leur besoin de soutien - sont exclues du champ d'application actuel, ce qui crée une inégalité de traitement difficile à justifier au regard de l'objectif social du dispositif REVIS.

Dès lors, il serait souhaitable d'assouplir la rédaction de l'article 4(3) en redonnant au FNS une certaine latitude d'appréciation. Cela permettrait de te-

nir compte de la réalité du parcours résidentiel des personnes en situation de grande précarité, sans pour autant remettre en cause le caractère exceptionnel du statut de « personne recueillie à titre gratuit ». Une telle adaptation renforcerait la cohérence et l'équité du dispositif, tout en respectant l'esprit initial de la loi RMG.

V. PRISE EN COMPTE DE L'OBLIGATION ALIMENTAIRE

L'article 11 de la loi relative au revenu d'inclusion sociale (REVIS) encadre la prise en compte des aides alimentaires dans l'évaluation des ressources d'un demandeur ou bénéficiaire, en imposant à ce dernier l'obligation de faire valoir ses droits contre les débiteurs d'aliments. Bien que cet article vise un objectif légitime de justice sociale et de bonne gestion des fonds publics, il présente plusieurs failles juridiques, administratives et sociales susceptibles de compromettre son efficacité et son équité.

L'article 11 fait peser sur les allocataires une charge procédurale importante : ceux-ci sont tenus d'engager des démarches juridiques parfois longues et complexes (requêtes en justice, saisies, procédures transfrontalières...), sous peine de se voir imputer un revenu fictif dans le calcul du REVIS.

Cette exigence peut s'avérer particulièrement pénalisante pour les personnes vulnérables, en raison de divers obstacles tels que le manque de connaissances juridiques ou administratives, la barrière linguistique, le traumatisme lié à des conflits familiaux, une situation de dépendance économique ou psychologique vis-à-vis du débiteur d'aliments.

Dans ces cas, l'obligation de faire valoir ses droits peut non seulement aggraver la précarité, mais aussi porter atteinte à la dignité des personnes concernées.

En l'absence d'action du bénéficiaire ou en cas de refus de sa part d'engager les démarches requises, le FNS est autorisé à imputer un revenu fictif basé sur une table de référence. Cette méthode soulève plusieurs problèmes :

- Elle pénalise injustement le bénéficiaire lorsque le débiteur est insolvable ou introuvable.
- Elle réduit artificiellement le montant du REVIS, sans tenir compte de la réalité économique du ménage.
- Elle exerce une pression injustifiée sur des personnes déjà en situation de fragilité.

Le Fonds national de solidarité détermine la solvabilité du débiteur sans cadre juridique précis. Cette absence de définition claire ouvre la voie à des appréciations subjectives ou arbitraires :

- Certains débiteurs réellement en difficulté peuvent faire l'objet de poursuites.
- D'autres, disposant pourtant des moyens nécessaires, peuvent échapper à toute action en raison d'un manque de coordination ou d'information.

Même lorsque le bénéficiaire tente de faire valoir ses droits, les procédures sont souvent longues et complexes :

- Retards des juridictions.
- Difficultés de recouvrement à l'étranger.
- Manque de soutien institutionnel, laissant le bénéficiaire seul face à la justice.

Afin de garantir une application plus juste, humaine et efficace de l'article 11, plusieurs ajustements sont proposés :

Il est nécessaire de mieux définir les situations dans lesquelles l'obligation de faire valoir ses droits ne s'applique pas. Par exemple, cela concerne les cas de violences familiales avérées, les ruptures durables du lien familial, ou encore lorsque le débiteur réside dans un pays hors de l'Union européenne sans mécanisme de coopération judiciaire. Par ailleurs, avant d'imposer des démarches juridiques au bénéficiaire, une évaluation sociale individualisée, réalisée par l'assistant social référent, devrait être systématiquement prévue afin de prendre en compte les réalités humaines et sociales propres à chaque dossier.

L'utilisation de la table de référence pour imputer un revenu fictif devrait être strictement limitée aux situations où une évaluation sociale a confirmé l'absence de démarches injustifiée de la part du bénéficiaire, et où le débiteur est clairement solvable et localisable. Ce contrôle permettrait d'éviter des imputations automatiques qui pourraient être injustes.

Il serait pertinent de créer, au sein du FNS, un service spécialisé chargé du recouvrement des créances alimentaires au nom des bénéficiaires. Cette mesure permettrait de délester les allocataires des démarches souvent lourdes, d'améliorer l'efficacité des procédures, et d'assurer un traitement équitable pour tous les bénéficiaires.

Enfin, il conviendrait de mettre en place un protocole de coopération transfrontalière avec les institutions homologues des pays voisins (Belgique, France, Allemagne), afin de faciliter l'échange d'informations sur les débiteurs, simplifier la reconnaissance des décisions judiciaires, et accélérer le recouvrement des pensions alimentaires à l'étranger.

Ce dispositif contribuerait à renforcer l'efficacité du recouvrement tout en respectant les droits et besoins des bénéficiaires.

L'article 11, dans sa formulation actuelle, repose sur une logique de responsabilisation du bénéficiaire qui, si elle peut être légitime dans certains cas, devient inéquitable en l'absence de mécanismes de soutien, d'accompagnement et de protection. Les propositions formulées visent à instaurer un équilibre plus juste entre l'exigence de bonne gestion des fonds publics et le respect des réalités sociales et humaines des bénéficiaires du REVIS.

VI. RÉVISION DE LA DÉCISION D'OCTROI ET RESTITUTION DE L'ALLOCATION D'INCLUSION

1. L'article 29

L'article 29 de la loi sur le REVIS prévoit la suppression de l'allocation d'inclusion ainsi que la récupération des montants indûment perçus par le bénéficiaire. Son dernier alinéa stipule que

« Le Fonds ne peut prendre une décision concernant la restitution qu'après avoir entendu l'intéressé ou ses ayants droit, soit oralement, soit par écrit. » Cette exigence a déjà conduit, du temps du RMG, à une procédure en deux étapes : d'abord, le FNS notifie à la personne concernée une décision de recalcul accompagnée d'une réduction ou suppression de l'allocation et ce n'est qu'après un délai de deux mois (après l'expiration du délai de recours de 40 jours) qu'une décision formelle de restitution est notifiée.

La suppression de cette disposition permettra au FNS de regrouper l'ensemble de la procédure en une seule étape, en adoptant une décision unique qui inclura à la fois le recalcul, la réduction ou la suppression de l'allocation d'inclusion, ainsi que la demande de restitution des montants indûment perçus. Il ne s'agirait pas seulement d'une simplification administrative, mais également d'une mesure renforçant la clarté et la transparence pour les personnes concernées.

2. L'article 30

L'article 30 définit les conditions dans lesquelles les montants dûment versés au titre de l'allocation d'inclusion doivent être remboursés au FNS.

Le retour à meilleure fortune

L'un des cas les plus fréquents concerne le retour à meilleure fortune du bénéficiaire. À ce titre, l'article 30, paragraphe 1, lettre a), prévoit que *« Le Fonds réclame la somme versée au titre de l'allocation d'inclusion au bénéficiaire revenu à meilleure fortune par des circonstances autres que les mesures d'activation prévues à l'article 17 et les revenus provenant d'une occupation professionnelle »*.

Dans ce contexte, il serait opportun d'introduire une franchise - c'est-à-dire un montant forfaitaire - en dessous duquel le FNS ne pourrait formuler aucune demande de restitution.

Ce seuil pourrait être aligné sur celui déjà prévu à l'article 10, paragraphe 2, de la loi relative au REVIS, qui exclut de la prise en compte, lors de la conversion de la fortune mobilière en rente viagère, un montant de 2 500 euros, indice cent du coût de la vie.

L'expérience montre que les personnes concernées réagissent souvent avec incompréhension et indignation face aux demandes de restitution du FNS, notamment lorsqu'il s'agit d'indemnisation de préjudices résultant d'un accident de travail ou d'un délit. Dans un souci d'équité, il serait justifié de leur laisser un montant forfaitaire à disposition, sans exiger le remboursement de l'intégralité des sommes perçues.

À mon sens, il apparaît difficile de mieux encadrer le principe du retour à meilleure fortune ou d'en exclure certaines situations spécifiques. En effet, les cas de figure sont extrêmement variés, tant sur le plan des parcours individuels que sur celui des montants perçus. Ces derniers peuvent différer considérablement d'un bénéficiaire à l'autre, allant de sommes modestes à des montants particulièrement élevés. Dans ce contexte, toute tentative de restriction ou de modulation du principe risquerait d'introduire de profondes inégalités de traitement entre les personnes concernées. Cela pourrait non seulement compromettre l'équité du dispositif, mais aussi susciter un sentiment d'injustice, en particulier si certains bénéficiaires étaient exemptés de restitution alors que d'autres, dans une situation comparable, ne le seraient pas.

Une autre piste envisageable consisterait à supprimer purement et simplement la disposition relative au « revenu à meilleure fortune ». Concrètement, cela signifierait qu'aucune demande de restitution ne serait plus formulée à l'encontre des bénéficiaires ayant perçu l'allocation d'inclusion, même en cas d'amélioration ultérieure de leur situation financière.

À la place, les capitaux perçus - notamment dans le cadre d'un héritage ou d'un gain exceptionnel - seraient convertis automatiquement en une rente viagère, conformément à l'article 10 de la loi. Cette rente serait alors intégrée dans le calcul des droits à l'allocation d'inclusion pour les personnes qui en bénéficient encore, de manière à ajuster leur niveau de soutien en fonction de leurs ressources réelles. En revanche, pour les personnes ayant quitté le dispositif du REVIS et ne percevant plus l'allocation d'inclusion, le Fonds national de solidarité (FNS) ne réclamerait plus aucune récupération au titre du revenu à meilleure fortune, mettant ainsi fin à cette logique de rétroactivité.

La succession du bénéficiaire

L'article 30, paragraphe 2, de la loi relative au REVIS prévoit également, sous certaines conditions, la restitution des sommes versées dans le cadre de la succession du bénéficiaire de l'allocation d'inclusion.

La première mesure à envisager serait la révision de l'article 30, paragraphe (2), lettre b), de la loi, qui stipule actuellement que « *à défaut de successeurs en ligne directe et de conjoint survivant, le Fonds ne peut faire valoir aucune demande en restitution pour une tranche d'arrérages de mille sept cents euros, sans distinction du nombre entrant en ligne de compte* ».

Cette disposition gagnerait à être alignée sur le traitement prévu par l'article 30, paragraphe (2), lettre a), applicable aux successions en ligne directe. Concrètement, le montant forfaitaire de 1.700 euros devrait être déduit de l'actif de la succession, et non des prestations touchées par le bénéficiaire défunt. De plus, il serait pertinent de prévoir l'indexation de ce montant forfaitaire, à l'instar de ce qui est prévu dans la législation relative à l'allocation pour personnes âgées.

En l'état actuel, le mécanisme entraîne une restitution totale de l'actif successoral, ne laissant rien aux héritiers dans les cas concernés.

Problématique en cas du régime de la communauté universelle

L'un des principaux problèmes en matière de restitution dans le cadre d'une succession survient lorsque le bénéficiaire décédé était marié sous le régime de la communauté universelle. Dans ce type de régime matrimonial, l'ensemble des biens des époux - y compris ceux acquis avant le mariage ou reçus par héritage - fait partie d'un patrimoine commun. Au décès de l'un des conjoints, la totalité de ce patrimoine revient automatiquement au conjoint survivant, sans qu'il y ait ouverture d'une succession au sens juridique classique.

Cette particularité soulève une difficulté majeure pour le Fonds national de solidarité, dans la mesure où, en l'absence de succession formelle, il ne peut légalement exercer son droit à restitution des prestations versées. En d'autres termes, même si la masse successorale intègre des biens d'une valeur significative, le FNS se trouve dans l'incapacité d'y accéder pour récupérer les montants dus, ce qui engendre une inégalité de traitement par rapport à d'autres situations successorales où ce droit est pleinement applicable.

Actuellement, pour contourner la difficulté juridique posée par le régime de la communauté universelle, le FNS adopte une approche pragmatique : il reporte sa demande en restitution au moment du décès du conjoint survivant. L'idée est de faire valoir ses droits non pas immédiatement après le décès du bénéficiaire initial, mais ultérieurement, dans le cadre de ce que l'on pourrait qualifier de « succession différée » du bénéficiaire.

Concrètement, le FNS considère que, bien que la succession ne s'ouvre pas formellement au décès du premier conjoint en raison de la nature du régime matrimonial, les biens issus de la communauté sont transmis au conjoint survivant, qui en reste détenteur jusqu'à son propre décès. C'est alors, au moment de la succession du conjoint survivant, que le FNS cherche à exercer ses droits à restitution, en se référant aux prestations versées antérieurement au défunt bénéficiaire.

Cette pratique soulève toutefois des interrogations sur le plan juridique, car elle repose sur une interprétation étendue du droit successoral et mériterait

donc d'être encadrée de manière plus claire par la législation relative au REVIS, afin d'assurer une sécurité juridique pour toutes les parties concernées.

Le partage des prestations

Un autre problème important auquel le Fonds national de solidarité est régulièrement confronté en matière de restitution concerne la question du partage des prestations, tant dans le cadre du mécanisme du revenu à meilleure fortune que dans celui de la succession des bénéficiaires.

Cette problématique se présente notamment lorsque l'allocation d'inclusion a été perçue conjointement par plusieurs personnes - par exemple, des conjoints ou partenaires vivant sous le même toit - et que leur situation familiale ou résidentielle a évolué par la suite : divorce, séparation, changement de résidence, etc. Dans ces cas, il devient difficile de déterminer de manière claire et équitable la part de responsabilité de chacun dans la restitution éventuelle des prestations versées.

Or, la loi relative au REVIS ne prévoit aucune disposition spécifique en matière de partage des prestations perçues collectivement. En l'absence d'un cadre légal explicite, le FNS se voit contraint de recourir à des solutions pragmatiques et souvent au cas par cas, afin de tenir compte de la réalité des situations vécues par les bénéficiaires. Cela implique parfois des négociations informelles ou des décisions fondées sur des principes d'équité, plutôt que sur des bases juridiques claires.

Cette insécurité juridique crée non seulement des incertitudes pour les bénéficiaires, mais complique également le travail du FNS et expose le dispositif à des contestations. Une clarification législative s'impose donc pour encadrer cette question de manière transparente et équitable.

Champ d'application des mesures de restitution

Il conviendrait, à l'occasion d'une prochaine modification de la loi relative au Revis, d'envisager l'insertion d'un article prévoyant explicitement l'application des mesures de restitution également aux compléments ou allocations complémentaires versés sous le régime des lois du 26 juillet 1986 et du 29 avril 1999, relatives au revenu minimum garanti.

En effet, la loi du 28 juillet 2018, instaurant le Revis, ne contient aucune disposition transitoire à ce sujet. Or, bien que le Fonds national de solidarité applique déjà en pratique les règles de restitution aux bénéficiaires des anciens régimes, l'absence d'un fondement légal explicite engendre une insécurité juridique notable. Cette lacune a d'ailleurs été mise en évidence par la jurisprudence du Conseil arbitral de la sécurité sociale, qui a rendu deux décisions défavorables au FNS dans les affaires FNS 22/21 et FNS 105/21.

L'ajout d'une disposition spécifique dans la loi permettrait donc de sécuriser juridiquement la pratique administrative actuelle, en assurant sa conformité au principe de légalité, et de prévenir tout risque de contestation future.

Une première tentative allant dans ce sens a été initiée en 2022 par le Ministère de la Famille et de l'Intégration. Cependant, cette initiative a été freinée par l'avis du Conseil d'État (n° CE : 61.122), qui a exprimé des réserves à l'égard de la proposition alors envisagée.

3. Recours contre le tiers responsable

L'article 31 de la loi relative au REVIS stipule que « *Le Fonds peut réclamer la restitution de l'allocation d'inclusion auprès du tiers responsable du fait ayant rendu nécessaire le versement de cette allocation* ». Bien que ces situations soient relativement rares, la question s'est posée ces dernières années concernant le traitement à réserver au calcul des intérêts ou à la capitalisation d'éventuelles prestations futures par un expert externe.

Il appartiendrait au législateur de se prononcer sur le droit du Fonds national de solidarité à percevoir ou non des intérêts en cas d'indemnisation, ainsi que sur la possibilité de réclamer le remboursement de prestations non encore versées en cas de capitalisation, en tenant compte du caractère non régulier de la prestation REVIS.

À l'heure actuelle, le montant capitalisé est conservé en réserve par la compagnie d'assurances, tandis que le FNS facture ses prestations sur une base annuelle, ce qui s'avère peu optimal. En cas d'interruption des prestations, le capital reste bloqué, dans la mesure où il n'est pas garanti que la personne concernée ne redeviendra pas bénéficiaire à l'avenir.

Le recours contre le tiers responsable en matière de pension est prévu à l'article 232 du Code des assurances sociales. Les modalités d'application de ce recours, y compris notamment les calculs prévisionnels, sont définies par règlement grand-ducal. Dès lors, ne conviendrait-il pas d'envisager l'établissement de modalités similaires pour le recours contre le tiers responsable dans le cadre du REVIS, même si l'allocation d'inclusion constitue une prestation au caractère peu stable ?

Cela permettra notamment au FNS de recourir, le cas échéant, à la totalité du montant capitalisé.

VII. L'ONIS

1. Renforcement et élargissement des compétences de l'ONIS

L'Office national d'inclusion sociale joue un rôle central dans la mise en œuvre des mesures d'activation sociale et professionnelle, telles qu'établies par la loi relative au REVIS. Cette mission repose sur trois axes majeurs qui visent à garantir une prise en charge efficace et adaptée des bénéficiaires du dispositif. Toutefois, afin de maximiser l'impact du REVIS et d'assurer une meilleure cohérence entre les actions menées, un élargissement des compétences de l'ONIS s'avère nécessaire.

Les Agents régionaux d'inclusion sociale (ARIS) constituent un maillon essentiel du dispositif. Ils ont pour mission de suivre les bénéficiaires du REVIS dans leur parcours d'insertion, en s'appuyant sur un cadre méthodologique et opérationnel défini par l'ONIS. Les ARIS jouent un rôle clé en analysant les besoins, les compétences et les attentes des individus afin d'élaborer un plan d'action personnalisé. Ce suivi individualisé est fondamental pour orienter les bénéficiaires vers les mesures les mieux adaptées à leur situation et à leurs aspirations professionnelles.

La décentralisation de l'accompagnement social, facilitée par l'implantation des ARIS au sein des offices sociaux, permet une meilleure adaptation des interventions aux spécificités locales. Cette approche régionalisée vise à renforcer la proximité avec les bénéficiaires et à favoriser une compréhension fine des réalités sociales et économiques locales. Elle permet également de renforcer l'intégration des actions sociales dans un réseau plus large, tout en assurant une cohérence d'ensemble au niveau national.

Les travaux d'utilité collective (TUC) constituent un levier important pour l'insertion professionnelle des bénéficiaires du REVIS. Les organismes d'affectation, qui accueillent ces bénéficiaires, jouent un rôle crucial dans la mise en place de projets formatifs et d'insertion, en offrant un cadre structuré et un accompagnement adapté. Les bénéficiaires peuvent ainsi acquérir des compétences pratiques tout en étant progressivement intégrés dans le monde du travail.

L'ONIS a pour mission d'assurer la coordination et l'exécution des dispositions relatives à l'activation sociale et professionnelle. Ce rôle de coordination implique une collaboration étroite avec les différents acteurs impliqués, notamment les ARIS, les offices sociaux et les organismes d'affectation. Grâce à l'implication des ARIS, l'ONIS peut déployer des outils spécifiques, tels que les mesures de stabilisation, de préparation et d'affectation temporaire à des TUC, pour accompagner les bénéficiaires dans la réalisation de leur projet d'insertion sociale et professionnelle.

Dans une optique d'amélioration continue du dispositif REVIS et d'un accompagnement plus adapté des bénéficiaires, je recommande un élargissement des compétences de l'ONIS. Cet élargissement viserait à renforcer son rôle dans plusieurs domaines stratégiques, en particulier :

- **Amélioration du système de profiling des demandeurs du REVIS :** Afin de mieux cibler les besoins spécifiques des bénéficiaires, il est nécessaire de renforcer les outils de diagnostic et d'évaluation des profils.
- **Facilitation de l'accès à l'information :** Un des enjeux majeurs du dispositif REVIS est de garantir une information claire et accessible à tous les demandeurs et bénéficiaires.
- **Accompagnement personnalisé tout au long du parcours d'insertion :** Il est primordial de renforcer l'accompagnement de tous les bénéficiaires (pas seulement pour ceux sous la compétence de l'ONIS), non seulement au début de leur parcours, mais tout au long de celui-ci.

En élargissant ses compétences, l'ONIS serait mieux à même de coordonner les actions entre les différents acteurs, d'améliorer l'efficacité du dispositif REVIS, et de garantir une prise en charge personnalisée, continue et de qualité pour tous les bénéficiaires.

Amélioration du système de profiling des demandeurs du REVIS

L'outil de profiling utilisé par le guichet REVIS de l'ADEM intervient à la fin de la phase d'introduction d'une demande REVIS. Son objectif principal est d'évaluer l'employabilité des demandeurs afin de les orienter vers la compétence la plus adaptée, qu'il s'agisse de l'ONIS ou de l'ADEM.

Ce dispositif repose sur un questionnaire standardisé, qui vise à garantir une évaluation équitable et homogène des profils des demandeurs. En facilitant une orientation rapide et ciblée, cet outil contribue à optimiser l'allocation des ressources disponibles et à améliorer l'efficacité globale du dispositif.

Toutefois, malgré ses avantages, ce système présente des limites importantes :

- Des erreurs inévitables dans la catégorisation des profils peuvent conduire à des orientations inappropriées, entraînant un accompagnement inadéquat. Ces erreurs peuvent aussi engendrer une hausse des coûts liés à des mesures d'implémentation inefficaces, ce qui est particulièrement problématique pour une population vulnérable.
- Le caractère technique et rigide de l'outil, fondé sur un questionnaire prédéfini, limite sa capacité à saisir la complexité et la diversité des situations individuelles des demandeurs. La majorité des

professionnels du secteur estiment que le profiling actuel manque de souplesse et ne prend pas suffisamment en compte les spécificités des personnes bénéficiaires.

- Un mauvais positionnement, notamment vers des dispositifs plus contraignants (comme l'ADEM), peut engendrer des obligations difficiles à respecter pour certains bénéficiaires, ce qui pourrait conduire à des sanctions injustifiées.

Pour mieux refléter la réalité des demandeurs et affiner leur orientation, il est essentiel de collecter des informations supplémentaires au-delà des critères strictement liés à l'employabilité. Ces informations pourraient inclure :

- La disponibilité réelle des demandeurs, notamment en fonction de contraintes telles que la garde d'enfants.
- Leur motivation et capacité à intégrer le marché du travail, en tenant compte de leur expérience, qu'elle soit professionnelle ou non.
- Les compétences personnelles (savoir-faire, savoir-être).
- Leur situation familiale, sociale et personnelle.
- Leur projet de vie et leur mobilité géographique.

L'intégration d'un entretien réalisé par un professionnel qualifié (assistant social, psychologue du travail, etc.) permettrait de compléter les résultats du questionnaire standardisé. Ce dialogue approfondi offrirait une meilleure prise en compte des réalités sociales et personnelles des demandeurs, améliorant ainsi la pertinence de l'évaluation.

Afin d'améliorer la fiabilité des données et de réduire la subjectivité de certaines réponses, il est recommandé de baser, autant que possible, l'évaluation sur des preuves factuelles, telles que :

- Tests linguistiques pour vérifier les compétences en langue.
- Certificats médicaux ou rapports psycho-médico-sociaux attestant de la situation de santé.
- Documents attestant de la situation sociale ou familiale.

Lorsque ces preuves ne sont pas disponibles, il est primordial que l'évaluation soit menée par un professionnel compétent, capable d'apprécier avec discernement la situation réelle du demandeur.

Reconnaissant le caractère approximatif par nature d'un outil de profiling, il est important de prévoir des mécanismes permettant de corriger rapidement toute mauvaise orientation initiale. Par exemple :

- La possibilité d'une révision rapide du résultat du profiling en début de phase d'accompagnement, par un professionnel ayant une expertise psycho-médico-sociale.

- Un ajustement du système de sanctions, suspendant leur application tant que la bonne orientation n'est pas confirmée.

Ces mesures garantiraient un équilibre entre rapidité du processus d'orientation et qualité de l'accompagnement, sans alourdir la procédure administrative ni multiplier les rendez-vous.

Dans ce cadre, l'ONIS pourrait voir ses compétences renforcées, en :

- Jouant un rôle actif dans l'évaluation approfondie des situations individuelles, en complémentarité avec l'ADEM.
- Proposant un accompagnement pluridisciplinaire et personnalisé, tenant compte de l'ensemble de la situation du demandeur, au-delà de son employabilité strictement définie.

Un tel élargissement permettrait d'améliorer la pertinence des orientations, de favoriser une meilleure insertion professionnelle et sociale, et de limiter les risques d'échec liés à une mauvaise adéquation entre les besoins des demandeurs et les dispositifs proposés.

Facilitation de l'accès à l'information

La compréhension par les demandeurs et bénéficiaires du dispositif REVIS de leurs droits et obligations constitue un élément clé pour assurer leur accès effectif au dispositif, la continuité des prestations auxquelles ils ont droit, ainsi que la correcte détermination du montant de l'allocation d'inclusion. Par exemple, il est essentiel qu'ils sachent qu'ils doivent être inscrits à l'ADEM, même lorsqu'ils exercent une activité professionnelle, ou qu'ils ont l'obligation de notifier au Fonds national de solidarité tout changement dans leur situation, tel qu'un départ à l'étranger. Ces connaissances sont indispensables pour garantir la conformité aux règles et éviter des situations problématiques.

Cependant, de nombreux bénéficiaires, en particulier ceux qui présentent un faible niveau de qualification ou une maîtrise limitée des langues administratives, rencontrent des difficultés importantes pour comprendre les communications officielles qui leur sont adressées. Ces difficultés sont souvent liées au caractère complexe et technique du langage administratif employé dans les courriers, ainsi qu'à une maîtrise insuffisante des langues dans lesquelles ces documents sont rédigés. Ce déficit d'information engendre une barrière majeure à l'accès au dispositif et nuit à la qualité globale de la prise en charge des bénéficiaires, en limitant leur capacité à respecter leurs obligations et à exercer pleinement leurs droits.

Dans ce contexte, l'ONIS pourrait renforcer son rôle en intervenant davantage pour offrir un accompagnement personnalisé, notamment à travers les ARIS. Cet accompagnement viserait à expliciter de manière claire et adaptée les droits, les devoirs et les décisions administratives qui concernent chaque

bénéficiaire, y compris lors des phases de réexamen des dossiers ou de demandes de remboursement. Il est essentiel que ce soutien soit disponible pour tous les demandeurs et bénéficiaires du REVIS, et pas seulement pour ceux placés sous la compétence de l'ONIS, afin de garantir une égalité d'accès à l'information et un accompagnement uniforme sur l'ensemble du territoire.

Un manque d'information ou une compréhension insuffisante des règles peut entraîner des conséquences lourdes, telles que des sanctions administratives, des interruptions ou suspensions du versement des allocations, qui affectent directement la qualité de la prise en charge et peuvent fragiliser davantage les personnes concernées.

L'amélioration de l'accès à l'information et la clarification individualisée du dispositif REVIS sont des leviers essentiels pour garantir une prise en charge adaptée, équitable et efficace.

Accompagnement personnalisé tout au long du parcours d'insertion

Les ARIS jouent un rôle fondamental dans le suivi des bénéficiaires sous la compétence de l'Office national d'inclusion sociale (ONIS). Leur mission consiste à accompagner chaque bénéficiaire dans l'élaboration et la réalisation d'un projet d'activation sociale et professionnelle adapté, prenant en compte les spécificités de ses compétences, de sa situation personnelle et de ses besoins. Cet accompagnement repose sur une logique de parcours individualisé, qui se structure autour de plusieurs étapes clés.

Le suivi commence par un diagnostic approfondi de la situation du bénéficiaire, afin d'identifier ses forces, ses défis, ainsi que ses aspirations professionnelles. Sur cette base, un projet d'activation sur-mesure est conçu, incluant des objectifs clairs et un calendrier des démarches à suivre. Ce projet est soutenu par une série de mesures adaptées, permettant au bénéficiaire d'accéder à des opportunités de formation, d'emploi ou d'activités d'insertion dans un cadre structuré. L'objectif est d'assurer un soutien cohérent et continu tout au long du parcours, avec une attention particulière portée à l'évaluation régulière des progrès et à l'ajustement des mesures selon les évolutions de la situation du bénéficiaire.

À l'heure actuelle, la répartition des compétences entre l'ONIS, l'ADEM et le FNS bien qu'ayant permis une clarification des rôles, présente des limitations qui nuisent à une prise en charge optimale de certaines catégories de bénéficiaires. Il serait pertinent de repenser cette répartition en proposant un suivi plus intégré, accessible à tous les demandeurs et bénéficiaires du REVIS, selon les besoins individuels.

Le système actuel de partage des compétences entre l'ONIS et l'ADEM, bien qu'ayant simplifié les rôles des acteurs, ne répond pas toujours aux attentes des bénéficiaires. Dans de nombreux cas, ce partage stricte empêche une

prise en charge plus flexible et adaptée, notamment pour ceux qui se trouvent à la croisée des chemins entre un suivi intensif et des actions plus autonomistes, telles que celles proposées par l'ADEM.

Le partage actuel des compétences repose sur un modèle dichotomique où chaque bénéficiaire est rattaché à une institution unique, soit l'ONIS, soit l'ADEM, ou bien reste sous la responsabilité du FNS. Cependant, cette séparation strictement institutionnelle entraîne plusieurs problèmes pour certaines catégories de bénéficiaires.

- Inégalités d'accès aux dispositifs d'accompagnement : Par exemple, les personnes ayant le statut de salariés handicapés, qui sont obligatoirement inscrites à l'ADEM, se retrouvent exclues des mesures d'accompagnement intensif offertes par l'ONIS, comme les Travaux d'Utilité Collective (TUC). À l'inverse, certaines personnes, notamment les aidants au sens de l'article 350, paragraphe 7, du Code de la sécurité sociale, relevant de la compétence de l'ONIS, se trouvent parfois exclues des dispositifs d'insertion plus flexibles et adaptés proposés par l'ADEM.
- Difficulté d'adaptation pour les personnes en transition : De plus, certaines personnes, ayant bénéficié d'un suivi par l'ADEM mais passant sous compétence ONIS, expriment des frustrations liées à la perte d'opportunités, notamment l'accès à des formations professionnelles et des offres de stage. De même, ceux en suivi ONIS et souhaitant retrouver un travail stable regrettent l'impossibilité d'accéder aux mesures de l'ADEM.

L'application stricte de cette séparation entre l'ONIS et l'ADEM a plusieurs conséquences sur le terrain. Pour de nombreux bénéficiaires, il s'agit d'une véritable rupture dans le suivi,

engendrant un sentiment d'insécurité et une perte de repères. Les personnes en suivi ONIS, par exemple, déplorent la non-accessibilité aux formations de l'ADEM, ainsi qu'aux opportunités de travail en CDI, essentielles pour leur insertion professionnelle à long terme.

Enfin, du point de vue des ARIS, certains estiment qu'un transfert trop rapide vers l'ADEM peut représenter un risque pour la personne bénéficiaire, qui pourrait se retrouver exposée à une situation d'instabilité sans perspective immédiate de stabilité professionnelle. Cette transition brusque est perçue comme un obstacle à la continuité du parcours d'insertion, d'autant plus que l'accompagnement de l'ONIS, plus intensif, semble plus approprié pour certains.

Les organismes d'affectation expriment également des préoccupations quant à la perte de diversité parmi les bénéficiaires sous suivi ONIS. La mixité des statuts et des profils des bénéficiaires, qui était bénéfique au sein des

mesures TUC, est réduite, ce qui diminue les effets d'entraide et de transmission de savoir-faire entre les personnes.

Face à ces constats, il est recommandé de repenser et d'améliorer le système de suivi des bénéficiaires en intégrant une logique de **suivi coordonné et intégré entre l'ONIS et l'ADEM**, en fonction des besoins de chaque individu. Ce suivi coordonné permettrait de :

- **Accéder à un ensemble de dispositifs complémentaires** : En facilitant l'accès aux formations professionnelles de l'ADEM tout en permettant aux bénéficiaires de participer à des mesures TUC gérées par l'ONIS, le double suivi offrirait plus de flexibilité et de diversité dans les parcours d'insertion.
- **Assurer une continuité dans le parcours d'insertion** : Les bénéficiaires ne devraient pas être contraints de changer d'institution pour pouvoir profiter de services qui leur sont utiles. Un suivi continu et adapté leur permettrait de s'appuyer sur des mesures et des services différents tout au long de leur parcours, selon leurs besoins.

Un élargissement du périmètre de compétence de l'ONIS, combiné à une meilleure coordination entre l'ONIS et l'ADEM, représenterait une avancée significative pour renforcer l'efficacité du dispositif REVIS. Un suivi continu et adapté, avec un accès fluidifié aux diverses mesures disponibles, serait non seulement bénéfique pour les bénéficiaires, mais aussi pour les acteurs institutionnels qui œuvrent à leur insertion sociale et professionnelle. En offrant un accompagnement plus cohérent et flexible, ce système pourrait contribuer à une meilleure insertion des personnes vulnérables sur le marché du travail, tout en renforçant la qualité et la pertinence des actions mises en place.

VIII. CONCLUSION

L'examen du dispositif du Revenu d'inclusion sociale (REVIS), tel qu'il fonctionne aujourd'hui au Luxembourg, ainsi que les propositions de réforme qui ont été formulées, mettent en lumière un enjeu fondamental : comment garantir une protection sociale réellement inclusive, efficace et respectueuse de la dignité humaine, tout en tenant compte des contraintes budgétaires et institutionnelles.

Les différentes pistes de réflexion analysées dans ce mémoire - qu'il s'agisse de l'assouplissement des conditions de résidence, de la meilleure prise en compte des jeunes adultes, de l'harmonisation des régimes de sanction, ou encore de la reconnaissance des nouvelles formes de logement et de vie commune - visent toutes à corriger les effets d'exclusion ou d'injustice qui persistent dans le système actuel. Ces ajustements démontrent la volonté d'améliorer l'équité et l'efficacité du REVIS. Néanmoins, ils s'inscrivent dans une logique de réformes partielles qui, tout en apportant des avancées notables, ne remettent pas en question les fondements mêmes du dispositif.

Or, l'expérience accumulée ces dernières années révèle certaines limites structurelles du REVIS. En premier lieu, la complexité administrative et les conditions d'éligibilité strictes entraînent un phénomène de non-recours, touchant précisément les personnes les plus vulnérables, qui ne disposent pas toujours des moyens matériels ou des compétences pour accomplir les démarches nécessaires. En second lieu, la dimension conditionnelle du dispositif - notamment l'obligation d'activation professionnelle et l'exposition aux sanctions - peut avoir pour effet de fragiliser davantage des personnes déjà en situation de précarité, au lieu de les sécuriser. Enfin, le système actuel, par sa logique de contrôle et de ciblage, maintient une frontière nette entre « ayants droit » et « non-ayants droit », ce qui engendre inévitablement des situations perçues comme injustes et stigmatisantes.

Face à ces constats, il apparaît nécessaire de réfléchir à des alternatives plus radicales. C'est dans ce contexte que l'idée d'un revenu de base inconditionnel mérite une attention particulière. Contrairement au REVIS, ce revenu serait attribué à l'ensemble de la population, de manière individuelle, automatique et sans condition de ressources ni d'activité. Il se substituerait à une partie des aides existantes, tout en garantissant à chaque personne un socle de sécurité financière permanent.

Une telle réforme présenterait plusieurs avantages majeurs :

- **Simplicité administrative et réduction du non-recours** : en supprimant les conditions et les démarches complexes, le revenu de base garantirait l'accès effectif à tous, sans qu'il soit nécessaire de « prouver » sa précarité.

- **Lutte contre la stigmatisation** : en étant universel, il cesserait d'opposer les bénéficiaires d'aides sociales aux autres citoyens et renforcerait le principe d'égalité de traitement.
- **Renforcement de la liberté individuelle** : il permettrait à chacun de choisir librement son parcours de vie - emploi, formation, engagement associatif, soins aux proches - sans craindre une perte immédiate de revenus.
- **Sécurité économique durable** : il offrirait une protection stable contre les aléas du marché du travail ou encore l'exclusion liée à des problèmes de santé ou de logement.
- **Réorientation des politiques sociales** : libérés des contraintes liées à l'activation obligatoire, les dispositifs d'accompagnement (ONIS, ADEM, offices sociaux) pourraient se recentrer sur un véritable soutien personnalisé et volontaire, visant à renforcer l'autonomie et l'inclusion sociale dans un esprit de coopération plutôt que de contrainte.

Certes, l'instauration d'un revenu de base inconditionnel pose des questions considérables en termes de financement, de coordination avec les dispositifs existants et d'adaptation du système fiscal. Mais de nombreux travaux académiques, ainsi que des expérimentations menées à l'étranger, montrent que cette approche est non seulement envisageable, mais qu'elle peut constituer un levier puissant de transformation sociale et économique.

Ainsi, au-delà des ajustements techniques proposés pour améliorer le REVIS, il convient de maintenir une réflexion ouverte et ambitieuse sur la possibilité d'un changement de paradigme. Le revenu de base inconditionnel, loin de constituer une utopie irréalisable, pourrait s'imposer comme une réponse durable aux défis croissants de la pauvreté, de l'exclusion et de l'insécurité sociale dans nos sociétés contemporaines.

En définitive, la question posée n'est pas seulement celle de l'efficacité d'un dispositif social particulier, mais celle du modèle de solidarité que nous souhaitons construire pour l'avenir : un modèle fondé sur la conditionnalité et le contrôle, ou un modèle universel et inconditionnel, qui reconnaît à chaque être humain un droit inaliénable à une existence digne.

IX. BIBLIOGRAPHIE

- Loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale
- LISER, *Évaluation du dispositif du Revenu d'Inclusion Sociale (REVIS)*, rapports juillet 2023
- CHAMBRE DES DÉPUTÉS, Dossier consolidé, Projet de loi 7113
- Loi du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti
- Loi du 23 juillet 2024 portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation
- Code des assurances sociales (art. 232)
- Règlement grand-ducal du 18 novembre 1992 ayant pour objet de fixer les modalités d'application du recours contre tiers responsable prévu à l'article 232 du code des assurances sociales

LA DIGITALISATION DES PRESTATIONS AU FNS

André Mailliet

Fonds national de solidarité

REMERCIEMENTS

Tout d'abord, je tiens à remercier toutes les personnes qui, de près ou de loin, ont contribué à la réalisation de ce mémoire.

Monsieur Yves KARIGER et Monsieur Antoine LENTZ du Centre informatique de la sécurité sociale m'ont conseillé sur les possibilités et les limites techniques liées aux procédures électroniques à effectuer via MyGuichet. Grâce à leur contribution, j'ai pu décrire des objectifs effectivement réalisables sur le plan technique.

M. Ricardo TELES DOS SANTOS, ancien gestionnaire REVIS avant de rejoindre le service comptabilité en mai 2025, m'a expliqué en détail le workflow au sein du service REVIS . Il m'a spécialement aidé à établir une liste des documents et informations nécessaires à l'instruction des dossiers REVIS.

Finalement, un grand Merci à mon épouse pour la relecture de ce mémoire et à mon fils pour la conception de la page de garde.

INTRODUCTION

Ce mémoire est rédigé en application des dispositions de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités de l'accès du fonctionnaire à un groupe de traitement supérieur au sien. Le sujet a été choisi par la Commission de contrôle du Ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil.

Dans ce mémoire j'expliquerai plus en détail ma stratégie visant à **simplifier la mise à disposition de tous les documents nécessaires** à l'introduction d'une demande REVIS et à **limiter au minimum le nombre croissant de pièces** à l'appui.

La digitalisation des prestations du Fonds national de solidarité (ci-après nommé FNS) constitue un processus itérative incontournable, à court et à moyen terme, surtout dans une optique d'amélioration des services à offrir à ses clients et ce au niveau de la **simplification**, de l'**efficience** et de la **rapidité**. Ces trois termes résument parfaitement les besoins des clients du FNS qui font partie de la population la plus vulnérable du Grand-Duché. Ils ont besoin d'un accès simple et facile à comprendre. Il leur faut en plus une démarche efficiente, c'est-à-dire sans devoir fournir des informations superflues sur base de pièces à procurer difficilement et qui existent éventuellement déjà auprès d'autres entités publiques (ci-après nommées EP). Ces deux premiers critères mènent finalement au troisième, le plus important à mes yeux, à savoir la rapidité. En effet, nos clients, disposant guère de réserves financières suffisantes, sont dépendants d'une évacuation de leurs demandes dans les meilleurs délais.

Une autre finalité importante de la digitalisation, négligée jusqu'à présent non seulement par le FNS, est la mise en place d'un **plan de continuité d'activité**. Bien que des situations de crise telles qu'une pandémie, un incendie, un tremblement de terre ou autres événements similaires ne se produisent pas régulièrement, voire jamais, il faut quand-même y être préparé car prévenir vaut mieux que guérir. Dans ce contexte, la digitalisation permet la délocalisation spontanée du personnel indispensable au fonctionnement des services de base (accueil téléphonique, gestion et liquidation des prestations) à un ou plusieurs lieux. Ces plans sont en voie d'élaboration, parallèlement avec la mise en œuvre de NIS2 (Network and Information Security Directive 2). Le FNS, tout comme les autres Institutions de la Sécurité Sociale (ci-après nommées ISS), fait partie des 18 secteurs critiques à protéger contre des attaques cyber. Le département informatique du Centre Commun de la Sécurité Sociale (ci-après nommé CISS) est en charge de la coordination et de la mise en œuvre des mesures qui en découlent.

Finalement, la digitalisation des services du FNS permettrait aux gestionnaires des prestations travaillant actuellement sur des dossiers physiques, d'effectuer une partie de leurs tâches en **télétravail**. Le FNS constate actuel-

lement une forte augmentation des demandes de télétravail et le risque de perdre du personnel qualifié ne cesse de croître car cette forme de travail n'est actuellement pas possible. Il est extrêmement important pour le FNS de rester un employeur attractif car le travail des gestionnaires exige un haut niveau de motivation.

La mise en œuvre de la digitalisation des prestations du FNS comprend **cinq volets principaux**, à savoir :

1. Le projet « Once only »
2. Démarches MyGuichet
3. Input-scanning
4. Incorporation électronique des données
5. Création d'une plateforme dite agents intelligents au service des agents de l'État

1. LE PROJET « ONCE ONLY »

Le projet de loi 8395, déposé le 18 juin 2025, prévoit entre autre l'introduction du principe

« Once only » (ci-après nommé OO). Le FNS a convenu avec le Ministère de la Digitalisation de la participation à ce projet pilote phare afin de le supporter et d'acquérir en même temps une expérience approfondie en la matière.

Le mot « once » désigne le principe de l'unicité de l'information et non pas le fait que l'administré l'a fourni qu'une seule fois. Dans la plupart des situations, l'administré n'a même pas besoin de l'introduire une première fois. L'essentiel est que l'information soit disponible, de préférence à la source authentique (p.ex. la source d'un certificat de naissance est la commune où la personne est née).

Il existe même un projet européen, appelé single digital gateway, qui a pour objectif l'échange, à la longue, de telles données à l'intérieur de l'Union européenne.

L'article 9 du projet prévoit l'application obligatoire du principe OO. Une donnée déjà introduite auprès d'une entité publique (ci-après nommée EP) dispense l'administré de l'obligation de la produire à nouveau.

L'article 2(2)2° du projet de loi 8395 définit une EP de la façon suivante:

« Un Ministère, y compris ses services, une administration ou une commune luxembourgeoise, ainsi que les établissements publics luxembourgeois, les groupements d'intérêt économique et les personnes morales d'utilité publique listés expressément par règlement grand-ducal aux fins d'application des dispositions des titres IV et V. »

Cette disposition permet de définir dans le règlement grand-ducal prévu à cet effet quelques associations sans but lucratif (ci-après nommées ASBL) comme entités publiques dans le cadre de ce projet de loi. Les ASBL pour lesquelles il serait opportun de pouvoir échanger des données avec le FNS sont actuellement :

- Cultur'all a.s.b.l.
- Digital Inclusion a.s.b.l.

OO est le moyen d'éviter des redondances au niveau du stockage de données.

Prenons le cas d'une décision d'attribution d'une allocation de vie chère/prime énergie (ci-après nommée AVC/PE) envoyée par le FNS au bénéficiaire. Cette décision est une condition pour pouvoir bénéficier d'un subside pour l'achat d'un vélo ou d'un vélo à assistance électrique. Actuellement, le demandeur d'une telle prime doit encore fournir lui-même une copie de la décision d'attribution AVC/PE. A l'avenir, c'est l'Administration de l'Environ-

nement qui doit se renseigner auprès du FNS si le demandeur, ou un membre de sa famille, est bénéficiaire AVC/PE. L'EP demanderesse, dans ce cas l'Administration de l'Enregistrement, reçoit uniquement l'information tout court du oui ou du non mais pas de document.

Citons encore un autre exemple : Chaque administration communale peut demander auprès du FNS le montant versé par celui-ci à un de ses ménages au titre de l'AVC/PE. Cette information sert de base pour l'accord d'une prime communale à ce ménage.

Les EP obtiennent le strict minimum d'informations indispensables pour l'instruction de leurs dossiers (Principe « Need to know »).

Les EP sont tenues d'échanger entre elles les données et informations nécessaires au traitement d'une demande ou d'une déclaration d'un administré. Les données peuvent également être échangées dans l'objectif **d'informer** l'administré sur le bénéfice potentiel d'une prestation ou d'un avantage. Une attribution automatique d'une prestation ou d'un avantage n'est pas prévue par ce projet de loi. Elle doit être réglée par la loi ou le règlement de la prestation ou de l'avantage en question.

Par ce principe du OO, l'effort ainsi que le temps investi pour l'instruction d'une demande, vont se réduire de façon substantielle. L'échange se fera, de préférence, en temps réel via service web (ci-après nommé WS). Un WS est un programme permettant la communication et l'échange entre bases de données de logiciels différents. Toutefois, l'échange électronique n'est malheureusement pas obligatoire. Dans ces cas, l'échange de courriers traditionnels est inévitable.

L'article 11(2) du projet de loi 8395 prévoit que l'EP chargée du traitement de la demande doit informer l'administré des informations ou données à caractère personnel nécessaires à échanger. Selon l'article 10 du même projet de loi, il appartient à l'administré de vérifier l'exactitude des données ainsi obtenues.

Ces deux démarches nécessiteraient en principe l'envoi d'une notification électronique via MyGuichet ou à défaut par voie postale, informant l'administré d'un échange de données et l'invitant à confirmer l'exactitude de celles-ci. Au cas où ces informations seraient inexactes, l'administré serait tenu d'en demander la rectification auprès de l'EP détentrice. Vu l'envergure de ces courriers pour le FNS ainsi que la nécessité pour le client de devoir confirmer des données dont l'exactitude est évidente, il est envisageable de limiter cette procédure aux cas où l'échange concerne des données plus volatiles, pour lesquelles il existe des doutes. Citons comme exemple les revenus d'un indépendant, connus par le Centre commun de la sécurité sociale, mais qui ne coïncident pas toujours avec ceux effectivement gagnés. Dans des cas pareils il est opportun d'en informer l'administré, de lui laisser le temps de faire redresser les données et d'attendre la validation. De toute fa-

çon, excepté certains cas spécifiques, les clients sont informés des informations collectionnées lors de l'envoi de la décision qui est toujours accompagnée d'un calcul et décompte, renseignant sur les détails.

L'éventuelle lettre d'information respectivement de confirmation doit donc contenir au moins les informations suivantes :

- Les coordonnées de l'EP détentrice et de l'EP demanderesse
- Le contexte et la justification
- Les données échangées
- Le numéro du protocole d'échange
- L'information du droit de s'opposer à l'échange (article 11(3) 2e alinéa).

Inventaire non-exhaustif des données, informations, pièces à échanger			
Données, informations, pièces	Eligible Once Only		EP potentielles impliquées
	FNS = Détenteur	FNS = Demandeur	
Si non luxembourgeois, carte de séjour respectivement l'accord pour une protection internationale		oui	MAI - service immigration
Certificat attestant la prise en charge		oui	MAI - service immigration
Contrat de bail		oui	Aides au logement
Preuve de paiement du loyer (virement bancaire, quittance)		oui	Aides au logement
Certificat de l'ACD ou l'acte d'achat de votre immeuble sis ...		oui	ACD Enregistrement
Informations relatives à votre fortune mobilière		oui	ACD

Revenus soumis aux cotisations sociales - Echanges déjà en place depuis des années		oui	CCSS CNAP CNS Assur. Dépendance AAA
Allocations familiales - Echanges déjà en place depuis des années		oui	CAE
Echanges mesures ONIS		oui	ONIS
Echanges mesures ADEM		oui	ADEM
Cure ou thérapie : certificat médical respectivement le certificat S2 de la CNS accordant une thérapie à l'étranger		oui	CNS
Décision concernant une pension étrangère (vieillesse/ survie/invalidité)	oui	oui	ACD CNAP
Décision concernant une rente ou indemnités de l'AAA		oui	AAA
Différents documents concernant fortune étrangère	oui	oui	ACD
Certificats prestations FNS	oui		ACD Aides au logement Fonds de logement
Décisions Allocation de vie chère / prime énergie	oui		Environnement Service de Médias Cultur'all Digital Inclusion

L'échange de données entre le demandeur et le détenteur des données exige l'établissement préalable d'un protocole d'échange. Le FNS a déjà établi un protocole hypothétique pour illustration.

Coordonnées des entités concernées	EP détentrice Nom	<i>Administration de l'Enregistrement - bureau de succession à Luxembourg</i>
	EP détentrice Email	<i>lux.suc@en.etat.lu</i>
	EP détentrice Tél	<i>247-80968</i>
	EP détentrice Adresse	<i>1-3, avenue Guillaume L-1651 Luxembourg</i>
	EP détentrice Service	<i>Luxembourg Successions</i>
	EP demanderesse Nom	<i>Fonds national de solidarité</i>
	EP demanderesse Email	<i>info@fns.public.lu</i>
	EP demanderesse Tél	<i>491081-1</i>
	EP demanderesse Adresse	<i>8-10 rue de la Fonderie L-1531 Luxembourg</i>
	EP demanderesse Service	-
Contexte et justification	Description du traitement	<i>Le FNS réclame la somme versée par lui au titre d'allocation d'inclusion à l'égard de la succession du bénéficiaire de l'allocation d'inclusion.</i>
	Motifs de la nécessité des données	<i>Art 30(2) de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale</i>
Catégories de données échangées	Description des données concernées	<i>Le FNS a besoin du montant de l'actif net de la succession et des informations relatives aux héritiers.</i>
	Mesures de minimisation des données	<i>- actif net de la succession - héritier(s) en ligne directe - partie héritée</i>
Catégories de personnes concernées	Personnes concernées	<i>Héritiers</i>
Objectifs de l'échange	Objectif général	<i>Récupération potentielle des sommes dûment touchées</i>
	Finalités du traitement	<i>Détermination du montant potentiellement récupérable</i>
Transfert international des données	Pays concernées	<i>Luxembourg</i>
	Garanties mises en place	<i>L'existence ou l'absence de garanties appropriées conformément au chapitre V du règlement (UE) 2016/679 (si applicable)</i>

Ces protocoles vont être assez nombreux et seront enregistrés dans un registre des protocoles accessible au public via MyGuichet.

L'EP n'a pas le droit de demander des données pour des demandes ou déclarations qui ne font pas partie de ses compétences.

Lorsque l'administré refuse l'échange des données, les informations déjà collectionnées doivent immédiatement être détruites.

L'article 11(3) du projet de loi prévoit que les échanges de données ne peuvent pas être utilisées à des fins de détection systématique d'une fraude. Toutefois, cette interdiction ne vise pas les EP légalement habilitées à procéder à de tels contrôles. L'article 17 de la loi modifiée du 30 juillet 1960 concernant la création d'un Fonds national de solidarité prévoit que les agents des administrations et des établissements publics sont dispensés de leur secret professionnel et sont tenus de fournir au FNS les renseignements nécessaires à la liquidation et au **contrôle** des prestations et en général au fonctionnement du FNS. Il s'ensuit que le FNS peut utiliser ces échanges systématiques pour vérifier si les conditions d'attribution sont toujours remplies.

2. ECHANGES CLIENT - FNS VIA MYGUICHET

L'introduction d'une nouvelle demande ainsi que les échanges futurs qui en résultent doivent être possibles via la plateforme MyGuichet. Les principaux prérequis sont les suivants :

- Signature électronique, appelée eSign (l'outil de signature électronique via Luxtrust, incorporé dans MyGuichet) par au moins un demandeur adulte
- Possibilité pour les professionnels du secteur (assistants sociaux, tuteurs, ...) d'introduire des demandes pour les clients qui ont besoin d'assistance pour les démarches administratives (mandat numérique)
- Mise à disposition d'un helpdesk efficient
- Expansion de rubriques dans MyGuichet dédiées aux besoins de la clientèle du FNS
- Workflow accessible au client, permettant de garder la supervision sur les différentes étapes de sa démarche
- Envoi d'une notification automatique aux utilisateurs via courriel et/ou SMS pour tout nouvel échange transmis via MyGuichet.

2.1. Démarches FNS

Sur initiative du client les démarches suivantes sont prévues:

- Demande de certificats (déjà implémentée)
- Présentation d'une nouvelle demande
- Demande pour une modification
- Demande congé REVIS
- Introduction opposition devant le conseil d'administration.

2.2. Signature électronique

Une demande pour une prestation du FNS doit être signée par chaque demandeur adulte. Actuellement, il existe deux solutions :

2.2.1. Signature en chaîne par les différents utilisateurs

L'attributaire crée la démarche, complète tous les formulaires et les signe via eSign. Il transmet ensuite la démarche au prochain signataire qui la signe de la même façon et ainsi de suite. A la fin de cette transmission séquentielle, le dernier signataire transmet la demande au FNS.

2.2.2. Signature électronique par un utilisateur avec mandat manuscrit

L'attributaire crée la démarche, complète tous les formulaires et les signe via eSign. Les autres membres du foyer donnent leur accord par des mandats manuscrits. Ces mandats, signés à la main, sont joints à la démarche en tant que pièces justificatives. Ce mandat doit obligatoirement contenir les informations suivantes :

- Matricule, nom, prénom, adresse du mandataire
- Matricule, nom, prénom, adresse du mandant
- Objet du mandat, par exemple demande REVIS du ...
- L'information que la durée du mandat se limite à la démarche précisée dans l'objet.

Vu que toutes ces données ont déjà été renseignées dans la demande, la création des mandats peut être générée via un simple clic. Ils contiennent déjà un code QR avec les données nécessaires pour l'attribuer dans le bon dossier lors du scanning. Il faut autant de mandats que de mandants.

2.2.3. Signature électronique via mandat numérique

Une fois les dispositions légales en vigueur, une troisième possibilité sera disponible. Les demandeurs ou une partie d'eux pourront avoir recours à un mandataire numérique (voir chapitre « Mandat numérique » ci-dessous).

2.2.4. Certificats Luxtrust

Il serait opportun d'approcher la société Luxtrust en vue de l'établissement et de la fourniture d'un guide de l'utilisateur avec des instructions faciles à comprendre afin de rendre l'utilisation de leurs produits plus accessibles pour les particuliers.

2.3. Mandat numérique

Sur base du chapitre « Politique d'inclusion numérique de tous les citoyens » de l'accord de coalition 2023-2028, le ministère de la Digitalisation souhaite la mise à disposition d'un mandat numérique sur MyGuichet.

Les demandeurs, qui malgré tout, se trouvent dans l'impossibilité de présenter leur demande de façon électronique, auront donc la possibilité de se faire assister par une personne de confiance.

Le FNS s'est déclaré d'accord à participer au projet pilote dans la matière.

Le projet prévoit la création d'un mandat numérique entre un mandant capable (pas sous tutelle ou curatelle) et un mandataire majeur capable. Dans la pratique, ce mandataire sera probablement un membre de la famille de confiance ou un professionnel du secteur, comme un assistant social par

exemple. Dans ce cas, il faut soit établir une convention physiquement devant un agent du Guichet unique, soit via une démarche électronique sur My-Guichet. Toutefois, cette dernière option semble, à première vue peu réaliste, vu que le mandant y nécessite déjà l'assistance d'une tierce personne, éventuellement du mandataire futur. Après avoir vérifié la capacité du mandant et du mandataire, les mandats sont enregistrés dans un registre des mandats au sein du Guichet où ils peuvent être consultés par les parties intéressées.

Une fois cette démarche clôturée, le mandataire peut remplir le(s) formulaire(s) avec le(s) demandeur(s) et l'(les) assister dans les prochaines étapes. Au-delà de présenter une demande pour une prestation du FNS, le mandataire peut également assurer le suivi du dossier de façon numérique, ce qui permettra un échange plus rapide et plus efficient. Dans le cadre de l'exécution du mandat, le FNS a le droit de contacter le mandataire pour obtenir des informations ou des données complémentaires, même sans en informer le mandant. Le mandataire doit rendre compte de sa gestion à son mandant.

La responsabilité du mandant est engagée si l'administration a pu croire légitimement que le mandataire avait pouvoir d'agir. Le mandant pourra, à son tour, se retourner contre le mandataire, qui sera, le cas échéant, tenu responsable des dommages subis.

La mise en production de ce module est prévue pour mi-octobre 2025. Toutefois, cette date me paraît assez ambitieuse.

2.4. Helpdesk clients FNS

La mise à disposition d'un helpdesk efficient pour les clients FNS est un prérequis élémentaire. Un premier moyen pour résoudre les problèmes liés à la digitalisation consiste dans une communication aussi claire que possible, c'est à dire qu'il ne faut pas utiliser trop de termes techniques compliqués. Une formulation précise des questions est de rigueur. Si des problèmes d'utilisation apparaissent, malgré une communication explicite et évidente, le client doit avoir accès à un support, qui sera à assurer, selon le cas, soit par le FNS soit par MyGuichet.

L'assistance quant aux **problèmes d'interprétation** des données à fournir ou en relation avec d'autres questions qui se posent dans le cadre des différentes démarches, est de la compétence des gestionnaires du FNS.

Le masque de saisie d'une démarche doit afficher une icône « aide », bien visible, qui renvoie vers la rubrique « Recherche de votre correspondant ». Dans l'exemple d'un utilisateur qui est en train de remplir une demande, ce masque devra afficher le nom, le numéro de téléphone ainsi que l'adresse mail du gestionnaire en question. La recherche du correspondant sur le site du FNS (<https://fns.public.lu/fr/recherche-correspondant.html>) prévoit normalement la saisie du numéro de matricule. Cette donnée peut être récupérée sur base du matricule déjà saisi dans la demande. De cette façon le client

peut facilement contacter son gestionnaire qui l'aidera à compléter sa demande ou répondra à ses questions.

L'assistance dans le cadre de **problèmes techniques** incombe à MyGuichet qui sera le centre d'accueil dans ce domaine. Il servira également d'intermédiaire entre le client et Luxtrust SA. Ceci évite des allers retours inutiles entre les divers acteurs.

La résolution de **problèmes relatifs au matériel informatique** du client n'est pas à charge du FNS ni du Centre des technologies de l'information de l'État (ci-après nommé CTIE) ou du Centre informatique de la Sécurité sociale (ci-après nommé CISS).

2.5. Arborescence de l'espace privé client dans MyGuichet

Afin de mieux comprendre les changements à entreprendre au niveau de l'espace privé client de MyGuichet, j'ai mis les 3 nouvelles rubriques que je propose de rajouter dans un tableau récapitulatif (champs verts).

Rubrique de l'espace privé du client	No	Sous-rubrique	No	Description
Mes démarches	1			Cette rubrique contient les démarches administratives digitales déjà entamées et permet la création d'une nouvelle démarche, comme p.ex. la présentation d'une demande REVIS.
Mes données personnelles	2	Citoyenneté	1	Dans ces sous-rubriques figurent une panoplie de pièces contenant des données personnelles, pouvant être utilisées par plusieurs EP (exemples : certificat de résidence, prestations familiales, CovidCheck certificats, ...).
		Famille et éducation	2	
		Fiscalité	3	
		Logement et construction	4	
		Loisirs	5	
		Santé et sécurité sociale	6	
		Transport	7	
	Travail	8		
Mes communications	3			Ici on retrouve des factures, certificats, détails de remboursement de la caisse de maladie, ...

Mes rendez-vous	4			Cette rubrique gère les rendez-vous auprès des administrations.
Mon profil d'espace	5	Téléphones et e-mail	1	Téléphones et e-mail
		Données professionnelles	2	Cette sous-rubrique résume les données relatives à l'expérience professionnelle, l'éducation, la formation et les langues qu'on maîtrise.
		Données fiscales	3	Ici sont stockées bon nombre de données fiscales (numéro fiscal, bureau d'imposition, habitations occupées par le propriétaire, primes d'assurance, ...)
		Coordonnées bancaires	4	L'utilisateur peut enregistrer un compte bancaire dans cette sous-rubrique.
		Données sociales	5	
		Organisme/ représentant légal	6	
		Mandataire numérique	7	
Mes documents	6			Cette rubrique permet de stocker des documents qu'on désire réutiliser dans des démarches administratives ultérieures, selon le principe once only.

Afin de faciliter la description des rubriques et sous-rubriques par la suite celles-ci seront nommées selon la nomenclature suivante :

[No rubrique].[No sous-rubrique]-[Rubrique de l'espace privé du client] / [Sous-rubrique]

→ par exemple : **5.5 - Mon profil d'espace / Données sociales**

Les informations stockées dans la rubrique **5. Mon profil d'espace** permettent de pré-remplir les formulaires lors des démarches.

A l'heure actuelle, les catégories suivantes existent :

- Téléphones et e-mail
- Données professionnelles
- Données fiscales
- Coordonnées bancaires

Je propose d'ajouter encore trois sous-rubriques :

2.5.1. Données sociales

Dans une première phase on pourrait y intégrer les informations si une personne fait partie d'un ménage bénéficiaire de la prime énergie ou non ainsi que les montants attribués.

La décision quant à l'octroi de la prime énergie sert souvent de condition d'accès à d'autres avantages comme p.ex. le Kulturpass, la remise de 10% sur les abonnements internet fixe ainsi que l'attribution d'une prime d'acquisition pour un vélo ou vélo à assistance électrique.

Beaucoup d'administrations communales utilisent la prime énergie comme base de calcul pour leurs propres prestations similaires.

Il est fort probable qu'à l'avenir d'autres prestations ou avantages soient accordés sur base de l'octroi de l'AVC/PE.

Ce serait donc l'endroit parfait pour partager ces données. Le client aurait un accès permanent à ces informations.

2.5.2. Organisme/représentant légal

Vu qu'une grande partie des clients du FNS disposent d'un organisme ou d'un représentant légal qui s'occupe de leurs affaires, soit du chef d'une gestion volontaire soit du chef d'un jugement, il serait utile de déposer les informations y relatives dans cette nouvelle sous- rubrique.

Les informations suivantes sont à prévoir dans cette rubrique :

- Le matricule de l'organisme ou du représentant légal
- Le nom et l'adresse trouvés dans le registre national des personnes physiques (ci- après nommé RNPP)
- Une éventuelle personne de contact
- Le numéro de téléphone et l'adresse courriel
- Le jugement relatif à la tutelle
- La date de début de la gestion
- La date de la fin de la gestion.

2.5.3. Mandataire numérique

Une plus grande partie des clients du FNS vont probablement avoir recours à la possibilité de pouvoir déléguer les démarches électroniques à un mandataire numérique.

Les informations suivantes sont donc à prévoir dans cette rubrique :

- Le matricule du mandataire numérique
- Le nom et l'adresse trouvés dans le RNPP
- Une éventuelle personne de contact
- Le numéro de téléphone et l'adresse courriel
- Le mandat
- La date de début du mandat
- La date de la fin du mandat

L'affichage du mandataire numérique dans cette rubrique de son espace privé faciliterait l'accès du client à ces informations.

2.6. Notification automatique

Les clients ayant créé une démarche électronique via MyGuichet ainsi que les clients « analogues » existants déjà et ayant opté pour une communication électronique, reçoivent une notification via mail et/ou SMS chaque fois qu'un courrier de la part du FNS est disponible dans la rubrique « Mes communications » au sein de leur espace privé. Il en est de même lorsqu'une intervention de la part du client est nécessaire. Un clic sur la notification donne directement accès au bon endroit.

2.6.1. Avances mensuelles

Le FNS verse chaque jour des avances sur prestations dans le cadre de l'instruction d'une nouvelle demande ou d'une modification entraînant une augmentation de la prestation d'un dossier existant. Le paiement d'une avance est possible lorsque les conditions principales sont remplies. Une avance sur une prestation, pour laquelle il n'y a pas de modification en cours, n'est pas permise.

Le gestionnaire en charge du dossier crée un mandat de type « avance » pour le montant approximatif dû au client. Le chef d'équipe, qui assume ici le rôle d'ordonnateur, valide le mandat. Chaque jour, vers 14.30 hrs, le service de la comptabilité déclenche le paiement de toutes les avances validées. Lors de cette étape, le mandat est complété d'un numéro de paiement unique. Ce numéro peut être utilisé pour déclencher un message automatique aux clients MyGuichet pour les informer qu'une avance a été liquidée, ce qui évite des appels.

2.6.2. Calcul/décompte lors d'un recalcul généralisé

Dans ce contexte on entend par recalcul la modification généralisée suite au changement d'un ou de plusieurs paramètres (par exemple indice, ajustement, taux cotisations, ...). Ce recalcul concerne en général la plupart de nos clients et l'envoi d'une décision et d'un calcul/décompte n'a pas lieu. L'envoi d'une décision individuelle n'est pas nécessaire, vu qu'il s'agit de l'application universelle d'une disposition légale. L'envoi dans la rubrique **3. Mes communications** d'un calcul/décompte serait alors purement informatif pour le client.

2.7. Sécurité

La sécurité de la plateforme MyGuichet est assurée conformément aux conditions générales de MyGuichet et celle des systèmes informatiques du CISS est assurée conformément aux conditions générales du CISS.

Les applications actuelles sont développées selon le principe " security by design " ce qui veut dire que la sécurité est intégrée dans la programmation dès le début. Ainsi, les applications deviennent plus résilientes contre des attaques, qui deviennent de plus en plus nombreuses de nos jours.

2.8. Plateforme de gestion des congés REVIS

Les bénéficiaires du revenu d'inclusion sociale sont tenus de résider sur le territoire national et ne sont de ce fait pas autorisés à quitter le Luxembourg pour une période dépassant 35 jours au cours d'une même année (art. 3(1)i de la loi REVIS). En pratique, les bénéficiaires désirant quitter le territoire, doivent demander une dispense auprès du FNS. Afin de pouvoir gérer ces congés d'une manière plus efficient, c'est-à-dire sans devoir effectuer des demandes par téléphone, par mail ou via passage aux guichets du FNS, il faut prévoir une démarche via MyGuichet avec authentification via Luxtrust.

Il s'agit en fait plutôt d'une information que d'une demande. La demande est accordée d'office pourvu que le solde des jours disponibles ne soit pas dépassé. Un calendrier de l'exercice en question s'affiche. Le client doit avoir le choix de sélectionner l'exercice en cours ou l'exercice subséquent, sinon une planification à cheval entre deux exercices n'est pas possible. Une distinction entre jours ouvrables et jours non-ouvrables n'est pas prévue. Une saisie de dates dans le passé n'est pas permise. Il en est de même pour l'annulation de jours planifiés dès que les dates sont révolues.

Jours pris	31
Jours restants	4

Exercice 2025	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31
Janvier																															
Février																															
Mars																															
Avril																															
Mai																															
Juin																															
Juillet																															
Août																															
Septembre																															
Octobre																															
Novembre																															
Décembre																															

Le système enregistre la durée souhaitée, pourvu qu'il reste encore assez de journées. Dans tous les cas, le demandeur est:

- informé de la période ainsi que du solde de son congé via une notification dans la rubrique « Mes communications ». Cette notification sert de preuve.
- averti que la dispense concerne uniquement ses obligations vis-à-vis du FNS et non pas celles vis-à-vis de l'ONIS ou de l'ADEM,
- mis au courant qu'un dépassement des jours autorisés entraîne la perte du revenu d'inclusion sociale.

2.9. Introduction d'une opposition

L'article 16(8) de la loi modifiée du 30 juillet 1960 concernant la création du FNS prévoit la possibilité d'une opposition écrite formulée par l'intéressé devant le conseil d'administration dans les quarante jours de la notification.

Le client peut ainsi formuler son opposition à une décision du FNS et la signer via eSign. La démarche pourrait également fournir quelques recommandations quant au contenu de l'opposition :

- Quelle décision est contestée? Le système peut afficher une liste avec les décisions pour lesquelles les délais ne sont pas encore révolus.
- Description relativement précise des éléments contestés.

2.10. Parties impliquées

Organisme	Service / équipe	Ressources supplémentaires
CTIE		
CISS	équipe MyGuichet = MySecu	
CISS	équipe de M. Kariger	au moins un programmeur supplémentaire
CISS	équipe archivage électronique (responsable M. Benoît Noss)	
Luxtrust S.A.		
FNS	Méthodologie	
FNS	Métiers respectifs	
FNS	Direction	

Un renforcement de l'équipe de M. Kariger, d'au moins un programmeur supplémentaire accélérerait le développement des applications nécessaires. Il est rappelé que cette équipe est également en charge de la programmation des modifications découlant des réformes législatives. Ainsi, chaque réforme a pour effet un ralentissement, voire un arrêt du développement de nouvelles fonctions dans le cadre de la digitalisation.

Le service deviendrait également plus résilient, ce qui représente un avantage encore plus important. Un effectif de trois programmeurs est un peu juste pour un logiciel de liquidation et de gestion de sept prestations. Un congé de maladie de longue durée inattendue entraverait le bon fonctionnement de façon substantielle.

3. INPUT-SCANNING

3.1. Fusion services « Courrier » et « Archivage électronique »

L'input-scanning implique la fusion du service « Courrier » avec le service « Archivage électronique » en créant un nouveau service nommé « Courrier et archivage numérique ».

Il est même envisageable d'incorporer l'effectif du service « Accueil téléphonique » dans ce nouveau service. Durant les périodes creuses de l'accueil (en dehors des heures de pointes) on pourrait alors recourir à des ressources supplémentaires disponibles pour soutenir le service « Courrier et archivage numérique ». En revanche, l'« Accueil téléphonique » aurait accès à un pool de réserve suffisamment étoffé pour compenser les congés et jours de maladie.

La mise à disposition du courrier au personnel, dans les meilleurs délais, est indispensable vu la proportion importante de dossiers urgents à évacuer, afin de pouvoir fournir l'aide nécessaire rapidement aux clients. La fusion de ces deux services, voire éventuellement trois, aurait comme conséquence d'avoir à disposition un effectif élargi pour la préparation du courrier entrant et, une fois la préparation accomplie, pour la digitalisation et le contrôle qualité. L'enchaînement des différents travaux serait plus fluide.

3.2. Phase de préparation du courrier entrant

Le courrier arrive vers 06.45 hrs. L'ouverture prend en moyenne une quarantaine de minutes. A ce moment commence la phase de l'affectation des différentes pièces dans une des catégories de l'arborescence. A cette fin, une étiquette munie d'un code QR est collée sur chaque document. Ce travail prend beaucoup de temps et doit être effectué avec beaucoup de rigueur.

3.3. Phase de la numérisation du courrier

Au fur et à mesure que l'affectation des pièces avance, une partie des employés commence déjà par la numérisation. Vu la performance du numériseur, cette étape est assez courte. Le contrôle qualité par contre exige beaucoup de rigueur et de ce fait cette étape prend beaucoup de temps.

3.4. Phase de la transmission au gestionnaire

Dès qu'une pièce a été validée par un gestionnaire en charge du contrôle qualité, elle apparaît dans la boîte de réception de l'application SEDRIC (acronyme pour Système Electronique Documentaire de Recherches Interactives et Collaboratif). Le gestionnaire en charge de ce dossier examine la

pièce reçue et vérifie si son affectation est correcte. Cette vérification emporte sur les questions suivantes :

- Est-ce que le numéro de matricule est correct ?
- Est-ce que la pièce a été imputée à la bonne prestation ?

Si une de ces données n'est pas exacte, le gestionnaire refuse la pièce et elle sera retournée au service « Courrier et archivage numérique » pour redresser l'erreur.

Avant l'acceptation de la pièce, le gestionnaire a encore la possibilité d'affiner les informations relatives au document. Il peut par exemple enrichir un document libellé comme « Contrat de travail » de l'information « Contrat de travail de M. XY » afin de permettre une navigation ultérieure plus aisée dans des dossiers plus volumineux incluant plusieurs membres de famille.

Une fois la pièce acceptée, elle reste définitivement dans le dossier. Si plus tard il s'avère que l'imputation dans le dossier est quand même erronée il reste uniquement sa suppression logique.

La suppression logique est une fonction de sécurité permettant de marquer un document comme « supprimé » sans le supprimer réellement de la base de données. La pièce devient inaccessible au gestionnaire mais pourtant une trace de son existence reste pour des besoins d'audit ou pour une récupération ultérieure.

Une suppression physique est exclue. Une manipulation malveillante est donc impossible.

3.5. Parties impliquées

Organisme	Service / équipe	Ressources supplémentaires
CCSS	Equipe archivage électronique (responsable M. Benoît Noss)	
FNS	Méthodologie	Informaticien dédié exclusivement au projet digitalisation (poste A1 déjà autorisé)
FNS	Métiers respectifs	
FNS	Service courrier/scanning	
FNS	Direction	

4. INCORPORATION ÉLECTRONIQUE DONNÉES

4.1. Backoffice générique

L'introduction d'une demande via MyGuichet offre l'avantage que les données fournies et vérifiées par le système (p. ex. : Est-ce qu'il s'agit d'un matricule existant ?) peuvent servir à l'établissement automatique d'un dossier de travail dans FNSDoss. Cette fonctionnalité s'appelle Backoffice générique. La procédure est décrite plus en détail au chapitre « 4.2.1.1.1. Présentation d'une nouvelle demande ».

Le gestionnaire pourra évidemment compléter et/ou modifier par la suite le dossier et l'enrichir avec des données d'autres sources.

4.2. Workflow

Il faut faire la distinction entre un workflow plus développé à usage interne et un résumé destiné au client le tenant au courant de l'avancement de son dossier. Le workflow décrit ci-dessous explique les processus d'un dossier REVIS, mais il est bien sûr facilement adaptable aux autres prestations.

4.2.1. Le workflow interne

Le projet de la digitalisation est l'occasion parfaite d'établir un workflow électronique qui permet de garder une vue d'ensemble permanente sur les différentes étapes à parcourir lors de l'instruction d'un dossier. En plus, les remplaçants ou les personnes assurant l'accueil au guichet auront une vue permanente et actualisée sur l'état des dossiers. Citons comme exemple une situation qui se manifeste presque chaque jour : un client se présente au guichet pour remettre des pièces que le gestionnaire lui a demandées. La personne réceptionnant les documents ne sait pas confirmer au client si le dossier est à présent complet et doit appeler le gestionnaire en charge du document pour pouvoir donner la confirmation au client.

Le workflow interne sera incorporé dans le programme de liquidation FNS-Doss, ce qui permettra de tenir le statut des différentes étapes plus facilement à jour.

Le fonctionnement du workflow est expliqué sur base du traitement d'un dossier REVIS. Toutefois, il est également applicable, en tenant compte de petites modifications spécifiques, aux autres prestations du FNS.

Le champ « checkbox » contiendra l'information si une étape pourra être considérée comme clôturée, en cours ou ouverte. L'état de ce champ pourra être adapté de façon automatique pour certaines étapes sur base des informations de FNSDoss. Le workflow interne se composera des étapes suivantes :

Etape	Description	Checkbox
1	Élément déclencheur	automatique
2	Dossier de travail	automatique
3	Envoi accusé de réception	automatique
4	Numéro de compte bancaire	saisie manuelle
5	Collection des données et informations via les protocoles OO	saisie manuelle
6	Envoi lettre d'information/confirmation et fiche de renseignement pour pièces manquantes	automatique
7	Situation recouvrement	saisie manuelle
8	Situation recouvrement PALIM	saisie manuelle
9	Rédaction rapport et lancement du calcul et du décompte	automatique
10	Approbation par chef d'équipe	manuelle
11	Prise décision	manuelle
12	Liquidation	automatique

L'information si les échanges avec le client se font via MyGuichet ou de façon traditionnelle, sera contenue dans un champ " MyGuichet oui/non " dans FNSDoss. Ce champ affichera automatiquement la valeur " oui " lors de la première démarche MyGuichet. Il pourra être changé de façon manuelle car il se pourra qu'un client ne voudra plus utiliser MyGuichet pour une raison ou une autre.

Selon la valeur du champ, l'échange du courrier se fera soit via MyGuichet soit par voie postale.

4.2.1.1. Etape 1 - Élément déclencheur


On entend par élément déclencheur initié par le client:

- La présentation d'une nouvelle demande
- La demande de modification d'un dossier existant par le client suite à un événement susceptible de modifier ses droits dans le cadre du paiement d'une prestation.

Au-delà de ces deux initiatives il existe encore d'autres cas de figure dans lesquels le FNS prend les devants pour procéder à une modification, notamment lors des contrôles de dossiers ou de l'apparition d'un fait entraînant un changement.

4.2.1.1.1. Présentation d'une nouvelle demande

La nouvelle demande se compose de deux formulaires au moins (voir ci-dessous), à savoir la demande et une annexe par membre adulte. Celle-ci est à compléter par le client, son tuteur ou son mandataire numérique. Ces formulaires exigent l'introduction d'un minimum d'informations telles que les numéros de matricule de tous les demandeurs, le numéro de compte, la langue souhaitée, etc. La maquette des demandes électroniques pour les autres prestations va s'aligner dans la mesure du possible à celle du REVIS qui est la plus complexe et la plus complète. Cette approche est plus efficiente en vue de la programmation des formulaires et du backoffice générique. Des adaptations aux spécificités des autres prestations sont réalisables dans un laps de temps beaucoup plus court.

 LE GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG Fonds national de solidarité		Demande en obtention du revenu d'inclusion sociale REVIS créée par la loi modifiée du 28 juillet 2018		
01	Pour toute question relative à ce formulaire veuillez vous adresser à votre gestionnaire: recherche gestionnaire		<input type="checkbox"/>	
	Préremplissage (vous pouvez utiliser certaines informations fournies lors d'une première demande)		<input type="checkbox"/> oui	
Demandeur désigné attributaire de l'allocation d'inclusion sociale				
02	Matricule attributaire			<input type="text"/>
03	Nom et prénom attributaire			<input type="text"/>
04	Adresse trouvée dans RNPP			<input type="text"/>
05	Téléphone attributaire			<input type="text"/>
06	Adresse courriel attributaire			<input type="text"/>
07	Langue souhaitée pour le courrier			français <input checked="" type="checkbox"/> allemand <input type="checkbox"/>
08	Organisme / représentant légal			<input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/>
09	Matricule organisme / représentant légal			<input type="text"/>
10	Organisme / représentant légal			<input type="text"/>
11	Nom et prénom trouvés dans RNPP			<input type="text"/>
12	Adresse trouvée dans RNPP			<input type="text"/>
13	Personne de contact			<input type="text"/>
14	Téléphone destinataire			<input type="text"/>
15	Adresse courriel destinataire			<input type="text"/>
16	Une procuration ou un jugement est à joindre à la demande.			<input type="text"/> Ajouter pièce (c'est pas affiché si déjà disponible dans MyGuichet)
17	Paiement du REVIS <input type="checkbox"/> L <input type="checkbox"/> U <input type="checkbox"/>			<input type="text"/>
18	Un relevé d'identité bancaire du destinataire (demandeur, organisme ou représentant légal) est à joindre.			<input type="text"/> Ajouter pièce (c'est pas affiché si déjà disponible dans MyGuichet)
19	Mandataire numérique			<input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/>
20	Matricule mandataire numérique			<input type="text"/>
21	Nom et adresse mandataire numérique			<input type="text"/>
22	Adresse trouvée dans RNPP			<input type="text"/>
23	Personne de contact			<input type="text"/>
24	Téléphone mandataire numérique			<input type="text"/>
25	Adresse courriel mandataire numérique			<input type="text"/>
26	Une copie de la convention est à joindre à la demande.			<input type="text"/> Ajouter pièce (c'est pas affiché si déjà disponible dans MyGuichet)
27	Adulte supplémentaire +			<input type="text"/>
28	Matricule adulte 2			<input type="text"/>
29	Nom et prénom adulte 2			<input type="text"/>
30	...			
31	Enfant supplémentaire +			<input type="text"/>
32	Matricule enfant 1			<input type="text"/>
33	Nom et prénom enfant 1			<input type="text"/>
34	...			
35	Situation de logement de l'adresse légale			
36	S'agit-il de l'adresse effective pour tous les membres du ménage?		<input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non	
37	Le ménage est propriétaire du logement?		<input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non	
38	Le ménage est locataire du logement?		<input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non	
39	Le ménage est hébergé à titre gratuit?		<input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non	
40	S'agit-il d'une maison unifamiliale?		<input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non	
41	S'agit-il d'un appartement?		<input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non	
42	S'agit-il d'une chambre?		<input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non	
43	Date et signature de l'attributaire			<input type="text"/>

Ligne		Annexe [...] à la demande REVIS			
Demandeur désigné attributaire de l'allocation d'inclusion sociale					
A1	Matricule attributaire				
A2	Nom et prénom attributaire	Nom et prénom trouvés dans RNPP			
Renseignements sur un membre adulte de la communauté					
Matricule membre adulte					
A3	Nom et prénom membre adulte	Nom et prénom trouvés dans RNPP			
A4	Bénéficiez-vous d'une protection internationale?	oui	non		Ajouter pièce
A5	Disposez-vous du statut d'apatride?	oui	non		Ajouter pièce
A6	Bénéficiez-vous d'une prise en charge pour votre droit de séjour?	oui	non		
A7	Exercez-vous une activité salariée?	oui	non		
A8	Exercez-vous une activité à titre indépendant?	oui	non		
A9	Présentez-vous une incapacité au travail?				
A10		temporaire	permanente	totale	partielle
A11	Êtes-vous aidant d'une personne touchant l'assurance dépendance?	oui	non		
A12	Effectuez-vous des études de l'enseignement classique ou général?	oui	non		
A13	Effectuez-vous des études supérieures?	oui	non		
A14	Avez-vous des enfants à charge?	oui	non		Ajouter pièce
A15	Êtes-vous enceinte?	oui	non		Ajouter pièce
A16	Suivez-vous une cure ou une thérapie?	oui	non		Ajouter pièce
Questionnaire relatif aux revenus					
A17	Avez-vous cotisé à une assurance pension étrangère?	oui	non		
A18	Touchez-vous des revenus professionnels?	oui	non		
A19	Touchez-vous des indemnités de chômage?	oui	non		
A20	Touchez-vous une pension luxembourgeoise?	oui	non		
A21	Touchez-vous une pension étrangère?	oui	non		Ajouter pièce
A22	Touchez-vous une rente ou indemnité de l'assurance-accident?	oui	non		Ajouter pièce
A23	Bénéficiez-vous de l'indemnité pécuniaire de maladie ou de maternité?	oui	non		
A24	Bénéficiez-vous de l'indemnité de congé parental?	oui	non		
A25	Bénéficiez-vous d'un congé sans solde?	oui	non		Ajouter pièce
A26	Êtes-vous bénéficiaire d'une pension alimentaire?	oui	non		Ajouter pièce (1)
A27	Touchez-vous des revenus provenant de biens mobiliers et immobiliers (loyer, fermage, droit d'habitation, usufruit, actions, etc)	oui	non		Ajouter pièce
A28	Touchez-vous d'autres revenus ou indemnités?	oui	non		Ajouter pièce
A29	(1) copie du jugement + preuve de paiement				
Questionnaire relatif à la situation de fortune					
A30	Êtes-vous propriétaire de biens mobiliers? (argent liquide, épargnes, actions, obligations, etc)	oui	non		Ajouter pièce
A31	Êtes-vous propriétaire de biens immobiliers situés au Grand-Duché de Luxembourg? (logement, autres maisons, terrains à bâtir, etc)	oui	non		Ajouter pièce (2)
A32	Êtes-vous propriétaire de biens immobiliers situés à l'étranger? (logement, autres maisons, terrains à bâtir, etc) Le (la) soussigné(e) déclarant sur l'honneur de ne pas être propriétaire, copropriétaire ou usufruitier d'un logement à l'étranger a pris connaissance qu'une fausse attestation de sa part l'expose à des sanctions pénales.	oui	non		Ajouter pièce
A33	Avez-vous fait une donation au cours des 10 dernières années ou après l'âge de 50 ans?	oui	non		Ajouter pièce
A34	Avez-vous fait un héritage?	oui	non		Ajouter pièce
A35	(2) Les immeubles seront grevés d'une hypothèque légale pour la garantie en restitution				
Important					
A36	Pour les personnes qui ne sont pas de nationalité luxembourgeoise est encore à joindre une attestation d'enregistrement ou une attestation d'un droit de séjour.				

Protection des données

A33 Le Fonds national de solidarité (« FNS ») collecte et traite vos données à caractère personnel (« données ») dans la poursuite d'un motif d'intérêt public et afin d'assurer le traitement de votre dossier REVIS conformément à la législation applicable (en particulier la loi du 30 juillet 1960 concernant la création d'un Fonds national de solidarité et la loi du 28 juillet 2018 relative au REVIS).

Vos données sont traitées à des fins :

- de la détermination de vos droits et la vérification des conditions d'éligibilité, d'allocation et de maintien aux prestations ;
- de paiement des prestations ;
- de contrôle des conditions de révision et, le cas échéant, de demande de la restitution des prestations allouées ;
- statistiques.

Vos données peuvent être échangées avec l'ADEM, l'ONIS et le MAE et elles peuvent être complétées avec des informations (y compris relatives à votre communauté domestique) fournies par ces acteurs. Le FNS peut accéder à des données vous concernant auprès d'autres administrations à des fins de vérification.

Vos données sont conservées jusqu'à 2 ans après la clôture de votre dossier (au plus tard 2 années après la restitution intégrale de la prestation allouée). Elles ne sont pas destinées à être transférées en dehors de l'Espace économique européen. Une déclaration fautive ou erronée de votre part peut entraîner un refus de votre demande et l'application de sanctions à votre endroit.

Toute communication relative à une demande d'information, de réclamation ou relative à l'exercice de vos droits prévus par le règlement général sur la protection des données (règlement (UE) 2016/679) est à adresser, par courrier ou par voie de courriel, directement au FNS ou à son délégué à la protection des données (dataprotection.fns@secu.lu). Vous pouvez, le cas échéant, introduire une réclamation auprès de la CNPD. La notice d'information exhaustive peut être consultée sur www.fns.lu ou demandée par courrier.

Le (la) soussigné(e) certifie que toutes les déclarations sont sincères et exactes. Il (elle) s'engage à avvertir le Fonds endéans un mois de toute circonstance pouvant entraîner une modification de l'allocation.

A39 Date et signature du membre adulte

Le système propose d'office la langue française. La langue allemande est proposée lorsque la langue choisie pour MyGuichet est l'allemand. Un choix manuel reste toujours possible.

La numérotation discrète des lignes à gauche sert à guider les utilisateurs lors d'un entretien téléphonique. La lettre « D » indique qu'il s'agit d'une ligne du formulaire « Demande » et « A » qu'il s'agit d'une ligne du formulaire « Annexe ». Les champs de saisie ont un fond bleu. Pour certains champs la saisie est facultative mais cependant recommandée, comme par exemple un numéro de téléphone ou une adresse courriel, car il se peut que le client n'en ait pas ou qu'il soit soutenu par un tuteur ou un mandataire numérique.

Les lignes D9 à D15 s'affichent uniquement si la case « oui » de la ligne D8 est renseignée. Les lignes D19 à D25 s'affichent uniquement si la case « oui » de la ligne D18 est renseignée.

En cliquant sur le champ « Adulte supplémentaire » de la ligne 26, une nouvelle annexe s'ouvre. Elle est numérotée de façon automatique (l'annexe 1 est réservée à l'attributaire, l'annexe 2 au 1er adulte supplémentaire, l'annexe 3 au 2e, etc.).

En cliquant sur le champ « Enfant supplémentaire » de la ligne 29, le matricule de l'enfant, faisant partie du ménage est à saisir. Un 2e clic sur ce champ permet l'introduction d'un 2e enfant, etc.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des informations déjà connues par le FNS et provenant de démarches antérieures. Ces informations sont stockées dans les rubriques **5.- Mon profil d'espace** et dans **2.-Mes données personnelles** de MyGuichet. Le tableau ci-dessous fournit un aperçu des données pouvant y être récupérées :

Ligne	Information	Rubrique MyGuichet
D5	Téléphone attributaire	5.1.-Mon profil d'espace / Téléphones et e-mail
D6	Adresse courriel attributaire	5.1.-Mon profil d'espace / Téléphones et e-mail
D8	Organisme/représentant légal	5.6.-Mon profil d'espace / Organisme/représentant légal
D9	Matricule organisme/représentant légal	5.6.-Mon profil d'espace / Organisme/représentant légal
D10	Nom et prénom trouvés dans RNPP organisme/représentant légal	5.6.-Mon profil d'espace / Organisme/représentant légal
D11	Adresse trouvée dans RNPP organisme/représentant légal	5.6.-Mon profil d'espace / Organisme/représentant légal
D12	Personne de contact organisme/représentant légal	5.6.-Mon profil d'espace / Organisme/représentant légal
D13	Téléphone destinataire organisme/représentant légal	5.6.-Mon profil d'espace / Organisme/représentant légal
D14	Adresse courriel destinataire organisme/représentant légal	5.6.-Mon profil d'espace / Organisme/représentant légal
D15	Procuration organisme/représentant légal	5.6.-Mon profil d'espace / Organisme/représentant légal
D16	Numéro de compte bancaire	5.4.-Mon profil d'espace / Coordonnées bancaires
D18	Mandataire numérique	5.7.-Mon profil d'espace / Mandataire numérique
D19	Matricule mandataire numérique	5.7.-Mon profil d'espace / Mandataire numérique
D20	Nom et prénom trouvés dans RNPP mandataire numérique	5.7.-Mon profil d'espace / Mandataire numérique
D21	Adresse trouvée dans RNPP mandataire numérique	5.7.-Mon profil d'espace / Mandataire numérique
D22	Personne de contact mandataire numérique	5.7.-Mon profil d'espace / Mandataire numérique
D23	Téléphone mandataire numérique	5.7.-Mon profil d'espace / Mandataire numérique
D24	Adresse courriel mandataire numérique	5.7.-Mon profil d'espace / Mandataire numérique

D25	Convention mandataire numérique	5.7.-Mon profil d'espace / Mandataire numérique
D33	Propriétaire du logement	5.3.-Mon profil d'espace / Données fiscales
A5	Bénéfice protection internationale	2.1.-Mes données personnelles / Citoyenneté
A18	Cotisations assurance pension étrangère?	2.6.-Mes données personnelles / Santé et sécurité sociale
A32	Êtes-vous propriétaire de biens immobiliers situés au Grand-Duché de Luxembourg? (logement, autres maisons, terrains à bâtir, etc.)	5.3.-Mon profil d'espace / Données fiscales

Il est loisible de joindre certaines pièces, dont la fourniture est inévitable, dès le début. Les pièces dont le FNS dispose déjà n'ont pas besoin d'être produites une seconde fois.

La ligne D1 de la demande prévoit l'option d'un pré-remplissage. Celui-ci est possible lorsque le client a déjà introduit une demande via MyGuichet auparavant. Il s'agit principalement de données plus « stables » dans le temps. Le système reprend alors automatiquement les données de la demande précédente. A ce stade il faut bien sûr insister sur le fait que le client est seul responsable des données fournies. Pour cela, un message expliquant cet automatisme s'impose. Une donnée reprise qui n'est plus exacte doit être corrigée par le client.

Le système sauvegarde automatiquement les données introduites. L'utilisateur peut à tout moment reprendre le remplissage de ses formulaires.

La demande est à signer via eSign par tous les demandeurs adultes en personne ou par personne interposée (tuteur ou mandataire numérique). Les formulaires signés et envoyés existent sous version XML et PDF. Ces deux versions sont transmises en temps réel au FNS. La version XML permet la création automatique d'un dossier de travail sur base des données renseignées par le client (voir chapitre « Backoffice générique »). Le gestionnaire est identifié de façon automatique sur base de la table de répartition des dossiers. Le gestionnaire en charge du dossier reçoit la version PDF dans sa boîte d'entrée dans SEDRIC. La date d'entrée de la demande au FNS doit clairement figurer sur le document. Cette date est particulièrement importante car la date d'entrée de la demande est déterminante pour le début du droit à la prestation. L'acceptation de la pièce dans le dossier attribue, de façon automatique, le statut « clôturé » à cette étape. La version PDF du for-

mulaire signé est également disponible dans l'espace privé MyGuichet du client.

Il arrive de temps en temps que des clients font déjà une nouvelle demande tandis que la première n'a pas encore été clôturée. Ceci est surtout le cas pour les demandes AVC/PE. Le système peut refuser l'établissement d'une nouvelle demande avant la clôture de la précédente.

Les gestionnaires peuvent également utiliser ces nouveaux formulaires digitalisés pour les demandes effectuées sur place dans nos guichets. Cet outil permet de bénéficier des avantages du dossier électronique, comme la collecte de données déjà disponibles et l'établissement automatique du dossier de travail. Vu que le gestionnaire n'est pas le mandataire du client, le gestionnaire imprime la demande finalisée et chaque demandeur adulte la signe manuellement. La demande imprimée contient déjà un code QR permettant au service scanning de l'intégrer dans le système sans devoir passer par l'étape de la création d'une étiquette.

4.2.1.1.2. La demande de modification d'un dossier existant

La demande de modification d'un dossier existant est une démarche qui exige la saisie du numéro de matricule de la personne étant à la base du changement ou de celui de l'attributaire. Les deux approches permettent de trouver aisément le dossier à modifier. En plus, il faut fournir au moins un élément permettant de savoir qu'elle modification il faut effectuer. Cet élément peut consister en une description du changement de la situation et/ou du simple envoi d'une pièce, comme par exemple un nouveau contrat de travail. Le nombre d'informations pouvant être transmises est illimité. La validation de cette démarche se fait de nouveau via eSign. Les informations sont envoyées sous format PDF dans la boîte d'entrée du gestionnaire en charge du dossier. La date d'entrée au FNS est attribuée d'office par le système. Le gestionnaire vérifie si c'est bien lui le destinataire de la demande. Si tel n'est pas le cas, il la transmet au gestionnaire en charge. En acceptant la demande, le gestionnaire attribue de façon automatique le statut " clôturé " à cette étape.

4.2.1.1.3. L'initiative de modification par le FNS

Le FNS contrôle systématiquement si les conditions d'attribution ou de revenus sont encore remplies. Si lors d'un tel contrôle il y a lieu de modifier certains éléments du dossier, le FNS en prend l'initiative.

4.2.1.2. Etape 2 - Dossier de travail

Chaque élément déclencheur provoque la création d'un dossier de travail dans FNSDoss. Pour les **nouvelles demandes**, la création se fait de façon automatique sur base du fichier XML qui est généré lors de la signature et de l'envoi du formulaire. Les données clefs, à savoir les numéros de matricule,

ont été contrôlées par MyGuichet lors de la signature du formulaire. Des matricules inexistantes ou ne correspondant pas aux signataires ne sont pas acceptés par le système. Ainsi, le système n'établit pas de dossier incluant des informations fautives. Le statut « clôturé » est attribué à cette étape lors de la création automatique du dossier de travail.

Celui-ci peut évidemment être modifié et enrichi à tout moment par le gestionnaire lors de l'instruction du dossier.

La **demande de modification** ne crée pas de dossier de travail de façon automatique. Le gestionnaire doit d'abord vérifier s'il y a eu lieu d'effectuer une modification. Ensuite il doit identifier le dossier à modifier car bon nombre de nos clients ont un historique contenant plusieurs dossiers. Le statut " clôturé » est attribué de façon automatique lors de la création manuelle du dossier de travail.

Si **lors d'un contrôle**, le gestionnaire FNS remarque que des conditions d'attribution ou de revenus ont changé, il prend l'initiative d'ouvrir un dossier de travail.

4.2.1.3. Etape 3 - Envoi accusé de réception

Dès l'acceptation de la demande par le gestionnaire, un accusé de réception est généré. Il indique obligatoirement le nom et les coordonnées du gestionnaire en charge du dossier.

4.2.1.4. Etape 4 - Numéro de compte bancaire

Bien que la saisie du numéro de compte bancaire en soi soit une opération simpliste, il faut lui apporter une attention particulière.

Les règles suivantes sont de rigueur :

- Chaque compte bancaire doit être documenté par un relevé d'identité bancaire (RIB). Cependant, sa production n'est pas nécessaire si le FNS peut l'avoir via OO ou s'il est déjà enregistré dans MyGuichet dans la rubrique « Mon profil d'espace/coordonnées bancaires » ou « Mes documents ».

Actuellement, le CTIE effectue des tests avec une banque luxembourgeoise afin d'insérer automatiquement un RIB dans la rubrique « Mes documents » de la personne concernée. Ainsi, le FNS peut être sûr que le RIB n'est pas falsifié.

- Le compte est enregistré dans CCDoss sous le matricule du titulaire du compte et non sous le matricule de quelqu'un d'autre. Le compte d'un tuteur ou curateur ne doit en aucun cas figurer sous le matricule du client dans CCDoss ou vice versa! Il en est de même pour toute autre personne physique (p.ex. conjoint(e), parents, etc.). Lorsque l'attributaire de la prestation ne touche pas lui-même l'argent, mais par

exemple un tuteur, il faut insérer les données du tuteur dans FNSDoss sous la rubrique destinataire. Ainsi l'**attributaire** est bien le bénéficiaire économique, mais le **destinataire** (dans ce cas le tuteur) reçoit l'argent sur son compte.

- Les gestionnaires n'ont pas le droit de saisir un compte bancaire.

Le statut « clôturé » est attribué de façon manuelle après contrôle/saisie du numéro de compte bancaire.

4.2.1.5. Etape 5 - Collection des données et informations via les protocoles OO

Le gestionnaire collecte toutes les données et informations nécessaires à l'instruction du dossier auprès des EP détentrices. Il est envisageable de programmer un assistant électronique qui proposerait au gestionnaire de demander des données, des informations ou des pièces au client. L'information du divorce d'un client est renseigné dans le champ « Etat civil » p.ex. Dans ce cas, l'assistant peut inviter le gestionnaire à vérifier si le FNS dispose déjà du jugement de divorce ou d'autres pièces en relation avec le divorce.

Dans le cas d'un demandeur ayant coché la case A5 « Bénéficiez-vous d'une protection internationale? », le système pourrait proposer au gestionnaire de demander la confirmation auprès du MAI. Ainsi le risque de travailler avec des dossiers incomplets diminue.

Le statut « clôturé » est attribué de façon manuelle. Il peut être remis à « ouvert » lorsqu'il s'avère nécessaire ultérieurement.

4.2.1.6. Etape 6 - Envoi lettre d'information/confirmation et fiche de renseignement pour pièces manquantes

Comme décrit au chapitre 1. « Once only », le client doit obligatoirement être informé de l'échange de données et d'informations le concernant. Par ce même courrier il est invité à confirmer l'exactitude de ses données et informations. Cette information/confirmation est uniquement envoyée dans le cas de données pour lesquelles il existe des doutes.

Pour toutes les pièces manquantes et qui n'étaient pas disponibles via OO, le gestionnaire envoie une fiche de renseignement au client.

Exemple de l'écran de gestion de la fiche de renseignement

Ecran gestion fiche de renseignement			
Pièce(s) demandée(s) (combobox)	Date demande	Réception	Validée
Relevé d'identité bancaire	01.09.2025		✘
Jugement de divorce	01.09.2025	15.09.2025	✓
Contrat de bail et preuve de paiement du loyer (virement bancaire, quittance)	01.09.2025	15.09.2025	✓
Acte d'achat maison sise à ...	01.09.2025	15.09.2025	✓

Message client (messagebox)

Nous avons besoin du relevé d'identité bancaire du demandeur principal, c. à d. de M. XY.

L'écran de gestion de la fiche de renseignement est identique pour le client que pour le gestionnaire. Les dates des différentes communications respectivement de transmission de données doivent y figurer clairement afin de pouvoir retracer, en cas de litige, le flux d'informations.

Dans cet exemple, le gestionnaire avait demandé quatre pièces au client que celui-ci lui a fourni. Lors de l'examen des pièces mises à sa disposition, le gestionnaire a pu en valider trois. La première pièce n'étant pas la bonne, le gestionnaire ne pourra pas l'approuver. Il rédige donc un message au client lui demandant des précisions quant aux pièces restantes à fournir.

Pour lui faciliter le travail, le gestionnaire tient à sa disposition une liste déroulante dans laquelle il trouve les pièces couramment demandées. Afin de rester flexible, il peut évidemment en saisir d'autres à sa guise.

Liste combobox fiche de renseignements
Relevé d'identité bancaire
Procuration pour une gestion financière Contrat de bail
Preuve de paiement du loyer (virement bancaire, quittance)
Certificat d'un organisme compétent ou acte d'achat de votre propriété à l'étranger Informations relatives à votre fortune étrangère
Jugement de divorce
Convention de divorce par consentement mutuel + jugement homologuant la convention de divorce
Acte de liquidation et de partage de la communauté conjugale
Preuve de paiement de la pension alimentaire à titre personnel
Preuve de paiement de la pension alimentaire de(s) (l')enfant(s)
Lettre de l'avocat indiquant que des démarches dans le cadre du divorce sont en cours
Contrat de travail
Lettre de licenciement/démission et une lettre explicative personnelle
Lettre de votre avocat dans l'affaire du licenciement pour faute grave
Lettre de votre avocat dans l'affaire du licenciement abusif
Jugement du tribunal du travail dans l'affaire du licenciement pour faute grave
Jugement du tribunal du travail dans l'affaire du licenciement abusif
Lettre explicative personnelle dans le cadre de ...
Certificat(s) d'inscription aux études secondaires ou supérieures Certificat de grossesse
Certificat médical respectivement le certificat S2 de la CNS accordant une cure ou thérapie à l'étranger
Décision concernant une pension étrangère (vieillesse/survie/invalidité)

4.2.1.7. Etape 7 - Situation recouvrement

Lorsque le client a droit à une prestation du FNS, le gestionnaire vérifie s'il reste encore un solde à récupérer du chef d'anciens trop-payés. Les soldes exigibles au jour du calcul de la prestation due peuvent être consultés par le gestionnaire dans FNSDoss. Le solde exigible correspond à la différence des trop-payés, dont les voies de recours sont épuisées au jour du calcul et les remboursements (retenues sur prestations et virements effectués jusqu' à la veille). Sur base de ce montant et en considération des besoins actuels du client, le gestionnaire prévoit une retenue mensuelle et/ou une retenue unique sur les arrérages. Les données sont mises à disposition du gestionnaire via WS d'Integrix (logiciel de comptabilité du FNS) et tiennent ainsi compte de chaque imputation comptable en temps réel. Un remboursement effectué sur le compte courant du FNS la veille est déjà considéré pour la détermination du solde d'aujourd'hui.

4.2.1.8. Etape 8 - Situation recouvrement PALIM

Dans le cadre de la loi du 26 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le FNS, le gestionnaire vérifie également s'il reste encore un solde en faveur du FNS de la part du débiteur d'une pension alimentaire. Bien que le gestionnaire voie dans FNSDoss que le client est également débiteur d'une pension alimentaire, le solde n'est pas disponible dans FNSDoss. Cette fonctionnalité sera disponible après avoir clôturé la phase 4 du projet Compta. Les phases 3 à 5 du projet Compta consistent dans la mise en œuvre d'un outil de gestion des soldes pour les trois domaines précisés dans le tableau ci-dessous :

Phase	Description	Etat
1	Liquidation avances journalières via FNSDoss	clôturée
2	Réconciliation automatique extraits bancaires	clôturée
3	Gestion soldes recouvrement trop-payés dans FNSDoss	phase finale
4	Gestion soldes recouvrement PALIM dans FNSDoss	ouverte
5	Gestion créances restitutions dans FNSDoss	ouverte

En attendant la clôture de la phase 4, le service PALIM établit un décompte sur demande.

4.2.1.9. Etape 9 - Rédaction rapport et lancement du calcul et du décompte

L'instruction du dossier s'achève par la rédaction d'un rapport qui fournit une vue globale sur la situation du client et soumet une proposition au Président. Le rapport, rédigé dans un système informatique appelé OMS, sert également de source d'informations nécessaires à l'établissement de la décision. Les décisions sont produites de façon automatique et des saisies manuelles ne sont pas prévues.

En même temps, la production d'un calcul et d'un décompte est lancée dans FNSDoss. Ces deux documents sont annexés à la décision afin de fournir les détails nécessaires, tels que :

- Les membres de la communauté et les différents éléments de l'article 5 de la loi Revis
- Les revenus considérés des différents membres
- Le calcul de la mise en compte des revenus
- Le calcul de l'allocation d'inclusion sociale (brut, cotisations, ECI et net)
- Les retenues opérées dans le cadre du recouvrement d'anciens trop-payés et de recouvrement PALIM
- L'établissement du solde à payer/à récupérer.

La production du calcul et du décompte entraîne la création automatique de mandats. On entend ici par mandat l'ordre de payer ou d'annuler un paiement.

4.2.1.10. Etape 10 - Approbation par le chef d'équipe

Sur base des données contenues dans le dossier, le chef d'équipe procède au contrôle et vérifie la conformité des conclusions proposées avec les dispositions légales et procédurales. L'approbation par le chef d'équipe se matérialise par la signature du rapport et par la sanction des mandats.

4.2.1.11. Etape 11 - Prise de décision

Sur base du rapport approuvé à l'aide du système OMS, la cellule Back-office établit la décision.

Le chef d'équipe valide la décision et la transmet au Président ou à un délégué pour signature.

La signature apposée sur la décision est une signature manuscrite. Vu que la décision, accompagnée du rapport et du calcul/décompte doit être numérisée avant l'envoi au client, un code QR y sera apposé lors de l'impression.

Ceci permettra au service scanning de sauter l'étape de la photocopie avant l'envoi de la décision au client.

A ce stade, une signature électronique via eSign est envisageable. Actuellement, l'Association d'assurance accident (AAA) est l'Institution de la sécurité sociale (ISS) qui est la plus avancée en matière de digitalisation. Mais même l'AAA envoie encore ses décisions par lettre recommandée, vu qu'il reste encore pas mal d'aspects juridiques à clarifier. En collaboration avec le CISS, l'AAA est en train d'élaborer un projet visant à introduire la signature électronique conformément aux dispositions de la loi du 4 juin 2025 relative à la signature électronique des actes en matière administrative et portant modification de la loi du 25 juillet 2015 relative à l'archivage électronique. Cette solution serait disponible pour toutes les ISS et le FNS.

4.2.1.12. Etape 12 - Liquidation

Les prestations du FNS, à l'exception de l'accueil gérontologique, sont liquidées au début de chaque mois. Considérant que beaucoup de factures (notamment loyer, prêts, ...) viennent à échéance le 1er du mois, le FNS organise la clôture mensuelle de sorte que le compte du bénéficiaire soit crédité au plus tard le premier jour du mois en question. Les différentes tâches de la liquidation sont exécutés à des dates précises selon un calendrier établi à la fin de l'exercice N-1 et se terminent par la création de virements basés sur les différents mandats et la création des bordereaux de liquidation. Cette dernière étape a comme effet la conversion du dossier de travail en dossier de liquidation et représente la clôture du workflow.

4.2.2. Le workflow externe

Le workflow externe permet au client de suivre les différentes étapes de son dossier en instruction.

Le workflow client pourrait avoir l'aperçu suivant pour une demande quelconque:



Ainsi, le client serait tenu au courant des différentes étapes sur lesquelles il serait envisageable d'effectuer un zoom pour obtenir plus de détails.

Dans le cas de l'ouverture d'un dossier de travail sur initiative du FNS, un workflow externe n'est pas publié, vu qu'une publication pourrait perturber l'instruction.

4.2.2.1. Demande

Cette étape est déclarée clôturée lorsque la demande signée a été délivrée au FNS, c. à d. quasi immédiatement. Un clic sur la checkbox (le point vert dans cet exemple) affiche la demande avec l'(les) annexe(s) transmise(s).

4.2.2.2. Ouverture dossier et envoi accusé de réception

Ces deux étapes peuvent également être clôturées dans un délai assez court et de façon simultanée. Un clic sur la checkbox affiche l'accusé de réception. Pour les démarches MyGuichet, l'accusé n'est plus envoyé par voie postale.

4.2.2.3. Informations sur données échangées et fiche de renseignement

Cette étape correspond à l'étape 6 du workflow interne. C'est l'étape où les interactions entre le client et le FNS sont potentiellement nombreuses.

Au début de cette étape le client doit :

- éventuellement vérifier les données et informations collectionnées
- fournir des pièces, données et informations supplémentaires.

Le client a la possibilité d'effectuer un zoom sur la checkbox. Dans l'exemple de l'étape 6 du workflow interne (point 4.2.1.6.), la checkbox affiche le statut « en cours » car le gestionnaire a demandé quatre pièces, dont il a obtenu trois qu'il a validées. Une pièce n'étant pas la bonne, il a laissé un message avec des précisions relatives à la pièce manquante.

4.2.2.4. Parties impliquées

Organisme	Service / équipe	Ressources supplémentaires
CCSS	équipe MySecu	
CCSS	équipe FNS	1-2 informaticiens
FNS	Méthodologie	Informaticien dédié exclusivement au projet digitalisation (poste A1 déjà autorisé)
FNS	Métiers respectifs	
FNS	Service courrier/scanning	

5. AGENTS INTELLIGENTS AU SERVICE DES AGENTS DE L'ÉTAT

Pour faciliter le travail de nos agents et réduire de façon substantielle le temps de recherche, le FNS pourra utiliser Microsoft Copilot, une IA, que le CTIE met déjà à disposition de l'Administration des contributions. Cette IA est capable de faire des recherches bien ciblées dans les textes législatifs, les procédures ou dans les procès-verbaux du comité- directeur/conseil d'administration.

Dans une première phase, l'utilisation de cet outil est strictement limitée à nos agents, vu que la technologie n'est pas encore à un tel point que l'IA puisse fournir des réponses toujours **exactes, précises** et aussi **complètes** que possibles. Or, comme les réponses données aux clients engagent l'administration du point de vue juridique, celles-ci doivent absolument répondre aux trois critères énoncés ci-avant.

Actuellement, l'IA fournit des réponses qui vont souvent dans la bonne direction, mais qui fournissent seulement un aperçu relativement vague. Il est donc indispensable que l'agent consulte également les sources indiquées par l'IA afin de contrôler l'exactitude de la réponse fournie et de pouvoir la compléter et différencier parmi plusieurs cas de figure.

CONCLUSION

La réalisation des différents projets abordés dans ce document se fera bien sûr progressivement. La mise en œuvre à court terme des quatre mesures les plus importantes, à savoir le principe du « **Once only** », les **démarches MyGuichet** pour les demandes de prestations, la **gestion des congés RE-VIS** et l'**introduction du droit de l'opposition**, est toutefois tout à fait réalisable.

Plus précisément, ces mesures apporteront de nombreux avantages tant pour les clients que pour les collaborateurs.

D'une part, les **clients** profiteront d'une évacuation plus rapide et efficace de leurs dossiers et pourront accéder à des informations sur le suivi de ces derniers en temps réel. D'autre part, la numérisation permettra aux **gestionnaires** de réduire substantiellement le temps de travail à consacrer sur les dossiers simples et leur laissera la possibilité de se concentrer davantage sur les dossiers plus complexes.

Dans l'ensemble, la mise en œuvre des mesures décrites dans le présent mémoire contribuera à faire évoluer le FNS vers une administration moderne, appréciée pour son efficacité et sa rapidité au service de sa clientèle.

GLOSSAIRE / LISTE DES ABRÉVIATIONS

Terme/ abréviation	Description
AAA	Association d'assurance accident
AVC/PE	Allocation de vie chère / Prime énergie
ADEM	Agence pour le développement de l'emploi
CCDoss	Copie du RNPP auprès du CISS
CISS	Département informatique du Centre commun de la sécurité sociale
CTIE	Centre des technologies de l'information de l'État
Démarche MyGuichet	Démarche administrative digitale via MyGuichet
EP	Entité publique (Ministère, administration, établissement public, ...)
eSign	L'outil de signature électronique via Luxtrust, incorporé dans MyGuichet
FNS	Fonds national de solidarité
FNSDoss	Programme de liquidation du FNS
IA	Intelligence artificielle
Integrrix	Logiciel de comptabilité du FNS
ISS	Institution de la sécurité sociale
L28.7.2018	Loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale
MySecu	Equipe responsable auprès du CISS pour la programmation des applications MyGuichet
OMS	Order Management System
ONIS	Office national d'inclusion sociale
OO	Principe « Once only »
PALIM	Prestations en vertu de la loi du 26 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le Fonds national de solidarité
RIB	Relevé d'identité bancaire
RNPP	Registre national des personnes physiques

SEDRIC	S.E.D.R.I.C est l'acronyme pour Système Electronique Documentaire de Recherches Interactives et Collaboratif. C'est une application disponible dans un navigateur internet comme Firefox ou Internet Explorer.
WS	Webservice

BIBLIOGRAPHIE

Projet « Once only »

- Projet de loi 8395 relatif à

la valorisation des données dans un environnement de confiance ;

la mise en oeuvre du principe « Once only » ;

la mise en application de certaines dispositions du règlement (UE) 2022/868 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 portant sur la gouvernance européenne des données et modifiant le règlement (UE) 2018/1724 (règlement sur la gouvernance des données) ;

la mise en application de certaines dispositions du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)

- Présentation PowerPoint « 20250123_Kickoff_REVIS_AVC » du Ministère de la Digitalisation
- 20250730_FNS_Vvalorisation-des-donnees_vf

Mandat numérique

- GU.HON.MINDIG.Mandat Numérique_Presentation FNS.pptx

Echanges client-FNS via MyGuichet

- <https://guichet.public.lu/fr/citoyens/support/aide/tutoriels/citoyens/double-signature-sans-mandat.html>
- <https://guichet.public.lu/fr/citoyens/support/aide/tutoriels/citoyens/double-signature-avec-mandat.html>
- Loi du 4 juin 2025 relative à la signature électronique des actes en matière administrative et portant modification de la loi du 25 juillet 2015 relative à l'archivage électronique
- Loi du 25 juillet 2015 relative à l'archivage électronique

Plateforme Agents intelligents au service des agents de l'État

- Présentation PowerPoint « Agents intelligents au service des agents de l'État » de M. Francesco Librizzi lors de l'eGovDay 2025

TABLE DES MATIÈRES

NORBERT LINDENLAUB

EDITORIAL.....	5
-----------------------	----------

LUC RICCIARDI

LE FONDS NATIONAL DE SOLIDARITÉ. UNE INSTITUTION QUI FÊTE SES 65 ANS ET QUI VEUT SE REFAIRE UNE JEUNESSE.....	7
--	----------

Introduction	7
---------------------------	----------

Partie I - Naissance, jeunesse et adolescence de l'établissement	9
---	----------

1. La situation du Grand-Duché de Luxembourg en 1945	9
2. Premiers efforts	9
3. Vers un « Fonds National de Solidarité pour l'Aide aux Vieux et aux Inaptes au Travail »... ..	10
4. ... qui devient finalement « Fonds national de solidarité »	11
5. Le Fonds national de solidarité et le quartier de la Gare	12
6. Le personnel	13
7. Le « FNS » évolue et diversifie ses missions	13
8. Le Revenu minimum garanti / Revenu d'inclusion sociale	14
9. L'allocation de chauffage / vie chère	16
10. L'avance et le recouvrement des pensions alimentaires	18
11. L'allocation spéciale pour personnes gravement handicapées	19
12. La participation aux frais de l'accueil gérontologique	19
13. Le Forfait d'éducation	21
14. Le revenu pour personnes gravement handicapées	21

Partie II - Le Fonds national de solidarité aujourd'hui	23
--	-----------

1. L'organigramme actuel (été 2025)	23
2. Interactions internes des services	28

3.	L'échange des données et les interactions avec les autres administrations et établissements publics	29
4.	Les défis actuels du Fonds national de solidarité	31
Partie III - Quelques modestes propositions		34
1.	Restructuration de l'organigramme	34
2.	Plus qu'un coup de peinture	35
3.	Le patrimoine immobilier du « FNS »	35
4.	Une zone d'accueil physique plus sûre	36
5.	Archivage	36
6.	Sécurité physique générale	37
7.	Sécurité digitale	37
8.	Relation avec les bénéficiaires	38
9.	Image et rôle du Fonds national de solidarité au sein de la société ...	39
Conclusion		40

NATHALIE REDING

PROPOSITIONS POUR UNE FUTURE RÉFORME DU REVIS.....		47
I.	Introduction	47
II.	Le REVIS en interaction avec d'autres aides sociales	51
III.	Les conditions d'accès	53
1.	La condition de résidence	53
2.	La condition d'âge	53
3.	L'obligation d'inscription comme demandeur d'emploi à l'ADEM	54
4.	L'article 2(1)e)	55
5.	L'article 2(5)b)	57
6.	L'article 2(5)j)	57
7.	L'article 3	59
8.	Harmonisation des régimes de sanction	60

IV. La détermination de la communauté domestique	63
1. Colocation	63
2. Logement intégré	64
3. Personnes recueillies dans une communauté domestique	65
V. Prise en compte de l'obligation alimentaire	67
VI. Révision de la décision d'octroi et restitution de l'allocation d'inclusion	69
1. L'article 29	69
2. L'article 30	69
3. Recours contre le tiers responsable	73
VII. L'ONIS	74
1. Renforcement et élargissement des compétences de l'ONIS	74
VIII. Conclusion	81

ANDRÉ MAILLIET

LA DIGITALISATION DES PRESTATIONS AU FNS	85
Remerciements	85
Introduction	86
1. Le projet « Once only »	88
2. Echanges clients - FNS via MyGuichet	94
2.1. Démarches FNS	94
2.2. Signature électronique	94
2.3. Mandat numérique	95
2.4. Helpdesk clients FNS	96
2.5. Arborescence de l'espace privé client dans MyGuichet	97
2.6. Notification automatique	100
2.7. Sécurité	101
2.8. Plateforme de gestion des congés REVIS	101

2.9. Introduction d'une opposition	102
2.10. Parties impliquées	103
3. Input-Scanning	104
3.1. Fusion services « Courrier » et « Archivage électronique »	104
3.2. Phase de préparation du courrier entrant	104
3.3. Phase de la numérisation du courrier	104
3.4. Phase de la transmission au gestionnaire	104
3.5. Parties impliquées	105
4. Incorporation électronique données	106
4.1. Backoffice générique	106
4.2. Workflow	106
5. Agents intelligents au service des agents de l'Etat	123
Conclusion	124