

N° 6832⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2015-2016

PROJET DE LOI**portant réforme des prestations familiales**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(17.3.2016)

RESUME STRUCTURE

Le projet de loi ainsi que le projet de règlement grand-ducal sous avis ont pour objet la réforme et la modernisation du système des prestations familiales, tout en se basant sur la prémisse „faire mieux avec moins de ressources financières“ et le principe de l'individualisation des droits de l'enfant. Ainsi l'impact financier global de la réforme des prestations familiales est estimé entre 15,1 millions d'euros (en 2016) et 86,6 millions d'euros (en 2026) d'économies¹.

La réforme se base, selon les auteurs, sur un système „dual“ ou transitoire de longue durée visant un „gel“ des paiements actuels et l'introduction d'un nouveau modèle prévoyant un montant unique par mois et par enfant appliqué aux bénéficiaires entrant dans le système après l'entrée en vigueur de la réforme tout comme l'abolition du groupe familial. Les auteurs préconisent une individualisation de l'allocation de rentrée scolaire tout comme une augmentation des majorations d'âge aussi bien pour les anciens que pour les nouveaux bénéficiaires à partir de 6 ans et à partir de 12 ans, après l'entrée en vigueur de la réforme.

Les autres éléments de la réforme sont: (1) allocations familiales: nouvelle définition du „membre de famille“, abaissement de l'âge limite pour bénéficiaire des allocations familiales de 27 à 24 ans, assouplissement des conditions d'octroi des allocations familiales lors de la poursuite d'études; (2) allocation spéciale supplémentaire: augmentation du montant de l'allocation spéciale supplémentaire, abaissement de l'âge limite pour bénéficiaire de l'allocation spéciale supplémentaire à 18 ans; (3) délai de prescription: uniformisation du délai de prescription à 1 an pour toutes les prestations.

L'objet des amendements gouvernementaux est, d'une part, d'apporter un certain nombre de clarifications aux dispositions proposées dans les projets de texte initiaux et, d'autre part, de mettre le projet de loi en conformité avec la Constitution.

Consciente du fait que le système des prestations familiales a connu un „développement considérable“ au cours des dernières décennies et qu'il constitue un poste de dépenses élevées au niveau du budget de l'Etat, la Chambre des Métiers salue l'initiative prise par le Gouvernement de réformer les prestations familiales, qui ont connu une très grande diversité par le biais d'adaptations légales multiples.

Sachant que l'intérêt de l'enfant devrait toujours être la prémisse devant guider toute approche de modernisation du système des prestations familiales, notamment lors du renforcement du principe d'individualisation du droit de l'enfant, la réforme future envisagée par le Gouvernement devrait, aux yeux de la Chambre des Métiers, également intégrer des éléments de sélectivité sociale.

Le point de départ de la réflexion du Gouvernement en vue d'une refonte globale du système des prestations familiales est la question de savoir si une prestation spécifique a toujours sa raison d'être étant donné les „besoins réels des enfants et des familles“.

¹ en prenant en compte les dépenses du régime du complément différentiel d'allocations familiales

Malgré cette prémisse, la Chambre des Métiers note que les auteurs du présent projet de loi justifient leur choix de ne pas introduire un réel critère de sélectivité sociale au niveau du nouveau système des allocations familiales à mettre en place, qui par ailleurs est décrit dans l'exposé des motifs comme „instrument privilégié de redistribution“, en se basant sur l'argument de la complexité d'une évaluation des dépenses supplémentaires d'un ménage à un ou plusieurs enfants et en soulignant l'inexistence de paramètres de référence clairs.

La Chambre des Métiers regrette qu'un travail d'analyse plus fondamental sur l'orientation des prestations par rapport aux besoins réels des enfants et des familles n'ait pas été réalisé par le Gouvernement, dans la mesure où il aurait permis de mieux orienter les choix politiques dans le cadre de la présente réforme, et notamment en matière de restructuration des montants des allocations familiales qui pourraient varier en fonction du revenu des parents.

La Chambre des Métiers s'étonne des raisonnements présentés par les auteurs, notamment celui selon lequel „seulement à partir du troisième enfant les dépenses s'accroissent plus que proportionnelles“. De l'avis de la Chambre des Métiers, une politique familiale prévoyant un système réformé d'allocations familiales devrait inclure une approche plus nuancée permettant d'intégrer des critères particuliers tenant compte de la situation socio-économique des familles concernées.

Partant elle demande au Gouvernement de reconsidérer le projet de texte en prenant en considération un certain nombre d'autres mesures complémentaires visant à rendre le système plus équitable, par rapport aux besoins des enfants et des familles, comme par exemple la fiscalisation des allocations familiales ou un système de réduction des allocations familiales au-delà d'un certain seuil de revenu.

La Chambre des Métiers, qui est consciente du fait que le Gouvernement a opéré un choix politique en se décidant de mettre en place un système „dual“, se demande si un système garantissant des montants d'allocation différents à des enfants (ou familles) présentant des besoins a priori identiques est tenable, étant donné que la phase de transition s'étendra sur une longue durée et que le système est ainsi contraire au principe général sous-tendant la réforme qui énonce que „chaque enfant „vaut“ le même montant“.

En général, la „promotion des prestations en nature par rapport aux prestations en espèce“, qui constitue une des grandes lignes directrices à la base de la politique de modernisation du système redistributif du Gouvernement, est saluée par la Chambre des Métiers étant donné que l'offre de plus de places dans des structures d'accueil et notamment d'un encadrement plus poussé pour les enfants permettra de soutenir à l'avenir l'augmentation du taux d'emploi, notamment féminin, au Luxembourg. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers lance un appel au Gouvernement en vue de développer un cadre spécifique susceptible d'encourager les entreprises à créer leurs propres structures d'encadrement et d'accueil pour les enfants des salariés.

Le changement de la dénomination de la „Caisse nationale des prestations familiales“ en „Caisse pour l'avenir des enfants“ („CAE“ ou „Zukunftskess“) est considéré comme étant une mesure inutile par la Chambre des Métiers. Par contre, elle approuve l'alignement de l'organisation de la caisse sur celle des autres institutions de la sécurité sociale.

Enfin, et d'une manière générale, elle regrette que les auteurs fassent à plusieurs reprises référence, dans l'exposé des motifs, à d'autres projets de réforme (voire projets de loi en cours d'élaboration), ce qui est inapproprié au vu du fait que des initiatives sur certains des sujets évoqués sont en cours de discussion dans d'autres enceintes, notamment entre partenaires sociaux, et qu'il est regrettable que le Gouvernement n'ait pas soumis pour avis à la Chambre des Métiers l'ensemble des autres projets de réforme cités et en cours d'élaboration ayant un impact direct sur la politique familiale et sur celle en matière de sécurité sociale.

1. ANALYSE DU PROJET DE LOI PORTANT REFORME DES PRESTATIONS FAMILIALES ET DU PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL D'EXECUTION

Par sa lettre du 2 juillet 2015, Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi et du projet de règlement grand-ducal repris sous rubrique.

En date du 17 décembre 2015, une série d'amendements gouvernementaux a également été transmise pour avis à la Chambre des Métiers par Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration, commentés sous le point 2. et concernant aussi bien des dispositions du projet de loi initial que du projet de règlement grand-ducal d'exécution, qui vise à regrouper les dispositions contenues dans les anciens règlements d'exécution concernant les prestations familiales et à définir, sous sa version initiale, les montants des allocations familiales.

Le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous rubrique poursuivent l'objectif d'une réforme fondamentale et une modernisation du système des prestations familiales, compte tenu des mutations de la société luxembourgeoise et des évolutions du système des prestations familiales pendant les dernières décennies.

Cette réforme, annoncée dans les grandes lignes par le programme gouvernemental de décembre 2013 et se basant, selon ses auteurs, sur la prémisse „*faire mieux avec moins de ressources financières*“, fait partie d'un ensemble de mesures initiées dans le contexte de la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en oeuvre du paquet d'avenir („Zukunftspäk“), qui abrogeait notamment l'allocation de maternité et l'allocation d'éducation.

Le projet de loi sous avis constitue ainsi un élément de tout un ensemble d'adaptations législatives et réglementaires que le Gouvernement compte mettre en oeuvre: réorganisation de la Caisse nationale des prestations familiales, adaptation des prestations en nature telles que le chèque-service accueil, réforme du congé parental, etc.

Dans un esprit de simplification et d'intégration d'une multitude de modifications de dispositions, „*sur la base des expériences faites au cours des décennies passées et des jurisprudences et adaptations législatives européennes intervenues*“, les auteurs du projet de loi sous rubrique ont opté pour un nouveau „*Chapitre IV Prestations familiales*“ à inclure dans le Code de la sécurité sociale.

La réforme du système des prestations familiales projetée se base sur les options suivantes prises par le Gouvernement:

- Système transitoire de longue durée: le système „dual“ à mettre en place vise un „gel“ des paiements actuels (le „boni pour enfants“ est ajouté au montant de l'allocation familiale due) et l'introduction d'un nouveau modèle prévoyant un montant unique par mois et par enfant appliqué aux bénéficiaires entrant dans le système après la mise en vigueur de la réforme;
- Abolition du groupe familial: cette abolition est la conséquence de l'introduction du nouveau modèle d'allocation familiale prévoyant un montant unique par mois et par enfant et entraîne également une individualisation de l'allocation de rentrée scolaire.

La réforme vise à mettre en oeuvre, selon les auteurs du présent projet de loi, les éléments principaux suivants:

- Concernant les **allocations familiales**
 - ♦ Introduction d'un montant unique par enfant pour les nouveaux bénéficiaires („allocation pour l'avenir des enfants“) et maintien des montants totaux pour les anciens bénéficiaires (montant de l'allocation familiale auquel est ajouté le boni pour enfant);
 - ♦ Nouvelle définition du „membre de famille“ (l'exigence liée à la résidence permanente dans le ménage de celui qui ouvre droit à l'allocation est abolie);
 - ♦ Abaissement de l'âge limite pour bénéficier des allocations familiales de 27 à 24 ans;
 - ♦ Assouplissement des conditions d'octroi des allocations familiales lors de la poursuite d'études des jeunes entre 18 et 24 ans (la condition de poursuite d'études secondaires, secondaires techniques ou assimilées est suffisante; les études secondaires ou l'apprentissage doivent être suivis à titre principal et sur place, à raison d'au moins 24 heures par semaine; l'indemnité d'apprentissage doit être inférieure au salaire social minimum);

- ♦ Augmentation des montants des majorations d'âge à partir de 6 ans et à partir de 12 ans pour les bénéficiaires concernés actuels et futurs, suite à l'entrée en vigueur de la réforme.
- Concernant l'**allocation de rentrée scolaire**
 - ♦ Abolition de la prise en compte du groupe familial pour la détermination du montant dû et introduction de montants uniques par enfant, à partir de 6 ans, et à partir 12 ans.
- Concernant l'**allocation spéciale supplémentaire**
 - ♦ Augmentation du montant de l'allocation spéciale supplémentaire;
 - ♦ Limitation de l'attribution de l'allocation spéciale supplémentaire aux enfants de moins de 18 ans.
- Concernant la **Caisse nationale des prestations familiales**
 - ♦ Changement de dénomination en „Caisse pour l'avenir des enfants“ („CAE“ ou „Zukunftskess“) et alignement de l'organisation de la nouvelle „CAE“ sur celle des autres institutions de la sécurité sociale.
- Concernant le **délai de prescription**
 - ♦ Uniformisation du délai de prescription à 1 an pour tous les arrérages de prestations.

Au niveau de l'impact financier, les auteurs ont chiffré les dépenses ou économies annuelles, reprises dans le tableau suivant:

Impact financier de la réforme des prestations familiales

<i>Allocations familiales</i>	
Introduction d'un montant unique par enfant pour les nouveaux bénéficiaires („allocation pour l'avenir des enfants“) et statu quo pour les anciens bénéficiaires	Economie ² suite à la mise en place du système transitoire „dual“ (en prenant en compte les dépenses du régime du complément différentiel ³): 2016: 7.409.948 euros 2017: 16.316.689 euros 2018: 25.245.881 euros 2019: 34.197.862 euros 2020: 43.172.974 euros 2021: 49.064.707 euros 2022: 54.980.270 euros 2023: 60.920.019 euros 2024: 66.884.319 euros 2025: 72.873.536 euros 2026: 78.888.046 euros
Nouvelle définition du „membre de famille“	Economie initiale: 3 millions d'euros (estimation)
Abaissement de l'âge limite pour bénéficier des allocations familiales de 27 à 24 ans	Economie: 991.200 euros par an (en prenant en compte les dépenses du complément différentiel)
Assouplissement des conditions d'octroi des allocations familiales lors de la poursuite d'études	Augmentation des dépenses: 1,387 millions d'euros par an (en prenant en compte les dépenses du complément différentiel)
Augmentation des montants des majorations d'âge à partir de 6 ans et à partir de 12 ans	Augmentation des dépenses: 4,574 millions d'euros par an (en prenant en compte les dépenses du complément différentiel)

² Le montant de chaque année indique le cumul de l'économie de l'année précédente et de l'année en cours.

³ Régime du complément différentiel: un complément différentiel est versé aux non-résidents si les prestations attribuées au Luxembourg sont supérieures à celles perçues dans leur pays de résidence.

<i>Allocation de rentrée scolaire</i>	
Abolition de la prise en compte du groupe familial et introduction d'un montant unique par enfant	Economie: 6,358 millions d'euros par an (en prenant en compte les dépenses du complément différentiel)
<i>Allocation spéciale supplémentaire</i>	
Augmentation du montant de l'allocation spéciale supplémentaire	Augmentation des dépenses: 384.770 euros par an (en prenant en compte les dépenses du complément différentiel)
Abaissement de l'âge limite pour bénéficier de l'allocation spéciale supplémentaire à 18 ans	Economie: 728.120 euros par an (en prenant en compte les dépenses du complément différentiel)
<i>Autres mesures</i>	
Alignement de l'organisation de la nouvelle „CAE“ sur celle des autres institutions de la sécurité sociale	Augmentation des dépenses: 75.000 euros en 2015 (coût total)
Uniformisation du délai de prescription à 1 an pour toutes les prestations	Economie initiale: 3 millions d'euros (estimation)

Au total, l'impact financier de la réforme, s'étalant sur une vingtaine d'années, estimé par le Gouvernement, est illustré par le tableau suivant (période 2016-2026):

*Impact financier total annuel de la réforme projetée –
Economies estimées*

	<i>Economies sans prise en compte des dépenses liées au régime du complément différentiel</i>	<i>Economies avec prise en compte des dépenses liées au régime du complément différentiel</i>
2016	13.594.644	15.066.174
2017	21.217.729	24.047.915
2018	28.784.841	32.977.108
2019	36.371.266	41.929.089
2020	43.977.293	50.904.200
2021	48.970.287	56.795.933
2022	53.983.475	62.711.496
2023	59.017.162	68.651.246
2024	64.071.653	74.615.545
2025	69.147.261	80.604.763
2026	74.244.303	86.619.272

1.1. Considérations générales

Consciente du fait que le système des prestations familiales a connu un „développement considérable“ au cours des dernières décennies et des dépenses élevées au niveau du budget de l'Etat, la Chambre des Métiers salue l'initiative prise par le Gouvernement de réformer les prestations familiales, qui ont connu une très grande diversité par le biais d'adaptations légales multiples.

Sachant que l'intérêt de l'enfant devrait toujours être la prémisse devant guider toute approche de modernisation du système des prestations familiales, notamment en cas de renforcement du principe d'individualisation du droit de l'enfant, la réforme future envisagée par le Gouvernement devrait, aux yeux de la Chambre des Métiers, également intégrer des critères de sélectivité sociale.

La Chambre des Métiers approuve explicitement que le Gouvernement privilégie la promotion des prestations en nature par rapport aux prestations en espèces et poursuive, dans le cadre de ses initiatives de modernisation du système redistributif („transferts sociaux et familiaux“), le principe de l'équilibre financier, tel qu'énoncé dans le programme gouvernemental de décembre 2013.

Elle note au passage que toute mesure permettant de favoriser l'accès à l'emploi, notamment des femmes et des familles monoparentales⁴, dans le but d'atteindre l'objectif fixé par la stratégie Europe 2020 d'un taux d'emploi de 73% en 2020, est à saluer.

Dans les chapitres suivants, abordant la cohérence des mesures de réforme des prestations familiales, la Chambre des Métiers tient à mettre l'accent entre autres sur les considérations relatives à la sélectivité sociale et à l'individualisation des droits de l'enfant.

1.1.1. La sélectivité sociale au niveau de l'attribution des allocations familiales

La réflexion de départ du Gouvernement en vue de la refonte globale du système des prestations familiales est étroitement liée à la question de savoir si une prestation spécifique a toujours sa raison d'être étant donné les „*besoins réels des enfants et des familles*“.

La Chambre des Métiers note que les auteurs du présent projet de loi ont justifié leur choix politique de ne pas introduire un quelconque critère de sélectivité sociale au niveau du système d'allocations familiales à mettre en place (par ailleurs décrit à l'exposé des motifs comme „*instrument privilégié de redistribution*“) en se basant sur plusieurs arguments.

D'une part, ils mettent en évidence qu'une „*panoplie d'études et de statistiques existantes ne permettent pas de répondre (...) quel est effectivement le coût d'un enfant dans un ménage luxembourgeois*“ et „*de combien de ressources supplémentaires un ménage doit (...) disposer pour faire face aux dépenses supplémentaires liées à la présence d'un enfant par rapport à un ménage sans enfants*“. Vu l'inexistence de paramètres de référence clairs, ils concluent qu'il est impossible, à ce stade, de préciser à quel pourcentage l'Etat devrait contribuer „*pour atténuer la différence [de coût] entre un ménage sans enfants et un ménage avec un, deux ou plusieurs enfants*“.

La Chambre des Métiers regrette qu'un travail d'analyse sur l'orientation des prestations par rapport aux besoins réels des enfants et des familles n'ait pas été réalisé par le Gouvernement, dans la mesure où il aurait permis de mieux guider les choix politiques dans le cadre de la présente réforme, et notamment en matière de restructuration des montants des allocations familiales, dont certains pourraient varier en fonction du revenu des parents.

Une possibilité en vue d'une orientation plus „sociale“ des prestations pourrait consister en un système de réduction des allocations familiales au-delà d'un certain seuil de revenu du ménage. Ainsi le montant maximal des allocations serait versé jusqu'à un certain seuil de revenu du ménage (par exemple cinq fois le salaire social minimum) tandis que pour les ménages ayant des revenus dépassant ce seuil-limite les allocations seraient réduites par paliers jusqu'à un montant plancher.

Rappelons que, dans le cadre de ses avis sur les projets de budget de l'Etat passés, la Chambre des Métiers a régulièrement plaidé en faveur de la constitution d'une „matrice“ des prestations familiales (et autres transferts sociaux) et d'une mise en relation de ces dernières avec les besoins des différents types de familles, notamment surtout les familles monoparentales.

Comme relevé à l'exposé des motifs, cette analyse détaillée sur la base d'une „matrice“ multidimensionnelle n'a pas été réalisée en amont du présent projet de réforme, ce que la Chambre des Métiers regrette.

En deuxième lieu, un aspect fondamental de la présente réforme du système des allocations familiales consiste, selon les auteurs du projet de loi sous avis, en l'approche visant à „individualiser“ le montant des allocations familiales, en institutionnalisant le principe que „*chaque enfant „vaut“ le même montant*“. La justification qui est donnée par les auteurs est que „*les frais liés à une fratrie n'augmentent pas plus que proportionnellement du premier au deuxième ou du deuxième par rapport aux suivants*“.

⁴ En 2012, pour 86,1% des ménages monoparentaux, la personne de référence est une femme.

Il s'agit en l'occurrence d'une hypothèse qui constitue le fondement sur lequel se base la réforme engagée par le Gouvernement et qu'il importe de commenter plus en détail, vu qu'elle doit être mise en relation avec le critère de sélectivité sociale.

Même si la Chambre des Métiers est du même avis que le Gouvernement qu'il importe de „*confirmer le droit de l'enfant*“ à l'allocation familiale par le biais de la présente réforme, puisque le système des allocations familiales sert en premier lieu à soutenir l'avenir des enfants, elle ne peut que difficilement comprendre la position („*de bon sens*“) défendue par les auteurs du texte qui disent que „*le deuxième enfant d'un couple n'engendre pas forcément des frais plus élevés et ceci de façon plus que proportionnelle que pour le premier*“.

Malgré le fait que le Gouvernement essaie de défendre sa position (décision d'abolir le groupe familial et d'uniformiser l'allocation familiale) en se basant sur des études faites dans d'autres pays, notamment en Allemagne ou en Autriche, il importe, aux yeux de la Chambre des Métiers, de ne pas transposer telles quelles les conclusions tirées à l'étranger sur la situation existant au Luxembourg. En mettant en évidence que 80% des ménages se composent d'un ou de deux enfants, tout en précisant que „*ni le logement, ni le moyen de transport ne nécessitent un agrandissement*“ et que „*bon nombre des premières acquisitions nécessaires pour un enfant sont récupérées pour le deuxième et les suivants*“, l'argumentation du Gouvernement semble peu cohérente au vu des réalités sur le terrain.

La Chambre des Métiers s'étonne de l'argumentaire exposé par les auteurs et est d'avis que cette façon de procéder, qui constitue un choix politique, risque de ne pas prendre en compte la situation de certaines catégories de ménages et surtout les besoins de ceux-ci. Par ailleurs, il est surprenant de lire à l'exposé des motifs du projet de loi sous rubrique que le Gouvernement présume, à l'opposé de l'hypothèse de base citée ci-dessus, que „*pour les familles ayant trois enfants ou plus, la situation est certes différente*“, ce qui présuppose que seulement à partir du troisième enfant les dépenses s'accroissent plus que proportionnellement.

De l'avis de la Chambre des Métiers, une politique familiale prévoyant un système réformé d'allocations familiales devrait inclure une approche plus nuancée permettant d'intégrer des critères sociaux particuliers tenant compte de la situation socio-économique des familles concernées.

Dès lors, la Chambre des Métiers demande au Gouvernement de reconsidérer le projet de texte en prenant en considération un certain nombre d'autres mesures complémentaires visant à rendre le système plus équitable, par rapport aux besoins des enfants et des familles.

Dans le passé, la Chambre des Métiers a proposé comme mesure complémentaire par exemple la fiscalisation des allocations familiales prévoyant l'imposition des allocations familiales, qui seraient alors à considérer comme revenus. Une telle approche permettrait de tenir compte de la situation du ménage et de la charge réelle des enfants pour les parents.

En ce qui concerne l'allocation de rentrée scolaire, qui a pour objectif de soulager les familles exposées à des dépenses supplémentaires lors de chaque rentrée scolaire, le projet de loi ne prévoit plus des montants différents par enfant en fonction de la situation familiale donc par groupe familial (selon les deux catégories d'âge „enfants de plus de six ans“ et „enfants de plus de douze ans“), comme dans les dispositions actuelles, mais définit plutôt un montant unique par enfant pour la catégorie d'âge „de plus de six ans“ et un deuxième pour la catégorie d'âge „de plus de douze ans“.

La Chambre des Métiers se demande si pour cette catégorie d'allocation spécifique le principe de proportionnalité stricte des coûts scolaires pour chaque enfant, selon la catégorie d'âge à laquelle ce dernier appartient, est acceptable. Ce principe de proportionnalité entraînera qu'à l'avenir chaque enfant (appartenant à la même catégorie d'âge) touchera le même montant en termes d'allocation de rentrée scolaire.

1.1.2. L'introduction d'un système transitoire de longue durée et la question de la cohérence du modèle „dual“ proposé

Le système „dual“ proposé vise, selon les auteurs du projet de loi sous avis, à „geler“ les paiements actuels en termes d'allocations familiales, entraînant que tous les ménages bénéficiaires d'allocations familiales lors de la mise en vigueur de la réforme continueront à toucher le même montant total (à nombre d'enfants et donc de bénéficiaires inchangé). Le montant „gelé“ comprendra par ailleurs aussi bien le montant de l'allocation familiale proprement dite que le boni pour enfant actuel. L'„originalité“ du nouveau modèle du Gouvernement consistera dans l'introduction d'un montant d'allocation fami-

liale mensuel unique nouveau par enfant, applicable aux bénéficiaires qui auront nouvellement droit à des allocations familiales après l'entrée en vigueur de la réforme (ou tombant sous le champ d'application de ce régime nouveau du fait que l'un des parents s'installe ou commence à travailler au Luxembourg après cette date). La réforme prévoit en outre une augmentation des majorations d'âge (enfants âgés entre 6 et 11 ans; enfants âgés de 12 ans et plus) aussi bien dans le régime „gelé“ que dans le régime nouveau.

Si la Chambre des Métiers comprend que l'avantage du système transitoire consiste dans le fait de ne pas priver un ménage d'un montant sur lequel il basait ses dépenses liées aux enfants avant la réforme, elle se pose toutefois la question fondamentale relative à l'application stricte et cohérente du principe du droit de l'enfant aux allocations familiales dans le contexte de la présente réforme. Autrement dit, il importe, aux yeux de la Chambre des Métiers, de vérifier si le système „dual“ proposé n'entraîne pas un problème d'interprétation de ce droit de l'enfant, qu'il s'agit de protéger, et partant certaines incohérences en termes d'application de ce droit, difficilement associable avec l'objectif même du système des allocations familiales à mettre en place.

Des exemples peuvent illustrer les disparités qui naissent du modèle „hybride“ programmé.

Une famille avec un enfant né avant la réforme touchera 265 euros (nouveau montant unique, suite à l'amendement 12 commenté ci-dessous et non plus 262,48 EUR comme indiqué dans le projet de loi initial) après la mise en vigueur de la réforme. Une jeune famille, dont l'enfant est né après la mise en vigueur de la réforme, touchera également le montant unique de 265 euros. Une famille avec deux enfants nés avant la réforme continuera à toucher 594,48 euros (allocations familiales de 594,48 euros et bonis pour enfant de 153,76 euros; montant par enfant: 297,24 euros) tandis qu'une jeune famille, dont les deux enfants sont nés après la mise en vigueur de la réforme, touchera le montant total nouveau de 530 euros (montant par enfant: 265 euros).

Une famille avec deux enfants, nés avant la réforme (premier enfant âgé moins de 6 ans et deuxième enfant âgé entre 6 et 11 ans) touchera, à partir de la mise en vigueur de la réforme, un montant total de 614,48 euros (allocations familiales de 440,72 euros; bonis pour enfant de 153,76 euros; majoration nouvelle pour enfants âgés de 20 euros; montant par enfant: 307,24 euros). Une famille avec deux enfants, nés après la réforme (premier enfant âgé de moins de 6 ans et deuxième enfant âgé entre 6 et 11 ans) se voit attribuée, par exemple huit ans après la réforme, des allocations familiales d'un montant total de 550 euros (allocations uniques de 530 euros et majoration pour enfants âgés de 20 euros; montant par enfant: 275 euros).

Une famille avec trois enfants, nés avant la réforme, touche avant la mise en vigueur de la réforme 1.033,38 euros (allocations familiales de 802,74 euros; bonis pour enfant de 230,64 euros; montant par enfant: 344,46 euros). Si trois enfants perdent leur droit avant la mise en vigueur de la réforme, l'enfant unique a droit à 265 euros (montant augmenté de 262,48 euros à 265 euros après la mise en vigueur de la réforme), tandis que si la perte du droit des deux enfants intervient après la mise en vigueur de la réforme, l'enfant unique a droit à 344,46 euros, montant „gelé“ qui découle de la situation d'avant la réforme.

Montants des prestations familiales

	<i>Montants actuels et montants „gelés“ réformés par enfant (entre parenthèses)⁵</i>	<i>Montants futurs par enfant (né après la mise en vigueur de la réforme)</i>
Allocation 1 enfant	262,48 EUR (265 EUR après réforme ⁶)	265 EUR
Allocation 2 enfants	297,24 EUR (idem après la réforme)	265 EUR
Allocation 3 enfants	344,46 EUR (idem après la réforme)	265 EUR
Allocation 4 enfants	368,02 EUR (idem après la réforme)	265 EUR
Majoration d'âge 6-11 ans	16,17 EUR (20 EUR après la réforme)	20 EUR
Majoration d'âge 12 et plus	48,52 EUR (50 EUR après la réforme)	50 EUR

La Chambre des Métiers, qui est consciente du fait que le Gouvernement a opéré un choix politique en se décidant à mettre en place un système „dual“, se demande si un système garantissant des montants d'allocation différents à des enfants (ou familles) présentant des besoins a priori identiques est tenable, étant donné que la phase de transition s'étendra sur une durée assez longue („l'ancien système sera en vigueur au moins pour une vingtaine d'années“ selon l'exposé des motifs) et que le système est ainsi contraire au principe général sous-tendant la réforme qui énonce que „chaque enfant „vaut“ le même montant“. Les calculs montrent des disparités plus ou moins substantielles en fonction de la composition des familles avant ou après la mise en vigueur de la réforme.

Il est important de souligner en plus que l'amendement gouvernemental 12 relatif au projet de loi, commenté au point 2.1., redéfinit le montant d'allocation familiale unique pour la „famille à un enfant“, qui sera identique pour l'enfant unique né avant ou après l'entrée en vigueur de la réforme.

1.2. Considérations particulières

1.2.1. Le „paquet“ de mesures complémentaires, notamment les investissements projetés en matière de prestations en nature

A différents endroits, l'exposé des motifs met en exergue le fait qu'il est important de ne pas voir la réforme du système des allocations familiales comme une mesure isolée mais comme un élément de toute une palette de mesures qui soutiendront à l'avenir les enfants et leurs familles.

Ainsi, les auteurs du projet de loi sous rubrique citent la réforme du chèque-service accueil, celle du revenu minimum garanti, celle du congé parental tout comme les investissements futurs en matière de prestations en nature.

La Chambre des Métiers critique l'approche du Gouvernement qui a lancé la réforme du système des allocations familiales sans transmettre pour avis les autres projets de réforme complémentaires au même moment que la présente saisine, notamment celui en rapport avec le congé parental⁷.

La Chambre des Métiers voit également d'un mauvais œil le fait que l'exposé des motifs annonce, dans le cadre de la thématique de la conciliation de la vie familiale et professionnelle et de la promotion de l'emploi féminin, „l'analyse de possibilités d'offrir un droit temporaire au travail à temps partiel“ tout comme „l'introduction de comptes épargne-temps“, qui représentent des sujets qui font l'objet de discussions entre partenaires sociaux.

5 Allocation familiale et boni pour enfant

6 Suite à l'amendement 12 relatif au projet de loi

7 Le projet de loi portant réforme du congé parental n'a été déposé qu'en date du 15 janvier 2016 à la Chambre des Députés.

Même si la promotion des prestations en nature par rapport aux prestations en espèces représente une initiative importante à développer dans les années à venir, la Chambre des Métiers met en garde les autorités devant les risques, notamment en termes de dépenses croissantes au niveau du budget de l'Etat, comme relevé dans son avis sur le projet de budget de l'Etat de 2015 et du „Zukunftspäk“. Selon l'exposé des motifs, le budget des prestations en nature (volet garde d'enfants) était de 278,3 millions d'euros en 2014, alors qu'il n'était que de 45,8 millions d'euros avant l'introduction des chèques service-accueil en 2009.

En général, la „*promotion des prestations en nature*“, qui est un des grands principes à la base de la politique de modernisation du système redistributif du Gouvernement, est saluée par la Chambre des Métiers étant donné que l'offre accrue de places dans des structures d'accueil et notamment le développement d'un encadrement plus poussé aux enfants permettra de soutenir à l'avenir l'augmentation du taux d'emploi, notamment féminin, au Luxembourg. Encore faut-il dans le futur préciser les concepts véhiculés et éviter tout risque de discrimination inhérente.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers lance un appel au Gouvernement afin de développer un cadre visant à encourager les entreprises à créer leurs propres structures d'encadrement et d'accueil pour les enfants des salariés, en accordant un cofinancement identique à celui octroyé aux crèches conventionnées ou privées. Les entreprises auraient dans ce contexte également la possibilité d'envisager des coopérations locales ou régionales en vue de la garde d'enfants (p.ex. garderie et crèche dans le cadre d'une même zone d'activités économiques).

1.2.2. L'organisation de la nouvelle Caisse pour l'avenir des enfants („Zukunftskées“)

Le programme gouvernemental de décembre 2013 a prévu une révision de l'organisation, du fonctionnement et du financement de la CNPF.

Dans ce cadre, le Gouvernement a exprimé la volonté de „*transformer cet organe*“ en véritable „Caisse pour l'avenir des enfants“ ou „Zukunftskées“ (en abréviation „CAE“, selon les auteurs du projet de loi sous avis), en lui confiant toutes les missions relatives au paiement et à la gestion des prestations familiales, en espèces et en nature.

Selon le projet de texte, le changement de la dénomination de la CNPF est un élément permettant „*de visualiser plus concrètement le changement de la politique en faveur des enfants*“ qui est en train de se mettre en place. Ne voyant pas la nécessité d'un changement de dénomination de la CNPF, si ce n'est que pour des raisons purement promotionnelles, la Chambre des Métiers propose de garder la dénomination actuelle (économie supplémentaire possible: 75.000 euros⁸). A titre subsidiaire, elle aimerait attirer l'attention des auteurs sur le fait que l'abréviation „CAE“ est déjà communément utilisée pour désigner le „contrat d'appui-emploi“ promu par l'ADEM et de ce fait, au cas où les auteurs persisteraient sur cette voie, il est recommandé aux auteurs d'utiliser une alternative (p.ex. „CPAE“).

En attendant un „*autre projet de loi sur la modernisation générale de la gouvernance des institutions de la sécurité sociale*“, le présent projet se limite à créer la nouvelle „Zukunftskées“ et à aligner son organisation sur celles des autres institutions de la sécurité sociale, tout en gardant la tutelle auprès du Ministre ayant la Famille dans ses attributions.

La plus grande divergence par rapport aux autres institutions se situe au niveau du poste de président, qui, au sein des autres institutions de la sécurité sociale, fait partie intégrante des structures de l'institution en question. Le président de l'actuelle CNPF par contre est un fonctionnaire du Ministère de la Famille et de l'Intégration qui assume à titre accessoire ses fonctions de président. L'envergure des missions de la caisse justifie la nomination d'un président du comité directeur qui exécute ses tâches à plein temps auprès de cet organe.

La Chambre des Métiers regrette que le Gouvernement mette en oeuvre par le biais du présent projet de loi des mesures partielles tout en renvoyant à un autre projet de loi, élaboré par l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) et qui n'est pas encore déposé à la Chambre des Députés.

⁸ montant prévu dans l'évaluation financière du projet de loi

1.2.3. L'évolution des dépenses publiques en matière de politique familiale et l'impact sur l'économie nationale

L'exposé des motifs met en évidence qu'entre 2004 et 2013, les dépenses de prestations en espèces de la CNPF sont augmentées de 46,18% pour atteindre un montant total de 1,08 million d'euros en 2014 (avec une augmentation substantielle en 2008 suite à l'introduction du boni pour enfants). Environ 50% des prestations familiales sont actuellement versées à l'étranger, surtout vers les pays limitrophes, selon les auteurs du projet de loi sous rubrique. L'augmentation du nombre de frontaliers et de résidents étrangers combinée à la perspective de croissance de la population nationale à long terme et d'exportation renforcée des prestations familiales, notamment suite à l'impact de la jurisprudence européenne, met en exergue l'importance d'une réforme dans ce domaine.

Par référence au rapport général de l'IGSS de 2015, les dépenses pour les prestations d'allocations familiales (allocations familiales „de base“, majoration d'âge et allocations spéciales supplémentaires) ont atteint une somme totale de 701 millions d'euros en 2014. Les allocations familiales „de base“ représentent 89% du total des dépenses pour les allocations familiales, tandis que les majorations d'âge représentent 9% du total et les allocations supplémentaires 1% du total.

La réduction des dépenses en termes d'allocations familiales prévue par la présente réforme aura un impact sur le pouvoir d'achat des ménages et par conséquent sur leurs dépenses de consommation, ce qui, par ricochet, aura une influence sur le chiffre d'affaires des entreprises, notamment celles de l'Artisanat.

Dès lors, même si l'impact sur les finances publiques sera bénéfique, l'effet à long terme de la „modernisation du système des allocations familiales“ tel que projeté au Luxembourg sur l'économie nationale, et surtout sur les PME, est susceptible d'avoir des conséquences plus négatives.

1.2.4. La mise en vigueur de la réforme

Vu le retard que le projet de loi a pris dans le cadre de la procédure législative et étant donné que, selon le projet de loi, l'entrée en vigueur du nouveau système des prestations familiales aurait dû être le 1^{er} janvier 2016, la Chambre des Métiers propose de reporter son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2017, afin d'éviter une application rétroactive du nouveau système, source d'insécurité juridique et de complications administratives.

2. AMENDEMENTS GOUVERNEMENTAUX RELATIFS AU PROJET DE LOI INITIAL PORTANT REFORME DES PRESTATIONS FAMILIALES ET CEUX RELATIFS AU PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL D'EXECUTION

En date du 17 décembre 2015, une série d'amendements gouvernementaux a été transmise pour avis à la Chambre des Métiers par Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration.

Il s'agit de 12 amendements gouvernementaux relatifs au projet de loi initial portant réforme des prestations familiales et de 3 amendements gouvernementaux concernant le projet initial de règlement grand-ducal d'exécution y relatif.

L'objet des amendements en question est, d'une part, d'apporter un certain nombre de clarifications aux dispositions proposées dans les projets de texte initiaux et, d'autre part, de mettre le projet de loi en conformité avec la Constitution.

2.1. Amendements gouvernementaux relatifs au projet de loi initial portant réforme des prestations familiales

Suite à l'amendement 1, le droit à l'allocation familiale est maintenu non plus comme prévu par le texte initial, jusqu'à l'âge de vingt-quatre ans, mais jusqu'à l'âge de vingt-cinq ans accomplis si le jeune adulte continue à poursuivre des études secondaires, secondaires techniques ou y assimilées. Si le droit à l'allocation familiale s'était terminé à vingt-quatre ans, il aurait manqué une année avant que le jeune adulte ne puisse prétendre au revenu minimum garanti.

L'amendement 7 inclut également l'allocation spéciale supplémentaire à la liste des prestations auxquelles les délais de prescription s'appliquent („arrérages non payés“) ou ne s'appliquent pas („droit à l'allocation“).

Les amendements 2, 3, 5 et 6 relatifs au projet de loi initial sous objet visent à insérer dans le projet de loi les montants des futures prestations nouvelles, qui restent en principe inchangés par rapport à la version originale du projet de règlement grand-ducal. Par référence à l'article 99 de la Constitution, qui dispose „*qu'aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale*“, la détermination des montants par règlement grand-ducal, initialement prévue par les auteurs, n'est pas acceptable et l'intégration des montants en question dans le projet de loi est de fait nécessaire.

La Chambre des Métiers note toutefois que l'amendement 12, ayant pour objet de spécifier le régime transitoire pour les enfants qui touchent déjà une allocation avant l'entrée en vigueur de la réforme et qui se voient ainsi garantis des montants totaux d'allocation (allocation familiale „de base“ et boni pour enfant) inchangés après la réforme, vise à changer le principe commenté dans l'exposé des motifs du projet de loi initial, en prévoyant de faire transiter les enfants uniques („familles à 1 enfant“) „dans le nouveau système dès son entrée en vigueur“.

Malheureusement cette modification n'est ni commentée par les auteurs, ni évaluée en termes de dépenses annuelles supplémentaires (sachant que chaque enfant unique ne touchera plus le montant actuel après la mise en vigueur de la réforme – à savoir 262,48 euros – mais le montant unique nouveau de 265 euros).

La Chambre des Métiers demande dès lors au Gouvernement de justifier cette nouvelle orientation du projet de loi et d'estimer l'impact financier de cette nouvelle mesure sur le budget de l'Etat.

En outre, elle tient à renvoyer aux remarques faites en rapport avec la diversité des montants d'allocations différents qui naissent du modèle „dual“ proposé, qui se base sur le principe général qui dit que „chaque enfant „vaut“ le même montant“ (voir point 1.1.2.).

2.2. Amendements gouvernementaux relatifs au projet de règlement grand-ducal portant exécution du projet de loi initial sous rubrique

Les amendements relatifs au projet de règlement d'exécution sous rubrique n'appellent pas de commentaires de la Chambre des Métiers.

*

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal lui soumis pour avis ainsi que les amendements gouvernementaux y relatifs que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 17 mars 2016

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Roland KUHN