

PANEL SOCIO-ECONOMIQUE

**"LIEWEN ZU LETZEBUERG"**

---

Document PSELL N° 39

**EFFICACITÉ DE  
LA SÉCURITÉ SOCIALE  
DANS LA LUTTE CONTRE  
LA PAUVRETÉ**

P. Hausman

---

Document produit par le

**CENTRE D'ETUDES DE POPULATIONS, DE PAUVRETE  
ET DE POLITIQUES SOCIO-ECONOMIQUES**

**C.E.P.S./INSTEAD**

**B.P. 65 L-7201 Walferdange  
Tél. (352) 33 32 33 - 1**

**Président: Gaston Schaber**

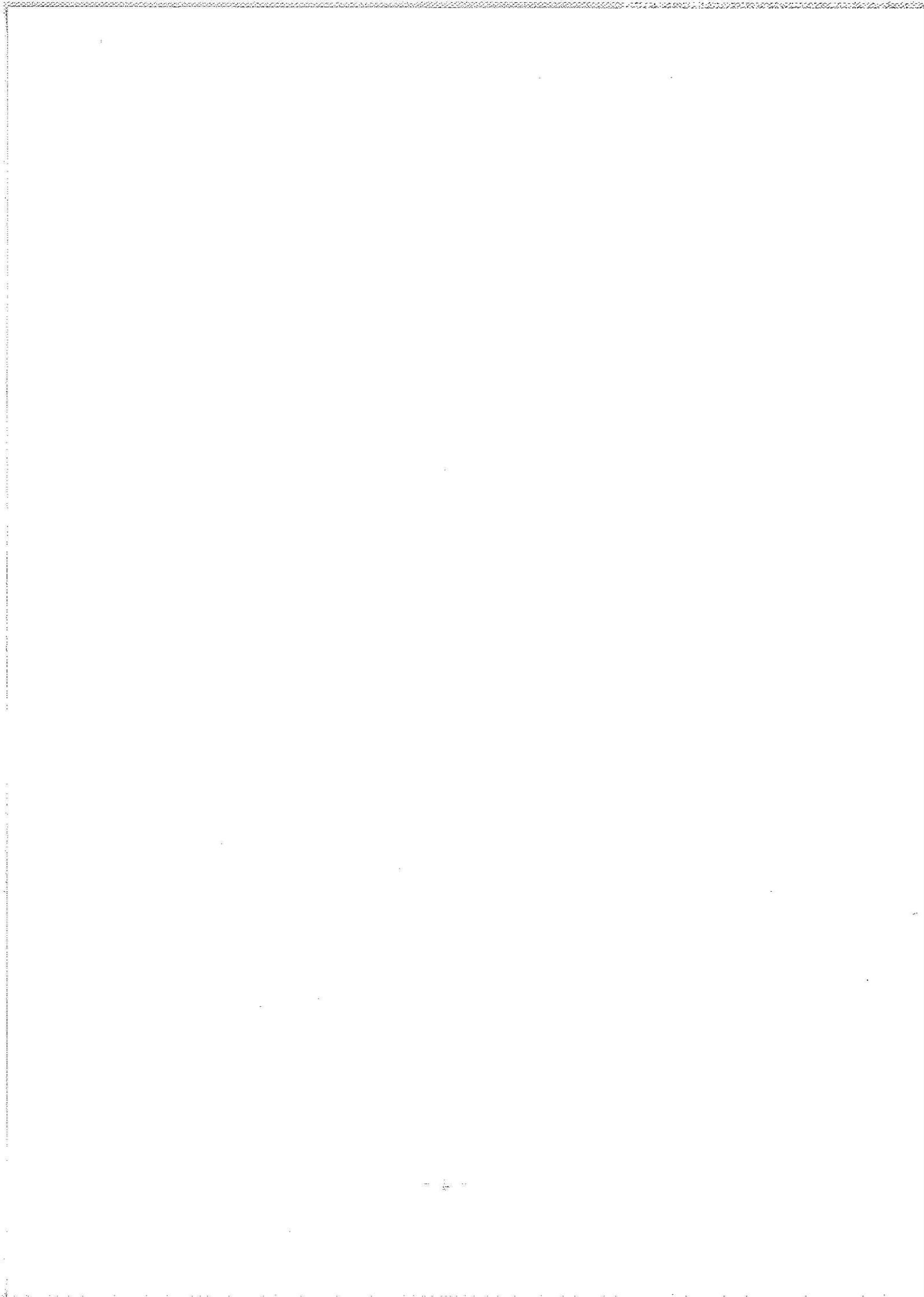
---

1 9 9 0



## Sommaire

Introduction	5
Chapitre 1: ÉLÉMENTS DE BASE POUR UNE APPROCHE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE EN TERMES D'EFFICACITÉ	7
1.1 La position de BECKERMAN (synthèse)	7
1.2 Les indicateurs d'efficacité	11
1.3 L'étude de l'efficacité de la Sécurité sociale au Luxembourg: quelques points de repère	17
Chapitre 2: BILAN DE L'EFFICACITÉ DES TRANSFERTS	23
2.1 Bilan de l'efficacité des transferts dans leur ensemble	23
2.2 Efficacité de la Sécurité sociale et seuil de pauvreté: discussion	27
Chapitre 3: QUEL EST LE RÔLE DE CHAQUE TYPE DE TRANSFERTS DANS LA RÉDUCTION DU FOSSÉ DE PAUVRETÉ?	33
3.1 Les rubriques "Assurance" et "Solidarité": présentation du bilan général	33
3.2 Pertinence des différents types de transferts sociaux par rapport à la lutte contre la pauvreté	38
Conclusion	45



## EFFICACITE DE LA SECURITE SOCIALE DANS LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

P. HAUSMAN - C.E.P.S.

Dans le cadre de son second programme de lutte contre la pauvreté, la Commission de la Communauté Européenne finance - depuis 1986 - une étude qui implique aujourd'hui cinq pays et deux régions<sup>1</sup>.

Cette étude a été conçue pour jeter les bases d'une approche comparative de la pauvreté entre les pays membres de la Communauté.

Le thème central de ce projet concerne -bien sûr- l'élaboration et la comparaison d'indicateurs et de seuils de pauvreté ; mais on y traite aussi -secondairement- de l'adaptation des divers systèmes de Sécurité sociale à la lutte contre la pauvreté.

C'est ce dernier aspect que nous nous proposons d'examiner dans cet exposé.

Nous n'allons pas, cependant, présenter une réplique des travaux européens auxquels les panels luxembourgeois et lorrain sont associés. Mais, comme ces travaux se fondent sur un schéma

---

1. Belgique, Grèce, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas et Lorraine (France), Catalogne (Espagne).

d'analyse qui avait déjà été suggéré et appliqué par BECKERMAN<sup>2</sup>, il ne serait peut-être pas inutile de reprendre le schéma originel, de l'approfondir et de l'appliquer à nouveau in extenso. Il ne peut être question, évidemment, d'insérer un tel programme dans cet exposé. Nous limiterons donc notre intérêt à l'un des termes abordés par BECKERMAN, sans doute le plus provocateur, à savoir : l'efficacité de la Sécurité sociale.

Ce que nous présentons doit être considéré comme un exercice préliminaire.

Le premier chapitre ne contient que les éléments généraux, indispensables à la compréhension de l'analyse qui est commentée dans les chapitres suivants. Cette analyse de l'efficacité de la Sécurité sociale a été appliquée aux données de la première vague du panel socio-économique luxembourgeois [1985].

---

2. BECKERMAN, W. (1979), *Poverty and the Impact of Income Maintenance Programmes*  
- Genève - B.I.T. / I.L.O.

## Chapitre 1

### ELEMENTS DE BASE POUR UNE APPROCHE DE LA SECURITE SOCIALE EN TERMES D'EFFICACITE

#### 1.1 La position de BECKERMAN [synthèse]

##### 1.1.1 Le Contexte

Lorsque l'on dresse l'inventaire des travaux consacrés à la pauvreté, deux constats semblent s'imposer :

1. Ce phénomène tend à persister dans les pays industrialisés;
2. cet échec traduit, au premier degré, celui des dépenses publiques qui se sont révélées inefficaces pour éliminer la pauvreté ; mais, on pourrait ensuite considérer que cet échec est partagé par les scientifiques dans la mesure où ceux-ci éprouvent certaines difficultés dès lors qu'il s'agit de fournir des références solides pour évaluer les programmes de lutte contre la pauvreté.

L'étude publiée par BECKERMAN en 1979 concerne ce dernier point. Elle se présente comme une contribution quantitative visant à rompre le cercle vicieux dans lequel s'inscrit le débat politique

relatif à la pauvreté [en l'absence de consensus pour mesurer la pauvreté, toute approche critique des dépenses publiques achoppe -immanquablement- sur le problème de la définition de ce phénomène et l'évaluation de son intensité].

Dans cette perspective, BECKERMAN annonce clairement ses objectifs, à savoir : une estimation de la pauvreté et de l'efficacité des mesures prises en vue de lutter contre ce phénomène.

### 1.1.2 Le fossé de pauvreté

La plupart des travaux adoptent une évaluation de la pauvreté en termes d'effectif d'individus/ménages pauvres.

Cette approche classique ("headcount") qui opère sur base d'un seuil de pauvreté, offre l'avantage d'être simple et compréhensible.

Par rapport au second objectif fixé par BECKERMAN [efficacité], ce décompte des pauvres risque cependant de ne pas traduire correctement l'ampleur du phénomène étudié.

Pour rendre compte de ce dernier aspect [le degré/l'intensité de la pauvreté], BECKERMAN propose d'adopter la notion de poverty gap. Celle-ci recouvre la somme cumulée des revenus déficitaires (des ménages, par ex.) par rapport à la ligne de pauvreté. Autrement dit, le fossé de pauvreté représente le budget qui serait nécessaire pour élever le revenu des ménages "pauvres" jusqu'au niveau du seuil de pauvreté considéré.

### 1.1.3 Le fossé de pauvreté AVANT et APRES transferts

Comme il s'agit d'évaluer l'efficacité des transferts sociaux par rapport à la pauvreté, différentes dispositions doivent être encore précisées quant :

- au seuil de référence,

- à l'estimation de la pauvreté elle-même.
- Il existe de nombreuses lignes de pauvreté. Toutes ces lignes se prêtent-elles à l'estimation de l'efficacité de la Sécurité sociale ?

Pour BECKERMAN, cette estimation doit nécessairement se référer aux objectifs politiques en vigueur dans un pays donné.

De ce point de vue, il ne peut être question d'utiliser valablement un critère harmonisé pour différents pays [à moins, cas exceptionnel, que ces pays disposent d'objectifs identiques]. La meilleure norme de référence sera donc le seuil national officiel en matière de pauvreté [même si cette solution pose, ensuite, quelques problèmes en matière de comparaison internationale vu que certains seuils nationaux peuvent être beaucoup plus bas que d'autres].

- La pauvreté est habituellement mesurée en fonction du revenu disponible des ménages, c'est-à-dire après réception des transferts directs du secteur public. L'objectif d'efficacité implique, ici, que le fossé de pauvreté soit estimé aussi en l'absence des transferts publics visant à maintenir le niveau de vie.

BECKERMAN opte ainsi pour une double estimation du fossé de pauvreté : AVANT et APRES transferts.

#### 1.1.4 Les avantages du dispositif proposé par BECKERMAN pour mesurer l'efficacité des transferts sociaux

- Ce dispositif permet non seulement de mesurer le nombre de pauvres, mais aussi la position de ceux-ci par rapport à la ligne de pauvreté [fossé de pauvreté]. En adoptant une mesure en deux temps du fossé de pauvreté, il est ensuite possible d'évaluer l'impact direct de la Sécurité sociale:

- aussi bien sur l'effectif des "pauvres"

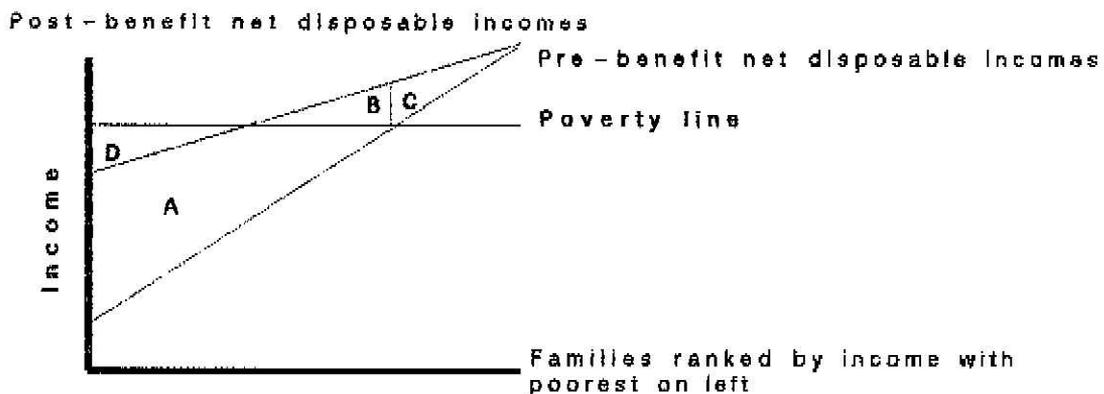
- que sur le degré de pauvreté.
- En outre, BECKERMAN signale que l'un des avantages du recours à la notion de pauvreté tient au fait que ce dispositif réduit l'incompatibilité des estimations faites entre pays différents, ou -tout au moins- leur ambiguïté:
  - des comparaisons internationales, établies en fonction du seul pourcentage de ménages "pauvres" sont difficilement interprétables;
  - en effet, un tel pourcentage peut très bien être identique dans plusieurs pays alors même que l'on observe une variation importante du fossé de pauvreté d'un pays à l'autre.
- La méthode préconisée par cet auteur présente encore un intérêt supplémentaire puisqu'elle permet d'identifier les contributions des différents transferts à la réduction du fossé de pauvreté:
  - il est plus commode d'utiliser un instrument sensible au degré de pauvreté si l'on souhaite -par exemple- évaluer l'impact d'un transfert qui serait destiné à des ménages "pauvres", mais qui arrive en fait à des ménages situés au-dessus du seuil de pauvreté;
  - alors que la mesure de la pauvreté en termes d'effectif (*head count*) ne serait pas affectée par une telle opération, l'indicateur du fossé de pauvreté signalerait -dans ce cas- une aggravation de la situation.
- Appliquée dans plusieurs pays, cette méthode ouvrirait une perspective d'analyse comparative de l'efficacité des différents programmes sociaux en vigueur puisque l'on disposerait, du même coup, de "concepts nouveaux et mesurables" de l'efficacité des dépenses publiques.

## 1.2 Les indicateurs d'efficacité

### 1.2.1 Le schéma de BECKERMAN

La façon la plus simple et la plus claire -pour rendre compte des propositions émises par BECKERMAN pour mesurer l'efficacité de la Sécurité sociale- serait encore de prendre comme point de départ l'illustration graphique suivante proposée par l'auteur:

Figure 1.1: Modèle de distribution des transferts sociaux par rapport au seuil de pauvreté [réf. Revenu disponible AVANT et APRES transferts]



Dans ce graphique, les différentes surfaces sont définies comme suit:

$A+B+C =$  Somme totale des transferts.

$A+B =$  Montant total des transferts perçus par les ménages "pauvres" [AVANT transferts].

$A+D =$  Fossé de pauvreté AVANT transferts.

$D =$  Fossé de pauvreté APRES transferts.

Partant de cette représentation de la distribution des transferts, BECKERMAN va proposer les trois indicateurs d'efficacité suivants:

1° Efficacité verticale: 
$$\frac{(A + B)}{(A+B+C)}$$

Cet indicateur représente la proportion des transferts destinés aux ménages qui **auraient été pauvres** en l'absence de ces transferts.

2° Excédent [spillover]: 
$$\frac{B}{(A+B)}$$

Cet excédent est égal à la différence entre:

- le montant des transferts reçus par les ménages "pauvres"
- et le montant par lequel le fossé de pauvreté est réduit.

La partie B correspond aux montants des transferts qui élèvent les revenus des ménages "pauvres" au-dessus du seuil de pauvreté.

Dans l'hypothèse où la lutte contre la pauvreté constituerait le seul objectif, cette somme égale à B serait considérée comme un excédent de dépenses.

3° Efficacité réductrice de pauvreté: 
$$\frac{A}{(A+B+C)}$$

Ce troisième indicateur rend compte du niveau "net" selon lequel les transferts réduisent la pauvreté.

De ce point de vue, on obtient une efficacité absolue (100%) dès lors que les parties B et C s'annulent, c'est-à-dire: lorsque les transferts

- sont versés à des ménages "pauvres" uniquement
- et sans dépassement du seuil de pauvreté.

### 1.2.2 Adaptation du schéma proposé par BECKERMAN

Le schéma d'analyse proposé par BECKERMAN peut constituer une référence très utile pour l'étude de l'efficacité de la Sécurité sociale.

Pour notre tentative d'analyse de cette efficacité -exposée dans les deux chapitres suivants-, nous avons cependant adapté et complété le schéma de BECKERMAN. Cet élargissement du plan d'analyse conduit à établir trois niveaux de bilans qui sont développés dans les fiches ci-après:

#### 1. Bilan général

- 1.1. taux de réduction des ménages pauvres
- 1.2. taux de réduction du fossé de pauvreté

#### 2. Bilan de la distribution verticale des transferts

- 2.1. Efficacité brute
- 2.2. Efficacité nette

#### 3. Bilan de l'efficacité spécifique des transferts

## 1. BILAN GENERAL

Deux options:

1. Taux de réduction des ménages pauvres:  
non pauvres Ap.tsf./pauvres Avt.tsf.

Ceci peut être fait au niveau général  
(Total Séc.soc.) et au niveau de chaque  
item (Pension, aide soc.; etc.).

Ex.: pour Tot.Séc.soc.:

$$485/614 = 79\%$$

2. Taux de réduction du FOSSE de PAUVRETÉ:

= > Tsf. réducteurs du fossé/fossé Avt.Tsf.:  
au niveau général et au niveau de chaque item.

On établira pour chaque Tsf. un bilan spécifique:

- 1.non pauvres
- 2.non pauvres apr.tsf.
- 3.pauvres apr.tsf.

Réf. au schéma =  $A / A + D$

Ex.: Tot.Séc.soc.:

A = Somme des Tsf. = > Réduction du fossé

D = Fossé apr. tsf.

$A + D = \text{fossé avt. Tsf.}$

$$A/A + D = 12.062M/12.84M = 93.9\%$$

ADAPTATION DU SCHEMA PROPOSE  
PAR BECKERMAN

CEPS/instead

## 2. DISTRIBUTION VERTICALE des Tsf.

REFERENCE = l'ensemble des tsf.  
soit les surfaces A - B - C du  
triangle de Beckerman

- 2.1. EFFICACITE BRUTE: répond à la question suivante:  
"dans quelle proportion les tsf. sont-ils dirigés vers  
les ménages qui étaient sous le seuil avant  
l'intervention de ces Tsf.?"

Formule =  $A + B / A + B + C$   
=> plus C est petit,  
plus le quotient tend vers l'unité.

L'efficacité BRUTE permet de répondre  
à la question: pour une dépense de 100 Frs.  
en Tsf., combien revient aux Pauvres?

### 2.2. EFFICACITE NETTE:

- l'efficacité brute ne s'intéresse pas  
à la partie de cette somme investie  
pour combler le fossé de la pauvreté.

- pour envisager ce deuxième aspect,  
il convient de tenir uniquement compte de  
la surface "A" en numérateur.

La formule est donc ici:

$A/A + B + C$  où  $B \& C = \text{surplus} > \text{seuil}$   
*Pauvr.*

ADAPTATION DU SCHÉMA PROPOSÉ  
PAR BECKERMAN

CEPS/Instead

### 3. EFFICACITE SPECIFIQUE

Référence: Surfaces A & B du triangle de Beckerman.

On ne s'intéresse plus ici à l'ensemble des transferts, mais uniquement à la fraction de ces transferts qui est versée aux ménages qui étaient "pauvres" avant cette opération.

Question: Comment est répartie la masse des transferts allouée à ces ménages "pauvres"?

Cette masse peut être divisée en deux parties:

- \* Partie 'A' = qui réduit le fossé de la pauvreté
- \* Partie 'B' = qui constitue l'overflow ou fraction excédentaire élevant le revenu de certains ménages au-dessus du seuil de pauvreté.

La formule:  $A / A + B$  permet d'évaluer la mesure selon laquelle les transferts dirigés vers les ménages "pauvres" comblent le fossé de la pauvreté.

Lorsque  $B = 0$ , 100% des transferts sont investis pour réduire le fossé de la pauvreté.

*ADAPTATION DU SCHEMA PROPOSE  
PAR BECKERMAN*

CEPS/Instead

### **1.3 L'étude de l'efficacité de la Sécurité sociale au Luxembourg: quelques points de repères**

#### **1.3.1 La nomenclature des transferts sociaux**

Parmi les bilans d'efficacité qui seront présentés au cours des prochains chapitres, certains s'appliquent à l'ensemble de la Sécurité sociale tandis que d'autres impliquent une approche plus détaillée de celle-ci.

Dans ce dernier cas, la nomenclature utilisée s'appuie sur une classification des dépenses de la Sécurité sociale selon les deux grands principes du fonctionnement de celle-ci:

- + l'Assurance
- + et la Solidarité nationale.

Cette nomenclature est développée dans le tableau ci-après. L'assignation des transferts dans chaque rubrique a été déterminée à partir du mode de financement de ceux-ci.

Tableau 1.1: Nomenclature des transferts de la Sécurité sociale

<p>Transferts régis selon le principe</p>
<p><b>1. de l'Assurance</b></p>
<p>1.1. Assurance Maladie-Maternité</p>
<p>1.2. Assurance pension</p>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Pension de vieillesse</li><li>- Pension de survie</li><li>- Pension d'invalidité</li><li>- Prestations spéciales (pers. ne percevant pas la pension normale)</li><li>- Prestations supplémentaires (ouvriers mineurs, ...)</li><li>- Pension d'orphelin</li></ul>
<p>1.3. Assurance Accidents du Travail</p>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Rente d'accident permanente</li></ul>
<p><b>2. de la SOLIDARITE Nationale</b></p>
<p>2.1. Prestations familiales</p>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Allocations familiales ordinaires</li><li>- Allocations familiales pour handicapé (enfant/adulte)</li><li>- Prestations familiales diverses (maternité, ...)</li></ul>
<p>2.2. Indemnités de chômage</p>
<p>2.3. Aide sociale</p>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Fonds National de Solidarité</li><li>- Allocation de vie chère</li><li>- Prime d'encavement</li><li>- Autres aides sociales publiques</li></ul>

### 1.3.2 Importance relative des différents postes de transferts

Le rôle des différents types de transferts dans la lutte contre la pauvreté dépend, évidemment, de l'importance représentée par la masse budgétaire de ceux-ci.

Le tableau suivant montre quelle est l'importance relative de chaque poste au sein de la Sécurité sociale.

On remarquera que l'Assurance "Pension" couvre la quasi-totalité des transferts versés aux ménages. On notera, en outre, que les "Prestations familiales" n'interviennent pas dans cette répartition. L'explication de cette exclusion tient à la logique de constitution du Revenu Minimum Garanti qui constitue le seuil de pauvreté de référence pour l'établissement des bilans d'efficacité:

- dans le calcul de ce revenu minimum, les prestations familiales sont immunisées;
- il ne serait donc pas correct d'introduire ensuite ce type de transfert dans l'étude de l'efficacité puisque -selon la législation relative au R.M.G.- il n'entre pas en ligne de compte et ne peut, ainsi, modifier l'état du fossé de pauvreté.

**Tableau 1.2: Répartition des transferts concernés dans l'évaluation de l'efficacité de la Sécurité sociale ("élargie"); par rapport à la pauvreté**

TYPES DE TRANSFERTS	MONTANTS EN % DU	
	Sous-total	Total
1. Perspective "Assurance"		
1.1. Ass. Maladie-Maternité/ASM	1.52	1.48
1.2. Ass. Pension /ASP	97.16	94.68
1.3. Ass. Accident-Travail /AST	1.32	1.29
Sous-total.....	100.00	[97.45]
2. Perspective "Solidarité"		
2.1. Prestations familiales:exclues		
2.2. Indemnités de chômage/Sol2	46.6	1.19
2.3. Aide sociale /Sol3	53.4	1.36
Sous-total.....	100.0	[2.55]
<b>TOTAL GENERAL SEC.SOC./eff.Pauv./.....</b>	<b>.....</b>	<b>100.00</b>

### 1.3.3 Répartition des ménages et des transferts selon les niveaux de sécurité d'existence

Dans la démarche proposée par BECKERMAN, l'évaluation de l'impact de la Sécurité sociale repose, finalement, sur la définition de deux lignes de pauvreté [AVANT et APRES transferts].

Cette procédure permet ainsi de distinguer trois groupes de ménages:

1. les ménages non-pauvres avant réception des transferts
2. les ménages non-pauvres après réception des transferts
3. les ménages pauvres après réception des transferts.

Cette division de la population selon ce que l'on pourrait nommer des "niveaux de sécurité d'existence" sera constamment utilisée dans l'étude de l'efficacité que nous allons entreprendre dans les chapitres suivants.

Auparavant, il n'est sans doute pas inutile de fournir une vue générale de ces trois niveaux au sein de notre échantillon de ménages.<sup>3</sup>

La répartition des masses de transferts indique ensuite que:

- la majeure partie de ceux-ci sont dirigés vers les ménages "pauvres" avant transferts [niveaux 2 et 3]; ceci s'applique à la Sécurité sociale dans son ensemble ainsi qu'aux transferts de la rubrique "Assurance";
- mais, en ce qui concerne les transferts de "Solidarité", on observe un phénomène quelque peu inattendu: comparativement au mode de répartition du poste "Assurance", une part plus importante (41.4%) des transferts de "Solidarité" échoit aux ménages "non pauvres AVANT transferts".

---

3. Cet échantillon comprend 2013 ménages [échantillon de la première vague du panel socio-économique luxembourgeois / les travaux que nous présentons ici ont été réalisés sur l'échantillon pondéré].

**Tableau 1.3: Répartition de la somme des transferts\* [en %], selon le niveau de sécurité final des ménages (éch. pondéré)**

\* Prestations familiales exclues.

NIVEAUX DE SECURITE DES MENAGES	Séc.soc. au total	Total Assurance	Total Solidarité	% Ménages
1.Non pauvres AVANT transferts	31.05	30.75	41.37	69.5
2.Non pauvres APRES	63.75	64.24	42.75	24.1
3.Pauvres APRES Tsf.	5.20	5.01	15.88	6.4
<b>TOTAL</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.0</b>

**Chapitre 2**  
**BILAN DE L'EFFICACITE DES**  
**TRANSFERTS**

**2.1 Bilan de l'efficacité des transferts dans leur ensemble**

Tableau 2.1: Bilan de l'efficacité des transferts dans leur ensemble

Type de bilan	ENSEMBLE des Transferts de la Protection sociale
1. Bilan général	
1.1. Réduction de l'effectif des ménages pauvres	79.0%
1.2. Réduction du fossé de la pauvreté (A/A+D)	93.9%
2. Efficacité verticale de la distribution des transferts	
2.1. Efficacité brute (A+B/A+B+C)	69.0%
2.2. Efficacité nette (A/A+B+C)	37.1%
3. Efficacité spécifique (A/A+B)	53.8%

Le bilan présenté dans ce tableau résume l'impact global de la Sécurité sociale sur la pauvreté. L'efficacité de la Sécurité sociale est évaluée, ici, selon les trois perspectives annoncées au chapitre précédent.

### 2.1.1 Bilan général

Dans ce bilan général, on oppose les deux types d'approches selon lesquelles on peut envisager la réduction de la pauvreté: cette réduction s'applique à l'effectif des ménages pauvres [79%], dans le premier cas, et au fossé de la pauvreté [93.9%], dans le second.

Les résultats obtenus selon ces deux logiques ne se recoupent pas. Tout l'intérêt de ce premier bilan tient justement au fait qu'il permet d'illustrer le fonctionnement de ces deux logiques. On pourrait ainsi imaginer qu'une réduction -même très importante- de l'effectif des ménages "pauvres" [AVANT TSF.] soit compatible avec une réduction modeste du "fossé de pauvreté": cela dépend à la fois du budget engagé par la Sécurité sociale (et de sa destination) et de la distribution des ménages en-dessous du seuil de pauvreté. Dans le cas présent, on se rapprocherait plutôt du scénario opposé:

- \* bien que les transferts n'aient pas permis à 21% des ménages pauvres (selon leur gains personnels) de franchir le seuil de pauvreté,
- \* le fossé de celle-ci a néanmoins été réduit à 6% de sa valeur initiale.

La logique fondée sur le "fossé de la pauvreté" conduit à envisager, plus directement et de façon plus pragmatique, les moyens de l'éradication de la pauvreté. Il ne s'agit plus, dans cette perspective, de s'interroger sur l'importance numérique des ménages pauvres mais, plutôt, sur l'estimation budgétaire d'une telle opération.

Concrètement, l'efficacité de la Sécurité sociale -telle que nous le mesurons ici- correspond au changement suivant:

- le déficit moyen des revenus des ménages "pauvres" -par rapport au seuil de pauvreté- passe de -20 900 francs [AVANT TSF.] à -6 000 francs [APRES TSF.]

Cette réduction du déficit du revenu des ménages par rapport au seuil de pauvreté constitue donc la référence la plus générale

en fonction de laquelle il est possible d'apprécier l'impact de la Sécurité sociale sur le phénomène de la pauvreté.

Il s'agit là d'un résultat brut dont nous ne pouvons tirer - pour l'instant- aucune conclusion quant au fonctionnement de la Sécurité sociale.

En effet, ce taux global de réduction du fossé de pauvreté rend compte à la fois:

- de l'importance du budget que la Sécurité sociale distribue aux "individus/ménages",
- et de la façon dont ce budget est dépensé.

On ne peut pas, par exemple, déduire de ce résultat le volume supplémentaire du budget de la Sécurité sociale qui serait nécessaire pour combler entièrement le fossé de pauvreté.

Pour ce faire, nous devons disposer d'autres informations concernant -en particulier- les bénéficiaires de la Sécurité sociale.

### **2.1.2 Efficacité verticale de la distribution des transferts**

La réduction du fossé de pauvreté dépend non seulement de l'importance du budget distribué par la Sécurité sociale, mais aussi de la destination de ces transferts.

Par ailleurs, les programmes sociaux n'ont pas tous, comme objectif prioritaire, d'élever les revenus des ménages "pauvres" au niveau du seuil de pauvreté. Dès lors, et si l'on se place du seul point de vue de la pauvreté, on peut s'attendre à ce que la Sécurité sociale fonctionne de façon plus ou moins efficace selon que les bénéficiaires des transferts appartiennent plutôt à la catégorie des ménages "pauvres" ou plutôt à celle des ménages "non pauvres".

Le second bilan, présenté dans le tableau 2.1., fournit des indications complémentaires sur cet aspect du fonctionnement de la Sécurité sociale.

- \* Le résultat exprimé en terme d'efficacité brute indique, tout d'abord, que 69% des sommes allouées au titre de transfert de la Sécurité sociale ont été dirigées vers des ménages "pauvres" [selon leurs gains personnels]\*.

Il s'agit, cependant, d'une efficacité brute dans la mesure où ces transferts ne sont pas plafonnés à un taux équivalent à la différence entre le seuil de pauvreté des ménages et les gains personnels de ceux-ci.

- \* Seuls 37.1% de la somme totale des transferts correspondent à une réduction effective du fossé de pauvreté: ce que nous qualifions ici comme l'efficacité nette.

La différence entre l'efficacité brute et l'efficacité nette constitue la fraction des transferts effectivement orientée vers les ménages "pauvres", mais élevant leurs revenus post-transferts au-dessus du seuil de pauvreté. Dans un programme spécifique de lutte contre la pauvreté, cette part des transferts serait désignée comme un surplus de dépenses. Mais, dans le cadre général de la Sécurité sociale où nous nous situons, il serait certainement excessif d'adopter une telle interprétation: la plupart des programmes sociaux ne visent pas -en effet- à compléter les revenus des ménages à concurrence du seuil de pauvreté. Mais, examiné par rapport au seuil de pauvreté, les sommes versées - soit comme "surplus" aux ménages pauvres, soit comme transferts aux ménages non pauvres- contribuent à réduire l'efficacité nette de la Sécurité sociale.

Une approche du fonctionnement de la Sécurité sociale, plus ciblée par rapport aux ménages "pauvres", est enfin proposée dans un troisième bilan. L'efficacité spécifique rend ici compte de la mesure selon laquelle les transferts vers les ménages "pauvres" réduisent le fossé de pauvreté. Cette efficacité spécifique atteint

- 
4. Inversement, ce résultat signifie que 31% de ces dépenses ont été transférées à des ménages "non pauvres" [selon leurs gains personnels].
  5. Ce résultat pourrait être interprété comme suit: 37% des transferts alloués aux ménages réduisent le fossé de pauvreté à concurrence de 94%.

53.8%; elle serait maximale si aucun surplus [au-delà du seuil de pauvreté] n'était versé aux ménages initialement pauvres.

## **2.2 Efficacité de la Sécurité sociale et Seuil de Pauvreté: Discussion**

### **2.2.1**

L'examen que nous venons de présenter a montré que l'ensemble des programmes de la Sécurité sociale réduisent -de façon sensible- le fossé de pauvreté.

Partant d'un tel résultat, nous avons vu qu'il n'était pas recommandé d'estimer l'importance du budget nécessaire pour éradiquer entièrement la pauvreté [telle que mesurée ici: à moins de disposer d'informations supplémentaires concernant le mode de distribution des transferts.

L'évaluation de ce dernier a été mesurée en termes d'efficacité verticale.

Plus précisément, c'est l'efficacité nette qui constitue la référence utile afin d'estimer l'importance du budget qui serait nécessaire pour venir à bout du fossé de pauvreté:

- + étant donné que, sur 100 FLux. distribués comme transferts, seuls 37.1 francs contribuent à réduire le fossé de pauvreté,
- + il faudrait un budget 2.7 fois plus important que le "fossé de pauvreté" pour combler celui-ci.

Il n'y a pas lieu de s'étonner de l'importance d'un tel budget. Cette estimation est, en effet, conforme au mode de fonctionnement de la Sécurité sociale au Luxembourg, tel que nous avons pu le décrire:

- \* près de 70% des transferts sont effectivement dirigés vers les ménages "pauvres";
- \* cependant, ces transferts ciblés sur les ménages "pauvres" vont -pour la moitié d'entre eux seulement- combler le fossé de pauvreté tandis que l'autre moitié

élève le revenu post-transferts au-dessus du seuil de pauvreté.

D'un côté, on peut -certes- reconnaître une sélectivité importante des transferts en faveur des ménages "pauvres"; mais, de l'autre, on s'aperçoit que la logique de ces transferts dépasse largement l'objectif spécifique à la sécurité d'existence minimale. Il ne s'agit cependant pas là d'un fonctionnement de la Sécurité sociale que l'on pourrait qualifier de paradoxal. Plus vraisemblablement, ce "dysfonctionnement apparent" tiendrait davantage au mode d'évaluation que nous utilisons. Le seuil de pauvreté -qui joue ici le rôle de référence pour mesurer l'efficacité de la Sécurité sociale- peut constituer un choix discutable à plus d'un titre. En voici quelques raisons:

- (1) Bien qu'un tel seuil ait été ajusté à la période d'enquête -1985-, son existence officielle ne commence que l'année suivante.
- (2) La plupart des programmes sociaux visent, évidemment, à préserver les bénéficiaires contre le risque de précarité; l'élasticité de ces programmes par rapport au seuil de pauvreté peut être, toutefois, très importante: si l'on utilise le seuil de pauvreté comme référence, il est clair que les transferts de certains programmes atteignent et, très souvent, dépassent un tel seuil tandis que d'autres demeurent bien en-deçà. Tout dépend ici du type de "risque" couvert et du mode de calcul des transferts, le cas échéant [par exemple: l'existence de la "minimum pension" en vigueur en 1985 ne correspond pas strictement au seuil de pauvreté que nous avons adopté].
- (3) Enfin, et c'est sans doute l'objection majeure que l'on pourrait adresser à la présente démarche, le seuil de pauvreté utilisé se rapporte à l'unité "ménage" alors que cette référence est très souvent secondaire dans le cadre des programmes sociaux que nous avons retenus.

Il s'ensuit inévitablement une certaine ambiguïté dès lors que l'on parle d'efficacité [mesurée au niveau des ménages à propos de transferts dont la logique

- 
6. L'intérêt de travaux ultérieurs sera d'examiner le mode d'application de la Loi relative au Revenu Minimum Garanti; en raison du degré de sélectivité plus élevé qui est inscrit dans cette loi - les dépenses pour réduire le fossé devraient être nettement inférieures à celles impliquées par l'hypothèse de statu quo quant au fonctionnement de la Sécurité sociale, telle que retenue ici.

d'attribution dépend, dans la plupart des cas, des caractéristiques d'un individu "assuré".

### 2.2.2

Dans ces circonstances, l'approche en terme d'efficacité que nous appliquons à la Sécurité sociale, se justifie-t-elle encore?

Au vu des remarques précédentes, on pourrait penser qu'il y a quelque chose de choquant dans le fait de soumettre le fonctionnement de la Sécurité sociale à un test d'efficacité.

En soi, cette démarche ne comporte cependant rien d'étrange. Sinon, y aurait-il incompatibilité entre la Sécurité sociale et "efficacité"?

Le problème ne tiendrait-il pas davantage, alors, au mode de mesure de cette "efficacité"?

Dans la procédure adoptée, on a pu repérer un certain nombre de déconnexions entre le fonctionnement général de la Sécurité sociale et notre système d'évaluation de celui-ci; et, cette procédure n'exclurait pas, en effet, un danger de glissement de telle façon que l'on arriverait à tester la Sécurité sociale sur des objectifs, ou, encore, à des niveaux qui ne lui sont pas explicitement assignés.

Il n'en demeure pas moins que la mission générale de la Sécurité sociale consiste à protéger la population contre une série de risques; et, lorsque l'on estime ce degré de protection par référence au seuil de pauvreté, que fait-on d'autre sinon normer cet examen par rapport au risque extrême?

On peut, évidemment, envisager bien d'autres systèmes de référence aux fins de rendre compte du fonctionnement général de la Sécurité sociale. Mais, poser le problème des relations entre la Sécurité sociale et la pauvreté, tout en excluant toute possibilité de référence au seuil officiel de pauvreté, relèverait aussi du coup de force.

La procédure d'évaluation proposée dans cet article pose donc toute une série de problèmes qui ne sont pas encore réglés. Mais ceci ne condamne pas nécessairement l'intérêt de l'entreprise. Certains arguments, ou aménagements, plaideraient même en faveur d'un approfondissement de la démarche présentée:

- [1] Il conviendrait, tout d'abord, de rectifier le cadre général de démarche et de nuancer la portée de celle-ci.

De ce point de vue, on pourrait -certes- admettre que nous usions du terme "efficacité" lorsque celui-ci est appliqué aux aspects particuliers du fonctionnement de la Sécurité sociale [efficacité verticale, etc.]. Vu les restrictions signalées à ce propos, il faudrait encore préciser que cette mesure de l'efficacité est "relative":

- il ne s'agit pas ici de tester le fonctionnement de la Sécurité sociale en soi,

- mais: par rapport à un critère particulier, le seuil officiel de pauvreté.

L'affirmation d'une telle référence minimise, ensuite, les risques de confusion: pour autant que l'on en précise certaines implications.

La plus importante d'entre elles concerne le passage d'une interprétation spécifique à un aspect du bilan vers une interprétation plus générale concernant le fonctionnement de la Sécurité sociale. Dans ce dernier cas, il serait préférable d'abandonner l'expression "efficacité de ..." au profit d'une qualification plus appropriée telle que: "pertinence du fonctionnement de la Sécurité sociale...".

Cette seconde expression aurait au moins le mérite d'attirer l'attention sur le fait que, dans notre évaluation, on envisage la Sécurité sociale selon un point précis, choisi pour cette étude, et sans préjudice d'autres critères.

Une telle précision indiquerait clairement qu'il ne faut pas attribuer de valeur absolue aux conclusions de notre examen.

[2] La définition du cadre de notre démarche implique que nous précisions, ensuite, l'intérêt que nous portons ici au seuil officiel de pauvreté.

Nous avons déjà signalé que la référence à une telle norme s'impose, à notre avis, dès lors que l'on souhaite -justement- examiner le fonctionnement de la Sécurité sociale par rapport au phénomène particulier de la pauvreté<sup>7</sup>.

---

7. On pourrait ajouter que l'adoption d'autres types de seuil soulèverait encore davantage de problèmes.

Mais, cette référence au seuil officiel de pauvreté doit aussi être située dans une perspective plus large.

La présente démarche constitue, en fait, l'étape préliminaire d'une étude visant à comparer les effets de la Sécurité sociale sur la pauvreté à deux périodes différentes: AVANT & APRES l'intervention d'une nouvelle législation instituant le droit à un Revenu social minimum au Luxembourg. Le panel socio-économique fournit, à cet égard, un dispositif d'observation tout à fait privilégié. C'est à ce niveau que se situe l'enjeu réel de notre entreprise. En fait, il ne s'agit pas seulement de mettre en oeuvre - maintenant - un schéma d'analyse qui conduirait à sanctionner un état donné du fonctionnement de la Sécurité sociale; mais, il est aussi question d'examiner - à plus long terme - comment une rénovation des programmes sociaux peut entraîner certaines modifications en matière de traitement de la pauvreté et ce: à quel rythme et à quel degré ?

Ce projet est sans doute ambitieux.

Dans un premier temps, notre objectif est toutefois beaucoup plus limité puisqu'il s'agit surtout de mieux saisir les mécanismes d'interaction entre la pauvreté et la Sécurité sociale tels qu'ils se présentaient en 1985. Le bilan descriptif exposé en tête de ce chapitre constitue l'un des éléments d'une telle approche.

- [3] En dépit des réserves que nous avons déjà formulées, ce bilan -établi au niveau des ménages- peut constituer un point de départ utile pour l'étude envisagée à plus longue échéance.

-Il a déjà fourni un certain nombre d'indications sur la façon dont se répartissaient les transferts sociaux en 1985, par rapport au seuil officiel de pauvreté.

Grâce aux informations récoltées en 1985, nous disposons -en quelque sorte- d'un champ d'observation "naturel" que nous pourrons confronter plus tard aux résultats enregistrés dès lors que le nouveau régime de protection contre la pauvreté sera effectif.

-Il ne serait pas inutile, ensuite, de caractériser le rôle assumé par chaque type de transfert dans la réduction du fossé de pauvreté. On disposerait, de la sorte, d'éléments d'information plus appropriés pour saisir la

logique de fonctionnement de la Sécurité sociale; cette référence sera, en outre, indispensable lorsque nous envisagerons plus tard l'intervention des nouvelles mesures concernant le Revenu minimum garanti. Cet examen complémentaire implique, bien sûr, la réalisation d'un bilan détaillé à propos des différents postes de la Sécurité sociale ainsi que nous allons le voir dans le chapitre suivant.

## Chapitre 3

### QUEL EST LE ROLE DE CHAQUE TYPE DE TRANSFERTS DANS LA REDUCTION DU FOSSE DE PAUVRETE?

#### 3.1 Les rubriques "Assurance" et "Solidarité": Présentation du bilan général

##### 3.1.1 Analyse de l'effet de chaque rubrique de transferts

Le bilan présenté ci-dessous rend compte de l'effet de chaque rubrique de transferts<sup>1</sup>.

---

8. Cet effet correspond, ici, à la relation bivariée entre chaque rubrique de transferts et le fossé de pauvreté. Ce modèle simple sera ensuite élargi dans le paragraphe suivant; on considérera, à ce moment, l'effet qu'ont -au total- les deux rubriques de transferts dans la réduction du fossé de pauvreté. Dans ce dernier cas, une analyse en communautés permet de décomposer l'effet total de ces deux rubriques en:

1. l'effet propre de chaque rubrique, compte tenu de l'effet de l'autre.
2. l'effet joint des deux rubriques (variance commune au critère et aux deux variables indépendantes).

**Tableau 3.1: Bilan général de l'effet des rubriques "Assurance" et "Solidarité"**

1. Bilan général	Effet des transferts		
	de la rubrique "Assurance"	"Solidarité"	de la Sécurité sociale au total
1.1. réduction de l'effectif des ménages pauvres (%)	77.4	1.1	79.0
1.2. réduction du fossé de pauvreté (%)	92.1	3.3	93.9

Partant de ce tableau, nous pouvons répondre à la question suivante: *Quelle serait la contribution maximale de chaque rubrique de transferts si celle-ci intervenait seule ?*

De ce tableau, il ressort clairement que la réduction la plus massive de la pauvreté est obtenue par les transferts régis selon le principe d'"Assurance".

Ce résultat est vérifié quel que soit le type de bilan considéré:

- \* d'un côté, la rubrique "Assurance" permettrait -à elle seule- de diminuer de 77.4% l'effectif des ménages *pauvres*;
- \* de l'autre, elle réduirait le fossé de pauvreté à concurrence de 92%.

### **3.1.2 Effet propre et effet joint de chaque rubrique de transferts.**

Dans le tableau que nous venons d'examiner, les contributions des deux postes de transferts étaient évaluées de façon séparée. En réalité, l'effet de chaque rubrique peut ne pas s'additionner entièrement à celui de l'autre ainsi que l'indiquent les résultats portés dans la seconde ligne de ce tableau [cf. point 1.2. du tableau 3.2: l'effet total des transferts de la Sécurité sociale

[93.9%] est inférieur à la somme des effets renseignés pour la rubrique "Assurance" [92.1%] et "Solidarité" [3.3%]].

Les contributions de ces rubriques sont partiellement combinées; il s'ensuit qu'il y a lieu d'opérer une distinction entre les différents éléments qui composent l'effet total de la Sécurité sociale.

L'analyse en communautés permet d'isoler les valeurs correspondant à ces différents éléments:

**Tableau 3.2:** Décomposition de l'effet total de la Sécurité sociale sur le fossé de pauvreté

Type d'effet	Réduction du fossé de pauvreté (%)
- effet propre à la rubrique "Assurance"	90.6
- effet propre à la rubrique "Solidarité"	1.8
- effet joint des deux rubriques	1.5
<b>Effet TOTAL de la Sécurité sociale</b>	<b>93.9</b>

Les résultats fournis par cette analyse conduisent à préciser davantage le rôle respectif de chaque catégorie de transferts dans le processus de réduction du fossé de pauvreté:

- on s'aperçoit, ainsi, que les deux postes de transferts réunis [effet joint] diminuent le fossé de pauvreté de quelque 1.5%. Il s'agit, certes, d'un taux extrêmement faible. Mais, cet effet joint réduit dans la même proportion l'importance de l'effet propre<sup>9</sup> à chaque rubrique;
- de la sorte, cet effet propre atteint 90.6% pour la rubrique "Assurance" et 1.8%, seulement, pour la rubrique "Solidarité" [3.3% - 1.5%].

---

9. c'est-à-dire l'effet de chaque rubrique, étant donné que celui de l'autre est maintenu constant.

De cette démarche, nous pouvons tirer plusieurs indications susceptibles d'éclairer le fonctionnement de la Sécurité sociale, au Luxembourg, par rapport au phénomène de la pauvreté:

- 1° Vu l'importance des budgets initiaux, on ne pouvait guère s'attendre à voir les transferts de "Solidarité" jouer un rôle quantitativement important dans la réduction du fossé de pauvreté [au sein de la somme totale des transferts versés aux ménages, la "Solidarité" représente 2.55%].
- 2° L'analyse en communautés montre ensuite que la contribution spécifique de ce type de transferts se situe à un niveau encore inférieur à celui que l'on pouvait "théoriquement" attendre. Ce résultat, plutôt inattendu, s'explique dans la mesure où 45% de l'effet de ces transferts de "Solidarité" sont, en réalité, indissociables de l'effet de la rubrique "Assurance".
- 3° Enfin, la prévalence de la rubrique "Assurance" apparaît très nettement au niveau des mécanismes réducteurs du fossé de pauvreté. La réduction effective de ce dernier est presque totalement attribuable à l'effet spécifique de la logique "Assurance" [96.5% de la réduction du fossé de pauvreté dépendent exclusivement de ce type de transferts].

### 3.1.3 Quel est le rôle spécifique de l'aide sociale ?

La démarche suivie dans cet article permet, d'une certaine façon, de restituer -à chaque secteur de la Sécurité sociale- son importance propre dans la politique de lutte contre la pauvreté.

Au cours du paragraphe précédent, nous avons pu comparer le rôle respectif de deux secteurs régis selon le principe de l'"Assurance" qui interviennent, de manière prévalente, dans la réduction du fossé de pauvreté, au Luxembourg. Une analyse plus détaillée montrerait, encore, que ce sont les transferts au titre de "Pensions" qui prennent en charge l'essentiel de cette réduction<sup>10</sup>.

---

10. Au sein de la rubrique "Assurance", l'effet propre aux pensions atteint 90.2% sur un total estimé à 92.1%.

Un tel résultat pouvait sans doute être pressenti dès l'examen de la répartition budgétaire des différents transferts; il est, maintenant, établi en fonction de bases appropriées au problème étudié.

En poursuivant cette démarche, on en vient finalement à s'interroger sur l'impact spécifique de l'Aide sociale dans la réduction du fossé de pauvreté.

Dans le tableau suivant, nous reproduisons les premiers éléments nécessaires pour envisager cette question:

**Tableau 3.3: Contributions des transferts de "Solidarité" pour réduire le fossé de pauvreté**

1. Bilan général	Réduction du fossé de pauvreté (%)		
	par les indemnités de chômage	par les transferts d'Aide soc.	par l'ensemble des transferts de Solidarité
1.1. Réduction de l'effectif des ménages pauvres	0.5	0.6	1.1
1.2. Réduction du fossé de pauvreté	1.24	2.1	3.3

Ce tableau permet de situer les limites dans lesquelles l'Aide sociale est susceptible d'intervenir en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté: abstraction faite des autres transferts, l'Aide sociale réduit le fossé de pauvreté de 2.1%.

Au-delà de ce constat, il peut être ensuite intéressant de préciser ce que l'Aide sociale apporte -en plus des autres transferts de la Sécurité sociale- dans la lutte contre la pauvreté.

C'est encore à partir de l'analyse en communautés que nous allons envisager cette question:

**Tableau 3.4: Décomposition des contributions propres et jointes de l'Aide sociale et des autres transferts. [par l'analyse en Communautés]**

Type d'effet	Réduction du fossé de pauvreté [%]
- Effet propre de la Sécurité sociale hors Aide sociale ...	91.8
- Effet propre à l'Aide sociale ...	1.0
- Effet joint entre l'Aide sociale et le reste de la Sécurité sociale ...	1.1
<b>Effet total de la Sécurité sociale ...</b>	<b>93.9</b>

Compte tenu de l'effet des autres transferts sociaux [Assurance + Indemnités de chômage], la réduction du fossé de pauvreté -attribuable à la seule Aide sociale- atteint juste 1%. Traduit en termes de réduction de l'effectif des ménages pauvres, l'intervention spécifique à l'Aide sociale correspond à la situation suivante:

- \* parmi 485 ménages qui, au total dans notre échantillon, franchissent le seuil de pauvreté grâce aux transferts de la Sécurité sociale, 8 ménages atteignent ce seuil grâce à la seule intervention de l'Aide sociale.

### **3.2 Pertinence des différents types de transferts sociaux par rapport à la lutte contre la pauvreté**

Au cours de la section précédente, le rôle des transferts sociaux a été analysé selon la perspective générale, plus quantitative, c'est-à-dire en termes de réduction de la pauvreté<sup>11</sup>.

11. Dans le bilan général, cette réduction est mesurée soit par rapport à l'effectif des ménages "pauvres" AVANT transfert, soit en fonction du fossé de pauvreté.

En examinant les résultats de ce premier bilan, on a peut-être l'impression d'énoncer des évidences: en effet, de tels résultats dépendent -au départ, du moins- de l'importance budgétaire de chaque poste de transferts. En fait, la règle de proportionnalité entre l'effet propre à chaque transfert et la masse budgétaire de ce dernier semble confirmée à première vue.

On peut, toutefois, difficilement dépasser et nuancer un tel constat, établi uniquement sur base d'une évaluation préliminaire. Et ce, d'autant plus que -dans le contexte luxembourgeois, en tout cas- on observe une répartition très inégalitaire entre les masses des différents transferts: vu le poids écrasant du poste "Pensions" au sein de la Sécurité sociale, l'impact de celle-ci sur la pauvreté est, pratiquement, assimilable à l'impact de ce poste particulier.

Pour compléter notre examen, il est dès lors judicieux d'aborder les transferts selon une perspective indépendante de l'importance des sommes dépensées. L'analyse de la distribution verticale des transferts répond tout à fait à un tel souci.

### 3.2.1 Efficacité "relative" des transferts régis selon le principe de l'assurance

#### 3.2.1.1

Des trois types de transferts présentés dans le tableau ci-après, l'Assurance "Maladie-Maternité" est celui dont l'efficacité "relative" par rapport au seuil de pauvreté est la plus faible. En d'autres mots, cela signifie que les sommes versées à ce titre sont principalement destinées à des ménages "non pauvres"<sup>12</sup>.

Du point de vue de l'efficacité "nette", le bilan est encore plus clair puisque 7.4% de ces transferts -seulement- contribuent à réduire le fossé de pauvreté.

Ce constat doit être resitué dans la logique propre à ce type de transfert:

+ les indemnités pécuniaires pour "Maternité" ou pour "Maladie" concernent exclusivement des ménages

---

12. Cf. point 2.1. du tableau: seuls 27% de ces sommes sont versées à des ménages "pauvres".

d'actifs salariés<sup>13</sup> et sont calculées par référence au salaire brut de l'assuré.

**Tableau 3.5: Efficacité "relative" des transferts de la rubrique "Assurance"**

TYPE DE BILAN:	TYPE DE TRANSFERT			Ensemble des transferts "Assurance"
	Maladie Maternité	Accident du travail	Pensions	
2.Efficacité de la distribution verticale des transferts				
2.1.Efficacité brute [A+B/A+B+C]	27.0	79.4	69.8	69.2
2.2.Efficacité nette [A/A+B+C]	7.4	48.5	37.8	37.3
3.Efficacité spécifique [A/A+B]	27.5	61.1	54.2	53.9

### 3.2.1.2

Le niveau d'efficacité brute des "Pensions" (69.8%) indique, par contre, que celles-ci sont beaucoup plus souvent versées à des ménages où les revenus personnels sont très faibles ou inexistantes.

Quelque 30% des transferts de ce type sont destinés à des personnes appartenant à des ménages "non pauvres"; c'est le cas, par exemple, des configurations de ménages -assez répandues au Luxembourg- où l'on recense une personne âgée vivant sous le même toit que ses enfants "adultes".

---

13. Il faut cependant noter que le droit à cette indemnité n'existe pas dans les régimes non-salariés

- Du point de vue de l'efficacité "nette", on observe que 37.8% des dépenses en matière de "Pensions" contribuent à combler le fossé de pauvreté.

Ce niveau moyen d'efficacité nette constitue -en fait- la résultante de plusieurs tendances de sens opposés:

- \* bien qu'une part importante des transferts considérés sont effectivement dirigés vers des ménages "pauvres",
  - \* près de la moitié de celle-ci tend à élever le niveau de vie de ces ménages au-dessus du seuil de pauvreté [ $46\% = 100 - (A/A+B)$ ];
  - \* cet excédent (par rapport au seuil de pauvreté), ajouté aux pensions versées à des personnes vivant dans des ménages non pauvres, diminue d'autant l'importance des sommes susceptibles de réduire le fossé de pauvreté.
- L'interprétation de ce résultat est plutôt délicate dans la mesure où notre rubrique "Pensions" recouvre six types de transferts différents. Nous commentons, toutefois, cette situation en nous référant principalement au cas des pensions de vieillesse<sup>14</sup> et à l'efficacité "spécifique" qui offre l'avantage de circonscrire l'analyse aux sommes versées exclusivement aux ménages "pauvres".
  - Si l'on examine de plus près le mode de constitution de ces pensions, il apparaît que certains éléments sont susceptibles d'intervenir en faveur d'un affaiblissement de l'efficacité spécifique, tandis que d'autres tendraient plutôt à renforcer celle-ci.

- (1) Dans certains pays (G.-B., Norvège, ...), les pensions de vieillesse sont payées sur base d'un taux standardisé qui varie peu en fonction des cotisations totales. Par contre, au Luxembourg, le calcul de la pension de vieillesse prend en compte [entre autres éléments] deux facteurs<sup>15</sup>:

- 
14. Les pensions de vieillesse constituent, en effet, la part la plus importante du budget couvert par cette rubrique; on trouve, ensuite, les pensions de veuves, d'invalidité et d'orphelin dont le mode de calcul est calqué sur celui de la pension de vieillesse.
  15. Cf. "Structures et efficacité de l'Assurance sociale au Luxembourg", R.KIEFFER (1984), pp. 147 et suiv., in: L'Economie des Transferts sociaux au Luxembourg - Editions d'Letzeburger Land, Luxembourg.

- le niveau des salaires assurés
- et la durée de la carrière d'assurance<sup>16</sup>.

Le fonctionnement d'un tel régime induit, évidemment, des pensions assez élevées<sup>17</sup> en dépit du fait que les salaires assurés sont plafonnés dans le régime contributif<sup>18</sup>.

- (2) Plusieurs éléments peuvent cependant abaisser le niveau des pensions et justifier ainsi le fait que ce transfert ne garantit pas toujours (ou difficilement) - à certains ménages - un niveau de vie équivalent au seuil de pauvreté:

\* Une fraction non négligeable des retraités actuels ne dispose pas d'une carrière d'assurance complète

- soit involontairement [parce que le système d'assurance n'existait pas au début de leur vie professionnelle],
- soit par choix personnel [retraite anticipée].

\* En ce qui concerne les pensions d'invalidité, le risque est d'autant moins couvert que l'invalidité intervient tôt dans la carrière professionnelle; selon R.Kieffer<sup>19</sup>, cette situation serait encore aggravée "par le fait que les pensions d'invalidité sont reconduites en tant que pension de vieillesse à l'âge de 65 ans sans modification du montant"<sup>20</sup>.

---

16. Pour 10 années d'assurance, la législation prévoit une pension minimum; pour une carrière complète, le montant de la pension minimum est assez proche du revenu minimum garanti pour un ménage d'une personne.

17. Le montant net de la pension de vieillesse après une carrière d'assurance de 40 ans varie entre 80.6% et 93.3% du salaire moyen assuré [ces chiffres sont extraits de l'article de R.Kieffer (op. cit., p. 149)].

18. Par contre, les régimes non contributifs sont avantagés par l'application de la formule des 5/6èmes du dernier traitement.

19. op.cit.; p.150.

20. Un examen des ménages vivant sous le seuil de pauvreté (après transferts) montre effectivement que la présence d'un chef de ménage en pension d'invalidité constitue une caractéristique sur-représentée. Cf. P.HAUSMAN, 1987 - Niveaux de Vie et de Bien-être Economique dans les ménages résidant au Luxembourg - (3e partie), Doc. PSELL n°3 - CEPS - Walferdange, G.D. de Luxembourg.

### 3.2.2 Efficacité "relative" des transferts régis selon le principe de "Solidarité".

Tableau 3.6: Efficacité relative des transferts de la rubrique "Solidarité"

TYPE DE BILAN:	TYPE DE TRANSFERT		Ensemble des transferts "Solidarité"
	Indemnités de chômage	Aide sociale	
2.Efficacité de la distribution verticale des transferts			
2.1. Efficacité brute [A+B/A+B+C]	52.5	64.0	58.6
2.2. Efficacité nette [A/A+B+C]	41.2	60.0	51.2
3.Efficacité spécifique [A/A+B]	78.4	93.8	87.4

- En comparant les résultats obtenus pour ces deux types de transferts, on observe tout d'abord une sélectivité de distribution légèrement plus élevée pour l'Aide sociale que pour les Indemnités de chômage; celles-ci sont partagées de façon presque égale entre les ménages "pauvres" et non pauvres.
- L'examen de l'efficacité nette et brute fait ensuite apparaître des valeurs très proches en ce qui concerne l'Aide sociale. On rencontre un tel résultat lorsque les transferts destinés aux ménages "pauvres" complètent le revenu de ces derniers à concurrence du seuil de pauvreté; dans de tels cas, la part excédentaire [par rapport au seuil] est réduite<sup>21</sup>. C'est justement ce que nous observons ici puisque 93.8% des transferts consacrés aux ménages "pauvres" contribuent à combler le fossé de pauvreté.

21. en d'autres termes: B tend vers 0.

- En matière d'indemnités de chômage, seuls 41% des transferts concernent directement le fossé de pauvreté.

Ce résultat modéré est tout à fait compatible avec la logique présidant à ce droit: les indemnités de chômage sont, en effet, versées sans considération des ressources de la communauté domestique dans laquelle vit le bénéficiaire.

Si l'on examine uniquement la part de ces indemnités qui est dirigée vers les ménages "pauvres", on remarquera néanmoins une élévation sensible de l'efficacité "spécifique": 78.4% de ces indemnités participent à la réduction du fossé de pauvreté.

## Conclusion

Ainsi que nous l'avons souligné dès le départ, cette étude de l'efficacité de la Sécurité sociale doit être considérée comme une première tentative permettant d'explorer les possibilités du modèle proposé par BECKERMAN.

A de nombreux égards, l'exercice que nous avons présenté est encore perfectible.

Dans notre présentation -par exemple-, nous avons délibérément opté pour une confrontation directe avec la phase "opérationnalisation" du modèle. Il n'en demeure pas moins que l'analyse de l'efficacité pose divers problèmes sur le plan conceptuel -entre autres- et que ceux-ci ne pourront être résolus en-dehors d'un débat théorique portant sur les fondements de l'approche adoptée par BECKERMAN.

En dépit de ces réserves, il semble que cette méthode -telle que nous l'avons complétée- fournisse des indications inédites sur le fonctionnement de la Sécurité sociale.

Enfin, il faut encore signaler que cette méthode gagnerait encore en intérêt si nous pouvions procéder à des analyses comparatives de l'efficacité de la Sécurité sociale de divers pays.

## Table des Matières

Chapitre 1	ELEMENTS DE BASE POUR UNE APPROCHE DE LA SECURITE SOCIALE EN TERMES D'EFFICACITE	7
1.1	La position de BECKERMAN [synthèse]	7
1.1.1	Le Contexte	7
1.1.2	Le fossé de pauvreté	8
1.1.3	Le fossé de pauvreté <u>AVANT</u> et <u>APRES</u> transferts	8
1.1.4	Les avantages du dispositif proposé par BECKERMAN pour mesurer l'efficacité des transferts sociaux	9
1.2	Les indicateurs d'efficacité	11
1.2.1	Le schéma de BECKERMAN	11
1.2.2	Adaptation du schéma proposé par BECKERMAN	13
1.3	L'étude de l'efficacité de la Sécurité sociale ~LPage 15 ~LPage 17 au Luxembourg: quelques points de repères	17
1.3.1	La nomenclature des transferts sociaux	17
1.3.2	Importance relative des différents postes de transferts	19
1.3.3	Répartition des ménages et des transferts selon les niveaux de sécurité d'existence	20
Chapitre 2	BILAN DE L'EFFICACITE DES TRANSFERTS	23
2.1	Bilan de l'efficacité des transferts dans leur ensemble	23
2.1.1	Bilan général	24
2.1.2	Efficacité verticale de la distribution des transferts	25
2.2	Efficacité de la Sécurité sociale et Seuil de Pauvreté: Discussion	27
2.2.1		27
2.2.2		29

Chapitre 3	QUEL EST LE ROLE DE CHAQUE TYPE DE TRANSFERTS DANS LA REDUCTION DU FOSSE DE PAUVRETE?	33
3.1	Les rubriques "Assurance" et "Solidarité":	
	Présentation du bilan général . . . . .	33
3.1.1	Analyse de l'effet de chaque rubrique de transferts . . . . .	33
3.1.2	Effet propre et effet joint de chaque rubrique de transferts. . . . .	34
3.1.3	Quel est le rôle <u>spécifique</u> de l'aide sociale ? . . . . .	36
3.2	Pertinence des différents types de transferts sociaux par rapport à la lutte contre la pauvreté . . . . .	38
3.2.1	Efficacité "relative" des transferts régis selon le principe de l'assurance . . .	39
3.2.1.1	. . . . .	39
3.2.1.2	. . . . .	40
3.2.2	Efficacité "relative" des transferts régis selon le principe de "Solidarité". . . .	43

## Figures

Figure 1.1: Modèle de distribution des transferts sociaux par rapport au seuil de pauvreté [réf. Revenu disponible AVANT et APRES transferts] . . . . .	11
---	----

## Tableaux

Tableau 1.1: Nomenclature des transferts de la Sécurité sociale . . . . .	18
Tableau 1.2: Répartition des transferts concernés dans l'évaluation de l'efficacité de la Sécurité sociale ("élargie"): par rapport à la pauvreté . . . . .	20
Tableau 1.3: Répartition de la somme des transferts* [en %], selon le niveau de sécurité final des ménages (éch. pondéré) . . . . .	22
Tableau 2.1: Bilan de l'efficacité des transferts dans leur ensemble . . . . .	23
Tableau 3.1: Bilan général de l'effet des rubriques "Assurance" et "Solidarité" . . . . .	34
Tableau 3.2: Décomposition de l'effet total de la Sécurité sociale sur le fossé de pauvreté . . . . .	35
Tableau 3.3: Contributions des transferts de "Solidarité" pour réduire le fossé de pauvreté . . . . .	37
Tableau 3.4: Décomposition des contributions <u>propres</u> et <u>jointes</u> de l'Aide sociale et des autres transferts. [par l'analyse en Communautés] . . . . .	38
Tableau 3.5: Efficacité "relative" des transferts de la rubrique "Assurance" . . . . .	40
Tableau 3.6: Efficacité relative des transferts de la rubrique "Solidarité" . . . . .	43