

Objet: Proposition de loi n°7247 ayant pour objet d'amender le Code de la sécurité sociale. (5023BMU/SBE)

*Saisine : Ministre de la Sécurité sociale
(9 mars 2018)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

La proposition de loi sous avis qui a été déposée par Monsieur le Député Fernand Kartheiser, en date du 20 février 2018, comporte trois articles au total visant à compléter les articles 350 et 356 du Code de la sécurité sociale relatifs à l'assurance dépendance (Livre V) dans le but de « *pallier aux effets négatifs de la loi du 29 août 2017* »¹ portant réforme de l'assurance dépendance (ci-après, la « *Loi du 29 août 2017* »), qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018², « *en réintroduisant dans le Code de la Sécurité sociale les dispositions minimales indispensables pour garantir la dignité des personnes dépendantes et rétablir leur qualité de vie* »³.

Faisant expressément référence à la question parlementaire n°3551 du 10 janvier 2018, à la réponse du Ministre de la sécurité sociale qui en a résulté ainsi qu'à la prise de position de la COPAS (Confédération des Organismes Prestataires d'Aides et de Soins) du 31 janvier 2018, la proposition de loi sous avis entend apporter « *la clarté nécessaire à l'interprétation de la loi et ce au bénéfice des personnes dépendantes* »⁴ en réintroduisant pour les personnes dépendantes en milieu stationnaire comme celles maintenues à domicile, les courses-sorties, les accompagnements administratifs et les activités de conseil à l'entourage ainsi qu'un certain nombre d'actes dans le domaine des tâches domestiques liées notamment à l'entretien du logement, la vaisselle, l'entretien du linge et des vêtements (ajout sous l'article 350 du Code de la sécurité sociale).

La proposition de loi sous avis entend par ailleurs réintroduire, pour les personnes dépendantes maintenues à domicile, la prise en charge de produits nécessaires aux aides et soins des vêtements (ajout sous l'article 356 du Code de la sécurité sociale).

Rappel de la réforme en matière d'assurance dépendance et contexte de la proposition de loi

La grande nouveauté de la réforme de l'assurance dépendance consiste en une redéfinition des prestations tombant dans son champ d'application, une refixation des plafonds d'intervention ainsi qu'une adaptation des modalités de prise en charge pour certaines prestations. Sur ce dernier point en particulier, la Loi du 29 août 2017 a mis en place un système de « *facturation forfaitaire* » en remplacement de la facturation à l'acte.

¹ Cf. exposé des motifs de la proposition de loi, spécialement page 5.

² La Loi du 29 août 2017 constitue l'aboutissement de la procédure législative du projet de loi n°7014, initialement intitulé « *Projet de loi portant réforme de l'assurance dépendance* ».

³ Cf. exposé des motifs de la proposition de loi, spécialement page 5.

⁴ Cf. exposé des motifs de la proposition de loi, spécialement page 5.

L'Administration d'évaluation et de contrôle des prestations de l'assurance dépendance⁵ doit octroyer à chaque bénéficiaire un niveau de besoin parmi une échelle de 15 niveaux, en fonction du volume de temps de prise en charge en « *aides et soins dans les domaines des actes essentiels de la vie* ». A chaque niveau de besoin correspond un nombre de minutes pour toute une semaine (forfait) qui sera pris en charge par l'assurance dépendance.

Dans le cadre d'un maintien à domicile, les activités de soutien - telles que les courses et sorties administratives par exemple - ne figurent plus explicitement dans la Loi du 29 août 2017. Un nouveau forfait est certes introduit par ladite loi à l'article 353 du Code de la sécurité sociale pour l' « *Hëllef am Stot* » ou « *activités d'assistance à l'entretien du ménage* ». Ce forfait, qui correspond à 3 heures par semaine, se limite cependant au maintien de la salubrité des lieux de vie. Ainsi, seuls les actes indispensables au bon déroulement de la vie et pouvant permettre à la personne dépendante de rester le plus longtemps possible dans son cadre habituel devraient dorénavant être pris en charge par la sécurité sociale.

Selon le Ministre de la sécurité sociale, les courses-sorties et les sorties à but administratif (et leur encadrement par du personnel qualifié) continueraient cependant à être couvertes, et ce par le biais des gardes individuelles ou en groupe prévues à l'article 350 (5) du Code de la sécurité sociale, pour les personnes qui en bénéficiaient déjà avant le 1^{er} janvier 2018.

A rebours de cette interprétation, l'auteur de la proposition de loi et d'autres intervenants, comme la COPAS, considèrent que les nouvelles dispositions induisent bel et bien la suppression des sorties visant à faire des courses ou à accomplir des démarches administratives, afin de réaliser une économie budgétaire. Toujours selon eux, les sorties précitées ne pourraient être couvertes par les gardes individuelles, qui répondent à des objectifs fondamentalement différents et s'adressent avant tout aux personnes lourdement dépendantes et n'étant en conséquence plus en mesure de demeurer seules à domicile ou même d'être accompagnées à l'extérieur d'une maison de repos.

Dans ce contexte et en l'absence d'un nouveau changement législatif, l'auteur de la proposition de loi est d'avis que les réseaux d'aides et de soins ne seraient donc plus en mesure de prêter des « *courses-sorties* » prises en charge par l'assurance dépendance, qui jusqu'alors permettaient de décharger non seulement les personnes dépendantes mais également leurs aidants.

Considérations générales

La Chambre de Commerce prend note du contenu de la proposition de loi sous avis, en particulier du souci de réintroduire dans le Code de la sécurité sociale « *les dispositions minimales indispensables pour garantir la dignité des personnes dépendantes et rétablir leur qualité de vie* » mais rappelle néanmoins qu'elle s'est inlassablement prononcée ces dernières années en faveur d'une plus grande efficacité dans la gestion des moyens publics. Il s'agit concrètement de produire pour nos concitoyens de meilleurs résultats en termes de quantité ou de qualité des services publics, le tout avec un budget inchangé, ou d'atteindre un résultat équivalent à moindres coûts.

Si la Chambre de Commerce peut comprendre les motivations sociales de la proposition de loi sous avis (importance des courses-sorties, des sorties administratives et

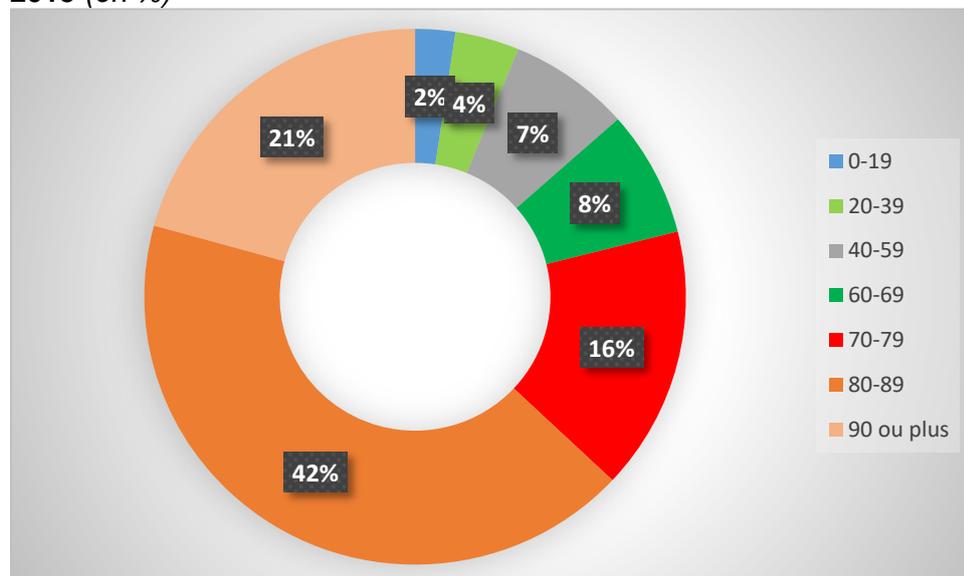
⁵ L'Autorité d'évaluation et de contrôle des prestations de l'assurance dépendance qui constitue une administration autonome s'est vue confier les missions de l'ancienne Cellule d'évaluation et d'orientation et a reçu de nouvelles compétences.

des autres dispositions minimales visées par la proposition de loi pour les personnes concernées en vue de faciliter le maintien à domicile), la Chambre de Commerce n'est toutefois pas en mesure d'approuver tels quels les aspects précités de la proposition de loi sous avis, considérant que celle-ci devrait faire l'objet d'un chiffrage précis, notamment en ce qui concerne les activités de conseil ou les mesures complémentaires d'encadrement et de guidance, dont la portée exacte en termes budgétaires est difficile à établir au présent stade.

Les coûts supplémentaires résultant des nouvelles dispositions proposées par Monsieur le Député Kartheiser devraient par ailleurs être compensés par un encadrement plus rigoureux des dépenses de l'assurance dépendance. Pour rappel et comme la Chambre de Commerce l'a longuement expliqué dans son avis du 12 octobre 2016 sur le projet de loi n°7014 portant réforme de l'assurance dépendance⁶, cette branche de la sécurité sociale risque en effet d'être confrontée à d'importants problèmes de financement dans les décennies voire même les années à venir, même si elle semble connaître actuellement une situation budgétaire relativement favorable – comme l'atteste notamment un solde des opérations courantes excédentaire de 41 millions d'EUR en 2017 selon la Caisse nationale de santé.

Ainsi, même sous un scénario démographique assez volontariste débouchant sur une population résidente dépassant le cap du million dès 2045, à savoir la projection dite « *Europop 2013* » du Groupe de travail européen sur le vieillissement démographique (GTV) qui avait servi de base à la rédaction du rapport 2015 de ce groupe de travail⁷, la proportion des personnes de plus de 70 ans devrait sensiblement croître au Luxembourg au fil du temps. Il en résulterait, de manière pratiquement automatique, une hausse des dépenses de l'assurance dépendance. Or pour rappel, les personnes âgées représentent près de 80% des dépenses de l'assurance dépendance, comme l'indique le graphique ci-après.

Composition par classe d'âge des dépenses totales de l'assurance dépendance en 2015 (en %)



Source : IGSS, Rapport général sur la sécurité sociale 2017.

⁶ Voir http://www.cc.lu/uploads/tx_userccavis/4660BMU_SBE_assurance-dependance.pdf.

⁷ C'est à ce jour le plus récent rapport du GTV. Voir The 2015 Ageing Report – Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060), European Economy 3, 2015, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee3_en.pdf.

Des scénarios démographiques moins volontaristes livrent des évolutions encore plus préoccupantes. Ainsi, le prochain rapport du GTV, attendu pour le printemps 2018, reposera quant à lui sur un nouveau scénario démographique de référence, dit « *Europop 2015* » dont les résultats ont d'ores et déjà été publiés par Eurostat en février 2017. Or, ce scénario postule une moindre augmentation de la population résidente du Luxembourg que dans le scénario « *Europop 2013* », en raison d'une immigration nette globalement moins élevée. En conséquence, le phénomène de vieillissement y est encore exacerbé par rapport à ce dernier scénario.

Selon ces nouvelles projections démographiques *Europop 2015*, la proportion des personnes âgées de 70 ans ou davantage passerait en effet de 9,5% de la population résidente actuellement à 11,4% en 2030, 15,4% en 2045 et 18% en 2060 – des proportions plus importantes encore que dans la projection précédente (*Europop 2013*). Les nouvelles projections démographiques se caractérisent en outre par une période d'observation plus longue, allant désormais au-delà de 2060. Ainsi, il apparaît désormais que la proportion des 70 ans ou plus s'établirait à quelque 20,0% en 2075.

Ces divers éléments de réflexion incitent la Chambre de Commerce à souligner avec insistance le risque financier majeur qu'occasionnerait tout attentisme dans le domaine de l'assurance dépendance. Toutes les dépenses liées à cette branche de la sécurité sociale doivent dès lors être scrutées de manière détaillée et proactive, sur un horizon de temps suffisamment long, à partir de scénarios identifiant correctement les risques et reposant sur diverses analyses de sensibilité. En outre, toute nouvelle dépense doit être compensée par une gestion plus rigoureuse encore de l'assurance dépendance, le tout afin d'assurer la pérennité de cette branche essentielle pour la cohésion nationale et pour le bien-être social.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver la proposition de loi sous avis que sous réserve de la prise en compte de ses remarques d'ordre budgétaire.

BMU/SBE/DJI