

N° 7003⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2016-2017

PROJET DE LOI**portant création d'un mécanisme d'adaptation des prestations familiales
en espèces et en nature**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

(27.10.2016)

Par dépêche du 20 juin 2016, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique. Le texte du projet de loi élaboré par la ministre de la Famille et de l'Intégration, était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que d'une fiche financière.

Les avis de la Chambre de commerce, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ainsi que de la Chambre des salariés ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 17 août, 18 octobre et 20 octobre 2016.

*

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Le projet de loi sous examen vise à introduire „un mécanisme d'adaptation des prestations familiales“ conformément à l'accord du 28 novembre 2014 entre le Gouvernement et les organisations syndicales, mécanisme qui consiste à adapter périodiquement les „montants des prestations familiales (...) 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“.

Les modalités retenues ont été discutées et arrêtées au sein d'un groupe technique mis en place par le Comité permanent du travail et de l'emploi, composé des représentants des syndicats et des ministres de la Famille et de l'Intégration ainsi que de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

Pour rappel, notons que les prestations familiales furent adaptées automatiquement à l'indice pondéré du coût de la vie jusqu'en 2006. À l'époque, et suite à un accord au sein du Comité de coordination tripartite, les montants des différentes prestations ont été „figés“ par la loi du 27 juin 2006¹. Le but était de libérer les moyens pour investir dans l'accueil des enfants en dehors des heures de classe.

Par opposition au mécanisme de „l'indexation automatique“, le mécanisme d'adaptation proposé par le projet de loi sous avis prévoit de faire examiner, tous les deux ans, l'évolution des prestations familiales en espèces et en nature au cours des trois années écoulées par rapport à l'évolution du salaire médian. Selon le libellé du projet de loi, suite à la rédaction d'un rapport et après avoir consulté les partenaires sociaux, le Gouvernement déposerait un projet de loi concernant l'usage des montants dégagés par l'écart décelé „sous réserve de ressources suffisantes pour faire face à la dépense supplémentaire“².

Selon la loi en projet, la première adaptation interviendra en 2018 et se basera sur l'écart entre l'évolution du salaire médian et celle des prestations familiales en nature et en espèces au cours des années 2014 à 2016.

1 Loi du 27 juin 2006 adaptant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et des traitements

2 Exposé des motifs du projet de loi (doc. parl. n° 7003)

Le projet de loi arrête la procédure à suivre: il crée une obligation pour le Gouvernement de soumettre tous les deux ans un rapport à la Chambre des députés concernant l'évolution de la valeur des prestations familiales par rapport à l'évolution du salaire médian, ainsi qu'un projet de loi portant adaptation des prestations en espèces et en nature ou création d'autres prestations. Selon le paragraphe 1^{er} de l'article 1^{er}, „un règlement grand-ducal précise les prestations, le salaire médian et le mode de calcul qui sont à la base du rapport“.

Le Conseil d'État se doit de constater que le projet de loi, concernant sa finalité, à savoir l'introduction d'un mécanisme d'adaptation des prestations familiales, manque de plus-value normative. Les deux obligations prévues par le texte sous avis – l'établissement d'un rapport et l'élaboration d'un projet de loi – constituent des attributions ordinaires de l'exécutif, attributions que ce dernier a la faculté d'exercer à tout moment sans qu'elles doivent explicitement être prévues par une loi.

De ce fait, le projet de loi sous avis revient à une déclaration d'intention qui reste tributaire de la volonté politique – procédé du moins inusuel.

Selon l'exposé de motifs, „le Gouvernement se donne la flexibilité soit d'adapter les prestations existantes en faveur des enfants, soit de créer et d'investir dans une nouvelle prestation, en espèces ou en nature, en faveur et à destination des enfants ceci en vue de mieux cibler les aides en fonction de l'âge des enfants“.

Par ailleurs, l'adaptation qui sera à charge de l'État se fera „sous réserve de ressources suffisantes pour faire face à la dépense supplémentaire“. Le Gouvernement disposera donc d'une liberté d'appréciation totale quant aux ressources disponibles et, le cas échéant, quant aux priorités selon lesquelles ces ressources seront affectées.

Le Conseil d'État s'interroge sur la pertinence du lien formel basé sur une formule de calcul entre l'évolution du salaire médian et les prestations familiales en espèces et en nature.

Considérant les politiques actuelles dans le domaine de l'éducation et de l'accueil des enfants, qui visent tant l'amélioration de la qualité que l'extension de l'offre, les dépenses et investissements dans ce domaine devront continuer à augmenter à un rythme élevé. Étant donné que ceux-ci seront considérés pour la détermination des prestations en nature, se pose la question de savoir ce qui adviendra au cas où les prestations familiales en nature et en espèces évoluent plus rapidement que le salaire médian. Les dépenses dans le domaine des prestations familiales – en espèces et/ou en nature – devront-elles alors être réduites en conséquence? Le libellé du projet de loi en tout cas n'exclut pas une telle „adaptation négative“. Le Conseil d'État est à se demander si telle était l'intention des auteurs.

Au-delà de ces considérations, le Conseil d'État met en doute le principe que l'écart entre l'évolution du coût des prestations familiales en nature et en espèces, d'une part, et l'évolution du salaire médian, d'autre part, peut servir de référence pour l'adaptation des prestations familiales. Le coût des prestations ne constitue pas une donnée objective, étant donné qu'il dépend, entre autres, des besoins spécifiques des diverses catégories d'enfants.

Dans ce contexte, le Conseil d'État déplore l'absence d'une analyse approfondie du contexte de la loi en projet, et plus spécialement en ce qui concerne l'évolution des dépenses et investissements dans le domaine de l'accueil des enfants en dehors des heures de classe suite à la décision de désindexer les prestations familiales.

Tout en concédant qu'une telle analyse n'est guère aisée à réaliser au vu de la structure du budget de l'État ainsi que du nombre et de la dispersion des différents articles de budget concernés, le Conseil d'État estime que les auteurs du projet de loi auraient dû s'employer à évaluer l'évolution des dépenses dans le domaine de l'accueil des enfants par rapport au manque à gagner pour les ménages suite à la désindexation des prestations familiales.

Les chiffres présentés dans le rapport d'activité 2015 du Ministère de l'éducation nationale, de l'enfance et de la jeunesse font état d'une évolution du budget du service de l'éducation et de l'accueil de 349 pour cent entre l'année 2009 et l'année 2015.³ Même si cette progression est due en partie à la progression du nombre d'enfants bénéficiaires, elle donne une indication quant à l'importance de l'évolution des dépenses dans ce domaine.

Si ces données montrent clairement que l'évolution de la valeur des prestations familiales, en espèces et en nature, a été et continuera vraisemblablement à être supérieure à l'évolution du salaire médian.

³ Source: Rapport d'activité 2015 du Ministère de l'éducation nationale, de l'enfance et de la jeunesse, p. 29, Février 2016

En effet, selon les chiffres fournis par l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), entre 2009 et 2015, le salaire médian (horaire) a augmenté de 17,2838 à 19,3517 euros, ce qui représente une progression de 11,96 pour cent.

Finalement, le Conseil d'État constate un manque de cohérence entre les différents mécanismes d'adaptation applicables selon les prestations: le salaire social minimum est adapté à l'indice pondéré des prix à la consommation et le Gouvernement a la faculté de proposer tous les deux ans une adaptation en fonction de l'évolution des conditions économiques générales et des revenus; les montants de l'aide financière de l'État pour études supérieures, pour leur part, varieront dorénavant en fonction de la cote d'application de l'échelle mobile des salaires⁴.

À défaut de chiffres précis dans l'exposé des motifs quant à l'impact financier des mesures du projet de loi, le Conseil d'État se doit de constater que:

- les estimations de l'adaptation des prestations (1^{er} tableau) se basent exclusivement sur l'évolution du salaire horaire médian et non pas sur le rapport entre l'évolution du salaire horaire médian et l'évolution des prestations familiales en espèces et en nature;
- les estimations des adaptations des prestations sur base de l'évolution du salaire horaire médian portent à chaque fois sur les deux années écoulées, à savoir 2015 et 2016, ainsi que 2017 et 2018, et non pas, comme le prévoit le paragraphe 2 de l'article 1^{er}, sur les années 2014 à 2016 ou les trois années indiquées dans le commentaire de l'article 1^{er}.

Au regard des remarques formulées ci-avant, le Conseil d'État a du mal à admettre la plus-value normative de la loi en projet, si bien qu'il n'en voit pas la nécessité.

Ce n'est que sous réserve de ces considérations que le Conseil d'État procède, à titre subsidiaire, à l'examen des articles du projet de loi sous avis.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

La phrase introductive du paragraphe 1^{er} est sans apport normatif et peut dès lors être supprimée.

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales, et s'interroge sur la plus-value normative de régler la présentation d'un rapport de la part du Gouvernement à la Chambre des députés dans un texte de loi, alors que ceci fait partie des attributions ordinaires de l'exécutif. Aussi, le Conseil d'État s'interroge-t-il sur l'utilité de définir dans un règlement grand-ducal des notions qui ne servent qu'à établir un rapport.

Quant au paragraphe 2, et en renvoyant encore à ses considérations générales, le Conseil d'État relève que chaque gouvernement a la faculté de proposer à tout moment un projet de loi, tout en restant tributaire des ressources financières disponibles. Par ailleurs, les prestations en nature pourront être adaptées par le biais de la loi budgétaire.

Le Conseil d'État s'oppose formellement au libellé du paragraphe 3, vu que selon l'article 47 de la Constitution, „le Grand-Duc adresse à la Chambre les propositions ou projets de lois qu'il veut soumettre à son adoption“.

Article 2

L'entrée en vigueur de l'article 2 en projet ne se rapporte pas au projet de loi, mais uniquement au mécanisme d'adaptation. Or, les lois à venir visées au projet de loi sous avis contiennent une entrée en vigueur spécifique, de sorte que l'article sous revue est superfétatoire.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 27 octobre 2016.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Georges WIVENES

⁴ Nouveau paragraphe 3 de l'article 4 de la loi modifiée du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures

