



CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG

Assemblée plénière du 28 octobre 2020

Projet de proposition de loi concernant la revalorisation des prestations familiales

Luxembourg, le 28 octobre 2020

Projet de proposition de loi concernant la revalorisation des prestations familiales

EXPOSÉ DES MOTIFS

Bref historique et objet de la proposition

En 2006, les montants des prestations familiales furent figés par la loi du 27 juin 2006 qui a eu comme conséquence la désindexation des montants. Auparavant, les montants étaient fixés au nombre 100 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1^{er} janvier 1948. En 2007, une réforme de la loi relative à l'impôt sur le revenu remplaça, en général, les modérations d'impôts pour enfant en instaurant un boni pour enfants ayant droit aux allocations familiales, qui eut l'avantage que tous les enfants purent en profiter indépendamment des impôts payés par leurs parents. Par ailleurs, des prestations en nature sous forme de chèques service-accueil furent créées.

Il va sans dire que la CSL ne nie pas l'utilité des prestations en nature, notamment avec les chèques service-accueil (CSA) dont l'utilisation réduit le risque de pauvreté¹, la Chambre des Salariés ne met d'ailleurs nullement en question leur existence. Il s'agit juste de ne pas oublier qu'une frange de la population n'en bénéficie tout simplement pas, soit par choix ou soit par impossibilité (conditions d'éligibilité ou autres contraintes).

Selon les chiffres publiés en janvier 2020, le taux de participation au CSA pour les enfants âgés de 0 à 12 ans est de 59%, ce qui est certes une proportion importante, mais ce qui implique aussi que 41% des enfants éligibles n'y participent pas, soit 4 enfants sur 10. Ceux-ci doivent se contenter des allocations familiales non indexées.

Il est dès lors légitime de se poser la question de savoir qui sont les destinataires des avantages en nature proposés par l'Etat. Pour y répondre, il est nécessaire d'avoir des données publiques sur les caractéristiques socio-économiques des utilisateurs des CSA. Est-ce les ménages les plus démunis ? Quels types de familles inscrivent leurs enfants dans des structures d'accueil ? Est-ce qu'un profil-type de ménage se dégage comme utilisateur préférentiel du CSA ? Toutes les réponses à ces questions permettront d'identifier si le système mis en place par le gouvernement favorise les plus démunis, la classe moyenne ou les mieux nantis. Or, force est de constater qu'aucune donnée de ce type n'est disponible ou publiée ; il est nécessaire d'avoir au plus vite ce genre d'information afin d'évaluer la pertinence du système.

De plus, les dispositions relatives aux CSA sont conditionnées aux enfants jusqu'à leurs 12 ans. Après cet âge butoir, les ménages disposent uniquement des allocations familiales pour leurs enfants, qui pour rappel cessent d'être versées dès que ces derniers atteignent les 18 ans sauf s'ils poursuivent des études secondaires ou des études assimilées (la désindexation des allocations familiales doit être prise en compte également). Entre 13 et 18 ans, à l'exception des manuels scolaires gratuits, aucune prestation en nature ne vient combler le manque à gagner de la désindexation des allocations familiales.

Finalement il est difficile en pratique pour les salariés frontaliers de recourir aux CSA.

L'introduction de la loi du 26 juillet 2010, modifiant le système d'aide financière pour études supérieures, apporta des changements importants en ce qui concerne le boni pour enfants, les allocations familiales et l'allocation de rentrée scolaire pour les bénéficiaires âgés de 18 ans et plus. En effet, ces prestations ne sont plus versées aux élèves au-delà de 18 ans sauf s'ils poursuivent des études secondaires ou secondaires techniques. Les étudiants âgés de plus de 18 ans et poursuivant des études supérieures (ou le service volontaire) peuvent demander une aide financière pour études supérieures (ou pour service volontaire) qui ne compense souvent pas la perte des allocations familiales.

En 2016, il y a eu une nouvelle réforme des prestations familiales : de nouvelles mesures sont mises en place pour les enfants nés après cette réforme, avec en point d'orgue le versement d'une allocation familiale unique pour chaque enfant, balayant de ce fait le principe des allocations croissantes avec le nombre d'enfants dans le ménage. Le montant unique introduit est cependant

¹ <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/conditions-sociales/conditions-vie/2018/08/20180807/20180807.pdf>

largement inférieur au montant moyen touché par les enfants de familles avec plusieurs enfants nés avant la réforme ; il s'agit donc d'une dégradation pour les enfants nés après la réforme par rapport à la situation des enfants nés avant la réforme.

En septembre 2018, une autre mesure est entrée en vigueur : la gratuité des manuels scolaires obligatoires pour les élèves de l'enseignement secondaire et de la formation professionnelle. La gratuité était déjà effective dans l'enseignement fondamental, mais pour les étudiants du secondaire et leurs parents, il s'agit d'une nouvelle aide pouvant aller jusqu'à 450€ par année scolaire et par enfant.

Face à toutes ces réformes et nouvelles mesures mises en place au fil des années, des inquiétudes légitimes concernant le bien-être des familles et leur pouvoir d'achat sont apparues au sein des représentants de la société civile. Il apparaît évident que de manière générale, les ménages ayant des enfants ont vu leur pouvoir d'achat se réduire au fil des réformes de la politique familiale luxembourgeoise.

Aussi, très rapidement les syndicats ont réagi et négocié déjà en 2014 avec le gouvernement pour la mise en place d'un mécanisme compensatoire. Le 28 novembre 2014, un accord est signé entre le Gouvernement et les organisations syndicales, dans lequel il est retenu 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.* »

S'il est vrai que suite à cet accord, un projet de loi portant la création d'un mécanisme d'adaptation des prestations familiales en espèces et en nature avait été déposé en juin 2016, celui-ci n'a finalement pas abouti à aucune loi et semble aujourd'hui ne plus être à l'ordre du jour.

Ainsi, en octobre 2020 force est de constater que rien n'a été fait pour revaloriser le budget familial : les prestations familiales en espèces sont gelées depuis 2006, l'âge limite des bénéficiaires a été revu à la baisse sans que les aides pour études supérieures pallient la perte de revenus, le montant forfaitaire unique pour chaque enfant a engendré un manque à gagner manifeste pour les parents d'enfants nés après la réforme de 2016 et bien que signé en 2014, l'accord entre les syndicats et le gouvernement n'a toujours pas été honoré.

Tout juste trouve-t-on la phrase suivante dans l'accord de coalition gouvernemental datant de 2018 : « *En fin de législature, l'indexation des prestations familiales sans rattrapage sera réintroduite* ».

Aussi, la Chambre des Salariés va soumettre une proposition de loi dont l'objet est la revalorisation au moins partielle des prestations familiales en espèces ainsi que leur réindexation. Ces dernières n'ont cessé de diminuer au profit des prestations en nature souvent plus ciblées et profitant dès lors à un moins large spectre de bénéficiaires.

Si le Luxembourg compte toujours parmi les pays les plus économiquement avancés du monde et connaît un niveau de PIB par tête parmi les plus élevés, cela ne signifie pas que tout le monde y est logé à la même enseigne.

Des inégalités s'exercent dans tous les domaines de la vie quotidienne : emploi, santé, logement, enseignement, patrimoine... et ont tendance à se cumuler, à se renforcer mutuellement et à se reproduire de génération en génération.

Depuis plusieurs années, voire décennies, les inégalités connaissent au Luxembourg une augmentation, du fait également des transferts sociaux qui jouent un rôle certain, mais qui périclitent depuis plusieurs années.

Il découle de ces évolutions que, en termes de risque de pauvreté, le Luxembourg fait de plus en plus mauvaise figure dans la zone euro. En effet, à moyen et long terme le pays ne cesse de reculer dans le classement des pays de la zone euro !

Si quasi toutes les catégories de ménages sont concernées par cette situation délétère, le taux de risque de pauvreté des ménages avec enfants est encore supérieur à la moyenne. Les ménages monoparentaux restent à un taux de risque de pauvreté excessivement élevé (près de 42%). Les concernant, le Luxembourg émerge en quatrième place des pires élèves de la zone euro.

Ce point sur les inégalités et le risque de pauvreté est nécessaire pour contextualiser la volonté de rehausser le niveau des prestations familiales en espèces. On voit clairement que si pour certains tout va bien, il y a une proportion de la population qui a besoin de liquidités pour pouvoir vivre décemment et mettre sa famille à l'abri.

Proposition de la CSL

Pour les raisons développées ci-dessus, la CSL propose une revalorisation minimale immédiate de 7,7 % de toutes les prestations familiales.

Etant donné que l'accord entre les syndicats a été signé en 2014, il convient dès lors que la CSL propose une revalorisation des prestations familiales basé sur base de l'évolution de l'index depuis 2014 et non de 2006, année du gel des aides accordées aux familles.

Aussi depuis 2014, les prestations en espèces ont perdu 7,7% en valeur rien que du fait de la non indexation, qu'elles tombent sous l'ancien régime de prestations familiale ou sous le nouveau mis en œuvre en 2016. Une revalorisation de 7,7% des prestations familiales est donc le minimum acceptable, car en fin de compte la perte de revenus pour les familles est bien plus grande depuis 2006 et ce, surtout pour les ménages non bénéficiaires des CSA.

Montant par enfant:	en 2014 - n.i: 775,17 (a), soit idem en 2020	au 30/09/20 si index - n.i: 834,76 (b)	(a) - (b)		après réforme (c)	après réforme si index (d)	(c)-(d)	
Allocations 1 enfant	262,48	282,66	-20,18	-7,7%	265	285,4	-20,40	-7,7%
Allocations 2 enfants	297,24	320,09	-22,85	-7,7%	265	285,4	-20,40	-7,7%
Allocations 3 enfants	344,46	370,94	-26,48	-7,7%	265	285,4	-20,40	-7,7%
Allocations 4 enfants	368,02	396,31	-28,29	-7,7%	265	285,4	-20,40	-7,7%
Majoration d'âge 6-11	16,17	17,41	-1,24	-7,7%	20	21,54	-1,54	-7,7%
Majoration d'âge 12+	48,52	52,25	-3,73	-7,7%	50	53,84	-3,84	-7,7%
All. rentrée scolaire / an 1 enf. 6-11	113,15	121,85	-8,70	-7,7%	115	123,84	-8,84	-7,7%
All. rentrée scolaire / an 2 enf. 6-11	194,02	208,93	-14,91	-7,7%	115	123,84	-8,84	-7,7%
All. rentrée scolaire / an 3 enf. 6-11	274,82	295,95	-21,13	-7,7%	115	123,84	-8,84	-7,7%
All. rentrée scolaire / an 1 enf. 12+	161,67	174,10	-12,43	-7,7%	235	253,07	-18,07	-7,7%
All. rentrée scolaire / an 2 enf. 12+	242,47	261,11	-18,64	-7,7%	235	253,07	-18,07	-7,7%
All. rentrée scolaire / an 3 enf. 12+	323,34	348,20	-24,86	-7,7%	235	253,07	-18,07	-7,7%

Il est par ailleurs indispensable de réintroduire l'adaptation automatique des prestations familiales à l'index et ne pas attendre la fin du mandat politique de l'actuel gouvernement.

Avec la crise du COVID-19 la situation des ménages en difficulté risque de s'aggraver et de nouveaux ménages rencontrer des situations difficiles et inédites avant la crise sanitaire. Il est donc urgent de réagir et de réaliser un alignement entre les prestations concernées (allocations familiales, allocations de rentrée scolaire et allocation de naissance) et le coût de la vie.

Un ajustement de 7,7% se justifie non seulement pour éviter une crise sociale plus grave encore ; il aide également à renforcer le pouvoir d'achat des ménages pour soutenir une reprise économique durable.

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

Article 1er :

Le Code de la sécurité sociale est modifié comme suit :

Chapitre I – Allocations familiales

Art 269 : *inchangé*

Art 270 : *inchangé*

Art 271 : *inchangé*

Art 272

Le montant de l'allocation familiale est fixé à 34,18 euros par enfant et par mois. Le montant ainsi fixé est majoré mensuellement de 2,58 euros pour chaque enfant à partir du mois où il atteint l'âge de six ans et de 6,45 euros pour chaque enfant à partir du mois où il atteint l'âge de douze ans.

Les montants susvisés correspondent au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1^{er} janvier 1948 et sont adaptés suivant les modalités applicables aux traitements et pensions des fonctionnaires de l'État.

L'allocation familiale est payée à la fin de chaque mois pour lequel elle est due tel que prévu à l'article 272 du Code de la sécurité sociale.

Art 273 : *inchangé*

Chapitre II – Allocation spéciale supplémentaire

Art 274

Tout enfant âgé de moins de dix-huit ans, bénéficiant de l'allocation familiale et atteint d'une ou de plusieurs affections constitutives d'une insuffisance ou diminution permanente d'au moins cinquante pour cent de la capacité physique ou mentale d'un enfant normal du même âge a droit à une allocation spéciale supplémentaire.

Le montant de l'allocation spéciale supplémentaire est fixé à 25,80 euros par mois.

Le montant susvisé correspond au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1^{er} janvier 1948 et est adapté suivant les modalités applicables aux traitements et pensions des fonctionnaires de l'État.

L'allocation spéciale supplémentaire est payée jusqu'à l'âge de vingt-cinq ans accomplis.

Le paiement de l'allocation spéciale supplémentaire cesse à partir du mois suivant celui au cours duquel il est constaté médicalement que la diminution de la capacité de l'enfant, telle que définie ci-avant, est inférieure à cinquante pour cent.

Chapitre III – Allocation de rentrée scolaire

Art 275

(1) Une allocation de rentrée scolaire est allouée pour les enfants âgés de plus de six ans. Elle est différenciée suivant l'âge.

Le montant de l'allocation de rentrée scolaire est fixé à :

- 14,84 euros pour l'enfant âgé de plus de six ans ;
- 30,32 euros pour l'enfant âgé de plus de douze ans.

Les montants susvisés correspondent au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1^{er} janvier 1948 et sont adaptés suivant les modalités applicables aux traitements et pensions des fonctionnaires de l'État.

Les enfants admis au deuxième cycle de l'enseignement fondamental sans avoir atteint l'âge de six ans accomplis au moment de la rentrée scolaire, bénéficient de l'allocation de rentrée scolaire sur présentation d'un certificat d'inscription scolaire.

(2) L'allocation de rentrée scolaire est versée d'office aux enfants bénéficiaires de l'allocation familiale pour le mois d'août de chaque année. Elle cesse et n'est plus versée pendant l'année civile au cours de laquelle les études sont clôturées.

Chapitre IV – Allocation de naissance

Art 276

(1) Il est institué une allocation de naissance qui se compose comme suit:

- l'allocation prénatale,
- l'allocation de naissance proprement dite,
- l'allocation postnatale.

(2) Le montant de l'allocation de naissance est fixé à 224,48 euros. Elle sera versée sur demande et en trois tranches de 74,83 euros chacune.

Les montants susvisés correspondent au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1^{er} janvier 1948 et sont adaptés suivant les modalités applicables aux traitements et pensions des fonctionnaires de l'État.

(3) Les frais des examens médicaux liés à l'octroi des trois tranches de l'allocation de naissance sont à charge de la caisse de maladie dont relèvent respectivement la femme enceinte et l'enfant en bas âge.

Les frais des examens des personnes non assurées sont à la charge de l'Etat suivant les modalités à déterminer par règlement grand-ducal.

Art 277 à 283 : *inchangés*

Article 2 :

La loi du 23 juillet 2016 portant modification 1. du Code de la sécurité sociale; 2. de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, et abrogeant la loi modifiée du 21 décembre 2007 concernant le boni pour enfant est modifiée comme suit :

Article VI :

Le montant de l'allocation familiale s'applique aux enfants y ouvrant droit à partir du premier jour du mois qui suit sa publication au Mémorial².

Pour un enfant qui ouvre déjà droit à l'allocation familiale avant l'entrée en vigueur de la présente loi, le montant de l'allocation familiale tel que prévu à l'article 272 de la présente loi se modifie comme suit:

² Cette loi est entrée en vigueur le 1^{er} août 2016.

Enfant faisant partie, avant l'entrée en vigueur de la loi, d'un groupe familial de ...	Allocation familiale de l'enfant à partir de l'entrée en vigueur de la loi du 23 juillet 2016	Allocation familiale de l'enfant à partir de l'entrée en vigueur de la loi du XX ayant revalorisé les allocations familiales
2 enfants	297,24	38,35
3 enfants	344,46	44,44
4 enfants	368,02	47,48
5 enfants	382,16	49,30
6 enfants	391,58	50,52
7 enfants	398,31	51,38
8 enfants	403,36	52,04
9 enfants	407,29	52,54
10 enfants	410,43	52,95
11 enfants	413,00	53,28
12 enfants	415,14	53,55
13 enfants	416,95	53,79
14 enfants	418,51	53,99
15 enfants	419,85	54,16
16 enfants	421,03	54,31
17 enfants	422,07	54,45
18 enfants	422,99	54,57
19 enfants	423,82	54,67
20 enfants	424,56	54,77
21 enfants	425,24	54,86
22 enfants	425,85	54,94
23 enfants	426,41	55,01
24 enfants	426,92	55,07
25 enfants	427,39	55,14

En cas d'interruption du droit à l'allocation familiale après l'entrée en vigueur de la présente loi, l'enfant à nouveau bénéficiaire sera soumis aux conditions des dispositions de la présente loi et touchera le montant de l'allocation familiale prévu à l'article 272 ci-dessus, sans prise en compte du montant éventuellement touché par ce même enfant avant l'entrée en vigueur.

Les montants repris dans la troisième colonne correspondent au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1^{er} janvier 1948 et sont adaptés suivant les modalités applicables aux traitements et pensions des fonctionnaires de l'État.

COMMENTAIRES DES ARTICLES

Article 1er :

Les montants des différentes prestations familiales visées par la présente proposition sont valorisés de 7,7 %.

Les montants indiqués correspondent au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1^{er} janvier 1948, vu que la présente proposition vise en outre à réintroduire l'indexation desdites prestations.

Ainsi les allocations familiales, l'allocation spéciale supplémentaire, l'allocation de rentrée scolaire et l'allocation de naissance suivront de nouveau l'évolution de l'indice dans la mesure et suivant les modalités applicables aux traitements des fonctionnaires de l'Etat.

Article 2 :

La loi du 23 juillet 2016 doit être modifiée de sorte que cette revalorisation et cette réindexation s'appliquent également aux enfants bénéficiaires de la législation antérieure à la réforme du 1^{er} août 2016.