

a&t

N°14

Actualité & tendances

Bulletin économique de la Chambre de Commerce

OCTOBRE

2013

Réformer les transferts sociaux pour plus d'équité et d'efficacité

Table des matières

Résumé exécutif | 5

Partie I : Aperçu général de la sécurité sociale luxembourgeoise | 18

1. La genèse de la sécurité sociale luxembourgeoise | 18

- 1.1. Les premiers pas des assurances sociales | 18
- 1.2. Les débuts de la solidarité sociale au Luxembourg | 19
- 1.3. Les défis d'hier restent les défis de demain | 20

2. Des dépenses sociales en pleine croissance | 20

- 2.1. Une bombe à retardement à désamorcer | 20
- 2.2. Des dépenses sociales totales importantes | 23

3. Des prestations de sécurité sociale généreuses dans la perspective européenne | 24

4. Les organismes compétents en matière de sécurité sociale : une architecture fragmentée | 32

- 4.1. Organismes communs aux différentes branches de la sécurité sociale | 32
- 4.2. Organismes spécifiques aux différentes branches de la sécurité sociale | 34
 - 4.2.1. Organismes compétents en matière d'assurance maladie | 34
 - 4.2.2. Organismes compétents en matière d'assurance pension | 35
 - 4.2.3. Organisme compétent en matière d'assurance accident | 36
 - 4.2.4. Organismes compétents en matière d'assurance dépendance | 36
 - 4.2.5. Organisme compétent en matière de prestations familiales | 36
 - 4.2.6. Organismes compétents en matière d'assistance sociale | 37
 - 4.2.7. Organisme compétent en matière d'assistance chômage | 38
- 4.3. Le Fonds pour l'emploi | 38

Partie II : Analyse approfondie des transferts sociaux luxembourgeois | 40

1. Délimitation de la publication | 40

2. Analyse des transferts sociaux phares | 45

- 2.1. Prestations familiales | 47
 - 2.1.1. Les allocations familiales | 49
 - 2.1.2. Le boni pour enfant | 53
 - 2.1.3. Les aides financières pour études supérieures | 54

- 2.2. Inclusion sociale | 59
 - 2.2.1. Le revenu minimum garanti (RMG) | 61
 - 2.2.2. Le forfait d'éducation (« Mammerent ») | 65
 - 2.2.3. Le revenu pour personnes gravement handicapées (RPGH) | 67
- 2.3. Emploi et inactivité | 68
 - 2.3.1. L'aide au réemploi | 69
 - 2.3.2. Le chômage partiel | 70
 - 2.3.3. L'aide à l'embauche de chômeurs âgés ou de longue durée | 72
- 2.4. Logement | 72
 - 2.4.1. La TVA-Logement | 74
 - 2.4.2. Le crédit d'impôt sur les actes notariés (« Bëllegen Akt ») | 76
 - 2.4.3. La bonification d'intérêt | 78

Partie III : Pistes de réflexion, propositions et recommandations | 79

1. L'exportabilité des transferts sociaux | 79

2. Des recommandations à la hauteur des enjeux | 82

- 2.1. Pour une architecture simple et cohérente des transferts sociaux | 82
- 2.2. Pour une gouvernance optimisée | 83
- 2.3. Pour des aides répondant aux objectifs déterminés | 84
- 2.4. Pour davantage de sélectivité sociale | 86

3. Des exemples chez nos voisins ? | 93

- 3.1. Des systèmes de protection sociale hétérogènes | 93
- 3.2. Une crise économique engendrant un grand dilemme | 93
- 3.3. Des gisements d'efficacité en se basant sur des exemples étrangers ? | 94

Annexe | 97

Annexe 1 : Mesures identifiées par la Chambre de Commerce dans son avis sur le projet de budget 2010 en vue de réduire le déficit public | 97

Bibliographique | 100

Sommaire des graphiques

- Graphique 1 : Progression du solde, des recettes et des dépenses de l'Administration de la sécurité sociale (SEC95) ainsi que de l'emploi | 22
- Graphique 2 : Recettes, dépenses et soldes des Administrations de sécurité sociale de l'Union européenne | 22
- Graphique 3 : Décomposition des dépenses de protection sociale (frais de fonctionnement inclus) par risque | 25
- Graphique 4 : Evolution de la décomposition des dépenses de protection sociale (hors frais de fonctionnement) par risque au Luxembourg | 28
- Graphique 5 : Indice de Gini avant et après transferts sociaux | 30
- Graphique 6 : Taux de risque de pauvreté (%) avant et après transferts sociaux | 30
- Graphique 7 : Organisation de la sécurité sociale | 32
- Graphique 8 : Evolution des dépenses courantes de prestations familiales | 48
- Graphique 9 : Evolution du nombre d'enfants et de familles bénéficiaires d'allocations familiales | 53
- Graphique 10 : Evolution du nombre de bénéficiaires de l'aide financière pour les études supérieures, le montant versé par l'Etat pour les bourses ainsi que le montant total des prêts accordés | 55
- Graphique 11 : Evolution des dépenses du FNS en termes de RMG | 63
- Graphique 12 : Evolution du nombre de bénéficiaires d'activités d'insertion professionnelle (AIP) | 64
- Graphique 13 : Evolution du nombre de ménages bénéficiaires d'une allocation complémentaire RMG | 64
- Graphique 14 : Evolution du nombre de bénéficiaires du forfait d'éducation | 66
- Graphique 15 : Evolution des dépenses brutes pour le forfait d'éducation | 66
- Graphique 16 : Evolution du nombre de bénéficiaires du RPGH | 67
- Graphique 17 : Evolution des dépenses nettes du RPGH | 68
- Graphique 18 : Evolution du nombre de bénéficiaires de l'aide au réemploi et du total à charge de l'Etat | 70
- Graphique 19 : Evolution du nombre de salariés admis pour le chômage partiel et des indemnités brutes | 71
- Graphique 20 : Evolution du nombre de bénéficiaires de l'aide à l'embauche de chômeurs âgés ou de longue durée et des indemnités versées | 72
- Graphique 21 : Répartition des aides de l'Etat en matière de logement accordées entre 1990 et 2012 | 74
- Graphique 22 : Montants de la TVA-Logement remboursés | 76
- Graphique 23 : Evolution du nombre de bénéficiaires du crédit d'impôt et des abattements accordés | 77
- Graphique 24 : Bonifications d'intérêt accordées | 78

Sommaire des tableaux

Tableau 1 :	Soldes de l'Administration publique	21
Tableau 2 :	Décomposition des dépenses de protection sociale	27
Tableau 3 :	Evolution des prestations et transferts sociaux et des prélèvements sur les ménages (impôts et cotisations sociales) par habitant	29
Tableau 4 :	Nombre de bénéficiaires des différentes aides sélectionnées et dépenses y consacrées	45
Tableau 5 :	Dépenses courantes de prestations familiales	49
Tableau 6 :	Dépenses courantes d'allocations familiales	51
Tableau 7 :	Evolution du nombre des prestations	52
Tableau 8 :	Aides financières au 2 ^e semestre année civile 2013	56
Tableau 9 :	Bénéficiaires du chèque-service accueil	58
Tableau 10 :	Nombre de bénéficiaires étant au risque de pauvreté et étant dans un ménage touchant le RMG	58
Tableau 11 :	Prestataires du chèque-service accueil	59
Tableau 12 :	Récapitulatif des dépenses pour prestations du FNS	60
Tableau 13 :	Montant du RMG selon les paramètres sociaux valables au 1 ^{er} octobre 2013	61
Tableau 14 :	Ménages et leurs membres bénéficiant d'une prestation de RMG	62
Tableau 15 :	Composition des ménages bénéficiaires du RMG	62
Tableau 16 :	Nombre d'agrément et montants de la faveur fiscale du régime de l'application directe de 3% dans le domaine de la TVA-Logement	75
Tableau 17 :	Dépenses (hors frais de fonctionnement) pour les huit risques en termes de protection sociale	95
Tableau 18 :	Exemples de réformes implémentées suite à la crise	96

Sommaire des encadrés

Encadré 1 :	Récapitulatif des dépenses de protection sociale au Luxembourg	31
Encadré 2 :	Liste des transferts sociaux sélectionnés pour l'analyse	41
Encadré 3 :	Chèque-service accueil (CSA)	57

La « *matrice des transferts sociaux* » réalisée par la Chambre de Commerce est disponible sur son site Internet (www.cc.lu) ou sur demande auprès des Affaires Economiques (eco@cc.lu).

Résumé exécutif

Dans ce 14^e bulletin économique de la série « Actualité & tendances (A&T) », la Chambre de Commerce analyse les transferts sociaux actuellement en vigueur au Luxembourg, qui se distinguent par leur générosité, leur caractère relativement peu sélectif et, surtout, leur non-soutenabilité d'un point de vue financier et budgétaire.

Au Luxembourg, la protection contre les risques sociaux se base sur trois piliers, à savoir la sécurité sociale, l'assistance sociale et l'aide sociale. **La sécurité sociale** assure notamment aux personnes exerçant une activité professionnelle des revenus de remplacement et/ou des revenus complémentaires en cas de chômage, de maladie, de dépendance, de vieillesse, d'accident, etc.

Outre les prestations de sécurité sociale proprement dites, la législation sociale prévoit des prestations mixtes qui relèvent de l'assistance sociale et de l'aide sociale. Ces deux volets reposent sur la solidarité nationale et ne sont pas la contrepartie d'un apport professionnel.

L'assistance sociale attribue des prestations en fonction des ressources, afin d'assurer à tous les citoyens une vie décente en leur garantissant un minimum de moyens d'existence. Au Luxembourg, chaque ménage a le droit d'appeler à la solidarité au cas où ses revenus tombent en-dessous du seuil garanti, abstraction faite de toute cause qui est à la base de l'insuffisance des ressources.

Le Fonds national de Solidarité (FNS) coordonne les prestations de l'assistance sociale, notamment le revenu minimum garanti (RMG).

L'aide sociale assure aux personnes dans le besoin et à leur famille l'accès aux biens et aux services adaptés à leur situation particulière, afin de les aider à acquérir ou à préserver leur autonomie et à s'adapter au milieu social environnant. L'aide sociale consiste dans les secours apportés par les collectivités publiques aux personnes dont les ressources sont insuffisantes. Elle intervient à titre subsidiaire et peut compléter les mesures d'assistance sociale, que le bénéficiaire est tenu d'épuiser avant de solliciter l'aide sociale. L'aide sociale, qui peut être de nature palliative, curative ou préventive, est prestée par les offices sociaux.

Un diagnostic préoccupant

En 2012, les **dépenses** de l'Administration de la sécurité sociale (cette dernière réunit toutes les unités institutionnelles centrales et locales dont l'activité principale consiste à fournir des prestations sociales) se sont élevées à 7.986,5 millions EUR, en nette progression, +6,1%, par rapport à 2011. Depuis 2000, les dépenses ont connu une hausse fulgurante de 127,5%, soit 4.476,3 millions EUR. Quant aux **recettes**, elles atteignent 8.743 millions EUR en 2012, en hausse de 4,9% par rapport à 2011 et de 113,4% par rapport à 2000 (+4.645,1 millions EUR). Il résulte, pour 2012, un **excédent** de 757 millions EUR pour l'Administration de la sécurité sociale, soit 1,7% du PIB. Toutefois, ce solde connaît une détérioration significative, et ce malgré une progression importante de l'emploi intérieur de 44% sur la même période.

A politique inchangée, cette tendance ne devrait pas s'infléchir dans le court terme puisque, selon la 14^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2013-2016, le solde devrait passer de 1,5% du PIB (687 millions EUR) en 2013 à 0,9% du PIB (459 millions EUR) en 2016, alors que l'excédent de la sécurité sociale représentait encore

2,9% du PIB en 2008 (soit plus d'un milliard EUR). L'équilibre de l'Administration de la sécurité sociale semble donc fragile et risque, même à court terme, de se dégrader très rapidement en raison d'un taux de création d'emploi moins dynamique résultant d'un ralentissement économique prolongé. En outre, le vieillissement de la population résidente, un rapport entre cotisants et bénéficiaires moins favorable, le fait que l'âge effectif du départ à la retraite au Luxembourg se situe largement en-deçà de la moyenne des pays membres de l'OCDE, couplé à une espérance de vie sans cesse plus élevée, fait en sorte que le Luxembourg dispose du « coût du vieillissement » le plus important en Europe ; les dépenses liées au vieillissement devraient atteindre 29,8% du PIB en 2060. Ainsi, le « coussin de sécurité » que constitue l'excédent de la sécurité sociale se dégonfle à vue d'œil puisqu'une détérioration de -57,6% est estimée sur la période allant de 2008 à 2016.

Les dépenses publiques peuvent également être appréhendées à travers leurs agrégats (rémunérations, consommation intermédiaire, prestations sociales en espèces, etc.). Sur base de cette comptabilisation, les dépenses sociales de l'Administration publique¹, qui comprennent les transferts sociaux en nature et les prestations sociales en espèces, représentaient, en 2011, 47,3% du total des dépenses publiques au Luxembourg (47,2% en 2012, soit plus de 9 milliards EUR sur un total de plus de 19 milliards EUR) contre 46,8% en moyenne dans la zone euro (17 pays). Les dépenses de protection sociale s'élèvent à 14.632 EUR en standard de pouvoir d'achat (SPA)² par habitant au Luxembourg.

Même si les transferts sociaux permettent de réduire le taux de pauvreté³ pour atteindre 13,6% de la population en 2011, force est de constater que ce taux n'a pas baissé depuis environ 15 ans (11% en 1996). Ainsi, 15 ans de politique familiale et sociale dispendieuse n'ont pas réussi à faire baisser le taux de pauvreté, tout au contraire, ce qui se doit d'être dûment relevé. Une redéfinition de cette politique s'impose donc, en passant d'un modèle de distribution horizontale ou d'arrosoir social à un nouveau paradigme avec plus de sélectivité et basé sur les vrais besoins des bénéficiaires. Toutefois, tout comme le concept de « PIB par habitant », le concept de « taux de pauvreté » doit être interprété avec prudence dans le cadre d'une petite économie largement ouverte sur l'extérieur, avec une forte concentration d'activités économiques sur un territoire exigu.

Les spécificités de la structure sociétale, socio-démographique et économique du Grand-Duché font que de nombreux transferts et prestations sociales sont exportés, conformément au droit communautaire et aux jurisprudences afférentes qui impactent directement, et indirectement, la législation sociale du Luxembourg et les dépenses budgétaires y relatives. Le montant total des prestations familiales transférées à l'étranger se chiffre, en 2011, à 490,0 millions EUR, ce qui représente 45,5% de la dépense totale. Le nombre d'enfants résidant à l'étranger, et bénéficiant d'allocations luxembourgeoises, s'est accru en moyenne de 7,1% par an entre 1990 et 2011, pour atteindre 68.567 enfants en 2011, ce qui correspond à 37,8% du nombre total d'enfants bénéficiaires, et plus de 320 millions EUR.

1 Dans la comptabilité nationale SEC95, les dépenses sociales regroupent les codes comptables D.62 « Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature » et D.63p « Prestations sociales en nature etc. ». Les données présentées ici sont les dépenses sociales de l'Administration publique, c'est-à-dire la somme des dépenses sociales de l'Administration centrale, de l'Administration de la sécurité sociale et des Administrations locales.

2 Le standard de pouvoir d'achat (SPA) est un indice s'apparentant à une monnaie et permettant la comparaison des pays sans qu'interviennent les différences de prix.

3 Au Luxembourg, le seuil de pauvreté est obtenu en prenant 60% du revenu médian (par définition, il s'agit de la valeur qui divise la distribution en deux parties de tailles égales, l'une ayant des revenus inférieurs à cette valeur, l'autre ayant des revenus supérieurs au niveau national). Pour l'année 2011, la valeur de ce seuil était de 1.627 EUR par mois pour un adulte vivant seul.

Un récent sondage représentatif⁴ montre que tant les Luxembourgeois que les non-Luxembourgeois identifient majoritairement (73%) la diminution des dépenses courantes de l'Etat et une plus grande sélectivité des politiques sociales comme solutions au redressement des finances publiques en position critique.

* * *

Dans cette publication, la Chambre de Commerce analyse les transferts sociaux. Les revenus de remplacement⁵, les aides fournies par les communes et les prestations ayant comme contrepartie des cotisations sortent du champ du présent A&T, qui s'attarde ainsi sur les transferts « dépourvus » de cotisation, qui sont financés à travers le budget de l'Etat et doivent donc être financées par la voie fiscale. La Chambre de Commerce analyse à la fois les transferts explicites (c'est-à-dire les aides/allocations/transferts décaissés de manière discrétionnaire) et implicites (à savoir des avantages non couverts par une cotisation et ne donnant pas lieu à un transfert pécuniaire direct ; par exemple les avantages fiscaux tels que différents abattements ou encore le crédit d'impôt immobilier dit « Bëllegen Akt »).

Par cette restriction du champ d'analyse, la Chambre de Commerce ne sous-entend nullement que les revenus de remplacement ou les transferts remplissant une fonction d'assurance ne sont pas importants. Mais, dans le cadre de cet A&T, le choix a été fait de privilégier, dans un premier stade, les transferts sociaux discrétionnaires, pour lesquels l'Etat est seul responsable.

L'ensemble des transferts, recensés par la Chambre de Commerce, ont été caractérisés à l'aune de différents éléments afin de créer une « matrice des transferts sociaux ». La Chambre de Commerce a rencontré de nombreux obstacles lors de la réalisation de cette matrice, certaines informations et données divergeant selon les sources ou étant incomplètes, voire manquantes.

Etant donné que non moins d'une centaine de transferts individuels différents et tombant dans le champ d'application de l'étude ont été identifiés, l'A&T n'en livre pas une analyse exhaustive et désagrégée.

Dans un souci de clarté, l'ensemble des transferts sociaux retenus ont été classés en cinq grands blocs thématiques : prestations familiales, inclusion sociale, emploi et inactivité, logement et déductions fiscales directes. Par rubrique, la Chambre de Commerce analyse dans cette publication les trois transferts les plus importants en termes de montants alloués, et ce au sein de chacun des quatre blocs, à savoir :

1) Prestations familiales :

- Allocations familiales
- Boni pour enfant
- Aides financières pour études supérieures

2) Inclusion sociale :

- Revenu minimum garanti (RMG)
- Forfait d'éducation (« Mammerent »)
- Revenu pour personnes gravement handicapées (RPGH)

4 Sondage commandité par la Chambre de Commerce et réalisé par TNS-ILRES à l'été 2012. Pour plus de détails, se référer au site Internet www.2030.lu.

5 Revenus perçus en remplacement de la rémunération que l'on reçoit quand on travaille (exemples : allocations de chômage, indemnités pour cause de maladie, indemnités pour cause d'accident du travail, pension de retraite, pension de survie, etc.).

3) Emploi et inactivité :

- Aide au réemploi
- Chômage partiel
- Aide à l'embauche de chômeurs âgés ou de longue durée

4) Logement :

- Remboursement de la TVA-Logement ou l'application directe du taux super-réduit de 3%
- Crédit d'impôt sur les actes notariés (« Bëllegen Akt »)
- Bonification d'intérêt

En ce qui concerne les **déductions fiscales directes**, le manque de données chiffrées a rendu impossible une analyse détaillée. Toutefois, la Chambre de Commerce rappelle que dans son avis sur le projet de budget pour l'année 2013, elle indique que les abattements fiscaux représentent, au total, un manque à gagner fiscal de 275 millions EUR dans le chef de l'Etat.

Des recommandations à la hauteur des enjeux

Au vu des éléments qui précèdent et du diagnostic posé, la Chambre de Commerce attache une grande importance aux recommandations horizontales et systémiques dans son A&T. Elle soulève des questions de fond et propose des pistes de réflexion et des idées afin d'assurer que la politique menée soit la plus efficace et efficiente possible, tout en remplissant les objectifs politiques en matière de cohésion sociale et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Vu le nombre élevé de prestations exportées – avec une tendance croissante –, il faut, tout d'abord, une définition claire et précise de la finalité, des besoins (sociaux et autres) à couvrir et des bénéficiaires en matière de prestations sociales, familiales et éducatives. Il faut un système d'allocations transparent et simple, excluant des situations de cumul, et qui permettra aux administrations en charge de détecter aisément des abus et de mettre instantanément fin à des pratiques frauduleuses.

Quatre thématiques ont été délimitées, ces dernières correspondant à des objectifs majeurs vers lesquels une réforme du cadre relatif aux transferts sociaux devrait tendre.

1. Pour une architecture simple et cohérente des transferts sociaux

L'architecture actuelle en termes de transferts, allocations et aides sociales et familiales ressemble à une mosaïque, avec une multitude de transferts hétéroclites, disparates et parfois de faible envergure, qui ont tendance à s'accumuler et à se démultiplier au fil du temps.

Regrouper les transferts selon le principe : « un besoin = une aide »

Chaque besoin doit être comblé par un seul transfert ou une seule dépense, afin de réduire le caractère atomisé de l'ensemble des aides de protection sociale luxembourgeoise. Le système gagnerait en transparence et les coûts administratifs de délivrance des aides pourraient être réduits, et ce *via* la réalisation d'économies d'échelle.

A titre d'exemple, l'ensemble des aides individuelles au logement, soutenant l'accès à la propriété ou à la location, pourraient être regroupées afin de créer un « chèque logement », dégressif en fonction de critères de revenus et de patrimoine, et remis aux ménages dont les revenus sont inférieurs à 5 fois le salaire social minimum (SSM). Les aides, dont le but est d'encourager l'amélioration des performances énergétiques des habitations, visant les ménages déjà propriétaires, doivent, quant à elles, faire l'objet d'un regroupement distinct.

Abolir ou regrouper les transferts dont les coûts administratifs sont plus élevés que les montants distribués

De nombreux transferts ne profitent qu'à un nombre (très) limité de bénéficiaires (par exemple, en 2012, 1 bénéficiaire de la prime pour aménagements spéciaux revenant aux personnes à mobilité réduite ; 5 bénéficiaires du crédit-taudis ; etc.)⁶ et par conséquent, les coûts administratifs liés au traitement des dossiers et au paiement des aides peuvent être relativement lourds par rapport à l'ampleur des sommes versées. S'il y a lieu de conserver ce type de transferts, il est alors souhaitable de combiner ces derniers avec d'autres aides versées au même bénéficiaire pour éviter tous frais administratifs prohibitifs.

Réaliser une radiographie de l'ensemble des transferts existants avant l'introduction d'un nouveau transfert

A l'introduction d'un nouveau transfert, le soin est rarement pris de remettre en question les instruments déjà existants. Il en ressort une architecture difficilement intelligible, et dont les objectifs fondamentaux, à un niveau agrégé, paraissent diffus, voire confus.

Il faut par conséquent viser une politique sociale « à base zéro », qui remet en cause chaque transfert avant l'introduction d'un nouveau. Les transferts implémentés ne peuvent plus être considérés comme permanents ou comme un droit acquis.

2. Pour une gouvernance optimisée

Accroître la transparence des politiques sociales

La réalisation de la matrice des transferts sociaux a permis à la Chambre de Commerce de constater le manque de transparence, de disponibilité de données et d'informations administratives claires, précises et cohérentes en ce qui concerne les transferts et les aides au Luxembourg, ce qui doit être changé.

Améliorer les interconnexions entre les organismes de sécurité sociale

Une meilleure interconnexion entre les organismes de sécurité sociale doit être implémentée afin que les administrations puissent détecter aisément des abus et mettre fin instantanément à des pratiques frauduleuses. Par conséquent, un échange d'informations accru entre les acteurs, nationaux et frontaliers, est indispensable et la création d'un fichier compilant, pour chaque ménage, l'ensemble des aides perçues pourrait être envisagée. Un premier pas vers la création d'un tel fichier doit être le croisement des données des administrations de protection sociale (par exemple la Caisse nationale des prestations familiales (CNPF), Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), etc.) et de l'administration fiscale.

La Chambre de Commerce recommande en outre la réalisation d'un audit externe permettant de juger si certains organismes ne pourraient pas être regroupés ou fusionnés au vu du caractère atomisé des organismes sociaux.

⁶ En 2012, 5 bénéficiaires du crédit-taudis pour un montant (270.000 EUR) et 1 bénéficiaire de la prime pour aménagements spéciaux revenant aux personnes à mobilité réduite (2.500 EUR).

3. Pour des aides répondant à des objectifs déterminés

Revoir les transferts qui constituent des pièges à l'inactivité

Il est primordial de revoir les dispositions relatives aux transferts sociaux qui s'opposent à la réalisation d'autres objectifs, en termes de taux d'emploi notamment, tels que le dispositif de revenu minimum garanti (RMG) et l'allocation d'éducation, qui peuvent constituer des pièges à l'emploi.

S'agissant du congé parental, il faut veiller à ce que la générosité du système national n'entraîne pas d'incohérences avec d'autres objectifs politiques visés. Pour cette raison, la Chambre de Commerce propose d'aligner la durée du congé parental sur le standard européen en la matière (4 mois au lieu de 6 mois).

Introduire de nouveaux critères en ce qui concerne les aides financières pour études supérieures

L'introduction de la loi du 26 juillet 2010⁷ a impacté le système d'aide financière pour études supérieures. En effet, si cette loi prévoit l'abolition pour tous les travailleurs, résidents ou non-résidents, des allocations familiales pour leurs enfants de plus de 18 ans poursuivant des études supérieures, il prévoit néanmoins une « compensation » de cette perte d'allocations par un système d'aides financières pour études supérieures plus généreux qu'auparavant, au seul bénéfice toutefois des enfants des résidents.

Dans son Arrêt du 20 juin 2013 (suite aux nombreuses plaintes de travailleurs frontaliers), la Cour de Justice européenne a déclaré qu'« [...] une législation [...] qui subordonne l'octroi d'une aide financière aux études supérieures à une condition de résidence de l'étudiant et instaure une différence de traitement entre les résidents et les non-résidents de cet Etat membre qui sont des enfants de travailleurs frontaliers exerçant une activité dans cet Etat membre, va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif légitime visant à augmenter le nombre des diplômés de l'enseignement supérieur au sein de la population résidente, afin de promouvoir le développement de l'économie nationale »⁸.

La Cour de Justice européenne a émis l'idée, dans son jugement, que l'aide soit octroyée (tant aux enfants de travailleurs résidents que frontaliers, sauf en cas de cumul) sous forme de prêt, dont le remboursement serait abandonné à la condition que l'étudiant qui en bénéficie revienne au Luxembourg après avoir achevé ses études à l'étranger, pour y travailler. Cette approche pourrait permettre d'atteindre l'objectif poursuivi, sans léser les enfants de travailleurs transfrontaliers.

La Chambre de Commerce est d'avis qu'il convient de n'appliquer les dispositions de la loi du 19 juillet 2013 modifiant la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures (introduite suite à la jurisprudence européenne) que pour la seule année académique 2013-2014 et de réformer le système de manière définitive en amont du début de l'année académique subséquente.

Une alternative pour réduire le coût total du système tout en augmentant sa sélectivité serait, selon la Chambre de Commerce, de réintégrer un critère de revenus des parents. Ainsi, ce système, davantage sélectif, permettrait de réduire les montants alloués aux enfants provenant de ménages aisés, tout en accordant des bourses plus généreuses aux enfants provenant de familles aux revenus plus modestes.

⁷ Loi du 26 juillet 2010 modifiant: 1. la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat 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 la sécurité sociale (Mémorial A n°118 du 27 juillet 2010).

⁸ Arrêt de la Cour de Justice européenne du 20 juin 2013 dans l'affaire C-20/12.

4. Pour davantage de sélectivité sociale

Alors qu'une ré-articulation de la politique en matière de sélectivité sociale a été annoncée dans le programme gouvernemental de 2009, la Chambre de Commerce constate qu'aucun projet de réforme concret n'a été initié depuis lors.

Introduire des critères de revenus

En termes de transferts sociaux, les pouvoirs publics utilisent souvent les prestations universelles, notamment pour ce qui est des aides aux familles. Il s'ensuit des coûts élevés, encourus parfois pour aider des ménages déjà aisés. Ces dispositifs sont essentiellement destinés à remédier à des « problèmes sociaux » spécifiques, et leur principale finalité n'est pas redistributive. En conséquence, le modèle social actuel est souvent qualifié « d'arrosoir social » dans la mesure où nombre de transferts sociaux ont lieu indépendamment de la situation financière des ménages bénéficiaires et, partant, ne contribuent pas à réduire les écarts de revenus entre les ménages.

Selon la Chambre de Commerce, il serait opportun de redéfinir les conditions d'accessibilité à certains transferts sociaux (par exemple le boni pour enfants) en fonction du revenu disponible du ménage bénéficiaire : le revenu médian⁹ pouvant servir d'étalon pour jauger la nécessité et l'accès au bénéfice de certaines prestations, voire pour moduler certains paiements en la matière.

Réduction des abattements fiscaux et des bonifications d'impôts peu progressifs

Les subsides, les bonifications et les abattements fiscaux doivent être réexaminés quant à leur finalité et leur impact fiscal et social. Toutefois, la Chambre de Commerce estime que la faisabilité, et la souhaitabilité, des différentes options envisageables doivent être décidées après des analyses et discussions plus approfondies.

En termes **d'aides au logement**, l'OCDE¹⁰ estime que le système étendu de dépenses fiscalement déductibles réduit l'assiette d'imposition et risque d'altérer la progressivité puisqu'un grand nombre d'abattements fiscaux sont liés à l'achat d'une habitation, ce qui nécessite un investissement conséquent et donc, par conséquent, profite davantage à des personnes aux revenus moyens, voire supérieurs. Dans le même ordre d'idées, le faible taux effectif d'imposition des biens immobiliers avantage les ménages fortunés qui ont plus de chances d'accéder à la propriété et d'occuper des logements coûteux. Par ailleurs, le fait de soutenir la demande de logement à l'aide d'abattements fiscaux, malgré la rigidité de l'offre, a également des effets indésirables sur les prix de l'immobilier.

S'agissant du **crédit d'impôt sur les actes notariés (« Bëllegen Akt »)**, la Chambre de Commerce rappelle qu'elle avait salué en 2010, dans son avis relatif au projet de loi n°6166 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique, la volonté du législateur de lier le bénéfice d'un crédit d'impôt sur les droits d'enregistrement et de transcription d'actes d'acquisition d'immeubles servant à des fins d'habitation principale et personnelle aux revenus de l'acquéreur, et ce en vue d'une « sélectivité sociale » accrue. Or, cette mesure n'a finalement pas vu le jour, ce que la Chambre de Commerce regrette.

Le projet de loi n°6336 (qui se propose de modifier le dispositif du crédit d'impôt) déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager l'amélioration de l'efficacité énergétique dans le domaine du logement présente, au moins partiellement, l'avantage de mettre en œuvre une certaine « sélectivité environnementale », qui va dans le sens d'une politique cohérente

⁹ Revenu disponible médian par équivalent adulte en 2011 : 2.712 EUR.

¹⁰ OCDE, Etudes économiques de l'OCDE Luxembourg, décembre 2012.

en matière de développement durable. Le crédit d'impôt tel qu'il existe aujourd'hui n'est ni socialement sélectif, ni ne l'est-il du point de vue écologique. Bien que la préférence de la Chambre de Commerce se focalise sur une plus grande sélectivité sociale, la solution proposée par le projet de loi n°6336 (toujours dans la procédure législative) est la solution « second best » et est au moins pertinente d'un point de vue écologique et permet sans doute d'accélérer le développement du secteur des écotecnologies et de baisser les émissions luxembourgeoises de gaz à effet de serre.

S'agissant du taux de **TVA super-réduit de 3%** pour la création et la rénovation d'un logement servant d'habitation principale, bien qu'il s'agisse d'un manque à gagner important pour l'Etat, la Chambre de Commerce estime que la modulation de cette aide n'est pas opportune, l'application directe du taux de 3% sur la facture du corps de métier exécutant ayant un effet bénéfique, souvent oublié, sur la limitation du travail dit « en noir ».

Réformer les allocations familiales

En droit luxembourgeois, les allocations familiales sont dues à l'enfant lui-même, ce qui explique que les revenus des parents ne sont pas pris en compte pour l'attribution de ces prestations et la détermination de leur montant. Un tel dispositif est toutefois plus coûteux et moins redistributif que des prestations versées en fonction de critères de ressources ou de revenus du ménage.

Plusieurs scénarii sont possibles pour augmenter l'efficacité et l'équité du système tout en diminuant les dépenses de l'Etat, avec le cas échéant la mise en œuvre de réformes législatives, réglementaires ou « conceptuelles » qui s'imposent. Ces différentes pistes proposées par la Chambre de Commerce présentent des avantages et des inconvénients qui doivent faire l'objet d'une étude plus approfondie.

Une première option serait la **fiscalisation des allocations familiales**. Ces versements seraient ainsi considérés comme des revenus et donc soumis au barème de l'impôt (avec d'éventuels aménagements). La Chambre de Commerce estime qu'un changement de paradigme est nécessaire : « Les allocations familiales soutiennent les parents qui ont des enfants ». Un système identique à celui appliqué en Suisse pourrait être mis en place au Luxembourg puisque les allocations familiales et de naissances y sont imposables en totalité. Bien que celles-ci soient versées directement au salarié par la caisse d'allocations familiales, l'employeur doit en tenir compte pour calculer l'impôt et le prélever. Au Luxembourg, les résidents comme les frontaliers devraient présenter leur fiche d'imposition de leur pays de résidence respectif de l'année antérieure afin de permettre à la CNPF de déterminer son revenu total et pour que cette dernière puisse communiquer les informations afférentes aux employeurs qui opéreraient les retenues à la source qui s'imposent. Au cas où les bénéficiaires ne divulgueraient pas leur situation financière d'une telle manière, il conviendrait d'opérer une retenue à la source maximale, le cas échéant sans possibilité de remboursement.

Selon la Chambre de Commerce, ce changement de paradigme doit être analysé dans le cadre de la réforme fiscale plus globale annoncée par le Premier Ministre dans son discours sur l'état de la nation de 2013. La Chambre de Commerce souhaite rappeler ici son opposition à l'introduction d'un impôt négatif qui se substituerait au système actuel de prélèvement et de redistribution et qui impliquerait une refonte substantielle, à la fois conceptuelle, institutionnelle et politique, du régime fiscal, de certains aspects de la sécurité sociale, du rôle du SSM, du mécanisme du RMG et d'autres mécanismes de transferts et de subventions. S'il est vrai que l'impôt négatif enlève la pression sur les tranches de salaires situées en-dessous du seuil déterminé, il n'en reste pas moins qu'il n'incite pas les travailleurs en question à l'effort qui aurait pour motivation une amélioration de leur condition pécuniaire.

Une deuxième option à évoquer est le **plafonnement des allocations familiales** : les allocations familiales maximales seraient versées aux ménages disposant d'un revenu mensuel brut inférieur

à cinq fois le salaire social minimum brut, c'est-à-dire 9.370 EUR par mois. Pour les ménages disposant de revenus supérieures à cinq fois le SSM, des allocations familiales dégressives jusqu'à une certaine limite inférieure (par exemple 50% du montant maximum) seraient allouées. Un tel système a déjà été implémenté dans différents pays européens et est à l'étude dans d'autres. A nouveau, cette modification entraîne un changement du système actuel qui postule le droit pour tout enfant de recevoir une aide de l'Etat, quel que soit le revenu de ses parents.

Enfin, la troisième option envisagée est la **réduction graduelle des allocations familiales** pour les ménages dont les revenus dépassent le revenu médian. En contrepartie, pour les ménages dont les revenus sont inférieurs à 5 fois le SSM, un « chèque logement » serait accordé afin de soutenir l'accès à la propriété ou à la location d'une habitation principale.

En outre, si au départ les chèques-service accueil (CSA) avaient été instaurés pour une période transitoire, les décisions récentes semblent cimenter leur existence, à moyen terme tout du moins. Par conséquent, les prestations familiales monétaires (allocations familiales notamment) sont actuellement accompagnées de prestations en nature (chèques-service accueil), ce qui accroît sans conteste les dépenses publiques. Dès lors, les allocations familiales monétaires pourraient être revues à la baisse et compensées par des CSA ou des chèques d'achat (fournitures pour bébés, etc.) valables dans les magasins implantés au Grand-Duché, ce qui permettrait également d'accroître les dépenses de consommation sur le sol national.

S'agissant du **chèque-service accueil (CSA)**, la Chambre de Commerce a accueilli favorablement l'instauration de davantage de sélectivité dans l'attribution de ces derniers en 2012¹¹. Elle rappelle toutefois sa crainte de voir les ménages à revenu plus élevé opter plus pour une garde à domicile, créant le risque que les foyers scolaires n'accueillent en grande majorité que des enfants issus de ménages à revenu plus modeste, et instaurant ainsi deux « classes » au niveau de la garde des enfants. La Chambre de Commerce estime que le développement du dispositif du chèque-service accueil devrait être accompagné par la réduction concomitante ou la suppression progressive de transferts sociaux moins sélectifs et horizontaux (par exemples l'allocation d'éducation ou encore le forfait d'éducation). En effet, toute politique sérieuse en matière de développement durable des finances publiques exige que l'ensemble des dépenses publiques rencontrent des objectifs déterminés (efficacité) au moindre coût (efficience).

Enfin, la Chambre de Commerce regrette, qu'en plus de l'utilisation du chèque-service accueil pour les activités sportives et les activités musicales, celui-ci pourra dorénavant¹² être utilisé pour les services de vacances. La Chambre de Commerce souhaite le retour au principe de base du chèque-service accueil et l'abandon pur et simple de l'aide pour les activités extrascolaires.

Réformer les aides coûteuses et peu ciblées

Le coût budgétaire de certaines politiques d'aide est très élevé sans pour autant permettre d'atteindre les objectifs recherchés, ni toucher les cibles nécessaires.

Notons, par exemple, que la **politique d'aide au logement** se concentre essentiellement sur les aides à la pierre et très peu sur des aides à la personne, notamment en termes de soutien financier à la location. Cette stratégie laisse sans soutien des ménages qui ne pourront pas devenir propriétaires et qui pourtant, consacrent une part substantielle de leur revenu disponible aux dépenses de logement.

¹¹ Voir références législatives ci-avant.

¹² Amendements gouvernementaux relatifs aux : 1. Projet de loi n°6410 portant modification de la loi du 4 juillet 2008 sur la jeunesse, 2. Projet de loi n°6409 modifiant la loi du 30 novembre 2007 portant réglementation de l'activité d'assistance parentale, 3. Projet de règlement grand-ducal concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants.

La politique du logement social n'est guère mieux ciblée et ne permet pas d'endiguer la pénurie de logements puisque les demandes de location sont plus nombreuses que les biens immobiliers d'habitation sociale disponibles. La révision des loyers à la hausse pour les individus qui sont proches ou au dessus du revenu médian inciterait ces locataires à se tourner vers le marché locatif privé, ce qui libérerait des logements sociaux pour les personnes qui en ont le plus besoin. De plus, le marché locatif social doit être ouvert aux promoteurs privés.

Un autre mécanisme particulièrement onéreux pour l'Etat est **l'aide au réemploi**. La Chambre de Commerce estime que, de par sa générosité, le système actuel peut engendrer des abus. Des garde-fous et des conditions d'attribution plus restrictives doivent donc être implémentés afin d'éviter tout coût excessif pour la collectivité.

En ce qui concerne le **chômage partiel**, qui a connu une évolution significative lors de la phase la plus aigüe de la crise en 2009, la Chambre de Commerce estime qu'il s'agit d'un élément de flexibilité non négligeable pour les entreprises soumises à des aléas économiques. Ce régime a permis de limiter les effets du ralentissement de l'activité économique sur la population active, et ainsi réduit le versement d'allocations de chômage complet. La Chambre de Commerce estime toutefois que la part du salaire prise en charge par l'Etat pour les heures chômées (80%) pourrait être quelque peu réduite, sans toutefois modifier les incitations à la formation.

La Chambre de Commerce émet également certaines réserves quand à l'arsenal d'outils à disposition des autorités publiques afin **d'encourager certains actes de consommation**, notamment l'acquisition de biens répondant à certaines caractéristiques techniques ou environnementales.

D'une manière générale, la Chambre de Commerce partage entièrement la volonté des autorités publiques en vue d'atteindre des objectifs ambitieux en matière de développement durable, de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'efficacité énergétique et de promotion des énergies renouvelables par exemple. Toutefois, elle estime qu'afin de pouvoir réaliser ces objectifs de manière efficace et efficiente, le fait de subsidier massivement, et sur un laps de temps conséquent, certains produits ne véhicule guère les bons messages au consommateur. Ainsi, en cas de sa pérennisation, un subside ne crée qu'un différentiel de prix artificiel, fausse la concurrence et, partant, revêt une certaine distorsion dans les comportements d'achat des consommateurs. La Chambre de Commerce s'interroge s'il ne conviendrait donc pas d'abandonner progressivement une politique de subventionnement systématique, et ce particulièrement dans un contexte de déficit structurel croissant, en faveur de la mise en place d'une politique décourageant davantage des comportements d'achat sous-optimaux.

Des exemples chez nos voisins ?

La crise économique a détérioré la situation budgétaire de l'ensemble des pays de l'Union européenne, avec comme corollaire une aggravation substantielle, des déficits publics et un gonflement du niveau de la dette publique. En conséquence, et vu leur poids dans les dépenses totales, la plupart des pays ont engagé des réformes afin d'optimiser leurs dépenses de protection sociale. Afin d'alimenter les débats et les discussions, et sans jugement de valeur, la Chambre de Commerce conclut sa publication en présentant certaines mesures prises dans d'autres pays européens afin de réduire les dépenses de protection sociale. Elle rappelle toutefois que les systèmes de protection sociale divergent fortement d'un pays à l'autre et que la transposition pure et simple, dans le système luxembourgeois, d'une mesure prise à l'étranger peut s'avérer difficile, voire contreproductive.



Actualité & tendances

Bulletin économique de la Chambre de Commerce

N° 14

OCTOBRE
2013



Handwritten text in a notebook, partially obscured by the orange overlay. The text is written in a cursive script and appears to be a list of items, possibly related to a project or study. The words are difficult to read due to the blur and the overlay, but some words like "Handwritten" and "List" are faintly visible.

Partie I : Aperçu général de la sécurité sociale luxembourgeoise

1. La genèse de la sécurité sociale luxembourgeoise

Le risque est inhérent à la vie mais, quelle que soit l'époque, l'homme s'est efforcé de se protéger contre l'imprévu. La sécurité sociale, et les transferts sous-jacents, ont toutefois connu un développement assez récent à l'échelle de l'histoire.

1.1. Les premiers pas des assurances sociales

Différentes formes de solidarité sociale ont existé au cours de l'histoire, telles que les guildes, les corporations et les confréries du Moyen Âge, mais il fallait attendre la deuxième moitié du 19^e siècle, dans une Europe de l'Ouest en pleine révolution industrielle, pour voir apparaître les premières organisations structurées, incluant une responsabilité tant de la part des salariés que des employeurs et, puis, de l'Etat. Ainsi, certains employeurs instituent des « caisses d'entreprise » pour prendre en charge leurs travailleurs en cas de maladie. Des caisses de secours, visant à protéger certaines couches de la population, sont constituées soit par groupements professionnels ou autres, soit par des chefs d'entreprises.

Si la révolution industrielle permet le développement économique de l'Europe, elle engendre l'apparition d'un grand prolétariat urbain. En Allemagne, les conditions de cette couche de la population se dégradent fortement suite à la crise de 1874, déclenchée par la crise bancaire de mai 1873. Le Chancelier Otto Von Bismarck, estimant que le sort des ouvriers devait être amélioré, affirme dans un discours sur la réforme des assurances sociales au Reichstag le 17 novembre 1881 que l'Etat doit exercer « *non seulement une mission défensive visant à protéger les droits existants, mais également celle de promouvoir positivement, par des institutions appropriées et en utilisant les moyens de la collectivité dont il dispose, le bien-être de tous ses membres, et notamment des faibles et des nécessiteux* ». Ainsi naquirent, en Allemagne, les trois premières lois sur les assurances sociales : assurance maladie en 1883 ; assurance accidents du travail en 1884 ; et assurance invalidité et vieillesse en 1889. Si ces trois lois ne s'appliquaient, au départ, qu'aux ouvriers de l'industrie dont les salaires étaient inférieurs à un certain plafond (avec un caractère obligatoire pour toutes les personnes qu'elles entendaient protéger et un financement par des cotisations proportionnelles aux salaires et partagées entre les salariés et les employeurs), elles furent rapidement appliquées à d'autres couches de la population et d'autres risques. De nombreux pays s'inspirèrent de la législation allemande dont l'Autriche, le Luxembourg, les Pays-Bas ou la Roumanie, puis la Grande-Bretagne, l'Italie, la Belgique ou la France notamment. Le modèle bismarckien repose donc sur un système étoffé d'assurances sociales, dans lequel les prestations sont largement financées par des contributions principalement levées sur le travail.

Publié en 1942, le rapport de Lord Beveridge, remis à Winston Churchill, énonce que « *l'Etat providence doit permettre à l'homme à la fois de mieux satisfaire ses besoins mais surtout de faire face à certains risques de perte de niveau de vie en les gérant collectivement* ». Il pointe les insuffisances des assurances sociales en ce qui concerne l'étendue des personnes protégées, le nombre de risques couverts et l'organisation générale du système. Il propose l'instauration d'un système à vocation universelle s'appliquant ainsi à l'ensemble de la population et englobant toutes les éventualités qui risquent de menacer les moyens d'existence. Il préconise des prestations forfaitaires et uniformes, financées par des cotisations uniformes également avec un financement fiscal pour la couverture des soins de santé et des prestations familiales. Ce rapport servira de référence pour la mise en place d'un Etat providence après la Seconde Guerre mondiale au

Royaume-Uni, mais également dans d'autres pays d'Europe du Nord. Contrairement au modèle bismarckien, le modèle beveridgien est financé par la voie fiscale et entend fournir des prestations uniformes à l'ensemble des membres d'une communauté donnée.

1.2. Les débuts de la solidarité sociale au Luxembourg

Au Luxembourg, la date clé de la solidarité sociale est le 31 juillet 1901, date de la loi créatrice d'une assurance maladie¹³. Bien que l'assurance maladie de 1901 était, comparée à la législation actuellement en vigueur, encore rudimentaire, elle garantissait les soins médicaux ainsi que le paiement d'un revenu compensatoire, tout comme une allocation aux femmes ayant accouché et une prise en charge des frais de funérailles. Le financement de l'assurance maladie incombait pour deux tiers aux assurés et pour un tiers aux employeurs. L'Etat n'intervenait donc pas encore dans la gestion et le financement de la sécurité sociale (modèle à forte connotation bismarckienne). Le 5 avril 1902 fut introduite l'assurance contre les accidents et le 6 mai 1911 a vu la création de l'assurance pension. La loi du 17 décembre 1925 introduit le Code des assurances sociales. Finalement, depuis le 1^{er} janvier 1999, l'assurance dépendance est une branche obligatoire des assurances sociales, financée par le travail.

Même si au fil du temps de multiples réformes ont modifié le contexte législatif, facilité l'accès aux droits au-delà notamment des travailleurs et amélioré le niveau des prestations, les finalités restent identiques à celles poursuivies par les auteurs des premiers textes, tout comme les mécanismes mis en œuvre pour réaliser ces objectifs: le caractère obligatoire de l'assurance, le financement par des cotisations assises sur les revenus professionnels et la gestion par les partenaires sociaux.

Toutefois, des changements profonds ont graduellement été implantés. D'une part, alors qu'il s'agissait avant tout d'assurer une protection des ouvriers industriels aux balbutiements de la sécurité sociale, la couverture s'est étendue aux autres catégories socio-économiques. De plus, l'arrivée sur le marché du travail de nombreux travailleurs étrangers a nécessité la mise en place d'instruments spécifiques afin de garantir l'égalité de traitement entre ressortissants luxembourgeois et étrangers, la conservation des droits et l'exportation des prestations. D'autre part, de nouveaux risques ont progressivement été couverts.

Au cours de la Première guerre mondiale et des années suivantes, le Gouvernement a du mal à se lancer dans une politique interventionniste dans les domaines économique et social. L'entre-deux-guerres est une période d'apparition d'interventions étatiques, bien que limitées. Après la Seconde guerre mondiale le Gouvernement n'hésite plus à recourir à des interventions ; un Etat providence voit progressivement le jour au Luxembourg. Le système bismarckien est complété par le système beveridgien de protection sociale universelle. Le lien entre travail et protection sociale n'est donc plus exclusif. Un problème fondamental surgit toutefois : la déviation de la protection sociale vers l'arrosage social, ce qui pose la question (urgente) du financement.

La loi du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique dans le secteur privé (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009), a mis fin à la distinction entre les catégories socioprofessionnelles des employés privés et des ouvriers sur le plan de la sécurité sociale et du droit du travail. Plus particulièrement, au niveau de la sécurité sociale, le statut unique entraîne la généralisation de la continuation de la rémunération en cas de maladie et la fusion des caisses de maladie et des caisses de pension du secteur privé.

¹³ Bulletin luxembourgeois des questions sociales, 2001, Volume 10.

1.3. Les défis d'hier restent les défis de demain

Les thèmes au cœur des débats lors des premiers pas des assurances sociales semblent familiers : vieillissement démographique, augmentation du coût de la médecine, non-correspondance entre le volume des soins offerts ou prestés et les moyens financiers disponibles, etc.

Au Luxembourg, il est manifeste que la charge des retraites, qui progresse plus rapidement que le PIB, deviendra financièrement insoutenable à long terme. Cela se résume à la question de savoir si les retraités actuels doivent bénéficier d'un niveau de pension supérieur au détriment des futures générations ou si une modification graduelle doit être entamée dès à présent. Les défis ne sont pourtant pas limités à la seule assurance pension ; le financement des dépenses sociales discrétionnaires, dans un contexte budgétaire des plus tendus, ainsi que l'évolution future des dépenses en matière d'assurances maladie et de dépendance, constituent autant des grands défis auxquels le Luxembourg devra trouver des réponses adéquates. Pourquoi ne pas adhérer à la notion d'un « contrat intergénérationnel » et d'une distribution plus équitable des richesses entre les générations ? Plus concrètement, étant donné que le régime de retraite est insoutenable, ne serait-il pas possible d'envisager un maintien de la stabilité au niveau actuel du pouvoir d'achat des pensions les plus modestes dans les années à venir afin de garantir un niveau de vie décent à tout le monde?

De plus, le vieillissement de la population, synonyme non seulement de pression accrue pour la charge des retraites en général, entraînera également une augmentation du coût des soins de santé. Comme le budget est très sensible à des différences mineures de l'évolution des coûts de soins de santé, gériatriques et de dépendance des personnes âgées, la maîtrise de ces coûts représente un facteur essentiel pour parvenir à la viabilité future des finances publiques.

Le système de sécurité sociale tel que nous le connaissons actuellement se trouve donc exposé à des défis majeurs. La manière dont le Luxembourg y répondra façonnera sans nul doute le paysage de la sécurité sociale de demain.

2. Des dépenses sociales en pleine croissance

2.1. Une bombe à retardement à désamorcer

A côté de l'Administration centrale et des Administrations locales, l'Administration de la sécurité sociale est le troisième sous-secteur de l'Administration publique luxembourgeoise. Ce dernier réunit toutes les unités institutionnelles centrales et locales dont l'activité principale consiste à fournir des prestations sociales. Au Luxembourg, l'ensemble du sous-secteur des administrations de sécurité sociale est constitué de 19 organismes de protection sociale.

Les dépenses de l'Administration de la sécurité sociale représentent environ 33% des dépenses totales de l'Administration publique en 2012, selon les comptes nationaux.

En 2012, les **dépenses** de l'Administration de la sécurité sociale se sont élevées à 7.986,5 millions EUR, en nette progression, +6,1%, par rapport à 2011. Depuis 2000, les dépenses ont connu une hausse fulgurante de 127,5%, soit 4.476,3 millions EUR. Quant aux **recettes**, elles atteignent 8.743 millions EUR en 2012, en hausse de 4,9% par rapport à 2011 et de 113,4% par rapport à 2000 (+4.645,1 millions EUR). Il résulte, pour 2012, un **excédent** de 757 millions EUR pour l'Administration de la sécurité sociale, soit 1,7% du PIB. Ces excédents sont affectés à une réserve de compensation, géré par le Fonds de compensation, en vue du financement de futures prestations (notamment pensions). Cette réserve se chiffre actuellement à 27,5% du PIB.

Dans la 14^e actualisation du programme de stabilité et de croissance (PSC) d'avril 2013, le gouvernement luxembourgeois présente, sur la base d'un ensemble d'hypothèses, la trajectoire des finances publiques pour la période 2013-2016. La sécurité sociale est le seul pilier de l'Administration publique qui possède un solde excédentaire, mais dont le niveau s'essouffle progressivement, dans la période considérée par le PSC.

Tableau 1 : Soldes de l'Administration publique

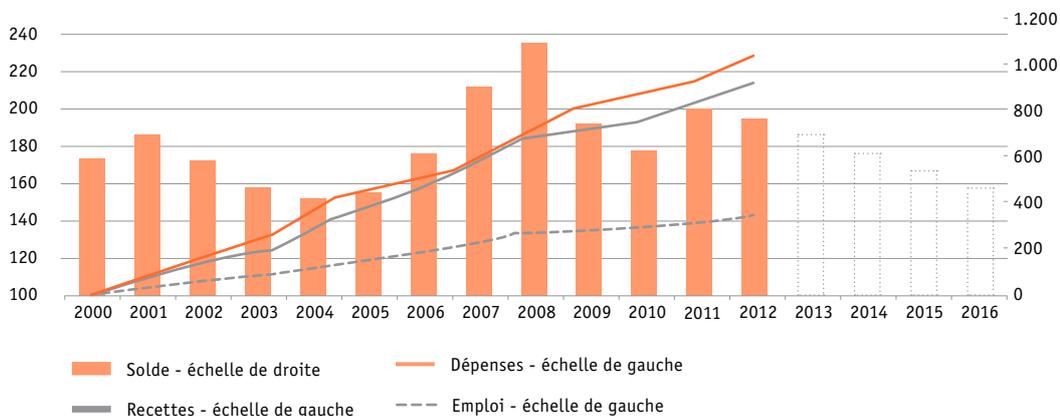
	2012		2013		2014		2015		2016	
	en mia EUR	en % du PIB								
Administration publique	-0,357	-0,8	-0,341	-0,7	-0,270	-0,6	-0,654	-1,3	-0,684	-1,3
Administration centrale	-1,155	-2,6	-1,024	-2,2	-0,875	-1,8	-1,181	-2,4	-1,136	-2,2
Administrations locales	0,041	0,1	-0,002	0,0	0,008	0,0	-0,009	0,0	-0,008	0,0
Sécurité sociale	0,757	1,7	0,687	1,5	0,597	1,2	0,537	1,1	0,459	0,9

Source : 14^e actualisation du Programme de stabilité du Grand-Duché de Luxembourg, 2013-2016.

Il convient par ailleurs de souligner que l'Administration de la sécurité sociale connaît une progression plus dynamique de ses dépenses que de ses recettes. Le prochain graphique illustre ce propos en faisant apparaître l'évolution des recettes et des dépenses de l'Administration de la sécurité sociale sur base d'un indice prenant la valeur 100 en 2000. En guise d'exemple, entre 2000 et 2012, les dépenses cumulées de cette Administration ont progressé de 128% (indice 228), alors que, pendant cette même période, les recettes n'ont connu qu'une évolution positive de l'ordre de 113% (indice 213), et ce malgré une progression de l'emploi intérieur de 44% (indice 144).

Graphique 1 : Progression du solde, des recettes et des dépenses de l'Administration de la sécurité sociale (SEC95) ainsi que de l'emploi

Echelle de gauche pour les recettes, les dépenses et l'emploi : indice 2000=100.
Echelle de droite pour le solde : en millions EUR.



Sources : STATEC, Comptabilité nationale au 4 juillet 2013 ; 14^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2013-2016.

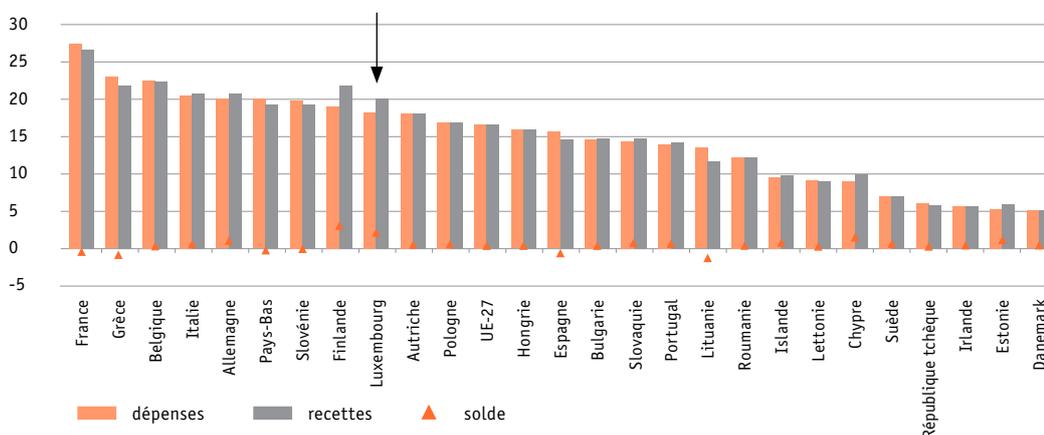
Note : Les soldes pour les années 2013 à 2016 sont les prévisions issues de la 14^e actualisation du programme de stabilité et de croissance.

Par conséquent, le solde excédentaire de la sécurité sociale connaît une détérioration, passant de 1,5% du PIB (687 millions EUR) en 2013 à 0,9% du PIB (459 millions EUR) en 2016. Rappelons que cet excédent représentait 2,9% du PIB en 2008 (soit plus d'un milliard EUR). L'équilibre de l'Administration de la sécurité sociale semble bien fragile et risque, même à court terme, de se dégrader très rapidement en raison d'un taux de création d'emploi moins dynamique et au cas où notre pays traverserait une récession, voire même un ralentissement prolongé. Ainsi, le « coussin de sécurité » que constitue l'excédent de la sécurité sociale se dégonfle à vue d'œil puisqu'une détérioration de -57,6% est estimée pour la période 2008-2016.

En termes de comparaison européenne, la situation actuelle du Luxembourg est relativement favorable en apparence, puisque le Grand-Duché se situe en 2^e position s'agissant des excédents budgétaires de l'Administration de la sécurité sociale.

Graphique 2 : Recettes, dépenses et soldes des Administrations de sécurité sociale de l'Union européenne

En % du PIB ; en 2012.



Source : Eurostat.

Toutefois, un jugement fondé et factuel sur la santé des finances publiques ne doit nullement se cantonner à une « photo » figée et instantanée, mais doit prendre en considération la dette cachée ou implicite actualisée. Ce constat amène la Chambre de Commerce à conclure que la dette sociale cachée constitue un des problèmes les plus pressants à aborder afin de ne pas anéantir toute marge de manœuvre budgétaire future et afin de consolider les finances publiques durablement, c'est-à-dire dans une approche d'équité intergénérationnelle. En effet, le vieillissement de la population résidente, un rapport entre cotisants et bénéficiaires moins favorable, le fait que l'âge effectif du départ à la retraite au Luxembourg se situe largement en deçà de la moyenne des pays membres de l'OCDE, couplé à une espérance de vie sans cesse plus élevée, font en sorte que le Luxembourg dispose du « coût du vieillissement » le plus important en Europe : les dépenses liées au vieillissement devraient atteindre 29,8% du PIB en 2060¹⁴. Ce chiffre permet d'illustrer, de manière encore plus nette, l'insoutenabilité du système actuel.

Toute redistribution nécessitant au préalable la création de richesses, il n'y a pas de modèle social durable sans une économie performante et sans des entreprises compétitives. En effet, une croissance économique forte est une condition *sine qua non* au maintien d'une sécurité sociale généreuse, capable de faire face au vieillissement de la population (et donc aux dépenses additionnelles futures). Un cercle vertueux de croissance peut ainsi émerger puisqu'une solide protection sociale organise une redistribution des revenus et réduit les inégalités, et *via* cette plus grande cohésion sociale, permet un soutien à la croissance. Dans le système économique luxembourgeois, ce sont les entreprises qui, ensemble avec leur personnel, créent la richesse, celle-ci génératrice de recettes fiscales et de contributions aux régimes de la sécurité sociale. Il est donc essentiel de pouvoir compter au Luxembourg sur des entreprises performantes, capables de s'affirmer sur le marché national et sur les marchés d'exportation de biens et de services, ce qui génère ainsi des revenus qui financent le système de sécurité sociale.

Afin d'éviter la déconfiture du système actuel et de rétablir l'équité intergénérationnelle, des décisions courageuses et incisives s'imposent. La morosité actuelle de l'économie mondiale en général, et de l'économie luxembourgeoise en particulier, en menaçant la croissance économique et la création d'emplois à court et à moyen termes, ne fait que renforcer cette urgence, en mettant sous pression l'équilibre budgétaire de l'Administration de la sécurité sociale et en faisant fondre rapidement l'excédent momentané de la sécurité sociale. Si des gains d'efficacité au sein même des organismes de sécurité sociale doivent apporter une pierre angulaire à l'édifice, il n'en est pas moins que le niveau absolu de dépenses afférentes, ainsi que leur évolution, doivent être mieux maîtrisés, contrôlés et, *in fine*, baissés.

2.2. Des dépenses sociales totales importantes

Les dépenses publiques peuvent être appréhendées à travers leurs agrégats (rémunérations, consommation intermédiaire, prestations sociales en espèces, etc.) ou à travers leurs fonctions économiques (méthodologie « COFOG¹⁵ »)¹⁶.

14 14^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2013-2016, citant la publication suivante : Commission européenne, « The 2012 Ageing Report : Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060) ».

15 Développée par les Nations Unies, la Classification des Fonctions des Administrations Publiques (COFOG, Classification of the Functions of Government) classe les données sur les dépenses des administrations publiques provenant du Système de Comptabilité Nationale selon le but dans lequel les fonds sont utilisés. Les 10 catégories de dépenses de la méthodologie COFOG sont 1. les services généraux (qui comprennent le remboursement de la dette), 2. la défense, 3. l'ordre et la sécurité publics, 4. les affaires économiques ; 5. la protection de l'environnement; 6. le logement et les équipements publics; 7. la santé ; 8. les loisirs, culture et religion ; 9. l'enseignement ; 10. la protection sociale.

16 STATEC, L'évolution et la structure des dépenses publiques depuis le milieu des années 1990, Série « Le Luxembourg 1960-2010 », 21 mars 2013.

D'une part, s'agissant des **agrégats**, les dépenses sociales de l'Administration publique¹⁷, qui comprennent les transferts sociaux en nature et les prestations sociales en espèces, représentaient, en 2011, 47,3% du total des dépenses publiques au Luxembourg (47,2% en 2012, soit plus de 9 milliards EUR sur un total de plus de 19 milliards EUR) et 46,8% en moyenne dans la zone euro (17 pays).

En ce qui concerne l'évolution à moyen terme, de 1995 à 2011, la part des dépenses sociales dans le total des dépenses a augmenté au Luxembourg (de 45,7% à 47,3%), notamment en raison de la hausse des transferts en nature qui évolue de 9,7% en 1995 à 11,4% en 2011. Dans la zone euro en moyenne, la part des dépenses sociales est passée de 41,3% à 46,8% des dépenses totales dans la zone euro, ce qui est dû aussi bien aux prestations en espèces (dont la part passe de 31,8% à 35,0%) qu'aux transferts sociaux en nature (dont la part évolue de 9,5% à 11,8%).

D'autre part, en ce qui concerne la distinction par **fonctions économiques**¹⁸, la comptabilité nationale utilise la classification des fonctions des administrations publiques (« Classification of the Functions of Government », COFOG). La 10^e fonction économique concerne la protection sociale et la 7^e, la santé (services hospitaliers, remboursement de consultations médicales et de produits pharmaceutiques, équipement médical, etc.).

Rapportée au total des dépenses publiques, la fonction « protection sociale » représente 43,3% des dépenses au Luxembourg en 2010, soit 3 points de pourcentage de plus que dans la zone euro (40,2%).

Alors que les dépenses publiques totales au Luxembourg ont augmenté de 118% à prix courants de 2000 à 2011, les dépenses de santé, tout comme les dépenses de protection sociale, ont augmenté plus rapidement (respectivement +128% et +125% de 2000 à 2011). Si la croissance plus que proportionnelle des dépenses de santé se situe plutôt dans les années 2000-2007, celle des dépenses de protection sociale est parallèle à la crise économique. Le taux de croissance (nominal) des dépenses de protection sociale passe de 3,3% en 2007 à 9,6% en 2008 et, en 2009, la croissance des dépenses de protection sociale connaît encore une accélération supplémentaire en atteignant 10,9%.

Les dépenses publiques de protection sociale au Luxembourg sont passées de 3,45 milliards EUR en 2000 à 7,38 milliards EUR en 2010.

En part du PIB, avec 18,4%, les dépenses de protection sociale au Luxembourg se situent sous la moyenne européenne qui était de 20,5% en 2010. 4,9% du PIB sont consacrés aux dépenses publiques de santé au Luxembourg en 2010, soit 2,5 points de pourcentage de moins que dans la zone euro (7,5% du PIB). Au total, les dépenses de protection sociale et les dépenses de santé représentent, en 2010, 23,3% du PIB au Luxembourg et 28% du PIB en moyenne dans la zone euro.

3. Des prestations de sécurité sociale généreuses dans la perspective européenne

La **part du PIB consacrée aux dépenses de protection sociale** représentait 28,2% dans l'Union européenne des 27 (UE27) en 2010, soit 1,2 point de moins (29,4%) que la part des dépenses de protection sociale qui comprennent également les frais de gestion et les frais financiers. Une progression d'environ 3,5 points de PIB depuis 2007 a été enregistrée en ce qui concerne les dépenses totales (les frais de gestion et les frais financiers compris), ce qui traduit le rôle d'amortisseur économique de la protection sociale en temps de crise, notamment l'assurance chômage qui permet de pallier aux pertes de revenu d'activité concomitantes à la montée du

¹⁷ Dans la comptabilité nationale SEC95, les dépenses sociales regroupent les codes comptables D.62 « Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature » et D.63p « Prestations sociales en nature etc. ». Les données présentées ici sont les dépenses sociales de l'Administration publique, c'est-à-dire la somme des dépenses sociales de l'Administration centrale, de l'Administration de la sécurité sociale et des Administrations locales.

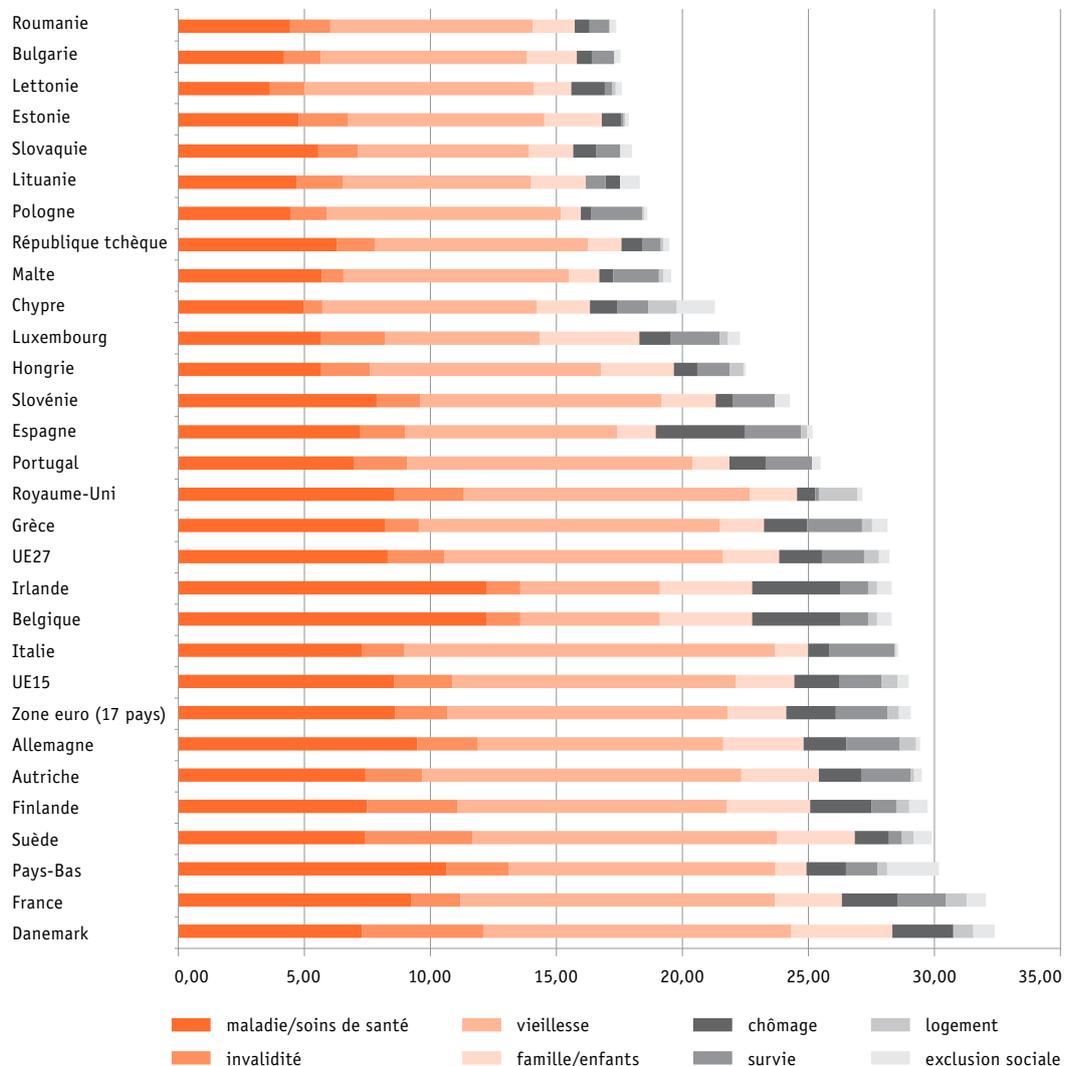
¹⁸ STATEC, L'évolution et la structure des dépenses publiques depuis le milieu des années 1990, Série « Le Luxembourg 1960-2010 », 21 mars 2013.

chômage. Sur la période, les prestations de chômage en Europe ont ainsi augmenté 3 fois plus rapidement que les autres dépenses de protection sociale.

Du fait des différences de niveaux de vie, de la diversité des systèmes de protection sociale et d'un Etat providence plus ou moins « généreux » dans les différents pays européens, les dépenses de protection sociale varient d'un pays à l'autre. Ainsi, elles vont de 14.632 EUR en standard de pouvoir d'achat (SPA)¹⁹ par habitant au Luxembourg à moins de 2.000 EUR SPA/habitant en Roumanie.

Graphique 3 : Décomposition des dépenses de protection sociale (frais de fonctionnement inclus) par risque

En % du PIB, en 2010.



Source : Eurostat.

Note : Les dépenses de logement sont manquantes pour la Slovaquie.

¹⁹ Le standard de pouvoir d'achat (SPA) est un indice s'apparentant à une monnaie et permettant la comparaison des pays sans qu'interviennent les différences de prix.

Entre 1996 et 2010, la part des dépenses de prestations de protection sociale dans le PIB a augmenté de 2,4 points de PIB au sein de l'UE15, sous l'effet principal d'une hausse des dépenses de maladie et soins (+1,4 point de PIB) et des dépenses de vieillesse survie (+1 point de PIB). Ceci s'est accompagné d'une faible baisse de la part des dépenses chômage dans le PIB (-0,3 point de PIB).

Cette évolution moyenne masque toutefois de fortes disparités. Certains pays ont connu une baisse de la part des dépenses de prestations de protection sociale dans le PIB (-2,6 points de PIB en Suède et -0,7 point de PIB en Finlande), tandis que d'autres pays ont vu leur part augmenter significativement. L'Irlande enregistre la plus forte hausse (+11,5 points de PIB). Les dépenses des pays du Sud tels que la Grèce (+8,4 points), le Portugal (+7,9 points) et l'Italie (+5,3 points) augmentent significativement aussi. Parmi les nouveaux entrants à l'UE, seules les dépenses de la Lituanie augmentent fortement (+5,6 points). Pour certains pays, la baisse de la part des dépenses de protection sociale dans le PIB résulte d'une réduction significative de la part des dépenses de chômage. C'est le cas en Europe du Nord (Suède : -2 points, Finlande : -1,8 point, Danemark : -1,8 point, Pays-Bas : -1,2 point) et dans une moindre mesure en Allemagne (-0,7 point). Ces pays se distinguent par une baisse ou une quasi stabilité des dépenses de logement et de lutte contre l'exclusion, ainsi que des dépenses de famille. Les dépenses de maladie-soins de santé et de vieillesse ont quant à elles augmenté dans ces pays, à l'exception de la Suède où les dépenses vieillesse se sont quasiment stabilisées. Pour d'autres, à l'inverse, si la part du PIB consacrée à la protection sociale a augmenté (Irlande, Grèce, Italie et Portugal), c'est le plus souvent le fait d'une hausse importante des dépenses de vieillesse-survie, maladie et invalidité, ou sous l'effet exceptionnel du recul du PIB en 2009 du fait de la crise²⁰.

S'agissant de la **décomposition des dépenses par risque**, les prestations au titre de « vieillesse et survie » constituent le poste de dépenses le plus important dans la plupart des pays de l'UE27. Elles représentent 45% du total des prestations au sein de l'UE, et jusqu'à 60% des prestations en Italie et en Pologne. Viennent ensuite les dépenses liées aux risques « maladie, soins de santé et invalidité » qui représentent 37,4% des prestations sociales au sein de l'UE et jusqu'à 43% aux Pays-Bas et 48% en Irlande.

Au Luxembourg, la part des dépenses de « vieillesse et survie » (36,2%) et des dépenses liées aux risques « maladie, soins de santé et invalidité » (36,9%) dans le total des prestations sociales est inférieure à la moyenne européenne. Par contre, ces deux postes devraient, au cours des prochaines années, gagner en importance avec l'arrivée progressive à la retraite des générations de travailleurs des « vingt splendides »²¹.

Des écarts significatifs apparaissent entre les pays européens concernant l'importance des prestations liées à la « famille et enfance » (8% du total des prestations en Europe) et au chômage (6% du total des prestations en Europe). Si aux Pays-Bas, les dépenses « famille et enfance » pèsent pour 4% du total des prestations, elles représentaient jusqu'à 18% au Luxembourg. L'importance de ces prestations au Luxembourg ne tient pas qu'à un effet de structure puisque des différences sensibles quant à la générosité des dépenses de prestations familiales existent entre le Luxembourg et les différents pays européens.

De même, les prestations liées au « chômage » représentent 2,7% des prestations sociales au Royaume-Uni et près de 14% en Espagne et en Belgique. Ces écarts ne s'expliquent pas que par les différents niveaux de chômage ; ils tiennent également aux différences dans le traitement « social » qui est fait du chômage dans les différents pays en termes de couverture et de montant des prestations de chômage versées.

²⁰ DREES, La protection sociale en France et en Europe en 2011, Série Statistiques, n°181, juin 2013.

²¹ Période de forte croissance de l'emploi à partir du milieu des années 80.

Tableau 2 : Décomposition des dépenses de protection sociale 2010.

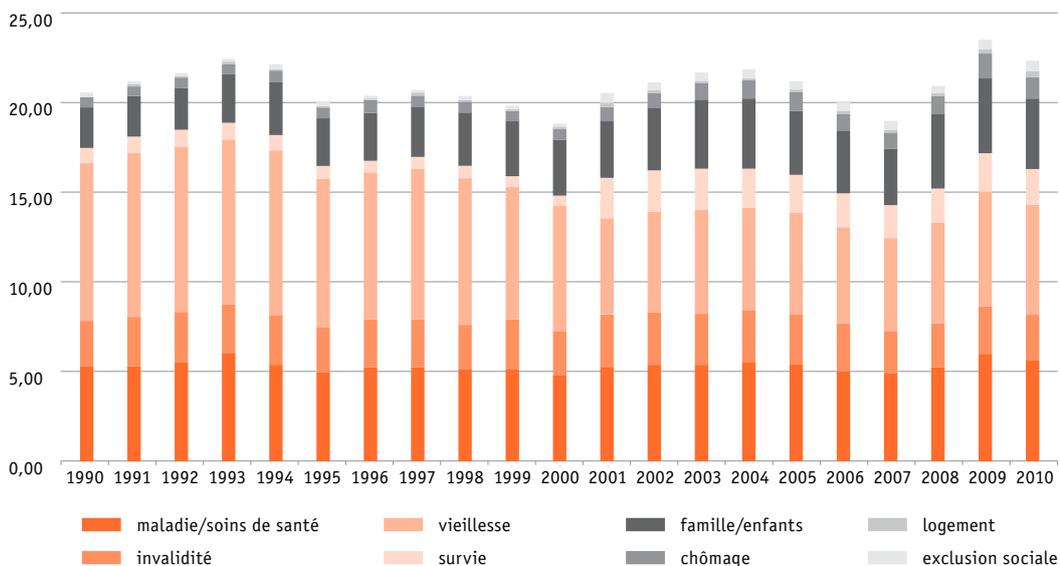
	EN % DU PIB	EUR/HAB.	PRESTATIONS PAR FONCTION, % DU TOTAL DES PRESTATIONS				
			Vieillesse et survie	Maladie, soins de santé et invalidité	Famille et enfance	Chômage	Logement et exclusion sociale
Luxembourg	22,7%	17.871 (environ 13.668 EUR si frontaliers inclus)	36,2	36,9	17,8	5,6	3,6
Danemark	33,3%	14.126	37,7	37,4	12,4	7,5	5,0
Suède	30,4%	11.360	42,1	39,1	10,4	4,5	3,9
Pays-Bas	32,1%	11.359	39,2	43,4	4,1	5,2	8,1
Autriche	30,4%	10.360	49,6	32,8	10,4	5,7	1,5
Irlande	29,6%	10.350	23,4	48,0	12,9	12,4	3,3
Finlande	30,6%	10.189	39,2	37,3	11,1	8,2	4,2
France	33,8%	10.085	44,9	35,0	8,3	6,9	5,0
Belgique	29,9%	9.774	39,6	35,7	7,7	13,3	3,6
Allemagne	30,7%	9.363	40,2	40,4	10,9	5,8	2,7
Royaume-Uni	28,0%	7.682	42,3	41,8	6,9	2,7	6,4
Italie	29,9%	7.671	60,6	31,5	4,6	2,9	0,3
UE27	29,4%	7.185	45,0	37,4	8,0	6,0	3,6
Espagne	25,7%	5.858	42,4	35,7	6,0	14,1	1,8
Grèce	29,1%	5.714	50,1	33,9	6,4	6,1	3,6
Chypre	21,6%	4.543	45,7	26,9	10,0	5,0	12,4
Portugal	27,0%	4.380	51,7	35,6	5,7	5,7	1,3
Slovénie	24,8%	4.310	46,3	39,6	8,9	2,8	2,4
Malte	19,8%	2.967	54,9	33,6	6,3	2,8	2,5
République tchèque	20,1%	2.878	47,2	40,1	6,8	4,2	1,7
Slovaquie	18,6%	2.254	43,0	39,5	9,8	5,1	2,6
Hongrie	23,1%	2.229	46,4	33,7	13,0	4,0	2,9
Estonie	18,1%	1.932	44,2	37,7	12,7	4,2	1,1
Pologne	18,9%	1.760	60,9	31,6	4,2	2,2	1,1
Lituanie	19,1%	1.603	44,0	35,8	11,9	4,4	3,9
Lettonie	17,8%	1.438	53,5	28,4	8,5	7,4	2,2
Roumanie	17,6%	1.017	50,7	34,7	9,6	3,2	1,7
Bulgarie	18,1%	864	51,5	32,2	11,4	3,4	1,5

Source : Eurostat.

Remarque : Les dépenses de protection sociale en % du PIB incluent ici les prestations sociales, les dépenses de fonctionnement et les autres dépenses de protection sociale. Les dépenses en EUR/HAB sont hors frais de fonctionnement.

Au Luxembourg, la part des dépenses de protection sociale par risque dans le PIB est restée relativement stable entre 1990 et 2010.

Graphique 4 : Evolution de la décomposition des dépenses de protection sociale (hors frais de fonctionnement) par risque au Luxembourg
En % du PIB.



Source : Eurostat.

Remarques : les données d'Eurostat ont été privilégiées afin de permettre des comparaisons européennes. Par conséquent, les données les plus récentes sont celles de 2010.

Les montants déboursés ne sont toutefois qu'un revers de la médaille, l'autre revers étant les résultats obtenus grâce aux politiques menées, les dépenses devant être évaluées à cet égard²².

De surcroît, s'agissant de l'impact de la redistribution sur le pouvoir d'achat des ménages, la comparaison des prestations sociales en espèces et des transferts sociaux en nature avec le revenu disponible ne permet d'appréhender qu'une partie de la réalité. Il est en effet nécessaire d'analyser le solde des prélèvements et des transferts sociaux puisqu'une augmentation des prestations et transferts sociaux peut être « annulée / anéantie » par une augmentation de même ampleur des prélèvements²³.

Dans la plupart des pays européens, la hausse des prestations et transferts sociaux est supérieure à celle des prélèvements. Comparé à ces pays, le solde des prélèvements et transferts au Luxembourg est très élevé. En effet, le total des prestations et transferts sociaux passe de 50,3% du revenu primaire des ménages²⁴ par habitant en 2006 à 55,6% en 2011, soit une hausse de 5,3 points de pourcentage. Toutefois, les prélèvements n'ont connu qu'une faible hausse en passant de 36,5% du revenu primaire en 2006 à 40,3% en 2011, ce qui représente une hausse de 3,8 points de pourcentage. Le solde de la redistribution a donc connu un accroissement important de +14,8% à +18,5% du revenu primaire entre 2006 et 2009, puis s'est établi à +15,3% en 2011. Le scénario est relativement semblable dans les autres pays européens, en particulier pour ceux

²² Pour plus de détails à cet égard, la Chambre de Commerce renvoie à sa publication « Actualité & tendances » n°5 intitulée « Maîtrise des dépenses publiques : quelles options pour le Luxembourg » (septembre 2008).

²³ STATEC, Regards sur les effets des transferts et des prélèvements sur le niveau de vie, n°12, juin 2013.

²⁴ Le revenu primaire des ménages est le revenu que les ménages tirent de leur contribution à l'activité économique, soit directement (revenu d'activité salariée ou non salariée), soit indirectement (revenu de placement mobilier ou immobilier). Il n'inclut donc pas les prestations sociales, c'est donc un revenu avant redistribution.

touchés par la crise comme la Grèce, l'Irlande ou l'Espagne, où l'évolution de ce solde est bien plus spectaculaire encore.

Il est toutefois à noter que le financement de ce solde est un défi important pour les gouvernements européens qui doivent impérativement limiter la hausse de leur déficit structurel.

Tableau 3 : Evolution des prestations et transferts sociaux et des prélèvements sur les ménages (impôts et cotisations sociales) par habitant

En % du revenu primaire.

	BELGIQUE		ALLEMAGNE		IRLANDE		GRÈCE	
	Prestations en espèces + transferts en nature	Cotisations sociales + impôts	Prestations en espèces + transferts en nature	Cotisations sociales + impôts	Prestations en espèces + transferts en nature	Cotisations sociales + impôts	Prestations en espèces + transferts en nature	Cotisations sociales + impôts
2006	43,9	-43,8	39,2	-36,4	37,2	-31,5	33,4	-25,1
2007	43,4	-43,7	38,1	-36,3	39,2	-32,6	33,8	-25,2
2008	43,8	-43,7	37,5	-36,5	42,0	-31,0	38,0	-26,8
2009	46,9	-43,8	41,1	-37,9	50,3	-31,5	41,0	-26,7
2010	47,1	-44,6	40,6	-37,2	51,2	-32,0	42,2	-27,9
2011	48,1	-45,3	39,1	-37,0	51,5	-34,1	44,3	-28,7

	ESPAGNE		FRANCE		PAYS-BAS		LUXEMBOURG	
	Prestations en espèces + transferts en nature	Cotisations sociales + impôts	Prestations en espèces + transferts en nature	Cotisations sociales + impôts	Prestations en espèces + transferts en nature	Cotisations sociales + impôts	Prestations en espèces + transferts en nature	Cotisations sociales + impôts
2006	32,1	-30,1	47,2	-39,7	47,6	-49,6	50,3	-36,5
2007	32,3	-31,1	46,8	-39,1	47,2	-49,5	50,5	-35,7
2008	34,3	-30,8	47,0	-39,2	48,1	-51,3	51,2	-36,0
2009	39,2	-30,1	49,7	-39,4	52,6	-51,8	55,5	-37,3
2010	41,3	-31,4	50,5	-39,7	54,9	-53,2	56,3	-37,8
2011	41,6	-31,9	50,3	-40,2	55,1	-53,2	55,6	-40,3

Sources : STATEC ; Eurostat.

Remarque : signe inversé pour les prélèvements.

Les transferts sociaux à destination des ménages ont notamment pour objectif de corriger les inégalités de revenus.

Lorsque l'ensemble des transferts sociaux (pensions de retraite, allocations de chômage, allocations familiales...) ne sont pas pris en compte dans le revenu total des ménages, la valeur du coefficient de Gini²⁵ pour le Luxembourg en 2009 grimpe à 0,525 au lieu de 0,283 lorsque ces derniers sont inclus, ce qui montre que les revenus avant transferts sociaux sont plus inégalitaires (au sens de la concentration) que lorsqu'on ajoute le montant des transferts au revenu total.

²⁵ Le coefficient de Gini est une mesure statistique de la dispersion d'une distribution dans une population donnée. Le coefficient de Gini est un nombre variant de 0 à 1, où 0 signifie l'égalité parfaite et 1 signifie l'inégalité totale. Ce coefficient est très utilisé pour mesurer l'inégalité des revenus dans un pays.

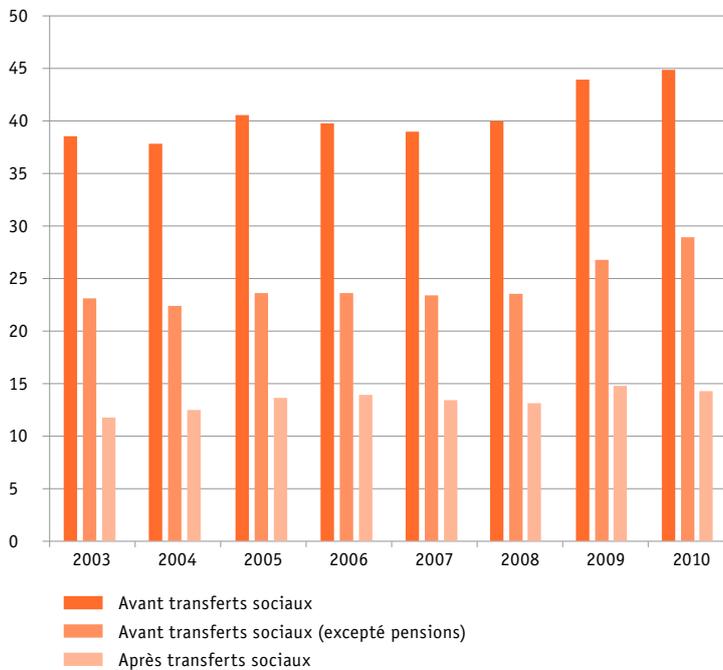
Graphique 5 : Indice de Gini avant et après transferts sociaux



Source : STATEC, Rapport Travail et Cohésion Sociale 2012.

De plus, sans les transferts sociaux, le taux de risque de pauvreté atteindrait 45% de la population, contre moins de 15% en les intégrant.

Graphique 6 : Taux de risque de pauvreté (%) avant et après transferts sociaux



Source : STATEC, Rapport Travail et Cohésion Sociale 2012.

Même si les transferts sociaux permettent de réduire le taux de pauvreté pour atteindre 13,6% de la population en 2011, force est de constater que ce taux n'a pas baissé depuis environ 15 ans (11% en 1996). Ainsi, 15 ans de politique familiale et sociale n'ont pas réussi à faire baisser le taux de pauvreté, tout au contraire. Une redéfinition de cette politique s'impose donc. Toutefois, tout comme le concept de « PIB par habitant », le concept de « taux de pauvreté » doit être interprété avec prudence dans le cadre d'une petite économie largement ouverte sur l'extérieur, avec une forte concentration d'activités économiques sur un territoire exigu.

La grande majorité des publications privilégient en effet la pauvreté monétaire (ou relative) se caractérisant par une insuffisance de revenus par rapport à une certaine norme. Au Luxembourg, le seuil de pauvreté est obtenu en prenant 60% du revenu médian (par définition, il s'agit de la valeur qui divise la distribution en deux parties de tailles égales, l'une ayant des revenus inférieurs à cette valeur, l'autre ayant des revenus supérieurs au niveau national). Pour l'année 2011, la valeur de ce seuil était de 1.627 EUR par mois pour un adulte vivant seul. Toutefois, classer comme pauvres des ménages se trouvant juste en dessous du seuil de pauvreté et comme non pauvres ceux qui grâce à un revenu à peine supérieur se situent de l'autre côté peut soulever des critiques. Le choix du seuil de pauvreté semble donc quelque peu arbitraire. Ainsi, d'autres notions, tel que le taux de privation matérielle, sont autant de concepts qui permettant d'alimenter la discussion autour de la lutte contre l'exposition à la pauvreté.

Encadré 1 : Récapitulatif des dépenses de protection sociale au Luxembourg

Les dépenses liées à la protection sociale au Luxembourg divergent selon la méthodologie retenue pour les analyser ou encore en raison de l'inclusion, ou non, des frais liés à ces dépenses. Par conséquent, la Chambre de Commerce propose dans cet encadré un récapitulatif (non exhaustif) des différentes données utilisées dans cette publication.

Dépenses de protection sociale par prestations (maladie, vieillesse, etc.) en 2010

Dépenses par habitant en standard pouvoir d'achat (hors frais fonctionnement) : 14.632 EUR
Dépenses par habitant en standard pouvoir d'achat (frais fonctionnement inclus) : 14.895 EUR

Dépenses par rapport au PIB (hors frais fonctionnement) : 22,3%
Dépenses par rapport au PIB (frais fonctionnement inclus) : 22,7%

Dépenses de protection sociale selon les agrégats des comptes nationaux en 2012

Dépenses sociales (transferts sociaux en nature et prestations sociales en espèces) par rapport aux dépenses publiques : 47,2%

Dépenses de l'Administration de la sécurité sociale par rapport aux dépenses totales de l'Administration publique : 33%

Dépenses pour la fonction « Protection sociale » de la classification COFOG des comptes nationaux en 2010

Dépenses de protection sociale par rapport aux dépenses publiques : 43,3%
Dépenses de protection sociale par rapport au PIB : 18,4%

- Cellule d'évaluation et d'orientation en matière d'assurance-dépendance ;
- Contrôle médical de la sécurité sociale ;
- Service des dommages de guerre corporels ;
- Conseil arbitral et Conseil supérieur de la sécurité sociale ;
- Centre commun de la sécurité sociale ;
- Association d'assurance accident ;
- Caisse nationale d'assurance pension ;
- Fonds de compensation ;
- Caisse nationale de santé ;
- Caisses de maladie ;
- Mutualité des employeurs ;
- Sociétés de secours mutuels.

Le Centre commun de la sécurité sociale (CCSS)

- Créé par la loi du 25 avril 1974²⁶.
- Principales missions :
 - Affiliation des assurés, la détermination, la perception et le recouvrement des cotisations.
 - Liquidation des rémunérations et des pensions du personnel des différentes institutions de sécurité sociale.
 - Organisation de l'informatisation, la collecte et le traitement des données informatiques pour le compte des différentes institutions de sécurité sociale, du Fonds national de solidarité (FNS), de l'Administration de l'emploi, de l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), du Contrôle médical de la sécurité sociale et de l'Administration du personnel de l'Etat.

Le Contrôle médical de la sécurité sociale

- Créé par la loi du 16 avril 1979²⁷.
- Principales missions :
 - Constatation de l'incapacité de travail dans le cadre de l'indemnité pécuniaire de maladie.
 - Constatation de l'invalidité dans le cadre de l'assurance pension.
 - Constatation de préjudice physiologique dans le cadre de l'assurance maladie.
 - Constatation du droit aux soins palliatifs.
 - Réalisation d'examens médicaux de contrôles périodiques.
 - Autorisation de la prise en charge des traitements médicaux.
 - Etude, examen et recommandation des mesures appropriées en matière de prévention et de réadaptation.

²⁶ Loi du 25 avril 1974 portant institution d'une inspection générale de la sécurité sociale et création d'un centre d'informatique, d'affiliation et de perception des cotisations commun aux institutions de sécurité sociale (Mémorial n°31 du 27 avril 1974, p.562).

²⁷ Loi du 16 avril 1979 portant modification du chapitre VIII - Contrôle médical - du Livre I du code des assurances sociales (Mémorial n°35 du 28 avril 1979, p.708).

L'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS)

- Créée également par la loi du 25 avril 1974²⁸.
- Principales missions :
 - Elaboration des mesures législatives et réglementaires en matière de sécurité sociale.
 - Contrôle des institutions sociales.
 - Etablissement du bilan actuariel des régimes de pension.
 - Aide aux institutions de sécurité sociale dans l'élaboration des processus et procédures.
 - Droit de suggestion en vue d'améliorer la législation de sécurité sociale ou l'organisation des institutions de sécurité sociale.

4.2. Organismes spécifiques aux différentes branches de la sécurité sociale

4.2.1. Organismes compétents en matière d'assurance maladie

La Caisse nationale de Santé (CNS)

- La loi du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique a entraîné la création de la Caisse Nationale de Santé (CNS)²⁹.
- A partir du 1er janvier 2009, l'Union des Caisses de Maladie (UCM), la Caisse de Maladie des Ouvriers (CMO), la Caisse de Maladie des Ouvriers de l'ARBED (CMOA), la Caisse de Maladie des Employés Privés (CMEP), la Caisse de Maladie des Employés de l'ARBED (CMEA), la Caisse des Professions Indépendantes (CMPI) et la Caisse de Maladie Agricole (CMA) ont été fusionnées pour former la Caisse Nationale de Santé (CNS).
- La CNS est l'organisme de gestion de l'assurance maladie-maternité et de l'assurance dépendance.
- La CNS est placée sous la responsabilité d'un comité-directeur qui se compose de représentants des salariés, des professions indépendantes et des employeurs.
- Principales missions de la CNS :
 - En termes d'assurance maladie-maternité :
 - Elaboration du budget annuel global, d'une programmation pluriannuelle, et de la fixation du taux de cotisation. Elle établit les règles concernant son propre fonctionnement et statue sur le décompte annuel. Elle arrête les statuts déterminant les modalités de prise en charge.
 - Négociation des conventions avec les prestataires.
 - Liquidation des frais pour soins de santé et liquidation des prestations en espèces de maladie pour les périodes de maladie dépassant le cadre légal d'intervention patronale. En cas de maternité la CNS prend en charge la totalité du congé.

²⁸ Loi du 25 avril 1974 portant institution d'une inspection générale de la sécurité sociale et création d'un centre d'informatique, d'affiliation et de perception des cotisations commun aux institutions de sécurité sociale (Mémorial n°31 du 27 avril 1974, p.562).

²⁹ 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 électorale; 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'Etat (Mémorial A n°60 du 15 mai 2008).

- En termes d'assurance dépendance :
 - Décisions individuelles sur base des avis émis par la Cellule d'Évaluation et d'Orientation.
 - Gérance du budget de l'assurance dépendance.

La Mutualité des employeurs

- La loi du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique a entraîné la création de la Mutualité des employeurs qui a pour objet de prémunir les employeurs contre le coût financier que représente la continuation du paiement des salaires aux travailleurs (« Lohnfortzahlung ») frappés d'une incapacité de travail, obligation patronale dont bénéficient l'ensemble des salariés selon la loi du 13 mai 2008³⁰.
- Principales missions :
 - Assurer les employeurs contre les charges salariales.
 - Assurer le versement d'indemnités pécuniaires aux travailleurs non salariés affiliés.

4.2.2. Organismes compétents en matière d'assurance pension

La Caisse nationale d'assurance pension (CNAP)

- La loi du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique a entraîné la création de la Caisse nationale d'assurance pension (CNAP) qui s'est substituée aux différentes caisses de pension du secteur privé dès le 1er janvier 2009, à savoir l'Établissement d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité (EAVI), la Caisse de pension des employés privés (CPEP), la Caisse de pension des artisans, des commerçants et industriels (CPACI) et la Caisse de pension agricole (CPA).
- Principales missions :
 - Interlocuteur des assurés.
 - Octroi des prestations en cas de vieillesse.
 - Octroi des prestations en cas d'invalidité.
 - Octroi des prestations en cas de survie.
- Récentes réformes et changements dans la législation : Depuis le 1er janvier 2013, l'assurance pension a été réformée³¹.

Le Fonds de compensation de l'assurance pension

- Institué par la loi modifiée du 6 mai 2004 sur l'administration du patrimoine du régime général de pension.

³⁰ Ibidem.

³¹ Pour plus de détails, se référer à l'avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers du 6 avril 2012 concernant le projet de loi portant réforme de l'assurance pension 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. le Code du travail. Cet avis est disponible sur le site Internet de la Chambre de Commerce.

- Principales missions :
 - Gérer la réserve de compensation du régime général d'assurance pension dans la perspective de faire bénéficier la majeure partie de cette réserve de compensation de l'évolution des marchés financiers.

4.2.3. *Organisme compétent en matière d'assurance accident*

L'Association d'assurance accident (AAA)

- Créée en même temps que le régime d'assurance accident par la loi du 5 avril 1902³².
- Principales missions :
 - Instruction des dossiers accident du travail ou de trajet après réception des déclarations.
 - Instruction des dossiers maladie professionnelle après réception des déclarations.
 - Indemnisation des assurés victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle.
 - Demandes d'avis médicaux à l'Administration du Contrôle médical de la sécurité sociale.
 - Décisions sur la prise en charge ou non d'une affaire par l'assurance accident.
 - Calcul des prestations à allouer en cas d'accident.

4.2.4. *Organismes compétents en matière d'assurance dépendance*

La Caisse nationale de santé (décrite ci-avant)

La Cellule d'Évaluation et d'Orientation en matière d'assurance dépendance

- Créée par la loi du 19 juin 1998 dans le cadre de l'assurance dépendance³³.
- Principales missions :
 - Avis relatifs à l'existence de l'état de dépendance, détermination des aides et soins que requiert la personne dépendante et avis concernant l'attribution, le remplacement, la réduction ou la majoration des prestations.
 - Avis sur le partage des aides et soins entre l'entourage de la personne dépendante.
 - Information et conseil des partenaires publics et privés quant aux besoins de la population dépendante.
 - Contrôle de la qualité et de la gestion optimale et impartiale des prestations fournies en fonction des ressources disponibles.

4.2.5. *Organisme compétent en matière de prestations familiales*

La Caisse nationale des prestations familiales (CNPF)

- Créée suite à l'entrée en vigueur de la loi du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales³⁴.
- Principales missions :
 - Versement de prestations familiales.
 - Versement des indemnités de congé parental.
 - Versement du boni pour enfant ensemble avec les allocations familiales.

³² Loi du 5 avril 1902 concernant l'assurance obligatoire des ouvriers contre les accidents (Mémorial A-20 du 11 avril 1902, p.205).

³³ Loi du 19 juin 1998 portant introduction d'une assurance dépendance (Mémorial A n°48 du 29 juin 1998).

³⁴ Loi du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales (Mémorial A n°40 du 24 juillet 1985).

4.2.6. Organismes compétents en matière d'assistance sociale

Le Fonds national de solidarité (FNS)

- Créé en 1960³⁵
- Principales missions :
 - Versement d'un *revenu de remplacement* (RMG ; « revenu minimum garanti ») lorsque l'incapacité de travail ou le chômage prolongé empêchent l'acquisition de revenus normalement tirés de l'exercice d'une activité professionnelle.
 - Versement d'un *revenu de complément* lorsque le niveau de vie se trouve compromis par l'existence de certaines charges.

Le Service national d'action sociale (SNAS)

- Créé en 1986 dans le cadre de la loi portant création d'un revenu minimum garanti (RMG).
- Principales missions :
 - Exécution des dispositions prévues au chapitre II de la loi RMG de 1986 concernant les prestations connexes et subsidiaires.
 - Coordination à cet effet des instances et organismes concernés.
 - Réalisation d'entretiens avec les requérants dont la demande en obtention d'une indemnité d'insertion³⁶ a été jugée recevable par le Fonds national de solidarité.

Les Offices sociaux

- Créés par la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale³⁷ et organisés au niveau communal.
- Principales missions :
 - Diffusent toute information utile sur les différentes formes d'aide qu'il octroie.
 - Fournissent les conseils et renseignements et effectue les démarches en vue de procurer aux personnes intéressées les mesures sociales et prestations financières auxquelles elles peuvent prétendre.
 - Assurent la guidance socio-éducative nécessaire pour permettre aux personnes de vaincre progressivement leurs difficultés.
 - Accordent des aides matérielles sous la forme la plus appropriée et pourvoit à la mise à disposition d'un hébergement d'urgence.
 - Prennent en charge les risques de maladie, d'un handicap ou de sénescence, y compris l'aide médicale et l'hospitalisation.

³⁵ Loi du 30 juillet 1960 concernant la création d'un Fonds National de Solidarité (Mémorial A n°49 du 6 août 1960).

³⁶ L'indemnité d'insertion est accordée aux personnes aptes à suivre les mesures d'insertion du SNAS, le but étant de les amener à terme, grâce à l'exercice d'une activité rémunérée, à gagner leur vie de manière autonome.

³⁷ Loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale (Mémorial A n°260 du 29 décembre 2009).

4.2.7. *Organisme compétent en matière d'assistance chômage*

L'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM)

- Créée par la loi du 18 janvier 2012 (auparavant « Administration de l'Emploi » qui succédait, pour sa part, à l'Office national du Travail).
- Principales missions :
 - Promeut l'utilisation optimale du potentiel de travail, en coordination avec la politique économique et sociale.
 - Applique la législation relative à la prévention du chômage, à la résorption du chômage et à l'octroi des indemnités de chômage.
 - Organise et assure l'orientation professionnelle des jeunes, respectivement des adultes.
 - Intervient en matière de reconversion et de réemploi de la main-d'œuvre.
 - Assure la formation, la rééducation et l'intégration professionnelle des personnes handicapées.
 - Assure l'orientation, la formation, le placement, la rééducation et le reclassement externe des travailleurs à capacité de travail réduite.

4.3. **Le Fonds pour l'emploi**

- Créé par la loi du 30 juin 1976³⁸, le Fonds pour l'emploi est un fonds spécial placé sous la tutelle du ministère ayant l'emploi dans ses attributions.
- Principales missions :
 - Remboursement aux employeurs du secteur privé des parts employeur et assuré des cotisations de sécurité sociale, à condition qu'ils engagent des chômeurs âgés ou de longue durée, indemnisés ou non.
 - Accord, sous certaines conditions, d'une aide au réemploi pour le salarié qui fait l'objet d'un licenciement pour un motif économique, ainsi qu'au chômeur indemnisé.
 - Versement aux salariés, en cas de faillite de leur employeur, des arriérés de salaire résultant des 6 derniers mois de travail.
- Le Fonds pour l'emploi couvre donc les dépenses résultant :
 - de l'octroi des indemnités de chômage ;
 - de la prise en charge de diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes ;
 - de la prise en charge de diverses mesures en faveur de l'emploi des adultes ;
 - de la promotion de la formation pratique en entreprise ainsi que de l'insertion et de la réinsertion professionnelles des demandeurs d'emploi, inscrites à la section spéciale ;
 - du maintien de la relation contractuelle des travailleurs formant le sureffectif structurel de la sidérurgie.

³⁸ Loi du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds de chômage; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet (Mémorial A n°34 du 30 juin 1976). Cette loi a été modifiée par la loi du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du Travail (Mémorial A n°149 du 29 août 2006).

- Principales ressources :
 - impôts de solidarité prélevés moyennant des majorations de l'impôt sur le revenu des collectivités, de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur le revenu des communes ;
 - droit d'accise autonome additionnel prélevé sur les huiles minérales légères et les gasoils destinés à l'alimentation des moteurs de véhicules circulant sur la voie publique et utilisés comme carburant, dénommé contribution sociale ;
 - dotations budgétaires ;
 - remboursements.

Partie II : Analyse approfondie des transferts sociaux luxembourgeois

1. Délimitation de la publication

Au fur et à mesure, de nombreux nouveaux transferts et aides furent introduits au Luxembourg, sans remise en question de la pertinence des transferts existants et de la nécessité de les conserver ; c'était alors une période de forte croissance qualifiée même de vingt splendides. Toutefois, cette ère est révolue et de nombreuses prestations coûteuses, peu ciblées, contradictoires plombent le budget de l'Etat. L'évolution sans cesse croissante du nombre de prestations offertes, la générosité de ces dernières en comparaison européenne et l'architecture fragmentée des organismes de sécurité sociale sont autant de preuves qu'une réorganisation de la protection sociale au Luxembourg est à envisager.

Pour la réalisation de cette publication, la Chambre de Commerce a recensé les transferts sociaux en vigueur au Luxembourg. Etant donné que non moins d'une centaine de transferts individuels différents et tombant dans le champ d'application de l'étude ont été identifiés, l'Actualité & tendances (A&T) ne saura guère en livrer une analyse exhaustive et désagrégée.

Par conséquent, souhaitant analyser les transferts sociaux et non les revenus de remplacement³⁹, la Chambre de Commerce n'inclura pas dans le périmètre de l'étude l'assurance vieillesse. De plus, les prestations ayant comme contrepartie des cotisations sortent également du champ du présent A&T qui s'attardera ainsi sur les transferts « dépourvus » de cotisation, qui sont financés à travers le budget de l'Etat et doivent donc être financées par la voie fiscale. Enfin, les aides accordées par les communes n'ont pas été prises en compte. Par cette restriction du champ d'analyse, la Chambre de Commerce ne sous-entend nullement que les revenus de remplacement ou les transferts remplissant une fonction d'assurance ne sont pas importants. Mais, dans le cadre de cet A&T, le choix a été fait de privilégier, dans un premier stade, les transferts sociaux discrétionnaires, pour lesquels l'Etat est seul responsable.

Dans son étude, la Chambre de Commerce entend à la fois analyser les transferts explicites (c'est-à-dire des aides/allocations/transferts décaissés de manière discrétionnaire) et implicites (à savoir des avantages non couverts par une cotisation et ne donnant pas lieu à un transfert pécuniaire direct ; par exemple les avantages fiscaux tels que différents abattements ou encore le crédit d'impôt dit « Bëllegen Akt »).

L'ensemble des transferts, recensés par la Chambre de Commerce et listés dans l'encadré qui suit, ont été analysés à l'aune des éléments suivants :

- sous-catégorie de bénéficiaires ;
- montant de l'aide ;
- type de contrat de travail nécessaire pour toucher l'aide ;
- conditions de revenu à remplir ;
- conditions supplémentaires à remplir ;
- documents à fournir ;
- durée du versement de l'aide (durée déterminée ou indéterminée) ;
- indexation, ou non, du montant de l'aide ;

³⁹ Revenus perçus en remplacement de la rémunération que l'on reçoit quand on travaille (exemples : allocations de chômage, indemnités pour cause de maladie, indemnités pour cause d'accident du travail, pension de retraite, pension de survie, etc.).

- versement automatiquement ou suite à une demande expresse ;
- transfert bénéficiant aux frontaliers par opposition aux transferts dus, à titre exclusif, aux résidents ayant droit ;
- nature de la prestation : en nature ou en espèces ;
- organisme auquel la demande d'obtention doit être adressée ;
- organisme en charge du versement de l'aide ;
- budget de l'Etat ou budget des communes ;
- existence d'un contrôle du dossier de demande *ex post* ou son absence ;
- nombre de bénéficiaires ;
- montants distribués au total.

La Chambre de Commerce a rencontré de nombreux obstacles lors de la réalisation de sa matrice, certaines informations et données divergeant selon les sources ou étant incomplètes, voire manquantes.

Encadré 2 : Liste des transferts sociaux sélectionnés pour l'analyse

Les aides sont dues à la personne concernée sauf si indiqué autrement.

1. Prestations familiales

- Allocation prénatale
- Allocation de naissance
- Allocation postnatale
- Allocation de maternité
- Allocations familiales normales
- Allocation supplémentaire pour enfant handicapé
- Allocation de rentrée scolaire
- Forfait Bon d'achat pour livres scolaires
- Allocation d'éducation
- Chèque-service accueil
- Boni pour enfant
- Aide précoce
- Soutien psycho-social pour enfant/jeune en détresse
- Aide financière pour études supérieures¹

2. Inclusion sociale

a) Aides financières

- Forfait d'éducation (« Mammerent »)
- Revenu minimum garanti (RMG)
- Allocation de vie chère
- Avance et recouvrement de pensions alimentaires
- Accueil gérontologique
- Revenu pour personnes gravement handicapées

¹ La Cour de Justice européenne (CJE) ayant statué qu'il s'agissait d'une « aide sociale », la Chambre de Commerce a décidé de placer cette aide dans la catégorie « Prestations familiales ».

b) Aide au transport

Aides financières pour l'acquisition et la détention d'un véhicule routier

- Remboursement partiel ou l'exonération de la taxe sur les véhicules automoteurs pour famille nombreuse ou personne handicapée
- Aide financière pour l'achat d'un véhicule à faibles émissions de CO₂ ou d'un véhicule électrique / hybride (PRIME CAR-e)
- Aide financière pour un véhicule électrique pur ou électrique hybride à faible émission de CO₂

Aides en matière de transports en commun

- Abonnement annuel pour jeunes gens (« *Jumbokaart* »)
- Abonnement annuel pour personnes âgées (« *Seniorekaart* »)
- Carte pour accéder gratuitement aux transports publics (carte de libre parcours)
- Carte d'invalidité et de priorité (titre de transport gratuit)

3. Emploi et inactivité

- Aide à l'embauche de chômeurs âgés / de longue durée (due aux employeurs)
- Prime d'encouragement à l'embauche prévue par l'article 2 de la loi du 3 août 2010 (due aux employeurs)
- Aide au réemploi
- Bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs (due aux employeurs)
- Stage de réinsertion professionnelle
- Aides et primes de promotion de l'apprentissage
- Indemnité compensatoire (entre l'ancienne et la nouvelle rémunération)
- Chômage partiel
- Aides à la mobilité géographique des demandeurs d'emploi
- Garantie des créances du salarié en cas de faillite de l'employeur
- Aide à la création d'entreprise
- Mesures de formation, de rééducation, d'insertion et de placement des travailleurs handicapés
- Aide à la formation en entreprises sous forme de cofinancement

4. Logement²

a) Aides en capital

- Prime de construction
- Prime d'acquisition
- Prime d'amélioration
- Prime d'épargne
- Complément de prime pour frais d'architecte et d'ingénieur-conseil
- Prime pour aménagements spéciaux revenant aux personnes à mobilité réduite
- Aide d'épargne-logement généralisée

² Les nouvelles aides présentées dans le projet de loi n°6583 relatif à la promotion du logement et de l'habitat durables ne sont pas prises en compte dans ce recensement, la loi n'ayant pas encore fait l'objet d'un vote. Ce projet de loi regroupe dans un seul texte les aides individuelles inscrites dans la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ainsi que les aides pour la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie. Il crée également une nouvelle catégorie d'aides, les « aides écologiques », et procède à une extension des aides qui visent à inciter les promoteurs privés à construire des logements à coût modéré. Dans le même ordre d'idées, la subvention de loyer créée par le projet de loi n°6542 n'a pas été intégrée dans la liste, cette subvention n'étant pas encore entrée en vigueur.

b) Aides en intérêts

- Subvention d'intérêt
- Bonification d'intérêt³

c) Aides indirectes (fiscalité indirecte)

- Crédit d'impôt sur les actes notariés (« Bëllegen Akt »)
- Remboursement de la TVA-Logement ou l'application directe du taux super-réduit de 3%

d) Performances énergétiques

- Carnet d'habitat (« Gebäudepass ») subsidié par l'Etat
- PRIME House⁴

e) Autres aides liées au logement

- Aide étatique au financement d'une garantie locative
- Crédit-taudis
- Aide financière pour la mise en place d'une infrastructure de collecte des eaux de pluie
- Garantie de l'Etat pour la contraction d'un prêt
- Subvention pour des travaux de restauration d'immeubles historiques ou d'architecture remarquable
- Location d'un logement subventionné
- Location d'un logement par le biais de l'Agence immobilière sociale
- Location d'un logement d'étudiants

3 Dans son discours sur l'état de la nation de 2013, le Premier Ministre a indiqué la volonté du gouvernement de supprimer la bonification d'intérêt pour les nouveaux bénéficiaires, en raison de l'introduction d'une subvention de loyer. La bonification d'intérêt reste toutefois d'application pour toutes les personnes qui sont propriétaires avant la mise en vigueur de la nouvelle loi relative à la promotion du logement et de l'habitat durables.

4 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.

5. Aides opérées à travers des déductions fiscales directes

a) Dépenses déductibles fiscalement du revenu

- Déduction de certaines dépenses en relation avec l'exercice d'une activité salariée (frais d'obtention)
- Déduction des rentes versées au conjoint divorcé ou autres rentes permanentes
- Déduction des intérêts débiteurs liés à un crédit personnel
- Déduction des cotisations et primes d'assurance (solde restant dû)
- Déduction des primes versées à un contrat de prévoyance-vieillesse
- Déduction des cotisations d'épargne-logement
- Déduction des cotisations versées à un régime complémentaire de pension
- Déduction de dons ou de libéralités
- Déduction des intérêts débiteurs et autres frais liés à l'acquisition / construction d'une résidence
- Déduction des intérêts débiteurs et autres frais liés à l'acquisition / construction / rénovation d'un immeuble non encore occupé
- Déduction des frais de perfectionnement professionnel

b) Allègement fiscal pour charges inévitables extraordinaires

- Abattement pour charges extraordinaires en tant que non-résident
- Abattement pour charges extraordina

2. Analyse des transferts sociaux phares

Dans un souci de clarté, l'ensemble des transferts sociaux retenus par la Chambre de Commerce ont été classé en cinq grands blocs thématiques : prestations familiales, inclusion sociale, emploi et inactivité, logement et déductions fiscales directes (voir à ce titre l'encadré n°2 ci-avant).

Dans la présente partie de cet A&T, la Chambre de Commerce se propose d'analyser les **trois transferts les plus importants en termes de montants alloués**, et ce au sein de chacun des cinq blocs.

Tableau 4 : Nombre de bénéficiaires des différentes aides sélectionnées et dépenses y consacrées

1. PRESTATIONS FAMILIALES	NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES	DÉPENSES	ANNÉE	REMARQUES
Allocations familiales normales	105.748 familles avec 183.287 enfants	711.392.335 €	2012	Montant avec allocation de rentrée scolaire
Chèque-service accueil	52.518 enfants	267.000.000 €	2012	Montant de 2013
Boni pour enfant	2.303.684 paiements	211.120.734 €	2012	
Aide financière pour études supérieures	14.382 étudiants	184.897.560 €	2011/2012	Montant cumulé des prêts et des bourses
Allocations d'éducation	8.424 familles	71.027.991 €	2012	
Allocations de rentrée scolaire (au mois d'août 2012)	121.894 enfants	34.424.300 €	2011	Montant de 2011
Allocations spéciales supplémentaires	2.217 enfants	6.726.192 €	2012	
Allocations prénatales	6.620 femmes	3.831.371 €	2012	
Allocations de naissance	6.589 femmes	3.817.822 €	2012	
Allocations de maternité	1.238 femmes	3.777.684 €	2012	
Allocations postnatales	5.971 femmes	3.446.456 €	2012	

2. INCLUSION SOCIALE	NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES	DÉPENSES BRUTES (HORS RECETTES)	ANNÉE
Revenu minimum garanti (RMG)	19.790 membres (9.989 ménages)	158.162.642 €	2012
Forfait d'éducation (« Mamerent »)	34.009	67.423.183 €	2012
Revenu pour personnes gravement handicapées	2.422	34.279.448 €	2012
Allocation de vie chère	17.088	30.277.624 €	2012
Accueil gérontologique	702	7.762.350 €	2012
Avance et recouvrement de pensions alimentaires	539	2.641.497 €	2012
Remboursement partiel ou l'exonération de la taxe sur les véhicules automoteurs pour famille nombreuse ou personne handicapée	1.786	127.809 €	2012

3. EMPLOI ET INACTIVITÉ	NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES	DÉPENSES	ANNÉE
Aide au réemploi	3.672	44.567.965 €	2012
Chômage partiel	22.474	23.667.599 €	2012
Aide à l'embauche de chômeurs âgés / de longue durée	3.836	16.734.072 €	2012
Garantie des créances du salarié en cas de faillite de l'employeur	2.041	13.224.644 €	2012
Prime d'encouragement à l'embauche prévue par l'article 2 de la loi du 3 août 2010	263	394.788 €	2012
Aide à la création d'entreprise	27	172.823 €	2012
Aides à la mobilité géographique des demandeurs d'emploi	173	123.806 €	2012

4. LOGEMENT	NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES	DÉPENSES	ANNÉE
Crédit d'impôt sur les actes notariés (« Bëllegen Akt »)	11.462	134.131.779 €	2012
Remboursement de la TVA-Logement	3.967	38.797.540 €	2012
Bonification d'intérêt	308.313	31.510.000 €	2012
Subvention d'intérêt	116.136	19.600.000 €	2012
Garantie de l'Etat pour la contraction d'un prêt	149	10.598.370 €	2012
Prime d'acquisition	1.328	7.840.000 €	2012
Subvention pour des travaux de restauration d'immeubles historiques ou d'architecture remarquable	324 promesses de subventionnement	2.232.595 €	2012
Prime de construction	471	2.057.000 €	2012
Prime d'amélioration	307	879.800 €	2012
Prime d'épargne	254	488.000 €	2012
Crédit-tauidis	5	270.000 €	2012
Aide étatique au financement d'une garantie locative	133	197.438 €	2012
Complément de prime pour frais d'architecte et d'ingénieur-conseil	27	28.161 €	2012
Aide d'épargne-logement généralisée	80	8.000 €	2012
Prime pour aménagements spéciaux revenant aux personnes à mobilité réduite	1	2.500 €	2012

Quant aux recommandations de la Chambre de Commerce concernant notamment ces transferts, elles seront présentées dans la partie III. Dans son annexe 1, la Chambre de Commerce rappelle également les mesures identifiées dans son avis sur le projet de budget 2010 afin de réduire le déficit public, et ce en intervenant sur les dépenses sociales.

Par manque de données chiffrées disponibles, le cinquième bloc relatif aux déductions fiscales directes ne pourra être analysé en profondeur. Toutefois, la Chambre de Commerce rappelle que dans son avis sur le projet de budget pour l'année 2013⁴⁰, elle indique que les abattements fiscaux représentent, au total, un manque à gagner fiscal de 275 millions EUR dans le chef de l'Etat. Une réduction d'un tiers des abattements donnerait lieu à une plus-value fiscale de l'ordre de 90 millions EUR (sans préjudice à des mesures plus incisives quant à l'abattement extra-professionnel qui représente la partie la plus substantielle de ce manque à gagner).

2.1. Prestations familiales

Les prestations familiales sont allouées par la Caisse nationale des prestations familiales (CNPF). Outre les allocations familiales proprement dites, complétées par des majorations d'âge, la CNPF paie 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 ainsi que le boni pour enfant.

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, peuvent aussi bénéficier de certaines prestations familiales, qui sont des avantages sociaux au sens européen du terme (se référer au 1^{er} chapitre de la partie III), qui sont donc définies comme « exportables ». Il s'agit des allocations familiales au sens strict, 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 maternité⁴¹. L'allocation de naissance, quant à elle, est réservée aux résidents. Le montant total des prestations transférées à l'étranger se chiffre, en 2011, à 490,0 millions EUR (contre 538,7 millions EUR en 2010), représentant 45,5% de la dépense totale (47,0% en 2010).

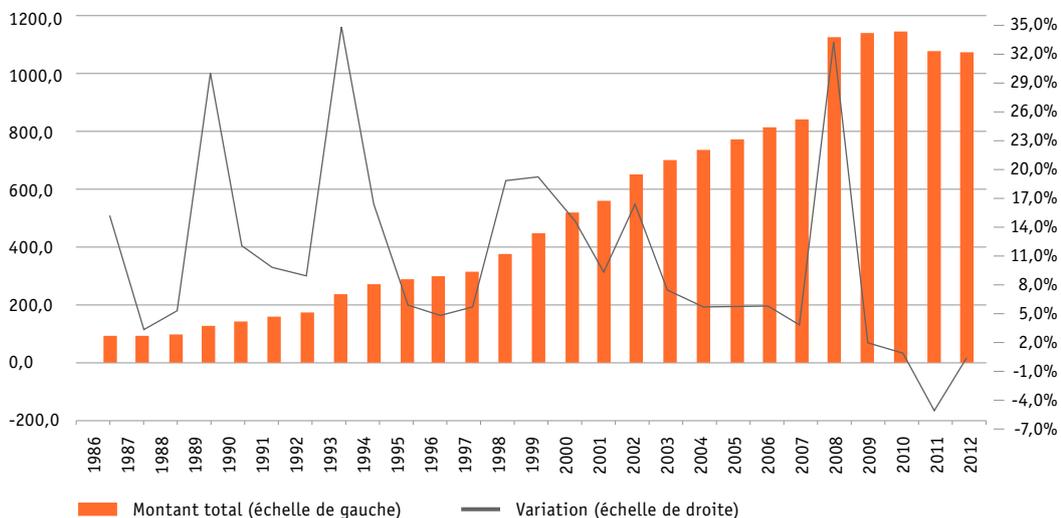
L'évolution des dépenses courantes dépend exclusivement de l'évolution des prestations et varie en fonction de l'évolution du niveau de ces prestations et du nombre de bénéficiaires⁴².

40 L'avis de la Chambre de Commerce sur le projet de loi n°6500 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013 (« Budget de l'Etat 2013, Le Luxembourg à la dérive ... et pourtant les solutions existent ») est disponible sur le site Internet de la Chambre de Commerce.

41 Jusqu'en 1998, uniquement les prestations familiales normales ainsi que l'allocation de rentrée scolaire étaient transférées à l'étranger. L'instauration d'un congé parental au 1^{er} 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.

42 IGSS, Rapport général sur la sécurité sociale au Grand-Duché du Luxembourg 2011.

Graphique 8 : Evolution des dépenses courantes de prestations familiales
Dépenses en millions EUR (échelle de gauche) et taux de variation en % (échelle de droite).



Sources : IGSS, Rapport général sur la sécurité sociale au Grand-Duché du Luxembourg 2011 ;
 Caisse nationale des prestations familiales.

En 2011, le montant total des prestations payées par la CNPF a atteint 1.077,8 millions EUR contre 1.146,3 millions EUR en 2010, soit une baisse de 6,0%. Pour l'année 2012⁴³, le montant des prestations familiales était de 1.076,3 millions EUR.

Le montant en régression des prestations familiales au cours de l'année 2011 s'explique par les mesures prises en 2010 par le biais de la loi du 26 juillet 2010 et son règlement d'exécution du 7 octobre 2010 ayant pour objet de déterminer les conditions d'application de l'octroi des allocations familiales en faveur des élèves dépassant l'âge de dix-huit ans. Depuis lors, l'octroi des allocations familiales est limité à l'âge de 18 ans, sauf en cas d'études ou d'apprentissage selon les conditions de la nouvelle législation et réglementation. La diminution s'est confirmée en 2012.

43 Ministère de la Famille et de l'Intégration, Rapport d'activité 2012.

Tableau 5 : Dépenses courantes de prestations familiales
En milliers EUR.

DÉPENSES	2010	VARIATION 2010/2011	2011	VARIATION 2011/20112	2012
Prestations familiales	1.146.274,9	-6,0%	1.077.840,8	-0,1%	1.076.254,8
Allocations familiales	766.710,6	-7,1%	712.466,8	-0,2%	711.392,3
- Allocations familiales normales	651.321,9	-6,7%	607.996,6	nd	nd
- Majorations d'âge	73.501,6	-13,3%	63.731,0	nd	nd
- Allocations spéciales supplémentaires	6.281,7	0,5%	6.315,0	6,5%	6.726,2
- Allocations de rentrée scolaire	35.605,3	-3,3%	34.424,3	nd	nd
Allocations d'éducation	71.994,4	-0,8%	71.390,9	-0,5%	71.028,0
Indemnité pour congé parental	69.082,9	0,0%	69.108,0	-1,8%	67.840,4
Allocations de naissance	11.234,0	-4,4%	10.741,1	3,3%	11.095,6
Allocations de maternité	3.989,8	-7,8%	3.677,6	2,7%	3.777,7
Boni pour enfant	223.263,3	-5,7%	210.456,4	0,3%	211.120,7

Source : IGSS, Rapport général sur la sécurité sociale au Grand-Duché du Luxembourg 2011.

Remarque : nd = non disponible au moment de la rédaction de cette partie (août 2013).

2.1.1. Les allocations familiales

Description

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 leur introduction.

Alors que la loi du 10 août 1959 créa le régime général des allocations familiales, c'est par la loi du 19 juin 1985 que fut instaurée la Caisse nationale des prestations familiales (CNPFF). En 1988 fut notamment instituée l'allocation de rentrée scolaire⁴⁴, accordée aux parents d'élèves qui sont admis à l'enseignement primaire, devenu entretemps enseignement fondamental.

En 1993⁴⁵, un relèvement important des montants de base de l'allocation familiale est effectué : 185,60 EUR par mois, au lieu d'environ⁴⁶ 10,1 EUR, pour un enfant ; 220,36 EUR par mois, au lieu de environ 25,4 EUR pour chaque enfant d'un groupe de deux enfants ; 267,58 EUR par mois, au lieu d'environ 60,1 EUR pour chaque enfant d'un groupe de trois enfants.

De façon concomitante a lieu une réduction comparable de la modération d'impôt maximale pour charge d'enfant, avec pour but de garantir davantage d'équité en augmentant le revenu disponible des familles dont les revenus sont inférieurs au seuil imposable ou qui ne profitent pas du montant maximum de la modération d'impôt pour charge d'enfants. Pour les autres familles, le revenu disponible est resté pratiquement inchangé.

44 Loi du 1^{er} août 1988 portant création d'une allocation d'éducation et modification de la loi du 14 juillet 1986 concernant la création d'une allocation de rentrée scolaire (Mémorial A n°44 du 17 août 1988).

45 Au 1^{er} janvier 1993 est entrée en vigueur la loi du 23 décembre 1992 modifiant 1) la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales; 2) la loi modifiée du 30 avril 1980 portant création d'une allocation de maternité. (Mémorial A n°103 du 28 décembre 1992).

46 Les montants ont ici été convertis en euros à partir de francs luxembourgeois.

Le 1^{er} janvier 1999⁴⁷, une nouvelle relève du montant de base des allocations familiales proprement dites ainsi que celui de l'allocation spéciale supplémentaire a eu lieu. En 2006⁴⁸, les montants des prestations familiales ont été désindexés. Partant, elles sont figés et deviennent dès lors des montants fixes qui ne varient plus avec l'évolution du coût de la vie (mais uniquement suite à des décisions politiques).

Une nouvelle prestation a vu le jour à partir de 2009⁴⁹, puisque chaque famille soumise à l'impôt au Luxembourg et bénéficiaire d'allocations familiales a droit à un « boni pour enfant », à savoir une attribution automatique sous forme de prestation de la modération d'impôt pour enfant, déduite jusqu'ici de l'impôt à payer. Les classes d'impôts prenant en compte le nombre d'enfants à charge ont par conséquent été abolies, et seules trois classes d'impôt subsistent, à savoir les classes 1, 1a et 2.

Enfin, l'introduction de la loi du 26 juillet 2010⁵⁰ modifiant le système d'aide financière pour études supérieures, induit des changements importants en ce qui concerne le boni, les allocations familiales et l'allocation de rentrée scolaire pour les bénéficiaires âgés de 18 ans et plus puisque ces prestations ne sont désormais versées aux élèves de plus de 18 ans (sauf exceptions explicitées plus bas dans cette publication). Les étudiants âgés entre 19 ans et 27 ans et poursuivant des études supérieures (ou le service volontaire) peuvent demander une aide financière pour études supérieures (ou pour service volontaire), dont le montant a été sensiblement relevé pour inclure le montant du boni pour enfant.

Ces changements législatifs ont eu des conséquences sur les montants alloués, qui doivent par conséquent être analysés prudemment et à la lumière des évolutions connues par le système de prestations sociales.

Dépenses et bénéficiaires

Les dépenses pour les prestations d'allocations familiales au sens large comprennent les allocations familiales classiques, les majorations d'âge, les allocations spéciales supplémentaires et les allocations de rentrée scolaire.

Outre les allocations familiales dites « classiques », dont les montants ont été présentés ci-avant, des majorations suivant l'âge des enfants ont été créées. Les montants des allocations familiales sont ainsi augmentés mensuellement de 16,2 EUR pour chaque enfant à partir du mois où il atteint l'âge de six ans et de 48,5 EUR pour chaque enfant à partir du mois où il atteint l'âge de douze ans. Quant à l'**allocation spéciale supplémentaire**, elle a pour objectif la compensation des charges supplémentaires résultant du handicap d'un enfant. Tout enfant âgé de moins de dix-huit ans, atteint d'une ou de plusieurs affections constitutives d'une insuffisance ou diminution permanente d'au moins cinquante pour cent de la capacité physique ou mentale d'un enfant normal du même âge a droit à une allocation spéciale supplémentaire de 185,6 EUR.

47 Au 1^{er} janvier 1999 est entrée en vigueur la loi du 23 décembre 1998 modifiant 1) la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales; 2) la loi modifiée du 26 juillet 1986 portant a) création du droit à un revenu minimum garanti; b) création d'un service national d'action sociale; c) modification de la loi du 30 juillet 1969 concernant la création d'un fonds national de solidarité (Mémorial A n°123 du 31 décembre 1998).

48 Loi du 27 juin 2006 adaptant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et des traitements (Mémorial A n°114 du 27 juin 2006).

49 Loi du 21 décembre 2007 1. portant modification - de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu; - de la loi modifiée du 1^{er} mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs; - de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet; - de la loi modifiée d'adaptation fiscale du 16 octobre 1934; 2. portant introduction de la loi concernant le boni pour enfant; 3. portant modification de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée; 4. portant modification de la loi modifiée du 4 avril 1924; 5. portant modification de l'arrêté grand-ducal modifié du 8 octobre 1945 (Mémorial A n°234 du 27 décembre 2007). Le règlement grand-ducal du 19 décembre 2008 (Mémorial A n°222 du 31 décembre 2008) fixe les modalités de paiement du boni pour enfant à partir de l'année 2009.

50 Loi du 26 juillet 2010 modifiant: 1. la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat 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 la sécurité sociale (Mémorial A n°118 du 31 juillet 2010).

Les dépenses pour les prestations **d'allocations familiales au sens large** ont diminué en 2011 de 54,2 millions EUR pour atteindre 712,5 millions EUR contre 766,7 millions EUR en 2010, soit une baisse de 7,1%, qui résulte notamment de l'introduction de la loi du 26 juillet 2010 et de la baisse de l'âge d'éligibilité en ce qui concerne les **allocations familiales dites « normales »** (-6,7% entre 2010 et 2011). La consolidation s'est poursuivie puisqu'en 2012, les allocations familiales s'élevaient à 711,4 millions EUR, soit une baisse de 1,1 million EUR.

Les **majorations d'âge** ont connu une forte baisse de plus de 13% (environ 10.000 bénéficiaires en moins) entre les années 2010 et 2011. Le manque de données pour 2012 ne permet toutefois pas de savoir si cette tendance s'est consolidée ou non.

Alors qu'elles étaient relativement stables entre 2010 et 2011, les **allocations spéciales supplémentaires** ont connu une progression de +6,5% en 2012.

L'allocation de rentrée scolaire a pour objectif de compenser les frais spécifiques en relation avec cet événement et augmente en fonction de l'âge des enfants et de leur nombre au sein du ménage. Elle est versée automatiquement aux enfants de plus de 6 ans destinataires des allocations familiales, et ce au mois d'août de chaque année. 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 plein.

En 2012, le nombre d'enfants bénéficiaires de l'allocation de rentrée scolaire au courant du mois d'août enregistrait une progression de +2,4% par rapport à 2011, pour s'établir à 121.894 enfants. En 2011, 119.061 enfants bénéficièrent de l'allocation contre 112.669 enfants en 2010, soit une hausse de +5,7%.

Tableau 6 : Dépenses courantes d'allocations familiales

En milliers EUR.

	2010	VARIATION 2010/2011	2011	VARIATION 2011/20112	2012
Allocations familiales	766.710,6	-7,1%	712.466,8	-0,2%	711.392,3
- Allocations familiales normales	651.321,9	-6,7%	607.996,6	nd	nd
- Majorations d'âge	73.501,6	-13,3%	63.731,0	nd	nd
- Allocations spéciales supplémentaires	6.281,7	0,5%	6.315,0	6,5%	6.726,2
- Allocations de rentrée scolaire	35.605,3	-3,3%	34.424,3	nd	nd

Source : IGSS, Rapport général sur la sécurité sociale au Grand-Duché du Luxembourg 2011.

Remarque : nd = non disponible au moment de la rédaction de cette publique (août 2013).

Depuis 1970, l'évolution du nombre de bénéficiaires, à savoir les enfants, d'allocations familiales a connu quatre phases successives distinctes⁵¹.

Après une première période de croissance, les années 1975 à 1986 ont été marquées par une régression du nombre d'enfants bénéficiaires, du nombre des familles attributaires et de la taille des groupes familiaux. Cette diminution résultait, d'une part, de la baisse du nombre de naissances à partir du milieu des années 1960 à un niveau sans précédent. Par exemple, le taux de natalité, c'est-à-dire le nombre annuel de naissances pour 1.000 habitants, est descendu de

⁵¹ IGSS, Rapport général sur la sécurité sociale au Grand-Duché du Luxembourg 2011.

16 pour 1.000 à environ 11 pour 1.000. D'autre part, la stagnation relative de l'emploi intérieur suite à la crise économique du milieu des années 1970 a été accompagnée d'une diminution du solde migratoire de la population. Cette diminution s'est traduite par une nette réduction du nombre d'allocations familiales transférées à l'étranger.

Depuis 1987, tant le nombre d'enfants que celui de familles qui bénéficient des allocations familiales, augmente à nouveau. Ce renversement de tendance est le résultat d'une croissance importante de l'emploi intérieur à partir de 1985, qui s'est traduite par un solde migratoire largement positif, mais surtout par une forte augmentation du nombre de frontaliers travaillant au Luxembourg (avec un pic en 2009). Les transferts à l'étranger dépendent en effet fortement de la conjoncture économique, les périodes de forte croissance entraînant une embauche importante de main-d'œuvre étrangère, et donc une prise en charge des enfants des nouveaux bénéficiaires résidant à l'étranger. Aux effets de la forte reprise de la conjoncture économique à partir du milieu des années 1980, est venue s'ajouter l'assimilation à partir du 1^{er} 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.

En 2010, suite à l'introduction de la loi du 26 juillet 2010 qui fixe l'âge limite des allocations familiales à 18 ans, le nombre d'enfants a fortement diminué, ce qui provoque une rupture de série dans les statistiques.

Pour l'année 2011, la Caisse nationale des prestations familiales a payé des allocations familiales pour 181.415 enfants (enfants à l'étranger inclus) issus de 104.185 familles, ce qui équivaut à un accroissement du nombre d'enfants de 2.925 unités (1,6%) et du nombre de familles de 2.002 unités (2,0%) par rapport à 2010. Cette hausse s'est poursuivie en 2012⁵², puisque 105.748 familles (+1.563 familles, soit +1,5%) avec 183.287 enfants (+1.872 familles ou +1,0%) ont bénéficié du montant complet des allocations familiales.

Tableau 7 : Evolution du nombre des prestations

Situation au 31 décembre (respectivement au 31 août pour les allocations de rentrée scolaire).

	2010	VARIATION 2010/2011	2011	VARIATION 2011/2012	2012
Allocations familiales normales	178.490	1,6%	181.415	1,0%	183.287
Majoration d'âge	127.442	1,8%	129.784	nd	nd
Allocations spéciales supplémentaires	2.036	3,5%	2.107	5,2%	2.217
Allocations de rentrée scolaire	112.669	5,7%	119.061	2,4%	121.894

Sources : IGSS, Rapport général sur la sécurité sociale au Grand-Duché du Luxembourg 2011 ; Ministère de la Famille et de l'Intégration, Rapport d'activité 2012.

Remarque : nd = non disponible au moment de la rédaction de cette publique (août 2013).

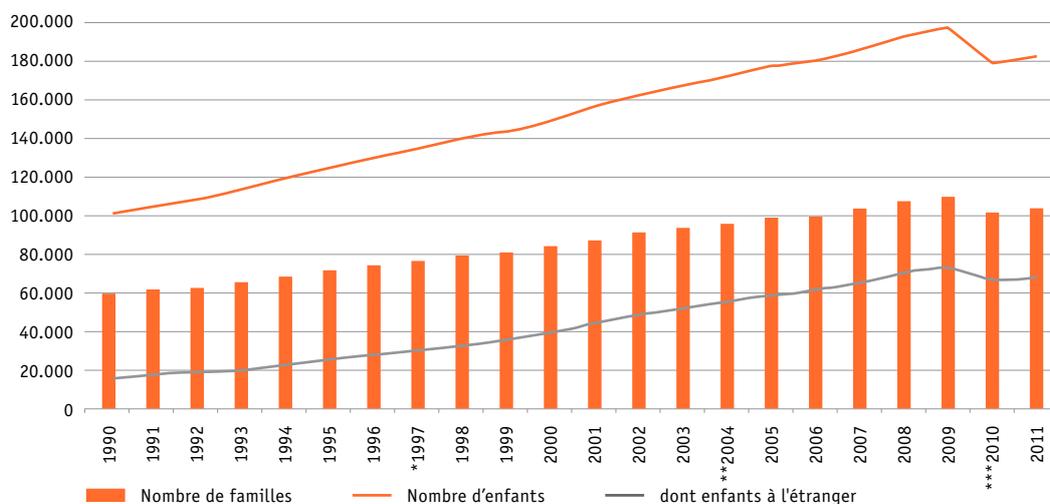
D'une part, le nombre des *enfants résidant à l'étranger*, et bénéficiant d'allocations luxembourgeoises, s'est accru en moyenne de 7,1% par an entre 1990 et 2011, pour atteindre 68.567 enfants en 2011 (soit un accroissement de 1.772 unités par rapport à l'année 2010), ce qui correspond à 37,8% du nombre total d'enfants bénéficiaires (à savoir 181.415 enfants) et plus de 320 millions EUR. Entre 2009 et 2010, ce nombre avait diminué de 7.123 unités, en raison de l'entrée en vigueur de la loi du 26 juillet 2010 au 1^{er} octobre 2010. Les variations antérieures ont suivi de près l'évolution de l'emploi.

52 Ministère de la Famille et de l'Intégration, Rapport d'activité 2012.

D'autre part, le nombre *d'enfants au Luxembourg* bénéficiaires des allocations familiales a augmenté de 1.153 unités pour atteindre 112.848 unités (+1,0%) en 2011⁵³, soit 62,2% de l'ensemble des enfants bénéficiaires. Entre 1990 et 2011, le nombre d'enfants bénéficiaires résidant au Luxembourg a augmenté de 34,2%, soit de plus de 28.700 enfants.

Graphique 9 : Evolution du nombre d'enfants et de familles bénéficiaires d'allocations familiales

Au 31 décembre de chaque exercice.



Source : IGSS, Rapport général sur la sécurité sociale au Grand-Duché du Luxembourg 2011.

Notes : *) Depuis 1997, la répartition suivant les groupes professionnels ne se fait plus. **) A partir de 2004, les données sont fournies par l'IGSS. ***) A partir du 1^{er} octobre 2010, plus d'allocations familiales pour les étudiants.

2.1.2. Le boni pour enfant

Description

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 familiales⁵⁴, payées sous forme de boni, quel que soit le revenu imposable des personnes dans le ménage desquels l'enfant vit.

L'introduction de la loi du 26 juillet 2010, modifiant le système d'aide financière pour études supérieures, implique des changements importants en ce qui concerne le boni pour enfant. En effet, suite à cette loi, les allocations familiales et le boni pour enfant sont versés aux élèves au-delà de 18 ans uniquement s'ils poursuivent des études secondaires ou secondaires techniques. Les étudiants âgés entre 19 ans et 27 ans et poursuivant des études supérieures (ou le service volontaire) peuvent demander une aide financière pour études supérieures (ou pour service volontaire), dont le montant a été sensiblement relevé pour « inclure » le montant du boni pour enfant.

53 A noter que les statistiques ne tiennent pas compte des bénéficiaires d'allocations différentielles résidant à l'étranger. Ces allocations sont dues en vertu de la réglementation communautaire dans le cas où l'enfant d'un frontalier travaillant au Grand-Duché a droit aux allocations familiales dans le pays d'origine au titre d'une activité professionnelle. Le Luxembourg paie dans ces cas la différence entre le montant luxembourgeois et le montant étranger si ce dernier est moins élevé.

54 Pour ceux qui n'y ont plus droit, les parents peuvent faire une demande de modération d'impôts équivalente au boni, à l'Administration des Contributions directes, via la déclaration d'impôts sur le revenu.

Dépenses et bénéficiaires

En 2012, la dépense pour le boni pour enfant s'élevait à 211,1 millions EUR et affiche par conséquent une légère augmentation de +0,3% par rapport à 2011 avec une dépense de 210,5 millions EUR. En 2010, les dépenses s'élevaient à 223,3 millions EUR.

En termes de bénéficiaires, en 2012, les bonis payés s'élevaient à 2.303.684 unités contre 2.268.612 en 2011, ce qui constitue une augmentation de +1,6%. En 2011, une régression de -7,5% par rapport à 2010 était enregistrée, avec au total 2.452.012 paiements.

2.1.3. Les aides financières pour études supérieures

Description

L'aide financière de l'Etat pour études supérieures est régie par la loi du 22 juin 2000 et par le règlement grand-ducal afférent du 5 octobre 2000. Cette aide est accordée aux étudiants suivants des études supérieures, indépendamment de leur âge, du lieu de la formation et, depuis la refonte posée par la loi du 26 juillet 2010⁵⁵, du revenu des parents. Cette aide se compose comme suit : 50% sous forme de bourse et 50% sous forme de garantie de prêt pour l'étudiant, dont le taux d'intérêt est fixé à 2%. Rappelons que l'Etat paie, deux fois par an, la différence entre le taux d'intérêt prêteur EURIBOR et le taux d'intérêt de 2% supporté par l'étudiant. Les frais d'inscription peuvent également être remboursés. Ces aides sont versées par le CEDIES⁵⁶.

L'introduction de la loi du 26 juillet 2010⁵⁷ a impacté le système d'aide financière pour études supérieures. En effet, si cette loi prévoit l'abolition pour tous les travailleurs, résidents ou non résidents, des allocations familiales pour leurs enfants de plus de 18 ans poursuivant des études supérieures, il prévoit néanmoins une « compensation » de cette perte d'allocations par un système d'aides financières pour études supérieures plus généreux qu'auparavant, au seul bénéfice toutefois des enfants des résidents.

Se basant sur les paragraphes 1 et 2 de l'article 7 du règlement CEE 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, qui stipule que : « 1. Le travailleur ressortissant d'un Etat membre ne peut, sur le territoire des autres Etats membres, être, en raison de sa nationalité, traité différemment des travailleurs nationaux, pour toutes conditions d'emploi et de travail, notamment en matière de rémunération, de licenciement et de réintégration professionnelle ou de réemploi s'il est tombé en chômage. 2. Il y bénéficie des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux », plusieurs plaintes ont été introduites auprès de la Commission européenne. L'arrêt de la CJUE a été rendu le 20 juin 2013 et elle y conclut que cette réglementation est contraire au principe de la libre circulation des travailleurs⁵⁸.

Dorénavant, la loi du 19 juillet 2013, modifiant la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures (dont les dispositions sont applicables à partir de l'année académique 2013/2014), stipule qu' « un étudiant ne résidant pas au Grand-Duché de Luxembourg pourra également bénéficier de l'aide financière pour études supérieures, à condition qu'il soit enfant d'un travailleur salarié-ressortissant de l'Union européenne ou d'un autre Etat partie à l'Accord sur l'espace économique européen ou de la Confédération suisse employé au Luxembourg et que ce travailleur ait été employé au Luxembourg pendant une durée ininterrompue d'au moins cinq ans au moment de la demande de l'aide financière pour études supérieures par l'étudiant [...] L'aide

55 Loi du 26 juillet 2010 modifiant: 1. la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat 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 la sécurité sociale (Mémorial A n°118 du 27 juillet 2010).

56 Le CEDIES s'occupe de la demande ainsi que du contrôle de l'aide financière pour études supérieures.

57 Loi du 26 juillet 2010 modifiant: 1. la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat 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 la sécurité sociale (Mémorial A n°118 du 27 juillet 2010)

58 Pour plus détails, se référer aux recommandations.

financière allouée sur le fondement de la présente loi n'est pas cumulable avec les aides financières équivalentes qui seraient versées dans l'Etat de la résidence de l'étudiant »⁵⁹.

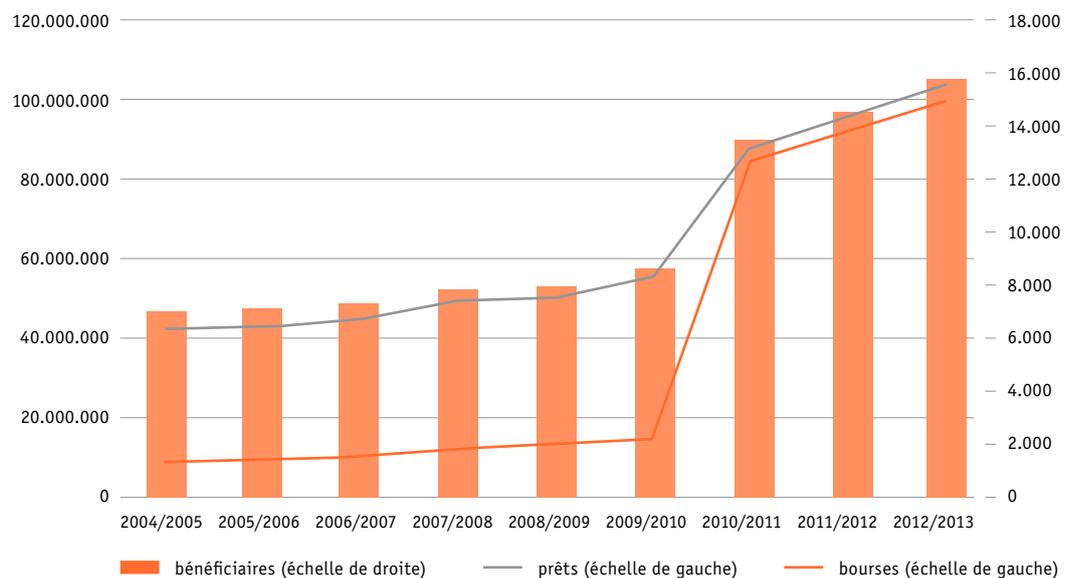
Dépenses et bénéficiaires

L'entrée en vigueur de la loi du 26 juillet 2010 en octobre 2010 a fortement impacté le nombre de prêts et de bourses alloués, ainsi que le nombre de bénéficiaires (même abstraction faite de la prise en compte des étudiants à charge de travailleurs frontaliers).

Entre les années académiques 2009/2010 et 2010/2011, le nombre de bénéficiaires est passé de 8.562 à 13.324, soit une hausse de 55,6%. Parallèlement, les montants accordés par l'Etat en termes de bourse ont connu une hausse vertigineuse de 463,3%, passant de 14,9 millions EUR à 83,9 millions EUR. Pour ce qui est des prêts garantis par l'Etat au taux de 2%, le montant garanti a augmenté de 58,4% en 2010/2011. Pour les années académiques 2011/2012 et 2012/2013, la hausse du nombre de bénéficiaires, du montant des bourses accordées ainsi que du montant des prêts garantis par l'Etat s'est relativement stabilisée.

Graphique 10 : Evolution du nombre de bénéficiaires de l'aide financière pour les études supérieures, le montant versé par l'Etat pour les bourses ainsi que le montant total des prêts accordés

En EUR (échelle de gauche) et en chiffres absolus (échelle de droite).



Sources : Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Rapport d'activité 2012 ; Conférence de presse pour la rentrée académique 2012/2013 du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

⁵⁹ Loi du 19 juillet 2013 modifiant la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures (Mémorial A n°132 du 25 juillet 2013).

Il est à rappeler que dans sa 12^e actualisation du programme de stabilité et de croissance établie pour la période 2011-2014, le Gouvernement présente, dans ses « Mesures de consolidation budgétaire et leur effet sur le solde de financement de l'administration publique », le réaménagement des modalités d'intervention de l'état en faveur des étudiants comme une source d'économie de 33 millions EUR en 2011 et de 33 millions EUR en 2012, ce qui est (très) loin d'être le cas, le dispositif afférent se traduisant en une dépense supplémentaire conséquente et non pas une économie.

En outre, l'élargissement du champ des bénéficiaires, suite à la loi du 19 juillet 2013, entraînera une augmentation substantielle ; en l'occurrence près d'un nouveau doublement, de la charge budgétaire, et ce à montants constants par rapport à ceux introduits par la loi modificative du 11 juillet 2010.

Selon le projet de loi modifiant la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures présenté ci-avant, 13.875 étudiants frontaliers pourraient bénéficier des aides, ce qui engendrerait une dépense totale (résidents et frontaliers) de près de 190 millions EUR au cours du 2^e semestre civil de 2013 ainsi qu'au 1^{er} semestre civil de 2014.

Tableau 8 : Aides financières au 2^e semestre année civile de 2013

Chiffres identiques pour le 1^{er} semestre année civile de 2014.

PRÊT	3.250 EUR
BOURSE	3.250 EUR
NOMBRE D'ÉTUDIANTS RÉSIDENTS	14.382 étudiants
NOMBRE D'ÉTUDIANTS FRONTALIERS	13.875 étudiants
TOTAL ÉTUDIANTS	28.257 étudiants

NOMBRE D'ÉTUDIANTS		BASE SEMESTRIELLE
Montant de base bourse		
Résidents	14.382	46.741.500
Frontaliers	13.875	45.093.750
sous-total		91.835.250
Frais d'inscription		
Luxembourgeois	14.382	5.000.000
Frontaliers	13.875	1.250.000
sous-total		6.250.000
Prêts		
Résidents	14.382	46.741.500
Frontaliers	13.875	45.093.750
sous-total		91.835.250
TOTAL		189.920.500

Encadré 3 : Chèque-service accueil (CSA)

Comme indiqué en guise d'introduction de la présente partie, la Chambre de Commerce souhaite analyser les trois transferts les plus coûteux. Or, des données agrégées concernant le chèque-service accueil (CSA) étant rares, cette prestation n'a pas pu être prise en compte dans le classement, et dès lors ne fait pas partie du trio de tête. La Chambre de Commerce estime toutefois qu'une présentation succincte du CSA s'impose.

Description

Le CSA a été créé par le règlement grand-ducal du 13 février 2009¹ et introduit à partir du 1^{er} mars 2009. Annoncée le 22 mai 2008 lors du discours sur l'état de la nation, il s'agit d'une prestation en nature, et non d'une allocation en espèces.

Les ambitions principales du CSA sont à la fois sociales, économiques et éducatives. Il a pour objectif de favoriser l'égalité sociale et de lutter contre la pauvreté et l'exclusion. Il facilite l'accès aux structures d'accueil éducatif et vise à permettre une meilleure conciliation entre vie professionnelle et familiale. Il permet également d'encourager l'égalité des chances entre hommes et femmes, ainsi que de favoriser l'épanouissement individuel et l'éducation de l'enfant.

La législation relative aux CSA a été adaptée au cours de l'année 2012 compte tenu des mesures de consolidation budgétaire prises par le Conseil de gouvernement. Ces changements apparaissent dans les règlements grand-ducaux du 21 juillet 2012² et du 26 décembre 2012³ modifiant le règlement grand-ducal du 13 février 2009 instituant le « chèque-service accueil ». Toutefois, un projet de loi (et ses amendements) portant modification de la loi du 4 juillet 2008⁴ confère une nouvelle base légale au système du chèque-service accueil puisqu'il qui abroge le règlement du 13 février 2009. Ce texte n'ayant pas encore fait l'objet d'un vote, la Chambre de Commerce ne l'analysera pas en détails dans cette publication⁵.

Actuellement, le chèque-service accueil se base sur le principe de sélectivité sociale puisque pour les *ménages disposant d'un revenu supérieur à 3,5 fois le salaire social minimum*, une hausse de prix par heure d'encadrement et du prix du repas principal pour les enfants scolarisés est appliquée, ainsi que la suppression des trois heures d'accueil éducatif hebdomadaires gratuites facturées dorénavant au tarif « chèque-service ». *Pour les ménages bénéficiant du RMG ainsi que ceux exposés au risque de pauvreté ou menacés d'exclusion sociale*, des tarifs plus avantageux sont proposés. De plus, afin d'abolir la différence de traitement entre les enfants qui font partie d'un ménage bénéficiaire du revenu minimum garanti et les enfants ayant été identifiés comme exposés au risque de pauvreté, le nombre d'heures gratuites hebdomadaires d'encadrement sont passées de 15 à 25 heures pour les enfants identifiés comme exposés au risque de pauvreté⁶. La participation maximale de l'Etat par heure a été diminuée pour passer de 7,5 EUR

1 Règlement grand-ducal du 13 février 2009 instituant le « chèque-service accueil » (Mémorial A n°26 du 18 février 2009).

2 Règlement grand-ducal du 21 juillet 2012 portant modification du règlement grand-ducal du 13 février 2009 instituant le « chèque-service accueil » (Mémorial A n°162 du 3 août 2012).

3 Règlement grand-ducal du 26 décembre 2012 portant modification du règlement grand-ducal du 13 février 2009 instituant le « chèque-service accueil » (Mémorial A n°300 du 31 décembre 2012).

4 Loi du 4 juillet 2008 sur la jeunesse (Mémorial A n°109 du 25 juillet 2008).

5 Pour plus de détails concernant ce projet de loi n°6410, la Chambre de Commerce renvoie à son avis disponible sur son site Internet.

6 Ministère de la Famille et de l'Intégration, Rapport d'activité 2012.

à 6 EUR. Cette mesure s'applique à toutes les catégories de revenus, quelque soit le statut social.

Dépenses et bénéficiaires

Selon le projet de budget pour l'année 2013⁷, la participation de l'Etat par le biais du CSA atteint 267 millions EUR en 2013. S'y ajoute une participation de 22 millions EUR aux frais d'infrastructure programmée à charge du fonds des investissements socio-familiaux.

En 2012, le nombre total d'enfants âgés de 0 à 12 s'est établi à 78.847, dont 52.518 adhéraient au CSA, soit 66,6% de la population cible.

Tableau 9 : Bénéficiaires du chèque-service accueil

ANNÉE	ENFANTS DE 0 À 12 ANS	ADHÉSION CSA	POURCENTAGE
2009	76.521	42.509	55,6%
2010	77.239	47.595	61,6%
2011	77.697	50.912	65,5%
2012	78.847	52.518	66,6%

Source : Ministère de la Famille et de l'Intégration, Rapport d'activité 2012.

Le pourcentage d'enfants ayant un risque de pauvreté ou vivant dans un ménage touchant le RMG est relativement faible comparé au nombre d'adhérents total. En 2012, ces enfants représentaient 3,7%. Ce taux est relativement constant depuis l'introduction du chèque-service accueil en 2009.

Tableau 10 : Nombre de bénéficiaires étant au risque de pauvreté et étant dans un ménage touchant le RMG

ANNÉE	ENFANTS EXPOSÉS AU RISQUE DE PAUVRETÉ	ENFANTS ISSUS D'UN MÉNAGE TOUCHANT LE RMG	TOTAL	% DES ADHÉRENTS
2009	448	1.222	1.670	3,9%
2010	474	1.303	1.777	3,7%
2011	419	1.407	1.826	3,6%
2012	416	1.521	1.937	3,7%

Source : Ministère de la Famille et de l'Intégration, Rapport d'activité 2012.

⁷ Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013.

Les 1.099 prestataires du CSA se répartissent en différentes catégories.

Tableau 11 : Prestataires du CSA

En 2012.

	2012
structures d'éducation et d'accueil	417
maisons relais, crèches, foyers de jour et garderies conventionnés avec l'Etat	179
maisons relais, crèches, foyers de jour et garderies à vocation commerciale	238
assistants parentaux	491
associations sportives	162
institutions d'enseignement musical	13
internats socio-éducatifs	2
services de vacances	10
services pour personnes handicapées	4
TOTAL	1.099

Source : Ministère de la Famille et de l'Intégration, Rapport d'activité 2012.

2.2. Inclusion sociale

La protection sociale au Luxembourg se base sur trois piliers, à savoir la sécurité sociale, l'assistance sociale et l'aide sociale⁶⁰.

La sécurité sociale assure aux personnes exerçant une activité professionnelle des revenus de remplacement et/ou des revenus complémentaires en cas de chômage, de maladie, de dépendance, de vieillesse, d'accident, de famille, etc.

Outre ces prestations de sécurité sociale proprement dites, la législation sociale prévoit des prestations mixtes qui relèvent de l'assistance sociale et de l'aide sociale. Ces deux volets reposent sur la solidarité nationale et ne sont pas la contrepartie d'un apport professionnel.

L'assistance sociale attribue des prestations en fonction de ressources, afin d'assurer à tous les citoyens une vie décente en leur garantissant un minimum de moyens d'existence. Au Luxembourg, chaque ménage a le droit d'appeler à la solidarité au cas où ses revenus tombent en-dessous du seuil garanti, abstraction faite de toute cause qui est à la base de l'insuffisance des ressources.

Le Fonds national de Solidarité (FNS) coordonne les prestations de l'assistance sociale, à savoir⁶¹ :

- le revenu minimum garanti (RMG) ;
- l'allocation de vie chère (qui remplace l'allocation de chauffage) ;
- l'avance de pensions alimentaires ;
- le complément dans le cadre des prestations de l'accueil gérontologique ;
- le forfait d'éducation ;
- le revenu pour personnes gravement handicapées.

⁶⁰ IGSS, Rapport général sur la sécurité sociale au Grand-Duché du Luxembourg 2011.

⁶¹ L'attribution de nouvelles allocations compensatoires ayant été suspendue en 1989.

Afin d'aider à réintégrer les bénéficiaires du revenu minimum garanti dans le marché du travail, le Service national d'action sociale (SNAS) a été créé.

L'aide sociale assure aux personnes dans le besoin et à leur famille l'accès aux biens et aux services adaptés à leur situation particulière, afin de les aider à acquérir ou à préserver leur autonomie et à s'adapter au milieu social environnant. L'aide sociale consiste dans les secours apportés par les collectivités publiques aux personnes dont les ressources sont insuffisantes. Elle intervient à titre subsidiaire et peut compléter les mesures d'assistance sociale, que le bénéficiaire est tenu d'épuiser avant de solliciter l'aide sociale. L'aide sociale, qui peut être de nature palliative, curative ou préventive, est prestée par les offices sociaux.

La suite de cette partie analysera exclusivement les trois prestations de l'assistance sociale les plus importantes en termes de montants, conformément à l'approche retenue dans cette publication.

Tableau 12 : Récapitulatif des dépenses pour prestations du FNS
En millions EUR.

	REVENU MINIMUM GARANTI *)	REVENU POUR PERSONNES GRAVEMENT HANDICAPÉES *) **)	ALLOCATION DE VIE CHÈRE (ALLOCATIONS DE CHAUFFAGE) ***)	PENSIONS ALIMENTAIRES	ACCUEIL GÉRONTOLOGIQUE	FORFAIT D'ÉDUCATION *)	ALLOCATIONS COMPENSATOIRES
1980	4,93	-	-	0,02	-	-	3,52
1985	6,41	-	1,02	0,26	-	-	7,91
1990	23,27	-	0,06	0,49	-	-	4,37
1995	42,47	-	0,01	0,68	-	-	2,71
2000	61,91	-	0,63	0,90	2,57	-	1,62
2005	103,52	1,92	5,72	1,24	5,64	47,89 ****)	0,92
2006	104,68	10,83	7,64	1,41	5,63	75,01	0,82
2007	110,28	11,78	7,68	1,52	6,17	75,77	0,73
2008	109,11	15,44	12,03	1,69	6,74	76,10	0,64
2009	122,92	20,53	29,08	2,03	6,79	74,17	0,58
2010	137,28	24,92	32,94	2,29	7,29	73,62	0,51
2011	150,75	30,18	32,69	2,50	7,58	72,20	0,44
2012	158,16	34,28	30,28	2,64	7,76	69,23	0,38

Sources : IGSS, Rapport général sur la sécurité sociale au Grand-Duché du Luxembourg 2011 ; Ministère de la Famille et de l'Intégration, Rapport d'activité 2012.

Notes : *) Y compris part patronale dans les cotisations à l'assurance maladie. **) Loi du 12 septembre 2003 sur le revenu pour personnes handicapées. ***) L'allocation de chauffage (2000-2008) a été remplacée par une allocation de vie chère en 2009 ****) Inklus un remboursement de 6,18 millions EUR en faveur de la Caisse de pension des employés privés (CPEP).

2.2.1. Le revenu minimum garanti (RMG)

Description

Le revenu minimum garanti (RMG) et le Service national d'action sociale (SNAS) ont été créés en 1986.

Tableau 13 : Montant du RMG selon les paramètres sociaux valables au 1^{er} octobre 2013
En EUR.

	MONTANT PAR MOIS
1 ^{er} personne adulte	1.348,18
communauté domestique de deux personnes adultes	2.022,27
personne adulte supplémentaire	385,73
enfant	122,56

Source : Caisse nationale des prestations familiales.

Le RMG est actuellement subdivisé en deux prestations distinctes, *l'indemnité d'insertion* et *l'allocation complémentaire*. Une combinaison des deux est possible, dans les limites fixées en fonction de la composition de la communauté domestique. Le RMG est accordé aux seuls résidents.

S'agissant de **l'indemnité d'insertion**, tout demandeur du RMG, âgé de moins de 60 ans et considéré comme apte à suivre une mesure d'insertion professionnelle par le Service National d'Action Sociale (SNAS), doit faire une demande d'insertion sociale et professionnelle. L'organisation des activités d'insertion est gérée par le SNAS. Il s'agit d'affectations temporaires, indemnisées au salaire social minimum, à des travaux d'utilité collective auprès de l'Etat ou à des stages en entreprise, le but étant de maintenir, voire rétablir, leur employabilité afin de favoriser leur insertion professionnelle et de contribuer à leur intégration sociale.

L'allocation complémentaire est versée aux ménages d'une ou de plusieurs personnes qui disposent de ressources inférieures aux limites légales, fixées en fonction de la composition du ménage du demandeur, qui sont inaptes aux mesures d'insertion professionnelle ou qui en sont temporairement dispensées.

Dépenses et bénéficiaires

Le nombre de ménages bénéficiaires d'une indemnité d'insertion et/ou de l'allocation complémentaire s'élevait à 9.989, soit 19.790 personnes, en 2012, contre 9.939 ménages en 2011, soit une légère augmentation de 0,5% qui s'explique notamment par la situation difficile sur le marché du travail.

Tableau 14 : Ménages et leurs membres bénéficiant d'une prestation de RMG
 Au 31 décembre 2012.

	MENAGES	MEMBRES		
		FEMMES	HOMMES	TOTAL
Ménages bénéficiant exclusivement de l'indemnité d'insertion	637	221	416	637
Ménages bénéficiant exclusivement d'un contrat subsidié (suiv. Art. 13.3)	220	113	107	220
Ménages bénéficiant de l'allocation complémentaire, assortie ou non d'une autre prestation RMG	9.132	10.201	8.732	18.933
TOTAL	9.989	10.535	9.255	19.790

Source : SNAS, Rapport d'activités 2012.

Parmi les ménages bénéficiaires, ceux composés d'un adulte sans enfant prédominent largement, avec 56,1% du total. Les familles monoparentales représentent 17,6%.

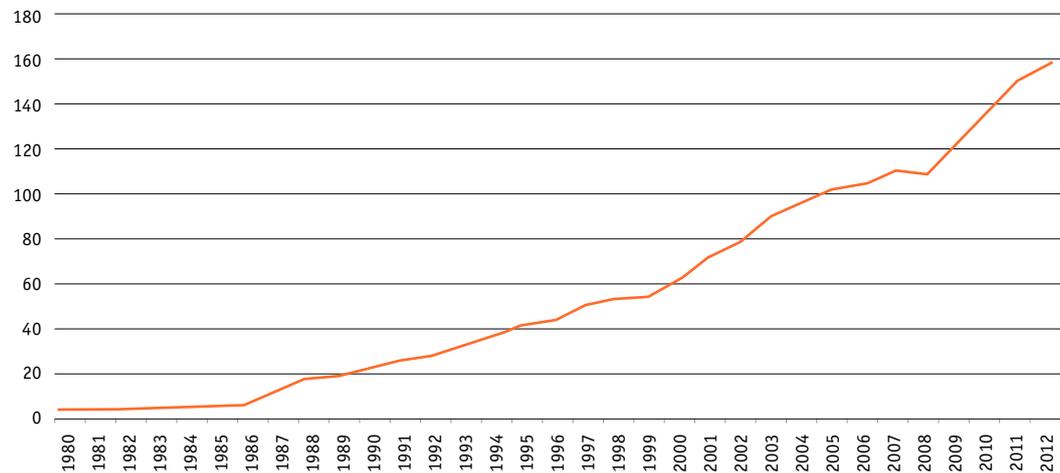
Tableau 15 : Composition des ménages bénéficiaires du RMG
 Au 31 décembre 2012.

	ATTRIBUTAIRE		TOTAL	
	FEMMES	HOMMES	TOTAL	%
1 adulte, sans enfant	2.758	2.850	5.608	56,1%
1 adulte, avec 1 ou plusieurs enfants	1.643	116	1.759	17,6%
2 adultes, sans enfant	301	634	935	9,4%
2 adultes, avec 1 ou plusieurs enfants	667	912	1.579	15,8%
3 adultes et plus, sans enfant	11	16	27	0,3%
3 adultes et plus, avec enfants	15	23	38	0,4%
autres	20	23	43	0,4%
TOTAL	5.415	4.574	9.989	100,0%

Source : SNAS, Rapport d'activités 2012.

Le coût total des prestations RMG, charges sociales comprises, a atteint un montant de 158,2 millions EUR en 2012, contre 150,8 millions EUR en 2011. Etant donné que les communes ne participent plus au financement des prestations depuis 1998, la participation de l'Etat nette, après déduction de la quote-part de la Loterie nationale et de l'Œuvre de secours G.-D. Charlotte et des restitutions, se chiffre à 138,3 millions EUR (contre 132,3 millions EUR en 2011).

Graphique 11 : Evolution des dépenses du FNS en termes de RMG
En millions EUR.



Sources : IGSS, Rapport général sur la sécurité sociale au Grand-Duché du Luxembourg 2010 et 2011.

La loi du 29 avril 1999⁶² a renforcé l'impact des mesures de réinsertion professionnelle et sociale, ce qui s'est reflété dans le nombre des bénéficiaires de **l'indemnité d'insertion** qui a augmenté fortement, pour se stabiliser, en 2003, à quelque 1.600 bénéficiaires. Toutefois, à partir de 2004, le nombre de bénéficiaires chute, en raison de la loi du 8 juin 2004 concernant la participation aux frais de personnel lors de l'engagement d'un bénéficiaire de l'indemnité d'insertion moyennant contrat de travail, ainsi que de l'introduction de la loi concernant le revenu pour personnes gravement handicapées (RPGH) et du plafonnement du nombre d'heures d'activité par ménage à 40 heures par semaine, afin d'éviter le dépassement des limites des prestations du RMG.

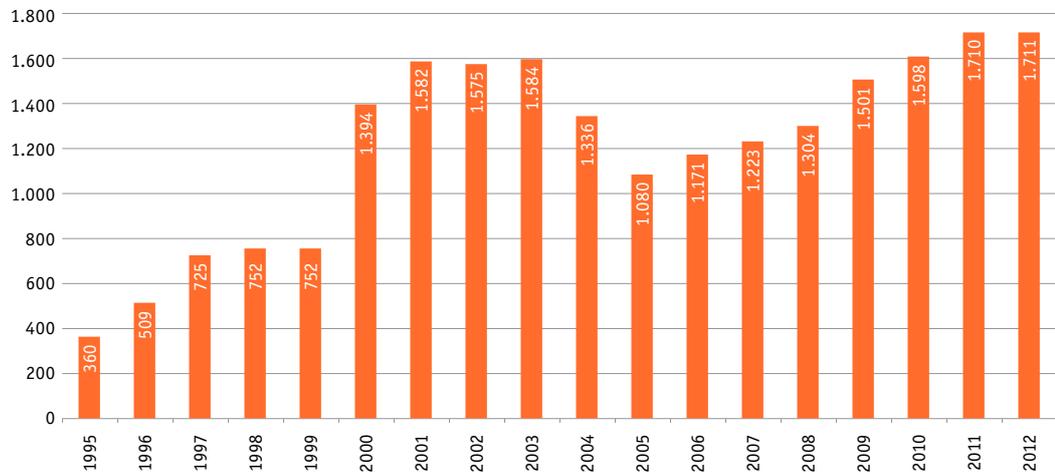
Suite à l'introduction de la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et sur l'immigration, qui modifie ainsi l'ouverture des prestations RMG, une augmentation du nombre de personnes actives dans les mesures d'insertion a pu être constatée, par l'application du traitement d'égalité aux membres de famille.

En 2012, le nombre de bénéficiaires d'activités d'insertion professionnelle (AIP) a quasiment stagné par rapport à 2011. Les nouvelles demandes concernant les personnes handicapées sont en effet désormais directement traitées par le Fonds national de solidarité (FNS) et non plus par le SNAS.

Parmi les 1.711 AIP en 2012, 1.024 sont des activités temporaires indemnisées, 367 sont des stages en entreprise et 320 des contrats de travail subsidiés.

62 Loi du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti (Mémorial A n°60 du 1^{er} juin 1999).

Graphique 12 : Evolution du nombre de bénéficiaires d'activités d'insertion professionnelle (AIP)



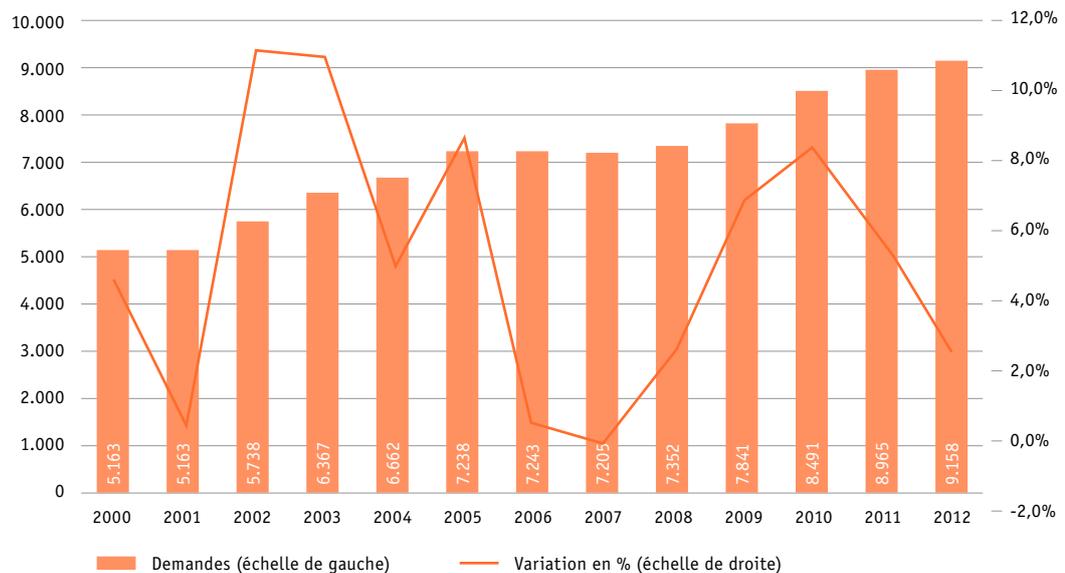
Sources : IGSS, Rapport général sur la sécurité sociale au Grand-Duché de Luxembourg 2011 ;
SNAS, Rapport d'activités 2011 et 2012.

L'allocation complémentaire est versée aux ménages d'une ou plusieurs personnes inaptes aux mesures d'insertion professionnelle ou dispensées temporairement.

Entre 1987 et 1999, les bénéficiaires de l'allocation complémentaire étaient répartis en deux catégories, selon la source du versement à savoir le FNS ou une caisse de pension. A partir de 1999, dans un souci de simplification administrative, toutes les nouvelles demandes sont traitées par le FNS.

En décembre 2012, 9.158 ménages bénéficiaient d'une allocation complémentaire RMG.

Graphique 13 : Evolution du nombre de ménages bénéficiaires d'une allocation complémentaire RMG
Au 31 décembre de chaque année.



Source : Ministère de la Famille et de l'Intégration, Rapport d'activité 2012.

2.2.2. Le forfait d'éducation (« Mammerent »)

Description

La loi du 28 juin 2002 porta création d'un forfait d'éducation⁶³, visant les personnes recevant la pension de vieillesse personnelle et qui a pour objet de reconnaître les efforts consentis au foyer par des parents sans carrière d'assurance-pension significative. Vu le 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 devrait céder progressivement le pas à celui des années-bébés, mesure de reconnaissance du travail éducatif dans le cadre d'une carrière d'assurance. Il n'est pas possible de cumuler les deux forfaits.

La loi du 19 décembre 2008⁶⁴, ajoutant un alinéa à la loi du 28 juin 2002, a élargi le cadre des bénéficiaires du forfait d'éducation en enlevant la condition de domiciliation et de résidence aux personnes relevant d'un instrument bi- ou multilatéral de coordination de sécurité sociale.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 16 décembre 2010 modifiant la loi du 28 juin 2002⁶⁵, l'âge d'ouverture du droit au forfait d'éducation est passé de 60 à 65 ans. Le bénéficiaire doit également être domicilié au Luxembourg et devait y résider effectivement lors de la naissance ou de l'adoption de l'enfant.

Cette prestation, qui doit faire l'objet d'une demande expresse, est versée mensuellement par le Fonds national de Solidarité. Ce forfait d'éducation est cependant soumis à cotisations sociales et fiscales prévues en matière de pension, ainsi qu'aux mêmes dispositions relatives au crédit d'impôt pour pensionnés.

Dépenses et bénéficiaires

En 2012, 34.009 personnes ont bénéficié du forfait d'éducation, ce qui représente une dépense de 67.423.183 EUR⁶⁶.

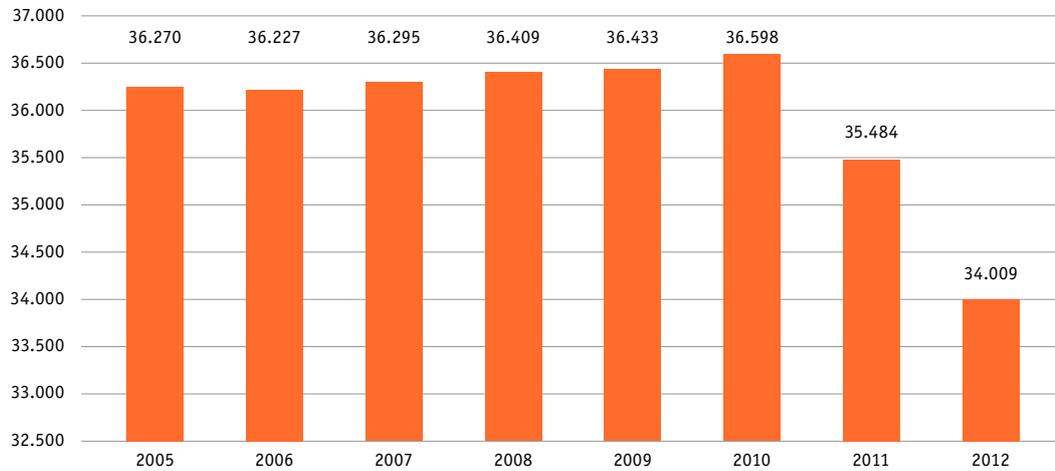
63 Loi du 28 juin 2002 portant création d'un forfait d'éducation (Mémorial A n°66 du 3 juillet 2002).

64 Loi du 19 décembre 2008 modifiant: 1. la loi modifiée du 28 juillet 2000 ayant pour objet la coordination des régimes légaux de pension; 2. Le Code de la Sécurité sociale; 3. la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat; 4. la loi modifiée du 27 août 1977 concernant le statut des fonctionnaires entrés au service d'Institutions internationales; 5. la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois; 6. la loi du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg (Mémorial n°212 du 24.12.2008).

65 Loi du 16 décembre 2010 portant modification de la loi modifiée du 28 juin 2002: 1. adaptant le régime général et les régimes spéciaux de pension; 2. portant création d'un forfait d'éducation; 3. modifiant la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti (Mémorial n°236 du 23 octobre 2010).

66 Hors part patronale dans les cotisations à l'assurance maladie.

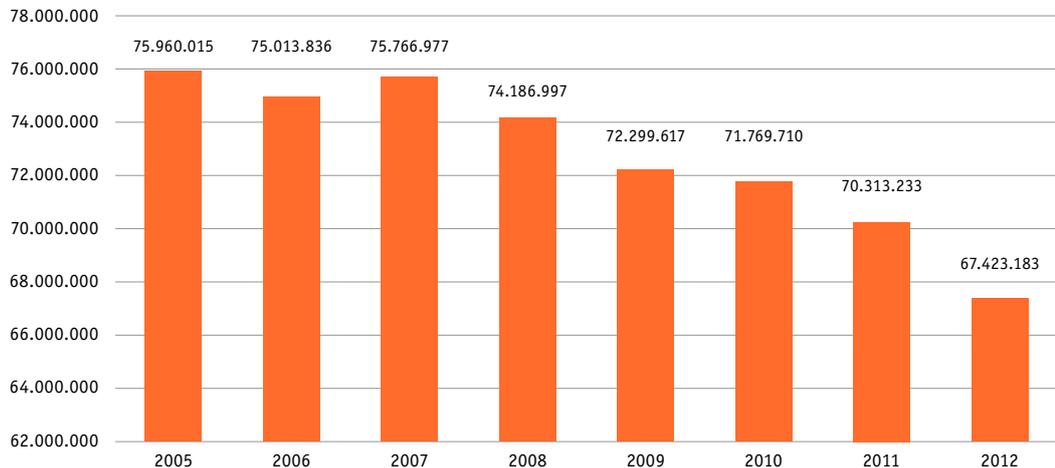
Graphique 14 : Evolution du nombre de bénéficiaires du forfait d'éducation



Source : Ministère de la Famille et de l'Intégration, Rapport d'activité 2012.

Une baisse de la dépense à charge du budget de l'Etat de 4,1% est observée puisqu'en 2011, le forfait comptait 35.484 bénéficiaires (contre 36.598 en 2010) avec une dépense de 70.313.232 EUR⁶⁷. Cette baisse s'explique par le changement de législation qui a relevé, depuis 2011, l'âge d'entrée pour cette prestation à 65 ans.

Graphique 15 : Evolution des dépenses brutes pour le forfait d'éducation



Source : Ministère de la Famille et de l'Intégration, Rapport d'activité 2012.

⁶⁷ Hors part patronale dans les cotisations à l'assurance maladie.

2.2.3. Le revenu pour personnes gravement handicapées (RPGH)

Description

La loi du 12 septembre 2003, entrée en vigueur le 1^{er} juin 2004, a introduit un revenu en faveur des personnes gravement handicapées (RPGH) de plus de 18 ans résidant au Luxembourg, présentant une réduction de la capacité de travail d'au moins 30%, et étant en état d'exercer un emploi salarié sur le marché de travail ordinaire voire dans un atelier protégé. La qualité de travailleur handicapé peut être reconnue à toute personne qui travaille auprès d'une entreprise légalement établie au Luxembourg ou qui est inscrite comme demandeur d'emploi auprès des bureaux de placement de l'administration de l'emploi.

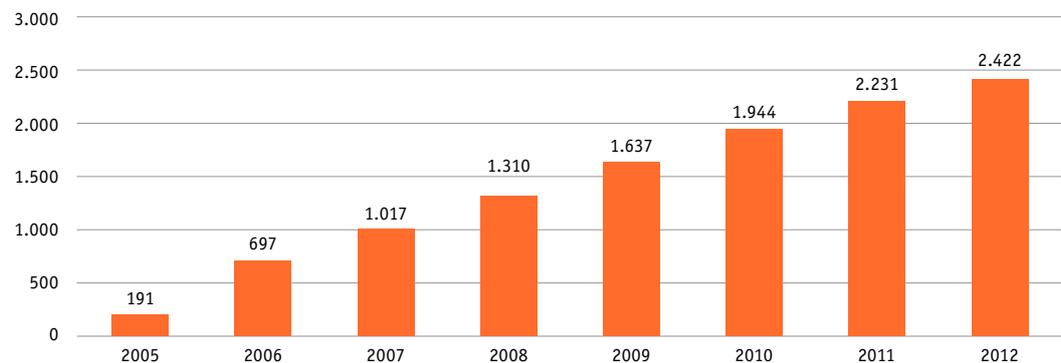
Les personnes reconnues travailleurs handicapés perçoivent soit un salaire pour travailleurs handicapés, soit un revenu pour personnes gravement handicapées, à charge du Fonds national de Solidarité (FNS).

La loi du 16 décembre 2011 relative aux personnes handicapées⁶⁸ poursuit différents objectifs⁶⁹. Un des principaux changements est la généralisation d'une participation de l'Etat à 100% aux frais salariaux de la personne handicapée engagée dans un atelier protégé. Cette loi instaure également une aide au logement (« bonification loyer ») dont peuvent bénéficier, sous certaines conditions, les personnes qui ont droit au revenu pour personnes gravement handicapées. Enfin, la loi dispose que le revenu pour personnes gravement handicapées est intégralement pris en compte pour la détermination des prestations du revenu minimum garanti.

Dépenses et bénéficiaires

Depuis 2005, le nombre de bénéficiaires du revenu pour personnes gravement handicapées (RPGH) ne cesse d'augmenter. En 2012, 2.422 bénéficiaires sont recensés, contre 2.231 en 2011, soit une augmentation de 8,7%. Entre 2005 et 2012, le nombre de bénéficiaires a progressé de non moins de 1.168%.

Graphique 16 : Evolution du nombre de bénéficiaires du RPGH



Sources : IGSS ; Ministère de la Famille et de l'Intégration, Rapport d'activité 2012.

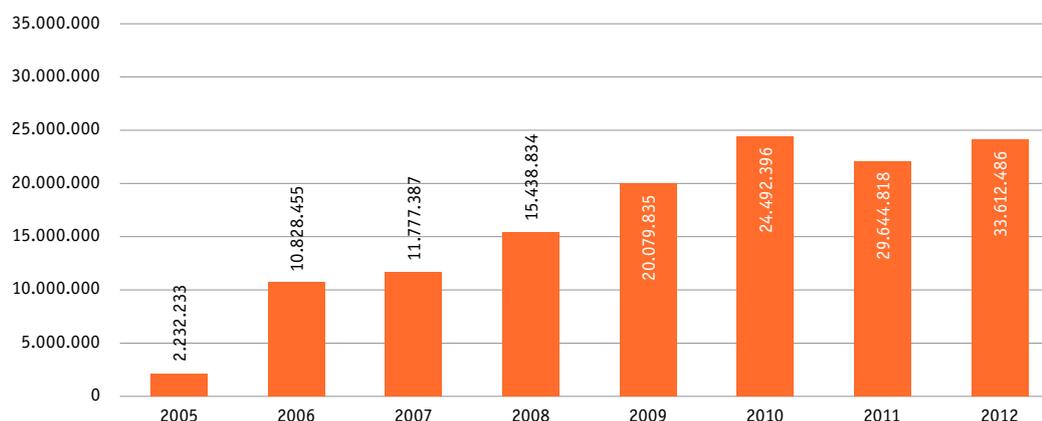
⁶⁸ Loi du 16 décembre 2011 portant modification: 1. de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées ; 2. du Code du travail ; 3. de la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du travail (Mémorial A n°272 du 27 décembre 2011).

⁶⁹ Ministère de la Famille et de l'Intégration, Rapport d'activité 2011.

Les dépenses brutes annuelles (hors recettes), quant à elles, ont augmenté de 13,6% entre 2011 et 2012, pour s'établir à 34.279.447,60 EUR. Pour ce qui est des dépenses nettes (après prise en compte des recettes), elles sont en forte progression depuis 2005.

Graphique 17 : Evolution des dépenses nettes du RPGH

En EUR.



Source : Ministère de la Famille et de l'Intégration, Rapport d'activité 2012.

2.3. Emploi et inactivité

Dans un contexte de très forte croissance économique au cours des années 1995 à 2008 (croissance moyenne du PIB dépassant les 4,5%), le marché du travail au Luxembourg a connu un dynamisme extraordinaire. L'augmentation de l'emploi salarié intérieur au cours des années 1999 et 2000 a été exceptionnelle. La fin de l'année 2008 a connu une rupture de la croissance économique continue ayant des répercussions marquées, avec toutefois un certain décalage, sur l'évolution de l'emploi, en particulier l'évolution du chômage.

En réponse notamment à la hausse sensible du taux de chômage (2,6% en 2000 ; 4,8% en 2008 ; 6,1% en 2012), la loi du 3 août 2010⁷⁰ a mis en place différentes mesures visant à promouvoir et maintenir l'emploi. L'employeur peut ainsi bénéficier de différentes mesures en faveur de l'embauche ou de la sauvegarde des emplois existants, en matière notamment :

- d'embauche de chômeurs de plus de 30 ans en fin de droits ;
- d'embauche d'un salarié au cours de son préavis de licenciement ;
- de chômage partiel conjoncturel ;
- d'emploi des jeunes.

Ces mesures temporaires en faveur de l'emploi ont été prolongées jusqu'au 31 décembre 2015.

Les mesures en faveur de l'emploi sont très diverses par leurs objectifs, leurs durées et leurs contenus et ne se prêtent guère à une simple addition.

⁷⁰ Loi du 3 août 2010 portant modification : - de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats ; - du Code du travail ; - de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ; - de la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat ; - de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ; - de la loi modifiée du 7 août 1920 portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession ; de la loi modifiée du 27 décembre 1817 sur le droit de succession et - de la loi modifiée du 13 juin 1984 portant révision de certaines dispositions législatives régissant la perception des droits d'enregistrement, de succession et de timbre (Mémorial A n°134 du 12 août 2010).

2.3.1. L'aide au réemploi

Description

L'aide au réemploi fut instaurée par la loi du 8 avril 1982, qui fixe des mesures spéciales en vue d'assurer le maintien de l'emploi et de la compétitivité générale de l'économie⁷¹. Les modalités et les conditions d'attribution de l'aide à l'emploi sont fixées par le règlement grand-ducal du 17 juin 1994⁷², modifié le 31 juillet 1995⁷³.

Le salarié qui, pour différents motifs, se retrouve reclassé au Luxembourg dans un emploi moins bien rémunéré que le précédent, peut bénéficier de l'aide au réemploi ayant pour but de lui garantir une rémunération égale à 90% de sa rémunération antérieure. Cette aide, octroyée au maximum sur une période de 4 ans - s'appliquant également aux salariés frontaliers affiliés au Luxembourg - est accordée par le Fonds pour l'emploi. Elle est dédiée aux salariés faisant l'objet d'un licenciement pour motif économique, menacés de façon immédiate de faire l'objet d'un tel licenciement, faisant l'objet d'un transfert pour motif économique dans une autre entreprise en application d'une convention collective de travail, ainsi qu'aux chômeurs indemnisés. L'aide est également octroyée aux salariés quittant volontairement une entreprise confrontée à des difficultés économiques d'ordre structurel ou conjoncturel.

Seules les personnes ayant eu un contrat à durée déterminée (CDD) d'au moins 18 mois, un contrat à durée indéterminée (CDI) ou un remplacement de congé parental, peuvent prétendre à l'aide au réemploi.

Dépenses et bénéficiaires

Outre une tendance à la hausse depuis 1989, une forte volatilité, avec toutefois une tendance haussière manifeste, est constatée, autant du côté des bénéficiaires de l'aide au réemploi que du total à charge de l'État, et ce en raison des fluctuations économiques. En 2012, 3.672 personnes ont bénéficié de cette aide, ce qui a engendré un coût pour l'État de quelque 44 millions EUR.

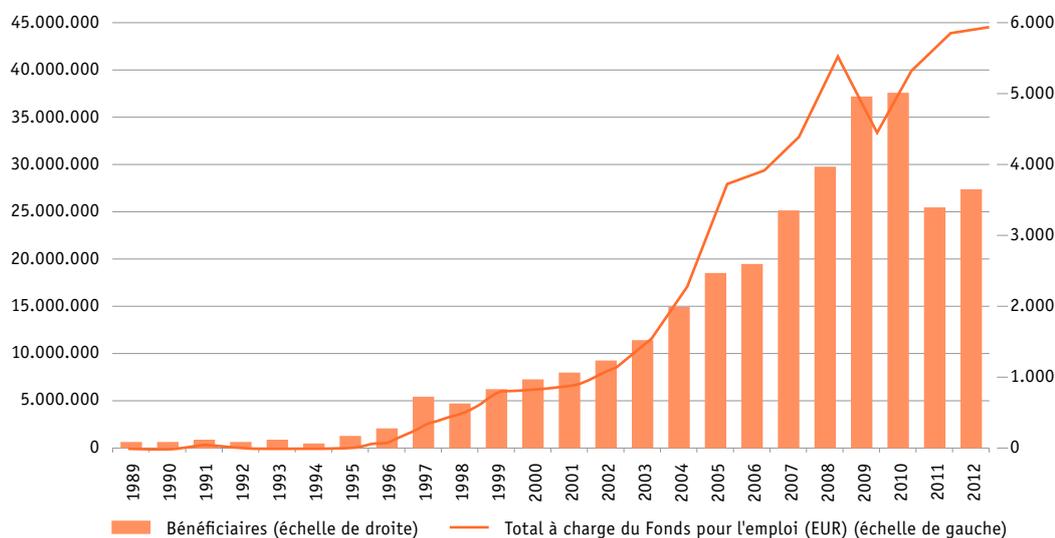
71 Loi du 8 avril 1982 fixant des mesures spéciales en vue d'assurer le maintien de l'emploi et la compétitivité générale de l'économie (Mémorial A n° 24 du 8 avril 1982).

72 Règlement grand-ducal du 17 juin 1994 fixant les modalités et conditions d'attribution: 1. des aides à la mobilité géographique 2. d'une aide au réemploi; 3. d'une aide à la création d'entreprises 4. d'une aide à la création d'emplois d'utilité socio-économique (Mémorial A n°53 du 2 juin 1994).

73 Règlement grand-ducal du 31 juillet 1995 portant modification du règlement grand-ducal du 17 juin 1994 fixant les modalités et conditions d'attribution: 1. des aides à la mobilité géographique 2. d'une aide au réemploi 3. d'une aide à la création d'entreprises 4. d'une aide à la création d'emplois d'utilité socio-économique (Mémorial A n°65 du 11 août 1995).

Graphique 18 : Evolution du nombre de bénéficiaires de l'aide au réemploi et du total à charge de l'Etat

En EUR (échelle de gauche) et en chiffres absolus (échelle de droite).



Source : ADEM, Rapport annuel 2012.

2.3.2. Le chômage partiel

Description

La loi du 26 juillet 1975⁷⁴ prévoit que, sous certaines conditions, des subventions peuvent être allouées aux employeurs qui, plutôt que de procéder à des licenciements, s'engagent à maintenir le contrat de travail de leur personnel et à verser aux salariés ainsi maintenus dans l'emploi une indemnité de compensation pour les pertes de rémunération subies par rapport à la durée normale du travail, légale ou conventionnelle. Ces subventions sont accordées par les ministres ayant dans leurs attributions respectivement l'emploi et l'économie, sur avis du Comité de conjoncture⁷⁵.

Il existe différents types de chômage partiel :

- chômage partiel de source conjoncturelle ;
- chômage partiel de source structurelle ;
- chômage partiel en cas de force majeure ;
- chômage partiel pour lien de dépendance économique.

Ce type de chômage est généralement de courte durée mais, tant que les difficultés économiques persistent, l'entreprise pourra continuer à recourir au chômage partiel en renouvelant la demande tous les mois⁷⁶.

Le chômage partiel est accordé à toutes les personnes ayant un emploi au Luxembourg, y compris les frontaliers. Le salaire versé aux salariés est réduit à 80% du salaire normal pendant les

⁷⁴ Loi du 26 juillet 1975 autorisant le Gouvernement à prendre des mesures destinées à prévenir des licenciements pour des causes conjoncturelles et à assurer le maintien de l'emploi (Mémorial A n°46 du 31 juillet 1975).

⁷⁵ Le Comité de conjoncture a été instauré par le règlement grand-ducal du 18 août 1975 sur base de la loi du 26 juillet 1975 autorisant le Gouvernement à prendre des mesures destinées à prévenir des licenciements dus à des causes conjoncturelles et à assurer le maintien de l'emploi sur base de l'article L.511-4 du Code du Travail Titre 1er Livre V. Les membres du Comité de conjoncture représentent les organisations salariales et patronales, ainsi que différents ministères et administrations.

⁷⁶ Toutefois, sur un an, un salarié ne sera pas autorisé à être placé en chômage partiel plus de 50% des heures normalement travaillées. La durée maximale autorisée est de 1.038 heures, soit environ 130 jours par an.

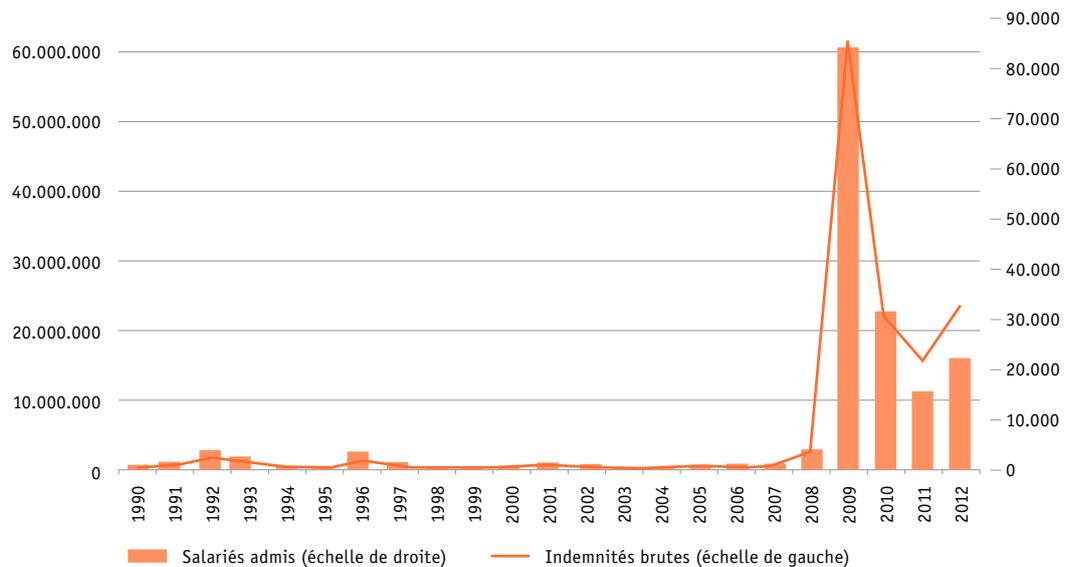
heures chômées. L'État rembourse à l'entreprise ces 80% des salaires normalement perçus par les salariés concernés pendant les heures chômées. Le remboursement est limité à 250% du salaire social minimum. Le taux de remboursement est porté à 90% du salaire perçu pendant les heures chômées, si des formations sont effectuées dans le cadre du chômage partiel.

Dépenses et bénéficiaires

Les effets de la crise économique apparaissent clairement en ce qui concerne le nombre de bénéficiaires du chômage partiel. Entre 2008 et 2009, le nombre de chômeurs partiels est ainsi passé de 4.393 à 83.971. Les indemnités brutes versées ont, quant à elles, bondi de 2,6 millions EUR en 2008 à 61,5 millions EUR en 2009. En 2010 et 2011, une tendance à la baisse est observée, mais cette dernière n'est que de courte durée puisqu'en 2012, 22.474 salariés étaient en chômage partiel, ce qui correspond à une indemnité totale de quelque 23,7 millions EUR.

Graphique 19 : Evolution du nombre de salariés admis pour le chômage partiel et des indemnités brutes

En EUR (échelle de gauche) et en chiffres absolus (échelle de droite).



Source : ADEM, Rapport annuel 2012.

2.3.3. L'aide à l'embauche de chômeurs âgés ou de longue durée

Description

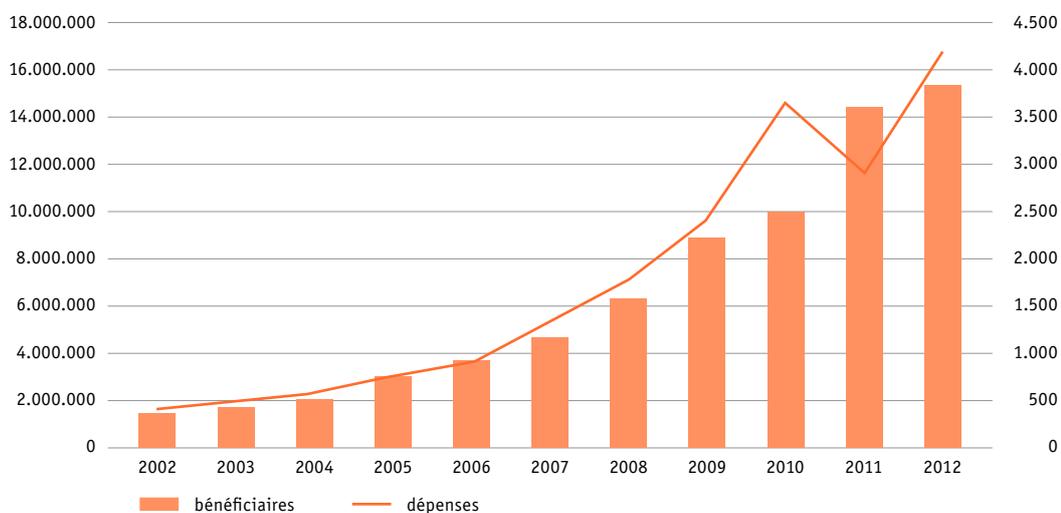
Alors que la loi du 8 avril 1982 fixant des mesures spéciales en vue d'assurer le maintien de l'emploi et la compétitivité générale de l'économie⁷⁷ prévoyait l'octroi aux employeurs d'une aide à l'embauche de chômeurs indemnisés de longue durée ainsi que de demandeurs d'emploi inscrits à l'administration de l'emploi et particulièrement difficiles à placer, la loi du 23 juillet 1993 (portant diverses mesures en faveur de l'emploi)⁷⁸ fixe les conditions pour l'octroi de ces aides à l'embauche de chômeurs âgés et de chômeurs de longue durée. L'employeur, établi au Luxembourg, qui embauche des chômeurs âgés ou de longue durée⁷⁹, indemnisés ou non, et ce pour un contrat d'au moins 16 heures par semaine, peut se faire rembourser les parts employeur et assuré des cotisations de sécurité sociale par le Fonds pour l'emploi.

Dépenses et bénéficiaires

En 2012, 3.836 personnes ont reçu l'aide pour un total de 16.734.072 EUR, contre 3.610 personnes pour un total de 11.656.978 EUR en 2011. Les dépenses ont donc augmenté de 44% pour à peine 6% de demandeurs en plus⁸⁰.

Graphique 20 : Evolution du nombre de bénéficiaires de l'aide à l'embauche de chômeurs âgés ou de longue durée et des indemnités versées

En EUR (échelle de gauche) et en chiffres absolus (échelle de droite).



Source : ADEM, Rapport annuel 2012.

2.4. Logement

Le Grand-Duché de Luxembourg est devenu, dans le sillage de son succès économique, un pays d'immigration par excellence. Chaque mois, environ 1.000 personnes nouvelles s'ajoutent à la population résidentielle⁸¹, ce qui génère une demande supplémentaire sur le marché du logement.

77 Loi du 8 avril 1982 fixant des mesures spéciales en vue d'assurer le maintien de l'emploi et la compétitivité générale de l'économie (Mémorial A n°24 du 8 avril 1982).

78 Loi du 23 juillet 1993 portant diverses mesures en faveur de l'emploi (Mémorial A n°54 du 28 juillet 1993).

79 Le chômeur doit avoir au moins 30 ans et être inscrit comme demandeur d'emploi depuis au moins 12 mois ; le chômeur doit avoir au moins 40 ans et être inscrit comme demandeur d'emploi depuis 3 mois ; le chômeur doit être âgé de 45 ans accomplis et inscrit comme demandeur d'emploi depuis 1 mois au moins.

80 Calculé à partir des rapports annuels 2011 et 2012 de l'ADEM.

81 Ministère du Logement, Rapport d'activité 2012.

Le marché du logement luxembourgeois fait donc face à un déséquilibre manifeste (tant en ce qui concerne le parc locatif que le parc subventionné et l'accès à la propriété), qui va en s'aggravant et rend problématique l'accès au logement pour de nombreux ménages, en raison notamment des prix élevés, et ce malgré un revenu moyen luxembourgeois parmi les plus élevés d'Europe. Pour réduire, ou tout au moins cesser d'aggraver, ce déséquilibre, diverses mesures et dispositifs ont été implémentés sur le sol national.

Les **aides en capital**, prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, ont pour finalité de soutenir les personnes qui se proposent de construire, d'acquérir, de transformer ou d'améliorer leur logement :

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

En vertu de la législation en vigueur, toutes ces aides sont notamment fonction des revenus et de la composition du ménage.

Les **aides en intérêt** regroupent toutes les subventions et bonifications d'intérêt accordées aux ménages ayant contracté un prêt hypothécaire dans le cadre de l'accession à la propriété.

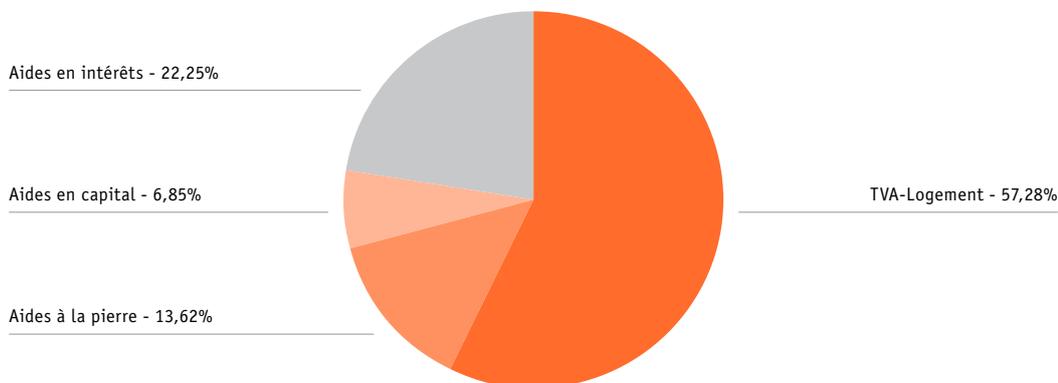
En outre, une faveur fiscale globale en matière de **TVA-Logement** et des **aides à la pierre** ont été créées. En effet, depuis le 1^{er} janvier 1992, le taux normal de la TVA est de 15%. Afin de stimuler la construction de logements, l'Etat soumet la création et la rénovation d'un logement au taux super-réduit de 3%, à condition qu'il soit affecté à des fins d'habitation principale, soit directement dans son propre chef, soit indirectement dans le chef d'un tiers.

Entre 1990 et 2012, l'Etat a accordé 4,3 milliards EUR (dont 390,2 millions EUR en 2012) sous forme d'aides au logement⁸² citées ci-avant, dont :

- 295,9 millions EUR (6,9%) versés sous forme d'aide individuelle en capital, dont 10,9 millions EUR en 2012 ;
- 960,7 millions EUR (22,3%) sous forme d'aide individuelle en intérêts, dont 51,1 millions EUR en 2012 ;
- 588,2 millions EUR (13,6%) sous forme d'aide à la pierre (incluant les paiements aux communes relatifs au pacte logement), dont 87,0 millions EUR en 2012 ;
- 949,3 millions EUR de TVA-Logement remboursée depuis 1992 (dont 38,8 millions EUR en 2012) ;
- 1.524,1 millions EUR au titre de la faveur fiscale provisoire pour la TVA-Logement (depuis l'introduction de ce régime en 2002), dont 202,4 millions EUR en 2012. La faveur fiscale globale en matière de TVA-Logement s'élève donc à 2,8 milliards EUR, soit 57,3% du montant total des aides étatiques.

⁸² Ministère du Logement, Rapport d'activité 2012.

Graphique 21 : Répartition des aides de l'Etat en matière de logement accordées entre 1990 et 2012



Source : Ministère du Logement, Rapport d'activité 2012.

De plus, différentes mesures fiscales ont également été implémentées en vue d'encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation. Par exemple, le crédit d'impôt (« Bëllegen Akt ») prévoit l'introduction d'un abattement pour les personnes physiques désireuses d'acquérir à titre onéreux un logement à des fins d'habitation personnelle (abattement imputé sur un crédit d'impôt de 20.000 EUR), déductible sur les droits d'enregistrement et de transcription.

2.4.1. La TVA-Logement

Description

Alors qu'un système de remboursement partiel de la TVA avait été, au départ, favorisé par l'Etat, l'essor du secteur de la construction et les délais des remboursements qui ne cessaient d'augmenter obligèrent l'Etat à adopter un nouveau système. La loi du 30 juillet 2002⁸³ déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation [...] introduisit un taux super-réduit de 3%, d'application directe, pour la création et la rénovation d'un logement servant d'habitation principale⁸⁴.

Le taux super-réduit de 3% peut être appliqué pour les travaux de création et de rénovation effectués par les corps de métier dans les limites et les conditions fixées par le règlement grand-ducal du 30 juillet 2002⁸⁵ concernant l'application de la taxe sur la valeur ajoutée à l'affectation d'un logement à des fins d'habitation principale et aux travaux de création et de rénovation effectués dans l'intérêt de logements affectés à des fins d'habitation principale et fixant les conditions et modalités d'exécution y relatives, et ce pour les travaux réalisés après le 31 octobre 2002.

Le fournisseur chargé de l'exécution des travaux doit présenter une demande d'application directe du taux super-réduit à l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines pour agrément.

⁸³ Loi 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 et portant modification: 1. de la loi modifiée du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché; 2. de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs; 3. de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu; 4. de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée; 5. de la loi du 6 décembre 1990 portant réforme de certaines dispositions en matière des impôts directs et indirects (Mémorial A n°82 du 1 août 2002).

⁸⁴ Depuis le 1^{er} janvier 1992, le taux normal de la TVA est de 15%.

⁸⁵ Règlement grand-ducal du 30 juillet 2002 concernant l'application de la taxe sur la valeur ajoutée à l'affectation d'un logement à des fins d'habitation principale et aux travaux de création et de rénovation effectués dans l'intérêt de logements affectés à des fins d'habitation principale et fixant les conditions et modalités d'exécution y relatives (Mémorial A n°82 du 1 août 2002).

Le remboursement de la TVA-Logement peut être demandé si le taux de 3% n'a pas été appliqué directement. Il existe cependant quelques conditions à respecter (montant global hors TVA de plus de 3.000 EUR, etc.). Ce remboursement correspond à la différence entre le taux de TVA normal et le taux réduit.

Dépenses et bénéficiaires

Les **montants de la faveur fiscale** de 12% (application directe du taux super-réduit) ont un caractère provisoire puisqu'ils se rapportent aux agréments avisés positivement. En effet, ils correspondent aux montants figurant dans les devis introduits par les fournisseurs, majorés de 10% par l'administration pour tenir compte des imprévus ou aléas de chantier.

Tableau 16 : Nombre d'agréments et montants de la faveur fiscale du régime de l'application directe de 3% dans le domaine de la TVA-Logement

ANNÉE	AGRÉMENTS AVISÉS POSITIVEMENT	FAVEUR FISCALE (12%) (EN EUR)
2002	3.111	19.965.084
2003	25.992	92.503.240
2004	34.811	127.341.779
2005	35.173	138.344.226
2006	39.684	150.601.275
2007	39.681	148.127.814
2008	41.657	151.698.355
2009	42.228	137.475.754
2010	45.029	166.960.947
2011	46.344	188.713.746
2012	46.804	202.352.278
TOTAL	400.514	1.524.084.498

Source : Ministère du Logement, Rapport d'activité 2012.

Le montant des régularisations, c'est-à-dire les recettes de l'Etat lorsque les bénéficiaires doivent restituer en tout ou en partie la faveur fiscale⁸⁶, a sensiblement diminué depuis l'exercice 2007, passant de 17.680.176 EUR à 5.430.926 EUR pour l'exercice 2012. Cette diminution s'explique, notamment, par l'abaissement de la durée d'occupation minimale d'un logement, de 4 à 2 ans, par la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes⁸⁷.

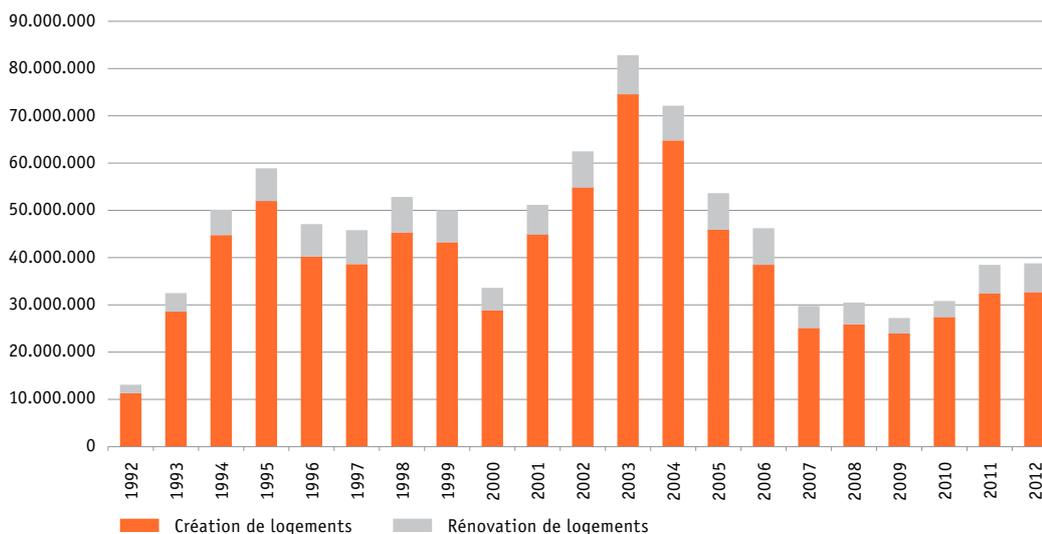
86 L'avantage fiscal est à restituer intégralement avec intérêts au taux légal si le logement est affecté à d'autres fins que l'habitation principale dans un délai de 2 ans à compter du 1^{er} janvier de l'année suivant la fin des travaux. Cette restitution incombe au bénéficiaire de l'avantage fiscal.

87 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 du 27 octobre 2008).

En 2012, le montant des **remboursements** s'élevait à 38.799.552 EUR, dont 32.911.588 EUR pour de nouveaux logements et 5.885.952 EUR pour des rénovations.

Le nombre de demandes reste néanmoins relativement constant : 3.967 en 2012, 4.048 en 2011, 4.043 en 2010 et 4.008 en 2009.

Graphique 22 : Montants de la TVA-Logement remboursés
En EUR.



Source : Ministère du Logement, Rapport d'activité 2012.

2.4.2. Le crédit d'impôt sur les actes notariés (« Bëllegen Akt »)

Description

La loi 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 [...] ⁸⁸ prévoit que tout résident au Luxembourg, lors de la passation de l'acte notarié portant acquisition d'une habitation personnelle ⁸⁹, peut bénéficier d'un crédit d'impôt d'un montant maximal de 20.000 EUR par acquérant, à valoir sur les droits d'enregistrement et de transcription normalement dus. Il peut être utilisé au fur et à mesure, pour d'autres acquisitions, jusqu'à épuisement. L'administration percevra cependant un montant minimal de 100 EUR à titre de droit d'enregistrement ⁹⁰.

Dans le projet de loi n°6336 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager l'amélioration de l'efficacité énergétique dans le domaine du logement ⁹¹ (non encore voté lors de la rédaction de cette publication), le crédit d'impôt sur les actes notariés se trouve scindé en deux

⁸⁸ Loi 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 et portant modification: 1. de la loi modifiée du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché; 2. de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs; 3. de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu; 4. de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée; 5. de la loi du 6 décembre 1990 portant réforme de certaines dispositions en matière des impôts directs et indirects (Mémorial A n°82 du 1 août 2002). Cette loi a été modifiée par la loi du 22 octobre 2008, à avoir le « Pacte logement » (Mémorial A n°59 du 27 octobre 2008).

⁸⁹ En ce qui concerne la nature de l'immeuble destiné à servir d'habitation, la loi prévoit d'accorder la réduction fiscale soit aux places à bâtir situées dans une zone d'habitation, soit aux immeubles destinés à servir d'habitation principale, personnelle et effective à son propriétaire, soit aux dépendances bâties (garages, remises ou granges) ou non bâties (notamment les jardins).

⁹⁰ Le taux normal pour l'acquisition à titre onéreux d'une propriété immobilière s'élève à 7% (6% pour les droits d'enregistrement et 1% pour les droits de transcription).

⁹¹ Projet de loi n°6336 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager l'amélioration de l'efficacité énergétique dans le domaine du logement et portant modification: - 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'habitations; - de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

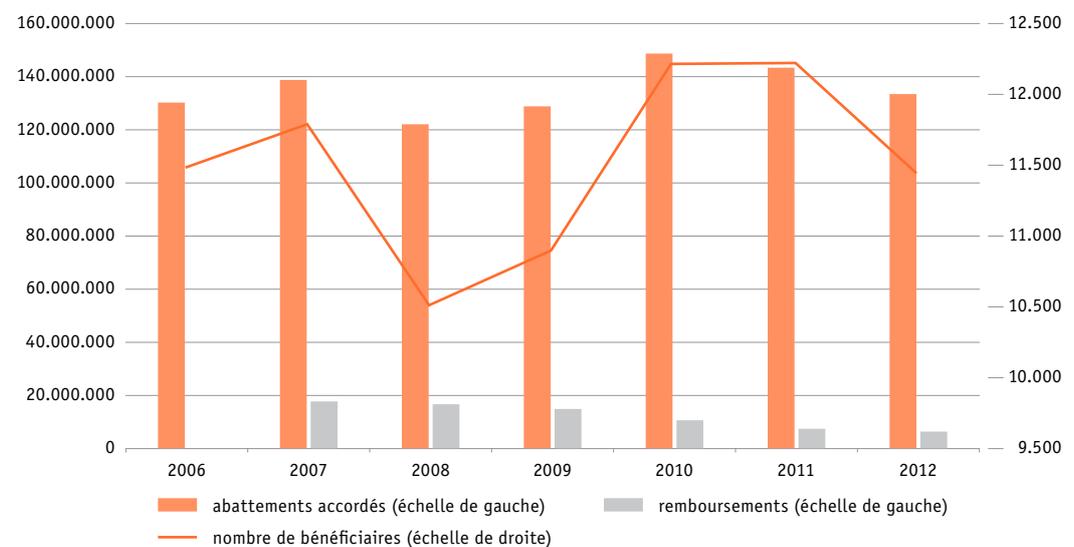
tranches d'un montant de 10.000 EUR chacune. Le bénéfice de la première tranche reste soumis aux conditions existant depuis 2002 et l'acquéreur peut ainsi bénéficier de ce crédit d'impôt pour un montant de 10.000 EUR en dehors de toute condition liée à la performance énergétique de l'immeuble acquis. Par contre, la seconde tranche de 10.000 EUR se trouve dorénavant soumise en tant que « crédit d'impôt énergétique » à de nouvelles conditions relatives à la performance énergétique de l'immeuble acquis.

Aucune condition de fortune, de valeur de l'immeuble, de revenu cadastral, de revenus des acquéreurs n'est actuellement prise en considération.

Dépenses et bénéficiaires

En 2012, 11.462 personnes ont profité de ce crédit d'impôt lors de l'acquisition d'un immeuble et les abattements accordés se sont chiffrés à un montant global de 134.131.779 EUR (contre 144.306.168 EUR en 2011). Rappelons qu'il ne s'agit pas d'une dépense publique, mais plutôt d'une « renonciation » à une recette supplémentaire. Au cours de cette même année, 585 personnes ont remboursé les abattements pour non-accomplissement des conditions imparties par la loi pour un montant global de 6.327.010 EUR⁹².

Graphique 23 : Evolution du nombre de bénéficiaires du crédit d'impôt et des abattements accordés



Source : Ministère du Logement, Rapport d'activité 2012.

2.4.3. La bonification d'intérêt

Description

Introduite en 1991⁹³, la bonification d'intérêt est destinée aux personnes résidant au Luxembourg, ayant au moins un enfant à charge⁹⁴ et ayant contracté un prêt hypothécaire en vue de la construction, de l'acquisition ou de l'amélioration d'un logement d'habitation principale.

Elle est calculée de façon à réduire le taux d'intérêt débiteur de 0,75 % par enfant à charge, conformément au règlement grand-ducal modifié du 5 mai 2011⁹⁵.

La bonification d'intérêt étant placée dans l'optique familiale, elle n'est liée à aucune condition de revenu ou de fortune.

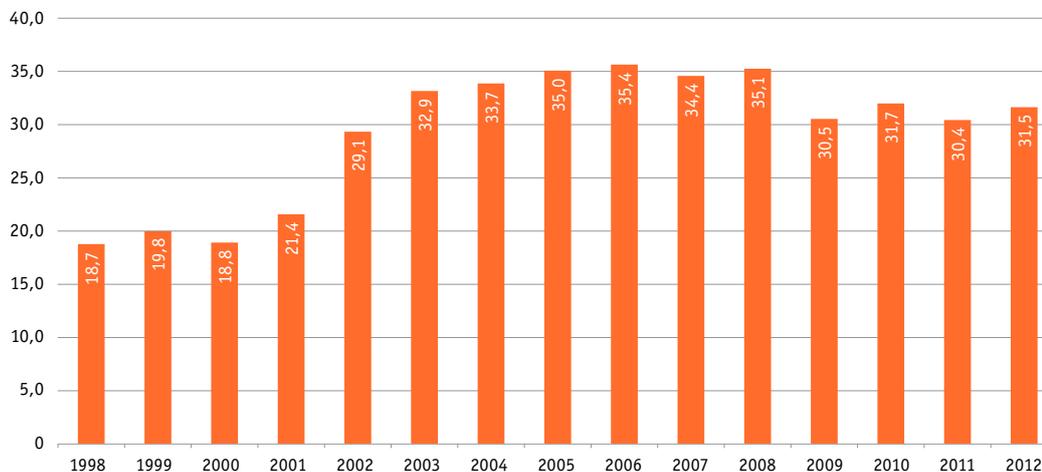
Dépenses et bénéficiaires

Le prêt ne peut pas dépasser 175.000 EUR et ce montant est fixé à 50.000 EUR pour les prêts contractés en vue de la promotion et l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des sources d'énergies renouvelables.

En 2012, 308.313 bonifications d'intérêt ont été accordées pour un montant total de 31,5 millions EUR, ce qui représente quelque 2,6 millions EUR par mois et une légère augmentation de 3,7% par rapport à 2011.

Graphique 24 : Bonifications d'intérêt accordées

En millions EUR.



Source : Ministère du Logement, Rapport d'activité 2012.

Dans son discours sur l'état de la nation de 2013, le Premier Ministre a indiqué la volonté du gouvernement de supprimer la bonification d'intérêt pour les nouveaux bénéficiaires, en raison de l'introduction d'une subvention de loyer. La bonification d'intérêt reste toutefois d'application pour toutes les personnes qui sont propriétaires avant la mise en vigueur de la nouvelle loi relative à la promotion du logement et de l'habitat durables⁹⁶.

⁹³ La bonification d'intérêt est introduite par la loi du 21 décembre 1990 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1991 (Mémorial A n°71 du 21 décembre 1990) et le règlement grand-ducal du 17 juin 1991 fixant les dispositions relatives au bénéfice de la bonification d'intérêt en vue de la construction, de l'acquisition ou de l'amélioration d'un logement prévue par l'article 14bis de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (Mémorial A n°43 du 12 juillet 1991).

⁹⁴ Les avantages pour enfants dans la subvention d'intérêt sont imputés sur la bonification d'intérêt.

⁹⁵ Règlement grand-ducal du 5 mai 2011 fixant les mesures d'exécution relatives aux aides individuelles au logement promouvant l'accès à la propriété et prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (Mémorial A n°92 du 12 mai 2011).

⁹⁶ Projet de loi n°6583 relatif à la promotion du logement et de l'habitat durables.

Partie III : Pistes de réflexion, propositions et recommandations

1. L'exportabilité des transferts sociaux

L'encadrement européen, et la jurisprudence de la Cour de Justice européenne (CJE), prévoient certaines règles générales dans le domaine de l'exportabilité des transferts sociaux. Ceci concerne, dans le cas luxembourgeois, notamment les transferts auxquels pourraient prétendre, ou non, les travailleurs frontaliers.

Ainsi, l'article 45 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) proscrit de plein droit toute discrimination fondée sur la nationalité entre les travailleurs des Etats membres en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail (discrimination dite « directe »).

L'article 7 du règlement européen n°1612/68 relatif à la libre circulation des travailleurs⁹⁷, quant à lui, dispose qu'un travailleur ressortissant d'un Etat membre ne peut, sur le territoire des autres Etats membres, être, en raison de sa nationalité, traité différemment des travailleurs nationaux, pour toutes conditions d'emploi et de travail, en matière de rémunération, de licenciement, de réintégration professionnelle ou de réemploi. Ainsi, il y bénéficie en principe des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux.

L'article 7, paragraphe 2, du règlement n°1612/68 serait ainsi « *l'expression particulière, dans le domaine spécifique de l'octroi d'avantages sociaux, de la règle d'égalité de traitement consacrée à l'article 45 (...) TFUE et doit être interprétée de la même façon que cette dernière disposition* »⁹⁸. Cette disposition bénéficie indifféremment tant aux travailleurs migrants résidant dans un Etat membre d'accueil qu'aux travailleurs frontaliers⁹⁹. L'égalité de traitement énoncée à l'article 7 du règlement n° 1612/68 vise également à empêcher les discriminations opérées au détriment des descendants à charge du travailleur.

Par ailleurs, selon une jurisprudence constante, le principe d'égalité de traitement inscrit tant à l'article 45 TFUE qu'à l'article 7 du règlement n°1612/68 prohibe non seulement les discriminations ostensibles (« directes »), fondées sur la nationalité, mais encore (par principe) toutes formes dissimulées de discrimination (« indirectes ») qui, par application d'autres critères de distinction, aboutissent, de facto, au même résultat.

Au vu de ce qui précède, à partir du moment où un transfert doit être considéré comme un avantage fiscal ou social, il ne peut, *a priori*, y avoir des limites quant à son exportabilité. Toutefois, il existe plusieurs cas de figure permettant, tout de même, d'invoquer des limites quant à l'exportabilité desdits avantages.

La Chambre de Commerce note d'emblée que toute discrimination directe, c'est-à-dire un traitement différent eu égard au critère de la nationalité, est proscrit de plein droit par le TFUE. Ainsi, des exceptions à l'exportabilité des aides sociales et fiscales ne peuvent, le cas échéant, qu'être envisagées dans le seul cas de figure d'une discrimination indirecte. En effet, d'après la

⁹⁷ Règlement (CEE) n°1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté.

⁹⁸ Arrêt du 11 septembre 2007, Hendrix, C287/05, Rec. p. I6909, point 53.

⁹⁹ Arrêts du 18 juillet 2007, Geven, C-213/05, Rec. p. I-6347, point 15, et du 14 juin 2012, Commission/Pays-Bas, C-542/09, non encore publié au Recueil, point 33.

jurisprudence européenne, le principe d'égalité de traitement prohibe *a priori* toutes les formes dissimulées de discrimination qui, par application d'autres critères de distinction que ceux fondés sur la nationalité, aboutissent en fait au même résultat. Une différence de traitement pourrait néanmoins être justifiée si elle se fondait sur des considérations objectives indépendantes de la nationalité des personnes concernées et proportionnées à l'objectif légitimement poursuivi par le droit national.

Une distinction fondée non pas sur la nationalité, mais sur la résidence (« condition de résidence ») risque de jouer principalement au détriment des ressortissants étrangers, dans la mesure où les non-résidents sont le plus souvent des non-nationaux. Dans ce contexte, il est indifférent que la mesure en cause affecte, le cas échéant, aussi bien les ressortissants nationaux n'étant pas en mesure de respecter un tel critère que les ressortissants étrangers. Pour qu'une mesure puisse être qualifiée d'indirectement discriminatoire, il n'est pas nécessaire qu'elle ait pour effet de favoriser l'ensemble des ressortissants nationaux ou de ne défavoriser que les seuls ressortissants des autres Etats membres, à l'exclusion des nationaux¹⁰⁰.

Se situant dans une logique du cas par cas, la suite de ce raisonnement peut être effectuée à l'aune de la récente discussion autour des aides financières pour études supérieures¹⁰¹. L'inégalité de traitement résultait, dans ce cas, du fait qu'une condition de résidence était exigée par l'Etat luxembourgeois des étudiants enfants de travailleurs frontaliers pour qu'ils puissent bénéficier de l'aide afférente. La Cour a jugé que cet état de fait constituait « *une discrimination indirecte, en principe prohibée, à moins qu'elle ne soit objectivement justifiée* ». Pour être justifiée, elle doit être propre à garantir la réalisation d'un objectif légitime et ne pas aller au-delà (« proportionnalité ») de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

Afin de justifier le traitement différencié des travailleurs frontaliers en ce qui concerne l'octroi de l'aide financière études supérieures, le gouvernement luxembourgeois a invoqué deux arguments, l'un, d'ordre budgétaire, l'autre, d'ordre social¹⁰².

Toutefois, la CJE a jugé que le fait d'« *admettre que des considérations d'ordre budgétaire puissent justifier une différence de traitement entre travailleurs migrants et travailleurs nationaux impliquerait que l'application et la portée d'une règle aussi fondamentale du droit de l'Union que le principe de non-discrimination en raison de la nationalité puissent varier, dans le temps et dans l'espace, selon l'état des finances publiques des Etats membres* ». Ainsi, il peut être conclu de ce qui précède que des « contraintes budgétaires » ne peuvent pas être invoquées afin de justifier objectivement une discrimination indirecte.

Pour ce qui est de l'objectif social, la CJE a estimé, dans le cas de figure précis des aides financières pour études supérieures, qu'une « *action entreprise par un Etat membre afin d'assurer un niveau élevé de formation de sa population résidente et de promouvoir le développement de son économie poursuit un objectif légitime susceptible de justifier une discrimination indirecte sur la base de la nationalité* ».

Ainsi, l'objectif social pourrait *a priori* constituer un argument légitime afin de « justifier » une discrimination indirecte. Or, encore faut-il que l'objectif soit proportionnel. En d'autres termes, la preuve quant au caractère approprié, dans ce cas de la condition de résidence invoquée et constitutive d'une discrimination indirecte, doit encore être apportée.

Aux yeux de la CJE « *les travailleurs frontaliers présentent non seulement un lien avec la société luxembourgeoise, mais ils sont intégrés dans celle-ci, à travers l'emploi qu'ils exercent au Luxembourg. Dès lors qu'un tel lien existe, une condition de résidence ne serait ni nécessaire ni appropriée pour*

¹⁰⁰ Cf. arrêts du 16 janvier 2003, Commission/Italie, C-388/01, Rec. p. I-721, point 14; Commission/Pays-Bas, précité, point 38, et du 28 juin 2012, Erny, C172/11, non encore publié au Recueil, point 41.

¹⁰¹ Arrêt du 20 juin 2013, C-20/12, Giersch et autres contre Etat du Grand-Duché de Luxembourg.

¹⁰² A noter encore que le Luxembourg a défendu la thèse que les aides financières pour études supérieures n'étaient pas à considérer comme un « avantage social ». Toutefois, la CJE a jugé que le dispositif en question constituait bien une aide sociale.

assurer que les enfants de tels travailleurs, dont les études supérieures seraient financées au moyen de l'aide financière (...) entretiennent un lien étroit avec l'Etat membre octroyant cette aide ».

La CJE a déjà jugé dans ce contexte que les travailleurs migrants et frontaliers, dès lors qu'ils ont accédé au marché du travail d'un Etat membre, ont, en principe, créé un lien d'intégration suffisant dans la société de cet Etat leur permettant d'y bénéficier du principe d'égalité de traitement par rapport, respectivement, aux travailleurs nationaux et aux travailleurs résidents. Le lien d'intégration résulte notamment du fait que, avec les contributions fiscales qu'ils payent dans l'Etat membre d'accueil en vertu de l'activité salariée qu'ils y exercent, les travailleurs migrants et frontaliers contribuent aussi au financement des politiques sociales de cet Etat¹⁰³.

Toutefois, il y aurait lieu de constater, s'agissant notamment des travailleurs frontaliers, que la Cour a admis certains motifs de justification en ce qui concerne des réglementations établissant une distinction entre résidents et non-résidents exerçant une activité professionnelle dans l'Etat concerné, selon leur degré d'intégration dans la société de cet Etat membre ou leur lien de rattachement à celle-ci¹⁰⁴.

A cet égard, la CJE relève que le travailleur frontalier n'est pas toujours intégré dans l'Etat d'emploi de la même manière que l'est un travailleur résidant dans cet Etat. La Cour a déjà admis qu'une condition de résidence peut être disproportionnée si elle présente un caractère trop exclusif en ce qu'elle privilégie indûment un élément qui n'est pas nécessairement représentatif du degré réel et effectif de rattachement, à l'exclusion de tout autre élément représentatif¹⁰⁵.

A cet égard, aux yeux de la CJE, le régime d'aide financière présente toutefois un caractère trop exclusif. En effet, en imposant une condition de résidence préalable de l'étudiant sur le territoire de l'Etat membre concerné, la loi relative à l'aide financière privilégie un élément qui n'est pas nécessairement le seul élément représentatif du degré réel de rattachement de l'intéressé à cet Etat membre. En effet, il paraît possible qu'un rattachement suffisant de l'étudiant au Grand-Duché de Luxembourg permettant de conclure à une telle probabilité découle également du fait que cet étudiant réside seul ou avec ses parents dans un Etat membre frontalier du Grand-Duché de Luxembourg et que, depuis une durée significative, ses parents travaillent au Luxembourg et vivent à proximité de ce dernier Etat membre. La loi du 19 juillet 2013, modifiant la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures, stipule qu' « *un étudiant ne résidant pas au Grand-Duché de Luxembourg pourra également bénéficier de l'aide financière pour études supérieures, à condition qu'il soit enfant d'un travailleur salarié-ressortissant de l'Union européenne ou d'un autre Etat partie à l'Accord sur l'espace économique européen ou de la Confédération suisse employé au Luxembourg et que ce travailleur ait été employé au Luxembourg pendant une durée ininterrompue d'au moins cinq ans au moment de la demande de l'aide financière pour études supérieures par l'étudiant [...]* »¹⁰⁶.

103 Cf. l'arrêt du 13 décembre 2012, C-379/11, Caves Krier Frères, non encore publié au Recueil, point 53.

104 Cf. les arrêts précités Hartmann, points 35 et 36 ; Geven, point 26, et Hendrix, points 54 et 55.

105 Cf. les arrêts du 23 octobre 2007, Morgan et Bucher, C-11/06 et C-12/06, Rec. p. I-9161, point 46 et jurisprudence citée, ainsi que du 21 juillet 2011, Stewart, C-503/09, non encore publié au Recueil, point 95 et jurisprudence citée.

106 Loi du 19 juillet 2013 modifiant la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures (Mémorial A n°132 du 25 juillet 2013).

2. Des recommandations à la hauteur des enjeux

La réalisation d'une matrice compilant et caractérisant une sélection de transferts sociaux a permis à la Chambre de Commerce de constater certaines lacunes, problèmes, ou incohérences.

Au Luxembourg, certaines dépenses du système de sécurité sociale ne peuvent être abrogées en raison des caractéristiques structurelles du pays. En effet, le Grand-Duché présente, par exemple, un important déséquilibre sur son marché du logement, rendant difficile l'accès à la propriété, et ce malgré des salaires luxembourgeois élevés. Par conséquent, l'Etat intervient, *via* différentes aides et subventions, pour limiter le taux d'effort des ménages en termes de logement. Alors que ces aides paraissent difficilement supprimables dans la situation actuelle, régler à la racine le problème du manque d'un nombre suffisant de logements (sociaux) abordables au Luxembourg - c'est-à-dire s'assurer que l'offre puisse suivre la demande attisée par les aides publiques au logement - permettrait sans doute de réduire les dépenses publiques sociales.

De plus, il existe des interconnexions indéniables entre les différents transferts : des économies dans une catégorie de transferts sociaux (par exemple, l'indemnité de chômage) peuvent induire des augmentations dans une autre catégorie (par exemple, le RMG).

Par conséquent, la Chambre de Commerce présente ci-après des pistes de réflexion visant à susciter la discussion et à aider le Luxembourg à relever les défis auxquels il est confronté en matière de prestations sociales. Quatre thématiques ont été délimitées, ces dernières correspondant à des objectifs majeurs vers lesquels une réforme du cadre relatif aux transferts sociaux doit tendre.

2.1. Pour une architecture simple et cohérente des transferts sociaux

L'architecture actuelle en termes de transferts, allocations et aides sociales et familiales ressemble à une mosaïque, avec une multitude de transferts hétéroclites, disparates et parfois de faible envergure, qui ont tendance à s'accumuler et à se démultiplier au fil du temps.

Regrouper les transferts selon le principe : « un besoin = une aide »

Une recommandation phare de la Chambre de Commerce est le regroupement du « méli-mélo » de transferts en quelques grandes familles d'instruments répondant à des objectifs clairement identifiés et mesurables.

Chaque besoin doit être comblé par un seul transfert ou une seule dépense, afin de réduire le caractère atomisé de l'ensemble des aides de protection sociale luxembourgeoise. Le système gagnerait en transparence et les coûts administratifs de délivrance des aides pourraient être réduits, et ce via la réalisation d'économies d'échelle. Un fardeau administratif complémentaire est souvent injustifiable par rapport aux finalités recherchées.

Les **aides individuelles au logement** soutenant l'accès à la propriété ou à la location devraient être regroupées afin de créer un « chèque logement¹⁰⁷ », dégressif et remis au ménage dont les revenus sont inférieurs à 5 fois le SSM. Les aides, dont le but est d'encourager l'amélioration des performances énergétiques des habitations, visant les ménages déjà propriétaires, doivent faire l'objet d'un regroupement distinct.

107 Voir également ci-après la recommandation s'attardant sur les allocations familiales.

Abolir ou regrouper les transferts dont les coûts administratifs sont plus élevés que les montants distribués

Lors de la réalisation de sa matrice, la Chambre de Commerce a pu constater que de nombreux transferts ne profitent qu'à un nombre (très) limité de bénéficiaires (par exemple, en 2012, 1 bénéficiaire de la prime pour aménagements spéciaux revenant aux personnes à mobilité réduite; 5 bénéficiaires du crédit-taudis ; etc.).

Par conséquent, elle craint que les coûts administratifs liés au traitement des dossiers et au paiement des aides soient relativement lourds par rapport à l'ampleur des sommes versées, qui s'avèrent, parfois, modestes.

S'il y a lieu de conserver ce type de transferts (conclusion qui doit être tirée suite à une analyse rigoureuse identifiant les besoins sous-jacents), il est alors souhaitable de combiner ces derniers avec d'autres aides versées au même bénéficiaire pour éviter tous frais administratifs prohibitifs.

Réaliser une radiographie de l'ensemble des transferts existants avant l'introduction d'un nouveau transfert

A l'introduction d'un nouveau transfert, le soin est rarement pris de remettre en question les instruments déjà existants. Il en ressort une architecture difficilement intelligible, et dont les objectifs fondamentaux, à un niveau agrégé, paraissent diffus, voire confus.

La Chambre de Commerce plaide pour la réalisation d'une radiographie de l'ensemble des aides et transferts existants, et ce afin d'en évaluer l'efficacité et la nécessité, le besoin à combler ayant peut-être disparu. Avant l'introduction d'un nouveau transfert, le maintien d'instruments déjà existants doit donc être remis en question pour assurer une cohérence d'ensemble du maintien d'une architecture cohérente et compréhensible. Les transferts sociaux ne peuvent être considérés comme permanents ou comme des droits acquis.

A l'instar de la politique dite « *zero based budgeting* », à savoir une approche qui a pour objectif d'allouer les ressources financières de manière la plus efficace en « repensant » systématiquement chaque dépense et qui s'oppose à la procédure budgétaire traditionnelle consistant à considérer implicitement comme « acquises » les dépenses de l'année antérieure et des les ajuster simplement de manière incrémentale, il faudrait viser une politique sociale « à base zéro ». Un tel exercice pourrait être mené, sous forme de radiographie, pour l'ensemble des transferts existants. Par la suite, et après la mise en œuvre des enseignements qui en découleraient, à chaque extension ou introduction d'une nouvelle aide ou d'un nouveau transfert, l'analyse devrait être refaite partiellement afin de garantir une efficacité et une cohérence systémiques.

2.2. Pour une gouvernance optimisée

Accroître la transparence des politiques sociales

La réalisation de la matrice a permis à la Chambre de Commerce de constater le manque de transparence, de disponibilité de données et d'informations administratives claires, précises et cohérentes en ce qui concerne les transferts et les aides au Luxembourg.

D'une part, il importe donc d'améliorer la communication autour de ces aides afin de faciliter la tâche des demandeurs mais également des administrations qui seront, dès lors, moins sollicitées.

D'autre part, dans ce contexte de « mieux communiquer », la Chambre de Commerce souhaite que le coût des différentes politiques familiales et sociales soit davantage transparent, et soit dûment publié y compris aux bénéficiaires, afin de pouvoir juger si les dépenses occasionnées sont justifiées par l'atteinte d'objectifs dûment articulés.

Améliorer les interconnexions entre les organismes de sécurité sociale

Le Luxembourg doit viser un système d'allocation transparent et simple, excluant des situations de cumul. Par conséquent, une meilleure interconnexion entre les organismes de sécurité sociale doit être implémentée afin que les administrations puissent détecter aisément des abus et mettre fin instantanément à des pratiques frauduleuses. Par conséquent, un échange d'informations accru entre les acteurs est indispensable, et la création d'un fichier compilant, pour chaque ménage, l'ensemble des aides perçues pourrait être envisagée.

Un premier pas vers la création de ce dernier doit être le croisement des données des administrations de protection sociale (par exemple la CNPF, l'IGSS, etc.) et de l'administration fiscale. Par exemple, l'information sur les revenus serait automatiquement envoyée à la Caisse nationale des prestations familiales qui adapterait le niveau des prestations familiales en conséquence. Ce circuit intégré permettrait de mieux gérer les droits et de détecter des situations d'erreur ou de fraude.

Toutefois, cette amélioration des connexions, l'échange d'informations ou la lutte contre les fraudes doivent être conciliés avec d'autres objectifs, potentiellement contradictoires, comme la simplification administrative ou le traitement rapide des dossiers.

La Chambre de Commerce recommande en outre la réalisation d'un audit externe permettant de juger si certains organismes (décrits au 4^e chapitre de la partie I) ne pourraient pas être regroupés ou fusionnés. En effet, le caractère atomisé des transferts sociaux est reproduit, aux yeux de la Chambre de Commerce, au niveau des organismes compétents. Des gains d'efficacité substantiels pourraient sans doute être réalisés en regroupant et réduisant (fortement) les organismes compétents ; réduisant de surcroît la nécessité de flux d'informations entre ces derniers. Une centralisation accrue de la politique sociale et familiale luxembourgeoise permettrait en outre un meilleur ciblage de cette dernière, en réduisant son caractère diffus et dispersé. Les « traditions administratives » ou des justifications faisant référence aux habitudes historiques ne peuvent pas justifier une inaction dans ce dossier important.

2.3. Pour des aides répondant aux objectifs déterminés

Revoir les transferts qui constituent des pièges à l'inactivité

Il est primordial de revoir les dispositions relatives aux transferts sociaux qui s'opposent à la réalisation d'autres objectifs, en termes de taux d'emploi notamment. Au minimum, les prestations doivent avoir un caractère dégressif pour minimiser leur impact sur les incitations au travail.

Le dispositif de **revenu minimum garanti (RMG)** réduit fortement les incitations au travail. En effet, les personnes qui bénéficient de l'allocation complémentaire du RMG ont droit à la gratuité des transports en commun sur tout le territoire, à une bonification loyer et à une allocation de vie chère. Or, lorsque les revenus augmentent et dépassent les seuils du salaire social minimum (SSM), ces avantages ne sont plus accordés. Cette « perte de revenu » qui semble aller de pair avec l'augmentation du salaire et des heures prestées s'explique par le fait que l'allocation complémentaire est exonérée d'impôts et de charges sociales liées à la pension. Aux yeux de la Chambre de Commerce, une telle situation porte gravement préjudice à la motivation au travail des travailleurs peu qualifiés et, partant, est très peu incitatrice quant à la réintégration des bénéficiaires au marché du travail. Conjugué à la forte concurrence des travailleurs frontaliers et à d'autres carences des politiques du marché du travail, ce mécanisme crée un cercle vicieux d'inactivité, qui accroît facilement la dépendance à l'égard des aides sociales.

Le problème des incitations à travailler est particulièrement prononcé pour les plus jeunes et les plus âgés dont le taux d'activité est faible et qui bénéficient en outre d'un dispositif d'assurance chômage généreux. Il pourrait être doublement avantageux, tant en termes de cohésion sociale que d'accroissement de l'offre de main-d'œuvre, d'adopter un système de compléments de revenus d'activité plus importants et mieux conçus favorisant l'emploi des travailleurs faiblement, voire même pas du tout, qualifiés. Une réforme de cette nature devrait être conçue de façon à augmenter les gains nets tirés d'un supplément de travail, tout en poursuivant parallèlement le renforcement des politiques d'activation et l'amélioration de la formation¹⁰⁸. La Chambre de Commerce estime ainsi que les autorités publiques devraient réorienter les moyens d'actions du Fonds pour l'emploi, et ce notamment en privilégiant la subvention du travail au financement intégral de l'inactivité.

En sus, l'abolition de **l'allocation d'éducation** s'impose dans la mesure où cet instrument est contraire à la politique sous-jacente à la stratégie Europe 2020, qui consiste à soutenir et à promouvoir davantage la participation des femmes au marché du travail.

Dans le domaine particulier du **congé parental**, il faut veiller à ce que la générosité du système national n'entraîne pas d'incohérences avec d'autres objectifs politiques visés. Pour cette raison, la Chambre de Commerce propose d'aligner la durée du congé parental sur le standard européen en la matière (4 mois au lieu de 6 mois).

De surcroît, l'indemnité mensuelle accordée au Luxembourg paraît particulièrement élevée en comparaison européenne, étant actuellement fixée à 1.778,3 EUR bruts (1.710,9 EUR nets). En France, par exemple, l'indemnité mensuelle régulière est de 572,8 EUR nets¹⁰⁹, alors qu'en Belgique, elle équivaut à 786,8 EUR bruts, soit 707,1 EUR nets¹¹⁰.

Introduire de nouveaux critères en ce qui concerne les aides financières pour études supérieures

Le 20 juin 2013, la Cour de Justice européenne (CJE) a déclaré qu' « [...] une législation [...] qui subordonne l'octroi d'une aide financière aux études supérieures à une condition de résidence de l'étudiant et instaure une différence de traitement entre les résidents et les non-résidents de cet Etat membre qui sont des enfants de travailleurs frontaliers exerçant une activité dans cet Etat membre, va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif légitime visant à augmenter le nombre des diplômés de l'enseignement supérieur au sein de la population résidente, afin de promouvoir le développement de l'économie nationale »¹¹¹.

La Cour de Justice européenne a émis l'idée, dans son jugement, que l'aide soit octroyée (tant aux enfants de travailleurs résidents que frontaliers) sous forme de prêt, dont le remboursement serait abandonné à la condition que l'étudiant qui en bénéficie revienne au Luxembourg après avoir achevé ses études à l'étranger, pour y travailler. Cette approche pourrait permettre d'atteindre l'objectif poursuivi, sans léser les enfants de travailleurs transfrontaliers. En ce qui concerne, par ailleurs, le risque d'un cumul avec l'allocation d'une aide financière équivalente qui serait versée dans l'Etat membre dans lequel l'étudiant réside, seul ou avec ses parents, il pourrait être évité par la prise en compte d'une telle allocation pour l'octroi de l'aide versée par l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg.

Afin d'éviter le risque de voir apparaître un « tourisme des bourses d'études », et de s'assurer que le travailleur frontalier contribuable et cotisant au Luxembourg présente des liens suffisants avec la société luxembourgeoise, il pourrait être envisagé de subordonner l'octroi de l'aide financière

¹⁰⁸ OCDE, Etudes économiques de l'OCDE sur le Luxembourg, décembre 2012.

¹⁰⁹ Source : www.service-public.fr.

¹¹⁰ Source : ONEM (Office national de l'emploi).

¹¹¹ Arrêt de la Cour de Justice européenne du 20 juin 2013 dans l'affaire C-20/12.

à la condition que le travailleur frontalier, parent de l'étudiant ne résidant pas au Luxembourg, ait travaillé dans cet Etat membre pendant une période minimale déterminée. La durée de cinq ans est citée par le récent arrêt de la CJE.

Ainsi, la Chambre de Commerce est d'avis qu'il convient de n'appliquer les dispositions de la loi du 19 juillet 2013 modifiant la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures précitée que pour la seule année académique 2013-2014 et de réformer le système de manière définitive en amont du début de l'année académique subséquente.

Une alternative pour réduire le coût total du système tout en augmentant sa sélectivité serait, selon la Chambre de Commerce, de réintégrer un critère de revenus des parents. Ainsi, ce système, davantage sélectif, permettrait de réduire les montants alloués aux enfants provenant de ménages aisés, tout en accordant des bourses plus généreuses aux enfants provenant de familles aux revenus plus modestes.

2.4. Pour davantage de sélectivité sociale

Alors qu'une ré-articulation de la politique en matière de sélectivité sociale a été annoncée dans le programme gouvernemental de 2009, qui dispose qu' « *au niveau des transferts sociaux, l'objectif à moyen terme sera de freiner la croissance des dépenses en y introduisant davantage de sélectivité sociale. Les subsides et abattements fiscaux seront [quant à eux] réexaminés quant à leur finalité et leur impact fiscal et social* », la Chambre de Commerce remarque qu'aucun projet de réforme concret n'a été initié depuis lors. Même si elle prend bonne note de quelques déclarations d'intention à cet égard, elle déplore donc l'absence d'un débat d'orientation et fondamental. Qui plus est, la sélectivité sociale était la grande absente des dernières déclarations sur l'état de la nation ; la preuve, aux yeux de la Chambre de Commerce, que l'importance de ce dossier n'est qu'insuffisamment thématifiée et valorisée, et ce malgré sa contribution de premier ordre en matière de revalorisation du travail, de lutte contre l'exposition à la pauvreté et à la résorption du déficit structurel et inquiétant des finances publiques.

Introduire des critères de revenus

En termes de transferts sociaux, les pouvoirs publics utilisent souvent les prestations universelles, notamment pour ce qui est des aides aux familles. Il s'ensuit des coûts élevés, encourus parfois pour aider des ménages déjà aisés. Ces dispositifs sont essentiellement destinés à remédier à des « problèmes sociaux » spécifiques, et leur principale finalité n'est pas redistributive. En conséquence, la progressivité des transferts en espèces est relativement faible.

Les prestations sous conditions de ressources pourraient être conçues de manière à ne pas créer un engrenage de la pauvreté et à minimiser le risque de distorsions en n'étant déduites que progressivement, à mesure que les revenus marchands s'accroissent.

Ainsi, la Chambre de Commerce propose une redéfinition structurelle de la politique sociale luxembourgeoise. En effet, le modèle social actuel est souvent qualifié « d'arrosoir social » dans la mesure où nombre de transferts sociaux ont lieu indépendamment de la situation financière des ménages bénéficiaires et, partant, ne contribuent pas à baisser les écarts de revenus entre les ménages. Même si les transferts sociaux permettent de réduire le taux de pauvreté pour atteindre 13,6% de la population en 2011, force est de constater que ce taux n'a pas baissé depuis environ 15 ans (11% en 1996). Ainsi, 15 ans de politique familiale et sociale parmi les plus généreuses du monde n'ont pas réussi à faire baisser le taux de pauvreté.

Selon la Chambre de Commerce, il serait opportun de redéfinir les conditions d'accessibilité à certains transferts sociaux (par exemple le boni pour enfant) en fonction du revenu disponible

du ménage bénéficiaire : le revenu médian¹¹² pouvant servir d'étalon pour jauger la nécessité et l'accès au bénéfice de certaines prestations, voire pour moduler certains paiements en la matière.

Dans le cadre de son avis budgétaire 2010¹¹³, la Chambre de Commerce avait procédé à une série de calculs au niveau de certains transferts sociaux, et notamment le forfait d'éducation, l'allocation d'éducation et les allocations familiales, en vertu desquels une économie annuelle de quelque 100 millions EUR pourrait être atteinte tout en modulant ces transferts en fonction du revenu disponible du ménage exprimé par rapport au revenu médian (sans préjudice à l'abolition pure et simple du forfait d'éducation et sans préjudice aux recommandations infra en matière d'allocations familiales).

En ce qui concerne les prestations en nature, une importante marge d'amélioration pour mieux cibler ces dernières est possible. S'agissant notamment du logement social, aucun seuil de revenu n'est fixé et les loyers sont inférieurs aux prix du marché même pour certains locataires gagnant plus que le revenu médian. Le remplacement du système actuel par des aides soumises à des conditions de ressources rendrait la politique du logement plus équitable.

Réduction des abattements fiscaux et des bonifications d'impôts pas sélectifs

Les subsides, les bonifications et les abattements fiscaux doivent être réexaminés quant à leur finalité et leur impact fiscal et social.

En termes **d'aides au logement**, l'OCDE¹¹⁴ estime que le système étendu de dépenses fiscalement déductibles réduit l'assiette d'imposition et risque d'altérer la progressivité puisqu'un grand nombre d'abattements fiscaux sont liés à l'achat d'une habitation, ce qui nécessite un investissement conséquent et donc, profite davantage à des personnes aux revenus moyens. Dans le même ordre d'idées, le faible taux effectif d'imposition des biens immobiliers avantage les ménages fortunés qui ont davantage de chances d'accéder à la propriété et d'occuper des logements coûteux. De plus, le fait de soutenir la demande de logement à l'aide d'abattements fiscaux malgré la rigidité de l'offre a également des effets indésirables sur les prix de l'immobilier.

S'agissant du crédit d'impôt sur les actes notariés (« Bëllegen Akt »), la Chambre de Commerce rappelle qu'elle avait salué, dans son avis relatif au projet de loi n°6166 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique¹¹⁵, la volonté du législateur de lier le bénéfice d'un crédit d'impôt sur les droits d'enregistrement et de transcription d'actes d'acquisition d'immeubles servant à des fins d'habitation principale et personnelle aux revenus de l'acquéreur, et ce en vue d'une « sélectivité sociale » accrue. Le projet de loi n°6166 proposait en effet que l'abattement sur les droits d'enregistrement et de transcription dus en cas d'acquisition de la résidence principale, plafonné à 20.000 EUR par contribuable, ne soit accordé qu'aux personnes dont le revenu imposable annuel ne dépasse pas 35.000 EUR pour les célibataires et 60.000 EUR pour les personnes mariées ou liées par un partenariat, ces seuils étant augmentés de 5.000 EUR par enfant à charge. La Chambre de Commerce soutenait l'instauration d'un seuil de revenu retenu pour un acquéreur seul (35.000 EUR), proche du revenu médian, tout en estimant qu'en cas de cumul de revenus (mariage, partenariat), le montant en question devrait être doublé (70.000 EUR au lieu de 60.000 EUR). Or, cette mesure n'a finalement pas vu le jour, ce que la Chambre de Commerce regrette.

¹¹² Revenu disponible médian par équivalent adulte en 2011 : 2.712 EUR.

¹¹³ Se référer à l'annexe 1.

¹¹⁴ OCDE, Etudes économiques de l'OCDE Luxembourg, décembre 2012.

¹¹⁵ Projet de loi n° 6166 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique et portant 1. modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu; 2. modification de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet; 3. introduction d'une contribution de crise; 4. modification 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.

Le projet de loi n°6336 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager l'amélioration de l'efficacité énergétique dans le domaine du logement (cité ci-avant) présente au moins partiellement l'avantage de mettre en œuvre une certaine « sélectivité environnementale », qui va dans le sens d'une politique cohérente en matière de développement durable. Le crédit d'impôt tel qu'il existe aujourd'hui n'est ni socialement sélectif, ni ne l'est-il du point de vue écologique. Bien que la préférence de la Chambre de Commerce se focalise sur une plus grande sélectivité sociale, la solution proposée par le projet de loi sous avis est la solution « *second best* » et est au moins pertinente d'un point de vue écologique et permet sans doute d'accélérer le développement du secteur des écotecnologies et de baisser les émissions luxembourgeoises de gaz à effets de serre.

S'agissant du taux de **TVA super-réduit de 3%** pour la création et la rénovation d'un logement servant d'habitation principale, la Chambre de Commerce estime qu'il s'agit d'un manque à gagner important pour l'Etat. Toutefois, elle pense que la modulation de cette aide n'est pas opportune, l'application directe du taux de 3% sur la facture du corps de métier exécutant ayant un effet bénéfique, souvent oublié, sur la limitation du travail dit « au noir » : pour un taux de 3% de TVA, le client préfère le travail fait par un artisan qualifié avec les garanties qui en découlent. Il est certain - et ceci encore plus dans des temps de crise - qu'une abolition de ce taux super-réduit direct entraînera une recrudescence du travail « au noir » et en finalité aura un effet négatif sur les recettes de l'Etat, sans compter les effets négatifs sur l'emploi.

Réformer les allocations familiales

En droit luxembourgeois, les allocations familiales sont dues à l'enfant lui-même, ce qui explique que les revenus des parents ne soient pas pris en compte pour l'attribution de ces prestations et la détermination de leur montant. Il s'agit dès lors de prestations universelles (« un enfant est un enfant »). Un tel dispositif est toutefois plus coûteux et moins redistributif que des prestations versées en fonction de critères de ressources ou de revenus.

Plusieurs scénarii sont possibles pour augmenter l'efficacité et l'équité du système tout en diminuant les dépenses de l'Etat liées aux allocations familiales, avec le cas échéant la mise en œuvre de réformes législatives, réglementaires ou « conceptuelles » qui s'imposent.

La première option est la **fiscalisation des allocations familiales**, en particulier, et des prestations familiales, en général, apparaît comme une possibilité pour limiter les dépenses publiques puisque ces versements seraient considérés comme des revenus et donc soumis au barème de l'impôt (avec d'éventuels aménagements¹¹⁶). Dans ce cas, l'universalité des allocations est conservée et les recettes de l'impôt sur le revenu augmentent.

Le débat oppose souvent une logique comptable, visant à combler au plus vite les déficits, à une logique conservatrice en matière de politique familiale. Il ne faudrait toutefois pas que le débat s'arrête aux discussions philosophiques et que ces dernières soient invoquées comme une excuse pour justifier l'inaction. Les principes de la politique familiale actuelle ont été posés à partir d'une vision de la société qui est en pleine mutation (hausse des divorces, des familles monoparentales, des personnes vivant seules, etc.).

La Chambre de Commerce estime qu'un changement de paradigme est nécessaire : « Les allocations familiales soutiennent les parents qui ont des enfants ». Les destinataires des aides deviennent les parents, puisque ce sont ces derniers qui subissent les charges financières et qui sont responsables eu égard à leurs enfants de par le code civil.

Un système identique à celui appliqué en Suisse pourrait être mis en place au Luxembourg puisque les allocations familiales et de naissances y sont imposables en totalité. Bien que celles-ci soient versées directement au salarié par la caisse d'allocations familiales, l'employeur

¹¹⁶ Par exemple, exonérer fiscalement les premiers 50/75/100 EUR par enfant et ne fiscaliser que le reliquat.

doit en tenir compte pour calculer l'impôt et le prélever. Au Luxembourg, les résidents comme frontaliers devraient présenter leur fiche d'imposition de leur pays de résidence respectif de l'année antérieure afin de permettre à la CNPF de déterminer son revenu total et pour que cette dernière puisse communiquer les informations afférentes aux employeurs qui opéreraient les retenues à la source qui s'imposent. Au cas où les bénéficiaires ne divulgueraient pas leur situation financière d'une telle manière, il conviendrait d'opérer une retenue à la source maximale, le cas échéant sans possibilité de remboursement.

Selon la Chambre de Commerce, ce changement de paradigme doit être analysé dans le cadre de la réforme fiscale plus globale annoncée par le Premier Ministre dans son discours sur l'état de la nation de 2013. La Chambre de Commerce souhaite rappeler ici son opposition à l'introduction d'un impôt négatif qui se substituerait au système actuel de prélèvement et de redistribution et impliquerait une refonte substantielle, à la fois conceptuelle, institutionnelle et politique, du régime fiscal, de certains aspects de la sécurité sociale, du rôle du SSM, du mécanisme du RMG et d'autres mécanismes de transferts et de subventions. S'il est vrai que l'impôt négatif enlève la pression sur les tranches de salaires situées en-dessous du seuil déterminé, il n'en reste pas moins qu'il n'incite pas les travailleurs en question à l'effort qui aurait pour motivation une amélioration de leur condition pécuniaire.

La deuxième option est le **plafonnement des allocations familiales** : les allocations familiales maximales seraient versées aux ménages disposant d'un revenu mensuel brut inférieur à cinq fois le salaire social minimum brut, c'est-à-dire 9.370 EUR par mois. Pour les ménages disposant de revenus supérieures à cinq fois le SSM, des allocations familiales dégressives jusqu'à une certaine limite inférieure (par exemple 50% du montant maximal) seraient allouées. Un tel système a déjà été implémenté dans différents pays européens et est à l'étude dans d'autres. A nouveau, cette modification entraîne un changement du système actuel qui postule le droit pour tout enfant de recevoir une aide de l'Etat quel que soit le revenu de ses parents.

Enfin, la troisième option est la **réduction graduelle des allocations familiales** pour les ménages dont les revenus dépassent le revenu médian. En contrepartie, pour les ménages dont les revenus sont inférieurs à 5 fois le SSM, un « chèque logement » serait accordé afin de soutenir l'accès à la propriété ou à la location d'une habitation principale. Par conséquent, plusieurs cas se distinguent :

- si revenus du ménage inférieurs au revenu médian : allocations familiales maximales à un niveau inchangé.
- si revenus du ménage entre le revenu médian et 5 fois le SSM : allocations familiales dégressives jusqu'à une certaine limite inférieure et « chèque logement » dégressif en fonction du revenu.
- si revenus du ménage supérieurs à 5 fois le SSM : allocations familiales dégressives jusqu'à une certaine limite inférieure et pas de « chèque logement ».

En outre, si au départ les chèques-service accueil (CSA) avaient été instaurés pour une période transitoire, les décisions récentes semblent cimenter leur existence, à moyen terme tout du moins. Par conséquent, les prestations familiales monétaires (allocations familiales par exemple) sont actuellement accompagnées de prestations en nature (chèques-service accueil), ce qui accroît sans conteste les dépenses publiques. Dès lors, les allocations familiales monétaires pourraient être revues à la baisse et compensées par des CSA ou des chèques d'achat (fourniture pour bébés, etc.), valables dans les magasins implantés au Grand-Duché, ce qui permettrait également d'accroître les dépenses sur le sol national.

S'agissant du **chèque-service accueil (CSA)**, la Chambre de Commerce a accueilli favorablement l'instauration de davantage de sélectivité dans l'attribution de ces derniers en 2012¹¹⁷. Elle rappelle toutefois sa crainte de voir les ménages à revenu plus élevé opter plus pour une garde à domicile, créant le risque que les foyers scolaires n'accueillent en grande majorité que des enfants issus de ménages à revenu plus modeste, et instaurant ainsi deux « classes » au niveau de la garde des enfants. De plus, les ménages disposant d'un revenu légèrement supérieur à 3,5 fois le salaire social minimum se verront être financièrement les plus pénalisés, puisque c'est ce plafond qui est utilisé pour déterminer le prix des heures de garde.

La Chambre de Commerce estime que le développement du dispositif du chèque-service accueil devrait être accompagné par la réduction concomitante ou la suppression progressive de transferts sociaux moins sélectifs et horizontaux (par exemples l'allocation d'éducation ou encore le forfait d'éducation). En effet, toute politique sérieuse en matière de développement durable des finances publiques exige que l'ensemble des dépenses publiques rencontrent des objectifs déterminés (efficacité) au moindre coût (efficacité). Toute politique introduisant des changements dans les dépenses sans remettre en question des politiques antérieures est à rejeter et ne fait qu'exacerber le déficit structurel du budget de l'Administration centrale et le prétendu caractère « rigide » des dépenses face à des recettes budgétaires, quant à elles, significativement volatiles.

Enfin, la Chambre de Commerce regrette, qu'en plus de l'utilisation du chèque-service accueil pour les activités sportives et les activités musicales, celui-ci pourra dorénavant¹¹⁸ être utilisé pour les services de vacances. La Chambre de Commerce souhaite le retour au principe de base du chèque-service accueil et l'abandon pur et simple de l'aide pour les activités extrascolaires.

Réformer les aides coûteuses et peu ciblées

Le coût budgétaire de certaines politiques d'aide est très élevé sans pour autant permettre d'atteindre les objectifs recherchés ni toucher les cibles nécessaires.

Notons, par exemple, que la **politique d'aide au logement** se concentre essentiellement sur les aides à la pierre et très peu sur des aides à la personne, notamment en termes de soutien financier à la location¹¹⁹. 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 et qui pourtant, consacrent une grande part de leur revenu disponible aux dépenses de logement.

La politique du logement social n'est guère mieux ciblée et ne permet pas d'endiguer la pénurie de logements puisque les demandes de location sont plus nombreuses que les biens immobiliers d'habitation sociale disponibles. En cas de rigidité de l'offre comme au Luxembourg, un soutien apporté à la demande ne modifie pas l'accessibilité financière des logements, car la subvention accordée se répercute intégralement sur les loyers, ce qui signifie que les aides octroyées bénéficient, *in fine*, aux bailleurs (avant tout publics étant donné le « monopole » de l'Etat dans la politique de logement social au Luxembourg).

De plus, les critères d'accès sont flexibles et les loyers augmentent peu avec les revenus. Réviser les loyers à la hausse pour les individus qui sont proches ou au dessus du revenu médian inciterait ces locataires à se tourner vers le marché locatif privé, ce qui libérerait des logements sociaux pour les personnes qui en ont le plus besoin.

¹¹⁷ Voir références législatives ci-avant.

¹¹⁸ Amendements gouvernementaux relatifs aux : 1. Projet de loi n°6410 portant modification de la loi du 4 juillet 2008 sur la jeunesse, 2. Projet de loi n°6409 modifiant la loi du 30 novembre 2007 portant réglementation de l'activité d'assistance parentale, 3. Projet de règlement grand-ducal concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants.

¹¹⁹ Caritas Luxembourg, Les transferts sociaux en temps de rééquilibres budgétaires, novembre 2012.

Toutefois, à nouveau, cette mesure pourrait avoir des effets secondaires négatifs sur les incitations au travail puisque si le loyer augmente avec le revenu, une hausse du taux marginal d'imposition effectif aura lieu.

Selon l'OCDE¹²⁰, les autorités simplifieraient le système et réduiraient ses effets de distorsion en mettant en place des transferts en espèces judicieusement conçus, qui soient accordés sous conditions de ressources sans être destinés à un usage précis, au lieu de subventionner le logement.

Un autre mécanisme particulièrement coûteux pour l'Etat est **l'aide au réemploi**. Dans ses amendements au projet de budget pour l'année 2013, le gouvernement annonçait la revue de cette mesure. Le Ministre du Travail et de l'Emploi a proposé de davantage cibler cette mesure sur les personnes de plus de 45 ans. De plus, l'aide donnée par l'Etat se limiterait au maximum au salaire social minimum, ce que la Chambre de Commerce approuve. Toutefois, mis à part ces déclarations d'intention du Ministère du Travail et de l'Emploi, aucune mesure concrète n'a été prise. La Chambre de Commerce estime que, de par sa générosité, le système actuel peut engendrer des abus. Des garde-fous et des conditions d'attribution plus restrictives doivent donc être implémentés afin d'éviter tout coût excessif pour la collectivité.

En ce qui concerne le **chômage partiel**, qui connaît des croissances vertigineuses, la Chambre de Commerce estime qu'il s'agit d'un élément de flexibilité non négligeable pour les entreprises soumises à des aléas économiques. Ce régime a permis de limiter les effets du ralentissement de l'activité économique sur la population active, et ainsi réduit le versement d'allocations de chômage complet. La Chambre de Commerce estime toutefois que la part du salaire prise en charge par l'Etat pour les heures chômées (80%) pourrait être réduite, par exemple après une certaine durée. En effet, le système actuel se distingue par sa générosité et les dépenses importantes à charge du Fonds pour l'Emploi. Vu l'importance de la formation continue des personnes touchées par le chômage, en général, et par le chômage partiel, en particulier, il n'est pas recommandé de toucher aux incitations à la formation continue des salariés en chômage partiel (le taux de remboursement est porté à 90% du salaire perçu pendant les heures chômées, si des formations sont effectuées dans le cadre du chômage partiel).

La Chambre de Commerce émet également certaines réserves quand à l'arsenal d'outils à disposition des autorités publiques afin **d'encourager certains actes de consommation**, notamment l'acquisition de biens répondant à certaines caractéristiques techniques ou environnementales.

D'une manière générale, la Chambre de Commerce partage entièrement la volonté des autorités publiques en vue d'atteindre des objectifs ambitieux en matière de développement durable, de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'efficacité énergétique et de promotion des énergies renouvelables par exemple. Toutefois, elle estime qu'afin de pouvoir réaliser ces objectifs de manière efficace et efficiente, le fait de subsidier massivement et sur un laps de temps conséquent certains produits ne véhicule guère les bons messages au consommateur. Ce dernier fait ses choix notamment en fonction du prix et il suffirait qu'un subside soit discontinué pour que le choix de consommation se porte potentiellement vers un autre produit peut-être moins onéreux, mais également moins éco-compatible.

Ainsi, en cas de sa pérennisation, un subside ne crée qu'un différentiel de prix artificiel, fausse la concurrence et, partant, revêt une certaine distorsion dans les comportements d'achat des consommateurs. A moyen, voire à long terme, un mécanisme de subvention devient nécessairement sous-efficient en vue des distorsions de marché et des modifications des

¹²⁰ OCDE, Etudes économiques de l'OCDE Luxembourg, décembre 2012.

attentes et des anticipations des acteurs économiques qu'il provoque, cités ci-avant. Dès lors que les consommateurs s'attendent ou anticipent que l'Etat subventionnera un produit donné *ad aeternam*, et que ces expectatives se pérennisent au point où cette intervention étatique est jugée constituer la norme et le mécanisme de formation des prix est faussé.

La Chambre de Commerce s'interroge s'il ne conviendrait donc pas d'abandonner progressivement une politique de subventionnement systématique en faveur de la mise en place d'une politique décourageant davantage des comportements d'achat sous-optimaux. En effet, aux yeux de la Chambre de Commerce, tout régime de subvention ne peut s'inscrire que dans une approche d'incitation à court terme. Une politique pertinente, et bien moins onéreuse, serait de convaincre les clients qu'un comportement d'achat éco-responsable constitue la norme, et non pas un comportement d'achat basé sur un prix subventionné.

La Chambre de Commerce rappelle avant tout que dans un contexte de déficit structurel de l'Administration centrale, une sélectivité plus importante doit obligatoirement être de mise pour l'ensemble des dépenses publiques. Ainsi, toute dépense qui pourra simplement être évitée vu l'existence d'instruments politiques alternatifs moins onéreux, doit effectivement l'être. A l'opposé, la Chambre de Commerce s'interroge comment l'équilibre budgétaire pourra être atteint à moyen terme tout en garantissant la pérennisation d'une fiscalité prévisible et compétitive et d'un certain niveau de cohésion sociale.

Il s'agit donc d'un changement de paradigme par rapport à la politique actuelle des subsides, qui montre certes des résultats positifs en termes de changement de comportement des consommateurs, mais qui comporte un coût budgétaire important.

3. Des exemples chez nos voisins ?

3.1. Des systèmes de protection sociale hétérogènes

Les pays ont des systèmes de protection sociale inégalement développés et basés sur des principes très différents, selon leur histoire, leur démographie, leur niveau de vie et le fonctionnement institutionnel de leurs sociétés.

Les pays sont habituellement classés en deux groupes. D'une part ceux de tradition « bismarckienne » où le système repose essentiellement sur des mécanismes d'assurance, souvent sur base d'affiliation professionnelle, et sur un financement par des cotisations (la France, la Belgique, les Pays-Bas, l'Allemagne et l'Autriche). D'autre part ceux de tradition « beveridgienne » où le système a pris originellement la forme d'une aide universelle avec un financement davantage assis sur l'impôt (les pays scandinaves, l'Irlande et le Royaume- Uni). Toutefois, la frontière entre ces deux groupes de pays n'est pas toujours nette. En effet, les systèmes de protection sociale en Europe fonctionnent souvent selon une logique hybride, laquelle varie selon les risques considérés.

Par conséquent, les structures de financement de la protection sociale sont hétérogènes en Europe, avec des répartitions très variables entre les cotisations à la charge des employeurs et des personnes protégées d'une part, et les contributions publiques et impôts et taxes affectés d'autre part. Ces thèmes vont toutefois au-delà du périmètre d'analyse défini pour cette publication.

3.2. Une crise économique engendrant un grand dilemme ...

La crise, c'est une économie au ralenti. Et ce sont aussi des dépenses sociales qui grimpent. Les gouvernements sont donc confrontés à un véritable dilemme.

D'une part, ils doivent maintenir leurs déficits à un niveau aussi bas que possible en vue de rester crédibles et, *in fine*, soutenables et souverains sur le plan budgétaire. Si les gouvernements maintiennent des niveaux élevés de dépenses sociales, ils devront encourir des intérêts croissants sur leurs dettes et faire supporter aux générations futures le poids considérable de leur endettement.

D'autre part, les coûts sociaux et économiques de la réduction des dépenses sociales sont importants et doivent être pris en considération. Sabrer dans les dépenses sociales peut entraîner une baisse de la consommation, une cohésion sociale plus faible, voire une paix sociale affaiblie. En effet, en continuant de croître lors d'une phase de ralentissement économique (ou en baissant moins que le PIB), les dépenses de protection sociale contribuent généralement à maintenir une composante autonome importante de la demande qui favorise l'activité. Elles sont donc un facteur de lissage du cycle économique par cet effet de stabilisation automatique.

Les comparaisons européennes sont toutefois délicates, les structures institutionnelles de la protection sociale pouvant être très différentes selon les pays.

En Suède, par exemple, c'est principalement l'Administration centrale qui fournit des prestations de protection sociale. C'est également le cas au Royaume-Uni. Dans ces pays, une partie du déficit des administrations centrales peut de ce fait être liée aux dépenses de protection sociale. Dans des pays comme la France, l'Allemagne, ou l'Espagne, où les dépenses de protection sociale sont principalement du ressort des administrations de sécurité sociale, une situation comparable peut se produire, les administrations centrales pouvant augmenter leurs flux financiers aux administrations de Sécurité sociale en période de crise, ce qui peut alors expliquer, indirectement cette fois, une part de l'aggravation du déficit public des administrations centrales. C'est

notamment le cas de l'Allemagne : si le système allemand repose sur une logique d'assurance bismarckienne décentralisée, un rôle accru de l'Etat est observé depuis 2007. Le maintien du solde budgétaire des administrations de sécurité sociale en Allemagne a principalement été dû à une participation croissante du budget fédéral, davantage financé par l'impôt. Les caisses d'assurance maladie allemandes ont toutefois désormais pour obligation d'augmenter leurs cotisations en cas de déséquilibre.

3.3. Des gisements d'efficience en se basant sur des exemples étrangers ?

Eurostat distingue huit risques ou besoins en termes de protection sociale : maladie/soins de santé, vieillesse, invalidité, famille/enfants, survie, chômage, logement et exclusion sociale¹²¹. Pour chacune de ces catégories, des écarts importants apparaissent entre les Etats membres concernant les dépenses par habitant en EUR standard de pouvoir d'achat.

S'agissant des **prestations totales**, entre le pays de l'UE27 qui dépense le plus en termes de prestations sociales par habitant (le Luxembourg) et celui qui dépense le moins (la Roumanie), le rapport est d'environ de 1 à 7. Le Luxembourg surpasse largement les autres pays européens.

¹²¹ Pour une description plus approfondie de ces 8 catégories, se référer au Manuel « Le Système européen de statistiques intégrées de la protection sociale (SESPROS) ». Elaboré à la fin des années 1970 par Eurostat et des représentants des Etats membres de l'Union européenne, le Système européen de statistiques intégrées de la protection sociale (SESPROS) vise à répondre au besoin d'un instrument spécifique d'observation statistique de la protection sociale dans les Etats membres de l'Union. Le manuel SESPROS contient toutes les définitions et nomenclatures détaillées.

Tableau 17 : Dépenses (hors frais de fonctionnement) pour les huit risques en termes de protection sociale

En EUR standard pouvoir d'achat par habitant en 2010.

Dépense la plus élevée en orange / dépense la plus faible en gris.

	PRESTATIONS DE PROTECTION SOCIALE	MALADIE/ SOINS DE SANTÉ	INVALIDITÉ	VIEILLESSE	SURVIE	FAMILLE/ ENFANTS	CHÔMAGE	LOGEMENT	EXCLUSION SOCIALE
UE 27 pays	6.907,4	2.033,8	549,8	2.702,0	406,0	552,8	415,1	140,5	107,3
Zone euro (17 pays)	7.690,8	2.280,2	547,5	2.939,2	543,9	616,5	520,3	116,5	126,7
Belgique	8.258,9	2.329,0	619,5	2.659,8	612,8	636,6	1.102,2	64,1	235,0
République tchèque	3.812,1	1.231,1	296,8	1.654,6	143,2	260,5	159,7	22,2	44,1
Danemark	10.026,8	2.258,0	1.489,5	3.777,6	2,6	1.245,8	750,5	232,4	270,5
Allemagne	8.536,9	2.752,4	697,5	2.820,8	613,9	926,7	491,6	182,4	51,5
Estonie	2.807,1	752,8	306,0	1.224,0	16,6	357,9	118,9	7,9	23,1
Irlande	8.854,6	3.833,3	415,4	1.727,7	346,2	1.142,3	1.095,1	104,1	190,5
Grèce	6.021,2	1.758,8	282,2	2.548,4	466,7	384,1	366,3	82,2	132,5
Espagne	6.151,3	1.761,5	436,5	2.057,8	547,3	369,6	866,8	54,8	56,9
France	8.436,7	2.432,9	516,5	3.284,6	504,6	701,2	578,3	217,1	201,6
Italie	7.017,4	1.793,1	417,1	3.609,3	646,0	321,4	206,4	6,1	18,0
Lettonie	2.212,2	459,5	169,1	1.145,7	37,7	187,8	164,7	17,8	29,8
Lituanie	2.573,1	664,3	255,7	1.050,8	82,1	306,7	112,7	0,3	100,5
Luxembourg	14.632,4	3.726,0	1.667,1	4.012,9	1.278,6	2.603,4	820,4	198,8	325,2
Hongrie	3.545,6	894,7	301,1	1.441,7	204,7	459,4	142,9	83,2	17,9
Pays-Bas	9.799,9	3.453,3	800,9	3.439,0	404,3	401,7	508,9	123,6	668,3
Autriche	9.093,0	2.292,6	693,1	3.903,3	608,6	947,1	516,1	36,5	95,6
Portugal	4.985,6	1.365,0	410,4	2.214,2	361,8	286,1	282,0	0,4	65,7
Roumanie	1.976,9	504,9	180,8	913,8	88,8	190,5	64,1	2,5	31,4
Slovénie	5.058,9	1.638,0	366,6	1.991,3	350,3	450,4	139,4	1,9	121,2
Slovaquie	3.234,9	996,5	282,1	1.220,9	171,3	315,5	165,5	:	83,1
Finlande	8.311,2	2.095,7	1.003,5	2.988,0	269,5	923,4	683,4	144,4	203,3
Suède	9.074,6	2.257,2	1.288,0	3.663,4	156,3	943,7	411,9	139,0	215,2
Royaume-Uni	7.449,5	2.350,3	763,3	3.116,2	35,7	511,8	199,0	414,0	59,1

Source : Eurostat.

Parmi les **huit catégories** analysées dans le tableau, le Luxembourg est le pays qui dépense le plus par habitant pour la moitié d'entre elles, à savoir en termes d'invalidité, de vieillesse, de survie et de famille/enfants. Les écarts par rapport aux autres pays de comparaison sont significatifs. Le Luxembourg présente toutefois la particularité d'accueillir quotidiennement de nombreux frontaliers sur son sol (environ 149.000 personnes). Or, ces travailleurs bénéficient également de la plupart de ces transferts. En divisant les dépenses totales par le nombre de résidents accru du nombre de frontaliers, et non seulement par la population résidente comme dans le tableau qui précède, les dépenses diminuent certes de près de 23% mais restent conséquentes en comparaison européenne.

Parmi les quatre catégories pour lesquelles le Luxembourg arrive en tête de classement, seule la sous-section « Famille/enfants » a été analysée dans la présente publication. Pour cette raison, les exemples de réformes présentés ci-après portent principalement sur les prestations familiales.

La crise économique a détérioré dès 2008 la situation budgétaire de l'ensemble des pays de l'Union européenne, avec comme corollaire une aggravation substantielle, des déficits publics et un gonflement du niveau de la dette publique. En conséquence et vu leur poids dans les dépenses totales, des pays ont engagé des réformes afin de réduire leurs dépenses de protection sociale. Comme démontré ci-avant, la situation du Luxembourg n'est plus tenable et des mesures à court, moyen et long termes doivent être implémentées. De même, de par la générosité des transferts sociaux au Luxembourg, la marge de manœuvre paraît très importante sans même considérer des coupes rases dans le domaine social.

Afin d'alimenter les débats et les discussions, et sans jugement de valeur, la Chambre de Commerce souhaite conclure en présentant ci-après certaines mesures prises dans les autres pays européens afin de réduire les dépenses de protection sociale. Elle rappelle toutefois que les systèmes de protection sociale divergent fortement d'un pays à l'autre et que la transposition pure et simple dans le système luxembourgeois d'une mesure prise à l'étranger peut s'avérer difficile, voire contreproductive.

Tableau 18 : Exemples de réformes implémentées suite à la crise

SUPPRESSION DE PRESTATIONS FAMILIALES	GEL OU DIMINUTION DES MONTANTS DES PRESTATIONS FAMILIALES	MODIFICATIONS DES ÂGES OUVRANT DROIT AUX PRESTATIONS OU DE LA DURÉE DE VERSEMENT
Royaume-Uni : - prime de naissance uniquement pour le 1 ^{er} enfant - suppression allocation de bonne santé pour la grossesse	Royaume-Uni : - gel du montant des allocations familiales - envisagé : gel de l'ensemble des prestations familiales, pendant une durée déterminée - diminution de 10% de la prise en charge des frais de garde des jeunes enfants	Irlande : - suppression du versement des prestations familiales aux enfants de 18 ans, après les avoir diminué de moitié l'année précédente
Danemark : - pour bénéficier des prestations familiales, au moins un des deux parents devra avoir résidé ou travaillé au Danemark pendant au cours 2 ans au cours des 10 années précédant la demande	Irlande : - diminution du montant des allocations familiales de 7% en moyenne entre 2010 et 2011	Lettonie : - modification des âges maximum donnant droit à des allocations familiales
République tchèque : - prime de naissance uniquement pour le 1 ^{er} enfant - suppression de l'allocation de rentrée scolaire	Finlande : - gel des allocations familiales entre 2013 et 2015	
Espagne : - suppression de la prime de naissance	République tchèque : - diminution du montant des allocations familiales entre 2009 et 2010 Hongrie / Slovaquie : - gel de prestations familiales Roumanie : - diminution du montant de l'allocation de naissance	
MISE SOUS CONDITIONS DE RESSOURCES	RÉFORME DES CONGÉS MATERNITÉ ET PARENTAUX	RÉFORMES DES AIDES AU LOGEMENT
Allemagne : - les bénéficiaires des allocations familiales peuvent en fonction de l'économie d'impôt la plus importante, choisir entre la perception des allocations familiales ou de l'abattement forfaitaire par enfant dans le cadre de l'impôt sur le revenu, car les allocations familiales sont considérées comme un crédit d'impôt	Allemagne : - réduction du congé parental de la mère de moitié ; mais avec une augmentation du montant mensuel versé	Royaume-Uni : - plafonnement des aides au logement en fonction de la surface du logement et diminution du montant des allocations
Royaume-Uni : - Réduction des allocations familiales de 1% pour chaque tranche de 100 £ de revenus se situant entre 50 000 et 60 000 £ /an (entre 51 000 et 55 000 £, les ménages perdent 10% des AF, entre 55 000 et 60 000 £, ils en perdent 50%), puis suppression au-delà de 60 000 £/an	Irlande : - diminution des plafonds de revenus pour le calcul des indemnités journalières de maternité	
Danemark : - dès 2014, les allocations familiales seront réduites progressivement au-delà d'un certain plafond de ressources (102.000 EUR/an), de 2% du revenu dépassant le plafond	Roumanie : - diminution de l'indemnisation des congés maternité - diminution des plafonds de revenus pour le calcul des indemnités journalières de maternité	
République Tchèque : - mise sous condition de ressources de la prime de naissance	Lituanie : - diminution de l'indemnisation des congés maternité et paternité	
Lituanie : - mise sous condition de ressource des prestations familiales		

Source : Annexes du rapport français « Les aides aux familles », Rapport établi par Bertrand Fragonard (Président du Haut Conseil de la Famille), 9 avril 2013.

Annexe

Annexe 1 : Mesures identifiées par la Chambre de Commerce dans son avis sur le projet de budget 2010 en vue de réduire le déficit public

La Chambre de Commerce se limite ici à présenter les mesures identifiées dans son avis sur le projet de budget 2010¹²² afin de réduire le déficit public. Certains des chiffres cités ci-après ont toutefois évolués.

- **Abolition de l'aide financière pour l'achat de frigos et congélateurs à basse consommation d'énergie (PRIME cool) : 1 million EUR**

La Chambre de Commerce propose, au lieu d'accorder une prime à l'achat d'un tel appareil à basse consommation d'énergie, d'introduire un malus fiscal sur les appareils ne respectant pas les conditions d'octroi de l'aide. Cette mesure aurait comme avantage, outre le bénéfice de la baisse des aides étatiques à verser aux acteurs économiques, que l'ensemble des ménages acquérant un tel appareil pourrait effectivement profiter d'un prix plus intéressant, et non seulement les acquéreurs conscients de l'existence du système et remplissant les formulaires en question.

- **Réduction de la prise en charge par l'Etat des indemnités pour le congé parental : 25,5 millions EUR**

Il faut veiller à ce que la générosité du système national n'entraîne ni de coût excessif, ni d'incohérences avec d'autres objectifs politiques visés. En termes concrets et dans le court terme, il convient de limiter le bénéfice du congé parental aux seules exigences de la législation européenne (3 mois selon la directive européenne au lieu de 6 mois au Luxembourg). Cette mesure représente une économie de l'ordre de 25 millions EUR (50% de 50 millions prévues en 2010 à ce titre au niveau de l'article budgétaire 12.5.42.008).

De surcroît, l'indemnité mensuelle accordée au Luxembourg paraît particulièrement élevée en comparaison européenne, étant actuellement fixée à 1.778,31 EUR. En France, par exemple, l'indemnité mensuelle régulière était de 529 EUR en 2005, un montant tout à fait comparable à la situation prévalent, au même moment, en Belgique (558,34 EUR) (Source : Etude du Conseil de l'Europe, 2005). Au même moment, l'indemnité en vigueur au Luxembourg était de l'ordre de 1.651 EUR. Ainsi, la Chambre de Commerce estime que le montant de l'indemnisation doit être revu à la baisse au Grand-Duché. A l'heure actuelle, l'indemnisation sur 6 mois à concurrence de 1.778,31 EUR par mois représente un coût par bénéficiaire de 10.670 EUR.

Dans l'attente de discussions portant sur ce sujet, la Chambre de Commerce propose néanmoins une deuxième action immédiate qui consisterait à aligner cette indemnité au salaire social minimum (1.682,76 EUR), ce qui correspondrait à une baisse de l'ordre de 95,55 EUR par mois par bénéficiaire à temps plein. En effet, tout niveau d'indemnisation au titre de congé parental au-dessus du SSM est politiquement incohérent et augmente le risque de détournement du système de sa finalité initiale.

La Chambre de Commerce estime l'effet, sur les finances publiques, d'une telle mesure à : $(50 \text{ millions} / 10.670) * (1.778,31 - 1.682,76) = 0,5 \text{ million EUR}$.

De manière générale et dans un souci d'efficience, le système actuel du congé parental doit être revu au cours de la nouvelle législature. Par ailleurs, le principe de transposition 1 : 1 des directives

¹²² Disponible sur son site Internet.

européennes n'ayant pas été respecté par le législateur luxembourgeois dans ce contexte, la Chambre de Commerce réitère son appel à la stricte adhérence à cette règle fondamentale.

- **Modulation du forfait d'éducation : 30 millions EUR**

Cet instrument ne répondant ni à une demande expresse, ni à un besoin exprimé de la part des bénéficiaires, sa modulation s'impose dans le contexte actuel de forte dégradation des finances publiques. L'instrument en question, s'il est bien dosé, peut contribuer à l'atteinte de certains objectifs de cohésion sociale au lieu de constituer une simple manifestation, parmi tant d'autres, de l'arrosoir social luxembourgeois.

D'après les dernières données disponibles, (cahier économique n° 109 du STATEC, octobre 2009), le revenu disponible médian était de 4.172 EUR / mois par ménage en 2008. En termes de revenus par équivalent-adulte, ceci représente un revenu médian de 2 625 EUR / mois, chiffre qui est d'ailleurs proche du seuil de salaire de 1,5 fois le SSM souvent cité par les chambres et fédérations professionnelles dans le contexte de la modulation du système d'indexation automatique des salaires.

La Chambre de Commerce propose d'accorder l'intégralité du forfait d'éducation aux ménages touchant moins de la médiane par équivalent-adulte (à multiplier par le nombre d'unités de consommation¹²³ qui composent les ménages concernés).

Par ailleurs, quelque deux tiers des ménages touchent un revenu inférieur à 3.250 EUR / mois par équivalent adulte. Il est proposé d'accorder la moitié du taux plein aux ménages se trouvant entre la médiane et ce deuxième seuil, tout en assurant que les ménages se trouvant à un niveau légèrement supérieur à la médiane ne touchent pas moins que les personnes se trouvant légèrement en-deçà. Finalement, dans le chef des ménages touchant plus que ce seuil de 3.250 EUR / mois (par équivalent-adulte), le paiement du forfait d'éducation n'aurait pas lieu.

Ne disposant pas de données démographiques détaillées par catégorie de revenu, la Chambre de Commerce ne peut qu'estimer l'effet total de cette mesure. De manière strictement linéaire, quelque 35% des paiements pourraient être évités, alors que pour 15%, l'effort financier serait réduit de moitié. Ceci correspondrait donc à une économie d'environ 30 millions EUR par an.

La Chambre de Commerce conclue sa proposition de modulation du forfait d'éducation en rappelant que suite à l'allongement de l'espérance de vie, le dispositif risque de revêtir un coût de plus en plus important pour le budget public. Ainsi, l'objectif ultime doit être, à ses yeux, l'abolition par étapes du forfait d'éducation.

- **Modulation de l'allocation d'éducation : 29 millions EUR**

Cet instrument est contraire à la politique gouvernementale sous-jacente à la stratégie de Lisbonne, qui consiste à soutenir et à promouvoir davantage la participation des femmes au marché du travail, ceci en vue d'augmenter le taux d'emploi féminin qui est particulièrement bas au Luxembourg en comparaison avec d'autres Etats membres de l'Union européenne.

Il est proposé d'opérer, au strict minimum et à court terme, la même modulation que celle du forfait d'éducation, qui ferait réduire le coût total de cette mesure d'environ 40%.

¹²³ Voir STATEC, cahier économique n°109, page 8 : En application de l'échelle dite « OCDE modifié », « il a été convenu d'attribuer un poids (coefficient) à chaque membre du ménage en fonction de son âge, la première personne ou personne de référence ayant un poids égal à l'unité. Chaque personne supplémentaire âgée de 14 ans et plus sera compté pour moitié (coefficient de 0,5), les enfants de moins de 14 ans se voyant attribués un poids de 0,3. Ces poids ou coefficients sont appelés unités de consommation ou encore équivalents adulte ».

- **Modulation des allocations familiales : 27,8 millions EUR**

La Chambre de Commerce effectuera par la suite un calcul simplifié afin de générer le montant approximatif des allocations familiales dues en 2010. Il convient de noter que ce calcul tend à sous-estimer le coût de ces allocations car il se base, en partie, sur des données démographiques de 2007, tout comme il ne prend pas en compte le différentiel touché par les ménages bénéficiaires à plus de 4 enfants.

Données de base pour le calcul mensuel de l'allocation (allocations familiales normales, hors allocations d'éducation, de rentrée scolaire, de naissance, de maternité, de congé parental et de boni pour enfants).

		SOURCE
Nombre de ménages bénéficiaires	105.000	CNPF, fin 2007
Nombre d'enfants	185.000	CNPF, fin 2007
Répartition des ménages bénéficiaires		
Bénéficiaires à 1 enfant	43,5%	CNPF, fin 2007
Bénéficiaires à 2 enfants	39,0%	CNPF, fin 2007
Bénéficiaires à 3 enfants	13,5%	CNPF, fin 2007
Bénéficiaires à 4 enfants et plus	4,0%	CNPF, fin 2007
Indemnités mensuelles en EUR		
Indemnité pour 1 enfant	185,60 €	Paramètres sociaux, mars 2009
Indemnité pour 2 enfants (soit: 220,36 € par enfant)	440,72 €	Paramètres sociaux, mars 2009
Indemnité pour 3 enfants (soit: 267,58 € par enfant)	802,74 €	Paramètres sociaux, mars 2009
Indemnité pour 4 enfants (soit: 291,14 € par enfant)	1.164,56 €	Paramètres sociaux, mars 2009
Calcul		
Allocations payées aux ménages ayant 1 enfant	8.477.280 €	
Allocations payées aux ménages ayant 2 enfants	18.047.484 €	
Allocations payées aux ménages ayant 3 enfants	11.378.840 €	
Allocations payées aux ménages ayant 4 enfants	4.891.152 €	
Montant total hors majorations d'âge	42.794.756 €	
% enfants entre 6-11 ans	29,40%	CNPF, fin 2007
% enfants > 12 ans	28,03%	CNPF, fin 2007
Majoration d'âge 6-11 ans	16,17 €	Paramètres sociaux, mars 2009
Majoration d'âge > 12 ans	48,52 €	Paramètres sociaux, mars 2009
Majorations en EUR	3.518.489 €	
Montant y compris majorations d'âge	46.313.245 €	

Cette simulation, basée sur les derniers chiffres relatifs à la composition des ménages disponibles sur le site Internet de la Caisse Nationale des Prestations Familiales, aboutit à quelque 46,3 millions EUR d'allocations familiales par mois ou à 555,6 millions par année. La Chambre de Commerce propose de réduire ce budget de 5% en tout, soit de 27,8 millions EUR, en abaissant progressivement de 1% à 7,5% les allocations en fonction du revenu disponible, et ceci à partir de la limite du revenu disponible médian (à l'instar de la modulation du forfait d'éducation).

- **Baisse des aides au logement versées sous forme de subventions d'intérêt : 15 millions EUR**

Les crédits en question (article budgétaire 15.0.34.080) s'élèveront à 56,6 millions EUR en 2010 (contre 55 millions en 2009 et 50 millions en 2008). La Chambre de Commerce propose d'introduire davantage de sélectivité sociale en ce qui concerne ces aides, notamment par le biais de l'introduction d'un critère de revenu.

Au global, la Chambre de Commerce propose de réduire ces crédits de quelque 15 millions EUR.

Bibliographique

Références bibliographiques

- Agence pour le développement de l'emploi (ADEM), Les activités de l'administration de l'emploi en 2011.
- Agence pour le développement de l'emploi (ADEM), Les activités de l'administration de l'emploi en 2012.
- Bulletin luxembourgeois des questions sociales, 2001, Volume 10.
- Caritas Luxembourg, Les transferts sociaux en temps de rééquilibrages budgétaires, novembre 2012.
- Chambre de Commerce, Actualité & tendances n°5 « Maîtrise des dépenses publiques : quelles options pour le Luxembourg », septembre 2008.
- Chambre de Commerce, Actualité & tendances n°13 « Revue à mi-parcours de la législature 2009-2014 », octobre 2012.
- DREES, La protection sociale en France et en Europe en 2011, Série Statistiques, n°181, juin 2013.
- Fournier J. and Garcia C., Strengthening Social Cohesion in Luxembourg : Making Efficiency and Equity Go Hand in Hand, OECD Economics Department Working Paper n°1032, OECD publishing, 2013.
- Gouvernement luxembourgeois, 14^e actualisation du Programme de stabilité du Grand-Duché de Luxembourg, 2013-2016.
- Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), Rapport général sur la sécurité sociale au Grand-Duché de Luxembourg 2010.
- Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), Rapport général sur la sécurité sociale au Grand-Duché de Luxembourg 2011.
- Ministère de la Famille et de l'Intégration, Rapport d'activité 2012.
- Ministère du Logement, Rapport d'activité 2011.
- OCDE, *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers - Sweden: Will the Recent Reforms Make it?*, OECD publishing, 2009.
- OCDE, *Etudes économiques de l'OCDE sur le Luxembourg*, décembre 2012.
- SNAS, Rapport d'activités 2012.
- STATEC, Rapport Travail et Cohésion Sociale 2012.
- STATEC, *L'évolution et la structure des dépenses publiques depuis le milieu des années 1990*, Série « Le Luxembourg 1960-2010 », 21 mars 2013.
- STATEC, *Regards sur les effets des transferts et des prélèvements sur le niveau de vie*, n°12, juin 2013.
- The Economist, *The next supermodel: Why the world should look at the Nordic countries*, 2012.

Union des entreprises luxembourgeoises (UEL), Soigner mieux en dépensant moins, octobre 2010.

Références juridiques

Arrêt du 16 janvier 2003, Commission/Italie, C-388/01, Rec. p. I-721, point 14 ; Commission/Pays-Bas, point 38.

Arrêt du 18 juillet 2007, Geven, C-213/05, Rec. p. I-6347, point 15.

Arrêt du 11 septembre 2007, Hendrix, C 287/05, Rec. p. I 6909, point 53.

Arrêt du 23 octobre 2007, Morgan et Bucher, C-11/06 et C-12/06, Rec. p. I-9161, point 46 et jurisprudence.

Arrêt du 21 juillet 2011, Stewart, C-503/09, non encore publié au Recueil, point 95 et jurisprudence.

Arrêt du 14 juin 2012, Commission/Pays-Bas, C-542/09, non encore publié au Recueil, point 33.

Arrêt du 28 juin 2012, Erny, C 172/11, non encore publié au Recueil, point 41.

Arrêt du 13 décembre 2012, C-379/11, Caves Krier Frères, non encore publié au Recueil, point 53.

Arrêt du 20 juin 2013, C-20/12, Giersch et autres contre Etat du Grand-Duché de Luxembourg.

Loi du 5 avril 1902 concernant l'assurance obligatoire des ouvriers contre les accidents (Mémorial A n°20 du 11 avril 1902).

Loi du 30 juillet 1960 concernant la création d'un Fonds National de Solidarité (Mémorial A n°49 du 6 août 1960).

Loi du 26 juillet 1975 autorisant le Gouvernement à prendre des mesures destinées à prévenir des licenciements pour des causes conjoncturelles et à assurer le maintien de l'emploi (Mémorial A n°46 du 31 juillet 1975).

Loi du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds de chômage; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet (Mémorial A n°34 du 30 juin 1976).

Loi du 8 avril 1982 fixant des mesures spéciales en vue d'assurer le maintien de l'emploi et la compétitivité générale de l'économie (Mémorial A n°24 du 8 avril 1982).

Loi du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales (Mémorial A n°40 du 24 juillet 1985).

Loi du 1^{er} août 1988 portant création d'une allocation d'éducation et modification de la loi du 14 juillet 1986 concernant la création d'une allocation de rentrée scolaire (Mémorial A n°44 du 17 août 1988).

Loi du 21 décembre 1990 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1991 (Mémorial A n°71 du 21 décembre 1990).

Loi du 23 décembre 1992 modifiant 1) la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations

familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales; 2) la loi modifiée du 30 avril 1980 portant création d'une allocation de maternité (Mémorial A n°103 du 28 décembre 1992).

Loi du 23 juillet 1993 portant diverses mesures en faveur de l'emploi (Mémorial A n°54 du 28 juillet 1993).

Loi du 19 juin 1998 portant introduction d'une assurance dépendance (Mémorial A n°48 du 29 juin 1998).

Loi du 23 décembre 1998 modifiant 1) la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales; 2) la loi modifiée du 26 juillet 1986 portant a) création du droit à un revenu minimum garanti; b) création d'un service national d'action sociale; c) modification de la loi du 30 juillet 1969 concernant la création d'un fonds national de solidarité (Mémorial A n°123 du 31 décembre 1998).

Loi du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti (Mémorial A n°60 du 1^{er} juin 1999).

Loi du 28 juin 2002 portant création d'un forfait d'éducation (Mémorial A n°66 du 03 juillet 2002).

Loi 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 et portant modification: 1. de la loi modifiée du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché; 2. de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs; 3. de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu; 4. de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée; 5. de la loi du 6 décembre 1990 portant réforme de certaines dispositions en matière des impôts directs et indirects (Mémorial A n°82 du 1 août 2002).

Loi du 27 juin 2006 adaptant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et des traitements (Mémorial A n°114 du 27 juin 2006).

Loi du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du Travail (Mémorial A n°149 du 29 août 2006).

Loi du 21 décembre 2007 1. portant modification - de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu; - de la loi modifiée du 1^{er} mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs; - de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet; - de la loi modifiée d'adaptation fiscale du 16 octobre 1934; 2. portant introduction de la loi concernant le boni pour enfant; 3. portant modification de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée; 4. portant modification de la loi modifiée du 4 avril 1924; 5. portant modification de l'arrêté grand-ducal modifié du 8 octobre 1945 (Mémorial A n°234 du 27 décembre 2007).

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 1^{er} 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 du 27 octobre 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'Etat (Mémorial A n°60 du 15 mai 2008).

Loi du 4 juillet 2008 sur la jeunesse (Mémorial A n°109 du 25 juillet 2008).

Loi du 19 décembre 2008 modifiant: 1. la loi modifiée du 28 juillet 2000 ayant pour objet la coordination des régimes légaux de pension; 2. le Code de la Sécurité sociale; 3. la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat; 4. la loi modifiée du 27 août 1977 concernant le statut des fonctionnaires entrés au service d'Institutions internationales; 5. la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois; 6. la loi du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg (Mémorial n°212 du 24 décembre 2008).

Loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale (Mémorial A n°260 du 29 décembre 2009).

Loi du 26 juillet 2010 modifiant: 1. la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat 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 la sécurité sociale (Mémorial A n°118 du 37 juillet 2010).

Loi du 3 août 2010 portant modification : - de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats ; - du Code du travail ; - de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ; - de la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat ; - de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ; - de la loi modifiée du 7 août 1920 portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession ; de la loi modifiée du 27 décembre 1817 sur le droit de succession et - de la loi modifiée du 13 juin 1984 portant révision de certaines dispositions législatives régissant la perception des droits d'enregistrement, de succession et de timbre (Mémorial A n°134 du 12 août 2010).

Loi du 16 décembre 2010 portant modification de la loi modifiée du 28 juin 2002 1. adaptant le régime général et les régimes spéciaux de pension; 2. portant création d'un forfait d'éducation; 3. modifiant la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti (Mémorial n°236 du 23 octobre 2010).

Loi du 16 décembre 2011 portant modification 1. de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées ; 2. du Code du travail ; 3. de la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du travail (Mémorial A n°272 du 27 décembre 2011).

Loi du 19 juillet 2013 modifiant la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures (Mémorial A n°132 du 25 juillet 2013).

Règlement (CEE) n°1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté.

Règlement grand-ducal du 17 juin 1991 fixant les dispositions relatives au bénéfice de la bonification d'intérêt en vue de la construction, de l'acquisition ou de l'amélioration d'un logement

prévue par l'article 14bis de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (Mémorial A n°43 du 12 juillet 1991).

Règlement grand-ducal du 17 juin 1994 fixant les modalités et conditions d'attribution: 1. des aides à la mobilité géographique 2. d'une aide au réemploi; 3. d'une aide à la création d'entreprises 4. d'une aide à la création d'emplois d'utilité socio-économique (Mémorial A n°53 du 2 juin 1994).

Règlement grand-ducal du 31 juillet 1995 portant modification du règlement grand-ducal du 17 juin 1994 fixant les modalités et conditions d'attribution 1. des aides à la mobilité géographique 2. d'une aide au réemploi 3. d'une aide à la création d'entreprises 4. d'une aide à la création d'emplois d'utilité socio-économique (Mémorial A n°65 du 11 août 1995).

Règlement grand-ducal du 30 juillet 2002 concernant l'application de la taxe sur la valeur ajoutée à l'affectation d'un logement à des fins d'habitation principale et aux travaux de création et de rénovation effectués dans l'intérêt de logements affectés à des fins d'habitation principale et fixant les conditions et modalités d'exécution y relatives (Mémorial A n°82 du 1 août 2002).

Règlement grand-ducal du 19 décembre 2008 fixant les modalités de paiement du boni pour enfant à partir de l'année 2009 (Mémorial A n°222 du 31 décembre 2008).

Règlement grand-ducal du 13 février 2009 instituant le « chèque-service accueil » (Mémorial A n°26 du 18 février 2009).

Règlement grand-ducal du 5 mai 2011 fixant les mesures d'exécution relatives aux aides individuelles au logement promouvant l'accès à la propriété et prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (Mémorial A n°92 du 12 mai 2011).

Règlement grand-ducal du 21 juillet 2012 portant modification du règlement grand-ducal du 13 février 2009 instituant le « chèque-service accueil » (Mémorial A n°162 du 3 août 2012).

Règlement grand-ducal du 26 décembre 2012 portant modification du règlement grand-ducal du 13 février 2009 instituant le « chèque-service accueil » (Mémorial A n°300 du 31 décembre 2012).

Sites Internet

ADEM
Administration de l'emploi
Association d'assurance accident
Caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux
Caisse nationale d'assurance pension
Caisse nationale de santé
Caisse nationale des prestations familiales
Cellule d'évaluation et d'orientation
Centre commun de la sécurité sociale
Conseil économique et social (CES)
Contrôle médical de la sécurité sociale
CEPS/INSTEAD
Fonds de compensation
Fonds national de solidarité
Guichet.lu
Inspection générale de la sécurité sociale
Ministère de la sécurité sociale
Ministère du logement
Mutualité des Employeurs
Portail de l'environnement
Service national d'action sociale



Actualité & tendances

Bulletin économique de la Chambre de Commerce

N° 14

**OCTOBRE
2013**

