

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).