

Étude de Caritas Luxembourg :
Les transferts sociaux en temps
de rééquilibrages budgétaires

Étude commanditée par



Gréng
Stéftung

caritas
L U X E M B O U R G

et cofinancée par



GREEN EUROPEAN FOUNDATION

R&D



*Étude de Caritas Luxembourg concernant les transferts sociaux
en temps de rééquilibrages budgétaires*

Table des matières

- I Introduction : contexte et objectifs
- II. Budget de l'État : quelques chiffres clés
- III. Transferts : description, coût et analyse
  - Fiche 1. .... Assurance chômage*
  - Fiche 2. .... Assurance accident*
  - Fiche 3. .... Assurance maladie-maternité*
  - Fiche 4. .... Assurance dépendance*
  - Fiche 5. .... Accueil gérontologique*
  - Fiche 6. .... Forfait d'éducation*
  - Fiche 7. .... Revenu minimum garanti*
  - Fiche 8. .... Allocation de vie chère*
  - Fiche 9. .... Prestations familiales*
  - Fiche 10. .... Chèques-service accueil*
  - Fiche 11. .... Aide financière de l'État pour études supérieures*
  - Fiche 12. .... Aides au logement*
  - Fiche 13. .... Primes pour l'assainissement énergétique*
- IV. Conclusions

Cette étude a été commanditée par la Gréng Stéftung et Caritas Luxembourg. Elle a été réalisée par le service Recherche & Développement de Caritas.

Rédaction : Charles Berrang, Nathalie Georges, Robert Urbé

Chapitre I.

Introduction : contexte et objectifs

Depuis quelque temps et en relation manifeste avec la crise de plus en plus de voix se font entendre réclamant une sélectivité sociale plus grande concernant les transferts sociaux. « Sélectivité sociale » et « réformes structurelles » sont devenues des passe-partout dans le discours politique sans que l'auteur dans la majorité des cas ne fasse la moindre allusion à quoi il pense plus précisément. Mais, il est aisé de constater que les arrière-pensées ont clairement pour but des économies à réaliser pour le budget de l'État plutôt que de clamer une plus grande justice sociale. Cependant, rares sont les propositions concrètes où des économies en matière de transferts sociaux seraient possibles.

Et si l'on regarde de plus près les propositions faites par la population suite à la demande du Premier Ministre après la présentation du projet de loi pour le budget de l'État 2013, donc les « propositions nobles », l'on remarque tout de suite qu'elles sont ou bien impossibles à réaliser (couper l'octroi des allocations familiales aux frontaliers p.ex.) ou bien entachées d'un repli sur soi, d'un manque de solidarité voire de xénophobie (réduire l'aide au développement p.ex.).

Durant l'été 2012, l'idée était venue d'analyser concrètement les économies potentielles dans les différents transferts sociaux du système luxembourgeois, ainsi que les conséquences que celles-ci auraient d'une part sur d'autres composantes (impôts, aide sociale,...) et d'autre part sur la vie des gens et plus particulièrement sur la cohésion sociale et la solidarité.

Le fait que deux organisations aussi différentes que Caritas Luxembourg et Gréng Stëftung aient eu simultanément cette même idée, montre le bien fondé de la présente analyse, et les discussions engendrées

par le déficit du budget de l'État pour l'année 2013 en témoignent de son utilité.

L'objet de l'étude

Les transferts sociaux sont organisés en partie en tant qu'assurance et en partie en tant qu'acte de solidarité sociale. Parfois les deux dimensions s'entrecroisent et souvent le financement prévoit des cotisations en fonction du revenu. Le premier objectif des assurances sociales est celui d'instaurer des revenus de remplacement pour ceux qui ont à affronter un risque de vie (maladie, accident, invalidité, chômage, âge élevé,...). Ces revenus de remplacement se basent sur la solidarité de groupes ou nationale et s'orientent parfois moins, parfois plus aux rémunérations touchées avant l'incident en question. Par extension un autre objectif des transferts sociaux est celui de maintenir un degré certain d'équité sociale en instaurant des compléments pour soutenir les personnes disposant de revenus modestes.

Non seulement pour des raisons de légitimation politique il est dès lors évident que, les politiques sociales ne peuvent pas viser uniquement les personnes disposant des revenus les plus faibles. Et pourtant les transferts sociaux ne sont légitimés que pour autant qu'ils assurent, d'une part, les risques sociaux et que d'autre part, la redistribution des revenus opérée joue particulièrement en faveur des plus faibles.

L'analyse présentée ici a comme objectif de dresser un tableau complet (en dehors de l'assurance vieillesse) des mesures comprises communément dans les transferts sociaux et d'évaluer leur impact redistributif, particulièrement en faveur des ménages économiquement plus faibles. Dans un second temps, l'étude présente et discute des potentiels d'économies

pour les différents types de transferts en précisant les préjudices sociaux que ces économies pourraient entraîner : impact sur d'autres transferts sociaux ou sur les impôts, mais surtout les conséquences pour la situation des différentes couches de la population ainsi que sur la cohésion sociale.

La présente recherche se situe clairement dans le court terme, à un moment où un maximum d'économies est recherché pour rééquilibrer le budget de l'État. Nous avons dès lors laissé délibérément de côté des pistes de réflexion qui nécessitent des réformes plus profondes du système des assurances sociales. C'est pour cette raison également que nous n'avons pas inclus dans le périmètre de la recherche l'assurance vieillesse, qui est actuellement discutée dans le contexte d'un projet de réforme. Ceci se justifie d'autant plus que l'influence de ces changements sur le budget de l'État n'est qu'indirecte respectivement ne se montrera pas sur le court terme¹.

Notons ici une certaine difficulté que nous avons rencontrée : alors que nous avons évidemment voulu opérer sur les chiffres les plus récents, parfois ceux de 2011 n'étaient pas encore disponibles, mais surtout les fichiers de l'IGSS pour effectuer des simulations contiennent des données pour les années antérieures à 2009 uniquement. Il a donc parfois été nécessaire d'extrapoler le résultat des simulations, faites sur les données de 2008, sur les chiffres de 2010 ou 2011, voire même 2012, en supposant que l'effet serait sensiblement le même et que la structure des bénéficiaires et donc des dépenses n'aurait pas trop changé depuis 2008. Ce qui dans les cas de l'assurance maladie et de l'assurance accident par exemple est une supposition peu robuste au vu des changements importants introduits par la législation récente.

Néanmoins, nous sommes convaincus que les résultats présentés dans le chapitre III. fiche par fiche selon les différentes catégories de transferts sociaux, ainsi que la conclusion finale au chapitre IV. donnent des pistes à réfléchir et peuvent nourrir la discussion politique autour des finances publiques ô plus difficile en ces temps de crise.

L'équipe « Recherche et développement » de Caritas, équipe pilotée par *Elisabeth Werner* a été chargée de la réalisation de l'étude. Les travaux ont été menés par *Nathalie Georges* et *Charles Berrang*, sous la direction de *Robert Urbé*, porte-parole de Caritas.

Du côté de la Gréng Stéftung, c'étaient surtout *Mike Mathias* et *Abbes Jacoby*, qui ont suivi activement la réalisation des travaux et qui ont également participé aux réunions du comité de pilotage.

Évidemment une telle étude n'est pas possible sans disposer d'un accès aux statistiques socio-économiques en général et à celles des assurances sociales en particulier. Nous avons dès lors très vite recherché le concours du STATEC d'une part et de l'IGSS d'autre part. Aussi bien *Paul Zahlen*, conseiller économique au STATEC que *Raymond Wagener*, directeur de l'IGSS, étaient d'accord pour intégrer le comité de pilotage mis en place et qui s'est réuni 5 fois entre juin et octobre 2012.

Ce qui plus est, *Tom Dominique*, direction et *Marianne Loutsch*, chargée d'études du service statistiques, actuariat et programmation sociale à l'IGSS nous ont accompagnés avec de précieux conseils dans la démarche ; *Marianne Loutsch* effectuant en outre pour nous toutes les simulations de données.

Un très grand Merci à tous les quatre, mais surtout à Madame Loutsch, sans qui cette étude n'aurait pas pu être réalisée.

Finalement c'est avec un grand plaisir que nous remercions la Green European Foundation pour avoir financé une partie des coûts de l'étude, le reste étant supporté par les deux commanditaires Caritas Luxembourg et Gréng Stéftung.

Charles Berrang, Nathalie Georges, Robert Urbé

¹ Notons néanmoins que Caritas a émis en septembre 2011 un avis concernant la réforme du système des pensions.

Chapitre II. Budget de l'État : quelques chiffres clés

Sans vouloir dresser une analyse exhaustive de la situation financière de l'Administration publique, il est important de situer le débat actuel sur les transferts sociaux dans le cadre particulier d'un Budget de l'État en déficit depuis 2008 et des efforts entrepris de redresser ce déficit par différents moyens.

Abstraction faite de tout jugement quant au bienfondé de l'objectif fixé dans le cadre du Pacte européen de Stabilité et de Croissance de prévoir à moyen terme pas de déficit structurel mais un excédant structurel de l'ensemble de l'Administration publique de 0,5% du PIB¹, il est important d'avoir à l'esprit quelques ordres de grandeurs afin de bien situer l'importance financière de telle ou telle mesure sociale.

Les comptes de l'Administration publique comprennent, selon les accords et définitions européens, ceux de l'Administration centrale, des administrations locales et de la Sécurité sociale. Les comptes de l'Administration centrale comprennent les recettes et les dépenses de l'État, des fonds spéciaux de l'État ainsi que de certains services et établissement publics qui sont couverts par l'autorité étatique.

Tableau 1 : Évolution des soldes financiers de l'Administration publique² :

En millions EUR	2008	2009	2010	2011	2012*	2013
Administration publique	1.182,6	-307,2	-331,4	-140,4	-865,9	-684,5
Administration centrale	-68,9	-989,0	-1.015,1	-997,2	-1.648,1	-1.292,9
Administration locale	169,8	-49,0	56,5	31,0	23,2	11,2
Sécurité sociale	1.081,8	730,9	627,2	825,9	759,0	597,2

Note : *Compte prévisionnel

Le tableau récapitulatif des soldes financiers de l'Administration publique indique pour l'Administration centrale un déficit de 1.648 millions EUR en 2012 et de 1.292 millions EUR pour l'année 2013 et des soldes positifs respectifs de 759 et 597 millions EUR pour la Sécurité sociale.

Comment faut-il situer l'ordre de grandeur de ces montants par rapport aux principaux paramètres de notre étude ?

Tableau 2 : Les prévisions budgétaires de l'Administration centrale pour 2013

En millions EUR	2010	2011	2012*	2013
Dépenses	12.288,2	12.732,9	13.975,3	14.222,1
Recettes	11.273,2	11.735,7	12.327,2	12.929,2
Solde	-1.015,1	-997,2	-1.648,1	-1.292,9

Selon le système européen des comptes SEC 95.

Note: *Compte prévisionnel

Le solde négatif des prévisions budgétaires pour la seule Administration centrale représente 13% du budget en 2012 et 10% en 2013. Exprimé par rapport au PIB, il s'agit d'un déficit de l'ordre de 2,8% pour l'année 2013 (estimations d'après Eurostat).

Le déficit de l'Administration centrale est rééquilibré partiellement par le solde positif de la Sécurité sociale. Toujours est-il que le solde global de l'Administration publique s'élève en 2013 probablement à 1,3% du PIB.

1 Voir Gouvernement luxembourgeois (2011), page 9.

2 Projet de budget 2013, document du dépôt, page 22*.

1. Les sources de financement de la Sécurité sociale

Le budget de l'Administration contribue de façon substantielle au financement de la sécurité sociale. Ainsi les recettes les plus importantes de la Sécurité sociale dans son ensemble se présentent de la façon suivante :

Tableau 3 : Les principales sources de financement de la Sécurité sociale (source IGSS)

Recettes 2010	10.463	100%
en millions EUR		
<i>dont</i>		
Contributions du budget de l'État	4.107	39,3%
Cotisations employeurs	2.842	27,2%
Cotisations personnes protégées	2.287	21,0%

Les contributions du budget de l'État sont les plus importantes au niveau :

- des prestations familiales qui sont actuellement financées à 94% pour un montant de 1.095 millions EUR par le budget de l'État ;
- de l'assurance pension qui est financée à 29,4% pour un montant de 1.181 millions EUR par le budget de l'État, et
- de l'assurance maladie qui est financée à 40,7% pour un montant de 850 millions EUR par le budget de l'État.

Ainsi sur les 4.107 millions EUR des contributions du budget de l'État de l'année 2010 pour l'ensemble de la Sécurité sociale, 3.126 millions EUR réservées aux assurances pension, maladie et aux prestations familiales (76%). Cependant ce pourcentage n'est pas particulièrement étonnant étant donné que ces trois domaines de l'assurance sociale représentent également 69,5% de l'ensemble des dépenses.

Tableau 4 : La part de la contribution du budget de l'État dans les recettes de la Sécurité sociale et autres transferts sociaux

Année 2010	Total des recettes en millions EUR	en % du total des recettes de toutes les catégories de transferts sociaux	dont contributions du budget de l'État	en % du total des recettes de chaque catégorie de transferts	en % du total des contributions du budget de l'État aux Assurances sociales
Assurance pensions	4.017,9	38,4%	1.181,9	29,4%	23,9%
Assurance pensions statutaires	1.034,9	9,9%	841,5³	1,3%	17,0%
Assurance maladie	2.088,3	20,0%	850,5	40,7%	17,2%
Assurance dépendance	448,5	4,3%	141,9	31,6%	2,9%
Prestations familiales	1.163,9	11,1%	1.095,4	94,1%	22,1%
Chômage	534,6	5,1%	310,1	58,0%	6,3%
Solidarité nationale	270,4	2,6%	269,9	99,8%	5,4%
Assurance accidents	213,1	2,0%	18,4	8,6%	0,4%
Autres régimes	692,0	6,6%	239,6	34,6%	4,8%
Total	10.463,7	100,0%	4.949,2	47,3%	100,0%

³ Suivant une version amendée de la méthodologie SESPROS, ce chiffre inclut les cotisations de l'État comme employeur en tant que contribution du budget de l'État.

2. Les recettes du budget de l'État

Les recettes du budget de l'État se composent de la façon suivante :

Tableau 5 : Budget de l'État 2013, les recettes

Budget des recettes 2013

A.	Recettes Courantes	Budget soumis 2013	
1	Administration des Contributions directes dont		
1.1	Revenu des Collectivités		
	Impôt général sur le revenu: impôt sur le revenu des collectivités	1.510.000.000	13,70%
	Produit de l'impôt de solidarité prélevé moyennant une majoration de l'impôt sur le revenu des collectivités	113.655.914	1,03%
1.2	Revenu des personnes physiques		
	Impôt général sur le revenu : impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette	690.000.000	6,26%
	Impôt général sur le revenu : impôt retenu sur les traitements et salaires	2.595.000.000	23,54%
	Produit de l'impôt de solidarité prélevé moyennant une majoration de l'impôt sur le revenu des personnes physiques	217.132.196	1,97%
	Impôt général sur le revenu : impôt retenu sur les revenus de capitaux	230.000.000	2,09%
1.3	Autres		
	Impôt sur la fortune	275.000.000	2,50%
	Impôt retenu sur les revenus de l'épargne (non résidents)	50.000.000	0,45%
1.4	Autres recettes des Contributions directes	91.604.246	0,83%
1.5	Impôts indirects	25.353.700	0,23%
2	Administrations des Douanes et Accises		
	Accises sur Tabac et Pétrole	1.275.000.000	11,57%
	Autres	46.755.000	0,42%
3	Administration de l'Enregistrement et des Domaines		
	Taxe sur la valeur ajoutée	2.624.661.000	23,81%
	Taxe d'abonnement sur les titres de société	600.000.000	5,44%
	Droits d'enregistrement	158.000.000	1,43%
	Autres	82.198.000	0,75%
4	Autres Recettes	380.131.797	3,45%
B.	Recettes en capital	57.394.300	0,52%
	Total des recettes courantes et en capital	11.021.886.153	100,00%

De toutes les recettes, seuls le Produit de l'impôt de solidarité est transféré directement au fonds de l'emploi. Ce montant de 330 millions EUR représentant approximativement 3% des recettes du budget de l'État.

3. Les dépenses de la Sécurité sociale dans le budget de l'État

Dans une perspective des dépenses du budget de l'État, il se vérifie que les transferts sociaux constituent une grande partie des dépenses de l'État.

Tableau 6 : Récapitulatif des dépenses de transferts sociaux par Ministère pour 2013

Ministère	Ligne budgétaire	Montant
SÉCURITÉ SOCIALE		2 544 285 742
	Assurance pension contributive	1 343 113 470
	Participation de l'État au financement de l'assurance maladie : cotisations pour prestations en nature	878 241 000
	Participation de l'État au financement de l'assurance dépendance	222 301 272
	Mutualité des employeurs	94 500 000
	Assurance accidents	6 130 000
FAMILLE ET INTÉGRATION		1 626 997 580
	Service d'action socio-familiale. Enfants et adultes	358 621 249
	Fonds national de solidarité	307 854 331
	Participation de l'État au financement des allocations familiales : contribution de l'État.	304 620 000
	Versement par l'État des cotisations dues pour le financement des allocations familiales au titre de l'article 12 de la loi du 17.6.1994 fixant les mesures en vue d'assurer le maintien de l'emploi, la stabilité des prix et la compétitivité des entreprises.	227 333 000
	Prise en charge par l'État du boni pour enfants.	215 866 000
	Participation de l'État au financement des allocations familiales au titre de l'article 22 de la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la Caisse nationale des prestations familiales.	87 864 000
	Prise en charge par l'État de l'allocation d'éducation	68 856 000
	Prise en charge par l'État des indemnités pour le congé parental.	55 983 000
TRAVAIL ET EMPLOI		455 788 110
	Versement au fonds pour l'emploi du produit des impôts de solidarité prélevés moyennant des majorations de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur le revenu des collectivités	330 788 110
	Dotation extraordinaire du fonds pour l'emploi	125 000 000
LOGEMENT		39 500 000
	Aide au logement : subventions d'intérêt	30 000 000
	Aide au logement : primes de construction et d'acquisition	9 500 000
	Somme globale des lignes budgétaires	4 666 571 432

A ces lignes budgétaires, il faut également inclure la contribution de l'État à l'assurance des pensions statutaires qui s'élèvent à 841,5 millions EUR⁴.

4 Pour l'année 2010.

Ainsi, les lignes budgétaires dans le budget 2013 qui se rapportent à des transferts sociaux représentent 5,5 milliards EUR⁵ d'un budget des dépenses total de 11,8 milliards EUR, donc 49,5%.

Les postes les plus importants sont :

- la contribution à l'assurance pension du régime général : 12% du budget total
- la contribution à l'assurance pension des régimes statutaires : 7,5% du budget total
- les prestations familiales : 8,5% du budget total
- la contribution à l'assurance maladie : 7,8% du budget total
- le financement du fonds pour l'emploi : 3,3% du budget total
- les dotations du Fonds national de Solidarité : 2,7% du budget total
- la contribution à l'assurance dépendance : 2% du budget total

Tous ces chiffres sont avancés ici pour permettre de situer les analyses du chapitre III. suivant. L'interprétation des résultats peut ainsi être jointe à une analyse de l'impact des mesures décrites.

4. Les recettes et dépenses par régime de protection sociale

Bien que les assurances pension ne font pas partie de cette étude (voir chapitre I.), il est à noter ici que l'assurance pension des régimes statutaires, couvrant 13.485 personnes en 2010, provoque des dépenses de l'ordre de 1.034,9 millions EUR ce qui équivaut à une moyenne de 76.744.5 EUR par personne, tandis que l'assurance pension du régime général, couvrant en 2010 138.641 personnes, mène à des dépenses de 4.017,9 millions EUR, correspondant à 28.980,60 EUR par personne. Des possibilités d'économies en combinaison avec une plus grande équité peuvent donc être trouvées ici.

Tableau 6 : les recettes et dépenses par régime de protection sociale.

Point concernant les dépenses des prestations en espèces de l'assurance des pensions statutaires (1.006,9 million EUR) → vérification auprès de l'IGSS en cours.

Ce chapitre a été largement conçu par Mike Mathias de la Gréng Stëftung.

⁵ 4,7 milliards EUR additionné des 841,1 millions EUR de la contribution de l'État dans les pensions statutaires.

Chapitre III.

Transferts sociaux : description, coût et analyse

A travers ce chapitre sont décrits et analysés les différents transferts sociaux quant aux économies potentielles et quant aux conséquences de tels changements. Ce chapitre est divisé selon les catégories de transferts sociaux en 13 fiches séparées pour en faciliter la lecture. Une bibliographie et une liste des abréviations communes se trouvent en fin de l'étude.

Fiche 1. .... Assurance chômage

Fiche 2. .... Assurance accident

Fiche 3. .... Assurance maladie-maternité

Fiche 4. .... Assurance dépendance

Fiche 5. .... Accueil gérontologique

Fiche 6. .... Forfait d'éducation

Fiche 7. .... Revenu minimum garanti

Fiche 8. .... Allocation de vie chère

Fiche 9. .... Prestations familiales

Fiche 10. .... Chèques-service accueil

Fiche 11. .... Aide financière de l'État pour études supérieures

Fiche 12. .... Aides au logement

Fiche 13. .... Primes pour l'assainissement énergétique

Chapitre III.

Transferts sociaux : description, coût et analyse

FICHE 1 : L'ASSURANCE CHÔMAGE

1. Description et philosophie de la mesure

Le chômage figure d'après les normes promues par l'Organisation internationale du Travail parmi les risques couverts par la Sécurité sociale pour les travailleurs se trouvant sans emploi pour des raisons indépendantes de leur volonté. Les salariés sans emploi, les jeunes qui à la fin de leurs études se trouvent sans emploi, les indépendants qui ont dû cesser leur activité et qui sont à la recherche d'un emploi rémunéré lorsqu'ils sont sans emploi, toutes ces catégories, sont susceptibles de prétendre aux prestations de chômage, pourvu qu'elles résident sur le territoire et peuvent justifier d'un numéro de sécurité sociale luxembourgeois.

Les conditions à remplir pour pouvoir bénéficier de prestations sont les suivantes :

- être inscrit comme demandeur d'emploi ;
- être chômeur involontaire ; aucune indemnisation n'est due en cas de démission sans motif valable, convaincant ou exceptionnel, de résiliation du contrat d'un commun accord avec l'employeur, de licenciement pour faute grave ;
- être âgé entre 16 et 64 ans ;
- être apte au travail, disponible pour le marché de l'emploi et prêt à accepter tout emploi approprié ;
- remplir la condition de stage¹ :
  - o Salariés : avoir été occupé pendant 26 semaines au moins (à raison d'au moins 16 heures par semaine) par un ou plusieurs employeurs au cours des 12 mois précédant le jour de l'inscription comme demandeur d'emploi (il existe des possibilités de prolongation de la condition de stage) ;

- o Jeunes chômeurs (âgés de moins de 21 ans) : aucune condition de stage mais l'inscription en tant que demandeur d'emploi doit être effectuée dans les 12 mois suivant la fin de la formation ;
- o Indépendants : avoir exercée une activité professionnelle pendant minimum 6 mois avant l'enregistrement en tant que demandeur d'emploi, et justifier d'au moins deux ans d'affiliation auprès des organismes de sécurité sociale luxembourgeois ;
- ne pas refuser un emploi approprié ou une mesure active proposée.

Les travailleurs frontaliers ne peuvent pas obtenir de prestations de chômage dans le pays de leur emploi. Ainsi, les personnes concernées ayant travaillé au Luxembourg mais résidant à l'étranger deviennent chômeurs indemnisés dans leurs pays de résidence. Par conséquent, ils doivent se mettre en contact avec les organismes compétents dans leur pays de résidence. Les travailleurs frontaliers au chômage complet bénéficient des prestations de chômage selon la législation de l'État de résidence, sans distinction liée à la localisation de leur dernier emploi, et selon les barèmes de cet État de résidence.

En revanche, les travailleurs frontaliers qui le désirent peuvent – en dehors de leur inscription en tant que demandeur d'emploi dans leur pays de résidence – déposer également leur curriculum vitae à l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM). En vue d'activer leurs recherches d'offres d'emploi appropriées, ils peuvent consulter, lors de leur passage à l'ADEM, des bornes installées dans l'espace rez-de-chaussée. Un dossier leur est ouvert dans l'application informatique.

Par conséquent, les chômeurs frontaliers ne sont pas repris dans les statistiques concernant le chômage au Luxembourg, même s'ils ont déposé leur CV à l'ADEM.

2. Nombre de bénéficiaires et leurs caractéristiques socio-économiques

Au 30 septembre 2012, 14.706 personnes résidentes étaient inscrites à l'ADEM en tant que demandeurs d'emploi, disponibles et non affectés à une mesure pour l'emploi, le taux de chômage s'établissant à 6,1%. Parmi celles-ci 6.196 personnes ont bénéficié de l'indemnité de chômage complet, soit 42,13%. Au même moment, 4.637 personnes étaient affectées à une mesure pour l'emploi. Les femmes représentent 45,8% de la population totale des demandeurs d'emploi.

Ci-dessous un tableau récapitulatif de la répartition des demandeurs d'emploi selon l'âge :

Âge	%
<25	14,1%
25 - 29	10,9%
30 - 39	23,9%
40 - 49	26,4%
50 - 59	21,9%
60 et +	2,8%

Source : Bulletin luxembourgeois de l'emploi N°09 – Septembre 2012

Nombreux chômeurs inscrits à l'ADEM ont un niveau de formation faible : 45,0% des inscrits n'ont que la scolarité obligatoire. Par contre, seulement 15,6% des chômeurs ont atteint un niveau supérieur de formation (études universitaires).

Niveau de formation scolaire :

	Hommes	%	Femmes	%	Total	%
1. Niv. Inf.	3.734	46,9%	2.881	42,8%	6.615	45,0%
2. Niv. Moy.	2.655	33,3%	2.426	36,0%	5.081	34,5%
3. Niv. Sup.	1.207	15,1%	1.083	16,1%	2.290	15,6%
4. Non préc.	371	4,7%	349	5,2%	720	4,9%
Total	7.967	100,0%	6.739	100,0%	14.706	100,0%

Source : Bulletin luxembourgeois de l'emploi N°09 – Septembre 2012

3. Coût de l'assurance chômage

En 2010, les dépenses courantes de l'assurance chômage ont dépassé les recettes courantes. Il en résulte un déficit de 185,6 millions EUR pour l'exercice 2010.

Tableau : récapitulatif des dépenses courantes 2010 (en million EUR)

	DÉPENSES
Exercice	2010
I. DÉPENSES GÉNÉRALES	
A. Indemnités de chômage (dépenses nettes)	
1. Chômage complet	193,43
2. Chômage partiel	28,21
3. Chômage intempéries et chômage accidentel ou technique involontaire	18,36
Sous-total A :	239,99
B. Chômage des jeunes (dépenses nettes)	10,26
C. Actions en faveur de l'emploi (dépenses nettes)	
1. Dépenses sans cofinancement communautaire	177,43
2. Initiatives sociales en faveur de l'emploi	42,36
3. Dépenses avec cofinancement communautaire	2,64
Sous-total C :	222,43
D. Section spéciale (Formation)	23,15
Total I :	495,84
II. DÉPENSES LIÉES AU SECTEUR DE LA SIDÉRURGIE	34,81
III. REMBOURSEMENT COMPTABLES EXTRAORDINAIRES	3,92
TOTAL GÉNÉRAL :	534,57

Source : Rapport d'activité 2010 du Ministère du Travail et de l'Emploi ; données au 14 mars 2011

3.1 Détails concernant le chômage complet

Les dépenses pour le chômage « complet » représentent 193,4 millions EUR pour l'année 2010 selon le rapport d'activité 2010 du Ministère du Travail et de l'Emploi, ce qui signifie qu'un mois équivaut en moyenne à 16,1 millions d'euros. 7.522 chômeurs indemnisés étaient dénombrés au mois de décembre 2010. En se basant sur ce nombre il est possible d'estimer un coût du chômage mensuel de 2.142,6 EUR par personne.

En règle générale, le montant de l'indemnité de chômage correspond à 80% du salaire brut moyen des 3 derniers mois (y compris indemnités pécuniaires de maladie et primes et suppléments courants) ou 85% du salaire brut antérieur si le chômeur est bénéficiaire d'une modération d'impôt pour charge d'enfant(s) pendant toute la durée d'indemnisation. Si l'indemnité de chômage correspond en principe à 80% du salaire brut antérieur, elle est cependant plafonnée en ce sens qu'elle ne peut pas dépasser 2,5 fois le salaire social minimum.

3.2 Détails concernant le chômage partiel

Le Ministère du Travail et de l'Emploi accorde des subventions aux employeurs qui, plutôt que de procéder à des licenciements, s'engagent à maintenir la relation de travail de leur personnel et à leur verser une indemnité de compensation pour les pertes de rémunération. Lors de sa réunion du 24 octobre 2012, le Comité de conjoncture a avisé favorablement 37 demandes de chômage partiel. Dans les entreprises concernées, sur un effectif total de 5.486 personnes, 4.031 salariés travailleront à horaire réduit.

3.3 Informations concernant les actions en faveur de l'emploi

Le terme « Action en faveur de l'emploi » regroupe 50 actions diverses en trois sous-groupes :

- C.1. Dépenses sans cofinancement communautaire
- C.2. Initiatives sociales en faveur de l'emploi
- C.3. Dépenses avec cofinancement communautaire

Nous y trouvons entre autres les stages de réinsertion professionnelle (C.1.), les aides à la création d'entreprises par des chômeurs indemnisés (C.1.), Forum pour l'emploi (C.2.), Proactif (C.2.), Objectif Plein Emploi (C.2.) et Caritas – Projet FORMAfex (C.3.).

3.4 Répartition des prestations versées (en 2008)

En se basant sur les données de 2008 nous remarquons que la grande majorité des prestations versées va aux ménages fiscaux¹ ayant un revenu équivalent inférieur à 2x le salaire social minimum (94,52%).

Revenu équivalent du ménage	Pourcentage des ménages bénéficiaires des prestations en 2008
pas de revenu	0,09%
>0-1 SSM	49,41%
>1-2 SSM	45,02%
>2-3 SSM	4,63%
>3-4 SSM	0,60%
>4-5 SSM	0,13%
>5 SSM	0,12%
Total	100,00%

Source : IGSS

3.5 Financement du Fonds pour l'emploi

Le Fonds pour l'emploi est alimenté par :

- la contribution sociale prélevée sur les carburants²,
- les cotisations patronales théoriques égales à zéro pour les employeurs privés³,
- l'impôt de solidarité, à charge des personnes physiques et représentant 4% de l'impôt sur le revenu (6% au-delà d'un revenu supérieur à 150.000 EUR en classe 1 et 1a ou 300.000 EUR en classe 2),
- l'impôt de solidarité, à charge des collectivités et s'élevant à 5% de l'impôt sur le revenu,
- une dotation annuelle à charge du budget de l'État.

1 Le ménage fiscal est reconstitué à partir du fichier signalétique du centre commun (UDS), et des fichiers de l'IGSS sur les allocations familiales et les affiliations (co-assurés). Un ménage fiscal est formé par une personne principale, éventuellement son conjoint par mariage, et des enfants à charge (enfants pour lesquels le ménage touche des prestations familiales). A noter que 2 personnes vivant ensemble, mais sans être mariées ne sont pas comptées comme 1 ménage à 2 personnes, mais comme 2 ménages à 1 personne.

2 Les produits énergétiques ci-après utilisés comme carburants, qui sont mis à la consommation dans le pays et destinés à l'alimentation des moteurs de véhicules circulant sur la voie publique sont soumis à un droit d'accise autonome additionnel dénommé contribution sociale fixée aux taux suivants par 1.000 litres à la température de 15°C : a) Essence au plomb : 138,17 EUR, b) Essence sans plomb avec une teneur en soufre de moins de 50 mg/kg : 138,17 EUR, c) Gasoil avec une teneur en soufre de moins de 50 mg/kg : 31,20 EUR.

3 Par la Loi du 1er juillet 1983 concernant des mesures de nature à favoriser la restructuration et la modernisation de la sidérurgie ainsi que le maintien de la compétitivité générale de l'économie (Mém. A 48 du 1.7.1983, pages 1133 ss) ce taux a été réduit à zéro pour cent à partir du 1.1.1984.

Tableau : récapitulatif des recettes courantes 2010
(en millions EUR)

	RECETTES
Exercice	2010
A. Alimentation courante	
Contribution sociale prélevée sur les carburants	131,54
Impôts de solidarité :	
a) collectivités	60,81
b) personnes physiques	67,72
Total A :	260,07
B. Remboursements de dépenses	38,93
C. Dotation extraordinaire	50,00
TOTAL GÉNÉRAL :	349,00

Source : Rapport d'activité 2010 du Ministère du Travail et de l'Emploi ; données au 14 mars 2011

4. Identification d'économies potentielles et de leur impact

- Structure des ménages ayant eu une prestation de chômage en 2009

Ménage fiscal en 2009	% des ménages fiscaux résidents (actifs)	% des ménages bénéficiaires de l'indemnité chômage
1 adulte seul (1 0 ou 1A0)	44%	40%
1 adulte + 1 enfant	4%	4%
1 adulte + 2 enfants	2%	2%
1 adulte + 3 enfants ou plus	1%	0%
2 adultes mariés sans enfants (2 0)	17%	19%
2 adultes + 1 enfant	12%	14%
2 adultes + 2 enfants	14%	13%
2 adultes + 3 enfants	5%	6%
2 adultes + 4 enfants ou plus	1%	2%

Source : SPAFIL, IGSS

Une possibilité d'économie proposée : Diminuer d'un mois la période maximale d'indemnité de chômage.

La réduction d'un mois de la période d'indemnité de chômage n'entraînera pas un gain net car bon nombre de bénéficiaires en fin de droits auront droit entre autres au RMG. L'estimation du nombre de bénéficiaires est

très difficile à cause des critères d'éligibilité, de la structure du fichier des données (SPAFIL) et d'une éventuelle reprise anticipée du travail pour certains chômeurs.

Tous les ménages ne sont pas éligibles pour le RMG. Or comme le démontre le tableau ci-dessus 41% des bénéficiaires de l'indemnité de chômage en 2009 ont eu un ou plusieurs enfants à charge (contre 28% de la population active!) et de ce fait la probabilité qu'ils obtiennent le RMG est élevée. Cette indemnité varie selon la composition du ménage. Il est même possible que le montant du RMG soit plus élevé que les indemnités de chômage (ces bénéficiaires pouvaient recevoir auparavant en sus de leur indemnité de chômage un complément RMG).

Concernant les chômeurs étant dans une procédure de reclassement externe, la réduction de la durée d'indemnisation du chômage d'un mois sera immédiatement compensée par le bénéfice anticipé d'une indemnité d'attente.

Il est important de souligner qu'une partie des chômeurs font une demande pour le RMG dès leur inscription au chômage. La réduction de la période de l'indemnisation n'aura aucune influence sur les bénéficiaires concernés

5. Conclusion

La réduction de la période d'indemnité de chômage diminuerait effectivement les dépenses de l'assurance chômage, mais entraînerait une augmentation au niveau des dépenses du RMG.

Chapitre III.

Transferts sociaux : description, coût et analyse

FICHE 2 : L'ASSURANCE ACCIDENT

1. Description et philosophie de la mesure

L'assurance accident couvre les maladies professionnelles, les accidents du travail et les accidents de trajet et ceci aussi bien pour les résidents que pour les frontaliers. La loi définit l'accident du travail (ou professionnel) comme celui qui est survenu à un assuré par le fait du travail ou à l'occasion de son travail et l'accident de trajet celui survenu sur le trajet d'aller et de retour. Les dépenses de l'assurance obligatoire sont financées par des cotisations à charge des employeurs et des assurés non-salariés.

Jusqu'en 2010, les cotisants étaient répartis sur 21 classes en fonction de la nature de l'activité assurée. Pour chaque classe, l'Association d'assurance contre les accidents (AAA) fixait annuellement un taux de cotisation différent variant entre 0,45 et 6%. La loi du 17 décembre 2010 a réorganisé la solidarité entre les différents secteurs économiques au Luxembourg, notamment par l'introduction d'un taux unique de cotisation à l'assurance accident pour tout type d'activité.

Deux lois intervenues en 2010 ont apporté des modifications majeures à l'assurance accident :

- la loi du 12 mai 2010 portant réforme de l'assurance accident a fusionné à partir du 1er juin 2010 les sections industrielle et agricole de l'assurance accident, en a supprimé l'assemblée générale et a réformé en profondeur l'indemnisation de l'assurance accident. Ce dernier volet de la réforme étant entré en vigueur le 1er janvier 2011 ;
- la loi du 17 décembre 2010 a introduit un taux de cotisation unique dans l'assurance accident à partir

de l'exercice 2011. Ainsi, le régime général de l'assurance accident est financée solidairement par les cotisants quel que soit le risque d'accident inhérent à l'activité qu'ils exercent. Le comité directeur de l'Association d'assurance accident fixe désormais chaque année un taux de cotisation unique pour l'exercice à venir qui est publié au Mémorial après approbation par le Ministre de la Sécurité sociale. Il a été fixé à 1,15 pour cent pour l'exercice 2011. Ce taux a été reconduit pour l'exercice 2012 par arrêté ministériel du 12 décembre 2011.

A partir du 1er janvier 2011, une victime d'un accident de travail ou d'une maladie professionnelle peut prétendre à deux types distincts d'indemnisation, à savoir, une indemnisation des dégâts matériels et une indemnisation personnalisée des dommages corporels patrimoniaux et extrapatrimoniaux.

1.1 Dégâts matériels

En ce qui concerne le dégât causé au véhicule utilisé au moment de l'accident, l'exigence d'une lésion corporelle a été abandonnée et l'ancien seuil de 2,5 fois le salaire social minimum a été remplacé par un plafond d'indemnisation. Ce plafond s'élève à 5 fois le salaire social minimum lorsqu'il s'agit d'un accident de trajet et à 7 fois le salaire minimum lorsqu'il s'agit d'un accident de travail. En contrepartie, une franchise fixée à 2/3 du salaire social minimum a été introduite. Seuls les dégâts aux véhicules automoteurs provenant d'accidents survenus sur la voirie publique seront indemnisés. Quant aux dégâts matériels accessoires (exemples : montre, parapluie, sac à main, etc.) induits par l'accident, le plafond d'indemnisation fixé antérieurement à 2,5 fois le salaire social minimum

(SSM) a été abandonné ; cependant, l'existence d'une lésion corporelle continue à être exigée pour bénéficier d'une indemnisation par l'assurance accident.

1.2 Dommages corporels patrimoniaux

Les prestations en nature (les soins médicaux, les médicaments, les traitements, les frais de transport ou les prestations de l'assurance dépendance) et les prestations en espèces visent à compenser une perte de revenu. Une victime d'un accident ou d'une maladie professionnelle pourra bénéficier :

- d'une indemnité pécuniaire de maladie compensant l'intégralité de la perte de revenu pendant une période maximum de 52 semaines d'incapacité de travail ;
- d'une rente complète en cas d'incapacité totale de travail visant à compenser une perte de revenu à partir de l'expiration du droit à l'indemnité pécuniaire de maladie. Le montant de cette rente est, en principe, calculé en fonction du revenu cotisable des 12 mois précédant l'accident ou la maladie professionnelle (et non plus à raison de 85,6% de ce revenu) ;
- d'une rente partielle en cas de perte partielle de revenu suite à des séquelles liées à l'accident ou à la maladie professionnelle : contrairement à l'ancien régime, la victime peut uniquement prétendre à cette rente en cas de détermination d'un taux d'incapacité permanente et si cette incapacité implique une perte de revenu. Afin de bénéficier de cette rente, la victime doit notamment :
  - o avoir un taux d'incapacité permanente de 10% au moins, au moment de la consolidation des séquelles ;
  - o avoir une perte de revenu cotisable d'au moins 10% au cours d'une période de référence de 12 mois suivant la consolidation.
- d'une rente d'attente : en cas d'incapacité pour exercer son dernier poste de travail ou régime de travail, le salarié victime peut prétendre à une rente d'attente en cas de reclassement externe.

1.3 Dommages corporels extrapatrimoniaux

L'indemnisation des préjudices extrapatrimoniaux

permet d'indemniser les souffrances de la victime faisant face à une incapacité partielle ou totale permanente. Une victime pourra dorénavant bénéficier, sur demande :

- d'une indemnité pour préjudice physiologique et d'agrément visant à réparer la perte de qualité de vie en raison des séquelles souffertes, ainsi que la perte de valeur sur le marché du travail. Le montant correspond à un forfait déterminé en fonction du taux d'incapacité de travail définitif et peut être versé, selon le taux d'incapacité, soit sous forme de capital, soit sous forme de rente mensuelle ;
- d'une indemnité pour préjudice moral visant à indemniser les douleurs physiques endurées jusqu'à la consolidation des blessures et correspondant à l'allocation d'un montant forfaitaire déterminé suivant une échelle des douleurs endurées ;
- d'une indemnité forfaitaire pour le préjudice esthétique subi visant à réparer les séquelles physiques entraînant une altération de l'image de la victime. Le montant est également déterminé en fonction d'une échelle prenant en considération la gravité des préjudices.

1.4 Dédommagement des proches

Les proches ont droit à une indemnisation pour préjudice patrimonial et extrapatrimonial. Suite à la réforme, le nombre des bénéficiaires est restreint et le mode de calcul de l'indemnisation a changé. Lorsqu'un assuré décède suite à une maladie professionnelle déclarée ou à un accident du travail / de trajet survenu à compter du 1er janvier 2011, ses proches peuvent demander auprès de l'AAA une rente de survie (préjudice patrimonial) et une indemnité pour préjudice moral (préjudice extrapatrimonial) :

- L'indemnisation du préjudice patrimonial consiste en un versement d'une rente de survie. Elle correspond à un complément de la pension de survie, comme si l'assuré avait continué à travailler jusqu'à 65 ans. L'assuré doit être décédé avant l'âge de 65 ans. Le bénéfice de la rente se limite au conjoint ou au partenaire et aux enfants survivants (qu'ils soient légitimes, adoptifs ou naturels). Le montant de la rente de survie diffère pour le conjoint, le partenaire

et pour les enfants. Le montant de la rente de survie varie en fonction de l'âge de l'assuré au moment de son décès.

- L'indemnisation du préjudice extrapatrimonial consiste en une indemnité pour préjudice moral visant à compenser la douleur engendrée par la perte d'un proche. Les bénéficiaires en sont le conjoint ou le partenaire survivant, l'enfant (légitime, naturel ou adoptif), les père et mère et toute personne ayant vécu en communauté domestique avec le défunt pendant plus de 3 ans. Le montant de l'indemnité correspond à un forfait dont le montant varie en fonction du bénéficiaire et du bénéfice ou non d'une rente de survie. Ce forfait fait l'objet d'un versement unique et ne peut en aucun cas dépasser 31.673 EUR.

2. Nombre de bénéficiaires et leurs caractéristiques socio-économiques

L'ensemble des salariés est assuré obligatoirement contre les accidents du travail et les maladies professionnelles y compris les fonctionnaires et employés de l'État, des communes et des établissements publics, les personnes y assimilées ainsi que les personnes qui exercent au Grand-Duché de Luxembourg pour leur propre compte une activité professionnelle artisanale, commerciale ou libérale. L'assurance accident gère pour le compte de l'État les régimes spéciaux couvrant entre autres les écoliers, élèves et étudiants, y compris dans le cadre de leurs activités périscolaires. Sont aussi prises en compte les personnes exerçant une activité à titre bénévole au profit de services sociaux agréés par l'État.

Selon les statistiques de l'association d'assurance accident sur les accidents du travail, de trajet et sur les maladies professionnelles, 32.563 accidents ont été déclarés en 2011 dont 25.610 (78,6%) pour le régime général et 6.953 (21,4%) pour les régimes spéciaux. 14 personnes ont été victimes d'accidents mortels.

Parmi les cas déclarés au régime général, 74,5% (19.080 cas) concernent des accidents de travail proprement dits, 24,1% (6.171 cas) des accidents de trajet et 1,4% (359 cas) des maladies professionnelles.

3. Coût de l'assurance accident

Les chiffres 2011, qui font suite au changement législatif, ne sont pas encore disponibles. Une présentation des résultats de l'exercice 2010 est néanmoins effectuée ci-après afin d'avoir un aperçu des sommes concernées par cette assurance.

L'assurance accident a connu un déficit de 11,8 millions EUR en 2010 (5,4% des dépenses). Ci-dessous deux tableaux récapitulent les dépenses et les recettes de l'assurance accident en 2010.

Tableau : récapitulatif des dépenses courantes 2010 :

Exercice 2010	Dépenses (millions €)	%
Frais d'administration	10,62	4,9%
Prestations en espèces	164,71	76,4%
Indemnités pécuniaires	28,6	13,3%
Rentes	101,99	47,3%
Rachats et autres	34,12	15,8%
Prestations en nature	36,69	17,0%
Dépenses diverses	3,61	1,7%
Total	215,63	100,0%

Source : Rapport général sur la Sécurité sociale 2010

Tableau : récapitulatif des recettes courantes 2010 :

Exercice 2010	Recettes (millions €)	%
Cotisations	173,85	85,3%
Participation de l'État	17,98	8,8%
Produits financiers et recettes diverses	11,96	5,9%
Total	203,79	100,0%

Source : Rapport général sur la Sécurité sociale 2010

4. Identification d'économies potentielles et de leur impact

La grande avancée de la réforme de l'assurance accident est de distinguer entre le remplacement de la perte de revenu et le dédommagement de la perte de qualité de vie. Si ce dernier est maintenu jusqu'à la fin

de la vie, le premier n'est considéré que jusqu'à l'âge de la retraite et pleinement cotisable (afin d'établir la pension). Il y a de ce point de vue un réel progrès en termes de coûts et d'équité. A l'avenir les prestations se réduiront sans léser véritablement les personnes concernées.

Les modifications de l'assurance accident, entrées en vigueur en grande partie au 1er janvier 2011, ont apporté un certain nombre de changements dans le système d'indemnisation des victimes. Le rapport annuel 2011 de l'assurance accident n'est pas encore disponible. Il est donc difficile d'évaluer la pertinence de ce changement législatif et de proposer des possibilités d'économies.

Néanmoins nous avons entamée une réflexion concernant des économies potentielles sur les dégâts matériels en se basant sur les données de l'année 2010. Selon le rapport général sur la sécurité sociale 2010, le montant des dédommagements pour des dégâts matériels s'élevait à 3.427.450,10 EUR.

Ci-dessous un tableau hypothétique qui croise cette somme avec le revenu équivalent mensuel des ménages en 2008 :

Revenu équivalent mensuel 2008	% des ménages	Répartition dégât matériel (2010)
pas de revenu	2,1%	71 976,45 €
>0-1 SSM	25,0%	856 862,53 €
>1-2 SSM	53,2%	1 823 403,45 €
>2-3 SSM	15,0%	514 117,52 €
>3-4 SSM	3,2%	109 678,40 €
>4-5 SSM	0,9%	30 847,05 €
>5 SSM	0,7%	23 992,15 €
Total	100,00%	3 427 450,10 €

L'hypothèse proposée est de supprimer le remboursement des dégâts matériels pour les ménages atteignant un seuil de revenu supérieur à 3x le SSM. Cette proposition amènerait une économie potentielle d'environ 164.000,00 euros, ce qui représente une somme modeste en comparaison avec le déficit de 11,8 millions EUR enregistré en 2010.

5. Conclusion

La parution prochaine des résultats financiers de l'assurance accident éclairera sur les effets des modifications du système d'indemnisation des victimes. En attendant il faut noter que baser le niveau des dédommagements sur le revenu équivalent des ménages pour effectuer des économies sur l'indemnisation des dégâts matériels n'aurait que peu d'effet.

Ceci est d'autant plus vrai qu'une suppression du remboursement des dégâts pour des ménages disposant d'un revenu relativement plus élevé va à l'encontre du principe de l'assurance.

Il faudrait à cet égard également rappeler que la réforme de l'année 2010 a introduit l'idée d'une solidarité généralisée en adoptant un taux unique pour tous les types d'activités, il n'y a donc pas lieu de revenir maintenant sur ce principe.

Chapitre III.

Transferts sociaux : description, coût et analyse

FICHE 3 : L'ASSURANCE MALADIE-MATERNITÉ

1. Description et philosophie de la mesure

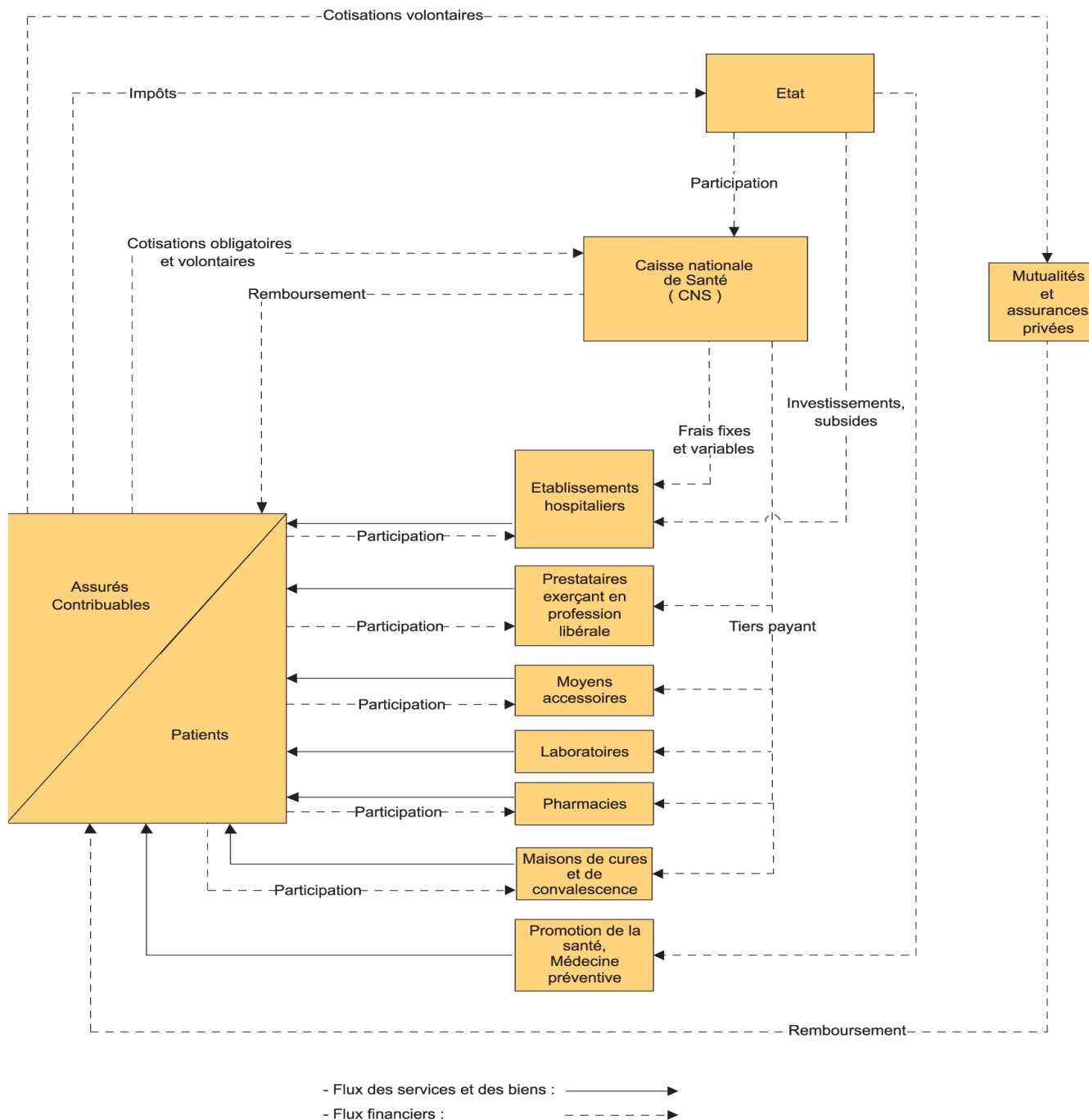
Toutes les personnes qui ont au Luxembourg une occupation professionnelle à titre de salarié ou d'indépendant sont inscrits obligatoirement à l'assurance maladie et maternité (ceci vaut donc pour les résidents aussi bien que pour les frontaliers). Il en est de même pour les personnes bénéficiant d'un revenu de remplacement et les bénéficiaires du revenu minimum garanti qui ne bénéficient pas d'une protection à un autre titre, par exemple si un complément RMG est accordé à un bénéficiaire de pension. Par ailleurs sont assujettis à cette assurance pour autant qu'ils n'aient pas de protection en tant que membre de famille (co-assuré), les étudiants poursuivant leurs études au Luxembourg (résidents ou frontaliers dont les parents occupent un emploi au Luxembourg), ainsi que les enfants mineurs et les infirmes, catégories pour lesquelles une prise en charge des cotisations afférentes par l'État est possible.

Deux lois récentes ont modifié profondément l'organisation et le financement de l'assurance maladie-maternité. Il s'agit de :

1. La loi du 13 mai 2008, qui a introduit le statut unique et la continuation de la rémunération en cas de maladie pour tous les travailleurs salariés du secteur privé à partir du 1er janvier 2009. Cela a eu comme conséquence une profonde modification de la gestion « prestations en espèces » de l'assurance maladie.
2. La loi du 17 décembre 2010 qui a réformé le système des soins de santé. Ainsi, à partir de 2011, le financement de l'assurance maladie est assuré

par un taux de cotisation unique (5,60% avec une majoration de 0,5% pour les assurés ayant droit à une prestation en espèces) pour toutes les charges de l'assurance maladie-maternité. L'autre modification majeure concerne les prestations de maternité, qui ont été intégrées dans le régime général à partir de 2011. Depuis, elles ne sont plus financées directement par l'État qui intervient seulement au niveau des cotisations (40% des cotisations) dans le financement de l'assurance maladie dans son ensemble.

Le schéma suivant retrace l'organisation actuelle et le financement des soins de santé au Luxembourg :



Source: IGSS Luxembourg 2011.

2. Nombre de bénéficiaires et leurs caractéristiques socio-économiques

En 2010, la Caisse nationale de Santé (CNS) a remboursé en moyenne annuelle et par personne, un montant de 2.949 EUR pour les soins de santé. Les écarts dans la répartition entre les différentes prises en charge par personne sont considérables :

- la moitié des personnes a bénéficié d'un remboursement inférieur à 882 EUR ;
- 79% des personnes ont touché un montant inférieur à la moyenne annuelle de 2.949 EUR ;
- 2% des patients (soit 9.186 personnes) ont eu des remboursements supérieurs à 22.322 EUR. Les frais d'hospitalisation sont proportionnellement élevés pour ces patients par rapport à l'ensemble des patients ;
- le remboursement le plus élevé pour une seule personne en 2010 était de 579.414 EUR.

Le nombre d'admissions pour 100.000 habitants s'élève en 2010 en moyenne générale à 15.607 cas (population protégée résidente).

Le taux d'absentéisme total était de 3,4% en 2010. La durée des épisodes de maladie pour les personnes actives a atteint en moyenne 8,3 jours civils en 2010. Cependant 47,6% des personnes actives ne devaient supporter aucun épisode de congé de maladie. Ainsi, le nombre moyen d'épisodes de maladie en 2010 était égal à 2,5 par personne ayant été malade.

Les soins de maternité lors d'un accouchement à l'hôpital sont pris en charge directement par l'État jusqu'en 2010. Le nombre total des accouchements remboursés par l'assurance maladie-maternité était de 5.340 en 2010.

6.021 femmes ont bénéficié d'un congé de maternité se terminant en cours de l'année 2010. 4,3% des femmes actives ont bénéficié d'un congé de maternité. 38% des femmes concernées ont également bénéficié d'une dispense de travail pour femme enceinte. 80,8% des accouchements ont été suivis d'une période d'allaitement.

3. Coût de l'assurance maladie-maternité

En 2010 l'assurance maladie-maternité a connu un déficit des opérations courantes de 4,8 millions EUR et en 2011 l'excédent a atteint 78,3 millions EUR (3,7% des dépenses).

Tableau : récapitulatif des dépenses courantes 2010-2011

	DÉPENSES (en millions d'euros)	%	DÉPENSES (en millions d'euros)	%
Exercice	2010		2011	
Frais d'administration	68,8	3,4%	67,4	3,3%
Prestation en espèces	217,0	10,7%	232,5	11,3%
Soins de santé	1 734,9	85,5%	1 775,9	86,1%
Autres dépenses	8,4	0,4%	5,9	0,3%
TOTAL DES DÉPENSES COURANTES	2 029,0	100,0%	2 081,8	100,0%

Source : Rapport sur la situation financière de l'assurance maladie-maternité présenté en vue de la réunion du comité quadripartite en date du 24 octobre 2012

Tableau : récapitulatif des recettes courantes 2010-2011

	RECETTES (en millions d'euros)	%	RECETTES (en millions d'euros)	%
Exercice	2010		2011	
Cotisations	1 155,1	57,1%	1 262,8	58,5%
Cotisations forfaitaires État	668,0	33,0%	841,3	38,9%
Autres contributions de l'État	170,3	8,4%	20,1	0,9%
Autres recettes	30,9	1,5%	35,9	1,7%
TOTAL DES RECETTES COURANTES	2 024,2	100,0%	2 160,1	100,0%

Source : Rapport sur la situation financière de l'assurance maladie-maternité présenté en vue de la réunion du comité quadripartite en date du 24 octobre 2012

3.1 Variations au niveau des cotisations entre 2010 et 2011

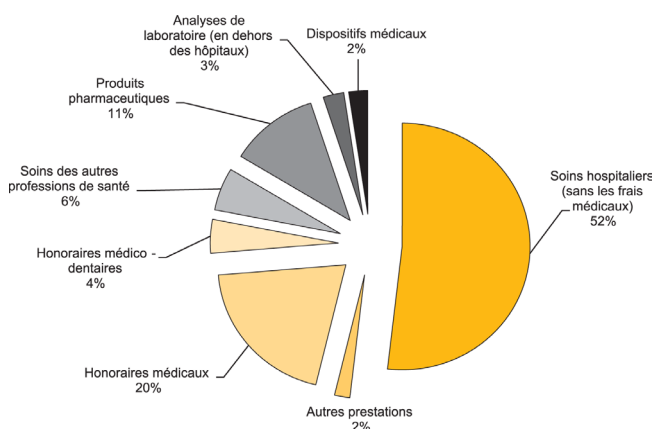
L'augmentation du niveau des cotisations en 2011 s'explique essentiellement par l'augmentation du taux de cotisation ainsi que par la reprise économique, malheureusement limitée dans le temps.

Les variations de la participation de l'État au niveau des diverses contributions s'expliquent par le fait que l'État n'intervient plus directement au niveau du financement des prestations de maternité, mais a renforcé son intervention au niveau des cotisations.

Par ailleurs l'article 14 de la loi du 17 décembre 2010 prévoit, à titre transitoire jusqu'en 2013, le paiement d'une dotation annuelle de 20 millions pour compenser les charges supplémentaires incombant à la CNS, du fait de l'incorporation des prestations de maternité en espèces dans le régime général.

3.2 Répartition des dépenses liées aux soins de santé

En 2011 (tout comme en 2010) les dépenses liées aux soins de santé représentent la majeure partie des dépenses totales de l'assurance maladie-maternité. Ci-dessous un graphique illustrant la répartition de ces dépenses liées aux soins de santé.



Note: Le poste de soins de santé "Autres prestations" regroupe la rééducation et les cures, la réadaptation en foyer de psychiatrie, les frais de transports, la médecine préventive et les indemnités funéraires.

Source : Rapport général sur la sécurité sociale au Grand-duché de Luxembourg 2011

Les soins hospitaliers représentent la majorité des dépenses avec 52% des soins de santé au Luxembourg en 2011. Suivent les honoraires médicaux avec 20% et les frais pharmaceutiques avec 11%. Ces trois groupes de prestations cités représentent 83% du total des dépenses de soins de santé au Luxembourg.

4. Identification d'économies potentielles et de leur impact

Supposons que des économies réalisées permettraient de réduire la participation de l'État. Parmi les possibilités d'introduire plus de sélectivité sociale on a parfois entendu la proposition de réduire le remboursement de médicaments pour les couches les plus aisées. Si l'on considère que les dépenses pour produits pharmaceutiques représentent environ 173 millions EUR (10% des dépenses totales), des économies pourraient être engendrées par un remboursement réduit de 50% resp. de 100% des frais pharmaceutiques pour les personnes disposant d'un revenu équivalant à 3 resp. 4 fois le SSM. Cependant cette proposition ne prend pas en compte les personnes souffrant d'une maladie chronique, maladie qui engendre généralement des traitements coûteux. Étant donné que les produits pharmaceutiques ne représentent que 11% des dépenses totales, les économies à réaliser sur ce point ne seraient probablement pas considérables. Il y a cependant un problème de faisabilité : l'assurance-maladie ne dispose pas des informations concernant le revenu disponible. On devrait alors rechercher une collaboration avec l'administration des contributions, difficile à imaginer. Cette dernière réflexion peut aussi être effectuée pour d'autres catégories de frais.

Une autre piste d'économies possibles pourrait se dégager d'une analyse précise des conséquences de la prolifération de laboratoires privés au détriment de ceux des cliniques resp. du Laboratoire national de santé. Ainsi les dépenses pour les analyses en laboratoire s'élèvent à 58,5 millions d'euros en 2011, contre 41 millions en 2010. Cette croissance extraordinaire des frais de laboratoire en 2011 est à attribuer en partie à la débudgétisation, à partir d'avril 2011, des analyses de laboratoire à l'hôpital pour des patients ambulatoires. L'IGSS, dans son rapport

sur la situation financière de l'assurance maladie-maternité présenté en vue de la réunion du comité quadripartite en date du 24 octobre 2012, préconise :

« Pour les laboratoires en milieu extrahospitalier aussi, il est urgent de procéder à une révision de la nomenclature correspondante. En effet l'abolition de la règle des 12 et des blocs d'analyses a mené à une explosion des coûts du secteur des laboratoires privés, démontrant la non-adaptation de la nomenclature actuelle au développement de l'activité de ce secteur. Le projet de loi concernant le budget de l'État 2013 prévoit de maintenir les tarifs des laboratoires d'analyses médicales et de biologie clinique à leur niveau applicable en 2012. »

Les soins hospitaliers représentent la majorité des dépenses de l'assurance maladie-maternité (52%). Cela signifie qu'une réforme structurelle pourrait engendrer des économies potentielles. Un groupe de travail conjoint avec le Ministère de la Sécurité sociale et la Caisse nationale de Santé a été créé par le Ministère de la Santé pour élaborer avec l'assistance d'un groupe d'experts suisses un nouveau plan hospitalier dont les objectifs principaux sont :

- le maintien et l'amélioration de la qualité des soins prestés ;
- le renforcement du cadrage et de la pilotabilité du secteur hospitalier en concertation avec les acteurs du milieu extrahospitalier ;
- l'équilibre entre l'activité ambulatoire et stationnaire ;
- la concentration des moyens et de l'activité dans certains domaines choisis ;
- la pérennité financière du secteur hospitalier.

Le rapport des experts du Ministère de la Santé a été présenté au Ministre en date du 17 octobre 2012.

En ce qui concerne les soins hospitaliers, il est important de mentionner que le gouvernement n'envisage pas d'économies budgétaires pour les deux prochaines années. En septembre 2012, le Conseil de gouvernement a retenu un taux de croissance nominal de l'enveloppe budgétaire des établissements hospitaliers de 3,5% pour l'année 2013 soit 812,1 millions d'EUR par rapport aux dépenses estimées de l'année 2012 et de 3% pour 2014, soit 836,4 millions d'EUR.

5. Conclusion

Sans vouloir qualifier de négligeables les économies potentielles suite à un remboursement plus restrictif, il faut admettre les limites d'une telle proposition :

- d'une part, il faut considérer la question de la faisabilité ;
- d'autre part, il faut se méfier de la réaction que pourrait provoquer le fait de devoir cotiser pour une assurance (et de préférence à l'avenir sans maximum cotisable!), sans pouvoir aussi en tirer au moins le même profit que d'autres qui cotisent même moins. Une certaine atteinte à la cohésion sociale et un mépris envers une telle solidarité forcée serait probablement une des conséquences.

Si l'on veut appliquer l'adage du Premier Ministre que les épaules plus larges doivent porter plus, la voie royale pour une telle mise en pratique serait celle des impôts, plutôt que d'entraver le caractère solidaire des systèmes de sécurité sociale.

Chapitre III.

Transferts sociaux : description, coût et analyse

FICHE 4 : L'ASSURANCE DÉPENDANCE

1. Description et philosophie de la mesure

L'assurance dépendance a été introduite dans le système de sécurité sociale luxembourgeois par la loi du 19 juin 1998. Il s'agit d'une nouvelle branche de la Sécurité sociale qui crée une protection contre un risque de la vie en couvrant les aides et les soins requis par les personnes dépendantes dans les actes essentiels de la vie. L'assurance dépendance est obligatoire et se finance à partir de l'activité professionnelle ou du revenu de remplacement de l'assuré avec une couverture pour les membres de sa famille. L'assurance accorde aux personnes protégées d'un droit inconditionnel à des prestations en nature et, subsidiairement, à des prestations en espèces pour leur permettre de se procurer des aides et des soins dans les actes essentiels de la vie auprès de tierces personnes.

Toute personne affiliée à l'assurance maladie au Luxembourg (résidents et frontaliers) a droit aux prestations de l'assurance dépendance, même si elle ne réside pas au Luxembourg :

- soit, elle a droit aux prestations en nature qui sont prévues dans le pays où elle réside. Elles seront remboursées au pays de résidence par la sécurité sociale du Luxembourg ;
- soit, elle a droit aux prestations en espèces. Elles lui sont versées directement par la sécurité sociale du Luxembourg.

2. Nombre de bénéficiaires et leurs caractéristiques socio-économiques

2.1 Prestations à domicile (au Luxembourg)

Concernant les prestations au Luxembourg pour 2011, le nombre moyen mensuel de bénéficiaires de prestations à domicile s'établit à 8.036 personnes pour un montant mensuel moyen théorique de 3.661 EUR.

Prestations à domicile : Nombre moyen de bénéficiaires	2010	2011	Variation en %	En % du total
Total	7 612	8 036	5,6%	
dont bénéficiaires de prestations en nature	4 867	5 213	7,1%	64,9%
dont bénéficiaires de prestations en espèces	6 391	6 710	5,0%	83,5%
dont bénéficiaires du forfait pour produits nécessaires aux aides et soins	2 938	2 949	0,4%	36,7%

Source : Exercice 2011 Décompte annuel global des recettes et dépenses de l'assurance dépendance

2.2 Prestations en établissement (au Luxembourg)

Pour l'exercice 2011, on estime le nombre moyen de personnes dans les établissements d'aides et de soins à 4.129 personnes (+3,6%), dont 2.538 personnes pour les centres intégrés (+0,6%) et 1.591 personnes pour les maisons de soins (+8,7%). En 2011, le montant mensuel moyen théorique s'élève à 4.829 EUR (+3,0%) pour les centres intégrés et à 5.802 EUR (+5,8%) pour les maisons de soins.

Prestations en établissement : Nombre moyen de bénéficiaires	2010	2011	Variation en %	En % du total
Total	3 985	4 129	3,6%	
dont Centres intégrés	2 522	2 538	0,6%	61,5%
dont Maisons de soins	1 463	1 591	8,7%	38,5%

Source : Exercice 2011 Décompte annuel global des recettes et dépenses de l'assurance dépendance

2.3 Les prestations à l'étranger

Le montant pour prestations en espèces transféré à l'étranger atteint 3,6 millions EUR en 2011, contre 3,1 millions EUR en 2010, soit une croissance de 16,1%. En 2011, il y avait 327 bénéficiaires en moyenne annuelle, contre 300 en 2010, soit une croissance de 9,0%.

Pour les personnes placées dans un établissement étranger, les dépenses diminuent fortement en 2011, à savoir de 70,3%, pour s'établir à 0,2 million EUR. Le taux de variation de -70,3% s'explique par l'introduction différée des factures étrangères.

3. Coût de l'assurance dépendance

En 2011, les dépenses courantes de l'assurance dépendance ont dépassé les recettes courantes. Il en résulte un déficit de 42,8 millions EUR pour l'exercice 2011 (5,8% des dépenses totales). En 2010, ce déficit s'élevait à 27,5 millions EUR.

Tableau : récapitulatif des dépenses courantes 2010-2011
(en millions EUR)

Exercice	DÉPENSES		
	2010	2011	Variation en % 2011/2010 1,9%
FRAIS D'ADMINISTRATION	11,53	12,85	11,4%
PRESTATIONS EN ESPÈCES	6,61	6,78	2,6%
Allocation spéciale pour pers. grav. handicapées	6,49	6,71	3,3%
Allocations de soins	0,12	0,08	-35,2%
PRESTATIONS EN NATURE	606,67	512,83	-15,5%
Prestations au Luxembourg	594,85	504,76	-15,1%
Prestations à domicile	253,65	231,98	-8,5%
Prestations en milieu stationnaire	340,83	272,90	-19,9%
Actions expérimentales	0,36	-0,11	-131,4%
Prestations à l'étranger	11,83	8,06	-31,8%
Prestations en espèces transférées à l'étranger	3,12	3,62	16,1%
Conventions internationales	8,70	4,44	-49,0%
TRANSFERTS DE COTISATIONS	4,50	4,83	7,2%
DÉCHARGES ET EXTOURNES	0,45	0,78	74,3%
CHARGES FINANCIÈRES	0,00		p.m.
DOTATION AUX PROV. ET AMORT.	99,30	43,95	p.m.
DÉPENSES DIVERSES	0,04		p.m.
TOTAL DES DÉPENSES COURANTES	729,10	582,02	-20,2%

Source : CNS - Exercice 2011 : Décompte annuel global des recettes et dépenses de l'assurance dépendance

3.1 Financement de l'assurance dépendance

Pour faire face aux charges qui lui incombent, l'assurance dépendance applique le système de la répartition des charges avec constitution d'une réserve qui ne peut être inférieure à 10% du montant annuel des dépenses courantes. En 2010, le montant de la réserve a diminué de 179,1 millions EUR à 151,1 millions EUR. Le rapport entre la réserve et les dépenses courantes est de 33,8%, loin au-dessus des 10% minimum.

En dehors des revenus de placement et d'autres ressources diverses, les ressources nécessaires au financement de l'assurance sont constituées :

- **Budget de l'État** : pour l'année 2012 l'État contribue en raison de 35% des dépenses totales, y compris la dotation à la réserve ;
- **une contribution spéciale : « la taxe électricité »** imputable à tout client final, autoproduction comprise, qui affiche une consommation annuelle supérieure à 1 million de kwh ;
- **une contribution dépendance** dont l'assiette est constituée par les revenus professionnels, les revenus de remplacement et les revenus du patrimoine¹ des ménages. Le taux de la contribution dépendance est fixé à partir du 1er janvier 2007 à 1,4%.

Tableau : récapitulatif des recettes courantes 2010-2011
(en millions EUR)

Exercice	RECETTES		
	2010	2011	Variation en % 2011/2010 1,9%
COTISATION	278,17	294,54	5,9%
Cotisations actifs et autres	228,27	239,65	5,0%
Cotisations pensionnées	38,10	41,01	7,6%
Cotisations sur patrimoine des ménages	11,79	13,88	17,7%
PARTICIPATIONS DE TIERS	141,95	142,05	0,1%
Contribution forfaitaire État - AD	140,00	140,00	0,0%
Redevance AD du secteur de l'énergie	1,80	1,90	5,6%
Organismes	0,05	0,05	-1,8%
Participation État Outre-mer	0,09	0,10	8,2%
PRODUITS DIVERS	0,64	0,54	-15,5%
PRODUITS FINANCIERS	0,73	1,39	p.m.
PRÉLÈVEMENT AUX PROVISIONS	280,11	99,30	p.m.
RECETTES DIVERSES	0,01	1,37	-23,1%
TOTAL DES RECETTES COURANTES	701,61	539,19	-19,7%

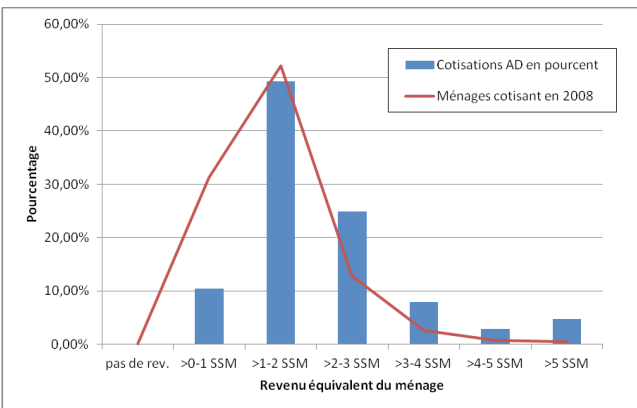
Source : CNS - Exercice 2011 : Décompte annuel global des recettes et dépenses de l'assurance dépendance

Il est intéressant de constater que les cotisations sur le patrimoine ne représentent qu'une infime partie des cotisations totales. En effet, les contributions sur le patrimoine ne représentent que 4,7% des contributions totales, contre 13,9% pour les contributions des pensionnées et 81,4% pour les contributions des personnes actives.

¹ La contribution dépendance sur les revenus du patrimoine s'applique pour les contribuables résidents : - à raison des revenus nets visés aux numéros 6 à 8 de l'article 10 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; - à raison du revenu net résultant de pensions ou de rentes au sens de l'article 96 de la loi prévisée à l'exception des pensions personnelles ou de survie servies en vertu du livre III du CSS ou de la législation et de la réglementation sur les pensions d'un régime statutaire.

3.2 Répartition des cotisations de l'assurance dépendance (en 2008)

Le graphique et tableau suivants représentent la répartition des cotisations en 2008. Il est intéressant de remarquer la forte proportion de participation aux cotisations de la part des ménages les plus aisés. En effet, les ménages ayant un revenu équivalent supérieur à 2x le SSM financent 40,3% des cotisations, alors qu'ils ne représentent que 16,56% des cotisants. A l'inverse, 59,7% des cotisations sont payées par les ménages ayant un revenu équivalent inférieur à 2x le salaire social minimum. Or cette population représente simultanément 83,42% des cotisants.



Source: IGSS

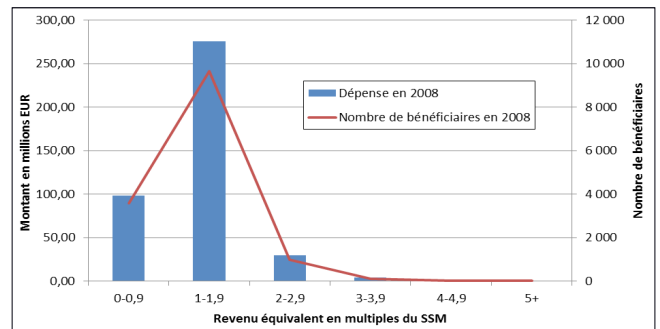
Revenu équivalent du ménage	Cotisations de l'assurance dépendance en pourcent	Pourcentage des ménages cotisants en AD en 2008
pas de revenu	0,00%	0,02%
>0-1 SSM	10,48%	31,18%
>1-2 SSM	49,22%	52,24%
>2-3 SSM	24,83%	12,82%
>3-4 SSM	7,85%	2,54%
>4-5 SSM	2,84%	0,69%
>5 SSM	4,78%	0,51%
Total	100,00%	100,00%

Source : IGSS

4. Identification d'économies potentielles et de leur impact

Postulats et estimations :

- Selon le décompte annuel global des recettes et dépenses de l'assurance dépendance, le taux de la contribution dépendance nécessaire à maintenir l'équilibre financier relatif à l'exercice 2011 aurait été de 1,62%, contre un taux effectif de 1,40% compte tenu de la contribution de l'État de 140 millions EUR.
- La classification des bénéficiaires des prestations de l'assurance dépendance par revenu équivalent date de 2008, une classification plus récente n'étant actuellement pas possible :



Source : IGSS

Revenu équivalent SSM	Dépenses en 2008 en EUR	Nombre de bénéficiaires en 2008	Dépenses/bénéficiaire	Diff. moyenne
0-0,9	98 546 179,02	3 571	27 596,24	-875,19
1-1,9	275 644 085,15	9 645	28 578,96	107,53
2-2,9	29 430 805,90	994	29 608,46	1 137,03
3-3,9	4 276 885,99	124	34 491,02	6 019,59
4-4,9	450 016,06	13	34 616,62	6 145,19
5+	473 249,43	12	39 437,45	10 966,03
Total	408 821 221,55	14 359	28 471,43	

Quatre possibilités d'économies peuvent être envisagées (en supposant que les économies réalisées permettraient de réduire la participation de l'État) :

Scénario 1 : Augmentation du taux de cotisation à 1,62% au lieu de 1,40%.

Effets directs : Équilibre entre les dépenses et recettes courantes pour l'exercice 2011, soit 42,8 millions EUR. Cela représente une augmentation inférieure à 4 EUR de la cotisation par mois pour une personne ayant un revenu inférieur à 1 fois le SSM.

Scénario 2 : Au 01/01/2009 diminution moyenne de 10% des prestations versées.

Effets directs : En se basant sur les chiffres de 2008 cette diminution entraînerait une économie de 40,9 millions EUR. Or, comme le démontre le tableau ci-dessous, la plus grande part de l'effort serait demandée aux bénéficiaires ayant un revenu équivalent inférieur à 3 fois le SSM.

Revenu équivalent SSM	Économie théorique 2008 en EUR	Nombre de bénéficiaires en 2008	Économies/bénéficiaire	Éco./mois
0-0,9	9 854 617,90	3 571	2 759,62	229,97
1-1,9	27 564 408,52	9 645	2 857,90	238,16
2-2,9	2 943 080,59	994	2 960,85	246,74
3-3,9	427 688,60	124	3 449,10	287,43
4-4,9	45 001,61	13	3 461,66	288,47
5+	47 324,94	12	3 943,75	328,65
Total	40 882 122,16	14 359	2 847,14	237,26

Scénario 3 : Au 01/01/2009 suppression des prestations versées pour les bénéficiaires ayant un revenu équivalent supérieur à 3 fois le salaire social minimum.

Effets directs : En se basant sur les chiffres de 2008 cette suppression permettrait une économie de 5,2 millions EUR. En effectuant cette suppression qu'à partir d'un revenu équivalent supérieur à 4 fois le SSM l'économie effectuée serait seulement de 923.265,49 EUR.

Scénario 4 : Extension de l'assiette de cotisation

L'assiette de cotisation de la contribution dépendance est constituée par les revenus professionnels, les revenus de remplacement et les revenus du patrimoine des ménages. Une augmentation des recettes peut être atteinte en élargissant l'assiette de cotisation à d'autres revenus tels que les revenus provenant de la cession à titre onéreux de participations importantes dans des organismes à caractère collectif (société anonyme, société à responsabilité limitée, etc.), les revenus provenant de plus-values réalisées lors de la cession de biens du patrimoine privé et les remboursements sous forme de capital en exécution d'un contrat de prévoyance-vieillesse, restitution de l'épargne à l'ayant-droit en cas de décès de l'épargnant, ainsi que le remboursement anticipé du capital épargné pour des raisons d'invalidité ou de maladie grave. Une estimation du montant additionnel de cotisations résultant d'un tel élargissement de l'assiette n'est pas possible en ce moment.

5. Conclusion

En se basant sur les chiffres de 2008, la diminution de toutes les prestations versées ou la suppression des prestations versées au-dessus d'un certain seuil de revenu ne sont pas des solutions équitables ou économes. La diminution de toutes les prestations versées serait un effort non-équitable surtout fourni par les personnes ayant un revenu inférieur à 3 fois le SSM car, dans l'hypothèse d'une diminution de 10% des prestations versées, 35,7 millions EUR d'économies seraient effectuées à la charge de cette catégorie sur les 40,9 millions EUR d'économies totales possibles. La suppression des prestations versées au-dessus d'un certain seuil de revenu est une solution peu économe. En fixant le seuil à 3 fois le SSM l'économie possible serait de 5,2 millions EUR et chuterait même en dessous de la barre du million si le seuil est fixé à 4 fois le SSM.

La proposition la plus économe et la plus équitable serait d'augmenter le taux de cotisation de l'assurance dépendance. Un gain de 42,8 millions EUR aurait pu être fait en passant d'un taux de cotisation de 1,40% à 1,62% en 2011 et cela aurait représenté l'équilibre entre

les dépenses et les recettes courantes de l'assurance dépendance. Cette augmentation n'aurait représenté que 4 EUR par mois pour les personnes ayant un revenu inférieur à 1 fois le SSM (8 EUR / 2xSSM ; 12 EUR / 3xSSM ; etc.).

L'élargissement de l'assiette de cotisation peut générer des recettes supplémentaires pour couvrir les dépenses de l'assurance dépendance. Une piste possible est d'ajouter à l'assiette les revenus provenant de la cession de participations dans une société, de plus-values réalisées lors de la cession de biens du patrimoine privé et le remboursement d'un contrat de prévoyance-vieillesse.

D'autres idées qui ont été discutées n'ont pas pu être examinées quant à leur potentiel d'économies. Il s'agit notamment de promouvoir la prévention, de revoir les prestations quant à leur ampleur, de réduire les frais de personnel, de réorganiser les services de soins ambulatoires et de promouvoir des systèmes de logement encadré. Toutes ces idées seraient à creuser lors d'une réforme projetée de l'assurance dépendance.

Chapitre III.

Transferts sociaux : description, coût et analyse

FICHE 5 : ACCUEIL GÉRONTOLOGIQUE

1. Description et philosophie de la mesure

En dehors des prestations de Sécurité sociale proprement dites¹, la législation sociale prévoit des prestations mixtes qui relèvent de l'assistance et de l'aide sociale². Ces prestations mixtes sont fournies par le Fonds national de solidarité.

Parmi ces mesures figure le **complément « accueil gérontologique »**, versé sous certaines conditions aux personnes admises en institution pour une durée indéterminée (centre intégré pour personnes âgées, maison de soins ou autre établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit) ou séjournant à l'hôpital, mais dont les ressources personnelles ne leur permettent pas de couvrir les frais d'hôtellerie (prix d'accueil) et les besoins personnels. Ce complément est pris en charge par le Fonds national de solidarité (FNS), qui le verse directement à l'institution qui héberge le pensionnaire requérant.

Ce complément peut notamment être combiné avec les prestations de l'assurance dépendance.

Le montant du complément « accueil gérontologique » est fixé en fonction du niveau des prestations fournies et des ressources personnelles du demandeur.

Les actes et services à prêter obligatoirement par l'établissement ou l'institution sont préalablement établis et leur coût est compris de manière forfaitaire

dans le prix de base pratiqué. Le montant minimum mensuel du coût des prestations fournies dans le cadre de l'accueil gérontologique comprend d'une part l'hébergement dans une chambre individuelle meublée de 12 m² au minimum (à partir du 1er janvier 2014), comportant le chauffage central et le raccordement à l'eau chaude et froide, et d'autre part la prestation des actes de l'accueil gérontologique.

Les prestations des actes de l'accueil gérontologique englobent notamment :

- l'**hôtellerie**, qui comprend par exemple :
  - o au minimum 3 repas par jour, dont au moins un repas chaud ;
  - o un service ponctuel des repas au logement pour des raisons de santé ou de dépendance en dehors des prestations prévues par l'assurance dépendance ;
  - o la mise à disposition d'un logement adapté aux besoins spécifiques de personnes âgées, malades ou handicapées ;
- la **sécurité et la santé**, qui incluent notamment :
  - o la permanence d'assistance et de soins 24 heures sur 24 ;
  - o les aides et les soins requis pour des raisons de maladie ou de dépendance et non considérés par l'assurance dépendance ;
  - o l'assistance au moins une fois par semaine lors d'un bain selon les besoins de l'utilisateur ou à sa demande ;
  - o la mise en place d'un système d'appel-assistance / secours ;
- l'assistance au niveau des **gestes de la vie quotidienne** ;
- l'**animation socioculturelle**.

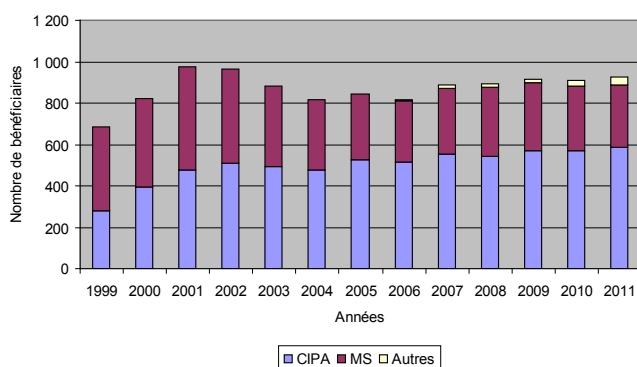
1 Le régime luxembourgeois de protection sociale couvre obligatoirement contre les risques suivants: maladie, dépendance, maternité, vieillesse, invalidité, survivants, accidents du travail et maladies professionnelles, prestations familiales, chômage.

2 Cette mesure qui relève de l'aide sociale est par nature limitée aux seuls résidents.

2. Nombre de bénéficiaires et leurs caractéristiques socio-économiques

Selon l'IGSS, pour l'exercice 2011, 925 personnes ont bénéficié de l'accueil gériatrique, contre 908 en 2010.

Graphique 1 : Évolution du nombre de bénéficiaires

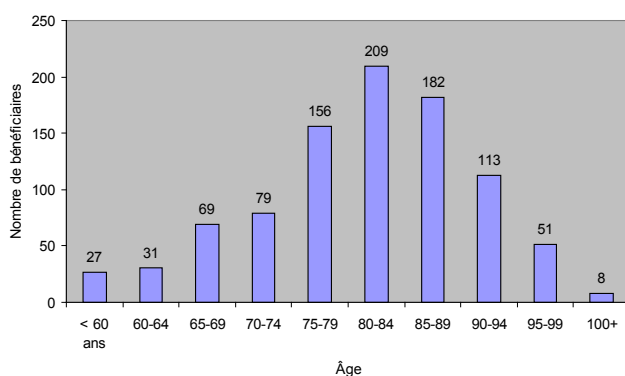


Source : IGSS

Depuis l'an 2000, le nombre de bénéficiaires de l'accueil gériatrique vacille entre 800 et près de 1.000 personnes. Ces dernières se retrouvent le plus souvent dans des Centres intégrés pour personnes âgées (CIPA) et un peu moins souvent dans des Maisons de soins (MS). Cette répartition s'observe de manière plus prononcée depuis 2007. Les institutions classées sous la catégorie « autres » comprennent les établissements médico-sociaux assurant un accueil de jour et de nuit, dont notamment certains logements encadrés.

Le complément pour l'accueil gériatrique s'adresse en première ligne aux personnes âgées, mais peut également concerner des personnes plus jeunes, dépendantes et nécessitant des soins en continu.

Graphique 2 : Âge des bénéficiaires pour l'année 2011



Source : IGSS

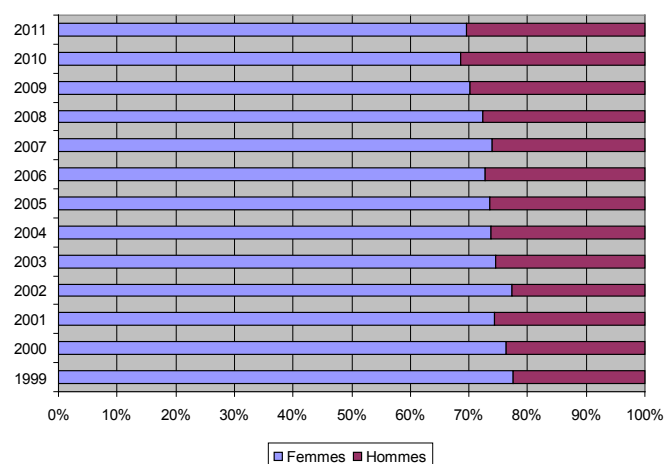
Sur ce graphique, on observe que les bénéficiaires sont en grande majorité des personnes âgées. Pour l'année 2011, seulement 58 des 925 attributaires avaient moins de 65 ans.

Le complément peut être versé à l'intention de personnes plus jeunes, tant que celles-ci :

- sont admises à **durée indéterminée** dans un centre intégré pour personnes âgées (CIPA), une maison de soins, un établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit, ou bien séjourner dans un hôpital et être considéré comme cas de simple hébergement ;
- ne disposent pas de revenus ni d'épargne suffisants pour couvrir le prix des frais d'accueil gériatrique.

Concernant le sexe des bénéficiaires, le graphique suivant montre que les femmes sont nettement surreprésentées en tant que bénéficiaires de l'accueil gériatrique. Parmi les hypothèses corroborant ce constat, on peut citer l'espérance de vie plus élevée des femmes ou encore des ressources financières personnelles moins élevées que celle des hommes. Cependant ces éléments d'explication ne restent à ce stade de l'étude que des suppositions.

Graphique 3 : Evolution des bénéficiaires en fonction de leur sexe



Source : IGSS

3. Coût de l'accueil gériatologique

Le complément versé par le FNS est déterminé en fonction des paramètres suivants :

- les **ressources personnelles** du bénéficiaire de l'accueil, à savoir l'ensemble des revenus annuels nets dont ce dernier dispose (seul ou avec son conjoint) ;
- un montant mensuel de 57 EUR à l'indice 100, immunisé sur les revenus propres du demandeur. Cette somme est destinée à couvrir les **besoins personnels** (argent de poche), auxquels on ne peut pas toucher ;
- un montant qui représente le **prix de base mensuel des prestations de l'accueil**, calculé en fonction du seuil minimum et en fonction du total des points de qualité amassés par l'établissement de soins³.

Le montant du complément résulte de la différence entre le prix d'hébergement et les revenus du requérant, diminués d'un montant immunisé destiné à couvrir les besoins personnels (argent de poche) s'élevant à 431,07 EUR à l'indice 756,27 du coût de la vie.

Par ailleurs, le demandeur doit avoir épuisé tous ses avoirs en compte jusqu'à concurrence de 18.906,75 EUR.

Lorsque le conjoint du bénéficiaire du complément continue à occuper le domicile conjugal, celui-ci a droit à une part mensuelle immunisée d'un montant de 1.644,59 EUR. Cette part immunisée peut être majorée d'une participation maximale de 756,27 EUR au loyer à payer ou au remboursement d'un prêt immobilier.

Les immeubles appartenant au bénéficiaire sont frappés d'une hypothèque légale. Si ces immeubles sont situés en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg, une rente viagère est mise en compte pour le calcul du complément, déterminée par conversion de la valeur vénale de ces immeubles.

Une restitution du complément sera effectuée contre le bénéficiaire revenu à meilleure fortune,

contre le donataire, le légataire et la succession du bénéficiaire.

D'un point de vue macroéconomique, le coût de l'accueil gériatologique est estimé en fonction des dépenses brutes et des recettes réalisées dans ce cadre.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des dépenses mensuelles moyennes par institution depuis 1999. On voit qu'elles n'ont cessé d'augmenter et que pour l'année 2011, le prix moyen mensuel facturé au FNS par les CIPA, les MS et les autres établissements s'élève respectivement à 2.119 EUR, 2.207 EUR et 2.026 EUR.

Tableau 1 : Évolution du prix mensuel moyen facturé par les institutions au FNS dans le cadre de l'accueil gériatologique

Source(s) : Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS)
Année(s) de référence : 1999-2011
Unité(s) : EUR

Exercice	Centre intégré pour personnes âgées	Maison de soins	Autre
1999	1.263	1.607	-
2000	1.313	1.613	-
2001	1.343	1.632	-
2002	1.429	1.644	-
2003	1.512	1.704	-
2004	1.615	1.744	-
2005	1.686	1.805	1.539
2006	1.744	1.840	1.616
2007	1.826	1.975	1.749
2008	1.897	2.035	1.839
2009	1.969	2.079	1.866
2010	2.039	2.139	1.952
2011	2.119	2.207	2.026

Du point de vue des dépenses brutes, voici l'état des lieux pour les années 2010 et 2011 :

Dépenses prestations brutes pour 2010 : 7.289.647,78 EUR

Dépenses prestations brutes pour 2011 : 7.581.307,31 EUR

³ Valeur du point qualité équivaut à 4,52 EUR indice 100, soit 34,18 EUR indice 756,27.

Tableau 2 : Évolution de la dépense pour l'accueil gérontologique

Source(s) : Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS)

Année(s) de référence : 1999-2011

Unité(s) : millions EUR

Exercice	Centre intégré pour personnes ag�es	Maison de soins	Autre	Total
1999	0,83	2,49	-	3,32
2000	1,27	2,85	-	4,11
2001	1,99	2,87	-	4,86
2002	2,42	2,52	-	4,94
2003	2,49	2,09	-	4,58
2004	2,68	1,98	-	4,66
2005	3,31	2,31	0,00	5,63
2006	3,43	2,18	0,02	5,64
2007	3,61	2,53	0,06	6,20
2008	3,92	2,70	0,10	6,72
2009	4,07	2,62	0,09	6,78
2010	4,30	2,79	0,19	7,29
2011	4,65	2,66	0,27	7,58

En ce qui concerne les recettes, ces dernières proviennent uniquement des demandes en restitution et des recouvrements. Pour les années 2010 et 2011, les recettes ont significativement augmenté, si bien qu'elles couvrent la légère augmentation des dépenses générée entre 2010 et 2011.

Recettes provenant de la demande en restitution et des recouvrements

Pour l'année 2010 : 339 484,33 EUR

Pour l'année 2011 (provisoire) : 928 149,75 EUR

Le solde finalement couvert par le Ministère de la Famille et de l'Intégration est légèrement moins important pour cette dernière année.

Solde 2010
  récupérer auprès du Mifa : 6 950 163,45 EUR

Solde 2011
  récupérer auprès du Mifa : 6 653 157,56 EUR

4. Identification d'économies potentielles et de leur impact

Le seul scénario à envisager dans ce cadre serait de diminuer la valeur des points attribués aux maisons de soins ou de mener une politique globale en termes de prix de ces établissements.

D'autres économies sont difficilement envisageables dans ce cadre et ne représenteraient finalement que des sommes minimales.

5. Conclusion

Il y a très peu de personnes qui bénéficient de cette aide et économiser sur moins de 800 personnes qui en ont vraiment besoin semble totalement irréaliste. En effet, l'accueil gérontologique est indispensable pour les personnes les plus démunies, car il constitue un véritable filet de sécurité pour les individus fragilisés en termes de santé mentale et/ou physique et en termes de revenus disponibles.

Chapitre III.

Transferts sociaux : description, coût et analyse

FICHE 6 : FORFAIT D'ÉDUCATION

1. Description et philosophie de la mesure

Le forfait d'éducation (Mammerent) a pour objet de reconnaître les efforts consentis à l'éducation des enfants par des femmes (ou des hommes) au foyer et sans carrière d'assurance-pension significative. L'absence d'une telle carrière entraîne l'inéligibilité des personnes concernées au bénéfice d'autres mesures de valorisation du travail éducatif, notamment à l'attribution des années-bébés. Le forfait d'éducation valorise le travail éducatif en tant que tel, indépendamment de l'existence d'une carrière d'assurance-pension et des mesures qui permettent la rétribution de l'éducation d'enfants dans le contexte d'une telle carrière¹.

Le forfait d'éducation n'est pas versé automatiquement aux personnes qui y ont droit. L'intéressé(e) doit en faire la demande expresse auprès du Fonds national de solidarité, qui assure la gestion du forfait d'éducation. Les requérants sont tenus de fournir tous renseignements et données jugés nécessaires pour pouvoir constater l'accomplissement des conditions prévues pour l'octroi du forfait d'éducation.

2. Nombre de bénéficiaires et leurs caractéristiques socio-économiques

Pour l'exercice 2011², on dénombrait 35.484 personnes bénéficiant du forfait d'éducation. 13.520 paiements mensuels étaient enregistrés auprès du FNS, les caisses de pension ont comptabilisé 18.736 bénéficiaires et les régimes spéciaux renseignent 3.228 liquidations³.

Tableau 1 : Évolution du nombre de bénéficiaires 2005-2011

Exercice	Dossiers au 31.12.				Variation
	FNS	Rég. contrib.	Rég. spéciaux	Total	
2005	14.585	18.598	3.087	36.270	
2006	14.572	18.557	3.098	36.227	- 0,12%
2007	14.490	18.750	3.055	36.295	0,19%
2008	14.601	18.738	3.070	36.409	0,31%
2009	14.225	18.919	3.289	36.433	0,07%
2010	14.340	18.960	3.298	36.598	0,45%
2011	13.520	18.736	3.228	35.484	- 3,04

Source : FNS 2011

Depuis l'entrée en vigueur de la réforme du forfait d'éducation le 1er janvier 2011, le bénéfice du forfait d'éducation est ouvert à partir de l'âge de 65 ans, contre 60 ans auparavant. Néanmoins, les personnes qui bénéficiaient du droit au forfait d'éducation au moment de l'entrée en vigueur de cette disposition,

1 Comme il s'agit d'un transfert destiné à des femmes qui n'ont pas eu de carrière professionnelle « normale », il ne s'adresse pas aux frontalières qui viennent justement au pays pour travailler et qui pendant les années d'éducation d'enfants ont été à l'étranger.

2 FNS (2011).

3 Les forfaits d'éducation dont les bénéficiaires touchent aussi une pension sont avancés par les caisses de pensions et par les régimes de pension spéciaux (fonctionnaires d'État et des communes, agents des Chemins de Fer luxembourgeois et de la Banque centrale du Luxembourg), et donc comptabilisés en leur sein.

gardent le droit à la prestation, indépendamment du fait qu'elles aient atteint cet âge ou non.

Le forfait d'éducation est en premier lieu une mesure orientée vers le passé : les bénéficiaires du forfait sont avant tout des femmes qui, pour quelque raison que ce fût, ne se sont pas constituées une carrière propre d'assurance pension en des temps où le travail féminin rémunéré était encore plutôt l'exception. A l'avenir, avec un nombre croissant de femmes travaillant et cotisant au moins suffisamment longtemps pour acquérir le droit à une pension minimum, et compte tenu du fait que les carrières d'assurance complètes se généralisent également chez les femmes, l'octroi du forfait d'éducation cédera progressivement le pas à celui des années-bébés, mesure de reconnaissance du travail éducatif dans le cadre d'une carrière d'assurance.

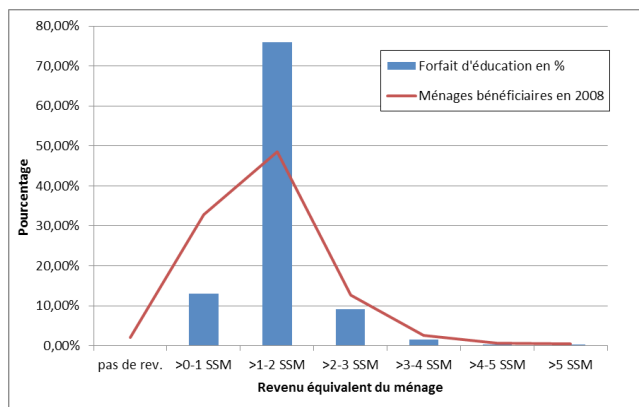
En 2008, 83,50% des ménages bénéficiaires avaient un revenu équivalent⁴ inférieur à 2 fois le salaire social minimum et s'étaient vus attribuer 88,99% de la totalité du forfait d'éducation distribué par le FNS.

Tableau 2 : Revenu équivalent des ménages bénéficiaires pour l'année 2008

Revenu équivalent du ménage	Forfait d'éducation en pourcent	Pourcentage des ménages bénéficiaires du forfait en 2008
pas de revenu	0,01%	2,14%
>0-1 SSM	13,01%	32,88%
>1-2 SSM	75,97%	48,48%
>2-3 SSM	9,06%	12,67%
>3-4 SSM	1,44%	2,60%
>4-5 SSM	0,28%	0,72%
>5 SSM	0,23%	0,52%
Total	100,00%	100,00%

Source : IGSS

Graphique1 : Répartition des ménages bénéficiaires selon leur revenu équivalent ménage pour l'année 2008



Source : IGSS

En 2008, 76% de la totalité du forfait est absorbé par la part des ménages bénéficiaires ayant un revenu équivalent ménage compris entre 1 et 2 fois le salaire social minimum (48%). Compte tenu du fait que tous les bénéficiaires du forfait d'éducation ont tous 60 ans ou plus, il est intéressant de comparer la répartition des revenus de tous les ménages retraités résidents. Voici, pour l'année 2008, une répartition des ménages fiscaux résidents retraités⁵ selon leur revenu équivalent :

Tableau 3 : Revenu équivalent des ménages fiscaux résidents retraités pour l'année 2008

Revenu équivalent	% de ménages retraités
pas de revenu	0,0%
>0-1 SSM	18,1%
>1-2 SSM	68,4%
>2-3 SSM	11,2%
>3-4 SSM	1,7%
>4-5 SSM	0,3%
>5 SSM	0,2%
Total	100,00%

⁴ Le revenu équivalent est défini comme le revenu total disponible du ménage, divisé par sa « taille équivalente » afin de tenir compte de la taille et de la composition du ménage. Il est ainsi possible de comparer le revenu d'un couple avec deux enfants au revenu d'une personne seule.

⁵ C'est-à-dire des ménages ayant une pension personnelle, une pension de conjoint survivant, une pension d'invalidité, une préretraite, une indemnité d'attente, un forfait d'éducation ou une préretraite.

Les ménages fiscaux retraités dont la résidence est au Luxembourg, sont 68,4% à avoir un revenu équivalent situé entre plus d'1 SSM et 2 SSM maximum. Autrement dit, 86.5% d'entre eux ont un revenu équivalent inférieur à 2 SSM. Les bénéficiaires d'un forfait d'éducation sont 83,5% à être dans ce même cas. Les deux populations se répartissent plus ou moins de la même façon en termes de revenus équivalent du ménage, sauf que ceux qui ont un revenu en-dessous d'un SSM sont plus fréquents chez les bénéficiaires du forfait d'éducation que dans la population totale des retraités.

3. Coût du forfait d'éducation

Les bénéficiaires du forfait d'éducation perçoivent une prestation mensuelle par enfant s'élevant à 86,54 € indice 652,16 (depuis octobre 2005 le forfait d'éducation n'est plus lié à l'indice du coût de la vie).

De ce montant brut sont déduits :

- 2,70 % à titre de cotisation pour l'assurance maladie ;
- 1,40 % à titre de contribution pour l'assurance dépendance.

Le montant brut, déduction faite des cotisations susmentionnées est soumis à l'impôt sur le revenu.

Le retrait de la pension comporte le retrait du forfait d'éducation.

En termes de coût engendré par cette mesure, on constate qu'il diminue d'année en année. Pour 2011, les dépenses brutes s'élevaient à 70.317.790 €, soit 2,02% en moins que pour 2010.

Tableau 4 : Récapitulatif des dépenses brutes 2005-2011

Exercice	Dossiers au 31.12.				Variation
	FNS	Rég. contrib.	Rég. spéciaux	Total	
2005	34.399.136	34.215.572	7.345.307	75.960.016	
2006	34.038.117	33.848.265	7.127.454	75.013.836	-1,25%
2007	34.279.314	34.507.645	6.980.018	75.766.977	1,00%
2008	33.398.390	34.030.681	6.757.926	74.186.998	-2,09%
2009	31.416.428	33.767.810	7.115.379	72.299.616	-2,54%
2010	30.943.851	33.611.227	7.214.632	71.769.709	-0,73%
2011	29.679.053	33.454.971	7.183.766	70.317.790	-2,02%

Source : FNS 2011

Le coût du forfait d'éducation se voit également diminuer de par le système mis en place par le service recouvrement. En effet, ce service s'occupe principalement de la procédure de recouvrement et recouvrement forcé de tous les montants indûment payés dans le cadre de toutes les prestations dont le FNS a la charge. Pour l'année 2011, 177.654 € ont pu être récupérés dans le cadre du forfait d'éducation.

4. Identification d'économies potentielles et de leur impact

Postulats et estimations :

- Les personnes âgées entre 60 et 65 ans en 2010 ont fait leur demande de forfait d'éducation en 2010 ou avant. Cela présuppose qu'entre 2010 et 2015 il n'y aura que peu de nouvelles demandes. C'est donc finalement en 2016 que se présenteront des nouveaux cas, soit 1.200 personnes, selon une estimation de l'IGSS, qui obtiendront annuellement 2,3 millions EUR (niveau de 2009).
- Pour 2009, 54% des bénéficiaires⁶ du forfait d'éducation ont une pension inférieure à la pension minimale, voire aucune pension.

Scénario 1 : Au 01/01/2014 suppression du forfait d'éducation, exception faite des bénéficiaires déjà reconnus.

Effets directs : L'économie générée par cette abolition ne se ferait pas ressentir avant 2016 et concernerait 1.200 personnes. L'épargne estimée s'élèverait à 2,3 millions EUR par an, et donc cumulée représenterait 4,6 millions EUR en 2017, etc.

Scénario 2 : Au 01/01/2014, le forfait d'éducation est alloué uniquement aux personnes disposant de moins que la retraite minimale (90% du salaire social minimum), exception faite des bénéficiaires déjà reconnus.

Effets directs : 46% des bénéficiaires disposent d'une pension supérieure à la pension minimum. A rapport constant, en 2016, on pourrait donc estimer qu'environ 550 personnes ne pourraient plus bénéficier du forfait d'éducation, l'épargne serait alors estimée à 1,1 millions EUR pour 2016 (cumulé 2,2 millions pour 2017, etc).

Scénario 3 : Au 01/01/2014, le forfait d'éducation est alloué uniquement aux ménages disposant d'un revenu inférieur ou égal à 1,5 SSM, et ce même pour les bénéficiaires déjà reconnus. Il s'agirait d'une généralisation.

Effets directs : selon l'IGSS et pour l'année 2008, 53,49% du forfait d'éducation était consommé par des ménages disposant d'un revenu mensuel équivalent ou inférieur à 1,5 SSM. Ce qui implique, par extrapolation des données à 2011, que 46,51% des dépenses pourraient être épargnées, c'est-à-dire quelque 33 millions EUR.

Scénario 4 : Au 01/01/2014, le forfait d'éducation est alloué uniquement aux ménages disposant d'un revenu inférieur ou égal à 2 SSM, et ce même rétroactivement.

Effets directs : selon l'IGSS, une épargne de 11,01% du total des dépenses, puisque 88,99% du forfait d'éducation est consommé par les ménages ayant un revenu équivalent inférieur à 2 fois le salaire social minimum. Soit une économie potentielle de quelque 8 millions EUR.

5. Conclusion

En ce qui concerne le forfait d'éducation, les économies à réaliser sont modestes si la réforme s'opère pour les nouveaux bénéficiaires du forfait d'éducation et non aux bénéficiaires déjà reconnus par le système. De ce fait, l'on peut se poser la question de savoir si entamer une telle réforme avec finalement peu d'économies réelles, ne créerait pas plus d'incompréhension de la part des bénéficiaires avec le développement d'un sentiment d'injustice pour les nouveaux bénéficiaires.

Si la réforme entamée visait non plus les personnes mais les ménages et était généralisée à tous les bénéficiaires dont le revenu équivalent ménage ne dépassait pas 1,5 fois le salaire social minimum, l'économie réalisée serait assez conséquente mais, beaucoup de ménages pâtiraient de cette réforme car 48,48% des ménages bénéficiaires disposent d'un revenu équivalent compris entre 1 et 2 fois le salaire social minimum. D'où l'idée de placer le plafond à 2 fois le salaire social minimum quitte à épargner moins, mais à toucher également moins aux revenus des ménages les plus défavorisés financièrement.

⁶ Il s'agit bien ici de bénéficiaires individuels et non de ménages (et de revenu équivalent adulte).

Chapitre III.

Transferts sociaux : description, coût et analyse

FICHE 7 : REVENU MINIMUM GARANTI (RMG)

1. Description et philosophie de la mesure

En-dehors des prestations de Sécurité sociale, la législation sociale prévoit des prestations mixtes qui relèvent de l'assistance sociale et de l'aide sociale, donc sans qu'il y ait en contrepartie une cotisation en rapport avec une activité professionnelle. Le RMG est une de ces prestations mixtes qui relèvent de la redistribution et non d'un système d'assurance¹.

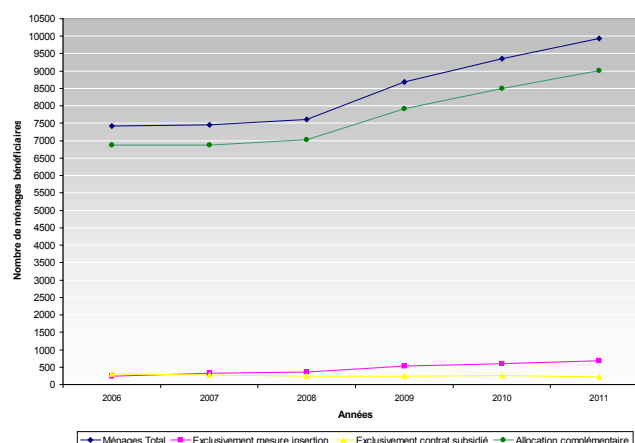
La décision de créer le revenu minimum garanti au Luxembourg date du 26 juillet 1986. La mise en place du RMG est étroitement liée à l'idée de la lutte contre la pauvreté par l'accès au travail et l'insertion par l'emploi. Par conséquent, le RMG est une aide financière d'une part, et une aide active à la réinsertion sur le marché du travail d'autre part.

2. Nombre de bénéficiaires et leurs caractéristiques socio-économiques

Selon le rapport du Fonds national de solidarité (FNS)², 9.358 ménages ont bénéficié du RMG au 31/12/2010 contre 9.939 au 31/12/2011 (soit une augmentation de 6,21%).

Depuis 2006, le nombre de ménages bénéficiant des prestations liées au RMG n'a cessé de s'accroître. Entre 2006 et 2011, le nombre de ménages bénéficiaires est passé de 7.422 à 9.939, ce qui correspond à une augmentation de 2.517 ménages (33%).

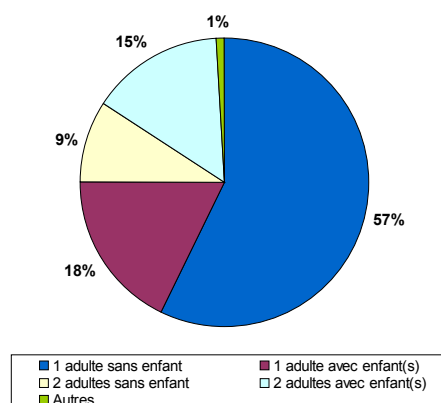
Graphique 1 : Évolution du nombre de ménages bénéficiaires du RMG de 2006-2011



Source : SNAS

La majorité des ménages bénéficiaires se compose d'une personne adulte (57%). Les familles monoparentales représentent 18% des ménages, mais nettement moins que les ménages mono-adultes.

Graphique 2 : Composition des ménages bénéficiaires pour l'année 2011



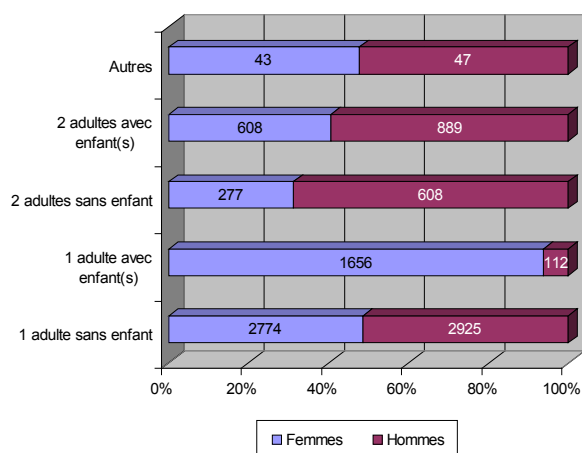
Source : SNAS

¹ Une condition de résidence est liée à l'octroi du RMG ce qui en exclut les frontaliers.

² FNS (2011).

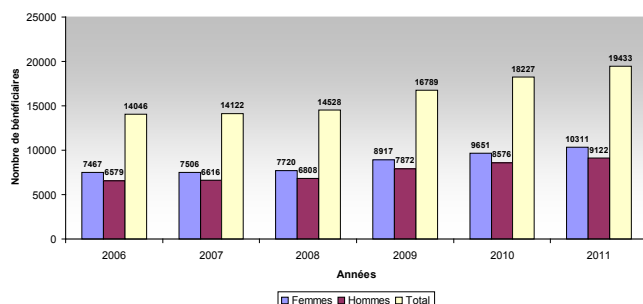
On observe que parmi les foyers monoparentaux, les chefs de famille sont quasiment toujours des femmes. Pour les autres catégories, les chefs de famille masculins sont légèrement surreprésentés.

Graphique 3 : Composition des ménages bénéficiaires du RMG selon le sexe en 2011



Source : SNAS

Graphique 4 : Évolution des membres des ménages bénéficiaires de 2006-2011



Source : SNAS

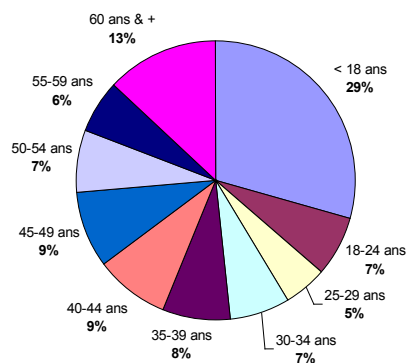
Parallèlement au dénombrement des ménages bénéficiaires, il est intéressant de répertorier les membres présents dans ces foyers, y inclus les enfants mineurs. Parmi les membres des ménages allocataires ce sont les moins de 18 ans qui sont les plus représentés (29%). Suivent les personnes de 60 ans et plus mais dans une moindre proportion (13%). Parmi les 19.433 membres de ménages bénéficiant du RMG, il y a 5.724 mineurs d'âge.

Tableau 1 : Effectif des membres des ménages bénéficiaires selon leur âge

Âge	Membres
< 18 ans	5.724
18-24 ans	1.355
25-29 ans	976
30-34 ans	1.315
35-39 ans	1.544
40-44 ans	1.668
45-49 ans	1.717
50-54 ans	1.394
55-59 ans	1.185
60 ans et +	2.555
Total	19.433

Source : SNAS

Graphique 5 : âges des membres des ménages bénéficiaires du RMG en 2011



Source : SNAS

3. Coût du RMG

Les dépenses effectives brutes augmentent entre 2010 et 2011³.

Dépenses prestations brutes pour 2010 : 136.442.045,93 EUR

Dépenses prestations brutes pour 2011 : 150.807.932,93 EUR

³ FNS (2012).

Le financement du RMG est assuré par les ressources suivantes :

- une dotation annuelle de l'État fixée par la loi budgétaire ;
- une quote-part du produit de la Loterie nationale ;
- des dons et legs (issus de la succession des bénéficiaires) ;
- des revenus propres au FNS et divers autres revenus.

Tableau 2 : Composition des recettes pour 2010 et 2011

Recettes en EUR	2010	2011
Œuvre nationale de Secours G.-D. Charlotte et Loterie nationale	6.718.573,29	4.687.094,00
Recettes provenant de la succession des bénéficiaires de l'allocation complémentaire	1.192.351,00	965.670,00
Recettes provenant de la demande en restitution à l'encontre des bénéficiaires revenus à meilleure fortune	4.922.386,50	5.940.676,00
Recouvrements de prestations indûment touchées	6.616.996,41	6 778.390,00
Total	19.450.307,20	18.371.830,00

Source : FNS

L'augmentation des dépenses brutes et la diminution simultanée des recettes engendrent un accroissement du coût pour l'État. La prise en charge du solde de la mesure par l'État coûtait au Ministère de la Famille et de l'Intégration :

Pour 2010 : 116.991.738,74 €
 Pour 2011 : 132.436.103,19 €

4. Identification d'économies potentielles et de leur impact

Puisqu'il s'agit ici d'une aide sociale pour ceux qui n'ont pas d'autres sources de revenus, les seules économies possibles se rapporteraient au nombre de bénéficiaires (éliminer d'éventuels abus, phénomène non spécifique au RMG) ou à la hauteur de l'allocation (que d'aucuns qualifient de trop élevée par rapport au salaire social

minimum). Tandis que les abus sont évités par le Fonds national de Solidarité respectivement le Service national d'Action sociale dans la mesure de leurs possibilités, reste la question de la hauteur. Pour en juger, une analyse plus détaillée s'impose.

Dans le cadre des analyses effectuées par Caritas pour arriver à une allocation plus juste du RMG⁴ à l'égard des réalités quotidiennes divergentes des bénéficiaires, une piste consistait à diviser le montant du RMG en trois composantes :

- les besoins journaliers de base estimés d'après les dépenses réelles effectuées par les ménages les moins nantis ;
- les charges effectives du logement ;
- les besoins spécifiques en cas de maladie ou de handicap.

Sur cette base, les estimations suivantes ont été effectuées.

4.1. Calcul de la structure du panier de dépenses d'un ménage de deux adultes et deux enfants pour 2010 (basée sur celle du STATEC pour 2006⁵)

Indice des prix à la consommation (IPC) annuel moyen (base 2005)	102,96	113,1	Sans logement
Structure panier 2 adultes + 2 enfants	2006	2010	2010 bis
Nourriture	7.715	8.497	8.497
Logement	12.026	13.245	0
Vêtements	2.898	3.192	3.192
Transport	3.683	4.056	4.056
TIC	1.534	1.690	1.690
Loisirs	1.066	1.174	1.174
Autres	3.673	4.045	4.045
Total	32.595	35.900	22.655

Adaptation pour un adulte	2006	2010	2010 bis
Par an (total divisé par 2,1 ⁶)	15.521,43	17.095,30	10.787,95
Par mois	1.293,45	1.424,61	899

4 GEORGES & URBÉ (2011/12).

5 STATEC (2006).

Sont inclus dans ce panier de consommation « minimal » pour le Luxembourg la nourriture, le logement, les vêtements et chaussures, les transports, les technologies de l'information et de la communication (TIC), les loisirs et les autres biens et services. Si le calcul du montant total du panier reste sujet à amélioration⁶, il a le mérite d'exister et de représenter une première approche de fixation des coûts réels de la vie au Luxembourg⁷.

4.2. Estimation du coût moyen du logement (basée sur l'Enquête sur le budget des ménages de 2008-2010)

Cette estimation comprend les charges locatives pour un ménage locataire ayant un revenu net disponible de moins de 1.250 € par mois.

Le prix du logement annuel est estimé à 8.037 €, y compris les charges, l'entretien et les loyers d'habitations imputés. Ceux-ci s'élèvent à 2.616 € et sont à attribuer aux locataires logés à titre gratuit. Pour le calcul d'un montant mensuel, nous n'allons pas tenir compte de ces loyers imputés.

Charges du logement	sans loyers imputés
Par an	5.421
Par mois	451,75

4.3. Propositions concrètes de barème RMG « composé » en moyenne

Le montant calculé pour les besoins journaliers de 899,- EUR devrait alors en moyenne être majoré de 451,75 EUR pour frais de logement des personnes en situation de location.

Proposition : sans loyers imputés	
1. Besoins de base - mensuel	899,00
2. Logement – mensuel, en moyenne	451,75
Total	1.350,75

Scénario : Appliquer ce barème RMG composé aux bénéficiaires selon leurs besoins

Selon l'IGSS, en tenant compte du nombre de bénéficiaires au 31.12.2011 répartis par ménage et en imputant le montant de base pour les besoins mensuels adaptés à la composition du ménage⁸, le montant maximal⁹ calculé pour décembre 2011 s'élèverait à 10,1 millions EUR.

A ce montant s'ajouterait, pour chaque ménage bénéficiaire en situation de location et payant effectivement un loyer, une allocation moyenne supplémentaire de 451,75 EUR. Étant donné qu'au 31 décembre 2011, 9.449 ménages bénéficiaient du RMG, la limite supérieure¹⁰ du coût de l'allocation logement s'élèverait à 4,3 millions EUR, soit un montant mensuel total de dépenses de 14,4 millions EUR au maximum.

Si on applique le barème du RMG composé en prenant en compte que tous n'ont pas l'intégralité de l'allocation complémentaire et que cette proportion est appliquée toutes choses étant égales par ailleurs, l'IGSS estime que le coût mensuel pour le mois de décembre pourrait alors être de 10 millions EUR.

En comparaison, le montant dépensé par le FNS pour le mois de décembre était de 9,5 millions EUR.

6 Le panier ne prend en compte ni les dépenses pour la santé, ni celles pour l'éducation des enfants. Aussi les frais des éléments « vêtements et chaussures » et « autres biens et services » ne sont pas calculés directement, mais sont exprimés en un pourcentage des coûts des éléments nourriture, transport et logement. De plus, la sélection des biens et services pris en compte, leur nombre, leur prix et le quotient familial à appliquer sont autant d'éléments à remettre en question pour que le panier corresponde au plus près à la situation vécue quotidiennement par les ménages.

7 Voir GEORGES & URBÉ (2011/2012).

8 Échelle RMG actuelle (1 pour le 1er adulte, 0,50 pour le 2ième adulte, 0,29 pour le 3ième adulte et 0,09 pour un enfant).

9 La plupart des bénéficiaires n'obtiennent qu'une fraction du montant total, dans la simulation tous les bénéficiaires reçoivent l'entièreté.

10 Il faudrait effectivement décompter ceux qui sont logés à titre gratuit et qui ne reçoivent actuellement pas la bonification loyer d'un montant maximal égal à 123,95 EUR. Cependant, pour établir une estimation du coût maximal de cette mesure, nous avons opté pour imputer cette allocation logement à tous les ménages bénéficiaires du RMG sans d'ailleurs distinguer la taille respective de chaque ménage.

5. Conclusion

De ce qui précède, il ressort clairement que des économies ne sont pas possibles pour le dispositif RMG, car la part du RMG attribuée aux besoins journaliers se situe à un niveau très bas. Cependant, d'après les cas de figure évoqués ci-dessus, il est possible d'attribuer plus équitablement le RMG selon les besoins effectifs de différents ménages en se basant sur un panier de consommation par ménage. Suivant les calculs de l'IGSS, les dépenses resteraient du même ordre de grandeur. Pour d'autres remarques concernant une réforme nécessaire du dispositif RMG, nous renvoyons à la publication précitée¹¹.

---

11 GEORGES & URBÉ (2011/2012).

Chapitre III.

Transferts sociaux : description, coût et analyse

FICHE 8 : ALLOCATION DE VIE CHÈRE

1. Description et philosophie de la mesure

Depuis 2009, l'allocation de vie chère remplace l'allocation de chauffage. Elle a comme vocation de permettre aux ménages à revenus modestes de faire face à l'augmentation des prix, entre autres, des biens à la consommation. Cette aide n'est pas prise en compte pour la détermination des revenus dans le cadre du RMG. Elle est exempte d'impôts et de cotisations d'assurance sociale. Il s'agit bien d'un système de redistribution et non d'une assurance. Pour en bénéficier, il faut présenter une demande auprès du Fonds national de solidarité.

N'étant pas fixée par une loi, son application est décidée d'année en année par un Règlement du Gouvernement en Conseil. L'adoption d'un projet de Règlement grand-ducal par le Conseil de gouvernement signe le début de la procédure réglementaire, qui se termine par la publication au Mémorial A, Recueil de Législation. Le règlement entre alors en vigueur 3 jours après sa publication, à moins qu'elle ne fixe un délai plus court ou plus long.

2. Nombre de bénéficiaires et leurs caractéristiques socio-économiques

Selon les rapports du FNS le nombre de ménages bénéficiaires s'élevait à 16.996 pour l'exercice 2010¹ et 18.460 pour l'année 2011². On observe un nombre croissant de bénéficiaires (+ 8.61% entre 2010 et 2011) et de demandes (22.422 en 2010 et 25.594 pour 2011).

Les frontaliers sont exclus de cette allocation car il existe une condition d'autorisation de séjour et de résidence effective. En effet, les personnes qui peuvent prétendre à l'allocation de vie chère sont celles qui :

- bénéficient d'un droit de séjour sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, y sont domiciliés et qui y résident effectivement ;
- disposent seul ou conjointement avec les personnes vivant avec eux en communauté domestique, d'un revenu annuel inférieur à un seuil maximal³ déterminé en fonction de la composition des ménages.

3. Coût de l'allocation de vie chère

Le montant de l'allocation est déterminé en fonction de la composition du ménage du demandeur. Les revenus du ménage ne doivent pas dépasser les seuils prévus par le règlement.

Tableau 1 : Limites de revenus mensuels bruts du ménage (NI 737,83)

	Limites de revenus mensuels bruts	Montant de l'allocation annuelle
1 personne	1.807,68 €	1.320 €
2 personnes	2.711,53 €	1.650 €
3 personnes	3.253,83 €	1.980 €
4 personnes	3.796,14 €	2.310 €
5 personnes	4.338,44 €	2.640 €
6 personnes	4.880,75 €	2.640 €
7 personnes	5.423,05 €	2.640 €
8 personnes	5.965,36 €	2.640 €
9 personnes	6.507,66 €	2.640 €
10 personnes	7.049,97 €	2.640 €

Source : FNS

1 FNS (2011).

2 FNS (2012).

3 Voir ci-dessous tableaux 1 et 2.

Les personnes qui disposent d'un revenu mensuel qui se situe entre les deux seuils indiqués ci-dessous peuvent prétendre à une allocation réduite correspondant à la différence entre les montants de l'allocation fixés et la part du montant du revenu annuel qui dépasse les limites de revenu visées.

Tableau 2 : Limites de revenus mensuels pour bénéficier d'une allocation réduite

	Limites de revenus mensuels bruts	
1 personne	1.807,68 -	1.917,67 €
2 personnes	2.711,53 -	2.849,02 €
3 personnes	3.253,83 -	3.418,82 €
4 personnes	3.796,14 -	3.988,63 €
5 personnes	4.338,44 -	4.558,43 €
6 personnes	4.880,75 -	5.100,74 €
7 personnes	5.423,05 -	5.643,04 €
8 personnes	5.965,36 -	6.185,35 €
9 personnes	6.507,66 -	6.727,65 €
10 personnes	7.049,97 -	7.269,96 €

Source : FNS

Le FNS verse l'allocation, mais c'est le Ministère de la Famille et de l'Intégration qui en assume la totalité des coûts. L'allocation est versée une fois par an.

Dépenses pour 2010 : 30.042.164,40 EUR

Dépenses pour 2011 : 32.692.186,12 EUR

Indépendamment de l'allocation de vie chère versée par le FNS, certaines communes font bénéficier à certains de leurs citoyens dans le besoin d'une aide supplémentaire, une sorte de prime d'aide contre la vie chère. Ces subventions sont indépendantes du budget de l'État, elles sont entièrement prises en charge par les communes elles-mêmes et sont intégrées dans le budget communal.

4. Identification d'économies potentielles et de leur impact

Cette allocation décidée annuellement pour aider les ménages à bas revenus à faire face aux prix élevés de la vie courante. Cette allocation est donc une aide à une population déjà fragilisée.

5. Conclusion

Une économie à ce niveau toucherait intégralement les plus pauvres de plein fouet. Par conséquent, une économie à réaliser sur l'allocation de vie chère constituerait une injustice sociale manifeste.

Chapitre III.

Transferts sociaux : description, coût et analyse

FICHE 9 : PRESTATIONS FAMILIALES

1. Description et philosophie de la mesure

Les prestations familiales sont allouées par la Caisse nationale des prestations familiales (CNPF).

La CNPF est chargée de verser les prestations suivantes :

- les **allocations familiales** proprement dites, différenciées suivant le rang de l'enfant et complétées par des majorations d'âge,
- des **allocations spéciales** supplémentaires en faveur des enfants handicapés,
- des **allocations de rentrée scolaire** pour les enfants âgés de plus de six ans,
- des **allocations de naissance et de maternité**,
- des **allocations d'éducation**,
- des indemnités pour **congé parental**,
- le **boni pour enfant**.

Toutes les prestations familiales sont octroyées uniquement sur demande écrite des personnes qui prétendent au droit au paiement.

1.1. Les allocations familiales

La définition des allocations familiales et les objectifs que le législateur a tâché de leur assigner ont changé à travers les différentes lois votées depuis l'introduction de ces allocations. Considérées d'abord comme une aide sociale à ceux qui avaient des enfants à charge, puis comme un sursalaire et, depuis leur extension à tous les enfants, comme un procédé de redistribution du revenu national effectué dans l'intérêt des enfants au nom d'un principe de solidarité sociale, la législation actuelle consacre le droit personnel des enfants aux allocations familiales.

Les montants mensuels auxquels les ménages ont droit pour le ou les enfant(s) à charge sont variables en fonction du nombre d'enfants présents dans le ménage et de leur âge respectif.

Tableau 1 : Montants mensuels des allocations familiales (en €)

1 enfant	185,60
chacun des 2 enfants	220,36
chacun des 3 enfants	267,59
chaque enfant à partir du 4 ^e	361,82
Majorations d'âge (par enfant)	
6-11 ans	16,17
12 ans et plus	48,52

1.2. Allocation de rentrée scolaire

Cette allocation a pour objectif de compenser les frais spécifiques en relation avec la rentrée scolaire et augmente en fonction de l'âge des enfants et de leur nombre au sein du ménage. Cette allocation est aussi un droit personnel des enfants. Elle est versée automatiquement aux enfants de plus de 6 ans au mois d'août de chaque année, destinataires des allocations familiales, à l'occasion de la rentrée scolaire.

Le montant de cette allocation est calculé en fonction du groupe familial¹ auquel appartient l'enfant bénéficiaire et en fonction de l'âge de l'enfant.

De plus, depuis la rentrée scolaire 2012-2013, une aide financière d'un montant de 300 EUR, appelée « Forfait Bon d'achat pour livres scolaires », a été introduite pour aider les élèves de familles à revenus modestes fréquentant l'enseignement secondaire ou secondaire technique à temps plein².

1 C'est-à-dire du nombre d'enfants présents dans le ménage.

2 Pour plus de détails : http://www.cpos.public.lu/aides_financieres/index.html

Tableau 2 : Montant de l'allocation de rentrée scolaire en €

Montant de l'allocation de rentrée scolaire	Montant en € à l'indice actuel
1 enfant de 6 ans	113,15
1 enfant de 12 ans	161,67
chaque enfant de 6 ans d'un groupe de 2 enfants	194,02
chaque enfant de 12 ans d'un groupe de 2 enfants	242,47
chaque enfant de 6 ans d'un groupe de 3 enfants ou plus	274,82
chaque enfant de 12 ans d'un groupe de 3 enfants ou plus	323,34

1.3. Allocation de naissance

La législation en matière d'allocation de naissance poursuit prioritairement un but de santé publique : en étant lié à une surveillance médicale continue de la mère et de l'enfant en bas âge, elle vise à réduire les risques d'accidents de la grossesse et de mortalité infantile et à améliorer d'une façon générale la santé de la femme enceinte et du bébé. Pour s'assurer que le suivi médical soit bien fait, l'État verse l'allocation de naissance en trois tranches suite à la production de trois attestations médicales.

Le montant total est de 1.740,09 EUR à chaque naissance répartis en 3 versements à hauteur de 580,03 EUR chacun.

1.4. Allocation de maternité

L'allocation de maternité avait pour but initial d'étendre le principe de l'octroi d'une prestation en espèces aux femmes exerçant une activité indépendante ainsi qu'aux ménagères pendant la période correspondant au congé légal de maternité. Depuis 1994, les femmes assurées du chef d'une activité indépendante ont droit à l'indemnité pécuniaire de maternité, de sorte que, sauf dans les cas où elle est versée à titre de complément, l'allocation de maternité est désormais réservée principalement aux femmes s'occupant de leur foyer et n'exerçant pas d'activité professionnelle.

Le montant maximal accordé s'élève à 3.104,32 EUR, répartis durant 16 semaines, soit 194,02 EUR de paiement hebdomadaire.

1.5. Allocation d'éducation

L'allocation d'éducation a principalement pour but de permettre à l'un des parents d'interrompre son activité professionnelle afin de pouvoir se consacrer à l'éducation de son ou de ses enfants. Cette allocation est destinée aux parents réduisant d'au moins 50 % leur activité professionnelle pour élever leur(s) enfant(s) ou qui cessent complètement de travailler pour s'en occuper.

Elle est versée en principe jusqu'à ce que l'enfant ait atteint l'âge de deux ans et s'élève à 485,01 EUR par mois en cas d'arrêt complet de la carrière ou 242,51 EUR par mois en cas d'arrêt à mi-temps de l'activité professionnelle.

1.6. Congé parental

Le congé parental fait l'objet d'une directive européenne qui elle-même se fonde sur un accord entre partenaires sociaux au niveau européen. Le congé parental a pour but de concilier vie familiale et vie professionnelle tout en voulant être une mesure de lutte contre le chômage.

Pour bénéficier du congé parental, il faut que le travailleur salarié soit occupé de façon continue au Grand-Duché depuis au moins 1 an auprès du même employeur.

Si les parents travaillent tous les deux au Luxembourg et remplissent les conditions d'octroi, ils ont chacun droit à un congé parental. Il existe en effet deux congés parentaux :

- le premier à prendre immédiatement après le congé de maternité ou le congé d'accueil dans le cadre d'une adoption ;
- le second à prendre avant que l'enfant ait atteint l'âge de 5 ans.

Le congé parental peut prendre deux formes, soit à temps plein pendant 6 mois, soit à mi-temps pour une durée de 12 mois.

Le congé parental doit être pris en entier et en une seule fois et n'est pas cumulable avec l'allocation

d'éducation.

Tableau 3 : Montant mensuel de l'indemnité de congé parental (en €)

Montant	Temps plein	Mi-temps
Montant brut :	1.778,31	889,15
Cotisation d'assurance-maladie :	49,79	24,90
Cotisation d'assurance-dépendance :	18,74	9,37
Montant net	1.709,78	854,88

1.7. Boni³ pour enfant

La loi modifiée du 21 décembre 2007 portant création d'un boni pour enfant a aboli les classes d'impôt relatives au nombre d'enfants et dispose que les modérations d'impôt pour enfant sont, pour tous les enfants ayant droit aux allocations familiales, payées sous forme de bonis pour enfants quel que soit le revenu imposable des personnes dans le ménage desquels l'enfant vit.

Depuis donc 2008, les familles qui ont ou auraient droit aux allocations familiales ont droit au « Boni pour enfant » sous les mêmes conditions d'attribution que les allocations familiales. Ce Boni de 76,88 EUR est versé mensuellement pour chaque enfant.

Pour ceux qui n'y ont plus droit, les parents peuvent faire une demande de modulation d'impôts équivalente au Boni, à l'Administration des Contributions directes, via la déclaration d'impôts sur le revenu. S'ils ne remplissent pas de déclaration au Luxembourg, ils peuvent demander une régularisation via le décompte annuel auprès du bureau RTS (Retenue d'impôt sur les Traitements et les Salaires).

2. Nombre de bénéficiaires et leurs caractéristiques socio-économiques

2.1. Nombre et âge des bénéficiaires

En 2010, le nombre de bénéficiaires des prestations familiales a eu tendance à diminuer mais ce constat est dû essentiellement à la réforme du système qui a introduite la limitation d'âge de 18 ans aux destinataires des allocations familiales et boni pour enfants (voir

Fiche 11 : Aide financière de l'État pour les étudiants suivant des études supérieures).

Cette réforme a eu des répercussions sur le nombre de bénéficiaires de quasi toutes les prestations familiales : les allocations familiales de base, les majorations d'âge, les allocations de rentrée scolaire et le boni pour enfant.

On notera aussi un accroissement de plus de 8% de l'indemnité pour congé parental.

Tableau 4 : Évolution du nombre des prestations

Source(s) : Inspection générale sécurité sociale (IGSS)

Année(s) de référence : 2010-2011

Unité(s) : nombre des prestations

Information(s) supplémentaire(s) : situation au 31 décembre

Prestations	2010 **)	2011	Variation 2010/11
Allocations familiales normales	178 490	181 415	1,6%
Majorations d'âge	127 442	129 784	1,8%
Allocations spéciales supplém.	2 036	2 107	3,5%
Allocations de rentrée scolaire *)	112 669	119 061	5,7%
Allocations d'éducation	8 789	8 744	-0,5%
Indemnité pour congé parental	4 128	3 921	-5,0%
Boni pour enfant	184 825	189 056	2,3%

*) Situation au 31 août pour les allocations de rentrée scolaire.

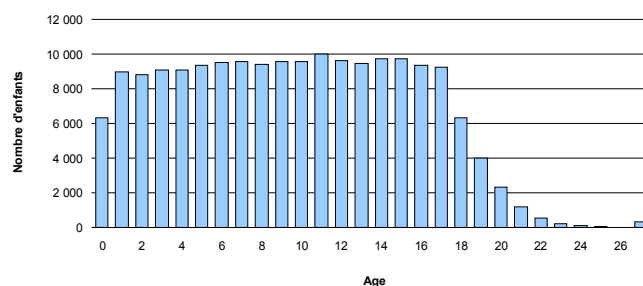
**) A partir du 1er octobre 2010, plus d'allocations familiales pour les enfants âgés de plus de 18 ans.

En termes de caractéristiques socio-économiques, les allocations familiales sont versées sans autres formalités de la naissance jusqu'au mois civil au cours duquel l'enfant atteint l'âge de 18 ans.

Graphique 1 : Répartition par âge des enfants bénéficiaires de prestations familiales en 2011

Domaine : prestations familiales (PF)

Source(s) : Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS)



Le graphique ci-dessus indique que la répartition par âge est assez homogène et répartie de façon équilibrée.

3 Pour les adeptes du latin, ce serait plutôt un bonus!

Tableau 5 : Évolution de la répartition des enfants par groupe d'âge *)

Domaine : prestations familiales (PF)

Source(s) : Inspection générale de la sécurité sociale IGSS

Année(s) de référence : 1985-2011

Année	Groupe d'âge								Total
	0-5 ans		6-11 ans		12-17 ans		18 ans et plus		
	Nombre	en % du total	Nombre	en % du total	Nombre	en % du total	Nombre	en % du total	
1985	25.628	27,4	26.616	28,5	29.993	32,1	11.128	11,9	93.365
1986	25.756	27,6	26.830	28,8	29.082	31,2	11.565	12,4	93.233
1987	26.143	27,8	27.606	29,4	28.416	30,2	11.828	12,6	93.993
1988	27.070	28,3	28.476	29,8	27.883	29,2	12.168	12,7	95.597
1989	28.355	28,8	29.329	29,8	28.147	28,6	12.713	12,9	98.544
1990	29.493	29,2	30.372	30,0	28.492	28,2	12.759	12,6	101.116
1991	31.369	29,7	31.392	29,7	29.151	27,6	13.677	13,0	105.589
1992	32.088	29,6	32.217	29,8	29.647	27,4	14.338	13,2	108.290
1993	34.027	30,0	33.175	29,3	30.900	27,3	15.239	13,4	113.341
1994	36.229	30,2	34.712	29,0	32.317	27,0	16.516	13,8	119.774
1995	37.849	30,3	36.431	29,1	33.338	26,7	17.388	13,9	125.006
1996	39.045	30,1	38.029	29,3	34.418	26,5	18.420	14,2	129.912
1997	40.032	29,8	39.493	29,4	35.209	26,2	19.561	14,6	134.295
1998	41.833	29,8	41.241	29,4	36.604	26,1	20.635	14,7	140.313
1999	42.110	29,2	42.717	29,6	37.475	26,0	21.871	15,2	144.173
2000	43.681	29,1	44.477	29,6	39.122	26,1	22.758	15,2	150.038
2001	45.197	28,9	46.352	29,7	41.010	26,2	23.761	15,2	156.320
2002	46.315	28,6	48.176	29,7	43.027	26,5	24.634	15,2	162.152
2003	46.847	28,0	49.720	29,7	45.138	27,0	25.470	15,2	167.175
2004	47.414	27,6	50.884	29,6	46.895	27,3	26.600	15,5	171.793
2005	47.796	27,1	52.179	29,5	48.866	27,7	27.786	15,7	176.627
2006	47.644	26,5	53.120	29,6	50.005	27,8	28.817	16,0	179.586
2007	48.615	26,2	54.536	29,4	51.921	28,0	30.162	16,3	185.234
2008	50.100	26,0	55.688	28,9	53.959	28,0	32.681	17,0	192.428
2009	50.696	25,7	56.201	28,5	55.374	28,1	34.749	17,6	197.020
2010 **)	51.032	28,6	56.613	31,7	56.068	31,4	14.777	8,3	178.490
2011	51 612	28,4	57 612	31,8	57 177	31,5	15 014	8,3	181 415

*) Le nombre des enfants de 6 ans et plus n'est pas égal au nombre des majorations d'âge car la répartition par groupe d'âge tient compte de tous les bénéficiaires d'allocations familiales, qu'ils touchent des majorations d'âge ou non. Avant 1989, notamment les enfants portugais et espagnols résidant dans leur pays d'origine n'avaient pas droit aux majorations d'âge.

**) A partir du 1er octobre 2010, plus d'allocations familiales pour les enfants âgés de plus de 18 ans.

2.2. Situation particulière des frontaliers vis-à-vis des prestations familiales

Comme le droit de l'Union européenne prévoit que de telles prestations sont liées au fait d'être affilié à la sécurité sociale luxembourgeoise, les travailleurs non résidents, entre autres les frontaliers, en peuvent aussi bénéficier⁴ : un certain nombre de prestations familiales sont exportables aux travailleurs non résidents. Il s'agit des allocations familiales, de l'allocation de rentrée scolaire, de l'allocation d'éducation, de l'indemnité de congé parental, du boni pour enfant et des allocations de maternité. L'allocation de naissance est réservée aux résidentes.

De nombreux frontaliers sont donc aussi bénéficiaires de prestations familiales luxembourgeoises. Leur nombre n'a cessé de croître depuis les années 70 avec un pic atteint en 2009. La diminution enregistrée à partir de 2010 est due à la nouvelle législation qui consiste à fixer l'âge maximum des enfants bénéficiaires des allocations familiales à 18 ans.

Tableau 6 : Évolution du nombre des allocations familiales transférées à l'étranger

Domaine : prestations familiales (PF)

Source(s) : Inspection générale de la sécurité sociale IGSS

Année(s) de référence : 1970-2011

Unité(s) : nombre de familles et d'enfants

Information(s) supplémentaire(s) : situation au 31 décembre de chaque exercice

Année	Familles	Enfants		Nombre moyen d'enfants par famille
		Nombre	en % du total	
1970	6.916	14.439	13,2	12,3
1975	9.117	18.391	16,2	12,3
1980	7.566	13.823	13,8	12,3
1981	7.283	13.134	13,2	12,3
1982	7.150	12.768	13,0	12,3
1983	6.995	12.224	12,7	12,3
1984	6.554	11.570	12,3	12,3
1985	6.484	11.498	12,3	1,77
1986	6.614	11.653	12,5	1,76
1987	7.191	12.672	13,5	1,76
1988	7.749	13.629	14,3	1,76
1989	8.796	15.596	15,8	1,77
1990	9.689	17.041	16,9	1,76
1991	10.630	18.688	17,7	1,76
1992	11.048	19.432	17,9	1,76
1993	12.217	21.232	18,7	1,74
1994	14.006	24.181	20,2	1,73
1995	15.611	26.884	21,5	1,72
1996	16.935	29.089	22,4	1,72
1997	18.079	31.107	23,2	1,72
1998	20.045	34.666	24,7	1,73
1999	21.678	37.414	25,9	1,73
2000	23.699	41.128	27,4	1,74
2001	26.054	45.514	29,1	1,75
2002	28.215	49.460	30,5	1,75
2003	30.264	53.050	31,7	1,75
2004 *)	32.034	56.402	32,8	1,76
2005	33.846	59.971	34,0	1,77
2006	34.645	61.971	34,5	1,79
2007	37.031	66.345	35,8	1,79
2008	39.858	71.635	37,2	1,80
2009	41.147	73.918	37,5	1,80
2010 **)	37.999	66.795	37,4	1,76
2011	39.145	68.567	37,8	1,75

*) A partir de 2004 la méthodologie utilisée pour l'élaboration des statistiques considère la résidence de l'attributaire (source IGSS).

**) A partir du 1er octobre 2010, plus d'allocations familiales pour les enfants âgés de plus de 18 ans.

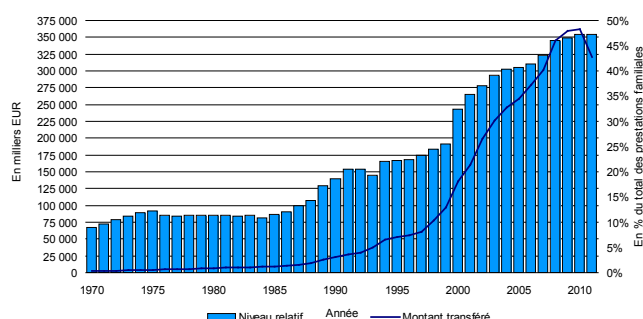
4 Voir Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (JOUE L 314 du 7.6.2004).

La même tendance s'observe à l'égard du montant total des prestations versées aux non-résidents. Le montant total des prestations transférées à l'étranger se chiffre en 2010 à 538.7 millions EUR représentant 47.0% de la dépense totale.

Graphique 2 : Allocations familiales transférées à l'étranger de 1970 à 2011

Domaine : prestations familiales (PF)

Source(s) : Inspection générale de la sécurité sociale IGSS



Les transferts à l'étranger dépendent fortement de la conjoncture économique : les périodes de forte croissance des transferts à l'étranger correspondent en effet aux périodes avec un embauchage important de main-d'œuvre étrangère, ce qui entraîne une prise en charge des enfants des nouveaux bénéficiaires résidant à l'étranger. Au cours de la décennie 1975-1985, la part relative des transferts est restée plus ou moins stable. Aux effets de la forte reprise de la conjoncture économique à partir du milieu des années quatre-vingt, est venue s'ajouter l'assimilation à partir du 1er janvier 1989 des enfants bénéficiaires résidant au Portugal et en Espagne aux autres ressortissants de la Communauté Européenne. Au lieu d'un montant forfaitaire, les travailleurs portugais et espagnols occupés au Luxembourg touchaient désormais les allocations familiales luxembourgeoises pour leurs enfants restés dans leur pays d'origine. C'est ce changement qui explique une progression des sommes transférées à l'étranger plus rapide que celle du nombre des enfants bénéficiaires vivant à l'étranger au cours des exercices 1989, 1990 et 1991.

Jusqu'en 1998 par ailleurs, uniquement les prestations familiales normales ainsi que l'allocation de rentrée scolaire étaient transférées à l'étranger. L'instauration

d'un congé parental au 1er janvier 1999, qui dès le début a été exporté, et l'exportation de l'allocation d'éducation à partir de cette date, ont provoqué des taux d'accroissement importants des montants virés à l'étranger.

3. Coût des prestations familiales

Les allocations familiales proprement dites sont financées pour moitié par des cotisations, et pour l'autre moitié par une contribution de l'État.

En 1994 et en 1999, l'État a successivement pris en charge l'ensemble des cotisations du secteur privé. Actuellement, seuls les employeurs du secteur public (État, établissements publics, communes, CFL) versent encore des cotisations. Le taux de cotisation est de 1,7% des traitements, salaires ou rémunérations servant de base à l'assurance-pension.

Outre la prise en charge par l'État des cotisations des employeurs du secteur privé et des indépendants, l'État verse une contribution qui est fixée au même montant que celui des cotisations.

Les frais d'administration, l'allocation de naissance, l'allocation de maternité, l'allocation de rentrée scolaire et l'allocation d'éducation sont entièrement assumés par l'État. Les ressources nécessaires au paiement de l'indemnité du congé parental sont constituées par une participation à charge du fonds pour l'emploi complétée par une dotation à charge du budget de l'État.

L'État prend aussi en charge l'excédant des dépenses courantes sur les recettes courantes et met à la disposition de la CNPF un fonds de roulement de 10.91 millions EUR qui peut être récupéré si la situation le justifie.

3.1. Recettes de la Caisse nationale des prestations familiales

Tableau 7 : Évolution des recettes

Source(s) : Caisse nationale des prestations familiales (CNPF)

Année(s) de référence : 2009-2011

Unité(s) : en milliers EUR

Recettes	2009	2010	2011	2011 en %
Cotisations	254.063,75	261.928,92	278.174,36	25,3
<i>dont</i>				
à charge des employeurs	57.616,21	57.404,21	62.756,80	5,7
à charge de l'État	196.447,54	204.524,70	215.417,56	19,6
Participation de l'État	678.220,60	695.020,83	693.918,49	63,1
Participation de l'État-déficit	230.296,02	212.181,68	126.938,28	11,5
Revenus de la fortune et divers	128,15	122,17	270,87	0,1
TOTAL DES RECETTES COURANTES	1.162.708,52	1.169.253,60	1.099.302,00	100,0

Tableau 8 : Évolution de la participation de l'État dans le financement des prestations familiales

Source(s) : Caisse nationale des prestations familiales (CNPF)

Année(s) de référence : 2009-2011

	2009	2010	2011
Au niveau des prestations :			
Participation brute dans le financement des prestations d'allocations familiales	254.063 749,83	261.928 917,05	278.174.359,13
- décharges sur cotisations irrécouvrables	- 54.721,50	- 801.423,19	- 80.006,40
- extournes de cotisations indues	- 1.059.975,18	- 78.140,54	- 631.669,08
- restitution de cotisations	-	-	-
Participation nette	252.949.053,15	261.049.353,32	277.462.683,65
Prise en charge des :			
Allocations de rentrée scolaire	39.711.636,47	35.656.156,66	34.473.617,48
Allocations d'éducation	74.139.760,86	72.056.190,55	71.503.982,25
Allocations de naissance	10.655.330,41	11.233.981,99	10.741.483,53
Allocations de maternité	4.167.191,03	3.989.778,99	3.677.640,63
Indemnités pour le congé parental	64.029.275,20	69.105.682,12	69.117.527,95
Participation État	50.804.040,09	57.187.303,86	57.146.342,52
Participation Fonds pour l'emploi	13.225.235,11	11.918.378,26	11.971.185,43
Boni pour enfant	215.196.770,49	223.479.562,67	210.798.703,92
Participation État - déficit	230.296.019,58	212.181.683,82	126.938.280,89
Frais d'administration	16.256.883,50	17.570.560,61	15.431.167,84
Total (I)	907.401.920,69	906.322.950,73	820.145.088,14
Au niveau des cotisations :			
Cotisations à charge de l'État (II)	196.447.543,58	204.524.703,38	215.417.559,80
Participation nette de l'État (I+II)	1.103.849.464,27	1.110.847.654,11	1.035.562.647,94
Recettes courantes de la caisse	1.162.708.515,80	1.169.253.601,87	1.099.301.992,72
Participation nette en % des recettes courantes	94,9%	95,0%	94,2%

3.2. Les dépenses de la Caisse nationale des prestations familiales.

En 2011, le montant des prestations payées par la caisse nationale des prestations familiales a atteint 1.077,84 millions EUR contre 1.146,27 millions EUR pour l'année précédente. Par ailleurs, les frais d'administration ont atteint 15,3 millions EUR (1,4%) en 2011 par rapport à 17,6 millions EUR (1,5%) en 2010. Les frais de personnel représentaient 56,5% du montant total des frais d'administration.

Tableau 9 : État détaillé des dépenses de la Caisse nationale des prestations familiales

Domaine : prestations familiales (PF)

Source(s) : Caisse nationale des prestations familiales (CNPFP)

Année(s) de référence : 2007-2011

Unité(s) : en EUR

Information(s) supplémentaire(s) : situation au 31 décembre, données financières

Dépenses	2007	2008	2009	2010	2011
I. Frais d'administration	11.832.653,30	13.293.947,64	16.325.883,50	17.595.560,61	15.431.167,84
Frais de personnel	7.109.321,04	7.543.868,45	7.932.354,18	8.395.298,08	8.717.527,33
Indemnités pour services	63.847,19	64.799,20	67.063,13	63.769,44	24.677,72
Frais de matériel et autres	2.063.154,94	2.312.485,39	2.645.299,36	2.849.745,99	2.781.023,18
Frais généraux	-	30.605,00	69.000,00	25.000,00	0,00
Acquisitions nouvelles	751.661,59	1.367.939,44	3.358.935,90	3.823.398,00	1.142.658,88
Participation aux frais du centre commun	1.844.668,54	1.974.250,16	2.253.230,93	2.438.349,10	2.765.280,73
II. Prestations	845.026.989,59	1.126.130.608,02	1.140.729.125,53	1.146.274.870,20	1.077.840.814,68
<i>A. Allocations de maternité</i>	<i>4.234.987,79</i>	<i>4.141.279,10</i>	<i>4.167.191,03</i>	<i>3.989.778,99</i>	<i>3.677.592,12</i>
<i>B. Prestations de naissance</i>	<i>9.024.618,54</i>	<i>10.322.638,84</i>	<i>10.654.750,38</i>	<i>11.233.981,99</i>	<i>10.741.095,10</i>
Allocations prénatales	3.081.226,77	3.592.059,19	3.705.169,38	3.915.188,36	3.589.339,36
Allocations de naissance	3.185.714,66	3.615.326,99	3.750.522,22	3.902.441,84	3.630.862,39
Allocations postnatales	2.757.677,11	3.115.252,66	3.199.058,78	3.416.351,79	3.520.893,35
<i>C. Allocations familiales</i>	<i>699.570.438,57</i>	<i>750.500.347,01</i>	<i>772.772.641,03</i>	<i>766.710.575,28</i>	<i>712.466.824,56</i>
Allocations familiales normales	589.662.269,74	632.161.328,08	652.347.325,38	651.321.924,84	607.996.562,92
Majorations d'âge	68.035.740,31	72.461.917,05	74.738.388,63	73.501.613,71	63.730.948,49
Allocations spéciales supplémentaires	5.587.934,72	6.185.408,64	6.030.957,28	6.281.706,54	6.315.037,69
Allocations de rentrée scolaire	36.284.493,80	39.691.693,24	39.655.969,74	35.605.330,19	34.424.275,46
<i>D. Allocations d'éducation</i>	<i>73.943.778,39</i>	<i>75.003.830,82</i>	<i>74.075.115,01</i>	<i>71.994.369,11</i>	<i>71.390.900,45</i>
<i>E. Indemnités pour le congé parental</i>	<i>58.253.166,30</i>	<i>59.106.573,99</i>	<i>63.997.905,82</i>	<i>69.082.884,99</i>	<i>69.108.024,17</i>
Indemnités nettes	54.570.365,07	55.371.726,05	59.964.944,24	64.732.886,62	64.635.264,87
Cotisations assurance maladie - part assuré	1.531.679,30	1.554.609,02	1.682.952,12	1.816.800,76	1.882.732,67
Cotisations assurance maladie - part employeur	1.532.696,90	1.555.881,02	1.682.952,12	1.816.800,76	1.882.732,67
Cotisations assurance dépendance - part assuré	618.425,03	624.357,90	667.057,34	716.396,85	707.293,96
<i>F. Boni pour enfant</i>	<i>-</i>	<i>227.055.938,26</i>	<i>215.061.522,26</i>	<i>223.263.279,84</i>	<i>210.456.378,28</i>
III. Décharges, restitutions et extournes de cotisations	6.859.813,35	4.851.761,98	5.606.241,53	5.362.480,07	6.005.704,38
Décharges sur cotisations irrécouvrables	97.098,19	164.844,44	54.721,50	801.423,19	80.006,40
Décharges sur cotisations - contribution État	97.098,19	164.844,44	54.721,50	801.423,19	80.006,40
Restitution contribution État	-	-	-	-	-
Décharges sur débiteurs prestations	6.632.274,25	4.299.261,04	3.376.848,17	3.603.352,61	4.582.353,42
Extournes de cotisations indues	16.671,36	111.406,03	1.059.975,18	78.140,54	631.669,08
Extournes de cotisations indues - contribution État	16.671,36	111.406,03	1.059.975,18	78.140,54	631.669,08
IV. Frais de gestion du patrimoine	40.946,51	66.503,55	47.265,24	20.687,99	24.305,82
V. Dépenses diverses	-	0,08	-	3,00	0,00
TOTAL DES DÉPENSES COURANTES	863.760.402,75	1.144.342.821,27	1.162.708.515,80	1.169.253.601,87	1.099.301.992,72
VI. Dotation à la réserve	-	-	-	-	-
VII. Dotation au fonds de roulement - État	-	-	-	-	-
TOTAL DES DÉPENSES	863.760.402,75	1.144.342.821,27	1.162.708.515,80	1.169.253.601,87	1.099.301.992,72

Tableau 10 : Évolution de la dépense moyenne annuelle en allocations familiales *) et d'éducation par enfant et par famille

Domaine : prestations familiales (PF)

Source(s) : Inspection générale de la sécurité sociale IGSS

Année(s) de référence : 1985-2011

Unité(s): montants en EUR

Année	Montant moyen par enfant			Montant moyen par famille **)		
	Nombre indice courant	Nombre indice 100		Nombre indice courant	Nombre indice 100	
	Montant	Montant	Var. en %	Montant	Montant	Var. en %
1985	812,71	195,22	-	1.373,39	329,90	-
1986	945,98	222,88	14,2	1.587,07	373,93	13,3
1987	972,07	226,76	1,7	1.638,21	382,16	2,2
1988	1.004,35	233,81	3,1	1.690,12	393,45	3,0
1989	1.301,77	293,83	25,7	2.189,31	494,16	25,6
1990	1.417,37	309,56	5,4	2.386,02	521,12	5,5
1991	1.491,10	313,84	1,4	2.526,36	531,73	2,0
1992	1.564,91	319,36	1,8	2.673,85	545,66	2,6
1993	2.054,17	406,47	27,3	3.502,47	693,05	27,0
1994	2.256,67	432,99	6,5	3.885,21	745,46	7,6
1995	2.277,70	428,99	-0,9	3.934,52	741,05	-0,6
1996	2.275,31	425,06	-0,9	3.948,30	737,60	-0,5
1997	2.316,65	423,09	-0,5	4.037,90	737,44	0,0
1998	2.665,11	485,74	14,8	4.672,60	851,62	15,5
1999	3.007,35	542,07	11,6	5.294,27	954,28	12,1
2000	3.235,00	567,78	4,7	5.738,33	1.007,14	5,5
2001	3.375,89	574,69	1,2	5.989,77	1.019,67	1,2
2002	3.784,53	631,02	9,8	6.725,87	1.121,45	10,0
2003	3.906,60	637,99	1,1	6.939,20	1.133,24	1,1
2004	3.976,65	636,83	-0,2	7.081,81	1.134,10	0,1
2005	4.063,70	634,91	-0,3	7.229,62	1.129,54	-0,4
2006	4.186,21	641,90	1,1	7.493,93	1.149,09	1,7
2007	4.224,42	631,96	-1,5	7.556,45	1.130,43	-1,6
2008	4.370,17	640,30	1,3	7.791,75	1.141,61	1,0
2009	4.334,92	620,37	-3,1	7.758,14	1.110,27	-2,7
2010 **)	4.318,21	606,97	-2,2	7.677,28	1.079,12	-2,8
2011	4.342,75	599,71	-1,2	7.577,31	1.046,39	-3,0

*) Allocations familiales normales, majorations d'âge, allocations spéciales supplémentaires et allocations de rentrée scolaire.

**) Calcul avec moyenne pondérée des nombres de familles au 31 décembre.

***) Rupture de série pour le montant moyen par famille, suite au changement de calcul du nombre moyen de familles, suite à l'introduction de la loi du 26 juillet 2010.

4. Identification d'économies potentielles et de leur impact

Dans le cadre des prestations familiales plusieurs scénarios concernant différentes prestations peuvent être imaginés afin de réaliser des économies au bénéfice du budget de l'État.

Scénario 1 : attribution des allocations familiales de base distribuées sous condition de ressources.

Dans ce cas, les allocations familiales seraient uniquement versées aux ménages disposant d'un revenu mensuel brut inférieur à 5x le salaire social minimum. Selon l'IGSS, les ménages atteignant un tel revenu et plus bénéficieraient, en 2009 de :

- 18% du montant total des allocations familiales ;
- 18% du montant total des allocations de rentrée scolaire ;
- 5% du montant total des allocations d'éducation ;
- 15% du montant total du boni pour enfants.

Le tableau suivant représente les économies réalisées si la distribution des allocations était plafonnée à cette condition de revenu.

Tableau 11: Répartition des économies réalisées en cas de condition de ressources

Dépenses en milliers EUR	2009	Part accordée aux ménages de + de 5*SSM	Montant consommé par les ménages de + de 5* SSM
<i>Allocations familiales</i>	772.772,64		
- Allocations familiales normales	652.347,33	18%	117.422,52
- Majorations d'âge	74.738,39	18%	13.452,91
- Allocations spéciales suppl.	6.030,96	18%	1.085,57
- Allocations de rentrée scolaire	39.655,97	18%	7.138,07
- Allocations d'éducation	74.075,12	5%	3.703,76
Boni pour enfant	215.061,52	15%	32.259,23
TOTAL DES DEPENSES COURANTES	1.162.708,51		175.062,06

On voit donc, que si les prestations familiales étaient réservées aux ménages disposant d'un revenu de moins de 5 fois le SSM, l'économie générée totale

serait de l'ordre de 175 millions EUR (base de 2009).

En temps de crise, cette idée de ciblage des prestations vers les revenus les plus modestes est assez séduisante, tant pour mieux soutenir les citoyens les plus nécessiteux que pour des raisons d'économies et d'équilibrage budgétaire.

Cependant, cette idée de revenir sur le principe de l'universalité des prestations familiales, à savoir, le droit pour tout enfant de recevoir une aide de l'État quel que soit le revenu de ses parents, peut être considérée comme une entrave à la cohésion sociale. L'universalité, qui permet à chacun de toucher quelque chose, est déterminante dans la construction d'une solidarité entre les différents groupes sociaux. Si l'on se contente de cibler les plus précaires, on finit par créer une fracture entre les bénéficiaires et ceux qui les financent. Ceci est d'autant plus vrai que cet universalisme est invoqué par le gouvernement quand il s'agit de la réforme des bourses pour études supérieures! Par ailleurs, trancher pour un seuil implique un risque d'injustice car dans des situations très proches, certaines familles bénéficieraient d'une aide et d'autres non.

Scénario 2 : l'imposition des allocations familiales

Ce scénario d'imposer les allocations en espèces a fait l'objet d'une étude⁵ et les résultats des simulations réalisées⁶ ont montré que l'État réaliserait des économies s'élevant à 36,7 millions EUR pour 27% des ménages touchés par cette mesure. Par contre, le revenu moyen de l'ensemble des ménages résidents accuserait une réduction de 198 EUR et le revenu médian annuel diminuerait de 293 EUR.

L'étude a également analysé concrètement l'impact de cette mesure sur une famille composée de 2 adultes et de 2 enfants⁷ de 15 et 10 ans. Ce ménage, ayant un revenu annuel total de 55.745,90 EUR payait 1.314 EUR d'impôts, et recevait 6.501 EUR d'allocations familiales. Le revenu disponible du ménage était de 48.457 EUR, soit un revenu équivalent adulte de 21.068,34 EUR.

5 LOUTSCH (2010).

6 simulations ont été réalisées en utilisant les revenus de 2007.

7 LOUTSCH (2010), pp. 55-56.

Le fait d'imposer les allocations familiales réduirait le revenu annuel de cette famille de 1.507 EUR, soit 655 EUR de revenu équivalent adulte. Si on ajoutait encore le boni pour enfants dans le revenu à imposer, le revenu annuel équivalent adulte de cette famille passerait de 21.068,34 EUR à 19.593 EUR.

Ce scénario pourrait constituer une source d'économies mais comme l'a montré l'exemple ci-dessus, au prix d'une perte de revenu assez substantielle pour les familles touchées par la mesure, et particulièrement celles qui ont des revenus plus modestes. Par ailleurs, les allocations familiales ne constituent pas un revenu de remplacement, elles sont destinées aux enfants et non aux parents et ne doivent dès lors pas entrer dans l'assiette imposable du ménage.

Scénario 3 : Cotisations pour les prestations familiales prises en charge par les employeurs.

Actuellement, et ce depuis le milieu des années 90, l'État prend en charge toutes les cotisations patronales qui permettent le financement des allocations familiales, à l'exception de celles des employeurs publics.

Le montant total des cotisations ne fait qu'augmenter d'année en année pour atteindre 278.174,36 EUR pour l'année 2011.

Tableau 12 : Evolution des cotisations 2009-2011.

Sources – CNPF

Années de référence : 2009-2011

Unités : milliers EUR

COTISATIONS	2009	2010	2011
Cotisations obligatoires normales dont :	254.063,75	261.928,91	278.174,40
Cotisations à charge des employeurs	57.616,21	57.404,21	62.756,80
Cotisations prises en charge par l'État	196.447,54	204.524,70	215.417,60

L'économie qui résulterait de la mesure, à savoir faire de nouveau payer les cotisations aux employeurs, aurait donc été pour l'année 2011 de l'ordre 215.417 559,80 €.

La contrepartie serait évidemment à la charge des employeurs du secteur privé. Le grand désavantage de cette mesure est quelle engendrera inévitablement une augmentation du coût du travail qui risquerait de peser sur la compétitivité des entreprises implantées au Luxembourg. C'est d'ailleurs pour cette raison que l'État a repris à sa charge les cotisations sur les salaires du secteur privé et des indépendants. A l'origine, les allocations familiales étaient financées par une cotisation sur les seuls salaires.

Finalement, la question revient à se demander si la fiscalisation des allocations familiales n'est pas à préférer par rapport au financement via un prélèvement sous forme de cotisations. Aussi faudrait-il réfléchir à une réorientation des moyens budgétaires et à d'autres formes de soutien plus utiles aux familles, telle que par exemple, la gratuité de l'accueil des enfants dans les crèches.

Scénario 4 : Réduction de deux mois de la durée du congé parental

Actuellement, la durée légale du congé parental est de six mois, dans le but de faire des économies, il serait envisageable de le diminuer à 4 mois, c'est-à-dire au minimum fixé dans l'Union européenne en la matière. Selon les estimations de l'IGSS, basées sur des données de décembre 2010, l'économie annuelle réalisée par l'État s'élèverait à 22,7 millions EUR. En décembre 2010, on dénombrait 4.128 bénéficiaires du congé parental, dont 1.873 en congé mi-temps.

Il faut cependant considérer qu'une réduction de la durée du congé parental aurait des répercussions immédiates sur le nombre de bénéficiaires du Chèque-Service Accueil, en augmentant les dépenses de l'État à ce niveau, sans oublier la disponibilité insuffisante des places en crèche. Bien que l'accueil des enfants en bas âge s'améliore d'année en année, il reste que les places d'accueil doivent encore être créées pour répondre au besoin des jeunes parents, d'autant plus si ceux-ci doivent reprendre le travail plus tôt suite à la réduction du congé parental.

5. Conclusion

En somme, les prestations familiales sont un champ dans lequel peu d'économies peuvent être réalisées si on veut garder une société solidaire et juste vis-à-vis des enfants. Néanmoins, il reste à mener une réflexion sur un remaniement des moyens budgétaires à mettre à disposition de la politique familiale et sur les formes de soutien à apporter aux familles, telle que la gratuité de l'accueil des enfants.

En ce qui concerne le **congé parental** et un retour anticipé au travail, une épargne serait effectivement possible mais à quel prix ? D'abord par rapport aux coûts engendrés dans le cadre des Chèques-Service Accueil et également par rapport à la nécessité de développer rapidement des places d'accueil pour les très jeunes enfants. Ensuite il est important de souligner le fait que ce système de congé parental est une disposition appréciée et qui a fait ses preuves auprès des parents qui peuvent de manière assez flexible prendre soins de leur nouveau-né. Ce serait certes peu opportun de vouloir changer le congé parental reconnu par ses principaux bénéficiaires.

L'universalité des allocations familiales (d'ailleurs invoquée par le gouvernement aussi pour les bourses d'étudiants) doit être considérée comme un principe crucial pour la cohésion sociale d'une société. Leur imposition ou encore leur abolition au-dessus d'un certain revenu pourrait entraîner des injustices mal vécues. En effet, dans le cas d'une imposition des allocations familiales, cela revient à faire payer des impôts à ceux qui ont plus de revenus et des enfants alors que ceux qui ont d'avantage de moyens financiers mais pas d'enfants ne participeraient pas. Ce qui implique une dualisation entre ceux qui ont des enfants et ceux qui n'en n'ont pas, bien qu'ils aient tous des revenus élevés.

Si l'on considère que les ménages disposant d'un revenu au-delà d'un certain seuil, ont trop de revenus, il faudrait plutôt procéder à un relèvement du taux d'impôts. Ceci permettrait de toucher également ceux qui n'ont pas d'enfants. Sinon l'inégalité existante entre familles avec et sans enfants ne serait encore que renforcée.

Une des seules voies qui semble réalisable est d'agir sur les cotisations qui ne devraient plus être prises en charge par l'État mais par les employeurs. Des économies considérables pourraient être ainsi réalisées. Evidemment la question de la compétitivité des entreprises serait posée dans ce cas. D'autre part il faut considérer la fiscalisation des allocations familiales comme un progrès qui permet d'avoir recours à des ressources fiscales beaucoup plus larges que le seul travail. Ainsi une réforme fiscale écologique et sociale devrait nécessairement passer par une défiscalisation du revenu du travail pour imposer d'avantage la consommation de ressources et de revenus de capitaux.

D'autres pistes devraient être explorées mais qui n'ont pas pu être étudiées dans cette étude, faute de données précises : la diminution des allocations avec en parallèle la gratuité de la prise en charge des enfants en bas âge, avec une contrepartie pour les frontaliers (Chèque-Service Accueil pour les structures à l'étranger, compensation pécuniaire, structures d'accueil ouvertes aux enfants de frontaliers...).

De manière générale, il faut se poser la question jusqu'à quand l'État peut se permettre de verser des prestations familiales monétaires, et de les dédoubler par des prestations en nature (Chèques-Service Accueil, mise en place des infrastructures de crèches...). Si au départ les Chèques-Service Accueil avaient été instaurés dans une optique transitoire, les décisions récentes semblent cimenter leur existence, à moyen terme tout du moins. Ne vaut-il pas mieux diminuer les allocations familiales afin de permettre le financement de la gratuité de l'accueil des enfants ?

Chapitre III.

Transferts sociaux : description, coût et analyse

FICHE 10 : CHÈQUE-SERVICE ACCUEIL

1. Description et philosophie de la mesure¹

Le « Chèque-Service Accueil » (CSA) constitue une aide de l'État et des communes au bénéfice des enfants et de leurs familles. Le CSA n'est pas une allocation en espèces, mais une prestation en nature².

Le CSA offre aux parents une participation financière dans le financement des structures d'accueil socio-éducatif et des assistants parentaux. Il offre des avantages au niveau des institutions d'enseignement musical et des associations sportives.

Les objectifs du CSA sont :

- garantir l'accès de tous les enfants aux structures d'accueil socio-éducatif en accordant des avantages supplémentaires aux enfants exposés au risque de pauvreté ou d'exclusion ;
- établir pour l'ensemble des prestataires les mêmes critères en ce qui concerne la participation financière des parents ;
- faciliter la conciliation de la vie familiale et des contraintes professionnelles ou sociales ;
- promouvoir l'épanouissement, l'éducation et l'apprentissage non formel des enfants.

2. Nombre de bénéficiaires et leurs caractéristiques socio-économiques

Le CSA s'adresse à tous les enfants :

- de moins de 13 ans, ou n'ayant pas quitté l'enseignement fondamental ;
- résidant sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

Les frontaliers n'entrent donc pas dans le champ d'application de cette mesure car la condition de résidence sur le territoire luxembourgeois constitue une obligation et aucune exception n'est faite en la matière.

En date du 1er janvier 2012, 62.993 cartes d'adhésion pour autant d'enfants ont été émises sous la responsabilité des administrations communales. Selon l'estimation du STATEC, la population totale des enfants âgés de 0-12 ans résidant au Luxembourg est estimée à 77.697 enfants. 81,1 % des enfants de 0 à 12 ans vivant au Luxembourg ont donc adhéré au chèque-service accueil. Pour janvier 2011 et 2010, ce taux se chiffrait à 69,3 % respectivement à 55,4 %.

Tableau 1 : Taux de couverture des CSA

	Nombre de bénéficiaires	Pourcentage de la population des enfants de 0 à 12 ans
au 01.01.2010	42.509	55,4 %
au 01.01.2011	53.509	69,3 %
au 01.01.2012	62.993	81,1 %

Source : Ministère de la Famille et de l'Intégration.

¹ <http://www.accueilenfant.lu/le-csa-en-quelques-mots>

² Il ne s'agit donc pas d'une allocation en espèces versée directement aux parents mais d'une participation financière de l'État par rapport aux coûts de la garde des enfants au sein de structures agréées à cet effet et traduite aux bénéfices des parents par l'achat de Chèques-Service à un prix adapté à leur situation spécifique.

On voit que le taux de couverture des CSA a fortement progressé depuis 2010, à tel point qu'on peut considérer que presque l'entièreté de la population visée (enfants de moins de 13 ans) est touchée et que donc nous pouvons nous passer de la présentation des spécificités socio-économiques des bénéficiaires. Juste à préciser qu'au 1er janvier 2012, 1.821 enfants bénéficiaient d'avantages spéciaux prévus dans le cadre de la réglementation du CSA : 1.395 enfants étaient issus d'un ménage bénéficiaire du revenu minimum garanti et 426 enfants étaient identifiés comme étant exposés au risque de pauvreté.

3. Coût du Chèque-Service Accueil

Tous les enfants ont droit jusqu'à trois heures par semaine de garde ou d'activité extrascolaire gratuite. Les enfants identifiés comme étant exposés au risque de pauvreté bénéficient de jusqu'à 25 heures gratuites de garde (ou d'activité extrascolaire). Au-delà de ces plafonds, les parents peuvent obtenir des chèques supplémentaires à prix réduit, et ce jusqu'à 60 heures de garde par semaine, au-delà de cette limite, le tarif plein est appliqué pour tous. Les tarifs des CSA varient pour un premier enfant de 0,50 EUR pour les enfants exposés au risque de pauvreté à maximum 7,50 EUR par heure pour les enfants dont les parents ont un revenu plus élevé. Dans tous les cas, le tarif facturé aux parents dépend des revenus du ménage et du rang de l'enfant.

Tableau 2 : Récapitulatif des tarifs

Bénéficiaires	Accueil gratuit	Tarif chèque service (max. 4 EUR)**	Tarif socio-familial (max. 7,50 EUR)**	Plein tarif
Enfants de 0 à 12 ans	0-3*	4-24*	25-60*	>60*
Enfants menacés d'exclusion sociale ou exposés au risque de pauvreté	0-25*	26-60*		>60*

* nombre d'heures/semaine

** le tarif exact est fixé en fonction de la situation financière du ménage

A partir du 3 septembre 2012, le Gouvernement a décidé dans un contexte de crise économique d'augmenter la participation parentale.

Par le Règlement grand-ducal du 21 juillet 2012 portant modification du Règlement grand-ducal du 13 février 2009 instituant le « chèque-service accueil », le Gouvernement a mis en place les mesures suivantes :

- une hausse du tarif facturé pour une heure d'encadrement dans le cadre du tarif « chèque-service » pour les ménages qui ont des revenus supérieurs à 3,5 fois le salaire social minimum :
  - l'augmentation est de 0,5 EUR pour les ménages dont le revenu se situe entre 3,5 fois et 4 fois le salaire social minimum ;
  - l'augmentation est de 1,- EUR pour les ménages dont le revenu est supérieur à 4 fois le salaire social minimum ;
  - les tarifs des ménages qui ont des revenus inférieurs à 3,5 fois le salaire social minimum restent inchangés.
- une hausse de la participation au prix du repas principal des enfants scolarisés pour les ménages ayant des revenus supérieurs à 3,5 fois le salaire social minimum :
  - l'augmentation est de 1,- EUR pour les ménages dont le revenu se situe entre 3,5 fois et 4 fois le salaire social minimum ;
  - l'augmentation est de 2,5 EUR pour les ménages dont le revenu est supérieur à 4 fois le salaire social minimum ;
  - les tarifs des ménages qui ont des revenus inférieurs à 3,5 fois le salaire social minimum restent inchangés.
- une baisse de la participation financière maximale de l'État de 7,5 EUR à 6 EUR par heure facturée au niveau des services d'éducation et d'accueil à caractère commercial. Cette mesure s'applique à toutes les catégories de revenu.
- une abolition de la différence de traitement qui existe entre les enfants qui font partie d'un ménage bénéficiaire du revenu minimum garanti et les enfants exposés au risque de pauvreté. Le nombre des heures gratuites hebdomadaires d'encadrement est ainsi augmenté de 15 à 25 heures pour les enfants identifiés comme étant exposés au risque de pauvreté.

L'augmentation de la participation parentale par rapport à l'ancienne tarification est indiquée entre parenthèses et exprimée en EUR.

Tableau 3 : Tarification en vigueur au 3 septembre 2012

Catégorie de bénéficiaires	Rang enfant	Tarif chèque service	Tarif socio-familial	Plein tarif	Repas
3,5 ssm < Revenu ménage < 4.0 * ssm	1	3.50 (+0.5)	5.50	7.50	3.00 (+1)
	2	2.70 (+0.5)	4.10	7.50	3.00 (+1)
	3	1.60 (+0.5)	2.05	7.50	3.00 (+1)
	4+	Gratuit	Gratuit	7.50	3.00 (+1)
Revenu ménage < 4.5 * ssm	1	4.00 (+1)	6.50	7.50	4.50 (+2.50)
	2	3.20 (+1)	4.80	7.50	4.50 (+2.50)
	3	2.10 (+1)	2.40	7.50	4.50 (+2.50)
	4+	Gratuit	Gratuit	7.50	4.50 (+2.50)
Revenu ménage >= 4.5 * ssm	1	4.00 (+1)	7.50	7.50	4.50 (+2.50)
	2	3.20 (+1)	5.60	7.50	4.50 (+2.50)
	3	2.10 (+1)	2.80	7.50	4.50 (+2.50)
	4+	Gratuit	Gratuit	7.50	4.50 (+2.50)
Sans indication sur le revenu	1	4.00 (+1)	7.50	7.50	4.50 (+2.50)
	2	3.20 (+1)	5.60	7.50	4.50 (+2.50)
	3	2.10 (+1)	2.80	7.50	4.50 (+2.50)
	4+	Gratuit	Gratuit	7.50	4.50 (+2.50)

Source : Ministère de la Famille et de l'Intégration.

Si en 2008, avant l'introduction du « Chèque-Service accueil », les moyens budgétaires investis dans les services d'éducation et d'accueil pour enfants au titre de participation de l'État aux frais de fonctionnement s'élevaient encore à quelques 65 millions EUR, les crédits afférents prévus au budget pour 2012 atteignent le montant de 198,3 millions EUR, soit un triplement endéans quatre ans. Pour 2013, la participation de l'État par le biais du « Chèque-Service accueil » atteindra 267 millions EUR.

A ce montant s'ajoutent les dépenses à charge du fonds des investissements socio-familiaux principalement pour le subventionnement des frais d'infrastructure des Maisons Relais, soit 24,7 millions EUR pour 2012 et une prévision de 22 millions EUR pour 2013.

Au total la participation de l'État aux frais de garde d'enfants atteindra donc en 2012 le montant de 223 millions EUR et 289 millions EUR pour l'année 2013, soit 66 millions EUR de plus que ce qui était prévu au budget de 2012.

Grâce aux nouveaux tarifs, le Gouvernement estime réaliser une épargne de 8 millions EUR, dont 5 millions EUR sur les CSA des crèches privées et 3 millions EUR sur les CSA des repas et les autres mesures

4. Identification d'économies potentielles et de leur impact

La réforme mise en œuvre en septembre 2012 permettra de réduire les coûts de l'Etat de 8 millions EUR. Une mesure supplémentaire avancée début novembre 2012 et qui serait mise en œuvre en 2013 consisterait à la suppression des 3 premières heures de garde gratuite pour les ménages aux revenus supérieurs à 3 fois le SSM. Il convient donc plutôt d'analyser les effets que les mesures auront sur le budget des ménages concernés et sur l'utilisation des chèques service accueil.

Selon la Chambre des salariés Luxembourg (CSL), la réforme ponctionne les budgets des classes moyennes et ne demande finalement aucun effort aux couches les plus aisées de la population, auquel cas un effort contributif aurait été une solution plus adéquate. Par conséquent, la CSL qualifie l'augmentation de la participation au Chèque-Service accueil de « sélectivité sociale trompeuse ».

Pour illustrer ces propos, voici un tableau réalisé par la CSL reprenant les augmentations mensuelles subies par les ménages en fonction du revenu et du nombre d'enfants accueillis.

Tableau 4 : Augmentation mensuelle de la participation d'un ménage dont les enfants sont accueillis 38 heures / semaine

	Augmentation en EUR			Augmentation en %		
	1 enfant	2 enfants	3 enfants	1 enfant	2 enfants	3 enfants
De 3 à 3,5 SSM (5.404 EUR – 6.305 EUR)	62	124	186	12,4	14,1	17,1
De 3,5 à 4 SSM (6.305 EUR – 7.206 EUR)	62	124	186	10,3	11,8	14,3
De 4 à 4,5 SSM (7.206 EUR – 8.107 EUR)	134	268	402	20,4	23,3	28,4
Plus de 4,5 SSM (>8.107 EUR)	134	268	402	18,8	21,4	26,1

Source : CSL

5. Conclusion

Les conclusions de la CSL dans l'avis précité, sont sans appels : « Après la désindexation des prestations familiales et la suppression des allocations familiales pour les enfants des travailleurs frontaliers, âgés de plus de 18 ans et accomplissant des études, le projet de Règlement grand-ducal est un pas supplémentaire sur le chemin de la dégradation des transferts sociaux aux familles à revenus moyens ». Sans compter que cette augmentation affecte particulièrement les familles nombreuses.

En ce qui concerne des économies potentielles à réaliser, elles ont été amorcées mais certainement mal ciblées. C'est la classe moyenne qui subit la réforme de la participation de l'État aux CSA, et ceci sans distinction de la situation des différents ménages : le revenu équivalent adulte comme seuil aurait été plus adéquat. Comme l'a souligné la Chambre des Salariés, une imposition accrue de la classe aisée aurait été plus juste, parce qu'elle aurait fait participer également les familles sans enfants. Il faut se poser plus particulièrement la question de la stratégie du Gouvernement dans le domaine de l'accueil des enfants. A l'époque de l'introduction des CSA, ceux-ci étaient considérés comme un régime transitoire vers la gratuité de la garde d'enfants. Nous restons de l'avis que ceci reste de loin la meilleure solution.

Finalement on doit se poser la question, si à terme il ne faudrait pas opter pour une autre répartition entre les deux approches mises en œuvre actuellement : les allocations financières dont bénéficie individuellement chaque ménage avec enfants et les prestations en nature dont bénéficient les familles avec enfants fréquentant des collectivités.

Chapitre III.

Transferts sociaux : description, coût et analyse

FICHE 11 : AIDE FINANCIÈRE DE L'ÉTAT POUR ÉTUDES SUPÉRIEURES

1. Description et philosophie de la mesure

L'État luxembourgeois accorde une aide financière aux étudiants suivant des études supérieures, indépendamment de leur âge et du lieu de la formation. Cette aide se compose d'une bourse et d'un prêt à taux avantageux pour l'étudiant.

Il s'agit d'une aide personnelle au bénéfice de l'étudiant qui la perçoit indépendamment des revenus de ses parents.

L'aide financière aux études supérieures qui remplace les allocations familiales pour les enfants de plus de 18 ans est réservée aux étudiants dont les parents résident au Luxembourg. En effet, les frontaliers ne peuvent bénéficier de cette aide pour leurs enfants qui auraient décidés de suivre des études supérieures. Ils sont donc directement concernés par l'arrêt du versement des allocations pour les enfants de plus de 18 ans. La Cour de justice de l'Union européenne a été saisie pour statuer s'il s'agit là d'une discrimination envers les travailleurs frontaliers.

2. Nombre de bénéficiaires et leurs caractéristiques socio-économiques

Pour l'année académique 2011/2012, 14.382 étudiants se sont vus accorder une aide de l'État pour leurs études supérieures. On observe une augmentation manifeste depuis l'année académique 2010/2011 par rapport aux autres années, ceci étant une conséquence de l'entrée en vigueur de la loi du 26 juillet 2010¹.

Tableau 1 : Bénéficiaires et montants totaux accordés

Année académique	Totaux payés en bourses en EUR	Totaux payés en bourses en EUR	Totaux accordés en prêts en EUR
1995/1996	4 120	3.535.419,73	21.968.429,96
1996/1997	4 100	3.447.664,43	22.142.299,64
1997/1998	4 230	3.566.336,00	23.486.340,66
1998/1999	4 298	3.254.536,77	24.200.066,86
1999/2000	4 412	3.677.908,38	24.842.517,96
2000/2001	5 017	5.874.390,00	29.055.640,00
2001/2002	5 688	6.852.040,00	33.917.130,00
2002/2003	6 288	7.878.200,00	38.662.410,00
2003/2004	6 723	8.224.205,00	38.577.090,00
2004/2005	6 997 accords 7 223 demandes	8.865.075,00	42.352.990,00
2005/2006	7 095 accords 7 380 demandes	9.884.350,00	42.808.545,00
2006/2007	7 222 accords 7 531 demandes	10.388.640,00	44.031.880,00
2007/2008	7 800 accords 8 077 demandes	12.314.360,00	48.678.840,00
2008/2009	7 910 accords 8 220 demandes	13.005.900,00	49.884.845,00
2009/2010	8 562 accords 8 887 demandes	14.888.925,00	55.026.565,00
2010/2011	13 324 accords 13 942 demandes	83.875.100,00	87.171.405,00
2011/2012	14 382 accords 14 961 demandes	90.818.395,00	94.079.165,00

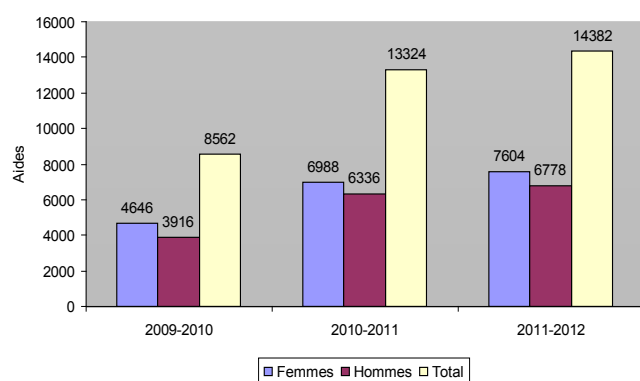
Sources : MESR

Il est aussi intéressant de noter que depuis l'année académique 2010/2011, les montants totaux accordés en prêts ne cessent de s'élever pour atteindre 94.079.165,00 EUR en 2011/2012, ce qui représente 39.052.600 EUR de plus par rapport à l'année académique 2009/2010 et 6.907.760 EUR de plus par rapport à 2010/2011.

¹ Chambre des députés (2010).

La répartition des aides entre hommes et femmes, la répartition par diplôme et la répartition des aides selon le pays d'étude se présentent de la façon suivante :

Graphique 1 : Évolution du nombre des aides réparties entre hommes et femmes depuis 2009/2010.



Les femmes sont légèrement surreprésentées mais le rapport reste plus ou moins constant pour les trois rentrées académiques :

Tableau 2 : Pourcentage des aides attribuées à des femmes

	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Proportion des aides attribuées aux femmes	54,26%	52,45%	52,87%

Source : MESR

Tableau 3 : Répartition des aides par diplôme visé

Diplôme	Hommes	Femmes	Total	Total en %
Bachelor	4.697	5.256	9.953	69,2
Master	1.451	1.678	3.129	21,8
Doctorat	223	219	442	3,1
Diplôme de médecine	50	54	104	0,7
Diplôme d'ingénieur	24	7	31	0,2
Hauptdiplom	93	46	139	1,0
Magister	2	9	11	0,1
BTS	83	170	253	1,8
DUT	12	4	14	0,1
Autres	143	161	304	2,1

Source : MESR

Tableau 4 : Répartition selon le pays d'études principal

Pays d'étude	Nombre	Nombre en %
Luxembourg	3.264	24,0
Allemagne	2.941	21,7
Belgique	2.711	20,0
France	1.834	13,5
Royaume-Uni	1.116	8,2
Autriche	655	4,8
Suisse	441	3,2
Portugal	310	2,3
Pays-Bas	191	1,4
Espagne	94	0,7
Irlande	27	0,2

Source : MESR

3. Coût de l'aide financière de l'État pour études supérieures

Le montant de base dont l'étudiant peut bénéficier est fixé par année académique à 13.000 EUR, à savoir 6.500 EUR sous forme de bourse et 6.500 EUR sous forme de crédit. Ce montant peut-être majoré des frais d'inscription et d'une majoration de 1.000 EUR accordée à l'étudiant se trouvant dans une situation grave et exceptionnelle et qui est confronté à des charges extraordinaires. Le montant maximal auquel peut prétendre un étudiant par année académique ne peut dépasser le seuil de 17.700 EUR.

C'est l'État au travers du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche qui assure le financement de la totalité des bourses accordées aux étudiants et qui supporte, sous forme de subventions d'intérêt, la différence entre le taux d'intérêt prêteur EURIBOR (Euro Interbank Offered Rate) et le taux d'intérêt de 2% payé par l'étudiant.

Pour l'année académique 2011/2012, le coût total de l'aide aux étudiants était de :

Bourses et subventions d'intérêt : 91.265.404,71 EUR

Montant totaux payés en bourses : 90.818.395,00 EUR

Subventions d'intérêt aux banques : 447.009,71 EUR

Tableau 5 : Intérêts payés par l'État depuis 1998

Année	au 30.06	au 31.12	Total
1998	1.152.870,24 EUR	1.384.217,12 EUR	2.537.087,36 EUR
1999	1.181.802,06 EUR	792.447,95 EUR	1.974.250,01 EUR
2000	1.315.088,15 EUR	2.191.143,30 EUR	3.506.231,45 EUR
2001	2.209.854,87 EUR	2.143.164,00 EUR	4.353.269,71 EUR
2002	1.349.914,00 EUR	1.669.828,32 EUR	3.019.742,32 EUR
2003	1.057.005,83 EUR	429.263,86 EUR	1.486.269,69 EUR
2004	534.424,86 EUR	672.043,39 EUR	1.206.468,25 EUR
2005	659.602,11 EUR	553.869,20 EUR	1.213.471,31 EUR
2006	1.039.572,50 EUR	2.049.917,00 EUR	3.089.489,50 EUR
2007	2.899.774,02 EUR	3.629.138,39 EUR	6.528.912,41 EUR
2008	4.417.538,51 EUR	5.119.892,42 EUR	9.537.430,93 EUR
2009	2.167.683,83 EUR	37.342,50 EUR	2.205.026,33 EUR
2010	6.833,06 EUR	6.380,20 EUR	13.213,26 EUR
2011	5.329,39 EUR	441.680,32 EUR	447.009,71 EUR

Sources : MESR - Rapport d'activité 2011

Il faut encore tenir compte que pour l'année 2011, la somme de 366.780,52 EUR a été versée pour le remboursement des prêts-étudiants pour lesquels la commission consultative a autorisé une dispense de remboursement. En effet, celle-ci s'est réunie les 12 janvier, 24 mars, 6 juillet et 4 octobre 2011 et a accordé 26 dispenses, 3 périodes moratoires et 8 délais de remboursement. La commission a refusé 22 demandes de dispense ou de délai de remboursement.

En ce qui concerne les montants totaux payés en bourses ils n'ont jamais été aussi élevés que depuis l'année académique 2010/2011, mais ceci étant dû à la généralisation des aides à tous les étudiants dès la rentrée 2010.

4. Identification d'économies potentielles et de leur impact

Cette réforme a été annoncée durant la première moitié de l'année 2010 et était censée être compensée par l'économie générée au niveau des allocations familiales et du boni pour enfant qui allaient être supprimés pour les enfants âgés de plus de 18 ans.

Tableau 6 : Coûts des allocations familiales et du boni pour enfant 2009-2011

	2009	2011	Différence
Allocations familiales	772.772.641,03	712 466 824,56	60.305.816,47
Boni pour enfant	215.061.522,26	210 456 378,28	4.605.143,98
Économies réalisées entre 2009 et 2011			64.910.960,45

Si on compare la différence de coût entre 2009 et 2011 concernant les allocations familiales et le boni pour enfant², on constate une diminution totale de 64.910.960,45 EUR.

Tableau 7 : Coût des aides financières de l'État pour étudiant avant et après la réforme

	Année académique 2009/2010	Année académique 2011/2012	Différence
Totaux payés en bourses	14.888.925,00	90.818.395,00	75.929.470,00

Or, la différence entre le coût concernant les aides financières de l'État pour les étudiants entre l'année académique 2009/2010³ et celle de 2011/2012 s'élève à un solde positif de 75.929.470,00 EUR⁴.

La réforme concernant les aides aux étudiants entamée à la rentrée 2010 n'a pas permis de réaliser des économies mais a engendré des coûts supplémentaires à l'État, puisque la charge supplémentaire s'élève à 11.018.509,45 EUR, c'est-à-dire 14,5% du coût différentiel des bourses d'aide entre 2009-2010 et 2011-2012.

Si l'État luxembourgeois devait être condamné par la Cour de justice de l'Union européenne pour avoir exclu les enfants des frontaliers du bénéfice de cette aide aux études supérieures et se verrait obligé de verser une bourse à ces étudiants, le coût engendré serait encore plus élevé.

² Voir Fiche 8 : Prestations familiales.

³ Année avant la réforme.

⁴ Sans tenir compte ni des intérêts pris en charge par l'État, ni des dispenses de remboursement accordées par la commission consultative à certains étudiants.

Plusieurs évaluations de la modification de la loi concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures avaient été faites. L'une par la Chambre des Salariés⁵ qui voyait dans cette réforme, une amélioration surtout significative pour les étudiants issus de ménages aisés qui ne pouvaient pas bénéficier d'une bourse dans le système précédent et par Caritas⁶ dont les principales conclusions allaient dans le même sens que celle de la Chambre des Salariés, à savoir que la réforme est socialement injuste. Après une série de simulations, nous avons pu constater que, la nouvelle loi sur les aides financières n'est pas avantageuse pour les familles les moins bien loties financièrement, la situation s'aggravant encore avec le nombre d'enfants présents dans le ménage.

5. Conclusion

Avec la réforme, il apparaît que l'État a dépensé plus et servi les plus nantis au détriment des moins bien lotis. La question est donc ouverte si l'ancien système n'avait pas été plus juste pour les familles à bas revenus (et pour les frontaliers), même s'il faut admettre que l'indépendance des étudiants vis-à-vis de leurs parents est un argument majeur. C'est d'ailleurs cet argument qui mène à ce que toute réflexion d'économies potentielles dans ce domaine est limitée.

---

⁵ Chambre des Salariés (2010).

⁶ GEORGES & URBÉ (2011).

Chapitre III.

Transferts sociaux : description, coût et analyse

FICHE 12 : AIDE FINANCIÈRE DE L'ÉTAT POUR ÉTUDES SUPÉRIEURES

1. Description et philosophie de la mesure

Les aides au logement sont celles que le Gouvernement a introduites par le biais de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et ses règlements d'exécution. Il s'agit d'aide et donc d'un système de redistribution. La politique d'aide au logement a pour but de promouvoir l'accession des particuliers à la propriété d'un logement, en les aidant à se constituer le capital de départ nécessaire moyennant diverses primes ou en diminuant leur charge mensuelle de remboursement du prêt immobilier par le biais de subventions et / ou bonifications d'intérêt¹.

A côté de ces mesures, l'État peut partiellement financer des projets immobiliers de promoteurs publics (communes, Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, Société nationale des habitations à bon marché...) tant que l'objectif est la construction ou l'aménagement de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location.

Parmi les aides en capital, on trouve :

1. prime de construction ;
2. prime d'acquisition ;
3. prime d'épargne ;
4. prime d'amélioration ;
5. complément de prime pour frais d'architecte et d'ingénieur-conseil ;
6. prime pour aménagements spéciaux revenant aux personnes handicapées physiques ;
7. aide d'épargne-logement généralisée.

Toutes ces aides sont distribuées en fonctions des revenus et / ou de la composition du ménage.

En ce qui concerne les aides en intérêt, on dénombre deux grandes mesures : les **subventions d'intérêt** et la **bonification d'intérêt**.

Le taux de la subvention d'intérêt est fixé suivant le revenu et la situation familiale du bénéficiaire, alors que la bonification d'intérêt n'est liée à aucune condition de revenu mais à la présence d'au moins un enfant à charge dans le ménage.

A côté de ces aides, d'autres mesures sont aussi mises à disposition pour aider les futurs propriétaires mais aussi pour des locataires :

- La garantie de l'État : destinée aux emprunteurs qui ne peuvent fournir des garanties propres suffisantes aux yeux des organismes prêteurs.
- L'aide étatique au financement d'une garantie locative : destinée aux locataires qui ne peuvent déboursier d'avance la garantie locative exigée par le bailleur au moment de la conclusion d'un bail à loyer.
- Le crédit taudis : destiné aux familles nombreuses (3 enfants et +) qui ne peuvent pas fournir des garanties propres suffisantes pour obtenir le crédit hypothécaire nécessaire à l'acquisition d'un logement convenant à leurs besoins.

¹ Étant donné que seuls des logements sur le sol luxembourgeois sont susceptibles de bénéficier de cette aide, elle est par définition exclue pour les frontaliers.

2. Nombre de bénéficiaires et leurs caractéristiques socio-économiques

2.1. Prime de construction / d'acquisition

Selon le Rapport d'activité du Ministère du Logement de 2011², le nombre de primes accordées en 2011 était de 1.887 unités (soit + 1,18% par rapport à 2010). L'obtention de la prime est conditionnée par des critères de surface et de revenus. En ce qui concerne la superficie du logement, elle doit être comprise entre 65 m² et 140 m² pour une maison unifamiliale et entre 45 m² et 120 m² pour un appartement. Par ailleurs, ces surfaces peuvent être augmentées :

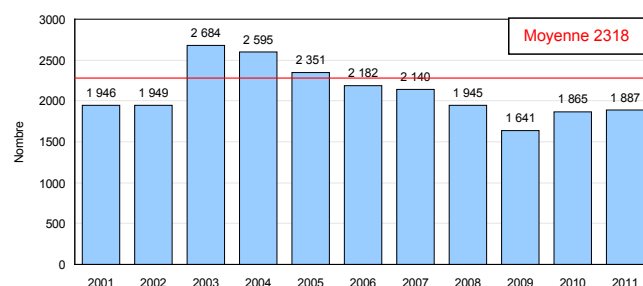
- de 20m² à partir du 3e enfant à charge ;
- de 20m² pour chaque ascendant vivant dans le ménage commun si le ménage compte plus de 4 personnes, l'ascendant n'est pas propriétaire d'un logement et que l'ascendant ne peut vivre seul à cause de son état d'infirmité.

Quant à la limite de revenu, elle est fixée à partir du revenu imposable du ménage. Celui-ci doit correspondre :

- soit à la moyenne des revenus des 3 années d'imposition précédant la date de l'acte notarié documentant l'acquisition du logement ;
- soit au revenu de l'année d'imposition précédant immédiatement cette date ;
- soit au revenu de l'année de l'acquisition du logement si le requérant n'a disposé d'aucun revenu au cours des années précédentes ou que son revenu a diminué de plus de 10% par rapport à l'année précédente.

Une fois ce revenu annuel imposable du ménage établi, il doit être confronté avec la limite de revenu fixée par l'État ouvrant droit ou non à la prime. Une différenciation est effectuée selon la composition du ménage. Un tableau interne au Ministère du Logement comprenant ces limites en fonction de la taille et la composition du ménage est d'application mais le service concerné n'est pas prêt à divulguer publiquement ce tableau.

Graphique 1 : Evolution du nombre des primes de construction et d'acquisition accordées entre 2001 et 2011.



Source : Ministère du Logement

Entre 2001 et 2010 inclus, la moyenne du nombre des primes de construction / acquisition accordées était de 2.318 unités. En 2011, il se situe au-dessous de cette moyenne avec 1.887 primes accordées (- 18,59%).

² MINISTÈRE DU LOGEMENT (2012).

Tableau 1 : Récapitulatif du nombre des primes de construction / d'acquisition accordées depuis 1979 selon les différents types de logements

Année	Nombre de primes d'acquisition			Nombre de primes de construction			Nombre total des primes accordées
	Appart.	Maison unifam.	Total	Appart.	Maison unifam.	Total	
1979	123	564	687	25	141	166	853
1985	318	1.187	1.505	115	384	499	2.004
1990	485	1.316	1.801	298	586	884	2.685
1991	747	1.718	2.465	441	656	1.097	3.562
1992	661	1.262	1.923	625	688	1.313	3.236
1993	699	1.234	1.933	608	577	1.185	3.118
1994	543	1.121	1.664	524	612	1.136	2.800
1995	560	1.129	1.689	459	413	872	2.561
1996	504	1.039	1.543	457	349	806	2.349
1997	538	1.042	1.580	401	356	757	2.337
1998	585	1.116	1.701	467	342	809	2.510
1999	538	929	1.467	354	226	580	2.047
2000	610	993	1.603	444	237	681	2.284
2001	564	837	1.401	252	253	545	1.946
2002	574	782	1.356	431	162	593	1.949
2003	872	1.011	1.883	604	197	801	2.684
2004	955	1.013	1.968	504	123	627	2.595
2005	891	849	1.740	462	149	611	2.351
2006	905	702	1.607	430	145	575	2.182
2007	914	702	1.616	413	111	524	2.140
2008	890	596	1.486	365	94	459	1.945
2009	721	547	1.268	300	73	373	1.641
2010	770	645	1.415	371	79	450	1.865
2011	792	576	1.368	405	114	519	1.887

Source : Centre des technologies de l'information de l'État

En ce qui concerne les caractéristiques socio-économiques des bénéficiaires de la prime de construction / acquisition, on retiendra trois spécificités :

- *Situation familiale*

En 2011 et selon le rapport d'activité du ministère du logement de la même année, la part des ménages ayant un ou plusieurs enfants à charge représente 52,57% des bénéficiaire de la prime, soit plus de la moitié. Aussi, les ménages constitués d'une seule personne sont fortement représentés puisqu'ils sont 33,54% à en jouir.

- *État civil*

Concernant leur état civil, 47,78% des bénéficiaires de la prime sont des célibataires ou des personnes divorcées et 42,90% sont mariés.

- *Situation par rapport aux revenus*

Les bénéficiaires d'une prime, disposant d'un revenu moyen imposable annuel de moins de 26.665 EUR, sont proportionnellement beaucoup plus représentés que ceux disposant d'un revenu moyen plus élevé.

2.2. Prime d'épargne

En 2011, 314 primes d'épargne étaient accordées.

2.3. Prime d'amélioration de logements anciens

Quelques 290 ménages ont pu bénéficier de cette aide en capital durant l'année 2011.

2.4. Complément de prime pour frais d'architecte et d'ingénieur-conseil

Selon le Ministère du logement, 30 ménages ont perçu ce complément en 2011.

2.5. Prime pour aménagements spéciaux revenant aux personnes handicapées physiques

Pendant l'année 2011, seule une personne a bénéficié de cette prime.

Depuis 1989, 240 personnes handicapées physiques ont reçu une participation étatique aux frais d'aménagement spéciaux.

2.6. Aide d'épargne-logement généralisé

128 aides d'épargne-logement généralisées ont connu une suite favorable en 2011.

2.7. Subventions d'intérêt

Pendant la période du 1er janvier au 31 décembre 2011, le nombre des paiements relatifs à la subvention d'intérêt a été de 109.214 unités. Selon le Service des aides au logement, pour l'année 2011, quelque 9.100 ménages bénéficiaient de subventions d'intérêt. Les critères de surface et de revenus sont identiques à ceux appliqués pour l'obtention de la prime de construction / acquisition.

Par rapport aux caractéristiques socio-économiques des bénéficiaires, le rapport d'activité du Ministère du Logement indique que :

- *Situation familiale* : 67,89% des bénéficiaires ont un enfant et plus à charge ;
- *État civil* : 59,13% d'entre eux sont mariés ;
- *Situation des bénéficiaires par rapport aux revenus* : 39,45% des bénéficiaires d'une subvention d'intérêt avaient un revenu annuel moyen imposable inférieur à 23.109 EUR, alors que 32,96% des bénéficiaires se situaient dans la catégorie de revenu comprise entre 23.109 EUR et 28.442 EUR.

2.8. Bonification d'intérêts

Pour l'année civile 2011, quelques 307.093 bonifications d'intérêt ont été accordées à quelque 25.600 ménages bénéficiaires.

Concernant les caractéristiques des bénéficiaires, on notera :

- *Situation familiale* : 77,89% des personnes jouissant d'une bonification d'intérêt en 2011 avaient 1 ou 2 enfants à charge ;
- *État civil* : le groupe de personnes mariées est de loin celui qui est le plus représenté parmi les attributaires de cette aide. En effet, 83,87% sont mariés ;
- *Situation par rapport aux revenus* : contrairement aux conditions relatives à la subvention d'intérêt, le revenu du requérant n'entre pas en ligne de compte pour l'obtention de la bonification d'intérêt. Ceci explique le fait que 41,85% des bénéficiaires en 2011 n'ont pas indiqué le niveau de leur revenu.

2.9 Garantie de l'État

133 garanties de l'État ont été accordées en 2011.

2.10. L'aide au financement d'une garantie locative

136 demandes ont connu une suite favorable en 2011.

2.11. Les crédits-taudis

En 2011, 13 demandes de garanties « crédits-taudis » ont reçu une réponse favorable à leur demande.

3. Coût des aides au logement

Les dépenses totales endossées par l'État pour les aides au logement sont les suivantes, en fonction du type d'aide :

Dépenses totales pour Aides directes au logement 2011 :	53 571 954,21 EUR
Ventilation :	
Aide en capital :	10 532 441,44 EUR
Prime de construction / d'acquisition	8 974 515,00 EUR
Prime d'épargne	669 762,00 EUR
Prime d'amélioration	832 842,93 EUR
Complément de prime pour frais d'architecte et d'ingénieur-conseil	35 400,00 EUR
Prime pour aménagements spéciaux revenant aux personnes handicapées physiques	7 121,51 EUR
Aide d'épargne-logement généralisée	12 800,00 EUR
Aide en intérêt :	42 138 518,77 EUR
Subventions d'intérêt	11 758 518,77 EUR
Bonification d'intérêt	30 380 000,00 EUR
Garantie de l'État	67 746,00 EUR
L'aide au financement d'une garantie locative	193 248,00 EUR
Les crédits-tauidis	640 000,00 EUR

Outre les dépenses de l'État dans les aides au logement, il y a aussi quelques recettes. La principale provient du fait que le logement pour lequel une aide est accordée doit, sous peine de restitution de celle-ci, servir d'habitation principale et permanente au ménage bénéficiaire pendant un délai d'*au moins dix ans*. Entre 1989 et 2012, quelque 130,4 millions EUR ont ainsi été restitués au Trésor. Ce montant englobe également les remboursements des aides en intérêt.

Pour l'année 2011 :

Recettes provenant de remboursement des aides en capital et en intérêt

(11,5% des dépenses) : **6 200 000 EUR**

4. Identification d'économies potentielles et de leur impact

La politique d'aide au logement du pays se concentre essentiellement sur les aides à la pierre et très peu sur des aides à la personne, notamment en soutien financier à la location (sauf dans le cadre du RMG). Les aides facilitant l'accès à la propriété absorbent une forte part du budget consacré au logement. Elles participent certes à l'accès à la propriété des ménages moins aisés financièrement et faisant notamment diminuer le taux d'effort de ceux-ci, mais cette stratégie de financement de l'accès à la propriété laisse sans soutien des ménages qui ne pourront pas devenir propriétaires. Les locataires ne disposent quasiment d'aucune aide bien qu'ils soient les plus touchés par le risque de pauvreté. En effet, 29% des ménages locataires du parc privé vivent en-dessous du seuil de risque de pauvreté, ce qui représente 14.000 ménages en 2009. Parmi ceux, plus de 43% consacrent plus de 40% de leurs revenus disponibles aux dépenses de logement et 59 % déclarent avoir des difficultés à « joindre les deux bouts »³.

Les économies à réaliser dans ce cadre consisteraient surtout en une politique moins généreuse en termes de subvention à l'accès à la propriété, ou tout du moins en un ciblage plus juste (par exemple pour l'attribution de la bonification d'intérêt qui ne dépend aucunement des revenus du ménage). La suppression de la bonification d'intérêt permettrait de libérer 30 millions EUR.

3 BOUSCH & LICHERON (2012).

5. Conclusion

Toute une frange de la population n'a accès à aucune aide sociale et pour laquelle il est essentiel d'accéder à un logement décent à des prix raisonnables.

Actuellement, presque toutes les mesures prises se concentrent sur l'accès à la propriété privée. Ces mesures sont louables mais sont-elles suffisantes pour stimuler l'investissement dans le parc locatif et finalement augmenter l'offre de logement ? Une étude de Caritas⁴ s'est penchée sur la question de savoir s'il ne fallait pas développer en parallèle une intervention sur les revenus des ménages et penser à une aide généralisée destinée aux locataires.

Les conclusions montrent que certes, l'instauration d'une subvention au loyer pouvait avoir l'effet pervers de faire augmenter les loyers de manière générale. Mais si, comme en Allemagne, les constructions nouvelles étaient assez importantes pour réduire la pression sur le marché, si l'allocation était versée de manière individuelle et au locataire directement ou si le nombre de bénéficiaires restait relativement constant, le risque pouvait être limité, **à condition d'un contrôle stricte des loyers !**

Par ailleurs, il a été montré qu'une subvention logement à elle seule ne pouvait résoudre efficacement la difficulté d'accès au logement pour les personnes plus fragiles d'un point de vue économique. Il faut que le logement social soit développé par les pouvoirs publics et que le loyer locatif soit réglementé. Idéalement ces trois politiques de gestion du logement (développement du parc social, subvention au loyer et contrôle du prix du logement) doivent être menées parallèlement, de manière efficace et efficiente.

Le Gouvernement luxembourgeois et plus précisément le Premier ministre dans son discours sur l'état de la Nation 2012 a annoncé l'introduction d'une subvention de loyer. En principe, celle-ci pourrait être régie selon les mêmes modalités que celles mises en place pour l'obtention de subventions d'intérêt accordées en vue de l'achat d'un logement. Le montant moyen par famille s'élèverait mensuellement à 95 EUR. Avec une

limite de revenus mensuels de 2.590 EUR pour une mère de famille monoparentale avec deux enfants, la subvention s'élèverait à 106 EUR par mois maximum. Pour un couple sans enfants, elle s'élèverait à 100 EUR maximum pour un revenu mensuel maximal de 2.420 EUR et pour un couple avec deux enfants, elle serait de 139 EUR pour un revenu mensuel maximum de 3.400 EUR. Au total, cette mesure coûtera 15 millions d'EUR par an et devra être financée par la réduction d'autres aides au logement actuellement accordées par l'État. Aucune précision n'a été faite quant à la date d'entrée en vigueur d'une telle subvention, ni quant à savoir quelle(s) aide(s) au logement serai(en)t supprimée(s) pour garantir son financement. Aucune référence n'est faite à propos d'un éventuel contrôle des prix du marché du logement, tout au plus le Premier Ministre affirmait son espoir que cette allocation de loyer ne se répercute pas sur les prix des loyers.

⁴ GEORGES & URBÉ (2012).

Chapitre III.

Transferts sociaux : description, coût et analyse

FICHE 13 : PRIMES POUR L'ASSAINISSEMENT ÉNERGÉTIQUE

1. Description et philosophie de la mesure

Le Règlement grand-ducal du 21 décembre 2007 instituant un régime d'aides pour des personnes physiques en ce qui concerne la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des énergies renouvelables (Mémorial A - N° 247) propose des subventions applicables aux particuliers à compter du 1er janvier 2008 pour la construction de nouvelles maisons à performance énergétique élevée, pour l'assainissement énergétique de bâtiments existants¹, pour l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des énergies renouvelables. Il remplace les dispositions du Règlement grand-ducal du 3 août 2005. Les changements entrepris se basent sur le protocole de Kyoto, le plan d'action en vue de la réduction des émissions de CO² adopté par le gouvernement en avril 2006, l'étude des potentiels en matière d'énergies renouvelables (LUXRES) et les propositions d'experts en énergie.

Il existe plusieurs moyens pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, dont le plus connu est le dioxyde de carbone (CO²) :

- économies d'énergie via la réduction des besoins en énergie (isolation, par exemple) ;
- économies d'énergie via une utilisation plus efficace de l'énergie (installation de chaudières à haut rendement, par exemple) ; et enfin
- remplacement des énergies fossiles à fortes émissions de CO² (mazout, gaz...) par des énergies à faibles émissions de CO² (bois, énergie solaire, par exemple).

Ce programme de subventions propose des aides financières dans tous ces domaines.

Il met l'accent sur la construction de bâtiments à performance énergétique élevée, et plus particulièrement de maisons passives, l'assainissement énergétique de bâtiments existants ainsi que la production de chaleur à partir de sources d'énergies renouvelables. Contrairement au programme d'aides précédent, des mesures individuelles d'assainissement énergétique de bâtiments existants sont désormais également subventionnées.

Le recours à un conseil en énergie donne aussi lieu à une aide financière. Chacun dispose ainsi de la possibilité de s'informer au préalable des mesures adéquates.

Le Conseil de gouvernement a adopté, le 13 septembre 2012, un projet de règlement grand-ducal visant à remplacer le régime des aides financières pour la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie (décrit ci-dessus) qui arrive à échéance en fin d'année 2012. Ce texte révisé notamment la superficie éligible (150m² au lieu de 200m²) pour bénéficier d'une subvention en cas de construction d'une maison passive ou à basse consommation d'énergie, introduit également un nouveau plafond (40.000 EUR) dans le cadre de l'assainissement intégral d'une maison d'habitation existante et adapte finalement la liste des installations techniques pouvant bénéficier d'une subvention.

2. Nombre de bénéficiaires

En 2011, 2.822 dossiers de demande ont été introduits pour des aides financières aux investissements réalisés dans le cadre de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables. 2.738 dossiers ont pu être clôturés pendant l'année 2011. Des aides ont été accordées à 2.617 demandes et 121 dossiers ont dû être refusés.

¹ Par la nature des choses, il s'agit ici de bâtiments sur le sol luxembourgeois, les frontaliers étant donc exclus de l'octroi de ces primes.

3. Coût de la prime

Ci-dessous la répartition des aides allouées par technologie en 2011 :

Exercice 2011	EUR	En %
Capteur solaire photovoltaïque	4 776 724	35,5%
Chaudière à biomasse	639 580	4,8%
Collecteurs solaires thermiques	3 484 231	25,9%
Chaudière à condensation & équilibrage hydraulique	136 116	1,0%
Pompe à chaleur	530 144	3,9%
Raccordement au réseau de chaleur	25 245	0,2%
Nouvelle construction à performance énergétique élevée	1 835 506	13,6%
Assainissement énergétique	1 551 715	11,5%
Conseil en énergie	470 273	3,5%
Total	13 449 535	100,0%

Source : Rapport d'activité 2011 du Département de l'environnement

Par le biais du nouveau règlement grand-ducal proposé, l'État entend intensifier son soutien financier au profit de l'amélioration de la performance énergétique dans le domaine du logement. Sont visés les assainissements énergétiques de maisons existantes, les nouvelles maisons à performance énergétique élevée, les installations techniques valorisant les sources d'énergie renouvelables ainsi que le conseil en énergie.

Tableau : Estimation du développement des coûts annuels engendrés :

€/an	2013	2014	2015	2016
Assainissements énergétiques de maisons existantes	2.100.000	4.900.000	7.400.000	9.900.000
Nouvelles maisons à performance énergétique élevée	7.000.000	5.700.000	4.900.000	7.300.000
Installations techn. valorisant les sources d'énergie renouvelables	5.900.000	7.500.000	9.000.000	11.900.000
Conseil en énergie	500.000	1.100.000	1.800.000	2.300.000
Coûts annuels	15.500.000	19.200.000	23.100.000	31.400.000

Source : Projet No 61/2012-1 ; Projet de règlement grand-ducal instituant un régime d'aides pour la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des énergies renouvelables dans le domaine du logement.

Les prévisions relatives aux coûts engendrés par les aides financières proposées montrent une hausse substantielle des dépenses par rapport à la situation en 2011. Cette hausse s'explique par la volonté d'accélérer la diffusion sur le marché des mesures visant une amélioration de la performance énergétique dans le domaine du logement afin de contribuer à la réalisation des objectifs en matière de politique énergétique et climatique, dont les objectifs contraignants concernant la réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'accroissement de la part de l'énergie produite à partir de sources renouvelables jusqu'en 2020.

4. Identification d'économies potentielles et de leur impact

L'État n'est pas dans une logique d'économies en ce qui concerne le régime d'aides, mais dans une logique d'investissement pour la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des énergies renouvelables dans le domaine du logement. Aux économies réalisées ainsi dans l'importation d'énergies fossiles s'ajoute que le régime d'aides financières proposé, sert également comme instrument de relance économique. En effet, la stimulation des investissements visés saura intensifier

les activités économiques et influencer positivement le marché de l'emploi. Ainsi les dépenses étatiques seront partiellement récupérées par les effets bénéfiques qu'auront ces investissements sur le budget étatique.

La question de l'accessibilité à ces aides doit néanmoins être examinée. L'étude « Une politique du logement écologique et sociale² » soumet des recommandations en faveur du développement écologique et social de la politique du logement, entre autres celle d'une meilleure intégration des critères sociaux et écologiques dans le soutien apporté à la construction de logement. Plusieurs principes se dégagent concernant l'assainissement énergétique :

- Le principe de l'accès facile concerne le déroulement des programmes de soutien de l'État. Il s'agit de faciliter l'accès aux moyens d'aide, particulièrement pour les propriétaires à faible revenu et aux liquidités strictement limitées. Il en résulte que les aides et subventions devront être accordées de sorte que les propriétaires ne soient pas obligés d'assurer un préfinancement. Un exemple : l'octroi du soutien sur la base de devis et un contrôle ultérieur de la réalisation sur base de la présentation des factures acquittées pour les programmes suivants : prime de construction, prime d'acquisition, prime d'assainissement, subventions pour l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables.
- Le principe de la subsidiarité se rapporte aux différents niveaux des besoins d'information et de consultation dans le domaine des nouvelles et des anciennes constructions. Il vise une meilleure information des propriétaires de logements au sujet des possibilités de rénovation des bâtiments existants. Une mesure pour la mise en pratique de ce principe consiste à associer des mesures en faveur des bâtiments existants à des offres d'information et de consultation obligatoires. Un exemple : la consultation énergétique obligatoire est une condition tant en vue de l'octroi d'aides pour l'acquisition d'un logement ancien que pour des mesures de rénovation dans le cadre des subventions pour l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, de la

subvention / bonification d'intérêt et de la prime d'assainissement.

- Le principe « allocation loyer énergie » (Klimawohn-geld) : Des investissements destinés à améliorer la performance énergétique des logements ont certes pour conséquence une réduction des frais énergétiques des locataires. Toutefois, l'investissement supplémentaire du propriétaire autorise celui-ci à augmenter le loyer, et il n'y a pas de relation directe entre cette augmentation et les économies d'énergie possibles. L'introduction d'une « allocation loyer énergie » en faveur des locataires devant supporter des augmentations de loyer suite à des assainissements énergétiques pourrait garantir la neutralité des loyers, charges comprises pour les locataires de logements énergétiquement rénovés par le propriétaire.

Dans son « Pacte logement » le gouvernement a agencé l'octroi d'aides aux ménages en fonction de leurs revenus et de leur composition ou encore l'introduction d'un éco-prêt à taux zéro pour financer l'assainissement énergétique des ménages à faible revenu. Ce sont des instruments qui devraient favoriser le développement d'habitats durables à des prix abordables.

Pourtant on peut se poser la question si l'assainissement ne devrait pas plutôt devenir obligatoire (au lieu de donner des incitations par l'octroi de subventions) : notre réflexion concernant des économies potentielles sur les primes pour l'assainissement énergétique se base sur les données de l'année 2011 et sur le revenu équivalent mensuel des ménages 2008. Selon le Rapport d'activité 2011 du Département de l'environnement, le montant total dépensé était de 13.449.535 EUR.

² Voir STIESS (2011).

Ci-dessous un tableau hypothétique qui croise cette somme avec le revenu équivalent mensuel des ménages en 2008 :

Revenu équivalent mensuel 2008	% des ménages	Répartition prime assainissement (2011)
pas de revenu	2,1%	282 440,24 EUR
>0-1 SSM	25,0%	3 362 383,75 EUR
>1-2 SSM	53,2%	7 155 152,62 EUR
>2-3 SSM	15,0%	2 017 430,25 EUR
>3-4 SSM	3,2%	430 385,12 EUR
>4-5 SSM	0,9%	121 045,82 EUR
>5 SSM	0,7%	94 146,75 EUR
Total	100,0%	13 449 535,00 EUR

Les hypothèses proposées sont de réserver les subventions aux ménages ayant un revenu inférieur à 2x le SSM respectivement à 3x le SSM. Ces propositions amèneraient des économies potentielles de 2,6 millions EUR respectivement de quelques 645.000 EUR.

5. Conclusion

L'État espère développer la prime pour l'assainissement énergétique les prochaines années comme le démontrent les évaluations effectuées des coûts annuels dans le projet de loi accepté en septembre 2012 (augmentation constante des dépenses). Cette démarche a d'une part comme objectif de réduire les émissions de gaz à effet de serre tout en réduisant les dépenses énergétiques des ménages et d'autre part une relance du marché du travail. Outre la réflexion de la part de l'État sur l'introduction d'un éco-prêt à taux zéro dans son « Pacte logement », il serait utile de considérer plus en détail les critères d'accessibilité à ces primes pour les ménages à faibles revenus. Les critères actuels prennent en compte des éléments tels que la superficie des bâtiments et non le revenu des ménages. Plusieurs pistes sont proposées dans l'étude « Une politique du logement écologique et sociale » entre autres celle de permettre aux propriétaires à faibles revenus d'éviter de préfinancer des travaux coûteux à travers le soutien de l'État, des offres d'information et des consultations obligatoires en vue de l'octroi des primes et pour les locataires à faibles revenus, la mise en place d'une « allocation loyer énergie » pour neutraliser les éventuelles hausses de loyer suite à des travaux d'assainissement énergétique.

Réserver les primes d'assainissement aux seuls ménages ayant un revenu inférieur à 2x le SSM (resp. à 3x le SSM) engendrerait des économies de 2.663.000 EUR (resp. 645.000 EUR), ce qui ne représente pas une somme énorme, mais pas non plus négligeable.

Chapitre IV. Conclusions

Les diverses fiches du chapitre III. précédent, en reprenant 13 catégories de transferts sociaux analysés, montrent qu'il n'y a pratiquement pas de grandes potentialités pour réaliser des économies. Ou bien il s'agit de petits montants qui ne changeront guère la donne, ou bien lorsqu'il s'agit de montants significatifs, il faut se méfier des conséquences. Leurs implications négatives sur la solidarité, la cohésion sociale et l'ensemble du système social luxembourgeois sont telles qu'on devrait y renoncer, non sans apprécier le fait que des économies dans une catégorie de transferts sociaux (p.ex. l'indemnité de chômage) peuvent induire des augmentations dans une autre catégorie (p.ex. le RMG).

Ceci vaut effectivement dans le domaine du **travail**, où les économies réalisables pour **l'assurance chômage** pèseront sur d'autres dépenses, notamment le RMG et leur effet général serait plus que restreint.

Pour **l'assurance accident** l'analyse a été difficile à cause des récents changements législatifs. Des économies substantielles n'ont pas pu être dégagées dans l'état actuel des choses et comme il a été dit dans l'introduction, une analyse comportant des réformes structurelles dans les différents domaines des assurances sociales dépasse le périmètre de notre étude.

Pour ce qui est des transferts sociaux dans le domaine de la **maladie** et de la **vieillesse** (hormis les pensions elles-mêmes comme expliqué dans le chapitre I. (Introduction : contexte et objectifs), la situation n'est pas substantiellement différente. Ainsi en matière **d'assurance maladie-maternité**, nous n'avons pas pu dégager de grands potentiels d'économie, sauf à toucher à la caractéristique de l'assurance même,

c.-à-d. de refuser aux ménages disposant de revenus jugés suffisants le même degré de remboursements des frais de médecin ou de médicaments. Pourtant ceci enlèverait intégralement le caractère « assurance » au système et ne peut être justifié à l'heure actuelle pour des raisons de cohésion sociale. Des économies « essentielles » dans le domaine des coûts substantiels des soins hospitaliers dépassent largement le cadre de la présente étude. Il reste que la prolifération des laboratoires d'analyse privés constitue un coût supplémentaire pour l'assurance maladie non négligeable. L'IGSS y est attentif et a d'ores et déjà proposé des mesures utiles.

Pour **l'assurance dépendance** il est difficile d'imaginer des économies étant donné que les transferts concernent les « actes essentiels de la vie » en cas de dépendance des personnes. Pourtant, l'assurance dépendance figure également parmi les assurances qui ont recours à des ressources autres que les cotisations sur le travail rémunéré et ceci de façon emblématique. Il serait donc utile d'étudier l'extension du recours à des ressources d'autre type, respectivement de prévoir des prélèvements plus importants. Cette piste qui reste à creuser du côté du financement s'applique également à d'autres transferts sociaux.

Quant à **l'accueil gérontologique**, comme il s'agit justement d'une aide nécessaire pour des personnes fragilisées et en manque de ressources financières, une source d'économies n'y a pas pu être trouvée.

Concernant **le forfait d'éducation (Mammerent)** les économies possibles sont assez modestes (2,3 millions EUR par génération à partir de 2016 seulement) si elles ne s'appliquent pas aussi aux bénéficiaires déjà reconnus par le système. Si on

allait retirer, même rétroactivement le droit au forfait d'éducation aux ménages disposant d'un revenu équivalent de moins de 1,5 SSM, les économies potentielles seraient de 33 millions EUR. Dans ce cas il faudrait néanmoins prévoir une certaine incompréhension de la part des concernées.

Pour ce qui est des transferts visant particulièrement les populations économiquement moins bien loties, l'analyse du dispositif **Revenu Minimum Garanti** n'a pas fourni d'indice pour des économies substantielles. Mais l'esquisse d'une réforme qui permettrait de différencier la hauteur du RMG selon les coûts de logement des ménages concernés tout en l'adaptant aux dépenses réelles à effectuer, pourrait mener à une plus grande justice sociale sans pour autant engendrer des coûts supplémentaires.

L'allocation de vie chère, s'adressant précisément aux plus pauvres, ne saurait pas donner place à des économies sans entraver justement la situation de ces couches les plus pauvres de la population.

La catégorie des prestations familiales, et surtout **les allocations familiales**, représentent plus ou moins la seule catégorie où des coupes sensibles dans le système social mèneraient selon l'exemple choisi à des économies significatives de l'ordre de 175 millions EUR. La mesure à cet effet priverait les ménages disposant d'un revenu d'au moins 5 fois le SSM du bénéfice des prestations familiales. Ceci représenterait néanmoins une entrave au principe de l'universalité, pourtant invoqué par ailleurs de la part du gouvernement lors de la réforme des bourses pour étudiants en remplacement des allocations familiales pour enfants âgés de plus de 18 ans (voir fiche 11), mais mettra aussi en cause la cohésion sociale et l'esprit de solidarité. Si en effet les enfants de certaines couches de la population n'étaient plus bénéficiaires des allocations familiales (alors que ce sont précisément leurs parents qui contribuent le plus aux impôts encaissés, base sur laquelle seraient payées les allocations pour les autres), le sentiment de se devoir soustraire à cette solidarité faussée pourrait inciter non seulement à la fraude et à l'évasion fiscale, mais surtout à un cloisonnement entre différentes couches de la population. D'ailleurs, une telle politique ne ferait que

creuser l'écart déjà existant entre familles avec et sans enfants et donc réduirait forcément la justice sociale, même si elle s'appliquerait seulement à des couches plus aisées pouvant supporter plus facilement des réductions de revenus correspondant aux allocations familiales. La réduction de revenu toucherait justement les familles avec enfants et laisserait indemnes celles sans enfants. Une toute autre piste à suivre serait celle de remplacer une partie des allocations familiales par des prestations en nature, telle que cela a été le cas quand en 2006 l'argumentation a été avancée que l'augmentation des dépenses au niveau de l'État et des communes pour l'offre de places en services d'éducation et d'accueil et en assistance parentale (ainsi que plus tard l'introduction de chèques-service) balancerait la désindexation des prestations familiales. Dans le cas des allocations familiales on se retrouve finalement face à la même question que pour l'assurance dépendance : si justice doit donc être trouvée quant à la participation plus forte des couches plus nanties au financement public, ce but ne pourrait-il pas être atteint plus facilement à travers une imposition plus forte des revenus plus élevés ? Une pareille imposition ne toucherait non seulement tous les revenus (au-delà des revenus du travail), mais ferait participer à l'effort aussi les familles sans enfants.

D'ailleurs, il s'agit ici d'un argument plus général qu'on retrouve également dans le dernier Fiscal Monitor du Fonds Monétaire International : en termes de justice sociale, il est préférable de relever les impôts que de baisser certaines prestations sociales, si des aménagements doivent être trouvés pour améliorer la situation des finances publiques¹.

Concernant le **système de chèques-service accueil**, il reste à répéter que le dispositif était initialement prévu comme une étape transitoire vers la gratuité généralisée de la garde d'enfants. Pourtant, les augmentations de la participation des parents en vigueur depuis septembre 2012 et projetées dans le cadre du budget 2013 ne vont pas seulement dans l'autre direction, mais frappent encore une fois les familles avec enfants, déjà désavantagées vis-à-vis de leurs pairs sans enfants. Ceci est d'autant plus vrai que les seuils de revenu prévus actuellement ne

¹ Voir FMI(2012).

tiennent pas compte de la composition des ménages, par exemple en ayant recours à des seuils exprimés en revenu équivalent adulte. Finalement, il faut noter que les économies réalisées ou réalisables de cette façon sont plutôt d'ordre symbolique, mais donnent un mauvais signal puisqu'ils renforcent les inégalités existantes entre ménages avec enfants et ménages sans enfants, sans alléger le déficit public de façon substantielle.

L'aide financière pour études supérieures cependant ouvrirait des voies à des économies en revenant à l'ancien système, tout en oubliant l'argument avancé de l'autonomie des étudiants envers leurs parents. Il n'est pas à nier cependant que les étudiants issus de ménages plus nantis profitent plus du nouveau système que ceux issus de couches moins aisées.

Dans le domaine des **aides au logement**, l'on s'aperçoit que l'application de seuils de revenus n'est pas généralisée. L'introduction de tels seuils au-dessus desquels des subventions ne seraient plus octroyées pourrait mener à plus de justice sociale, et à quelques économies. D'autre part l'introduction imminente d'une subvention au loyer est à saluer, alors qu'il faut encore attendre d'en apprendre l'aménagement concret. Il reste que le marché du logement locatif pourrait gagner en équité sociale par un renforcement de la construction locative (surtout à coût modéré) accompagnée d'un meilleur contrôle de l'évolution des loyers.

Pour ce qui est des **primes à l'assainissement énergétique**, la même remarque que celle dans le domaine des aides au logement s'impose : ne plus octroyer des aides aux ménages plus nantis mènerait à certaines économies, mais non substantielles.

Une remarque est à faire à la fin de cette étude : tandis que la plupart des transferts sociaux ne s'adressent pas seulement aux résidents mais aussi aux frontaliers, ceci n'est pas le cas pour les mesures d'aide sociale, respectivement celles qui ne découlent

pas du statut de salarié². Les économies réalisées sur les transferts sociaux toucheraient évidemment résidents et frontaliers de la même manière, tandis que des changements plus systémiques peuvent aussi toucher plus les frontaliers que les résidents. Ceci est aussi un facteur de la cohésion sociale, parce qu'une discrimination vécue par les frontaliers n'améliore pas les relations de travail, c'est le moins qu'on puisse dire.

Enfin le message de cette étude se résume comme suit : des réductions dans le système des transferts sociaux sont ou bien négligeables dans leur ampleur, ou bien s'ils menaient à des économies significatives auraient d'autres conséquences négatives de sorte qu'elles seraient plutôt à éviter. Une participation des couches plus nantis devrait plutôt s'opérer par une adaptation de l'échelle des impôts et des assiettes de financement des transferts sociaux en général.

2 Voir Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (JOJEU L 314 du 7.6.2004) ainsi que Règlement (UE) n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union (JOJEU L 414 du 27.5.2011).



Liste des abréviations

AAA	Association d'assurance contre les accidents
ADEM	Agence pour le Développement de l'Emploi
BTS	Brevet de technicien supérieur
CIPA	Centre intégré pour personnes âgées
CNPF	Caisse Nationale des Prestations Familiales
CNS	Caisse Nationale de Santé
CSA	Chèque service accueil
CSL	Chambre des Salariés Luxembourg
DUT	Diplôme universitaire de technologie
FNS	Fonds national de solidarité
IGSS	Inspection générale de la sécurité sociale
IMF	International Monetary Fund
IPC	indice des prix à la consommation
MESR	Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
MS	Maison de soins
RMG	Revenu Minimum Garanti
SNAS	Service National d'Action Sociale
SPAFIL	Social Policy Analysis File Income Luxembourg
SSM	salaire social minimum
STATEC	Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché du Luxembourg
TIC	Technologies de l'information et de la communication



Bibliographie

AGENCE POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI (2012) : Bulletin luxembourgeois de l'emploi N°09 - Septembre 2012. Luxembourg.

BOUSCH, PATRICK & LICHERON, JULIEN (2012) : Demande et besoins en logements au Luxembourg : Quelles solutions potentielles pour les acteurs publics ?, dans SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2012) : Sozialalmanach 2012. Schwerpunkt: Nachhaltiges Wohnen, Confédération Caritas Luxembourg.

CAISSE NATIONALE DE SANTÉ (2012) : Exercice 2011 Décompte annuel global des recettes et dépenses de l'assurance Dépendance. Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (1983) : Loi du 1er juillet 1983 concernant des mesures de nature à favoriser la restructuration et la modernisation de la sidérurgie ainsi que le maintien de la compétitivité générale de l'économie. Mémorial A-N°48. Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (1998) : Loi du 19 juin 1998 portant introduction d'une assurance dépendance Mémorial A-N°48. Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2007) : Règlement grand-ducal du 21 décembre 2007 instituant un régime d'aides pour des personnes physiques en ce qui concerne la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des énergies renouvelables Mémorial A-N°247. Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2008) : Loi du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique pour les salariés du secteur privé et modifiant : 1. Le Code du travail ; 2. le Code des assurances sociales ; 3. la loi modifiée du 8 juin 1999 relative aux régimes complémentaires de pension ; 4. la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective ; 5. le chapitre VI du Titre I de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 6. la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 7. la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État. Mémorial A-N°60. Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2008) : Loi du 22 octobre 2008 portant : 1. promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, 2. sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie, 3. modification a) de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs ; b) de la loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier ; c) de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ; d) de la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé « Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall » ; e) de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation ; f) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; g) de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil Mémorial A-N°159. Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2010) : Loi du 12 mai 2010 portant réforme de l'assurance accident et modifiant : 1) le Code de la sécurité sociale ; 2) la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois ; 3) la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'État ; 4) le Code du travail ; 5) la loi modifiée du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural ; 6) la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu Mémorial A-N°81. Luxembourg.



CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2010) : Loi du 17 décembre 2010 portant réforme du système de soins de santé et modifiant : 1. le Code de la sécurité sociale ; 2. la loi modifiée du 28 août 1998 sur les établissements hospitaliers Mémorial A-N°242. Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2010) : Loi du 26 juillet 2010 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures et modifiant : 1. la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures ; 2. la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 3. la loi du 21 décembre 2007 concernant le boni enfant ; 4. la loi du 31 octobre 2007 sur le service volontaire des jeunes ; 5. le code de sécurité sociale. Luxembourg.

CHAMBRE DES SALARIÉS (2010) : Avis I/48/2010 relatif au projet de loi modifiant 1. la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures ; 2. la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 3. la loi du 21 décembre 2007 concernant le boni enfant ; 4. la loi du 31 octobre 2007 sur le service volontaire des jeunes ; 5. le code de sécurité sociale. Luxembourg.

CHAMBRE DES SALARIÉS (2012) : Avis I/39/2012 relatif au projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 13 février 2009 instituant le « chèque-service accueil ». Luxembourg.

CONSEIL DU GOUVERNEMENT (2012) : Projet No 61/2012-1 ; Projet de règlement grand-ducal instituant un régime d'aides pour la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des énergies renouvelables dans le domaine du logement. Luxembourg.

FONDS NATIONAL DE SOLIDARITÉ (2011) : Rapport d'activité. Exercice 2010. Ministère de la Famille et de l'Intégration, Luxembourg.

FONDS NATIONAL DE SOLIDARITÉ (2012) : Rapport d'activité. Exercice 2011. Ministère de la Famille et de l'Intégration, Luxembourg.

GEORGES, NATHALIE & URBÉ, ROBERT (2010) : Le revenu minimum garanti (RMG) : quelles réalités pour les bénéficiaires, dans SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2010) : Sozialalmanach 2010. Schwerpunkt: Aus der Krise in die Armut? Confédération Caritas Luxembourg.

GEORGES, NATHALIE & URBÉ, ROBERT (2011) : Modification de la loi concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures : la crise et ses conséquences, dans SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2011) : Sozialalmanach 2011. Schwerpunkt: Leben in Luxemburg 2020, Confédération Caritas Luxembourg.

GEORGES, NATHALIE & URBÉ, ROBERT (2011/12) : Réflexions de la Confédération Caritas Luxembourg concernant le Revenu Minimum Garanti, Luxembourg 2011, mise à jour Juin 2012.

GEORGES, NATHALIE & URBÉ, ROBERT (2012) : Subventions au logement : aides aux personnes ou aides à la pierre ?, dans SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2012) : Sozialalmanach 2012. Schwerpunkt: Nachhaltiges Wohnen, Confédération Caritas Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2011) : 12e Actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2011-2014, Luxembourg.



INSPECTION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE (2011) : Rapport général sur la sécurité sociale 2010, Ministère de la Sécurité Sociale, Luxembourg.

INSPECTION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE (2012) : Droit de la sécurité sociale, Ministère de la Sécurité Sociale, Luxembourg.

INSPECTION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE (2012) : Rapport sur la situation financière de l'assurance maladie-maternité présenté en vue de la réunion du comité quadripartite en date du 24 octobre 2012. Luxembourg.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (2012) : Fiscal Monitor. Taking Stock – A Progress report on fiscal adjustment, World Economic and Financial Surveys .Washington.

LOUTSCH, MARIANNE (2010) : Les allocations familiales et leurs modifications récentes au Grand-Duché de Luxembourg, IGSS. Luxembourg.

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE (2012) : Rapport d'activité 2011. Luxembourg.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT (2007) : Étude des potentiels en matière d'énergies renouvelables (LUXRES). Luxembourg.

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DES INFRASTRUCTURES (2012) : Rapport d'activité 2011 du Département de l'environnement. Luxembourg.

MINISTÈRE DU LOGEMENT (2012) : Rapport d'activité 2011. Luxembourg.

MINISTÈRE DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI (2011) : Rapport d'activité 2010. Luxembourg.

SERVICE CENTRAL DE LÉGISLATION (2004) : Accueil gérontologique. Règlement grand-ducal du 27 septembre 2004 portant exécution de la loi du 30 avril 2004 autorisant de 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. Mémorial A-N°168. Luxembourg.

SERVICE NATIONAL D'ACTION SOCIALE (2011) : Rapport annuel. Ministère de la Famille et de l'Intégration, Luxembourg.

SERVICE NATIONAL D'ACTION SOCIALE (2012) : Rapport annuel. Ministère de la Famille et de l'Intégration, Luxembourg.

STIEß IMMANUEL, VAN DER LAND VICTORIA & SCHIETINGER ESTER (2011) : Une politique du logement écologique et sociale – Les conditions générales, les instruments et les approches en vue de la stimulation de la construction de logements à caractère durable et d'une rénovation durable des logements existants au Luxembourg. Luxembourg.