

N° 4867²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2001-2002

PROJET DE LOI

portant

- 1) modification de la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales;
- 2) modification de la loi du 14 juillet 1986 concernant la création d'une allocation de rentrée scolaire;
- 3) abrogation de la loi du 8 mars 1984 portant création d'un prêt aux jeunes époux;
- 4) modification de la loi du 1er août 1988 portant création d'une allocation d'éducation et modification de la loi du 14 juillet 1986 concernant la création d'une allocation de rentrée scolaire;
- 5) modification de la loi du 12 février 1999 portant création d'un congé parental et d'un congé pour raisons familiales

* * *

**AVIS COMMUN DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET
DE LA CHAMBRE DES METIERS**

(10.12.2001)

Par sa lettre du 19 novembre 2001, Madame la Ministre de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse a bien voulu saisir la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers pour avis du projet de loi sous rubrique.

L'objet du présent projet de loi est, d'une part, d'augmenter le montant des allocations familiales et, d'autre part, de modifier certaines autres dispositions légales en matière de prestations familiales ou d'en introduire de nouvelles.

D'emblée, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers se doivent de critiquer que le délai de consultation leur accordé pour commenter le présent projet de loi a été très court. Ceci est d'autant plus regrettable que les autorités ont profité de l'augmentation des montants des allocations familiales devant entrer en vigueur au 1er janvier 2002 pour introduire de nouvelles dispositions, qui mériteraient une analyse plus approfondie.

– L'objet principal du présent projet de loi est traité dans son *article 1er*. Il propose un nouveau relèvement des allocations familiales de 24,75 euros (soit 1.000 LUF à l'indice actuel, selon les auteurs du projet de loi) par enfant et par mois. Le présent projet de loi est complémentaire à la réforme fiscale de 2002 et a une finalité analogue à celle de la loi du 23 décembre 1992¹ et poursuit également la démarche entamée par la loi du 15 décembre 1997².

1 Loi du 23 décembre 1992 modifiant 1) la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la Caisse Nationale des Prestations Familiales; 2) la loi modifiée du 30 avril 1980 portant création d'une allocation de maternité.

2 Loi du 15 décembre 1997 modifiant 1) la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la Caisse Nationale des Prestations Familiales; 2) la loi modifiée du 26 juillet 1986 portant a) création du droit à un revenu minimum garanti b) création d'un service national d'action sociale c) modification de la loi du 30 juillet 1960 concernant la création d'un fonds national de solidarité.

Dans l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi proposent une augmentation de 24,75 euros par enfant et par mois. Ce montant ne correspond pas à 1.000 LUF, mais à 998 LUF. Dans l'exposé introductif du projet de loi concernant les recettes et les dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002, les auteurs ont fait état d'une augmentation prévue des allocations familiales de 24,789 euros, ce qui correspond à 1.000 LUF. En multipliant ce dernier montant par 12, l'augmentation annuelle de l'allocation équivaut à 297,47 euros, comme cela est indiqué à la page 2 de l'exposé des motifs du présent projet de loi. Par contre, la multiplication par 12 du montant de l'augmentation proposée dans ce même exposé des motifs conduit à un montant de 297 euros (12 x 24,75). Pour des raisons de cohérence, il y a lieu de corriger ces montants et d'appliquer correctement les règles de conversion de LUF en euros.

Selon les auteurs du projet de loi, l'augmentation telle que proposée, „qui permettra, comme en 1998, de faire bénéficier les ménages dont les revenus ne sont pas ou peu soumis à une retenue fiscale, s'explique par un abaissement généralisé de l'impôt. (...) La prise en compte des enfants se fait en principe par la modération d'impôt tout en continuant à renforcer le soutien aux familles avec enfants par le biais des allocations familiales. Cette approche, qu'on qualifie de double système de compensation des charges familiales, nécessite une certaine coordination entre politique fiscale et politique familiale.“

Contrairement aux augmentations précédentes, le présent relèvement des allocations familiales n'est pas accompagné par une réduction parallèle de la modération de l'impôt pour charge d'enfants. En effet, dans le projet de loi sous rubrique, les auteurs ne proposent pas de neutraliser l'augmentation des allocations familiales pour les ménages qui bénéficient déjà du gain fiscal maximal par enfant (à travers la modération de l'impôt) et qui, par conséquent, profitent des allègements fiscaux.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers s'interrogent sur le bien-fondé de cette absence de neutralisation qui n'est pas autrement expliquée par les auteurs du projet de loi. L'absence de neutralisation suspend le critère de sélectivité souhaité dans le temps par la Chambre des Députés et recommandé par le Conseil Economique et Social¹.

Chaque augmentation des allocations familiales a un effet sensible sur les dépenses de la Caisse Nationale des Prestations Familiales et donc sur le budget de l'Etat. Les estimations du coût global des mesures concernant l'augmentation des allocations familiales qui se basent sur un nombre moyen d'allocations familiales de 160.000 en 2002 portent sur un montant de quelque 53,8 millions euros (dont 48,5 millions pour les allocations familiales normales, 4,73 millions pour les allocations différentielles et 473.026 euros pour l'allocation spéciale supplémentaire). Le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2002 tient compte de ce coût supplémentaire, qui est en grande partie responsable de la progression notable des postes budgétaires afférents du Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse. En effet, les crédits affectés à la Caisse nationale des prestations familiales augmentent de 498,7 millions euros en 2001 à 604,4 millions euros en 2002 (+21,2%).

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers saluent le fait que le gouvernement a commandité un rapport au CEPS pour analyser les effets de la réforme fiscale 2002 dans l'optique des transferts sociaux aux familles. L'examen de ces effets devrait être complémentaire à l'étude sur les transferts sociaux effectuée en 1998 par l'institut allemand RWI² et porter notamment sur l'analyse de l'efficacité et de la sélectivité de ces transferts. On pourrait même se poser la question si cette étude n'aurait pas dû précéder le relèvement des allocations familiales, alors que son objectif est de mesurer les répercussions et l'efficacité de ces transferts.

De manière générale, le gouvernement devra soumettre à un examen critique toute la politique de prestations familiales et de transferts sociaux à la lumière des résultats de l'étude du CEPS. Ceci vaut tant pour le coût global des prestations concernées que pour leur impact individuel sur les ménages.

Aux yeux de la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers, il importe de mieux cibler les transferts sociaux sur des objectifs politiques bien déterminés. La politique des transferts sociaux doit respecter le niveau des moyens financiers disponibles et se cantonner, pour éviter absolument toute augmentation globale des charges budgétaires et économiques en cause, à une redistribution judicieuse des ressources disponibles et à une réaffectation rationnelle de la masse des allocations éparées actuelles sur la base d'une sélectivité équitable.

1 cf. Document parlementaire No 4475 du 29 octobre 1998.

2 „Sozialtransfers im Grossherzogtum Luxemburg“, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., November 1998.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers voudraient citer une conclusion du rapport de la Commission des Finances et du Budget (COFIBU) de la Chambre des Députés sur le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2002:

„Le „budget social“, englobant l'ensemble des dépenses à charge du budget de l'Etat qui ont un caractère social, est en croissance continue. Cette croissance présente les traits marquants suivants, qui doivent inciter à la réflexion – et à la vigilance:

- elle est généralement supérieure, d'année en année, à l'accroissement global du volume du budget des dépenses;
- de ce fait, une part toujours croissante du volume global du budget des dépenses est absorbée par des dépenses sociales, sans que cet accroissement en quote-part budgétaire ne soit nécessairement attribuable à de nouvelles actions ou impulsions politiques;
- elle se soustrait à l'influence politique en ce qu'elle suit le mouvement du marché du travail, ce qui entraîne que, à croissance continue et sans changements dans le système des assurances sociales luxembourgeoises, elle continuera de croître en termes de volume budgétaire.

La COFIBU est consciente de ces réalités et maintient son soutien à une action sociale marquée du gouvernement. Toujours est-il que les grands équilibres budgétaires doivent être sauvegardés, et que la contribution de l'Etat au financement de la sécurité sociale doit être maîtrisée.

Voilà pourquoi la COFIBU, sans mettre en question le système, attire néanmoins l'attention du gouvernement sur les risques de dérapage des dépenses au titre de la sécurité sociale. Même en l'absence de difficultés pressantes à l'heure actuelle, la sécurité sociale n'est pas, au vu de ses dimensions et du niveau de ses prestations, à l'abri de contraintes budgétaires qui pourraient surgir dans le futur proche.

La situation et les perspectives économiques de notre pays ne sont de toute évidence pas telles, en cette fin de l'année 2001, qu'il faudrait penser à des mesures incisives. La COFIBU estime cependant qu'il est nécessaire de suivre de près l'évolution du système social, notamment dans le cas où la reprise économique, dont dépend le développement du marché du travail et partant le volet privé des cotisations sociales, devait prendre plus de retard que prévu.“

– Au-delà du relèvement du montant des allocations familiales, les auteurs du projet de loi profitent du présent projet pour proposer d'autres modifications relatives aux allocations familiales. Ces modifications, qui sont également traitées à l'*article 1er* du projet de loi, sont énumérées dans l'exposé des motifs et commentées plus amplement dans le commentaire des articles. Les changements proposés sont les suivants:

1. La redéfinition plus précise et la simplification des conditions d'ouverture du droit aux allocations familiales dans le contexte d'un environnement international plus complexe;
2. La précision du groupe familial et l'extension aux grands-parents qui accueillent leurs petits-enfants;
3. L'introduction de la disposition de non-cumul entre l'octroi des allocations familiales avec la nouvelle création d'un revenu pour personnes gravement handicapées, ainsi que d'une disposition transitoire;
4. L'augmentation du délai de prescription des demandes d'allocations familiales. Il est proposé d'augmenter ce délai de un à deux ans.

Les mesures de simplification et de redéfinition proposées relèvent principalement d'une mise en conformité à la jurisprudence européenne ou d'un souci d'éviter des litiges ou procédures administratives fastidieuses aux administrations et personnes concernées. La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers n'ont pas d'observations spécifiques à faire au sujet de ces modifications et elles peuvent les approuver.

– La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers notent que les auteurs du projet de loi proposent d'autres modifications législatives, qui ne concernent pas directement l'objectif principal du projet de loi qui est de relever le niveau des allocations familiales.

Ainsi, ils entendent abroger la loi du 8 mars 1984 portant création d'un prêt aux jeunes époux, alors que les conditions d'octroi sont telles qu'il n'y a plus eu de bénéficiaires au cours des dernières années (*article 2* du projet de loi). Selon les auteurs de cette proposition, les quelques rares demandes présentées ont dû être rejetées, alors qu'il s'avère impossible de remplir toutes les conditions d'octroi requises.

A ce sujet, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers se demandent s'il n'avait pas été opportun de modifier les conditions d'octroi de cette loi plutôt que de l'abroger.

Par ailleurs, à l'article 3 du projet de loi, les auteurs du projet de loi entendent modifier la loi du 14 juillet 1986 concernant la création d'une allocation de rentrée scolaire. Le changement implique que cette allocation ne doit plus être versée en août lorsque l'étudiant a déjà clôturé ses études ou est sur le point de les clôturer et ne participe plus à la rentrée scolaire qui suit immédiatement ce mois d'août.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers approuvent cette disposition, qui prévoit la suppression du paiement de l'allocation de rentrée scolaire lorsque celle-ci n'est plus justifiée.

D'autres modifications concernent l'extension de certaines prestations en cas d'accouchement ou d'adoption multiple. Selon les auteurs du projet de loi, ces modifications permettraient d'éviter les différences de traitement entre naissances multiples et naissances simples.

L'article 4 du projet de loi vise à modifier la loi du 1er août 1988 portant création d'une allocation d'éducation. Il prévoit notamment l'extension du champ d'application de la loi précitée aux résidents communautaires et l'harmonisation de la définition de la condition du domicile légal au Luxembourg avec celle utilisée dans la loi du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la Caisse nationale des prestations familiales.

Par ailleurs, il est proposé d'étendre la durée du paiement de l'allocation d'éducation de deux années pour chaque enfant d'une naissance ou d'une adoption multiple. Selon le commentaire des articles, la nature juridique de l'allocation d'éducation change fondamentalement par cette extension: actuellement, cette allocation est une prestation accordée par famille, alors que, désormais, dans l'hypothèse d'une naissance ou d'une adoption multiple, cette allocation devient une prestation due par enfant.

Ce changement se répercute également sur les règles de non-cumul de l'allocation d'éducation qui sont à redéfinir aussi bien dans l'optique du changement précité que dans celle de l'exportation de l'allocation d'éducation. Dans ce dernier contexte, des situations de concours peuvent se présenter et avec les allocations d'éducation et avec les prestations de congé parental non luxembourgeoises.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers peuvent approuver les dispositions prévues par l'article 4 du présent projet de loi.

Par contre, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ne sont pas en mesure de marquer leur accord avec les dispositions de l'article 5, qui propose de modifier la loi du 12 février 1999 portant création d'un congé parental et d'un congé pour raisons familiales.

Le congé parental avait été introduit suite aux délibérations du Comité de Coordination Tripartite et du Comité Permanent de l'Emploi. Pour cette raison, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers soulignent l'importance d'une large concertation, associant directement les partenaires sociaux et les ministères compétents, en vue d'éliminer les problèmes techniques rencontrés. Ainsi, les propositions de modifications sont à avaliser par le Comité Permanent de l'Emploi.

Il y a lieu de relever qu'une étude d'évaluation des effets de l'introduction du congé parental est actuellement en cours et que les résultats afférents devraient être présentés et discutés en 2003. Aussi la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers estiment-elles inopportun et contre-productif de décider à la hâte des modifications anticipatives de la loi du 12 février 1999 dans le cadre du présent projet de loi.

L'excès de zèle des auteurs du projet est d'autant plus étonnant que les modifications proposées dans le passé par un groupe de travail ad hoc du Comité permanent de l'emploi n'ont jamais été entérinées. La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers, qui avaient participé aux réunions de travail afférentes, estiment que les propositions du groupe composé par les représentants des partenaires sociaux auraient mérité d'être considérées. Comme tel n'a pas été le cas, il n'est pas non plus indiqué d'adopter des modifications de la loi du 12 février 1999 avant de connaître les résultats de l'étude d'évaluation précitée.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont d'avis que la prolongation forfaitaire en cas d'accouchement ou d'adoption multiple qui est remplacée par la multiplication de la durée du congé en fonction du nombre d'enfants nés ou adoptés peut conduire à des situations où l'un des parents est écarté pendant une période trop prolongée de son lieu de travail, ce qui n'est ni dans son intérêt, ni dans celui de l'entreprise (cf. le cas de figure de triplés).

Quant aux parents qui demandent tous les deux le congé parental et qui remplissent tous les deux les conditions afférentes, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont d'avis que la solution proposée dans le projet de loi pour trancher ces conflits qui consiste „à accorder la priorité à celui des parents dont le nom patronymique est le premier dans l'ordre alphabétique“, est dépourvue de toute logique.

Mis à part les difficultés administratives et les problèmes organisationnels concernant les dispositions anticumul et l'exportation des prestations, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers estiment que les modifications contenues dans le projet de loi sous avis risquent de créer des litiges ou du moins des insécurités juridiques et d'introduire des nouveaux problèmes d'interprétation.

D'abord, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers constatent qu'une disposition transitoire ou une date d'ouverture concrète du droit concernant l'accord d'un congé parental intégral pour chaque enfant d'une naissance ou d'une adoption multiple fait défaut, ce qui soulève des questions concernant les congés en cours, les conséquences en matière de droit du travail, les conséquences sur d'autres prestations familiales ou sociales, etc.

Ensuite, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers voudraient soulever la question de la dissociation de la décision d'octroi ou de rejet de l'indemnité de congé parental et de l'octroi en nature du congé par l'entreprise. En effet, est-ce que cette dissociation ne vaut que pour les rejets opérés en vertu de l'article 10 de la loi du 12 février 1999 précitée ou pour tout rejet?

En ce qui concerne l'octroi éventuel d'un congé parental par l'employeur dans les conditions prévues par la directive 96/34/CE du Conseil du 31 juin 1996 concernant l'accord-cadre sur le congé parental conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers se doivent de signaler que cet accord ne constitue pas une norme de laquelle pourraient découler des droits ou des obligations envers tant les salariés que les entreprises. Il s'ensuit qu'une entreprise ne pourra être obligée, sur base de l'accord-cadre mentionné ci-dessus, à accorder un congé sans solde à un salarié, lorsque ce dernier ne remplit pas les conditions ouvrant le droit au congé parental et aux prestations afférentes.

Le droit d'accorder à ses salariés un congé sans solde appartient de toute façon à tout employeur, même en l'absence de disposition légale spécifique à ce sujet.

En considération des observations qui précèdent, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers demandent aux auteurs du projet de loi de ne pas retenir les mesures proposées sous l'article 5 du projet de loi sous avis. Compte tenu des difficultés soulevées ci-dessus et vu l'évaluation imminente des effets du congé parental tel qu'il existe actuellement, il n'est pas indiqué de prendre des mesures précipitées à l'heure actuelle.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont d'avis que tous les acteurs concernés ont intérêt à se concerter dans un débat plus large, comprenant tous les éléments à observer, et qui se ferait notamment sur base de l'étude d'évaluation et des avis techniques des différents organes consultatifs concernés.

*

Après consultation de leurs ressortissants, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ne peuvent approuver le présent projet de loi que dans la mesure où il sera tenu compte des observations qui précèdent, et notamment de celles qui se rapportent à l'article 5 du projet de loi.

