



Commission de la Famille et de l'Intégration

Procès-verbal de la réunion du 23 mars 2016

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 25 janvier 2016
2. 6832 Projet de loi portant réforme des prestations familiales
- Rapporteur : Monsieur Gilles Baum

- Analyse des avis des chambres professionnelles

*

Présents : Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Gilles Baum, Mme Taina Bofferding, Mme Anne Brasseur remplaçant M. Claude Lamberty, Mme Tess Burton, M. Max Hahn, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen, Mme Françoise Hetto-Gasch, M. Fernand Kartheiser, Mme Martine Mergen, M. Marc Spautz, M. Roberto Traversini

M. Serge Urbany, observateur

Mme Corinne Cahen, Ministre de la Famille et de l'Intégration

Mme Myriam Schanck, Présidente du Comité-Directeur de la Caisse Nationale des Prestations Familiales ; Mme Isabelle Heuertz du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région

M. Jean-Paul Bever, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Gilles Baum, Président de la Commission

*

1. **Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 25 janvier 2016**

Le projet de PV de la réunion du 25 janvier 2016 (réunion consacrée à la présentation du projet de loi portant réforme des prestations familiales par Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration) est adopté à l'unanimité par les membres de la Commission de la Famille et de l'Intégration (COFAI).

2. **6832 Projet de loi portant réforme des prestations familiales**

Dès le début de la réunion, le Président de la COFAI s'empresse de donner la parole à Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration pour qu'elle puisse donner des précisions et procéder à une rectification par rapport à ce qui a été dit à l'occasion de la réunion de la COFAI du 14 mars dernier (deuxième réunion consacrée au PL 6832 et notamment à l'examen par les députés de l'avis du Conseil d'Etat relatif au dit projet de loi).

Contrairement à ce qu'elle avait affirmé lors de cette réunion¹, Madame la Ministre précise que l'accord conclu le 28 novembre 2014 entre le Gouvernement et les organisations syndicales concernant les modalités d'un nouveau mécanisme d'adaptation des prestations familiales

- ne pourra pas être introduit sous forme d'amendement dans le PL 6832 (ceci pour des raisons techniques en relation avec le Code de la sécurité sociale), et
- fera dès lors l'objet d'un projet de loi à part qu'elle déposera ultérieurement à la Chambre des Députés.

Après cette rectification et ces précisions fournies par Madame la Ministre, c'est au tour de la Présidente du Comité-Directeur de la Caisse Nationale des Prestations Familiales (CNPFF) de prendre la parole. Pour le compte du Ministère de la Famille et de l'Intégration, elle souhaiterait soumettre aux membres de la COFAI deux amendements :

- l'un en relation avec un oubli, et
- l'autre en relation avec une nouvelle tâche qui incombera à la CNPFF (future Caisse pour l'avenir des enfants) dès la rentrée en septembre.

¹ A l'occasion de la réunion du 14 mars 2016, Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration avait annoncé aux députés de la COFAI que son ministère est encore en train de plancher sur deux amendements concernant la réforme des prestations familiales :

- l'un en relation avec les modalités d'un nouveau mécanisme d'adaptation des prestations familiales. L'accord conclu le 28 novembre 2014 entre le Gouvernement et les organisations syndicales OGBL, LCGB et CGFP prévoyait que « **les montants des prestations familiales seront périodiquement adaptés** en tenant compte de **l'évolution de la valeur relative des prestations familiales en nature et en espèces** par rapport à **l'évolution du salaire médian**. Dès qu'un écart à définir est constaté, une adaptation de la valeur de ces prestations est déclenchée au premier janvier de l'année qui suit celle au cours de laquelle l'écart a été constaté ». Il est prévu que les modalités de ce nouveau mécanisme d'adaptation des prestations familiales, sous forme d'amendement, fassent leur entrée dans le PL 6832 ;
- l'autre en relation avec le financement de la Caisse nationale des prestations familiales (CNPFF) afin de simplifier celui-ci.

Pour ce qui est de l'amendement en relation avec un oubli, il s'agit d'intégrer dans le PL 6832 au niveau de l'article 269 du Livre IV du Code de la sécurité sociale une faculté dont dispose déjà le Comité-Directeur de la CNPF à l'heure actuelle dans le cadre de l'attribution des allocations familiales, mais qui, par mégarde, ne se retrouve pas dans le nouveau projet de texte, ceci probablement à cause d'une erreur de « copier-coller ». En l'espèce, il s'agit d'une disposition qui permet au Comité-Directeur de la CNPF de déroger, à titre tout à fait exceptionnel et individuel, à l'une des conditions énumérées aux paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 269 ouvrant droit à l'allocation familiale. Comme cette faculté - dotant le Comité-Directeur de la CNPF, dans des cas limités, d'une certaine marge de manœuvre - est prévue à l'article 269 en vigueur, il serait dommage de le priver complètement de celle-ci. Dans son avis du 3 novembre 2015, la Chambre des salariés y rend également attentif en signalant notamment que cette disposition « *permettrait au moins de prendre en considération des cas exigeant un traitement particulier que la loi ne peut pas prévoir ou anticiper* ».

Quant au deuxième amendement que la Présidente du Comité-Directeur de la CNPF tient à annoncer au nom du Ministère de la Famille et de l'Intégration aux membres de la COFAI, il a trait à la décision du Gouvernement de confier, dès la rentrée 2016, l'établissement et le traitement des chèques-services pour enfants de travailleurs frontaliers, c'est-à-dire leur gestion, à la Caisse pour l'avenir des enfants. Alors que les résidents font leur demande auprès de leur commune de résidence, il est prévu que les frontaliers - sur décision du Gouvernement, le chèque-service accueil², jusqu'à présent réservé aux résidents, va en effet s'ouvrir aux enfants de travailleurs frontaliers - s'adressent dès le début du mois de septembre 2016 à la « Zukunftskeess » - Caisse pour l'avenir des enfants (« CAE ») (anciennement CNPF : Caisse Nationale des Prestations Familiales). Aux dires de la Présidente du Comité-Directeur de la CNPF, cette décision prise par le Gouvernement s'inscrit dans une certaine logique, étant donné qu'il relevait toujours du vœu de Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration que la « Zukunftskeess », pour ce qui est du bien-être des enfants, ne s'occupe pas seulement des prestations en espèces, mais également des prestations en nature. Pour que la « Zukunftskeess » puisse être opérationnelle au sens de ce qui précède, il faut que le PL 6832 soit amendé sur l'organisation et le fonctionnement de celle-ci.

Dès la fin de l'intervention de la Présidente du Comité-Directeur de la CNPF, il appartient au Président de la COFAI de proposer aux membres de la commission de mettre les deux amendements qui viennent d'être évoqués à l'ordre du jour de leur prochaine réunion. Dans ce contexte, il précise qu'un troisième amendement relatif au financement de la « Zukunftskeess », encore en élaboration, devrait également figurer à l'agenda de cette réunion. A cette occasion, le contenu desdits amendements pourra être analysé par les membres de la COFAI avant qu'ils ne soient envoyés pour avis complémentaire au Conseil d'Etat.

S'agissant de la faculté qui permet au Comité-Directeur de la CNPF de déroger, à titre tout à fait exceptionnel et individuel, à l'une des conditions énumérées aux paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 269 ouvrant droit à l'allocation familiale et dont sa Présidente demande à ce qu'elle soit maintenue dans le nouveau projet de texte où elle ne figure pas suite à un oubli malencontreux, une représentante parlementaire DP aimerait connaître la fréquence du recours à celle-ci.

² Rappelons que le dispositif du chèque-service accueil (CSA) s'adresse à tous les enfants entre 0 et 12 ans et sert à participer au financement de la garde des enfants dans des crèches, foyers de jour, maisons relais, garderies ou chez un assistant parental.

La Présidente du Comité-Directeur de la CNPF lui répond que le comité n'y recourt que très rarement.

A la demande d'un représentant parlementaire CSV si Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration pouvait donner davantage de précisions quant au contenu du troisième amendement relatif au financement de la « Zukunftskeess », celle-ci répète grosso modo ce qu'elle avait déjà laissé entendre lors de la réunion du 14 mars dernier. A savoir que l'Inspection générale des Finances (IGF) est en train de plancher sur cet amendement qui devrait permettre d'éviter à tous les établissements publics qui se trouvent en situation concurrentielle sur leur marché par rapport à des acteurs privés - à l'instar de SERVIOR³, du groupe POST, etc. - d'avoir à cotiser 1,7 % des traitements, salaires ou rémunérations de leurs collaborateurs à la Caisse pour l'avenir des enfants au titre du financement des allocations familiales. Madame la Ministre dit avoir reçu une première mouture de cet amendement et promet, dès qu'elle sera en possession d'une version définitive de celui-ci, de le présenter aux membres de la COFAI. Dans ce contexte, elle tient à rappeler que dans le programme gouvernemental de 2013, il est clairement stipulé que les autorités iraient revisiter le financement de l'ancienne CNPF ou de la nouvelle « CAE » et que cela irait dans la direction d'une dotation unique. S'y ajoutera encore pour la « CAE » la gestion des chèques-services pour enfants de travailleurs frontaliers à partir du mois de septembre 2017 où la Caisse est appelée à jouer en quelque sorte le rôle d'une 106^e commune au Grand-Duché. Nous savons tous que le financement des prestations familiales est assuré à 100 % à travers le budget de l'Etat et il faudrait que cette réalité se traduise aussi une fois pour toutes dans la loi.

C'est alors au tour du Président de la COFAI de présenter à ses membres un résumé des avis des chambres professionnelles (Chambre de Commerce, Chambre des salariés, Chambre des Fonctionnaires et Employés publics) relatifs au PL 6832 qui se présentent succinctement comme suit :

Avis de la Chambre de Commerce

Dans son premier avis du 23 septembre 2015, la Chambre de Commerce (CC) se réjouit de constater que le projet de loi sous rubrique correspond à ses revendications de longue date, à savoir la révision des montants des prestations dans le cadre des besoins réels des enfants et des familles et ce dans la limite des contraintes budgétaires. Par contre, elle est au regret de devoir constater qu'**une grande évaluation telle qu'elle avait été annoncée n'a pas été réalisée** ou seulement partiellement de manière à ce qu'une vue d'ensemble fasse toujours défaut. L'architecture des transferts, allocations et aides sociales et familiales ressemblerait à une mosaïque, avec une multitude de transferts hétéroclites, disparates et parfois de faible envergure qui auraient tendance à s'accumuler et à se démultiplier au fil du temps. Ça ne serait qu'en remettant en question les instruments déjà existants avant l'introduction d'un nouveau transfert, qu'une politique sociale puisse être « *zero based budgeting* ».

Concernant la **sélectivité sociale des aides**, la CC regrette que la capacité contributive des ménages n'ait pas été prise en compte et suggère **trois scénarii** pour augmenter l'efficacité et l'équité du système des allocations familiales tout en maîtrisant les dépenses de l'Etat.

³ Avec une capacité d'accueil de quelque 1.650 seniors, SERVIOR est le plus grand gestionnaire de centres d'hébergement pour personnes âgées au Luxembourg. Actuellement, SERVIOR gère 15 structures à travers tout le pays.

Le fondement légal de SERVIOR se trouve dans la loi modifiée du 23 décembre 1998. Aujourd'hui, l'établissement public emploie environ 1.850 collaborateurs dont plus de la moitié sont affectés aux soins et à l'encadrement.

Premièrement, via la fiscalisation des allocations familiales. Les versements seraient considérés comme des revenus et soumis au barème de l'impôt. Deuxièmement, à l'aide d'un plafonnement des allocations. Le montant maximal serait versé aux ménages disposant d'un revenu mensuel brut inférieur à 4 fois le SSM, les ménages disposant d'un revenu supérieur recevraient des allocations familiales dégressives jusqu'à une certaine limite inférieure. Une troisième option serait la réduction graduelle des allocations familiales pour les ménages dont les revenus dépassent le revenu médian.

La CC salue la volonté du Gouvernement de promouvoir les prestations en nature car ce changement de paradigme est une opportunité pour mieux atteindre la cible voulue : les enfants. Elle espère que les efforts seront poursuivis dans ce sens.

La suppression des allocations de maternité et d'éducation - allocations supprimées lors de la mise en œuvre du paquet d'avenir - avait été salué par la CC. Dans cette lignée, elle suggère de **supprimer également le forfait d'éducation (« Mammerent »)**, considérant le nombre croissant de femmes travaillant et cotisant 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. De plus, les bénéficiaires du forfait d'éducation de demain auraient été les bénéficiaires de l'allocation d'éducation d'aujourd'hui.

La suppression du groupe familial est saluée par la CC qui partage le principe que chaque enfant « vaut » la même chose.

La nouvelle définition du membre de famille, qui abolit l'exigence liée à la résidence permanente dans le ménage de celui qui ouvre droit à l'allocation, risque de poser des problèmes dans le cas de parents divorcés/séparés en cas de garde alternée.

Comme le Conseil d'Etat, la CC préconise les **termes** « *allocation familiale* » et « *Caisse nationale des prestations familiales* » au lieu de « *l'allocation pour l'avenir des enfants* » et de « *Caisse pour l'avenir des enfants* ».

L'allocation familiale est maintenue jusqu'à l'âge de 24 ans si l'enfant poursuit effectivement, sur place dans un établissement d'enseignement, des études secondaires, secondaires technique ou y assimilées. Qu'en est-il des enfants qui poursuivent leur **scolarité à domicile, par choix ou en raison de problèmes de santé ?**

Dans le règlement grand-ducal (article 4 du règlement grand-ducal), la CC souhaite savoir si **l'indemnité de repas** de 10 EUR maximum est allouée par jour et par personne. Dans ce même article, **l'indemnité kilométrique** est de 0,2 EUR/km pour la personne qui est reconnue médicalement comme étant dans l'impossibilité de se déplacer autrement qu'en voiture. Ce montant ne correspond cependant pas aux indemnités liées aux déplacements professionnels par exemple.

Bien que la CC salue l'introduction d'une fiche dûment détaillée de l'impact financier de certaines mesures de la réforme, elle regrette que pour d'autres mesures cela ne soit pas le cas ce qui fait que toute prévision d'économie commentée ou détaillée les concernant fait défaut.

Sous réserve de la prise en compte des remarques, la CC est en mesure d'approuver le projet de loi et le projet de règlement.

Le 12 février 2016, un avis complémentaire relatif aux amendements gouvernementaux a complété la première publication de la CC. Cette dernière se félicite des amendements concernant des précisions et oublis. L'amendement 12 par rapport aux dispositions du système transitoire inclut les enfants uniques bénéficiant déjà du régime actuel dans le nouveau système. Ainsi, le montant mensuel passera de 262,48€ à 265€. La

CC regrette l'absence d'analyse relative aux **conséquences financières de cette modification**, qu'elle ne juge pas négligeable. Ensuite, la CC s'interroge s'il ne serait pas préférable de modifier le projet de loi sous avis en prévoyant une entrée en vigueur du nouveau système au **1^{er} janvier 2017** (sous peine de créer un nouveau système rétroactif).

Ainsi, la CC est en mesure d'approuver les amendements au PL et au RGD, sous réserve de l'observation de ses commentaires.

Avis de la Chambre des salariés

Le 3 novembre 2015 la Chambre des salariés (CSL) publie un avis très détaillé du projet de loi sous rubrique. Une grande partie des observations et commentaires rejoignent ceux des autres chambres.

En résumé, la CSL avance que la réforme présente **trois défauts majeurs** :

- le niveau trop faible du montant de l'allocation familiale de base,
- l'absence de mécanisme d'adaptation des prestations,
- l'absence des mesures promises concernant la conciliation de la vie familiale et professionnelle.

Concernant l'argument de la lutte contre la pauvreté, la CSL estime que le lien de la réforme avec cette lutte relève d'un certain cynisme puisque la réforme réduit les dépenses en matière de prestations familiales.

Au sujet **des droits des frontaliers et des enfants non-résidents**, la CSL s'inquiète du fait qu'une famille où le parent travaille et réside au Luxembourg, mais dont les enfants ne sont pas élevés au GDL, ne pourra pas bénéficier de l'allocation familiale. Ensuite, au sujet de **la poursuite de l'enseignement secondaire après 18 ans**, la CSL pense qu'un arrêt des allocations dans le cadre d'un enseignement à distance ou de cours du soir n'est pas une solution. L'argument de l'inscription fictive pourrait être battu en brèche si une condition de réussite ou une vérification spécifique était introduite.

Une autre remarque traite de la **non-adaptation des montants** : la réforme ne prévoit pas d'adaptation des montants de l'allocation à l'indice des prix à la consommation. Depuis le gel des prestations en 2006 (depuis que les allocations familiales ne sont plus adaptées à la hausse de l'indice des prix à la consommation) 7 tranches indiciaires ont été appliquées, de sorte que la perte annuelle en valeur réelle des allocations familiales pour une famille de 2 parents avec deux enfants âgés de 8 et 13 ans s'élève à 19%. (<http://www.rtl.lu/letzebuerg/889913.html>)

Ensuite, la CSL propose que le nouveau montant unique s'applique à tous les **enfants uniques**. Au sujet de **l'allocation spéciale supplémentaire** et la limitation d'âge à 18 ans, la CSL rejoint le point de vue de la Chambre de Commerce. Dans ce contexte, la CSL se pose la question si la fixation de l'insuffisance ou de la diminution permanente à au moins 50% de la capacité physique ou mentale d'un enfant ne devrait pas se faire en ligne avec le Code du travail qui définit le salarié handicapé comme toute personne qui présente une diminution de sa capacité de travail de 30% au moins. Au sujet de **l'allocation de naissance**, cette dernière pourrait être augmentée afin de compenser la suppression de l'allocation de maternité et d'éducation.

La CSL juge peu convaincants les arguments relatifs aux conséquences du montant unique pour l'allocation familiale et l'allocation de rentrée scolaire. Les arguments ne reposeraient

pas sur des données précises de la situation luxembourgeoise. Les arguments se limiteraient aux ménages à deux enfants, alors que la venue d'un troisième enfant engendre effectivement **une augmentation plus que proportionnelle des frais**. Ces ménages devraient être soutenus davantage, la subvention loyer se révélant insuffisante aux yeux de la CSL pour subvenir à d'autres dépenses comme l'acquisition d'une voiture plus spacieuse. La réduction de l'allocation de rentrée scolaire pour les enfants qui sont déjà nés et qui en bénéficient à l'heure actuelle ne peut selon la CSL en aucun cas être acceptée.

La CSL a calculé l'effet de la réforme sur une période de 18 ans et a conclu que si les familles avec 1 enfant ne sont pas lésées, les familles avec 2 enfants connaîtront une diminution de 9% et les familles avec 3 enfants une diminution de 21% de la valeur de leurs allocations. Avec l'argument que les dépenses en matière d'allocations familiales ont eu tendance à baisser ces dernières années, la CSL remet en cause le **bien-fondé de la réforme** qui va encore diminuer le montant des prestations pour la majorité des familles. Quant au principe du montant unique, la CSL pourrait le concevoir à condition que son niveau soit plus élevé afin de compenser les pertes que nombre de familles vont subir.

Quant aux dispositions communes, la CSL demande que la **prescription** actuellement en vigueur soit maintenue (2 ans en cas d'arrérages non payés).

Au sujet de l'attribution des allocations familiales **en cas de mésentente**, il conviendrait, aux yeux de la CSL, de préciser la désignation du parent attributaire dans un document le formalisant. Des précisions seraient également nécessaires au niveau des procédures d'attribution selon les différents schémas familiaux possibles.

La CSL demande la réintégration de la disposition selon laquelle la Caisse doit prévenir le demandeur de la prestation dans le mois du dépôt, d'une **omission** éventuelle de sa part.

La réforme abandonne aussi la formulation qui veut que la Caisse transmette d'office aux bénéficiaires enregistrés un formulaire de demande concernant les allocations familiales (dans le cas d'élèves ayant dépassé l'âge de 18 ans). La CSL souhaite qu'il soit au minimum veillé à ce que les bénéficiaires soient bien **informés des démarches**.

Le projet de loi limite le paiement des prestations aux virements bancaires ou postaux et abandonne la possibilité d'une assignation postale au domicile du bénéficiaire. La CSL remarque que si cette procédure relève du souhait du Gouvernement, ce dernier devra mettre en place un droit universel pour tous les résidents d'ouvrir un compte bancaire ou postal gratuitement, avec des services de base également gratuits.

Le commentaire des articles précise que **les compléments différentiels devront être versés au moins une fois par un**. La CSL estime qu'un paiement semestriel constituerait un minimum minimorum.

La CSL s'interroge sur l'opportunité du **changement de nom de la Caisse** et y voit un simple artifice marketing alors que les missions de la Caisse ne seraient pas modifiées.

Suite à tout ce qui précède, la CSL note qu'elle ne peut que manifester son opposition au projet de loi et au règlement grand-ducal tels qu'ils sont rédigés dans leur forme actuelle.

Le 16 février 2016 un avis complémentaire relatif aux amendements gouvernementaux a complété la première publication de la CSL. Dans cet avis est saluée la réintégration de la fixation des montants des prestations dans le texte de loi ainsi que la disposition visant à ce que le nouveau montant uniforme de base s'applique à tous les enfants uniques. Par contre, la CSL regrette que ses autres revendications n'aient pas été prises en considération. Ainsi, au sujet de l'allocation familiale et l'allocation spéciale supplémentaire, leur bénéfice devrait s'étendre jusqu'à la fin de l'année scolaire si l'enfant atteint **les âges limites** en cours de

curus. Quant aux prescriptions, la CSL souhaite que la prescription des arrérages non payés actuellement en vigueur soit maintenue. Ensuite, la CSL s'oppose à l'amendement modifiant les **cessions, les mises en gages et les saisies** des prestations. Comme l'enfant devrait être le bénéficiaire de l'allocation familiale, il n'y a pas de raison pour que celle-ci fasse l'objet d'une cession, mise en gage ou saisie afin de couvrir toute dette restante de l'attributaire vis-à-vis d'une institution de la sécurité sociale. La CSL demande aussi la suppression de la **prescription** de la Caisse pour réclamer le remboursement des sommes indûment versées (qui a été diminuée dans le projet de loi de 30 à 10 ans). La CSL s'exprime pour un délai de trois ans.

Dans une première réaction au résumé des avis des chambres professionnelles relatifs au PL 6832 fait par le Président de la COFAI, un représentant parlementaire CSV déclare qu'il pourrait, à quelques exceptions près, souscrire des deux mains à celui de la CSL. A l'instar de la CSL - et d'ailleurs aussi de la CC -, il regrette que le projet de loi concernant la réforme du congé parental n'ait été déposé qu'ultérieurement à celui portant réforme des allocations familiales. Il est ainsi difficile d'avoir une vue d'ensemble.

Le représentant parlementaire CSV se joint à la critique que la CSL réserve dans son avis à l'allocation de rentrée scolaire. Sa réduction pour les enfants qui sont déjà nés et qui en bénéficient à l'heure actuelle ne saurait en aucun cas être acceptable. Et de rappeler que sa proposition de faire de l'allocation de rentrée scolaire une prestation en nature - proposition qu'il avait formulée lui-même au nom de son groupe parlementaire lors des derniers débats budgétaires - avait essuyé une fin de non-recevoir de la part de la majorité actuelle.

A l'image de la CSL qui affirme dans son avis que la venue d'un troisième enfant engendre **une augmentation plus que proportionnelle des frais**, le représentant parlementaire CSV pense que la charge (mise à contribution) d'une famille augmente considérablement avec la naissance d'un troisième enfant. Dire - comme le fait constamment Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration - que ce n'est pas le cas, et si jamais il y avait des frais supplémentaires, ceux-ci pourraient être compensés par l'attribution de la subvention loyer aux ménages concernés, n'est pas crédible. En effet, la subvention loyer n'est attribuée pleinement (ne joue pleinement) qu'à partir de certains seuils de revenu disponible des ménages. Et en fonction du nombre d'enfants dans le ménage et du revenu disponible de celui-ci, il se peut très bien que l'Administration des contributions directes ait encore son mot à dire et que les ménages concernés seront contraints à payer des impôts. Ce qui fera que les familles concernées ne subiront pas seulement des pertes par rapport au système actuellement en vigueur, mais perdront encore davantage parce qu'elles ont été tout d'un coup déclarées inéligibles pour toucher certaines autres primes à cause d'un revenu trop élevé.

Dans ce contexte, le représentant parlementaire CSV ne manque pas d'évoquer le destin du « boni pour enfant »⁴. Sachant qu'en ce qui concerne le montant du boni pour enfant - qu'il soit pris isolément (ancien régime) ou considéré sous le nouveau régime comme intégré

⁴ Le boni pour enfant représentait une attribution automatique de la modération d'impôt pour enfant, déduite dans le passé de l'impôt payé, et avait le caractère d'une prestation familiale. Le boni était attribué en faveur de chaque enfant pour lequel les allocations familiales étaient payées. Le boni pour enfant a été aboli au 1^{er} août 2016 par la réforme des prestations familiales, mais il a été intégré au montant des allocations familiales pour les personnes ayant déjà touché des allocations familiales avant la mise en vigueur de ladite réforme. Les personnes concernées ont reçu un courrier de la CAE (Caisse pour l'avenir des enfants / Zukunftskees).

dans l'allocation familiale qui s'élèvera à 265 euros -, rien ne changera pour les familles, il ne faut cependant pas perdre de vue que le boni pour enfant fut en quelque sorte « inventé » à son époque par la tripartite afin de compenser le désormais non-alignement des allocations familiales à la hausse des prix. Ce qui fait dire au représentant parlementaire CSV que si le Gouvernement abolit maintenant le boni ou l'intègre dans l'allocation familiale - tout dépend de l'angle de vue sous lequel on se place -, il fera tôt ou tard à nouveau l'objet d'une tentative de réactivation, étant donné qu'il s'agissait d'une sorte d'impôt négatif. Il se pourrait alors qu'il réapparaisse sous une forme ou une autre, que ce soit au niveau des allocations familiales, du congé parental, du chèque-service accueil etc., étant donné que chacune de ces prestations familiales a une incidence sur l'autre et qu'il convient dès lors de les voir dans la globalité.

Finalement, l'orateur fait référence aux calculs effectués par la CSL en relation avec la réforme projetée⁵ tout en pointant du doigt un certain risque de pauvreté. Alors que le régime transitoire pour passer de l'ancien au nouveau régime s'avère très généreux, le véritable impact du présent projet portant réforme des allocations familiales ne se fera sentir que plus tard.

Et de conclure avec le constat dressé par le Conseil d'Etat dans son avis du 8 mars 2016 qui y affirme que le régime dit transitoire - mélange des éléments de l'ancien système (en ce qui concerne les montants des prestations) avec des éléments du nouveau système (en ce qui concerne l'individualisation des allocations pour tous les enfants) - porte déjà en lui-même les germes d'un système injuste, étant donné qu'il traite certaines familles plus avantageusement qu'elles ne l'auraient été sous le système actuellement en vigueur.

En réaction aux propos développés par le représentant parlementaire CSV, Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration affirme que les différentes pièces du puzzle censé représenter la politique menée par le Gouvernement en faveur des enfants et des familles au Luxembourg est en train de s'agencer. Le présent projet de loi visant à réformer les prestations familiales n'est qu'un élément constitutif de ce puzzle.

La subvention loyer⁶, nouvelle aide au logement devenue effective au 1^{er} janvier 2016, en est un autre. Sortie du dispositif du revenu minimum garanti (RMG) pour que des familles qui n'ont qu'un faible revenu à disposition puissent également en profiter - c'est aussi la raison pour laquelle la gestion de cette subvention passe du Fonds national de solidarité au ministère du Logement - cette nouvelle aide au logement devrait avoisiner un coût de quelque 28,8 millions d'euros en 2016.

⁵ La CSL a calculé l'effet de la réforme sur une période de 18 ans et a conclu que si les familles avec 1 enfant ne sont pas lésées, les familles avec 2 enfants connaîtront une diminution de 9% et les familles avec 3 enfants une diminution de 21% de la valeur de leurs allocations.

⁶ Cette subvention, accordée par le ministère du Logement, est destinée à aider les ménages les plus défavorisés à accéder en location à un logement décent. Le montant de cette aide mensuelle peut - selon le revenu et la composition du ménage - aller jusqu'à un **maximum de 300 euros**. Peuvent demander une subvention de loyer les **personnes majeures** qui résident **légalement** sur le territoire du Grand-Duché, disposant d'un **faible revenu** et qui louent déjà ou souhaitent prendre en **location** un logement. Le logement concerné doit servir à des fins d'**habitation principale et permanente** au bénéficiaire de l'aide.

Prétendre que la charge (mise à contribution) d'une famille augmente considérablement avec la naissance d'un troisième enfant tel que l'affirment la CSL ainsi que l'orateur qui l'a précédé n'a pas pu être établi par aucune étude scientifique. Aux yeux de Madame la Ministre, ce qui augmente avec l'arrivée d'un troisième enfant est avant tout le coût du logement et c'est précisément pour compenser ce coût que le Gouvernement a décidé, par le biais d'une subvention loyer, d'aider les ménages qui éprouvent le plus de mal à y faire face.

Pour ce qui est de l'allocation de rentrée scolaire, Madame la Ministre réfute le propos du représentant parlementaire CSV comme quoi son montant aurait diminué. Dès qu'un enfant âgé de 6 ans au moins accède à l'enseignement primaire, une allocation de rentrée scolaire lui est accordée à chaque mois d'août pour que les dépenses extraordinaires liées à la rentrée des classes puissent ainsi être allégées. Toutefois, accorder le triple montant de cette allocation à un enfant âgé de 6 ans parce qu'il a encore deux sœurs ou deux frères à la maison par rapport à un enfant seul âgé de 6 ans ne relève d'aucune logique selon Madame la Ministre, étant donné que le coût pour des classeurs, cahiers, crayons et autres fournitures scolaires se révèle toujours le même indépendamment du nombre d'enfants.

Concernant le boni pour enfant, Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration précise qu'elle présentera pas plus tard que demain, ensemble avec Monsieur le Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, - à l'occasion d'une réunion jointe avec les membres des commissions parlementaires compétentes - les modalités d'un nouveau mécanisme d'adaptation des prestations familiales en espèces et en nature en faveur des enfants, mécanisme résultant d'un accord conclu le 28 novembre 2014 entre le Gouvernement et les organisations syndicales OGBL, LCGB et CGFP qui prévoit que les montants des prestations familiales seront adaptés périodiquement, ceci en tenant compte de l'évolution de la valeur relative des prestations familiales en nature et en espèces par rapport à l'évolution du salaire médian. Et de mettre l'accent sur le fait que lors de l'introduction du boni pour enfant en 2006, les responsables politiques de l'époque ont en parallèle opté pour une désindexation de toutes les prestations familiales. Ce qui équivaut à une somme de 909 millions d'euros dont les enfants n'ont pas pu bénéficier alors qu'un montant bien supérieur a été investi depuis lors dans tout ce qui est garde d'enfants, maison-relais, crèches, chèques-service etc.. C'est aussi la raison pour laquelle Madame la Ministre ne peut qu'acquiescer aux propos du représentant parlementaire CSV qui l'a précédé quand celui-ci a souligné, à juste titre, qu'il convient de voir les prestations familiales dans leur totalité et globalité et non chaque prestation de façon isolée.

Le représentant parlementaire CSV auquel Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration vient de s'adresser profite encore une fois de la parole qui lui est donnée pour signaler à celle-ci que la politique de réforme actuellement menée en termes de prestations familiales (abolition de l'allocation de maternité et de l'allocation d'éducation, réforme du congé parental, introduction d'une subvention loyer, réforme des prestations familiales opérée par le présent projet de loi) manque de cohésion et de transparence. Comme une prestation est réformée après l'autre sans qu'un lien apparent entre la réforme de l'une ou de l'autre puisse être établi, il est très difficile, même pour l'observateur averti, d'y voir clair et d'être sûr que l'impact global de toutes ces réformes ne lèsera pas certaines au détriment d'autres.

Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration, ne voyant pas les choses de la sorte, rétorque au représentant parlementaire CSV qu'avant de douter de l'impact positif de toutes les réformes qui ont été engagées, il faudra veiller à ne pas en faire un tri sélectif, mais de les avoir toutes à l'esprit avant de faire ses calculs. Et de mentionner par exemple à ce titre la mise en place, dès septembre 2017, d'un programme plurilingue pour les enfants de 1 à 4 ans dans toutes les crèches prestataires du chèque-service accueil où 20 heures d'accueil gratuit par semaine seront offertes pour permettre à chaque enfant de 1 à 4 ans de

bénéficiaire de ce programme et garantir ainsi l'égalité des chances. Sur ce, le représentant parlementaire CSV lui fait remarquer que les parents qui décident d'élever leurs enfants à la maison et de ne pas les confier au personnel d'une crèche vont nullement profiter de l'entrée en vigueur d'un tel dispositif. Ce qui dans la foulée fera dire à Madame la Ministre et au Président de la COFAI qu'il s'agit en l'espèce d'une discussion idéologique qui ne saurait être tranchée dans la présente commission.

Finalement, la réunion se poursuit par un résumé oral du Président de la COFAI sur les considérations que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a développées dans son avis relatif au PL 6832 (cf. ci-contre un résumé de l'avis de la CHFEP).

Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (CHFEP) publie un avis en date du 3 février 2016. Dans ses considérations générales, la CHFEP regrette de ne pas être en clair sur les lignes générales et les principes d'une politique familiale d'ensemble et qualifie la réforme de démantèlement social à laquelle elle s'oppose. Elle aurait voulu connaître l'ensemble des mesures dans l'intérêt des familles. Le Gouvernement se dit vouloir adapter la politique familiale aux réalités d'aujourd'hui : or, la CHFEP se pose la question de quelles réalités il s'agit et quelles sont les données objectives et fiables qui permettent de faire de telles affirmations (notamment une étude scientifique sérieuse relative aux charges avec deux enfants et plus).

La CHFEP reprend l'exemple d'un ménage avec 3 enfants nés après la réforme : celui-ci connaîtrait une perte annuelle de 2860€. Suite à ce calcul, la CHFEP parle de *politique de démontage des acquis sociaux*. Elle s'oppose à la réduction du montant (tant l'allocation proprement dite que l'allocation de rentrée scolaire) et à leur uniformisation. Par ailleurs, elle demande le rétablissement de l'**indexation** des prestations familiales.

La CSL suggère que le projet de loi soit soumis à l'Inspection générale de la sécurité sociale (avec comme argument que le projet sous rubrique s'écarte sur plusieurs points des règles généralement et actuellement applicables en matière de sécurité sociale).

Quant à la **nouvelle dénomination** (allocation pour l'avenir des enfants) : selon la CSL, elle risque de conduire à des difficultés d'ordre juridique en faisant croire qu'il s'agit d'une nouvelle allocation distincte des prestations familiales existantes. Le terme consacré « *allocation familiale* » figure dans un bon nombre d'autres textes législatifs nationaux et surtout dans des textes réglementaires de l'UE et dans des traités internationaux ratifiés par le Luxembourg.

La CHFEP estime que la disposition qui figure actuellement à l'article 269 du Code de la Sécurité Sociale que « *la condition (d'attribution de l'allocation) suivant laquelle l'enfant doit résider effectivement et d'une façon continue au Luxembourg a) ne vient pas à défaillir par une interruption de moins de trois mois.* » devrait être maintenue pour clarifier les absences de l'enfant du Grand-Duché.

L'article traitant du lien de parenté entre l'enfant ayant droit aux allocations et la personne majeure à laquelle ces allocations sont versées est moins explicite pour une raison de simplification. Le texte mentionne expressément le mariage, mais passe sous silence le **partenariat** ; ce qui risque de soulever des incertitudes et des interprétations. Afin d'empêcher des situations imprévisibles et non déterminées par la loi, la CHFEP propose de conférer à la Caisse pour l'avenir des enfants le droit de décider du versement de l'allocation à la personne qui élève l'enfant.

Comme l'avis des autres chambres, la CHFEP n'est pas d'accord avec la suppression d'une prestation sociale en faveur des personnes handicapées.

L'obligation de prévenir dans le mois du dépôt d'une omission éventuelle devrait être imposée à la Caisse.

La CHFEP suggère de prévoir une loi générale pour les nominations aux fonctions dirigeantes des établissements publics, comme il n'existe actuellement aucune ligne de conduite générale au sujet de ces nominations (CNS, Association d'assurance accident, Caisse nationale d'assurance pension).

Compte tenu des observations, la CHFEP ne saurait se déclarer d'accord avec les textes lui soumis pour avis.

Comme les députés présents à la réunion du 23 mars 2016 n'ont plus de questions supplémentaires à formuler - ce qui s'explique par le fait que les doléances formulées dans l'avis de la CHFEP rejoignent largement celles développées dans l'avis de la CSL -, le Président de la COFAI décide de clore celle-ci.

Luxembourg, le 23 mars 2016

Le Secrétaire-administrateur,
Jean-Paul Bever

Le Président,
Gilles Baum