



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

13 novembre 2014

AVIS II/34/2014

relatif au projet de loi relative à la mise en œuvre des réformes budgétaires pour l'exercice 2015 (volume 4)

relatif au projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 20 avril 1962 réglant, en matière d'impôt commercial, les ventilations et la participation des communes de résidence des salariés

..... AVIS

SOMMAIRE

1. Un paquet de mesures d'épargne superflu	7
2. Un paquet de mesures d'épargne non transparent	8
3. Un paquet de mesures totalement déséquilibré	10
4. Un service public de plus en plus payant	14
5. De la nécessité d'un vote « article par article »	15
6. Analyse des mesures d'épargne de la loi de mise en œuvre	15
6.1. Abrogation du congé culturel (mesure D1)	15
6.2. Taxes d'accréditation, de reconnaissance ou d'équivalence (mesure D2)	16
6.3. Fixation des taxes de prélèvement d'eau et de rejet des eaux usées (mesure D3)	16
6.4. Introduction d'une redevance pour l'Administration de la gestion des eaux (mesure D4)	17
6.5. La politique familiale en ligne de mire des mesures de restriction	18
6.5.1. Abrogation de l'allocation de maternité (article 6, point 8° du projet de loi)	19
6.5.2. Abrogation de l'allocation d'éducation (article 6, point 9° du projet de loi)	21
6.5.3. Modification de la législation sur les allocations familiales (mesure non encore prévue par un projet de loi)	25
6.5.4. Incertitudes quant aux nouveautés annoncées concernant les structures d'accueil	32
6.5.5. Conclusion pour le volet familial	34
6.6. Mesures concernant le FNS et le RMG : des dégradations pour les personnes vulnérables (mesures D6, D7, D8 et D9)	35
6.6.1. Le service de contrôle du FNS (mesure D6)	35
6.6.2. Limitation de l'intervention du FNS en matière de pensions alimentaires (mesure D7)	36
6.6.3. Fixation d'un montant d'exonération pour succession (mesure D8)	37
6.6.4. Nécessité d'adapter régulièrement les montants du RMG à l'évolution des salaires	38
6.6.5. Donations aux FNS (mesure D9)	41
6.6.6. Conclusion pour le volet RMG	41
6.7. Institution d'un fonds souverain (mesure D13 du paquet d'épargne)	41

6.8. Abolition du trimestre de faveur et d'une indemnité (mesure D18 du paquet d'épargne)	50
6.9. Plafonnement de l'impôt commercial communal – ICC (mesure D19 du paquet d'épargne)	50
6.10. La politique du logement : mesures d'économies (mesures D20, D21 et D22 du paquet d'épargne) et recommandations de la CSL	51
6.10.1. Les mesures du projet de loi sur les mesures d'économies	51
6.10.2. Propositions de la CSL qui n'ont pas encore été prises en compte	53
6.10.3. Crédits en faveur de la construction d'ensembles de logements	54
6.11. Introduction de nouvelles redevances de traitement de dossiers (mesure D23 du paquet d'épargne)	55
6.12. Modification des dispositions légales en matière de congé linguistique (mesure D24 du paquet d'épargne)	56
7. Conclusion : un paquet de mesures d'épargne exagéré, non transparent et non équitable	57
8. Annexes	59
8.1. et 8.2. – cf. : avis de la CSL sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2015	59
8.3. Annexe 1 : Liste non exhaustive de mesures touchant de manière négative les ménages	60

Sommaire des tableaux

Tableau 1 : Mesures de réduction des dépenses d'après les ministères.....	9
Tableau 2 : Mesures retenues dans le cadre du Paquet d'épargne.....	11
Tableau 3 : Contribution « avenir » par rapport au salaire brut.....	12
Tableau 4 : Les mesures d'économies concernant le ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région.....	18
Tableau 5 : Réduction des dépenses due à la suppression de l'allocation de maternité	21
Tableau 6 : Conditions de revenu pour l'allocation d'éducation, revenu médian et seuil de pauvreté.....	22
Tableau 7 : Nombre de foyers bénéficiaires de l'allocation d'éducation.....	23
Tableau 8 : Ventilation des bénéficiaires de l'allocation d'éducation en 2013.....	24
Tableau 9 : Réduction des dépenses due à la suppression de l'allocation d'éducation	25
Tableau 10 : Economies dues à la réforme des allocations familiales.....	26
Tableau 11 : Allocations familiales actuelles et futures	27
Tableau 12 : Allocations familiales actuelles et futures d'une famille avec 2 enfants âgés de 8 et 13 ans respectivement.....	28
Tableau 13 : Réduction des allocations familiales (boni pour enfant compris) et de l'allocation de rentrée scolaire due à la réforme projetée	29
Tableau 14 : Diminution de la valeur réelle des allocations familiales due à la désindexation	29
Tableau 15 : Diminution de la valeur réelle du boni pour enfant due à la désindexation	30
Tableau 16 : Relation entre prestations familiales et salaire moyen.....	31
Tableau 17 : Diminution du salaire brut par la contribution pour la CNPF et la réforme des allocations familiales	31
Tableau 18 : Diminution du salaire brut par la contribution pour la CNPF, la réforme des allocations familiales, et l'allocation d'éducation	32
Tableau 19 : Effets du non-ajustement du RMG en 2013	40
Tableau 20 : Ordre décroissant des avoirs des fonds spéciaux en fin 2013 (en €).....	46
Tableau 21 : Avoirs publics (millions d'euros).....	47
Tableau 22 : Les mesures d'économies en matière de logement.....	51

Sommaire des graphiques

Graphique 1 : Répartition de la contribution fiscale sur le total de l'IRC, l'ITS et la TVA (2000).....	10
Graphique 2 : Répartition de la contribution fiscale sur le total de l'IRC, l'ITS et la TVA* (2013)	10
Graphique 4 : « Contribution avenir » en % du brut.....	12
Graphique 5 : Nombre des allocations de maternité	20
Graphique 6 : Taux de risque de pauvreté par type de ménage (au seuil de 60% du revenu équivalent médian après transferts sociaux), Luxembourg.....	36
Graphique 7 : Taux de risque de pauvreté, personnes seules avec enfants dépendants, 2012	37
Graphique 8 : Évolutions du SSM et du RMG	39
Graphique 9 : Objectif financier du fonds souverain.....	43

Par lettre du 15 octobre 2014, Monsieur Pierre Gramegna, ministre des Finances, a saisi pour avis notre Chambre au sujet du projet élargi.

Le présent avis porte sur le projet de loi de mise en œuvre du paquet d'épargne du Gouvernement,

Il intègre également à l'analyse un projet de règlement grand-ducal transposant une des mesures prévues¹, qui n'appelle cependant pas d'observations de la part de la Chambre des salariés.

Le projet de loi budgétaire « classique » est accompagné cette année, en plus d'un volume 2 et d'un volume 3, d'un projet de loi faisant office de volume 4 et visant à la mise en œuvre concomitante à l'adoption du budget d'une partie des mesures d'épargne envisagées par le gouvernement pour respecter la trajectoire d'ajustement des finances publiques à l'horizon 2018.

Ce volume 4 relatif au projet de loi de mise en œuvre du paquet de mesures d'épargne budgétaire est donc avisé séparément par la CSL dans le présent document.

Il existe des interrelations entre les volumes 1 (recettes et dépenses) et 4 (mise en œuvre de certaines mesures de réduction de la dépense budgétaires), ce qui explique aussi dans les deux avis distincts de notre Chambre les possibles répétitions de l'analyse de certaines mesures qui ont trait à la fois au volume 1 et 4.

Le présent avis consacré à la loi de mise en œuvre des mesures d'épargne procède d'abord à une évaluation globale du paquet de mesures pour ensuite les aborder en détail une par une.

L'avis de la CSL montre dans un premier temps, en se basant sur l'analyse exhaustive de la situation budgétaire et financière de l'Etat effectuée dans l'avis relatif au projet de loi budgétaire proprement dit, que le paquet de mesures est en fait superflu au regard de cette situation, au moins dans l'ampleur envisagée.

Ensuite, nous montrons que le projet de loi est peu transparent, pose un problème démocratique et est totalement déséquilibré puisqu'il vise avant tout les ménages, et au sein des ménages avant tout ceux à faible et moyen revenu.

Les mesures du paquet d'épargne concernant la Sécurité sociale ainsi que celles concernant l'emploi et le chômage sont traitées dans l'avis de la CSL relatif au projet de loi concernant le budget de l'Etat pour l'exercice 2015.

¹ Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 20 avril 1962 réglant, en matière d'impôt commercial, les ventilations et la participation des communes de résidence des salariés.

1. Un paquet de mesures d'épargne superflu

La situation économique s'est améliorée jusqu'au dépôt du projet de budget en octobre 2014, et l'embellie a fait passer de nombreux indicateurs au vert.

Les finances publiques se redressent par conséquent automatiquement, s'affichent parmi les meilleures performances européennes et sont comparativement et objectivement saines. L'amélioration des finances publiques pour 2013 de l'ordre de 250 millions d'euros, constatée en octobre 2014 par rapport aux données d'avril 2014, est particulièrement fascinante, mais ne fait en fait que confirmer un scénario récurrent des années passées, à savoir l'exagération négative de la situation des finances publiques lors de l'établissement du projet de budget pour l'année en question (cf. avis de la CSL relatif au projet de budget 2015).

Les estimations pour l'année 2014, année de base pour les projections en 2015, nous semblent particulièrement pessimistes.

Notamment la situation au niveau de la dette publique doit aussi être dédramatisée et des présentations biaisées via le concept de la dette par habitant doivent être relativisées. Par ailleurs, l'Administration centrale a plus d'avoirs que d'engagements et tire plus de revenus de propriété qu'elle ne doit payer d'intérêts pour sa dette.

Ainsi, même sous le coup d'un premier effet des dispositions européennes en matière de TVA sur le commerce électronique en 2015, l'État enregistre une épargne (donc un excédent) sur son compte courant (transferts sociaux compris), même sans intégrer l'effet des mesures budgétaires projetées. Le solde négatif de l'État, au nom duquel le gouvernement opère les premières coupes claires dans les transferts sociaux, reste donc déterminé par des projets d'équipement relativement et comparativement très importants.

En revanche, à ce jour, la situation sur le front du chômage et des inégalités sociales stagne, voire se détériore. Le taux de chômage est passé de 4,2% en 2008 à 7,2% en septembre 2014, alors que seuls 40% des demandeurs d'emploi sont encore indemnisés. Les inégalités de revenus ne cessent de croître, ce qui se répercute sur l'évolution du taux de risque de pauvreté passé à 16% en 2013.

Pourtant les transferts sociaux redistributifs et donc sélectifs, sont un moyen efficace de renforcer la cohésion sociale en faisant efficacement diminuer le taux de risque de pauvreté. Et c'est justement à ces transferts que le gouvernement a choisi de s'attaquer sans s'embarrasser des considérations sociales.

L'ajustement de la trajectoire des finances publiques d'ici 2018 par rapport à une politique inchangée liée à la perte de recettes de TVA issues des prestations et livraisons électroniques semble d'ailleurs devoir se réaliser à un rythme bien plus élevé que nécessaire pour un pays ayant une situation aussi saine au niveau des finances publiques que le Luxembourg.

Même à politique inchangée, les Administrations publiques se retrouvent d'ailleurs à l'équilibre en 2018 !

2. Un paquet de mesures d'épargne non transparent

Le Gouvernement présente un **paquet de 258 mesures d'épargne**.

De ces 258 mesures, à peu près **50 mesures ont un impact budgétaire non déterminé**. Si toutes ces mesures avaient un impact d'un million, les finances publiques s'amélioreraient de 50 millions et d'autres mesures ne seraient pas nécessaires.

Si le Gouvernement choisit une approche purement comptable et non politique pour réaliser son budget, qu'il la fasse au moins de manière conséquente !

De ces 258 mesures, une trentaine seulement sont reprises dans la loi de mise en œuvre qui se veut améliorer l'avenir. Pour les autres, aucune précision concernant les modalités n'est fournie.

D'un autre côté, la loi de mise en œuvre comprend des mesures (p. ex. : abrogation du congé culturel, transposition de la directive INSPIRE) qui ne sont pas reprises dans le paquet des 258 mesures.

Une partie des mesures est transposée par la loi budgétaire, une autre partie par la présente loi fourre-tout.

Pour toutes les mesures non reprises dans la loi de mise en œuvre, ni dans la loi budgétaire, l'on ne saurait dire quand elles entrent en vigueur.

Pour la **contribution appelée « pour l'avenir des enfants »**, 119 millions de recettes sont prévues en 2015, 130 millions en 2016 et 130 millions les deux années suivantes. Il semble **complètement irréaliste de prévoir une stagnation de ces recettes à partir de 2017**. Par ailleurs, les recettes prévues pour 2015 semblent déjà sous-estimées (cf. avis de la CSL sur le projet de budget pour l'exercice 2015).

Le Gouvernement ne semble d'ailleurs **pas avoir évalué l'impact économique de son paquet de mesures** qui aura certainement un impact négatif sur le pouvoir d'achat, donc sur la croissance économique et donc la création d'emplois au Luxembourg.

Le tableau ci-après montre d'ailleurs que sur les 191,7 millions de mesures au niveau des dépenses (auxquelles s'ajoutent deux mesures anti-sociales du côté des recettes : augmentation de la TVA et création d'une nouvelle contribution par essence non progressive), seulement 146 millions concernent l'Administration centrale.

Tableau 1 : Mesures de réduction des dépenses d'après les ministères

	(en milliers d'euros)			
	2015	2016	2017	2018
Ministère d'Etat.....	1.305	1.445	1.067	1.752
Ministère des Affaires étrangères et européennes.....	1.616	1.718	1.857	1.936
MAE Direction de la Défense.....	-2.237	995	2.180	2.609
MAE Direction de la Coopération et de l'action humanitaire.....	0	3.243	3.477	3.848
Ministère de la Culture.....	3.760	6.080	6.230	6.280
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.....	1.344	1.838	1.890	2.238
Ministère des Finances.....	13.559	36.401	41.426	41.243

	2015	2016	2017	2018
Ministère de l'Economie.....	10.393	11.195	11.165	11.725
Ministère de la Sécurité Intérieure.....	2.028	1.979	2.132	2.517
Ministère de la Justice.....	961	1.033	1.169	1.444
Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative.....	7.129	7.216	7.216	7.216
Ministère de l'Intérieur.....	22.954	39.770	39.511	40.249
Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.....	2.491	30.458	32.953	33.214
Ministère de la Famille, de l'Intégration et de la Grande Région.....	44.476	83.078	96.110	108.330
Ministère des Sports.....	89	434	444	449
Ministère de la Santé.....	1.638	3.393	10.083	8.683
Ministère du Logement.....	6.596	8.233	7.511	5.847
Ministère du Travail.....	6.732	37.212	55.522	67.642
Ministère de la Sécurité sociale.....	6.755	8.779	12.671	15.686
Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des Consommateurs.....	1.516	3.879	4.316	4.524
Ministère du Développement durable et des Infrastructures.....	12.670	18.020	25.220	29.720
MDDI – Département de l'Environnement.....	275	4.488	5.303	16.636
Ministère de l'Egalité des Chances.....	0	147	252	264
Total Administration centrale.....	146.051	311.034	369.704	414.051
Total Sécurité Sociale.....	45.632	58.169	82.007	95.529
Total des mesures retenues de la révision des dépenses.....	191.683	369.203	451.711	509.580

(suivant SEC2010 et suivant la loi sur la comptabilité de l'Etat)

Source : projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2015

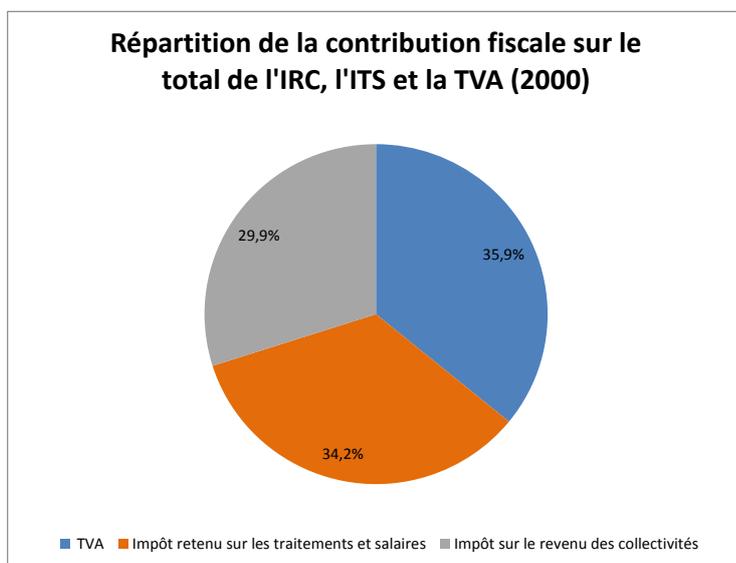
Si on suivait donc l'argumentation du Gouvernement voulant réduire le déficit de l'Administration centrale, même le Gouvernement devrait avouer qu'un quart de l'effort est superflu car ne contribuant pas à l'objectif comptable fixé.

3. Un paquet de mesures totalement déséquilibré

La CSL a maintes fois illustré les phénomènes tendanciels en matière de rendement des impôts, par ailleurs notoires à l'échelle de l'UE.

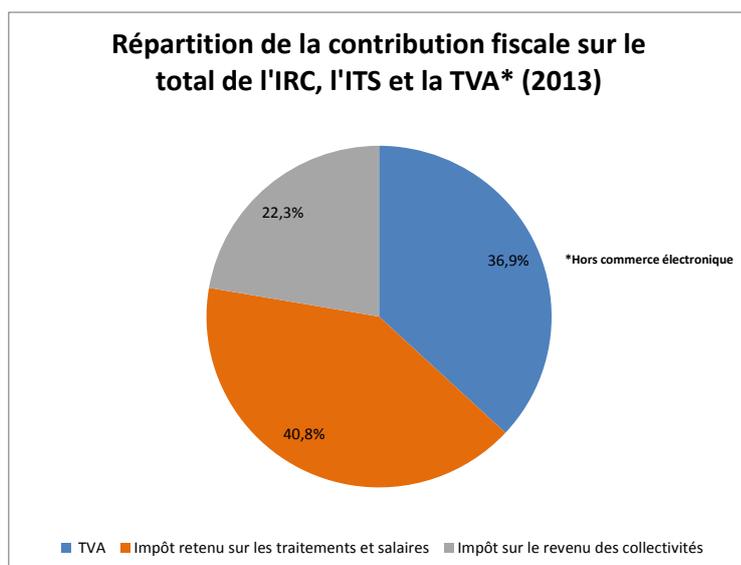
En 2013, sur le total des trois plus gros rendements fiscaux, à savoir la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), l'impôt sur les traitements et salaires (ITS) et l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC), ce dernier étant talonné par les accises sur les carburants avec 9% d'écart entre les deux, c'est manifestement les ménages qui contribuent le plus et davantage (40,8% du total), y compris si l'on ne considère pas la TVA (36,9%).

Graphique 1 : Répartition de la contribution fiscale sur le total de l'IRC, l'ITS et la TVA (2000)



Source : Statec ; graphique : CSL

Graphique 2 : Répartition de la contribution fiscale sur le total de l'IRC, l'ITS et la TVA* (2013)



Source : Statec ; graphique : CSL

Par ailleurs, d'un côté, depuis l'an 2000, les recettes de l'ITS ont progressé de 20% de plus que la masse salariale qui constitue son assiette brute.

De l'autre côté, le rendement de l'IRC est inférieur à la progression de son assiette que constitue l'EBE depuis 2000. En effet, les bénéficiaires ont progressé de 57% de plus que les impôts qu'ils rapportent.

Le paquet de mesures proposé par le Gouvernement renforce encore ce déséquilibre.

Le paquet ne répond dans aucune mesure à une quelconque considération sociale. Les personnes physiques sont majoritairement concernées, en particulier encore les demandeurs d'emploi et les bénéficiaires du RMG.

Les entreprises ne sont que marginalement touchées par quelques mesures et se voient en surcompensation accordées une augmentation permanente ainsi qu'une augmentation extraordinaire de la contribution de l'Etat, c'est-à-dire du contribuable et donc en premier lieu des personnes physiques qui constituent de loin le premier contributeur aux recettes publiques (cf. supra), aux frais de le **Mutualité des employeurs**².

Les mesures au niveau des recettes pouvant être considérées comme étant entièrement à charge des personnes physiques, l'on arrive alors pour 2015 à un **total de l'effort fourni par les ménages de l'ordre de 493 millions sur 561 millions, ce qui correspond à 88% !**

Pour 2018, l'effort des ménages (avec une sous-estimation des recettes de la contribution dite « pour l'avenir des enfants ») s'élève à 856 millions sur 1061 millions, c'est-à-dire 81%.

Tableau 2 : Mesures retenues dans le cadre du Paquet d'épargne

Mesures retenues dans le cadre du Paquet d'épargne				
	2015	2016	2017	2018
Augmentation de certains taux de la TVA	250	369	395	422
Mesures du Paquet d'épargne	192	369	452	510
Contribution pour l'avenir des enfants	119	130	130	130
Total	561	868	976	1 061
				(en Mio EUR)

Source des données chiffrées : www.budget.public.lu/

Clairement donc les ménages sont concernés de manière largement prédominante. La **perte de pouvoir d'achat** qu'ils subissent au cours des années (2.869 millions de 2015 à 2018) intervient à un **moment où la conjoncture n'est pas encore à son top et risque d'avoir des répercussions négatives sur la croissance économique future.**

² Notons dans ce contexte que dans une note récente comprenant une comparaison du niveau des absences pour maladie entre le Luxembourg et ses pays voisins, la CSL a clairement montré que le Luxembourg se situe à un taux d'absences faible.

De plus, les **ménages à faible revenu sont relativement plus frappés** par la hausse de la TVA – impôt non social par excellence – et par la contribution nouvellement créée qui est quasi proportionnelle au revenu – alors que l'on sait que leur **propension à consommer est plus élevée que la moyenne**.

Le **caractère dégressif de la TVA**, c'est-à-dire que les ménages à faible revenu sont proportionnellement plus touchés, a été largement démontré par l'étude commanditée par la CSL auprès du DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, cf. www.csl.lu/prises-de-position).

La contribution dite « pour l'avenir des enfants » ne tient pas non plus compte de la capacité contributive en excluant les entreprises et en étant quasi proportionnelle au revenu. Qui plus est, elle reproduit et renforce en quelque sorte le phénomène du « Mittelstandsbuckel » existant au niveau du barème d'imposition du revenu des personnes physiques.

Le tableau suivant rapporte la contribution de crise au salaire brut afin de voir quelle partie du brut est due en tant que contribution.

Le taux appliqué au salaire brut étant fixe, il s'agit en principe d'une contribution proportionnelle au salaire brut avec une composante conférant à cette contribution un caractère légèrement progressif, à savoir l'abattement d'un quart du salaire social minimum.

Tableau 3 : Contribution « avenir »

Salaire Brut	Abattement	Contribution avenir	En % du brut				
500	480,3	0,1	0,02%				
1000	480,3	2,6	0,26%				
1500	480,3	5,1	0,34%				
1921,03	480,3	7,2	0,38%				
2000	480,3	7,6	0,38%				
3000	480,3	12,6	0,42%				
4000	480,3	17,6	0,44%				
5000	480,3	22,6	0,45%				
6000	480,3	27,6	0,46%				
7000	480,3	32,6	0,47%				
8000	480,3	37,6	0,47%				
9000	480,3	42,6	0,47%				
10000	480,3	47,6	0,48%				
11000	480,3	52,6	0,48%				
12000	480,3	57,6	0,48%				
13000	480,3	62,6	0,48%				
14000	480,3	67,6	0,48%				
15000	480,3	72,6	0,48%				
16000	480,3	77,6	0,48%				
17000	480,3	82,6	0,49%				
				Salaire	Contribution avenir	Rapport salaire	Rapport contribution avenir
				2000	7,6		
				4000	17,6	2	2,3
				Salaire	Contribution avenir	Rapport salaire	Rapport contribution avenir
				5000	22,6		
				10000	47,6	2	2,1

Le tableau précédent (à droite) montre que cette progressivité joue surtout au niveau des salaires dépassant légèrement le niveau de l'abattement ; elle joue beaucoup moins pour les salaires élevés. L'on retrouve ici en quelque sorte le phénomène du « Mittelstandsbuckel ».

Graphique 3 : « Contribution avenir » en % du brut



A ces nouveaux prélèvements non sociaux, vient s'ajouter donc une ribambelle de mesures qui touchent des catégories de personnes vulnérables comme les demandeurs d'emploi ou encore les bénéficiaires du RMG (cf. infra commentaire des différentes mesures).

Sachant que parmi les bénéficiaires du RMG il y a une proportion croissante de ménages avec enfants, et notamment de ménages monoparentaux, ces mesures semblent en contradiction flagrante avec la volonté affichée du Gouvernement de réduire les inégalités, notamment en ce qui concerne les ménages monoparentaux.

Les coupures dans les dépenses de chômage et du RMG vont contribuer à renforcer la tendance entamée il y a pas mal d'années d'une croissance régulière des inégalités ; la création d'un prélèvement non-progressif comme la contribution dite « pour l'avenir des enfants » y contribue également.

De plus, le Gouvernement semble avoir pris l'option de rendre le service public de plus en plus payant (cf. point suivant), ce qui à nouveau touche proportionnellement plus les ménages à faible revenu.

D'autres pistes plus équitables pour se procurer des recettes supplémentaires existent pourtant : adaptation du barème d'imposition des personnes physiques, réintroduction de l'impôt sur la fortune des personnes physiques, réforme de l'impôt foncier ou des droits de succession, imposition plus conséquente des revenus du capital, élargissement de l'assiette d'imposition du revenu des collectivités, ...etc.

4. Un service public de plus en plus payant

Des mesures isolées, non précisées, et parfois non chiffrées, prévoient de rendre payantes ou de rendre plus chères certaines prestations offertes par les administrations publiques (cf. également infra commentaire des différentes mesures prévues dans la loi de mise en œuvre) :

- surtaxe sur les passeports d'urgence (151.000 euros en 2015) ;
- augmentation du prix des légalisations et des apostilles (294.000 euros en 2015) ;
- augmentation de la taxe de délivrance de titres de séjour (240.000 euros en 2015) ;
- perception d'une taxe pour inscription au registre des titres et homologations des diplômés (484.000 euros en 2015) ;
- adaptation du tarif de certaines taxes : armes, pêche, chasse, etc. (300.000 euros en 2015) ;
- perception d'une redevance pour les équivalences des diplômés (636.000 euros en 2015) ;
- suppression tests gratuits détection streptocoque A (11.000 euros en 2015) ;
- introduction de nouvelles taxes pour favoriser une nutrition équilibrée et décourager le recours à la cigarette électronique (n.d.) ;
- participation financière des patients en cas d'hospitalisation longue durée, selon des critères sociaux (n.d.) ;
- suppression des lignes RGTR à faible occupation (1.200.000 euros en 2015) ;
- suppression de certaines lignes scolaires non conformes au PDSL (1.000.000 euros en 2015) ;
- suppression de la gratuité dans les transports publics (n.d.)
- mise en place du transport complémentaire d'accessibilité pour personnes à besoins spécifiques CAPABS (5.000.000 euros en 2015)
- hausse des taxes de prélèvement d'eau et de rejet des eaux usées (2.454.000 euros à partir de 2015)
- augmentation des taxes pour l'obtention d'un permis de conduire (projet de règlement grand-ducal à part).

Cette liste, le cas échéant non exhaustive, va effrayer tout citoyen qui a besoin de recourir régulièrement à des services publics.

Par ailleurs, la liste soulève de multiples questions quant aux modalités exactes des mesures prévues.

Qu'en est-il par exemple de la suppression de la gratuité dans les transports publics ? S'agit-il des étudiants ? S'agit-il également des invalides ? Alors que l'on prévoit en même temps un durcissement des conditions d'accès aux soins de l'assurance dépendance ? Plus de gens seraient contraints d'exercer les actes essentiels de leur vie, mais en même temps on réduirait leur accès aux transports publics ?

Loin de former un paquet pour l'avenir, cet ensemble de mesures constitue plutôt une somme de mesurette dont certaines peuvent être pertinentes, mais dont d'autres, et il s'agit de la plupart, sont mauvaises. Il est évident qu'il s'agit en fin de compte d'un paquet d'épargne.

5. De la nécessité d'un vote « article par article »

L'article 65 de notre Constitution prévoit le principe que la Chambre des députés vote sur l'ensemble d'une loi.

Néanmoins à la demande de cinq députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi.

La CSL est d'avis que le présent projet nécessite d'avoir recours à ce mécanisme du vote par article.

En effet dans la mesure où le projet comprend une énorme quantité de mesures différentes, chacune ayant son importance et sa spécificité, la future loi ne peut être considérée comme un ensemble et doit de ce fait donner lieu à une analyse et un vote article par article.

Prévoir uniquement un vote global sur un tel projet où on n'a que le choix de « c'est à prendre ou à laisser » paraît peu démocratique.

Par ailleurs, certaines mesures, touchant pourtant directement les intérêts des contribuables, risquent de ne pas être discutées du tout.

6. Analyse des mesures d'épargne de la loi de mise en œuvre

Le commentaire de mesures concrètes prévues par la loi de mise en œuvre du paquet d'épargne suit l'ordre des mesures tel que présenté dans l'exposé des motifs du projet afférent.

6.1. Abrogation du congé culturel (mesure D1)

Selon les auteurs du projet, l'objectif principal de la loi de 1994 créant le congé culturel avait été de soutenir « la professionnalisation culturelle » et de « faciliter en premier lieu aux créateurs et artistes professionnels et semi-professionnels, ambassadeurs de notre pays, la participation à de grandes manifestations internationales tout en leur évitant tout préjudice économique » [exposé des motifs du projet de loi, doc.parl.n°3631].

Les auteurs du présent projet de loi constatent que 20 ans après le vote de la loi de 1994 cet objectif n'a pas été atteint par le biais de l'institution du congé culturel. Depuis son institution, la loi de 1994 aurait permis avant tout à ses bénéficiaires de poursuivre leurs activités de « loisirs » lors de manifestations à l'étranger et ce sans devoir prendre des jours de congé de récréation.

L'article 44 du projet de loi prévoit ainsi l'abrogation pure et simple de la loi du 12 juillet 1994 portant institution d'un congé culturel.

La CSL constate que selon les chiffres avancés par le Gouvernement environ 30 congés culturels ont été accordés en moyenne sur les 20 dernières années. Il faut en déduire que l'économie qui sera réalisée du fait de la suppression de ce congé ne sera pas énorme.

Comme le Gouvernement l'a souligné, le mécanisme actuel a dans la pratique été légèrement détourné de sa finalité première, le Ministère compétent ayant accordé ce congé dans le cadre d'activités culturelles qui n'étaient pas forcément à qualifier de haut niveau. Or, du fait de la suppression de ce congé, il n'existera désormais plus aucune possibilité pour des personnes participant à des activités culturelles de niveau plus ordinaire, de se libérer de leurs obligations professionnelles pour participer à de tels événements. La CSL propose de ce fait le maintien du congé culturel, mais tout en adaptant sa finalité à la réalité actuelle.

La CSL propose aussi d'étendre le congé culturel aux personnes qui résident dans un autre pays, mais qui exercent leur activité professionnelle principale au Luxembourg.

Les articles L.234-10 et L.234-11 du Code du travail devraient être modifiés comme suit :

Art. L. 234-10.

Il est institué un congé spécial dit «congé culturel» dans l'intérêt des personnes ci-après désignées par les termes «acteurs culturels», c'est-à-dire:

- des artistes créateurs et des artistes interprètes ~~de haut niveau;~~

- des experts en matière de culture;

- des représentants des fédérations, syndicats et associations de salariés culturels, ~~résidant au Grand-Duché~~ et exerçant leur activité culturelle accessoirement à une activité professionnelle salariée, indépendante ou libérale exercée principalement au Luxembourg.

Art. L. 234-11.

Le congé culturel a pour but de permettre aux acteurs culturels visés à l'article précédent de participer à des manifestations culturelles et artistiques ~~de haut niveau~~ tant à l'intérieur du pays qu'à l'étranger.

Un règlement grand-ducal détermine les conditions auxquelles doivent répondre les manifestations visées à l'alinéa précédent en vue de les rendre éligibles pour l'octroi d'un congé culturel.

6.2. Taxes d'accréditation, de reconnaissance ou d'équivalence (mesure D2)

Le principe d'introduire des taxes afin d'établir des certificats de reconnaissance d'équivalence de diplômes et autres, ne peut trouver l'appui de la Chambre des salariés. Ce principe doit être revu étant donné qu'il est contraire à l'un des grands principes du système d'enseignement luxembourgeois, à savoir la gratuité de l'émission et de la délivrance des diplômes et des certificats nationaux.

Le coût des différentes taxes repose essentiellement sur les apprenants ce qui, d'après notre chambre professionnelle, va à l'encontre d'une politique nationale et européenne de formation promouvant la confiance mutuelle et la mobilité dans l'enseignement et la formation.

Par ailleurs la taxe sur les demandes d'accréditation, une taxe qui suggère une attitude protectionniste, risque de décourager des établissements d'enseignement supérieur étrangers de s'implanter au Luxembourg et de garantir une diversité de l'offre de formations post-secondaires.

6.3. Fixation des taxes de prélèvement d'eau et de rejet des eaux usées (mesure D3)

Selon l'article 15 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau, toute personne qui procède à un prélèvement dans une eau de surface ou dans une eau souterraine est assujettie à une taxe de prélèvement au profit de l'Etat, assise sur le volume d'eau prélevé au cours d'une année.

Le volume prélevé est déterminé au moyen d'un dispositif de comptage mis en place par l'utilisateur.

La taxe est fixée à 0,10 euro par mètre cube.

Selon l'article 16 de la même loi, le déversement des eaux usées dans les eaux de surface ou souterraines est soumis à une taxe de rejet au profit de l'Etat.

Les auteurs du projet de loi expliquent que les deux taxes n'ont pas augmenté depuis l'adoption de la loi relative à l'eau. Afin de les adapter à l'évolution des prix, il est proposé de les augmenter de 25%.

Les auteurs du projet de loi prévoient ainsi qu'à partir du 1er janvier 2015, la taxe de prélèvement sera de 0,125 euro par mètre cube au lieu des actuels 0,10 euro par mètre cube et la taxe par unité de charge

polluante («taxe unitaire») des eaux rejetées passe de 1 euro à 1,25 euro.

La CSL rappelle que l'eau, en tant que ressource naturelle, fait partie du patrimoine naturel commun et que l'eau est partant un bien non marchand. De ce fait il appartient aux autorités publiques d'assurer la gestion de l'eau et sa distribution équitable à tous les citoyens.

Si le prix de l'eau doit inciter le citoyen à une consommation modérée pour protéger les ressources naturelles, le prix de l'eau doit toujours rester tel que ce service public soit accessible de manière équitable à toute la population.

Or l'augmentation des taxes de prélèvement et de rejet sera répercutée sur le prix de l'eau à payer par chaque ménage. Le prix de l'eau augmentera donc en conséquence, lesdites taxes se répercutant forcément sur le prix de l'eau facturé dans les communes qui a déjà fortement augmenté au cours des dernières années.

La CSL constate qu'aucune analyse chiffrée n'est jointe au présent point du projet de loi. Les auteurs du texte entendent simplement augmenter lesdites taxes pour la seule raison que cela n'a pas été fait depuis 2008 (ce qui n'est d'ailleurs pas tout à fait vrai, dans la mesure où la taxe de rejet a évolué via règlement grand-ducal sur une base annuelle).

Grever plus encore le budget des familles par l'augmentation de ces taxes constitue une mesure arbitraire et injustifiée à défaut d'une analyse approfondie et chiffrée, permettant de justifier la nécessité des augmentations prévues.

La CSL s'oppose pour cette raison à ces deux mesures qui risquent sans justification avancée par le Gouvernement de rendre encore plus précaire la situation de bon nombre de ménages.

Le Gouvernement est tenu d'expliquer pourquoi il estime que le service public offert devient plus cher, donc plus difficile d'accès, d'autant ici que le service public a trait à la distribution d'un bien de première nécessité.

Notons que le prix de l'eau est d'ores et déjà assez élevé en comparaison avec les régions limitrophes.

Il résulte d'un document³ émis par l'Administration de la gestion de l'eau en 2012 que pendant l'année 2010, le prix de l'alimentation en eau a augmenté de 32 % et qu'en janvier 2011 le prix est presque le double par rapport à janvier 2005. Le prix des eaux usées est 5 fois plus élevé qu'en 2000.

La CSL rappelle en outre qu'elle réclame depuis des années un prix de l'eau progressif, fonction de la quantité d'eau consommée, et à gradation sociale, seul système capable de satisfaire les exigences de service public et celles de la directive européenne qui est à l'origine de notre législation nationale quant au prix de l'eau.

6.4. Introduction d'une redevance pour l'Administration de la gestion des eaux (mesure D4)

Selon les auteurs du projet de loi, en 2013, le laboratoire de l'Administration de la gestion de l'eau aurait analysé plus ou moins 250'000 paramètres bactériologiques, biologiques et chimiques sur environ 10'000 échantillons.

Alors que ce laboratoire aurait un rôle important à jouer en tant qu'organisme de contrôle et réaliserait aussi des analyses de routine pour des clients externes, ce qui le mettrait en concurrence

³ La formation du prix de l'eau potable Perspectives de politique économique N°22 Septembre 2012

avec des laboratoires privés. Du fait de la gratuité des services prestés, il exercerait une concurrence déloyale envers les laboratoires privés.

Les auteurs du projet de loi proposent de mettre en place une gestion séparée au sein de la division laboratoire de l'Administration de la gestion de l'eau en vue de permettre de percevoir des redevances au sein des utilisateurs externes à l'Etat pour les prestations d'analyses d'eau. Ceci permettra à l'Administration de la gestion de l'eau de récupérer une partie des coûts liés à la réalisation des analyses bactériologiques et chimiques des échantillons d'eau potable, d'eaux souterraines, d'eaux de surface, d'eaux de baignade et d'eaux usées (stations d'épuration et industrie).

La CSL s'interroge quant à la transparence de cette nouvelle disposition : alors que ce n'est qu'une option pour cette administration de facturer ses services et que de surcroît aucun tarif n'est fixé dans la loi ou dans un futur règlement grand-ducal, il y a incertitude quant à l'application de ce futur texte de loi. Sous quelles conditions, quel usager se verra facturer quel montant et pour quel service ? Et qu'en sera-t-il dans ce contexte de l'égalité de traitement des différents usagers ?

La CSL renvoie pour le surplus à sa remarque formulée quant à la mesure D3, laquelle vaut tout aussi bien pour ce point ci.

6.5. La politique familiale en ligne de mire des mesures de restriction

Les mesures d'économie au titre du ministère de la Famille et de l'intégration constituent la part relativement la plus importante des mesures de redressement des comptes publics.

Tableau 4 : Les mesures d'économies concernant le ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région

12/42 Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région		(en milliers d'euros)			
No.	Mesures	2015	2016	2017	2018
125	1) Abolition de l'allocation d'éducation	21.274	52.749	61.049	68.319
126	2) Abolition de l'allocation de maternité.....	3.140	3.740	3.740	3.755
127	3) Réforme des allocations familiales.....	2.500	8.600	12.900	17.300
128	CNPF: Uniformisation des délais de prescription pour l'octroi de prestations familiales	3.000	3.000	3.000	3.000
129	CNPF: Définition du membre de famille pour le bénéfice des prestations familiales	3.000	3.000	3.000	3.000
130	CNPF : Réorganisation du financement des prestations familiales	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
131	CNPF: Mise en place d'un département Recouvrement.....	700	1.000	1.300	1.700
132	FNS: Contrôle des prestations	5.052	5.178	5.308	5.441
133	FNS: Restitutions.....	5.745	5.745	5.745	5.745
134	FNS: RMG (valorisation activité professionnelle)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
135	FNS: Pensions alimentaires (limitation montant).....	65	66	68	70
136	FNS / Article 12.4.34.016 – RPGH	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
137	FISF / Réduction des forfaits par lits accordés pour les nouvelles constructions (CIPA, Maisons de soins)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Total 12/42 Ministère de la Famille.....		44.476	83.078	96.110	108.330

Source : Projet de budget pour 2015

Les mesures 125 à 131 concernent la politique familiale. Seulement deux de ces mesures (125 et 126) figurent dans le projet de loi sur les mesures d'économies et la réforme des allocations familiales (127) a été présentée lors d'une conférence de presse par les ministres de la Famille et de la Jeunesse.

Ces trois mesures sont commentées ci-dessous par notre chambre, qui ne peut toutefois pas s'exprimer à ce stade sur les mesures 128 à 131, faute d'informations nécessaires à ce sujet.

Une priorité du gouvernement est « *d'individualiser les droits de l'enfant* » et de « *promouvoir davantage les prestations en nature par rapport aux prestations en espèces* », ce qui conduira aussi à une réforme du système des allocations familiales en cours de finalisation. Il entend ainsi liquider les prestations dont « *les finalités d'antan ne répondent plus aux réalités des situations familiales et aux exigences du monde de travail* ».

Enfin, en procédant à des investissements à un stade précoce de l'enfance, le gouvernement vise à améliorer les chances d'avenir des enfants.

Or, à première vue, il semble qu'uniquement le nom de la Caisse va changer sans que les prestations fournies par cette caisse soient améliorées, au contraire.

En effet, selon le gouvernement, une nouvelle Caisse devra donc voir le jour sous le nom de Caisse pour l'« avenir » des enfants, qui sera en charge de la gestion des transferts en faveur des enfants, y compris les transferts en nature tels que les chèques-services accueil ou, le cas échéant, d'autres prestations futures.

Il est un fait que la composition des ménages au Luxembourg a connu des changements fondamentaux au cours des dernières années.

L'union des couples ne se fait plus nécessairement dans les liens du mariage (ou même du partenariat introduit il y a 10 ans seulement), les ménages se recomposent, les enfants naissent de plus en plus en dehors du mariage, qui ne fait plus la famille. Mais la notion de famille traditionnelle, recomposée, homoparentale ou monoparentale reste centrale, sans doute davantage orientée sur l'enfant plutôt que sur le mariage.

D'après les données issues du recensement de la population, sur l'ensemble de la population résidente, 48% des personnes vivaient en couple. 12% des couples ne sont pas mariés, puis 9% vivent en union libre et 3% en partenariat. 88% des personnes en couple sont donc mariées.

Le Premier ministre évoque l'échec de près d'un mariage sur deux pour justifier ce « changement de paradigme ». Il importe cependant de ne pas confondre dans ce débat la notion de famille, qui se diversifie, avec celle du mariage. Des relations d'affection et de soutien entre parents et enfants existent évidemment aussi en dehors de la structure officielle du mariage, également d'ailleurs dans les familles recomposées.

Notre chambre estime également que les transferts sociaux à la famille ont constitué depuis leur création un élément important de la politique de redistribution. Elle va montrer par la suite que la diminution en valeur réelle de certaines prestations comme les allocations familiales ou l'indemnité de congé parental a eu un impact négatif sur la composition du revenu des ménages.

6.5.1. Abrogation de l'allocation de maternité (article 6, point 8° du projet de loi)

L'article 6, point 8° abroge les articles 294 à 298 du Code de la sécurité sociale, qui contiennent les dispositions relatives à l'allocation de maternité.

L'allocation de maternité a été introduite par une loi du 30 avril 1980 afin de généraliser l'indemnisation de la maternité introduite par la loi du 30 juillet 1975, qui jusque-là était exclusivement réservée aux femmes salariées, à toutes les femmes enceintes ou ayant accouché.

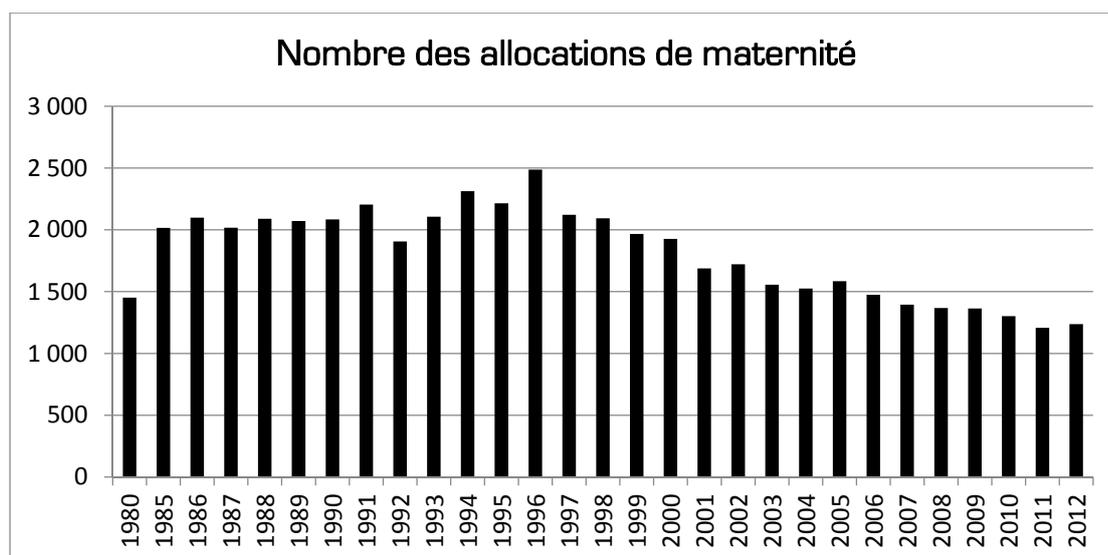
D'après les auteurs du projet de loi de l'époque, l'allocation devrait permettre « à la mère qui exerce une profession indépendante ou qui est occupée dans l'entreprise du mari de prendre un congé de maternité à l'instar des femmes salariées. Pour la femme occupée au foyer, l'octroi d'une allocation de maternité permet de compenser des charges qui peuvent se dégager de l'engagement d'une femme de ménage ou d'une aide familiale si le besoin s'en fait sentir.»⁴

Selon les auteurs « à l'heure actuelle, l'allocation de maternité est en principe réservée aux femmes au foyer. Par ailleurs, elle est versée aux femmes, dont l'indemnité pécuniaire de maternité, l'indemnité de chômage, la rémunération ou l'indemnité de maladie est inférieure au montant de l'allocation de maternité jusqu'à concurrence de ce montant.

Elle est fixée à 8 semaines avant l'accouchement et à 8 semaines après l'accouchement et le montant par semaine s'élève à 194,02 euros, ce qui correspond à un maximum de l'allocation de maternité de 3.104,32 euros.

En raison d'un taux d'emploi féminin en constante augmentation, l'allocation de maternité est en régression depuis des années. Elle a profité en 2013 à 1.235 femmes contre 1.238 en 2012 ou encore contre 2.094 en 1998.

Graphique 4 : Nombre des allocations de maternité



Source : IGSS

Un montant total de 3.737.863,65 euros a été versé en 2013 au titre de cette prestation, ce qui correspond à 0,3% du montant total des prestations familiales ».

En effet, en 2013, le montant total des prestations familiales atteint 1.082.565.393,34 euros contre 1.076.254.779,20 euros en 2012 (le boni pour enfant étant inclus pour les deux exercices)⁵.

Un autre argument de l'introduction de l'allocation de naissance était d'ordre démographique. Le nombre des naissances a en effet augmenté de manière continue au cours de toute la période de 1980 à 2012, de sorte qu'il n'y a plus que 20,5% d'allocations de maternité en % du nombre des naissances enregistrées au cours de l'année 2012, alors que ce taux était de 49,1% en 1985.

⁴ Doc. parl. 2370, cité dans l'exposé des motifs du projet de loi sur les mesures d'économies

⁵ Source : rapport d'activité 2013 CNPF

D'autres facteurs ont donc joué en faveur d'une augmentation des naissances au Luxembourg, puisqu'il n'y a pas de corrélation positive entre l'évolution de l'allocation de maternité et celle des naissances.

Les changements sociétaux ont indéniablement conduit à la diminution des bénéficiaires de l'allocation de maternité. Toutefois, on ne connaît pas la situation familiale des bénéficiaires et la part prise de cette allocation dans le revenu d'un ménage. Notre chambre se demande ainsi si l'on ne crée pas des cas de rigueur en n'accordant plus à l'avenir cette prestation à des femmes qui ont des revenus très faibles, comme des étudiantes. Par ailleurs, pour les bénéficiaires du RMG, l'allocation de maternité, tout comme l'allocation d'éducation, est immunisée à raison de 30%.

Economie provenant de la suppression de l'allocation de maternité

Bien que les allocations de maternité en cours de paiement au 1.1.2015 soient maintenues, les économies atteindront rapidement leur régime de croisière en raison du fait que la durée maximum de l'allocation est limitée à 16 semaines. **En raison du montant total faible des allocations accordées, l'économie est évidemment faible elle aussi. On peut toutefois se demander pourquoi l'économie est constante, voire augmente en 2018, alors que le nombre des allocations de maternité a été en baisse tendancielle depuis 1996.**

Tableau 5 : Réduction des dépenses due à la suppression de l'allocation de maternité

Année	2015	2016	2017	2018
Réduction des dépenses	3.140.000	3.740.000	3.740.000	3.755.000

Source : Projet de budget pour 2015

Montants en euros

6.5.2. Abrogation de l'allocation d'éducation (article 6, point 9° du projet de loi)

L'article 6, point 9° abroge les articles 299 à 305 du Code de la sécurité sociale, qui contiennent les dispositions relatives à l'allocation d'éducation

D'après l'exposé des motifs du projet de loi sur le paquet d'économies, l'allocation d'éducation, introduite en 1988, s'adresse à deux catégories de bénéficiaires différentes :

- d'abord pour permettre aux parents de se consacrer davantage à l'éducation de leur enfant, l'allocation d'éducation est destinée à compenser en partie, par le versement d'une indemnité, la perte du revenu professionnel pendant la période de la suspension de l'activité professionnelle. Pour pouvoir bénéficier de l'allocation d'éducation, le parent concerné doit se consacrer totalement à l'éducation de son enfant en quittant son activité professionnelle. L'indemnité est due indépendamment du revenu du ménage et est payée également si le parent n'a pas de perte de revenu, donc s'il n'a pas exercé une activité professionnelle ;
- ensuite, des parents peuvent également bénéficier de cette allocation tout en continuant à exercer une activité professionnelle, à condition de ne pas dépasser certains seuils de revenu (trois, quatre ou cinq fois le salaire social minimum selon le nombre d'enfants dans le ménage). Le second volet est donc plutôt axé sur une compensation de frais liés à la garde d'enfant en considération du fait que le nombre de places dans les structures de garde est limité.

Selon les auteurs, « L'allocation d'éducation est donc, d'une part, une valorisation financière du travail éducatif pour le parent qui ne poursuit aucune activité professionnelle ou qui l'abandonne et d'autre part, un soutien financier pour les parents qui ne peuvent pas se permettre, financièrement, de quitter leurs activités respectives. »

L'allocation d'éducation, à l'exception de l'allocation d'éducation prolongée pour un groupe de trois enfants ou plus ou pour un enfant handicapé, n'est pas due au cas où l'un des parents bénéficie pour le ou les mêmes enfants de l'indemnité de congé parental ou d'une prestation non-luxembourgeoise versée au titre d'un congé parental.

Le nombre de ménages bénéficiaires de l'allocation d'éducation a augmenté jusqu'en 2003, donc bien au-delà de l'introduction du congé parental en 1999, qui constitue une suspension du contrat de travail.

En 2005, le nombre de foyers bénéficiaires dépassait encore 10.000 unités. Ce n'est qu'à partir de 2006 que le nombre est descendu au-dessous de la barre des 10.000 pour se situer à 8.357 en 2013.

Modalités pratiques

L'allocation d'éducation est due à partir du premier jour du mois qui suit soit l'expiration du congé de maternité ou du congé d'accueil, soit l'expiration de la huitième semaine qui suit la naissance. Elle cesse le premier jour du mois qui suit celui au cours duquel l'enfant atteint l'âge de 2 ans accomplis, mais elle est maintenue en faveur de l'attributaire qui élève dans son foyer soit des jumeaux, soit trois enfants ou plus tant que les ou l'un des enfants est âgé de moins de 4 ans accomplis. Elle est également maintenue en faveur de toute personne qui élève dans son foyer un enfant âgé de moins de 4 ans accomplis qui est atteint d'une infirmité physique ou mentale.

Son montant mensuel plein s'élève actuellement à 485,01 euros.

Pour ouvrir droit à l'allocation d'éducation sous condition de ressources – donc si les parents poursuivent tous les deux une activité professionnelle - les revenus du ménage pris en compte ne peuvent dépasser les seuils suivants :

- 1 enfant à charge : 5.657,70 euros (3 fois le SSM pondéré de l'année 2013)
- 2 enfants à charge : 7.543,60 euros (4 fois le SSM pondéré de l'année 2013)
- plus de 2 enfants à charge : 9.429,50 euros (5 fois le SSM pondéré de l'année 2013)

Tableau 6 : Conditions de revenu pour l'allocation d'éducation, revenu médian et seuil de pauvreté

	Limites de revenus imposables pour l'obtention de l'allocation d'éducation	Revenu disponible médian 2012	Seuil de risqué de pauvreté 2012
Une personne seule		2.732	1.639
Couple avec un enfant	5.306	4.917	2.950
Couple avec 2 enfants	7.074	5.736	3.442
Couple avec 3 enfants	8.843	6.556	3.934

Sources : IGSS ; Eurostat ; Calculs : CSL

Montants en euros, limites de revenus en 2012 sur base du SSM pondéré 2011 : 1768.54 EUR

Dans le tableau ci-dessus, nous constatons que les ménages qui remplissent les conditions de revenus pour bénéficier de l'allocation d'éducation sont des ménages à faibles revenus et les ménages appartenant aux classes moyennes telles qu'elles sont définies en fonction des revenus (niveau de vie entre 70% et 150% du revenu médian).

Le tableau ci-après indique l'évolution des catégories de familles et montre la progression selon le type de revenu au 31 décembre de chaque exercice

Tableau 7 : Nombre de foyers bénéficiaires de l'allocation d'éducation

Année	Nombre de foyers											Total
	à revenu unique	en % du total	à deux revenus	en % du total	mono-paren- taux	en % du total	sous-total	en % du total	activité mi- temps	en % du total		
1991	5 018	76%	1 124	17%	486	7%	6 628					6 628
1992	5 635	75%	1 300	17%	603	8%	7 538					7 538
1993	5 845	71%	1 422	17%	640	8%	7 907	95,9%	338	4,1%		8 245
1994	5 976	67%	1 813	20%	725	8%	8 514	94,9%	456	5,1%		8 970
1995	5 889	63%	2 003	21%	928	10%	8 820	94,2%	544	5,8%		9 364
1996	5 795	61%	2 062	22%	1 048	11%	8 905	93,6%	608	6,4%		9 513
1997	5 867	61%	2 003	21%	1 185	12%	9 055	93,9%	589	6,1%		9 644
1998	5 974	61%	1 998	20%	1 213	12%	9 185	93,5%	639	6,5%		9 824
1999	*	*	*	*	*	*	8 465	94,5%	489	5,5%		8 954
2000	*	*	*	*	*	*	9 194	97,7%	214	2,3%		9 408
2001	*	*	*	*	*	*	9 665	97,7%	229	2,3%		9 894
2002	*	*	*	*	*	*	9 942	98,3%	177	1,7%		10 119
2003	*	*	*	*	*	*	10 136	98,5%	155	1,5%		10 291
2004	*	*	*	*	*	*	10 112	98,7%	135	1,3%		10 247
2005	*	*	*	*	*	*	10 095	99,1%	96	0,9%		10 191
2006	*	*	*	*	*	*	9 737	99,2%	81	0,8%		9 818
2007	*	*	*	*	*	*	9 416	99,3%	64	0,7%		9 480
2008	*	*	*	*	*	*	9 338	99,4%	53	0,6%		9 391
2009	*	*	*	*	*	*	9 110	99,5%	43	0,5%		9 153
2010	*	*	*	*	*	*	8 760	99,7%	29	0,3%		8 789
2011	*	*	*	*	*	*	8 721	99,7%	23	0,3%		8 744
2012	*	*	*	*	*	*	8 398	99,7%	26	0,3%		8 424

Source : projet de loi de mise en œuvre des mesures d'épargne

En 2013, 8.330 allocations d'éducation entières et 27 allocations d'éducation à mi-temps ont été allouées. D'après la CNPF, l'analyse des chiffres recueillis révèle qu'il y a une diminution nette de 67 bénéficiaires (diminution de 68 entières / augmentation de 1 mi-temps).

S'il est vrai que les allocations d'éducation à mi-temps ne forment qu'une fraction très faible des bénéficiaires, il faut reconnaître que la part des ménages où les deux conjoints ou partenaires exercent une activité est loin d'être négligeable.

Dans le tableau ci-dessus, il est intéressant de constater qu'il existe même une tendance à l'augmentation des ménages où les deux parents exercent une activité professionnelle.

Ainsi, l'allocation d'éducation revenait en 2013 à 2.121 parents qui continuaient à exercer tous les deux une activité professionnelle et pour lesquels elle constituait un soutien financier.

Ce nombre n'a pas diminué au cours des années, puisque en 1998, année précédant l'introduction du congé parental, il y avait en fait moins de couples biactifs qui bénéficiaient de l'allocation d'éducation (à savoir 1.998 foyers bénéficiaires).

Tableau 8 : Ventilation des bénéficiaires de l'allocation d'éducation en 2013

	activités	Luxembourg	Allemagne	Belgique	France	UE	Hors UE
Allocation d'éducation initiale	0	407	4	3	8	0	1
	1	2.805	504	359	1173	87	3
	2	1408	29	133	295	14	0
	sous-tot.	4620	537	495	1476	101	4
Allocation d'éducation prolongée	0	18	2	1	0	0	0
	1	422	100	81	246	12	0
	2	189	5	12	35	1	0
	sous-tot.	629	107	94	281	13	0
Total		5.249	644	589	1757	114	4

Source : projet de loi de mise en œuvre des mesures d'épargne

25,4% des ménages bénéficiaires de l'allocation d'éducation sont des ménages biactifs.

Le fait que le nombre de ménages biactifs touchant l'allocation d'éducation n'a pas diminué au cours des années est une preuve qu'elle ne nuit pas à l'augmentation du taux d'emploi des femmes. Au contraire, ce taux a fortement augmenté au cours des dernières années, passant de 49,5% en 1998 à 63,9% en 2013, soit une progression de 29% (femmes de 20 à 64 ans).

En outre, il n'y a que 444 ménages sans activité professionnelle qui touchent l'allocation d'éducation, ce qui équivaut à 5% des bénéficiaires. On ne connaît pas la composition de ces ménages, mais on peut supposer que ce groupe comprend un certain nombre de ménages monoparentaux. En tout cas, les parents isolés qui renoncent à une activité professionnelle ou qui sont dans l'impossibilité de travailler n'excèdent pas 5% des bénéficiaires de l'allocation d'éducation.

Coût total de l'allocation d'éducation

Le montant global de l'allocation d'éducation payé en 2013 s'élevait à 69.745.097,84 € contre 71.027.990,60 € en 2012 et manifeste ainsi une diminution de 1.282.892,76 €.

En 2013, le montant total des prestations familiales atteint 1.082.565.393,34 € contre

1.076.254.779,20 € en 2012 (le boni pour enfant étant inclus pour les deux exercices)⁶.

La part de l'allocation d'éducation dans le total des prestations familiales a donc diminué de 6,6% à 6,4% de 2012 à 2013.

Économie provenant de la suppression de l'allocation d'éducation

Du fait du maintien des allocations d'éducation en cours de paiement, l'économie provenant de la suppression de l'allocation de maternité augmentera encore avec le temps. En 2015, l'économie n'équivaut qu'à la moitié en raison du « phasing out » de l'allocation initiale. De 2016 à 2018, les allocations prolongées devraient lentement disparaître.

Tableau 9 : Réduction des dépenses due à la suppression de l'allocation d'éducation

Année	2015	2016	2017	2018
Réduction des dépenses	21.274.000	52.749.000	61.049.000	68.319.000

Source : Projet de budget 2015

Montants en euros

6.5.3. Modification de la législation sur les allocations familiales (mesure non encore prévue par un projet de loi)

Le gouvernement a annoncé une réforme du système des allocations familiales. **Les enfants déjà nés continueront de recevoir le montant de base des allocations familiales** (allocations familiales + boni pour enfant) actuellement perçu jusqu'à leur accomplissement de l'âge de 18 ans. Les familles qui reçoivent actuellement des allocations familiales continueront donc de toucher le même montant total pour leurs enfants.

Pour les enfants nés après l'entrée en vigueur de la réforme, ainsi que pour les enfants des frontaliers qui commencent à travailler au Luxembourg après cette date, le boni pour enfant sera intégré dans les allocations familiales et chaque enfant recevra un nouveau montant unique qui s'élèvera à 265 EUR.

D'après le gouvernement, « le nouveau système amène donc à une individualisation des droits de l'enfant, chaque enfant valant la même chose ». En effet, de nombreuses études montreraient que l'augmentation des coûts due à l'arrivée d'un enfant n'est ni linéaire, ni proportionnelle : au contraire, elle serait nettement plus faible pour le 2^e et pour le 3^e enfant.

Puisque l'âge de l'enfant constituerait un facteur plus important pour évaluer les coûts réels, les besoins des enfants augmentant avec l'âge, le gouvernement prévoit d'augmenter la majoration d'âge de 16,17 euros actuellement à 20 euros **pour tous les enfants** âgés entre 6 et 12 ans et de 48,52 euros à 50 euros pour les enfants âgés de plus de 12 ans.

L'allocation rentrée scolaire s'élèvera à 115 euros **pour tous les enfants** âgés entre 6 et 12 ans et à 235 euros pour les enfants âgés de plus de 12 ans.

D'après la conférence de presse des ministres de la Famille et de la Jeunesse⁷, l'allocation de rentrée scolaire s'élèvera à 115 euros **pour tous les enfants** âgés entre 6 et 12 ans et à 235 euros pour les

⁶ Source : rapport d'activité 2013 CNPF

⁷ <https://www.gouvernement.lu/4096546/16-cahen-meisch?context=519177>

enfants âgés de plus de 12 ans. Faut-il entendre par ceci que cette réduction de l'allocation de rentrée scolaire s'opère aussi pour les enfants déjà nés, tout comme la majoration d'âge ? Le « Factsheet Kannergeld »⁸ contient l'information selon laquelle l'allocation plus faible serait uniquement applicable aux enfants nouveaux. Dans le tableau ci-dessous, nous nous sommes basés sur l'interprétation moins favorable.

Par ailleurs, la liste des mesures d'économie prévoit déjà sous le numéro 127 les montants suivants pour les années à venir.

Tableau 10 : Economies dues à la réforme des allocations familiales

Année	2015	2016	2017	2018
Réduction des dépenses réforme allocations familiales	2.500.000	8.600.000	12.900.000	17.300.000

Source : Projet de budget pour 2015

Montants en euros

Lors de la conférence de presse en date du 16 octobre 2014, le ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse a donné des précisions sur la réforme de la Caisse nationale des prestations familiales, annoncée dans le programme gouvernemental.

Un groupe interministériel a été mis en place pour préparer cette réforme structurelle qui réorganisera le financement, le fonctionnement et l'organisation de la future Caisse pour l'« avenir » des enfants ("Zukunftskeess"). Celle-ci rassemblera au sein d'une seule caisse la gestion des prestations en espèces existantes (allocations familiales, allocation rentrée scolaire, congé parental,...), ainsi que le volet financier de prestations en nature pour l'accueil et l'encadrement dans le domaine de la petite enfance.

D'après ces informations, il semble bien que cette caisse sera une institution de la sécurité sociale, qui est financée par des cotisations.

D'ailleurs, bien que le projet de loi n'existe pas encore et que la date de mise en vigueur du nouveau système ne soit pas encore fixée, une contribution de 0,5% pour la « Zukunftskeess » est déjà prévue dans le projet de loi budgétaire.

Dans le contexte de la création d'une nouvelle contribution, il y a lieu de se demander si le gouvernement a vraiment procédé dans le bon ordre. Au lieu de créer du jour au lendemain une nouvelle source de financement, il aurait dû d'abord mener un grand débat d'orientation sur la politique familiale future, pour ensuite aborder la question du coût et du financement de cette politique.

⁸ http://budget.public.lu/wp-content/uploads/2014/10/Budget2015_05_KANNERGELD3.pdf

Tableau 11 : Allocations familiales actuelles et futures

	Montants actuels par enfant (y compris boni pour enfant)	Montants futurs enfants nés après la réforme
Allocations 1 enfant	262,48	265,00
Allocations 2 enfants (par enfant)	297,24	265,00
Allocations 3 enfants (par enfant)	344,46	265,00
Allocations 4 enfants (par enfant)	368,02	265,00
Majoration d'âge 6-11	16,17	20,00
Majoration d'âge 12+	48,52	50,00
Allocation de rentrée scolaire par enf. 1 enf. 6-11	113,15	115,00
Allocation de rentrée scolaire par enf. 2 enf. 6-11	194,02	115,00
Allocation de rentrée scolaire par enf. 3 enf. 6-11	274,82	115,00
Allocation de rentrée scolaire 1 enf. 12+	161,67	235,00
Allocation de rentrée scolaire 2 enf. 12+	242,47	235,00
Allocation de rentrée scolaire 3 enf. 12+	323,34	235,00

Sources : IGSS ; Factsheet-Kannergeld (budget.public.lu)
Montants en euros

Fin de la modulation des allocations familiales en fonction du nombre d'enfants

En fixant un montant unique indépendamment du nombre d'enfants dans le ménage, le gouvernement renonce donc à la modulation des allocations familiales en fonction du nombre d'enfants.

Il invoque à cet effet une étude suisse⁹. Cette étude peut toutefois être critiquée puisqu'elle considère e.a. qu'une bonne partie des dépenses d'un ménage, comme les dépenses d'alimentation et de logement, ne peut être attribuée directement à la présence de l'enfant. Cette assertion est étonnante. En effet, surtout dans le cas du logement, le coût de celui-ci est forcément, entre autres paramètres, déterminé par le nombre de personnes qui composent la famille. L'arrivée d'un nouvel enfant peut même obliger la famille à déménager pour habiter une maison plus grande, par exemple.

En outre, la non-prise en compte des biens durables hypothèque les résultats de cette étude. L'achat de meubles et d'un véhicule adaptés à une famille nombreuse va grandement impacter le budget du ménage.

⁹ Michael Gerfin (Université de Berne), Heidi Stutz, Thomas Oesch, Silvia Strub (Bureau BASS), *Le coût des enfants en Suisse*, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel, mars 2009

D'autre part, un certain nombre de pays européens, dont nos voisins, appliquent également un système d'allocations familiales modulées en fonction du nombre des enfants ou du rang de l'enfant dans le ménage.

Une détérioration supplémentaire des prestations familiales

Tandis que les nouvelles allocations de base ne s'appliqueront qu'aux enfants nés après l'entrée en vigueur de la réforme des allocations familiales, les nouvelles majorations d'âge ainsi que les nouvelles allocations de rentrée scolaires s'appliqueraient à tous les enfants, d'après les explications fournies par les ministres de la Famille et de la Jeunesse le 16 octobre 2014.

Ceci constituerait une dégradation manifeste des prestations familiales en faveur des familles.

Tableau 12 : Allocations familiales actuelles et futures d'une famille avec 2 enfants âgés de 8 et 13 ans respectivement

Exemple :

	Montants au 1.10.2014	Montants futurs pour enfants nés avant réforme	Montants futurs pour enfants nés après réforme
Allocations familiales mensuelles (y compris boni pour enfant et majorations d'âge)	659,17	664,48	600,00
Allocations familiales annuelles + alloc. de rentrée scolaire	8.346,53	8.323,76	7.550,00

Sources : IGSS ; Factsheet-Kannergeld (budget.public.lu); Calculs: CSL
Montants en euros

Il ressort de notre exemple que l'augmentation des majorations d'âge pour les enfants qui bénéficient à l'heure actuelle déjà des allocations familiales est compensée par une diminution de l'allocation de rentrée scolaire, de sorte que, au niveau annuel, il y a une baisse de presque 23 euros des allocations.

Pour les enfants nés après l'entrée en vigueur de cette réforme, la baisse est de 796,53 euros pour notre famille, soit 9,5% !

L'exemple qui précède est une photo d'une famille qui a un enfant de 8 ans et un enfant de 13 ans.

Dans le tableau ci-dessous, nous avons calculé l'effet de la réforme annoncée des prestations familiales sur une période de 18 ans, donc la période pendant laquelle un enfant a en principe droit aux allocations familiales.

Dans le cas de la famille avec un enfant, nous avons supposé que l'enfant naît le 1^{er} janvier 2015 et nous avons calculé la somme totale des allocations familiales, y compris le boni pour enfant, ainsi que les majorations d'âge et l'allocation de rentrée scolaire, selon le régime actuel et selon la réforme annoncée, en supposant que celle-ci entre en vigueur le 1^{er} janvier 2015¹⁰. La somme totale a été divisée par 18 pour avoir l'impact annuel moyen et encore une fois par 12 pour avoir l'impact mensuel moyen.

Dans le cas de la famille avec 2 enfants, nous avons procédé de la même manière, tout en supposant que le 2^e enfant naît deux ans après le premier, soit au 1^{er} janvier 2017. La période de calcul est toujours de 18 ans, c'est-à-dire jusqu'à la date où le 1^{er} enfant aura 18 ans.

¹⁰ Même si la réforme entre en vigueur plus tard, ceci ne change rien aux résultats comparatifs.

Dans le cas de la famille avec 3 enfants, nous supposons que le 3^e enfant naît deux ans après le 2^e, soit au 1^{er} janvier 2019. La période de calcul est toujours de 18 ans, c'est-à-dire jusqu'à la date où le 1^{er} enfant aura 18 ans.

Tableau 13 : Réduction des allocations familiales (boni pour enfant compris) et de l'allocation de rentrée scolaire due à la réforme projetée

	1 enfant	2 enfants	3 enfants
Régime actuel - montant annuel	3.500	7.408	11.860
Régime nouveau - montant annuel	3.577	6.707	9.392
Variation en EUR/an	77	-701	-2.468
Variation en EUR/mois	6,38	-58,40	-205,70
Variation en %	2%	-9%	-21%

Sources : IGSS ; Factsheet-Kannergeld (budget.public.lu); Calculs: CSL

Les familles avec un enfant ne sont pas lésées par la réforme. Au contraire pour un enfant, il n'y a pas de variation prononcée, mais même une légère augmentation de 6 euros en moyenne mensuelle ou 2%.

Pour les familles avec 2 enfants, la diminution est en moyenne de 9%, alors qu'elle est de 21% pour les familles avec 3 enfants. L'abolition de la modulation en fonction du nombre des enfants a un impact indéniable et fort sur le revenu de ces familles.

Or, il ne faut pas oublier que cette baisse supplémentaire des prestations familiales intervient au moment où la durée de la désindexation de prestations familiales approche les 10 années. En effet, depuis le gel des prestations, 7 tranches indiciaires ont été appliquées, de sorte que la perte annuelle en valeur réelle des prestations pour une famille de 2 parents et 2 enfants âgés de 8 et 13 ans respectivement s'élève déjà à presque 1.230 euros ou 19%.

Tableau 14 : Diminution de la valeur réelle des allocations familiales due à la désindexation

	Montant désindexé en 2006	Montant indexé depuis 2006	Différence	Différence en %
Allocations familiales mensuelles (y compris maj. d'âge)	505,41	600,77	95,36	18,9
Allocations familiales annuelles + alloc. de rentrée scolaire	6.501,41	7.728,13	1.226,72	18,9

Source : IGSS, Calculs : CSL

Montants en euros

En contrepartie et dans un souci d'équité sociale, le gouvernement s'était engagé en 2006 à élaborer un système de crédits d'impôt. Si aucun accord sur un tel système n'avait pu être trouvé jusqu'au 1^{er} janvier 2008, les prestations en cause auraient été indexées à nouveau à partir de janvier 2008.

Le crédit d'impôt pour enfant, appelé boni pour enfant, a été introduit par une loi du 21 décembre 2007. Le montant du boni n'est pas le montant net de la prise en charge par l'État. En effet, la modération d'impôt pour l'enfant d'un maximum de 922,5 euros par an a été transformée en boni pour enfant.

Si l'introduction du boni pour enfant a incontestablement amélioré la situation des familles qui ne payaient pas d'impôts en raison de la faiblesse de leurs revenus, les ménages qui ont perdu l'intégralité de la modération d'impôt pour enfant ont pu constater une diminution de leurs allocations en termes réels, le boni pour enfant n'ayant pas, dans leur cas, compensé la suppression de la modération d'impôt et de l'indexation.

En effet, avant l'année d'imposition 2008, un salaire imposable mensuel de 2.560 euros permettait de bénéficier intégralement de la modération d'impôt pour un enfant (76,83 euros). Pour bénéficier intégralement de la modération pour deux enfants, il fallait avoir un salaire imposable d'au moins 3.080 euros.

A partir du 1^{er} janvier 2008, pour un salaire imposable supérieur à 2.665 euros, le remplacement de la modération d'impôt par enfant par le boni pour enfant a été une opération blanche, si le ménage a un enfant. Pour deux enfants, le salaire imposable correspondant a été de 3.190 euros. Si la modération d'impôt pour enfant existait toujours en 2014, une famille avec un enfant bénéficierait intégralement de cette modération si son salaire imposable dépasse 2.765 EUR. Pour une famille, avec deux enfants, le salaire imposable respectif serait de 3.325 EUR. Autrement dit, ces familles ne pourraient plus bénéficier de l'introduction du boni pour enfant parce que celui-ci compenserait intégralement la perte de la modération.

Or, en comparant ces salaires imposables aux seuils de risque de pauvreté, on s'aperçoit que la transformation de la modération d'impôt pour enfant en boni pour enfant représente une amélioration des revenus des seules familles exposées à un risque de pauvreté, étant donné que les seuils respectifs pour 2 adultes avec un enfant et 2 adultes avec 2 enfants sont de 2.950 EUR et 3.442 EUR.

De plus, le boni pour enfant est une prestation qui n'est pas non plus adaptée à l'évolution de l'indice des prix. Depuis, son introduction en janvier 2008, le boni a perdu, en raison de la non-adaptation lors de 6 tranches indiciaires, 16% de sa valeur réelle.

Depuis l'entrée en vigueur du boni pour enfant, soit depuis le 1^{er} janvier 2008, les familles ont subi une perte due à la non adaptation du boni, qui est montrée dans le tableau ci-dessous.

Tableau 15 : Diminution de la valeur réelle du boni pour enfant due à la désindexation

Boni pour enfant mensuel	76,88 EUR
Boni pour enfant mensuel indexé	89,16 EUR
Perte de valeur réelle du boni:	16%
Perte totale famille avec 1 enfant (du 1.1.2008 au 31.10.2014)	550,62 EUR
Perte totale famille avec 2 enfants (du 1.1.2008 au 31.10.2014)	1101,23 EUR
Perte totale famille avec 3 enfants (du 1.1.2008 au 31.10.2014)	1651,85 EUR

Source : IGSS ; Calculs : CSL

Effets de la dégradation des prestations familiales sur le budget des ménages

Dans un exemple, nous avons choisi une famille qui touche le salaire moyen de l'économie, tel qu'il est fourni par le STATEC dans son rapport Travail et cohésion sociale 2014. Il s'agit d'une famille avec 2 enfants, l'un de 1 an et l'autre de 6 ans.

Les parents (exerçant tous les deux une activité professionnelle) touchent l'allocation d'éducation et les allocations familiales pour le petit enfant, les allocations familiales (avec majoration d'âge pour l'enfant de 6 ans) et l'allocation de rentrée scolaire pour l'enfant plus âgé, que nous avons divisée par 12.

Nous n'avons pas pris en considération le boni pour enfant pour 2006 (il n'existait pas encore), ni pour 2012, en raison du fait que pour notre ménage, l'introduction du boni était une opération blanche, le boni ayant compensé intégralement la perte de la modération d'impôt dont le ménage bénéficiait avant (voir ci-dessus). En 2018, il n'y a plus d'allocation d'éducation.

Les allocations familiales et le boni pour l'enfant de 6 ans sont accordés d'après la législation actuelle et les allocations familiales pour le petit enfant selon la législation future.

Le salaire moyen de 2018 a été estimé avec les hypothèses d'une tranche indiciaire par an et une faible augmentation réelle annuelle des salaires de 0,5%.

Tableau 16 : Relation entre prestations familiales et salaire moyen

	Salaire moyen (en EUR)	Allocations (en EUR)	Allocations en % du salaire moyen
2006	3597,86	958,31	26,6
2013	4.308,33	958,31	22,2
2018	4.997,57	591,82	11,8

Sources : IGSS, Statec ; Calculs : CSL

En raison de la non-adaptation des prestations familiales à l'indice des prix, la proportion de ces aides par rapport au salaire moyen de l'économie est déjà passée de 26,6% à 22,2%, soit une diminution de plus de 4 points sur 6 ans.

La réforme projetée des prestations familiales va aboutir à une dégradation supplémentaire encore plus forte de ces prestations, notamment en raison de l'abolition de l'allocation d'éducation, qui, rappelons-le, peut aussi être touchée par un couple dont les deux conjoints ou partenaires exercent une activité professionnelle. En raison justement des conditions de revenus prévues dans ce cas, ce seront les ménages à revenus faibles et moyens qui seront le plus durement affectés.

Rappelons en outre que l'indemnité de congé parental, qui est une prestation accordée aux parents qui ont un contrat de travail, n'a plus été adaptée non plus depuis la cessation de l'indexation automatique des prestations familiales en 2006. L'indemnité pour un congé à plein temps est passée ainsi de 52% du salaire moyen en 2000 à 42% en 2012.

Or, si la politique vise à favoriser l'insertion des parents dans le travail, il serait hautement temps d'augmenter l'indemnité de congé parental.

Dans la simulation qui suit, nous avons inclus dans nos calculs non seulement l'impact de la diminution des prestations familiales pour les familles avec 2 enfants et plus, mais aussi la diminution du revenu due à la contribution pour la caisse nationale des prestations familiales de 0,5%.

En raison de l'impact cumulatif de ces mesures, tous les ménages voient leur revenu disponible diminuer. Toutefois, l'impact en proportion du revenu est loin d'être égal. A revenu donné, les ménages avec plus d'enfants sont défavorisés et à nombre d'enfants donné, plus le revenu est bas, plus la perte proportionnelle est élevée.

Tableau 17 : Diminution du salaire brut par la contribution pour la CNPF et la réforme des allocations familiales

	Salaire social minimum (SSM)	2 SSM	Salaire moyen	2 salaires moyens
1 enfant	-0,04%	-0,02%	-0,02%	-0,01%
2 enfants	-3,41%	-1,96%	-1,80%	-1,15%
3 enfants	-11,08%	-5,79%	-5,22%	-2,86%

Sources : IGSS, Statec ; Projet de budget 2015 ; Calculs : CSL

SSM = 1.921,03 EUR ; salaire moyen brut mensualisé (2013) =4.308,33 EUR

Finalement, nous avons également inclus l'allocation d'éducation dans nos exemples de calcul. Pour ce faire, nous avons, à l'instar des allocations familiales et de l'allocation de rentrée scolaire, calculé le total de l'allocation d'éducation dans chaque configuration (2 ans pour un enfant, 4 ans pour les deux enfants et 8 ans pour les trois enfants), et divisé par 18 et ensuite par 12 pour avoir l'impact mensuel moyen.

Comme on peut le constater dans le tableau qui suit, l'inclusion de l'abolition de l'allocation d'éducation augmente considérablement l'impact sur le salaire des ménages avec 1 et 2 enfants, tandis que l'impact est dramatique pour les familles avec 3 enfants à faibles revenus.

Tableau 18 : Diminution du salaire brut par la contribution pour la CNPF, la réforme des allocations familiales, et l'allocation d'éducation

	Salaire social minimum (SSM)	2 SSM	Salaire moyen	2 salaires moyens
1 enfant	-2.8%	-1.7%	-1.5%	Revenu dépasse le plafond
2 enfants	-9.0%	-4.8%	-4.3%	Revenu dépasse le plafond
3 enfants	-33.5%	-17.0%	-15.2%	-7.9%

Sources : IGSS, Stateg ; Projet de budget 2015 ; Calculs : CSL

Economies pour l'Etat et augmentation des prestations en nature

La suppression de la modération d'impôt a créé une plus-value de recettes pour l'État, estimée à 85 millions d'euros à l'époque de l'introduction de la mesure, alors que le budget de l'Etat prévoit 217,3 millions EUR pour le boni pour enfants en 2014.

La moins-value de dépenses due à la non-adaptation indiciaire s'élevait à 16,4% à la fin de l'année 2013. Cette moins-value cumulée représentait en 2013 le montant de 430,1 millions d'euros. Un tel montant correspond à 4 % des dépenses courantes du budget de l'État pour 2013.

Il faut évidemment reconnaître que les économies dues à la non-adaptation des prestations familiales ont été compensées, partiellement et surtout uniquement pour les enfants résidents de moins de 12 ans, par une meilleure offre des structures de garde pour enfants au cours des dernières années.

Le gouvernement entend continuer dans cette voie. La preuve en est le doublement du crédit 41.4.06.30 « Alimentation du fonds pour le financement des infrastructures des établissements d'enseignement privé et des infrastructures sociofamiliales dépendant du ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse », qui passera de 35 à 70 millions d'euros.

Le gouvernement a souligné que la réforme des allocations familiales irait de pair avec des investissements importants dans le domaine de la petite enfance.

6.5.4. Incertitudes quant aux nouveautés annoncées concernant les structures d'accueil

Pour cela, le MENJE serait en train de « préparer pour la rentrée 2016/2017 un concept permettant à tous les enfants de 1 à 3 ans de profiter d'un accès généralisé et gratuit à des plages horaires qui s'orientent au rythme scolaire et qui sont destinées à promouvoir notamment leurs compétences langagières (luxembourgeois et français). »

Dans une réponse à une question parlementaire des députés Diane Adehm et Gilles Roth, le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse communique que le gouvernement n'entend pas procéder à une offre gratuite au niveau de la garde d'enfance, mais bien à l'introduction d'une éducation plurilingue destinée aux enfants de 1 à 3 ans, laquelle se situe dans la continuité des objectifs visés par l'actuelle « éducation précoce ». Les concepts pour une promotion linguistique adéquate seraient en train d'être élaborés, en collaboration avec les chercheurs de l'Université du Luxembourg.

Le Gouvernement se propose d'offrir un accès généralisé à une éducation plurilingue à partir de la rentrée scolaire 2016/2017.

Notre Chambre estime que de multiples questions sur mise en œuvre de ce nouveau concept restent ouvertes. Est-ce que toutes les structures d'accueil doivent offrir cette éducation plurilingue gratuite pour obtenir un agrément ? Est-ce qu'une différence sera faite entre établissements publics et privés ? Est-ce que le personnel qualifié sera disponible en nombre suffisant ou le gouvernement envisage-t-il de faire des économies en réduisant sa qualification, puisque la mesure n° 121 au titre du ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse vise une diminution des normes de qualification dans le cadre de l'accueil socio-éducatif, évaluée à quelques 1.200.000 euros, mesure toutefois non spécifiée dans le projet de loi sur les mesures d'économies. Une telle mesure ne peut en aucun cas être acceptée par notre chambre.

Il semble bien que le gouvernement ait lancé une idée qui peut paraître attrayante, mais sans toutefois avoir réfléchi si sa réalisation est en fin de compte possible.

Les chèques-services accueil

Le Gouvernement indique que le système des chèques-services accueil resterait en place pour les activités en dehors de ces plages horaires gratuites. Dans la réponse à la question parlementaire citée ci-dessus, le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse précise que le système Chèque Service Accueil (CSA), actuellement financé par le budget de l'État, sera quant à lui dorénavant financé par le budget de la « Zukunftskeess ».

Les chèques-services accueil (CSA) créés quelques années après le gel du niveau des prestations familiales constituent en effet l'élément-phare de la politique de favoriser des prestations en nature. **Le dispositif a été critiqué dès le début par notre chambre car il exclut d'office deux catégories d'enfants qui auparavant bénéficiaient des adaptations régulières des allocations familiales, à savoir les enfants de plus de 12 ans ainsi que les enfants des salariés non-résidents.**

Le gouvernement vient en outre de lancer l'idée d'une certaine « exportation » des chèques-services. Là encore, il semble que les réflexions ne sont pas abouties. Est-ce que les structures d'accueil dans les pays limitrophes doivent demander un agrément luxembourgeois et les enfants des frontaliers pourront-ils alors utiliser les chèques-services dans ces structures d'accueil ? Ou les frontaliers pourront-ils utiliser les chèques-services dans les structures d'accueil au Luxembourg, comme cela devrait en vérité déjà leur être permis depuis l'instauration de la prestation, a fortiori s'ils recourent aux prestataires de services sur le territoire luxembourgeois ? Est-ce que toutes ces structures ont les capacités d'accueillir ces enfants avec du personnel qualifié en suffisance ?

Des discriminations indirectes peuvent apparaître dès lors que les enfants des salariés non résidents atteignent l'âge de l'obligation scolaire dans leur pays de résidence et qu'ils doivent fréquenter l'école dans leur pays de résidence. Qu'est-ce qu'il est alors de l'utilisation des chèques services dans le cadre de la restauration scolaire et des maisons relais en dehors des heures de cours ?

En dehors de la discrimination actuelle des enfants des salariés non résidents et de l'exclusion des enfants résidents de plus de 12 ans, le dispositif des chèques-services accueil s'est caractérisé par une certaine « progressivité », c'est-à-dire que les ménages à faible revenu pouvaient en profiter plus que les ménages à revenu élevé.

Or, dès le départ, cette progressivité était imparfaite : si elle était certes réelle pour les ménages à faible revenu, elle n'était toutefois pas très favorable pour les ménages à revenu moyen qui en profitaient seulement de la même manière que les ménages à revenu élevé. **Cette caractéristique a été renforcée au fil des années au détriment des classes moyennes dans le cadre des mesures d'assainissement budgétaire décidées.**

Pour de nombreux enfants, les chèques-service accueil ne constituent donc aucunement une compensation pour la désindexation des prestations familiales.

De plus, uniquement la moitié de la population éligible utilise le chèque-service. Parmi les détenteurs d'une carte CSA, ce sont à peine deux tiers des enfants qui y ont un accès effectif. **Au vu des places effectivement disponibles, il existe une liste d'attente, ce qui fait que le droit au chèque service est un droit en partie théorique.**

D'où la nécessité de poursuivre, voire d'accélérer l'offre de structures de garde pour enfants et d'éviter de créer de nouvelles distorsions et discriminations indirectes au niveau de l'offre par des décisions précipitées.

6.5.5. Conclusion pour le volet familial

Notre chambre note que les transferts sociaux à la famille ont constitué depuis leur création un élément important de la politique de redistribution. Le fait qu'un mariage sur deux connaît l'échec ne saurait être invoqué pour mettre en question le soutien aux familles, car il importe de ne pas confondre dans ce débat la notion de famille, qui se modernise en adoptant de nouvelles formes, avec celle du mariage.

Le gouvernement entend abolir l'allocation de maternité et l'allocation d'éducation. Il est vrai que l'importance de l'allocation de maternité, qui ne représente que 0,3% des prestations familiales, diminue au cours des années. Par contre, l'allocation d'éducation, dont le montant total s'élève à 6,4% des prestations familiales, ne revient pas seulement aux ménages dont un des parents renonce à l'activité professionnelle, mais 1/5^e à 1/4 des bénéficiaires sont des ménages biactifs. Cette proportion ne diminue d'ailleurs pas au cours du temps.

La CSL rappelle que la diminution en valeur réelle de certaines prestations comme les allocations familiales ou l'indemnité de congé parental a déjà eu un impact négatif sur la composition du revenu des ménages. En effet, depuis le gel des prestations, 7 tranches indiciaires ont été appliquées, de sorte que la perte annuelle en valeur réelle des allocations familiales (y compris l'allocation de rentrée scolaire) pour une famille de 2 parents et 2 enfants âgés de 8 et 13 ans respectivement s'élève déjà à presque 1.230 euros ou 19%.

La réforme annoncée des allocations familiales aura un impact négatif supplémentaire sur les revenus des ménages. Si les familles avec un enfant ne sont pas lésées par la réforme, la diminution des allocations sera en moyenne de 9% pour les familles avec 2 enfants et de 21% pour les familles avec 3 enfants. L'abolition de la modulation en fonction du nombre des enfants aura donc un impact indéniable et fort sur le revenu de ces familles.

Si l'on considère également la diminution du revenu due à la contribution de 0,5% pour la caisse d' « avenir », tous les ménages voient leur revenu disponible diminuer, mais pas de manière uniforme. A revenu donné, les ménages avec plus d'enfants sont défavorisés et à nombre d'enfants donné, plus le revenu est bas, plus la perte relative est élevée. Si nous évaluons également l'abolition de l'allocation d'éducation, l'impact sur le salaire des ménages avec 1 et 2 enfants est considérablement augmenté (jusqu'à -9%), tandis que l'impact est dramatique pour les familles avec 3 enfants à faibles revenus (-33%).

Or, bien que les prestations en nature aient augmenté au cours des dernières années, elles ne parviennent pas toujours à compenser la réduction des prestations en espèces. La CSL déplore qu'on soit encore loin d'une offre étendue et abordable de structures de garde pour tous les enfants. D'ailleurs, le gouvernement avoue qu'il n'entend pas procéder à une offre gratuite au niveau de la garde d'enfance, mais uniquement à l'introduction d'une éducation plurilingue destinée aux enfants de 1 à 3 ans.

6.6. Mesures concernant le FNS et le RMG : des dégradations pour les personnes vulnérables (mesures D6, D7, D8 et D9)

6.6.1. Le service de contrôle du FNS (mesure D6)

Dans l'exposé des motifs du projet de loi, le gouvernement argue que « le Fonds national de solidarité (FNS) se voit de plus en plus exposé à des situations irrégulières où les bénéficiaires ne respectent plus les conditions d'octroi, que ce soit au niveau de leur situation familiale (composition de ménage) ou de résidence effective au pays ou au lieu de domiciliation. À cet effet, un service «répressions des fraudes» a été mis en place. Au fil des années, ce service s'est adjoint la collaboration de la Police grand-ducale pour effectuer certaines enquêtes plus difficiles et qui ont notamment souvent trait à la problématique des domiciliations non régulières ».

Or, le projet de loi vise un renforcement de personnel dans le but de mener un examen plus détaillé des demandes antérieures à l'octroi de la prestation pour, dit-il, remédier aux situations irrégulières et diminuer le volume des trop-payés. Le projet vient modifier l'article 17 de la loi modifiée du 30 juillet 1960 concernant la création d'un Fonds national de solidarité. Il prévoit l'attribution du titre d'officier de police judiciaire aux agents de contrôle du FNS qui pourront ainsi saisir, sans intermédiaire, le Parquet des affaires les plus graves et pour lesquels le Fonds estime opportun de porter plainte. Les agents de contrôle du FNS constateront les infractions par des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire. Ils devront suivre une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales idoines. Le programme et la durée de la formation ainsi que les modalités de contrôle des connaissances seront arrêtés par règlement grand-ducal.

Si la CSL ne nie pas les tentatives d'abus qui peuvent exister de la part de quelques individus, elle constate que le durcissement apporté par le projet de loi ressemble à une mesure de défiance à l'encontre de l'ensemble des potentiels bénéficiaires du FNS. En outre, le titre d'officier de police judiciaire est habituellement accordé à des membres des forces de l'ordre. Cela pourrait créer un précédent pour accorder ce titre à d'autres fonctionnaires qui ne sont pas membres des forces de l'ordre. Ce glissement est dangereux, d'autant que le projet de loi prévoit simplement que les agents de contrôle devront suivre une formation professionnelle spéciale en laissant le soin à un arrêt grand-ducal d'en arrêter le programme, la durée ainsi que les modalités de contrôle des connaissances. Le projet de loi aurait, pour le moins, dû apporter plus de précisions concernant cette formation, notamment quant aux contours précis de son contenu et au niveau exigé de connaissances pour pouvoir bénéficier du titre d'officier de police judiciaire.

La CSL estime que la réponse apportée par le projet de loi est tout simplement disproportionnée. Les contrôles actuels devraient permettre de détecter les fraudes et, au besoin, un renforcement des effectifs, dans le cadre actuel de la législation, pourrait apporter une réponse proportionnée à des éventuels abus de certains demandeurs.

L'annexe du projet de budget prévoit déjà une économie annuelle de plus de 5 millions d'euros entre 2015 et 2018. Il est déconcertant de pouvoir prévoir une telle somme à l'avance alors qu'il s'agit simplement, soi-disant, d'un renforcement des contrôles. Dès lors, la CSL se demande comment il est possible de prévoir une telle somme a priori. Le chiffrage précis des montants¹¹ indique que l'on a prévu de faire, quoiqu'il arrive, des économies sur le dos des bénéficiaires et que l'on a trouvé ensuite le prétexte d'un contrôle plus strict de l'octroi pour pouvoir justifier la mesure. Cette distorsion des faits est intolérable.

¹¹ 5,052 millions en 2015; 5,178 millions en 2016; 5,308 millions en 2017; 5,441 millions en 2018

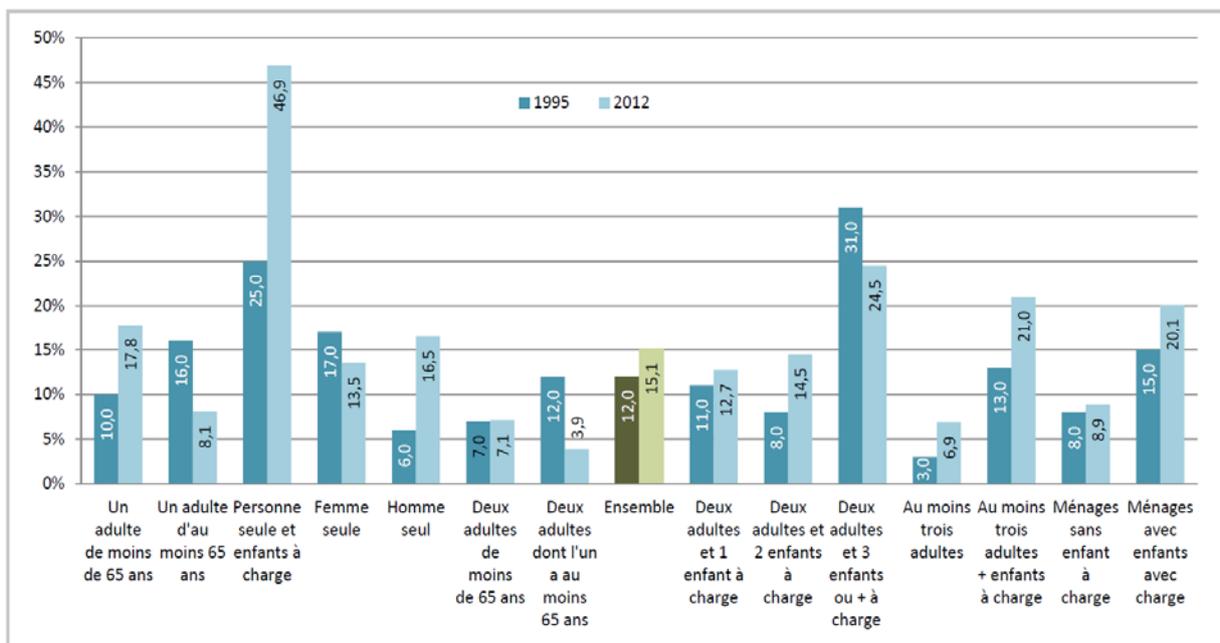
6.6.2. Limitation de l'intervention du FNS en matière de pensions alimentaires (mesure D7)

Le projet de loi modifie l'article 7 de la loi modifiée du 26 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le FNS. Il propose ainsi de fixer l'intervention maximale du FNS en matière de pensions alimentaires aux montants prévus par la loi sur le revenu minimum garanti (RMG). Le gouvernement voit dans cette mesure un avantage pour le FNS qui ne devra plus, en lieu et place d'un débiteur, intervenir par voie d'un avocat pour solliciter une révision de la pension alimentaire jugée trop élevée. Les frais de contentieux pourront ainsi être limités.

Le texte de modification stipule que «les termes à échoir et, le cas échéant, ceux qui sont échus à compter du sixième mois ayant précédé la date du dépôt de la demande ne peuvent pas dépasser les limites prévues par la législation portant sur le droit à un revenu minimum garanti». Une formulation plus explicite, chiffrée, quant aux limites serait préférable. En effet, la formulation retenue par le projet indique-t-elle, par exemple, que la limite de l'intervention du FNS est égale à 1.348,18 € par mois (indice 775,17) ou d'autres montants sont-ils également prévus?

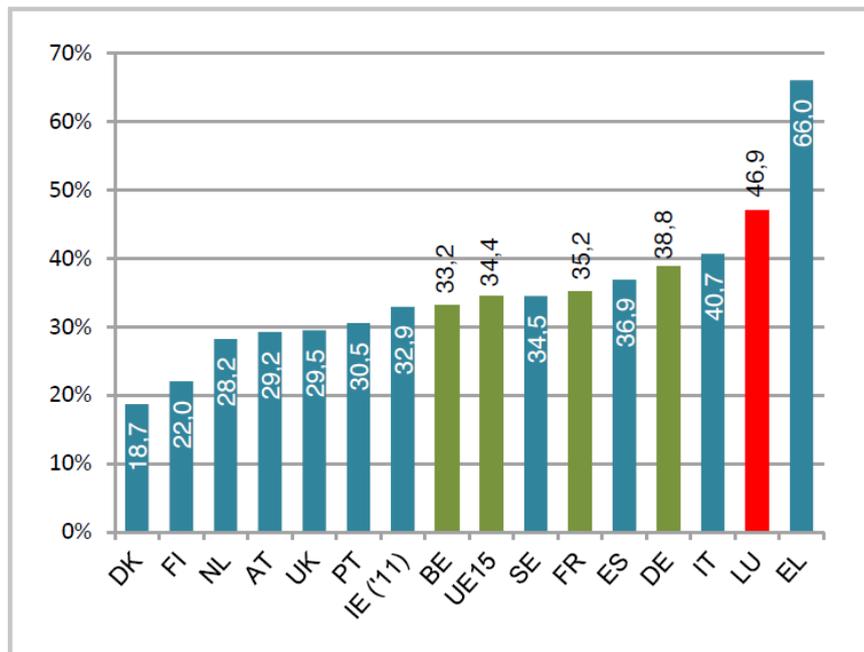
En tout état de cause, la CSL juge qu'une limitation trop stricte de l'intervention du FNS est inacceptable. Ceci risquerait de précariser davantage la situation de nombreuses familles, notamment les familles monoparentales qui sont précisément surreprésentées parmi les ménages se trouvant en situation de pauvreté. Eurostat nous enseigne qu'au Luxembourg, le taux de pauvreté des ménages composés de parents isolés est passé de 25% en 1995 à 46,9% en 2012 (+21,9 points). En d'autres termes, alors que la pauvreté touchait au Grand-Duché une famille monoparentale sur quatre en 1995, aujourd'hui, elle en touche presque une sur deux. Il s'agit d'ailleurs de l'une des plus fortes augmentations en Europe occidentale pour cette catégorie de ménages. De fait, alors que le pays se situait nettement en dessous de la moyenne européenne en 1995, il se positionne en 2012 à l'avant dernière place, devant la Grèce.

Graphique 5 : Taux de risque de pauvreté par type de ménage (au seuil de 60% du revenu équivalent médian après transferts sociaux), Luxembourg



Source : Eurostat

Graphique 6 : Taux de risque de pauvreté, personnes seules avec enfants dépendants, 2012



Source: Eurostat; graphiques: CSL

À noter également que parmi les ménages bénéficiaires du RMG, on constate que les ménages monoparentaux sont surreprésentés puisqu'ils forment 15,86% des bénéficiaires, au 31 décembre 2012, alors même qu'ils ne représentent que 4,57% des ménages luxembourgeois.

L'annexe du projet de budget table sur une économie annuelle allant de 65 à 70 mille euros entre 2015 et 2018. Sous couvert de mesures d'économie, le gouvernement fait manifestement le mauvais choix de restreindre sa solidarité avec des personnes qui réclament tout simplement leur dû, non simplement pour eux-mêmes mais pour le bénéfice de leurs enfants.

6.6.3. Fixation d'un montant d'exonération pour succession (mesure D8)

Le projet de loi vient modifier les articles 3 et 28 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

Le texte gouvernemental étend la liste des personnes qui ne peuvent prétendre au RMG à celles qui ont omis d'avertir le Fonds endéans un mois de toute circonstance pouvant entraîner une modification de l'allocation ou ont fait une déclaration incomplète ou inexacte.

Le projet propose également de ramener le montant exonéré dans le cadre d'une succession directe ou celle revenant au conjoint survivant à 50.000 €, montant fixe non soumis à l'indice. Actuellement, le montant exonéré s'élève à 230.589,82 € et est soumis à l'indice. L'exposé des motifs du projet indique que « si la succession comprend un bien immobilier, le FNS doit souvent recourir à des expertises pour vérifier si la valeur de l'immeuble dépasse le montant actuel précité ». Le gouvernement avance qu'un montant moins élevé éviterait ces situations, ainsi que les frais supplémentaires y liés, et rapporterait davantage de recettes pour l'État. En effet, selon lui, « les frais de telles expertises peuvent être nettement supérieurs aux sommes recouvrées peu à peu dans le cadre des trop-payés ».

Concernant cette réduction du montant d'exonération ainsi que sa non-soumission à l'indice, notre Chambre ne peut que contester ce choix qui n'a d'autres buts que de réaliser des économies.

Elle demande instamment que le montant d'exonération ne soit pas réduit et reste soumis à l'indice.

Si le montant actuel de 230.000 euros permet encore d'exonérer dans une certaine mesure une petite maison unifamiliale, le montant de 50.000 euros semble ridicule au vu du prix des immeubles au Luxembourg.

Sans vouloir comparer deux choses a priori différentes, il convient néanmoins de constater que si l'imposition des successions en ligne directe semble constituer un tabou, le gouvernement a moins de scrupules pour introduire des mesures similaires en matière de restitution du revenu minimum garanti par les plus démunis ! Quelle sélectivité sociale encore !

D'ailleurs, il semble que de nombreux ménages hésitent à demander le RMG soit par peur d'être stigmatisés socialement, soit par crainte de devoir rembourser les montants perçus si leur situation s'améliore dans le futur ou de contraindre leurs héritiers à reverser, éventuellement, des sommes importantes après le décès du bénéficiaire. De cela, il découle que les mesures plus restrictives proposées par le gouvernement risquent d'augmenter le nombre de personnes qui n'oseront pas faire la démarche de demander le RMG, alors qu'elles pourraient en théorie en bénéficier.

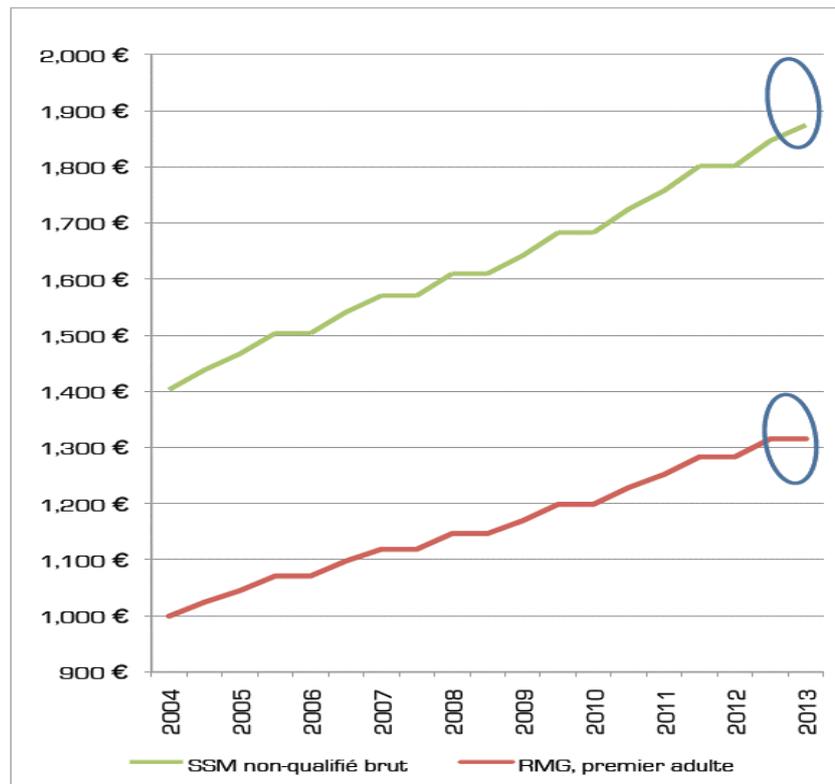
Finalement, la CSL estime que le délai d'un mois est trop court et devrait s'étendre, au moins, à deux mois. En outre, la loi devrait préciser que la personne doit se voir notifier de manière exhaustive, par l'organisme compétent, les circonstances pouvant entraîner une modification de l'allocation.

6.6.4. Nécessité d'adapter régulièrement les montants du RMG à l'évolution des salaires

En dehors des mesures prévues par le gouvernement, la CSL conteste le non-ajustement récent des montants du RMG. En effet, le 1^{er} janvier 2013, le montant même du RMG n'a pas été ajusté à l'évolution des salaires réels, ce qui s'est traduit par une perte nette pour les bénéficiaires.

Comme l'avait déjà souligné le *Socionews* de la CSL du 27 février 2013, en règle générale, le gouvernement procède tous les deux ans à un relèvement du salaire social minimum (SSM) et du RMG. L'objectif de cette mesure consiste à répercuter l'évolution des salaires réels sur ces prestations. Ainsi, le 1^{er} janvier 2013, le SSM a été augmenté de 1,5%. Le SSM non qualifié s'élevait dès lors à 1.874,19 € et le SSM qualifié à 2.249,03 €. Or, pour la première fois, le gouvernement n'a pas ajusté le RMG, ni le revenu pour personnes gravement handicapées. Jusqu'à récemment, le SSM et le RMG ont évolué selon les mêmes proportions et ce n'est qu'en 2013 que le SSM a connu une hausse tandis que le RMG n'en a connu aucune. Cette non-adaptation risque de pousser davantage les quelque 20.000 bénéficiaires du RMG sous le seuil de pauvreté.

Graphique 7 : Évolutions du SSM et du RMG



Source : CSL

Le RMG représente un soutien financier et social pour les personnes et ménages dont les revenus n'atteignent pas un certain seuil, considéré comme minimum vital. Son rôle primaire est donc de lutter contre l'exclusion sociale, en assurant des moyens suffisants d'existence et des mesures d'insertion professionnelle et sociale. Le RMG peut soit consister en une indemnité d'insertion, soit en une allocation complémentaire. Il est également possible, selon la composition de la communauté domestique, de combiner les deux prestations.

Au 31 mars 2012, le SSM non qualifié et qualifié étaient octroyés à 15,7% des salariés (hors fonctionnaires) ce qui équivaut à 52.074 personnes. Cette population est composée de 39,5% de salariés qualifiés et de 60,5% de non-qualifiés. En décembre 2011, 9.939 ménages, soit 19.433 personnes (dont 10.311 femmes et 9.122 hommes), étaient bénéficiaires du RMG. Sur ce total, 2.060 personnes, soit 10,60%, ont bénéficié d'une allocation complémentaire tout en occupant un poste de travail.

Pour illustrer l'impact de cette non-adaptation, considérons un ménage composé de deux adultes et deux enfants. Sachant que le RMG s'élevait au 1^{er} janvier 2013 à 1.315,31 € pour la première personne de la communauté domestique, le montant pour le deuxième adulte à 657,66 € et le supplément par enfant à 119,57 € le ménage considéré dispose d'un revenu minimum de 2.212,10 €. Supposons également qu'un des adultes travaille et touche un salaire mensuel égal au SSM s'élevant à 1.874,19 € bruts.

Pour calculer l'allocation complémentaire au 1^{er} janvier 2013, ce salaire est d'abord diminué de 30% du revenu minimum ($2.212,10 \times 0,30 = 663,63$) ce qui donne $1.874,19 € - 663,63 € = 1.210,56 €$. Ainsi, l'allocation complémentaire s'élève, au 1^{er} janvier 2013, à $2.212,10 € - 1.210,56 € = 1.001,54 €$ bruts, soit, après déduction des cotisations pour l'assurance maladie et de la

contribution dépendance, 963,53 € nets. Lorsqu'on ajoute le montant de cette allocation au SSM net, qui équivaut, au 1^{er} janvier 2013, à 1.647,41 €, le ménage en question dispose d'un revenu disponible net de 2.610,94 €. Or, avant le 1^{er} janvier 2013, ce montant s'élevait à 2.612,96 €. La diminution de 2,02 € est la conséquence directe de la non-adaptation du RMG. En effet, lorsque le SSM connaît un relèvement tandis que le RMG reste constant, le montant de l'allocation complémentaire diminue, ce qui a pour conséquence que le revenu disponible brut ne varie pas. Au premier abord, on pourrait donc croire que les bénéficiaires du RMG n'enregistrent pas de perte. Pourtant, comme on vient de le montrer, le revenu disponible net diminue puisqu'en cas d'augmentation du SSM, les ménages doivent payer des cotisations sur cette dernière.

La stagnation, voire la diminution, du revenu disponible ne s'observe pas lorsque le SSM et le RMG augmentent en même temps et dans les mêmes proportions, comme c'était le cas jusqu'à récemment. En effet, en 2011 par exemple, on peut constater que l'allocation complémentaire ainsi que le revenu disponible net avaient augmenté, respectivement, de 17,48 et 44,54 unités. Le tableau suivant montre que si en 2013, le gouvernement avait procédé à un relèvement du RMG, les bénéficiaires du RMG n'auraient pas connu une perte de 2,02 € de leur revenu disponible net, mais une augmentation de 39,20 € de celui-ci. De plus, le montant de l'allocation complémentaire s'élèverait à 1.004,75 € soit une hausse de 14,87 € par rapport à la période précédant le relèvement de 1,5% du SSM.

Au lieu d'avoir tous les deux ans un revenu disponible net plus élevé, les ménages bénéficiaires du RMG sont, depuis janvier 2013, confrontés à une diminution de celui-ci. Même si la perte de 2,02 € semble négligeable, il ne faut pas oublier que les relèvements du SSM et du RMG sont effectués dans l'objectif d'ajuster ces prestations à l'évolution du salaire moyen. La non-adaptation du RMG peut donc avoir des conséquences majeures en termes de revenu pour les personnes et ménages qui en bénéficient. Elle risque de les marginaliser encore plus en les poussant encore davantage sous le seuil de pauvreté.

Tableau 19 : Effets du non-ajustement du RMG en 2013

	Hausse de 1,5% du SSM et maintien du RMG	Hausse de 1,5% du SSM et du RMG
Allocation complémentaire (AC)	963,53	1004,75
Variation AC	-26,35	14,87
Revenu disponible (RD)	2.610,94	2.652,16
Variation RD	-2,02	39,20

Calculs: CSL

Notre Chambre insiste donc pour que le RMG bénéficie également de l'ajustement à l'évolution des salaires réels et que les précédents non-ajustements soient rattrapés.

¹² SSM brut (1.874,19) – 8% assurance pension (149,94) – 3,05% assurance maladie (57,16) = 1.667,09 €. Sachant que les impôts pour un tel ménage sont égaux à zéro et que 1,4% doivent être déduits pour l'assurance dépendance ce qui équivaut à 19,68 € (après abattement de ¼ du SSM, soit 468,55 euros), le SSM net s'élève à 1.647,41 €. Par ailleurs, avant le 1^{er} janvier 2011, le taux d'assurance maladie équivalait à 2,95%. Depuis, il s'est établi à 3,05%.

¹³ Nous négligeons ici les allocations familiales.

6.6.5. Donations aux FNS (mesure D9)

Le texte soumis pour avis propose de compléter l'article 15 de la loi du 30 avril 2004 autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix des prestations fournies dans le cadre de l'accueil aux personnes admises dans un centre intégré pour personnes âgées, une maison de soins ou un autre établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit, à l'instar du texte applicable pour le RMG, par un ajout prévoyant que les donations sont aussi à considérer lorsque la donation a été faite après l'âge de 50 ans accomplis. Selon le gouvernement, « maintenir le texte actuel pourrait inciter une personne à céder son bien immobilier au préalable en faveur d'autres personnes, tout en gardant un droit d'habitation, et le FNS ne pourrait plus agir contre le donataire. De plus, dans cette hypothèse, une inscription hypothécaire pour la garantie d'une restitution n'est plus possible ».

Par ailleurs, le projet de loi ajoute que le FNS ne ferait valoir aucune demande en restitution pour une première tranche de l'actif de la succession fixée, non plus à 2.500 €, mais à 1.700 €, montant qui devient en outre fixe, donc non soumis à l'indice.

La CSL conteste la réduction du montant de la première tranche ainsi que sa non-soumission à l'indice. Cette mesure de pure économie n'apportera aucun bénéfice social.

Par ailleurs, de manière générale, notre Chambre déplore le sentiment de défiance qu'affiche le gouvernement à l'égard de ses citoyens, considérés comme des resquilleurs en puissance. Ce projet de loi, teinté d'austérité, a le goût d'une mesure punitive générale pour les salariés, alors que ces derniers ne sont pas les responsables de la crise mais en sont les premières victimes.

6.6.6. Conclusion pour le volet RMG

Notre Chambre trouve inadmissible la façon de procéder du gouvernement concernant ce volet de mesures, d'autant plus qu'une réforme globale du revenu minimum garanti est annoncée depuis un certain temps.

Sans débat et sans concept, si ce n'est celui d'épargner sur le dos des plus vulnérables, et en dehors d'une réforme globale, le gouvernement procède ici à des dégradations ponctuelles, mais sensibles, qui aggravent encore la situation de ménages en situation difficile.

La CSL incite le gouvernement à supprimer les mesures prévues et de procéder à un ajustement des montants du RMG comprenant l'ajustement supprimé au 1^{er} janvier 2013.

6.7. Institution d'un fonds souverain (mesure D13 du paquet d'épargne)

Le gouvernement propose d'instituer un fonds souverain luxembourgeois d'épargne intergénérationnelle sous forme d'un établissement public, dénommé « Fonds souverain intergénérationnel du Luxembourg ».

Le Luxembourg a-t-il le profil et les capacités pour soutenir un Fonds souverain ?

Malgré le fait que des fonds de ce type sont bien connus et implantés sur la place luxembourgeoise (18 des plus importants fonds souverains au monde sont présents au Luxembourg), aucun fonds souverain luxembourgeois n'a encore été créé, à l'étonnement des auteurs du projet.

La CSL tient à souligner d'emblée que, comme les auteurs eux-mêmes le précisent pourtant, les fonds souverains sont l'apanage de certains pays gros exportateurs de produits de base (à l'instar de la Norvège citée en exemple) qui cherchent à investir les surplus de leurs revenus d'exportation.

La question qui se pose inmanquablement est alors la suivante : quelle matière première, hormis ses flux financiers, le Luxembourg possède-t-il qui lui permettrait d'amonceler des excédents commerciaux dont il conviendrait de maximiser la rentabilité ? Une grenouille peut-elle devenir un bœuf ?, se demandait déjà Jean de la Fontaine.

Poser la question c'est y répondre. Le Luxembourg serait d'ailleurs d'autant moins armé aujourd'hui pour créer un fonds souverain que le gouvernement lui-même, au même titre que le précédent, affirme que les beaux jours des excédents budgétaires luxembourgeois sont derrière nous¹⁴. À moins bien sûr que ces excédents budgétaires soient tout de même réalisés à l'avenir non plus grâce aux retombées d'une conjoncture pour le moins dynamique, mais par le dévouement et l'abnégation budgétaire, pour l'heure injustifiés, des générations actuelles en faveur des générations futures.

Par conséquent, sans totalement rejeter l'utilité de rentabiliser certaines recettes extraordinaires à l'image de ce que réalise le Fonds de compensation, la CSL accueille cette idée d'un Fonds souverain, largement défendue par des organisations patronales, de manière pour le moins circonspecte.

Des modalités de mise en place et de recours vagues

Le gouvernement entend affecter au futur Fonds souverain luxembourgeois des recettes non récurrentes, dont notamment une partie des revenus de la TVA sur le commerce électronique (en voie d'épuisement) ainsi que des accises sur les carburants. L'objectif est de constituer ainsi une épargne de 50 millions d'euros par an.

Schéma 1 : Fonds souverain intergénérationnel du Luxembourg :

Fonds souverain intergénérationnel du Luxembourg :

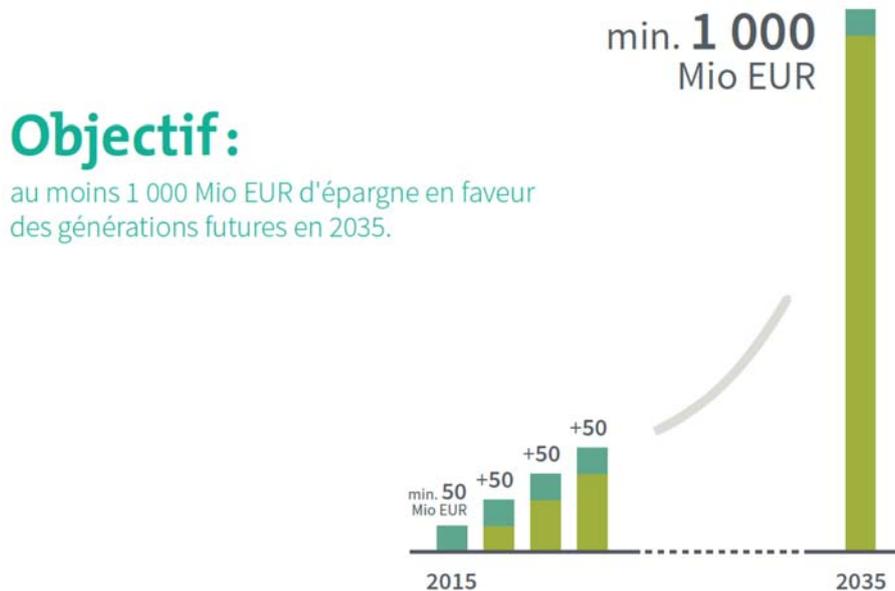


Source : budget.public.lu

Au bout de quelques années, selon les auteurs du projet, le Fonds souverain aura ainsi atteint une masse critique lui permettant d'investir utilement sur les marchés internationaux. Au bout d'une période de « locking » de 20 ans, ou encore lorsque les moyens à disposition du Fonds auront atteint le milliard d'euros, 50% des revenus dégagés par le fonds pourront être reversés à l'État, qui pourra alors en disposer librement, selon les besoins du moment.

¹⁴ « Dat ass eng nei Realitéit, mat där mer musse léieren ëmzegoen. Mir däerfen eis net drop verloossen, dass alles iergendwann rëm eng Kéier sou gëtt, wéi et mol war. Dat wäert net geschéien. D'Zäiten änneren sech. » Discours du ministre des Finances lors de la présentation du projet de budget 2015.

Graphique 8 : Objectif financier du fonds souverain



Source : budget. public. lu

Les modalités de recours à cette réserve sont pour le moment relativement floues.

Pour respecter la loi qui instituera le Fonds souverain, 25 millions d'euros devront provenir de la branche e-commerce et 25 millions des accises, sous réserves d'autres recettes supplémentaires non récurrentes qui pourraient approvisionner le Fonds, le cas échéant.

La CSL souhaiterait d'abord savoir si ces 25 millions provenant de la TVA sur le commerce électronique représentent bien ici la part de TVA provenant de la consommation de produits par voie électronique par les ménages résidant au Luxembourg.

Comment en effet respecter la loi si tel n'est pas le cas ? Le gouvernement a tout de même fait savoir que s'il augmentait son taux de TVA, c'était pour compenser les pertes sur le e-commerce qui seront totales à partir de 2019. À ce moment, seule la TVA provenant de la consommation des ménages résidents devrait être enregistrée dans les comptes publics.

Notons aussi que le carcan budgétaire européen est déjà suffisamment serré pour éviter de se fixer de nouvelles contraintes supplémentaires qui auront force de loi. Dégager et fournir aux jeunes ces recettes supplémentaires par l'épargne des anciens peu importe la situation des finances publiques (année excédentaire ou déficitaire) forcera, lors des années déficitaires, à recourir davantage à l'emprunt d'État pour couvrir le besoin de financement et pèsera donc sur la dette publique. Pour les années excédentaires, elles réduiront d'autant la capacité de financement effective, ce qui, selon les marges tenues en la matière, pourrait aussi se répercuter sur le solde structurel et, par ricochet, sur la trajectoire d'ajustement vers l'objectif de moyen terme (OMT).

Ensuite, la question se pose de la destination de cette épargne que pourra mobiliser le gouvernement au nom des générations futures, qui seront donc devenues les générations présentes en 2035.

Le projet énonce que les revenus financiers des placements effectués par le Fonds seront utilisés « *sous certaines conditions et dans certaines limites* » [article 5(1)], dont la teneur n'est, pour le moins, pas limpide.

S'agit-il des conditions et limites relatives au locking des avoirs du Fonds et au recours à la moitié des revenus financiers ? Ou à la destination des fonds ?

Ainsi, la somme [le stock] bloquée pour 20 ans ou jusqu'au milliard d'euros le restera-t-elle au-delà de ce montant ou de cette période pour préserver la masse critique suffisante pour investir sur les marchés internationaux ? jusqu'à l'extinction de notre étoile solaire ? L'exposé de ce projet nous informe en effet que ce sont les revenus financiers (les flux) et non les stocks qui seront mobilisables à concurrence de 50%.

À quoi serviront ces revenus ? Les dépenses de fonctionnement seront-elles éligibles ? Ou faudra-t-il que le gouvernement s'applique à dépenser cette recette financière intergénérationnelle en faveur des générations postérieures aux générations futures (qui seront alors les générations présentes) pour maintenir cohérent les objectifs du Fonds, par exemple dans de nouvelles écoles ou l'amélioration des infrastructures ? Si oui, en quoi la dépense du futur sera-t-elle différente de la dépense d'infrastructure et d'équipement actuellement réalisée par le biais des fonds spéciaux, particulièrement par les fonds dits « d'investissements » ?

Un déficit de l'État généré par un investissement massif aussi au nom des générations futures

La CSL souhaite rappeler, comme notamment lors de son dernier avis budgétaire, que, par l'investissement que les présentes générations de contribuables consentent, elles investissent en toute logique à la fois pour le présent et pour l'avenir. Et c'est précisément parce que les investissements d'aujourd'hui doivent aussi se répercuter sur le bien-être des générations de demain que l'emprunt et la dette publique sont nécessaires pour que la charge de ces opérations soit également répartie entre toutes les générations qui profitent des dépenses productives consenties à un moment donné.

À qui viendrait-il à l'esprit de reprocher aux bons parents de famille d'emprunter 300.000 euros sur 30 ans pour financer l'achat d'un logement dont profitera la génération familiale suivante, même si cet emprunt représente une charge financière largement supérieure à ce que ces parents gagnent en un an ? On peut d'autant moins contester cette approche dans le chef de l'État que celui-ci n'est pas un ménage et qu'à la différence du second, le premier fixe ses revenus comme il l'entend.

Ne pas accepter cette logique de partage intergénérationnel revient à contraindre les contribuables actuels à financer seuls la charge des investissements destinés à plusieurs générations. Et c'est exactement ce à quoi pousse la norme budgétaire européenne renforcée (excédent structurel pour le Luxembourg) : le Luxembourg doit choisir soit de désinvestir (non sans répercussions sur la croissance effective et potentielle et le niveau de vie des générations à venir), soit, comme cela devient de plus en plus évident de projet budgétaire en projet budgétaire, de serrer davantage la vis de son compte courant où la part des transferts¹⁵ sociaux est évidemment d'importance primordiale dans un État social.

Cette situation imposerait par conséquent que l'on soit plus sélectif dans le choix des investissements collectifs, si ceux-ci doivent pénaliser les générations actuelles du fait de coupes claires dans les budgets sociaux, instaurant là, en quelque sorte, une discrimination intergénérationnelle à rebours.

¹⁵ Et non des dépenses sociales comme on l'entend trop souvent : il s'agit bien d'un transfert essentiellement des ménages vers exclusivement les ménages (cf. également avis de la CSL sur le projet de budget 2015 sur ce sujet).

Un patrimoine net comme cadeau aux générations futures

D'ailleurs, il est notable que la dette luxembourgeoise (grevée en grande partie par le soutien apporté au secteur bancaire) est en réalité de courte durée en moyenne et, théoriquement, remboursable avant l'échéance fixée dans le cadre du Fonds souverain¹⁶.

En outre, comme clairement indiqué par ailleurs dans l'avis de la Chambre des salariés sur le projet de budget 2015, la dette publique que le Premier ministre et le ministre des Finances craignent tant serait, le cas échéant, transmise aux générations futures avec un patrimoine financier supérieur à la dette publique ; pour le moment, l'endettement luxembourgeois représente en vérité un cadeau pour l'avenir (net d'impôts en ligne directe) et non des moindres !

Ainsi la banque suisse Julius Bär a-t-elle souligné en octobre 2014 dans son rapport sur la richesse que le niveau moyen de richesse par adulte du Grand-Duché (répétons-le richesse moyenne relativement inégalement répartie) est le plus élevé d'Europe (432.200 euros), devant celui de la Suisse (394.600 euros) et nettement supérieur au niveau de richesse européen moyen par adulte qui s'élève à 167.100 euros.

Le critère européen de la dette publique brute est donc largement inapproprié en ce qu'il ignore les avoirs financiers des Administrations publiques, sans même parler des actifs non financiers (patrimoine national).

Quelle plus-value par rapport aux fonds spéciaux ?

On se souviendra en effet que le Trésor gère, par exemple, les fonds spéciaux de l'État qui ont vu leurs avoirs grossir au fil des années.

Si ceux-ci ont également été alimentés en partie par des emprunts récents qui dépassaient la mesure du déficit public dans un souci de profiter d'une embellie sur le terrain des intérêts débiteurs à des niveaux comparativement peu élevés, les excédents budgétaires sont pour le reste à la source de ces réserves.

¹⁶ Hormis un emprunt obligataire institutionnel qui court jusqu'en 2043.

Tableau 20 : Ordre décroissant des avoirs des fonds spéciaux en fin 2013 (en €)

Fonds climat et énergie	496 874 340,44
Fonds d'équipement militaire	165 245 937,39
Fonds du rail	138 475 342,10
Fonds pour la loi de garantie	100 116 259,94
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	96 005 484,72
Fonds d'investissements publics scolaires	78 928 569,54
Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales	67 265 806,14
Fonds pour l'emploi	59 156 811,88
Fonds de la dette publique	53 339 698,78
Fonds d'équipement sportif national	47 560 761,50
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	38 851 064,82
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	36 988 092,33
Fonds d'investissements publics administratifs	36 411 892,17
Fonds pour la protection de l'environnement	35 590 395,03
Fonds pour les monuments historiques	31 328 018,19
Fonds de l'Innovation	28 096 748,05
Fonds des routes	25 820 863,71
Fonds de crise	21 715 472,77
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	17 745 572,06
Fonds pour la gestion de l'eau	12 137 560,26
Fonds pour la promotion touristique	8 612 930,84
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	5 011 455,90
Fonds de la coopération au développement	4 066 341,48
Fonds de pension	2 284 805,67
Fonds spécial des eaux frontalières	905 661,98
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	644 286,10
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	376 806,58
Fonds spécial de la pêche	136 715,94
Fonds social culturel	1 956,29
Fonds communal de dotation financière	-
Fonds pour la réforme communale	-
Total de l'avoir disponible des fonds spéciaux de l'Etat:	1 609 695 652,60

Source : Projet de compte général 2013

Ces fonds spéciaux sont en grande partie constitués par des fonds d'investissements infrastructurels ou d'équipement, mais aussi de protection et de gestion de l'environnement.

Avec les différents placements de l'État, on arrive dès lors à un total de quelque 13 milliards d'euros, sans compter le Fonds de compensation (destinés exclusivement aux pensions) géré par la Sécurité sociale.

Tableau 21 : Avoirs publics (millions d'euros)

Fonds spéciaux	1.610
Actions et autres participations	11.226
Total	12.836

Source : Projet de compte général 2013 et comptes nationaux

S'y l'on corrige ces données par les engagements, la position nette des avoirs de l'Administration centrale est positive, à hauteur de près de 6 milliards d'euros.

N'y aurait-il pas déjà là une masse critique suffisante qui pourrait aussi servir dans l'intérêt des générations futures au lieu de prélever 50 millions des recettes courantes de l'État certainement tout de même utiles aux générations actuelles dans l'un ou l'autre des volets de la politique budgétaire ? Après tout, 13 milliards prudemment placés à un taux de 0,5% rapporteraient 64 millions d'intérêts créditeurs.

Qu'il soit permis un fois encore, au vu du flou artistique qui caractérise la partie du projet portant sur les objectifs du Fonds souverain et l'utilisation des recettes par lui générées, de s'interroger en quoi en la dépense par son intermédiaire sera différente de la dépense d'infrastructure et d'équipement actuelle par le biais des fonds spéciaux, particulièrement par les fonds dits « d'investissements » ?

Au fil des années, dans le parfait respect de l'esprit de Maastricht (Pacte de stabilité), les gouvernements successifs ont en effet poursuivi une politique budgétaire prudente en constituant des réserves de liquidité, notamment en cas de temps budgétaires moins fastes (« rainy day funds »).

Cette constitution de réserves par le biais des fonds spéciaux est donc censée permettre, le cas échéant, de mener une politique anticyclique pour amenuiser l'impact d'une plus faible conjoncture économique. Dans le cas contraire, ces sommes sont en réalité préservées pour amortir les besoins futurs en équipements et étaler la dépense : ils ont aussi une vocation intergénérationnelle.

Mis à part une certaine flexibilité dans les placements, la valeur ajoutée d'un Fonds souverain ne saute pas nécessairement aux yeux.

Les générations futures en matière de finances publiques : un concept flou et moins pertinent qu'en matière d'environnement

Si cette situation favorable de finances publiques équilibrées et saines que nous connaissons actuellement doit être préservée, la CSL émet de sérieux doutes sur la nécessité qui en découlerait de devoir pénaliser socialement les générations présentes. Si les générations futures doivent voir leur capital naturel, social, santé et financier préservé, cette notion ne peut néanmoins pas décemment représenter une sorte d'absolution, de monde meilleur pour les générations présentes au nom de laquelle ces dernières devraient faire pénitence.

La CSL convient de l'importance de transmettre aux générations futures un environnement préservé auquel elles ont droit et dans lequel il fera bon vivre. Néanmoins, la question intergénérationnelle en matière de finances publiques est autrement plus nuancée, a fortiori dans le présent contexte de relative sérénité en la matière.

Le Luxembourg pourrait même atteindre un taux d'endettement de 60% du PIB que l'état des finances publiques ne se serait pas nécessairement dégradé pour autant, si tant est que, en dehors de considérations macroéconomiques (croissance, inflation), il aura réussi à optimiser et rentabiliser ces emprunts à l'instar de ce qu'il fait actuellement, c'est-à-dire à gagner plus d'argent que cela ne lui en coûte d'emprunter. Reprochera-t-on à un appareil étatique qui encadre une place financière de premier plan d'être à l'image de celle-ci, dans une vision de long terme toutefois, et de réussir à faire de l'argent avec de l'argent justement en vue d'un pari sûr et d'investir dans l'avenir¹⁷ ?

Le recours à la notion de futures générations en matière de finances publiques (dont on saisit mal qui elle caractérise par ailleurs) n'est par conséquent pas aussi aisé qu'en matière d'environnement, étant donné que les engagements financiers de la présente génération sont utiles aux générations suivantes et ne constituent pas automatiquement une hypothèque sur l'avenir, alors que les engagements environnementaux et non renouvelables/restituables le sont. Cette approche ne reste toutefois valable aussi longtemps que, à l'image de la situation actuelle, les dépenses excédentaires sont destinées à des investissements productifs et non à des dépenses de fonctionnement.

Fonds souverain ? Une autre réponse possible aux questions de financement de l'Administration centrale par la flexibilisation du cadre budgétaire appliqué aux secteurs administratifs ?

Le gouvernement propose d'instituer le fonds souverain sous la forme d'un établissement public. En tant que tel, il jouira de la personnalité juridique tout en pouvant tirer avantage du label « État du Grand-Duché du Luxembourg » dans la sphère internationale.

La politique d'investissement du fonds souverain ainsi que les modalités de fonctionnement s'inspireront étroitement de celle du Fonds de compensation mis en place en 2004 pour gérer la réserve de compensation du régime général de pension.

Ainsi, il sera par exemple doté d'un comité directeur et d'un comité d'investissement et suivra une politique d'investissement prudente et socialement responsable, dans le but non pas de maximiser le rendement annuel, mais de créer une épargne intergénérationnelle. Le fonds souverain est également habilité par la loi à créer un ou plusieurs organismes de placement collectif régis par la loi du 13 février 2007 concernant les fonds d'investissement spécialisés.

Les auteurs soulignent le fait que le fonds souverain, qui investira dans le seul but de constituer une épargne solide au bénéfice des générations futures, ne fera double emploi avec aucune structure d'investissement public actuellement existante au Luxembourg : ni la SNCI qui finance les entreprises luxembourgeoises dans le but de favoriser leur développement, ni le Luxembourg Future Fund doté de 150 millions d'euros pour financer des entreprises étrangères en phase de démarrage, développement ou de croissance ou exerçant une activité innovante avec l'objectif de diversifier l'économie luxembourgeoise (et qui tous deux apportent un soutien direct à l'activité économique au Luxembourg), ni le Fonds de compensation qui a pour mission de gérer la réserve des pensions issue des cotisations des assurés (et non de fonds publics).

Si l'organisation du Fonds souverain sur le modèle éprouvé du Fonds de compensation n'appelle pas de commentaires de la part de notre Chambre (hormis la question de l'incertitude relative au nombre de membres que comptera in fine le conseil d'administration), la CSL souhaite néanmoins formuler une dernière observation générale portant sur les questions d'exécution et de gestion budgétaires que soulève l'introduction de ce Fonds.

¹⁷ Aux termes de la loi budgétaire, l'emprunt n'est autorisé que dans la mesure où il couvre les investissements. Ces dépenses en capital couvrent notamment la prise de participation dans les entreprises et institutions financières, et, de son côté, l'emprunt est comptabilisé comme recette en capital.

Les auteurs précisent certaines modalités de transferts de crédits aux pages 23* et 24* du budget¹⁸ rendant son exécution plus flexible. La CSL propose d'étendre cette réflexion de la flexibilisation du cadre budgétaire à l'ensemble des Administrations publiques.

En effet, les comptes consolidés au niveau des Administrations publiques (les seuls examinés par l'UE et qui ont de l'importance, vu les nombreux transferts interadministratifs) respectent largement les critères budgétaires européens. Les transferts de l'Administration centrale expliquent les excédents des autres secteurs administratifs (Administrations communales et Sécurité sociale), selon les particularismes de l'organisation de l'appareil public luxembourgeois (cf. point 2.1).

Néanmoins, les transferts de l'Administration centrale inquiètent, inutilement, le gouvernement ; alors que l'Administration centrale n'est déficitaire qu'à concurrence de ses investissements, le gouvernement emprunte (parfois plus que nécessaire) auprès des marchés pour financer le déficit.

Comme elle l'a recommandé plusieurs fois dans ses avis budgétaires, il conviendrait que les particularités luxembourgeoises (notamment des réserves qui ne sont pas admises comme ressources par les règles de l'UE) soient comprises et acceptées par Bruxelles.

Rien ne semble évoluer sur ce terrain. Or, cette problématique pourrait trouver une réponse au moins partielle si les transferts vers l'Administration centrale étaient davantage développés à l'avenir. Le cas échéant, il conviendrait de procéder aux aménagements législatifs nécessaires ainsi qu'aux utiles verrouillages juridiques pour éviter d'éventuelles indélégatesses financières de l'Administration centrale vis-à-vis des autres secteurs.

Nous avons vu en effet que l'Administration centrale, à côté de ses engagements financiers, dispose de larges réserves, certes parfois difficilement mobilisables à court terme. Ces avoirs sont en vérité tout particulièrement imposants lorsque l'on examine la situation des Administrations publiques dans leur ensemble.

La nouvelle flexibilité budgétaire pourrait ainsi également trouver son expression dans l'aide financière ponctuelle ou récurrente que les autres secteurs publics apporteraient à l'Administration centrale, lui épargnant ainsi l'appel aux marchés.

Plutôt que réduire les transferts vers les communes et la Sécurité sociale ou bien toucher aux paramètres législatifs actuellement en place¹⁹, pourquoi ne pas convenir que le besoin d'investissements de l'Administration centrale serait couvert par le « prêt » temporaire octroyé à la première par ces autres entités publiques excédentaires en retour aux transferts interadministratifs consentis par l'Administration centrale ?

Cette pratique ne changerait rien aux résultats consolidés au niveau des Administrations publiques examinés par l'UE, puisque, dans l'hypothèse de transferts interadministratifs, ceux-ci se neutralisent. L'option d'un « prêt » éviterait autant que faire se peut le recours aux marchés et, moyennant financement défilant la concurrence de ces mêmes marchés, on continuerait à soutenir l'État social.

Rappelons ainsi, qu'à côté de la situation bien connue du Fonds de compensation, les Administrations locales disposent d'un montant d'1,17 milliard d'euros issu de leurs excédents budgétaires cumulés depuis 1995. Où se trouve cette réserve ? Est-elle mobilisée ou placée ?

¹⁸ À l'instar de la loi budgétaire 2014, il est proposé de prolonger la flexibilité de la gestion budgétaire en autorisant : les transferts de crédit d'une section du budget des dépenses courantes à la section correspondante au budget des dépenses en capital ;
 □ les transferts de crédits d'un article à d'autres dans la même section pour l'ensemble de l'année, sans l'accord préalable du ministre des Finances.

¹⁹ Soulignons de nouveau de plusieurs traits que l'épargne de l'Administration centrale - c.-à-d. le solde après les seules opérations courantes au nombre desquelles les transferts - est largement excédentaire.

Sans doute chaque commune gère-t-elle isolément sa petite réserve, mais si les communes mutualisaient leur réserve dans un Fonds commun, apparaîtrait ainsi une capacité supplémentaire de ressources à « prêter » à l'Administration centrale.

Pourquoi, exemple parmi d'autres, le Fonds de compensation n'a-t-il pas repris à son compte la participation étatique de deux milliards dans le secteur bancaire. Ceci aurait apuré la dette de l'État d'une grosse partie de son encours et aurait permis un retour sur investissement à ce même Fonds en devenant le bénéficiaire des dividendes qui revenaient auparavant à l'Administration centrale. La participation au capital de la banque et la contrepartie de cette participation resteraient ainsi logées au sein de l'Administration publique.

Pour renforcer la souveraineté du Luxembourg, le Fonds de compensation (voire les communes qui disposent d'une autonomie financière grâce à l'impôt foncier) pourrait en outre sans doute prêter davantage à l'État ou réaliser des investissements économiques pour garantir l'avenir du pays (développement et diversification de l'économie).

Si le rendement à court terme sera sans doute plus faible sur cette fraction des fonds redirigée vers l'économie nationale que celui de titres financiers dans la production d'armes, il sera sans doute plus élevé à long terme par le biais des gains de productivité que ces opérations d'investissements pour l'avenir pourraient susciter.

6.8. Abolition du trimestre de faveur et d'une indemnité (mesure D18 du paquet d'épargne)

Le Gouvernement se propose de supprimer certains avantages qui seraient dépourvus de contrepartie objective justifiant la dépense générée en termes d'intérêt général. Le Gouvernement a en ligne de mire le régime actuel du trimestre de faveur qui permet indistinctement à tous les bénéficiaires de toucher encore pendant trois mois consécutifs au départ à la retraite, des mensualités correspondant au dernier traitement effectivement touché, et non le montant de la retraite.

Par ailleurs, l'indemnité destinée à récompenser des propositions d'économie et de rationalisation sera abrogée.

Sans vouloir entrer dans le détail de cette mesure et de son contexte, la CSL estime néanmoins qu'elle est inacceptable parce qu'il s'agit d'une décision unilatérale imposée sans négociations. Le trimestre de faveur est le résultat de négociations salariales qui se trouve dans les dispositions statutaires des fonctionnaires et employés publics ainsi que dans de nombreuses conventions collectives de travail du secteur public.

6.9. Plafonnement de l'impôt commercial communal – ICC (mesure D19 du paquet d'épargne)

Le fonds pour l'emploi est alimenté annuellement par des cotisations à charge des employeurs (taux à 0% pour le moment), des impôts de solidarité ainsi qu'une contribution à charge des communes (actuellement taux de 2% du rendement de l'ICC).

Depuis la crise bancaire et financière de 2008, le taux de chômage est passé de 4,5% en décembre 2008 à 7,2% en août 2014.

Considérant, d'une part, les efforts à consentir par l'ensemble du secteur public en faveur de la consolidation des finances publiques et, d'autre part, les besoins supplémentaires pour l'alimentation du fonds pour l'emploi, le Gouvernement propose de faire participer les communes au-delà de la contribution telle que prévue par la loi du 30 juin 1976 portant création du fonds.

Seront concernées, les communes dont le montant des rentrées d'impôt commercial par résident diminuées de leur contribution au fonds pour l'emploi dépasse trois fois la moyenne nationale. L'excédent ainsi calculé sera versé intégralement au Fonds pour l'emploi, sans pour autant pouvoir dépasser le montant global de 12 millions d'euros.

Les modalités de calcul de la contribution supplémentaire sont fixées par modification du règlement grand-ducal modifié du 20 avril 1962 réglant en matière d'IC les ventilations et la participation des communes de résidence des salariés.

La CSL salue cette mesure qui encourage les communes les plus aisées à contribuer davantage au fonds pour l'emploi.

Notre Chambre remarque en effet que le déficit de l'Administration centrale à une hauteur estimée à 1 milliard par le gouvernement (moindre selon la dernière notification des comptes), qui cherche à tout prix à le maîtriser sans que l'UE ne l'exige, correspond justement au volume des transferts aux communes.

Le gouvernement aurait par ailleurs pu réfléchir à une proposition négociée avec les communes en faveur d'une autonomie communale accrue par l'augmentation de l'impôt foncier.

Toujours est-il, si le besoin s'en fait sentir, que les quelques communes concernées par cette mesure pourront recourir à cet outil pour couvrir le manque à gagner qu'elles subiront.

Le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 20 avril 1962 réglant, en matière d'impôt commercial, les ventilations et la participation des communes de résidence des salariés n'appelle pas de commentaires de la CSL.

6.10. La politique du logement : mesures d'économies (mesures D20, D21 et D22 du paquet d'épargne) et recommandations de la CSL

6.10.1. Les mesures du projet de loi sur les mesures d'économies

Tableau 22 : Les mesures d'économies en matière de logement

		(en milliers d'euros)			
No.	Mesures	2015	2016	2017	2018
179	Abrogation de l'aide d'épargne-logement généralisée.....	7	3	3	3
180	Introduction d'un plafond de revenu à la bonification d'intérêt	42	84	126	168
181	Baisse du plafond par m2 pour le subventionnement de projets de construction d'ensembles de logements (non définitive)	1.301	2.223	2.324	2.563
182	Limitation des frais d'honoraires à 15% du coût total de réalisation	246	552	537	535
183	Utilisation d'une part du subventionnement « Pacte logement » pour le financement des projets de construction d'ensembles de logements subventionnés	5.000	5.371	4.521	2.578
Total 15/45 Ministère du Logement		6.596	8.233	7.511	5.847

Source : projet de budget 2015

Toutefois, l'article 19 du projet de loi (chapitre 15) ne prévoit que 3 modifications législatives destinées à entrer en vigueur en 2015 :

Introduction d'un plafond de revenu à la bonification d'intérêt (mesure D21)

La bonification d'intérêts est une aide en intérêts qui réduit le taux d'intérêt débiteur de 0,75% par enfant à charge. Les prêts sont pris en considération jusqu'à la somme de 175.000 euros. L'octroi d'une bonification d'intérêt n'est pas soumis aux mêmes conditions que les autres aides individuelles au logement. En effet, ni le revenu, ni la situation patrimoniale, ni la surface utile d'habitation du logement du demandeur ne sont prises en compte. Il est néanmoins exigé que le demandeur ne soit ni propriétaire, ni copropriétaire, ni usufruitier d'un deuxième logement.

Un premier projet de loi transmis pour avis à la CSL en 2010 visait déjà d'abolir cette prestation. Pour la Chambre des salariés, si cette abrogation vise une mesure d'application générale, puisque soumise à aucun critère social, qui aura par conséquent un impact certes légitime sur des ménages qui auraient pu en bénéficier jusqu'alors sans en avoir réellement besoin, elle lèsera aussi les ménages à faible revenu. Or pour cette catégorie de citoyens, aucune mesure alternative n'est prévue.

La loi n'a pas été votée, mais l'abrogation de la bonification d'intérêt figure aussi au projet de loi relative à la promotion du logement et de l'habitat durables, non voté non plus.

L'article 19, point 1° du projet de loi sur les mesures d'économies prévoit la modification des dispositions légales de la bonification d'intérêt.

L'article dispose que pour tout logement dont la date de signature de l'acte authentique d'acquisition du logement a lieu après le 31 décembre 2014, respectivement pour tout logement dont les travaux de construction ou d'amélioration ont débuté après cette date, une bonification d'intérêt peut uniquement être accordée si le ménage ne dispose pas d'un revenu imposable supérieur à 4 fois le salaire social minimum pour salariés non-qualifiés (actuellement 7.684,12 euros).

Les modalités d'exécution seront définies dans un règlement grand-ducal.

Toutefois, le commentaire relatif à l'article 19 est plus précis :

« Pourront donc bénéficier d'une bonification d'intérêt sans condition de revenu après le 31 décembre 2014 p.ex.:

- le ménage dont le logement a été acquis, construit ou amélioré avant le 1er janvier 2015 et bénéficiant déjà d'une bonification d'intérêt pourrait, le cas échéant, demander la prise en compte d'un ou de plusieurs enfants supplémentaires qui naîtront après le 31 décembre 2014;
- le ménage dont le logement a été acquis, construit ou amélioré avant la date-limite, mais n'ayant pas encore d'enfant(s) à charge à cette date pourrait ultérieurement demander une bonification d'intérêt au moment de la naissance de l'enfant (p.ex. en 2020), et ceci sans prise en compte d'une condition de revenu, si le prêt hypothécaire contracté pour ledit logement court toujours au moment de la naissance de l'enfant.

Par contre, tous les ménages dont le logement a été acquis, construit ou amélioré après la date-limite, c'est-à-dire après le 31 décembre 2014, seront soumis à la condition de revenu, avec ou sans enfant(s) à charge à la date-limite. »

Par rapport aux initiatives précédentes, les modifications prévues en matière de bonification d'intérêt prennent en effet une tournure plus sociale, dans la mesure où la prestation ne sera pas abolie de manière globale, mais sera accordée également à l'avenir aux ménages dont le revenu imposable ne dépasse pas 4 fois le salaire social minimum.

Suppression de l'aide d'épargne-logement généralisée (mesure D20)

L'aide d'épargne-logement pour nouveau-né de 100 euros (article 14ter de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement) sera supprimée.

Cette aide peut actuellement être attribuée aux enfants nés après le 2 décembre 2002 et qui résident au Luxembourg.

Les demandeurs doivent s'adresser à un institut financier et ouvrir un compte d'épargne-logement spécial au nom de l'enfant en question. L'institut financier transmet les données relatives au compte au Service des aides au logement qui à son tour procède au virement des 100 euros sur ce compte.

Le compte d'épargne-logement est un compte sur lequel l'aide d'épargne-logement généralisée, ainsi que les dépôts et les intérêts créditeurs doivent être réservés jusqu'à l'âge de 30 ans du bénéficiaire du compte au financement de son logement.

En 2012, seulement 80 demandes ont été présentées pour un total de 8.000 euros. Même si le montant de cette aide est faible, la CSL a l'impression que beaucoup de personnes n'ont pas demandé l'aide parce qu'elles sont dans l'ignorance de cette prestation. Comment peut-on expliquer autrement qu'il y a si peu de demandes en présence de plus de 6.000 naissances en 2012 ?

Cette modification légale se trouve déjà dans le projet de loi relative à la promotion du logement et de l'habitat durables.

Notre chambre se demande pourquoi une telle petite mesure est choisie parmi les mesures de ce projet de loi, alors que d'autres mesures positives ne semblent pas figurer parmi les priorités du Gouvernement.

En effet, la subvention de loyer, demandée à maintes reprises par notre chambre, et qui figure également au projet de loi relative à la promotion du logement et de l'habitat durables, ne semble pas être prévue pour l'année prochaine, étant donné que le projet de budget (article 15.0.34.090) ne prévoit qu'un crédit de 100 euros au titre de cette mesure.

Augmentation de la participation de l'Etat au prix des logements destinés à être loués par les communes (mesure D21)

Pour dynamiser l'offre de logements locatifs et pour compenser en partie la hausse prochaine de la TVA-logement, le taux maximum de participation étatique est augmenté de 70% à 75% du prix de construction, d'acquisition, de rénovation et d'assainissement de logements destinés à être loués par les communes ou syndicats de communes à des ménages à revenu modeste, à des familles nombreuses, à des personnes âgées et à des personnes handicapées.

Cette mesure est expressément saluée par la CSL, qui s'est toujours prononcée en faveur d'une forte augmentation de l'offre de logements sociaux locatifs.

6.10.2. Propositions de la CSL qui n'ont pas encore été prises en compte

La Chambre des salariés déplore qu'il n'y ait pas encore de crédits prévus pour d'autres mesures qui combindraient des aspects sociaux et écologiques et qui répondraient parfaitement aux exigences de durabilité et seraient donc aptes à préparer l'avenir.

Ces mesures concernent notamment

La réhabilitation de l'habitat par l'assainissement énergétique de logements anciens

A plusieurs reprises, la CSL a demandé de ne pas limiter les aides à la stimulation et promotion de la construction de nouveaux logements à coût modéré, mais également d'assurer l'indispensable assainissement énergétique de logements anciens. Elle rappelle d'ailleurs sa proposition de mettre à la disposition des ménages des crédits à taux d'intérêt réduit du Fonds de compensation de l'assurance pension, afin de leur faciliter les investissements nécessaires à l'amélioration des performances énergétiques de leurs habitations.

Le préfinancement des travaux

La CSL demande que l'Etat prenne en charge directement le paiement des factures jusqu'à concurrence des subventions allouées, épargnant ainsi aux ménages la charge du préfinancement intégral. Cette manière de procéder aurait l'avantage de garantir un investissement utile et efficace des subventions étatiques accordées et, parallèlement, d'en faire bénéficier le contribuable à ressources faibles de manière équitable et dans la même mesure que tout autre requérant.

Les aides aux locataires pour compenser l'augmentation des loyers en cas investissements liés à un assainissement énergétique

En principe, les investissements destinés à améliorer la performance énergétique des logements devraient avoir pour conséquence une réduction des frais énergétiques des locataires. Toutefois, l'investissement supplémentaire du propriétaire autorise celui-ci à augmenter le loyer, et en présence de dépenses d'investissement considérables, il est peu probable que la réduction des dépenses énergétiques permettra de compenser cette augmentation de loyer.

Afin de garantir cependant la neutralité des loyers, charges comprises (Warmmietenneutralität) pour les locataires de logements énergétiquement rénovés par le propriétaire, la Chambre des salariés demande l'introduction d'une «allocation loyer énergie» (Klimawohngeld) en faveur des locataires devant supporter des augmentations de loyer suite à des assainissements énergétiques.

6.10.3. Crédits en faveur de la construction d'ensembles de logements

Si notre Chambre regrette que les mesures reprises ci-dessus n'aient pas encore été mises en pratique, elle accueille toutefois très favorablement l'augmentation conséquente des crédits en faveur des financements collectifs, dont aussi les logements locatifs. Ainsi, le budget extraordinaire du département logement augmente de près de 18% pour passer de 92,7 millions d'euros en 2014 à 109,1 millions d'euros en 2015. Le Fonds du logement, la Société nationale d'habitations à bon marché et les communes sont les principaux bénéficiaires de ces hausses budgétaires.

6.10.4. Conclusion pour le volet logement

La CSL note avec satisfaction que, par rapport aux initiatives précédentes, les modifications prévues en matière de bonification d'intérêt prennent une tournure plus sociale, dans la mesure où la prestation ne sera pas abolie de manière globale, mais sera accordée également à l'avenir aux ménages dont le revenu imposable ne dépasse pas 4 fois le salaire social minimum (actuellement 7.684,12 euros).

Notre chambre accueille également de manière favorable l'augmentation des efforts de l'Etat en faveur des logements sociaux locatifs. Ainsi, le taux maximum de la participation étatique est augmenté de 70% à 75% du prix des logements destinés à être loués par les communes à des

ménages à revenu modeste, à des familles nombreuses, à des personnes âgées et à des personnes handicapées.

En outre, le budget extraordinaire du département logement augmente de près de 18% pour passer de 92,7 millions d'euros en 2014 à 109,1 millions d'euros en 2015. Le Fonds du logement, la Société nationale d'habitations à bon marché et les communes sont les principaux bénéficiaires de ces hausses budgétaires.

Pour ce qui est de l'adaptation de la législation en matière de TVA-logement, la CSL salue le maintien de cet avantage fiscal pour l'habitation principale. Elle demande toutefois un relèvement du plafond qui limite actuellement l'avantage à 50.000 euros. D'autre part, en ce qui concerne l'abolition de la mesure pour les habitations qui ne servent pas comme habitation principale au propriétaire, la Chambre des salariés regrette qu'il n'existe pas une étude concernant l'impact de cette mesure sur les prix du logement, les loyers et les dangers éventuels pour l'emploi dans le secteur de la construction. Elle demande en tout cas une meilleure information des locataires relative à leurs droits et aux coordonnées des commissions de loyers locales et régionales, si leur propriétaire ne respecte pas les limitations prévues par la loi du 21 septembre 2006 sur le bail d'habitation.

Finalement, la Chambre des salariés déplore qu'il n'y ait pas de crédits prévus pour des mesures qui combindraient des aspects sociaux et écologiques et qui répondraient parfaitement aux exigences de durabilité et seraient donc aptes à préparer l'avenir.

6.11. Introduction de nouvelles redevances de traitement de dossiers (mesure D23 du paquet d'épargne)

Selon les auteurs, « le présent projet de loi tend à introduire une série de redevances de traitement de dossier pour divers types de demandes relevant de la compétence du Ministère de la Santé. Parmi ces demandes figurent, entre autre, les demandes en vue d'obtenir une autorisation d'exercer pour une des professions réglementées du domaine de la santé, ainsi que des redevances en matière de médicaments.

Cette pratique des redevances de traitement de dossiers se retrouve dans de nombreux Etats membres de l'Union européenne.

Afin, de permettre la perception de ces redevances, une base légale se doit d'être introduite dans les textes législatifs afférents.

Partant, le présent projet de loi tend à modifier les lois de base respectives en introduisant le principe d'une redevance de traitement du dossier, en fixant les montants minimaux et maximaux de ces redevances, ainsi qu'en déterminant leurs modalités de perception.

Les mesures d'implémentation de la présente mesure figurent aux chapitres 12, 13, 18, 19, 20, 22, 23, 24 et 27 du présent projet de loi ».

La CSL a du mal à comprendre le bien-fondé d'une telle introduction d'une taxe sur la délivrance de l'autorisation d'exercer dans le domaine de la Santé répertoriée avec 400.000 euros pour chacune des années 2015, 2016, 2017 et 2018. Par ailleurs aucune explication n'est fournie dans le projet de loi permettant de comprendre l'introduction d'une telle redevance à charge des titulaires d'une autorisation d'exercer dans le domaine de la santé comme les médecins, pharmaciens ou les établissements hospitaliers.

6.12. Modification des dispositions légales en matière de congé linguistique (mesure D24 du paquet d'épargne)

Les auteurs du projet de loi expliquent que suite à une prolifération des demandes pour congé linguistique auprès du Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire, une analyse approfondie des dossiers introduits et de l'opportunité de la mesure aurait été réalisée.

La conclusion de cette analyse n'aurait pas été d'abolir le congé linguistique mais d'en garantir une utilisation plus ciblée, surtout dans les secteurs où l'utilisation du luxembourgeois et son apprentissage apportent un avantage réel non seulement au salarié mais également à l'employeur et au client utilisateur de ce dernier.

Ils proposent de ce fait de responsabiliser l'employeur en lui imposant une participation financière dans l'indemnité compensatoire. Ce même principe de responsabilisation financière devra être appliqué aux personnes exerçant une activité professionnelle indépendante ou libérale et qui désirent profiter du congé linguistique.

Le projet prévoit ainsi de modifier les alinéas 2 et 3 de l'article L.234-75 du Code du travail. A vrai dire, le projet de loi ne fait que modifier le paragraphe 3 de cet article en stipulant désormais « *L'indemnité compensatoire est payée par l'employeur. L'Etat rembourse à l'employeur 50% du montant de l'indemnité compensatoire et 50% de la part patronale des cotisations sociales au vu d'une déclaration y afférente, sur base d'un formulaire préétabli.* »

La façon de procéder du Gouvernement dans ce contexte laisse perplexe : afin de garantir une utilisation plus ciblée du congé linguistique, le Gouvernement prend une mesure qui n'est pas ciblée du tout en visant tous les employeurs !

Par ailleurs, la CSL critique que cette analyse à la base de la présente mesure n'est pas annexée au projet et n'a pas été discutée entre partenaires sociaux.

En dehors de cette critique de principe, si la CSL peut partager l'idée d'associer l'employeur au financement du congé linguistique, l'entreprise étant dans de nombreux cas un bénéficiaire direct de ce congé, alors qu'elle mettra à son profit les connaissances supplémentaires acquises par son salarié, elle s'interroge néanmoins quant au risque inhérent à cette nouvelle disposition : est-ce que les employeurs ne seront pas enclins à inciter leurs salariés à ne pas prendre ce congé ? Si cela devrait s'avérer, la nouvelle disposition serait alors tout à fait contreproductive

A notre avis, une approche différenciée selon les secteurs, les professions et la taille des entreprises serait plus appropriée.

7. Conclusion : un paquet de mesures d'épargne exagéré, non transparent et non équitable

Au vu des développements ci-avant, la CSL se doit de **rejeter le paquet de mesures d'épargne** proposé par le Gouvernement.

Elle montre dans son avis sur le projet de budget de l'Etat que **le Gouvernement dramatise outre mesure la situation financière de l'Etat et ne semble que peu se préoccuper de l'évolution des inégalités et du chômage.**

Le Luxembourg **respecte tous les critères budgétaires prévus au niveau européen.** Suite à une révision des comptes, l'on a constaté que la situation des finances publiques s'est améliorée de 250 millions en 2013. Les données actuellement utilisées pour 2014 semblent assez pessimistes. **Même à politique inchangée, les Administrations publiques seraient à l'équilibre en 2018.**

Cet effort budgétaire surdimensionné semble d'autant plus superflu pour 2015 que, depuis le dépôt du budget, on sait que **le Luxembourg devra récupérer une somme appréciable au titre de sa participation au budget européen** reposant sur son PIB (90 millions d'euros), du fait d'un PIB qui aura crû moins vite qu'anticipé dans un premier temps.

De l'autre côté, le **taux de chômage est passé de 4,2% en 2008 à 7,2% en septembre 2014**, alors que seuls 40% des demandeurs d'emploi sont encore indemnisés. **Les inégalités de revenus ne cessent de croître**, ce qui se répercute sur l'évolution du taux de risque de pauvreté passé à 16% en 2013.

Or, **le gouvernement se propose-t-il de réduire sa participation à la lutte contre le chômage et en faveur de l'emploi.** D'une part, il annonce la fin des mesures temporaires en matière de chômage, la détérioration de l'aide au réemploi et l'abolition de la préretraite solidarité, la réduction progressive de l'aide à la formation des salariés. D'autre part, le retrait de l'Etat dans la lutte contre le chômage se fait de façon financière, par le biais d'une diminution progressive mais drastique de la dotation budgétaire allouée au Fonds pour l'emploi.

Pourtant les **transferts sociaux redistributifs et donc sélectifs**, sont un moyen efficace de renforcer la cohésion sociale en faisant efficacement diminuer le taux de risque de pauvreté. Et c'est justement **à ces transferts que le gouvernement a choisi de s'attaquer sans s'embarasser des considérations sociales.**

Les **personnes physiques sont majoritairement concernées, en particulier les demandeurs d'emploi et les bénéficiaires du RMG.** Les entreprises ne sont que marginalement touchées par quelques mesures et se voient en surcompensation accordées une augmentation permanente ainsi qu'une augmentation extraordinaire de la contribution de l'Etat aux frais de la Mutualité des employeurs.

Les mesures au niveau des recettes peuvent être considérées comme étant entièrement à charge des personnes physiques ; **l'on arrive alors pour 2015 à un total de l'effort fourni par les ménages de l'ordre de 493 millions sur 561 millions, soit 88% !** Pour 2018, l'effort des ménages (avec en prime une sous-estimation des recettes de la contribution dite « pour l'avenir des enfants ») s'élève à 81%.

Parmi les 258 mesures présentés dans son paquet par le gouvernement, à peu près 50 mesures ont un impact budgétaire non déterminé. La CSL trouve cette façon de faire inacceptable. Le Gouvernement ne semble d'ailleurs **pas avoir évalué l'impact économique de son paquet de mesures** qui sera certainement négatif sur le pouvoir d'achat, donc sur la croissance économique et donc la création d'emplois.

Selon notre Chambre, le projet de budget avec son volet des dépenses articulé notamment au travers du présent projet de paquet de mesures d'épargne, mais aussi son volet des recettes, n'apparaît donc ni particulièrement nécessaire ni équilibré.

Rappelons que **les ménages à faible revenu sont relativement plus frappés par la hausse de la TVA, impôt proportionnel par excellence dont le caractère dégressif est largement connu.** Le Gouvernement semble par ailleurs avoir pris l'option de rendre le **service public de plus en plus payant**, ce qui à nouveau touche proportionnellement plus les ménages à faible revenu.

Pourtant des **pans entiers de la fiscalité restent en friche**, par exemple en matière d'imposition du patrimoine où le prélèvement aurait été **davantage progressif**. D'autres pistes plus équitables pour se procurer des recettes supplémentaires existent : adaptation du barème d'imposition des personnes physiques, réintroduction de l'impôt sur la fortune des personnes physiques, réforme de l'impôt foncier ou des droits de succession, imposition plus conséquente des revenus du capital, élargissement de l'assiette d'imposition du revenu des collectivités, etc.

En matière de Sécurité sociale, la réforme majeure est l'introduction d'une nouvelle **« contribution pour l'avenir des enfants »** en vue de cofinancer la branche « Famille » de la Sécurité sociale. Notre Chambre ne perçoit pas cette mesure de **modification de la structure de financement des prestations familiales, qui rompt avec le caractère universel de celui-ci**, comme un gage de pérennité pour cette branche. Par ailleurs **cette contribution n'est pas sociale car elle est par essence non progressive et n'implique pas les entreprises contrairement à l'impôt qui finance actuellement intégralement les prestations familiales.** Par conséquent, elle se doit de la rejeter.

Concernant la **politique familiale**, où le carcan budgétaire européen se fait le plus ressentir et où certaines prestations équivalant à **7% des allocations actuelles disparaissent pour une question de « coût » des transferts sociaux à maîtriser.** Non seulement le diagnostic à la source de ces mesures d'épargne s'avère infondé, mais leur effet pourrait en sus s'avérer contreproductif par rapport à l'objectif social que le gouvernement se prêche. **Supprimer l'allocation d'éducation également pour les ménages biactifs ou monoparentaux à faible ou moyen revenu ne répond à aucun critère de sélectivité sociale et ne contribue à aucun objectif politique affiché par le Gouvernement !**

La CSL est d'avis que les **258 premières gouttes d'eau commencent à former une grande rivière budgétaire coulant vers la restriction.** Loin de représenter un paquet pour l'avenir, cet ensemble de mesures constitue plutôt une somme de mesurées d'épargne dont certaines pourraient être pertinentes, mais dont la plupart sont en réalité excessives et inéquitables.

Luxembourg, le 13 novembre 2014

Pour la Chambre des salariés,



Norbert TREMUTH
Directeur



Jean-Claude REDING
Président

L'avis a été adopté à l'unanimité.

8. Annexes

8.1. et 8.2. – cf. : avis de la CSL sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2015

8.3. Annexe 1 : Liste non exhaustive de mesures touchant de manière négative les ménages

La présente liste reprend des mesures prises **au cours des dernières années** qui touchent de manière négative les ménages ; elle ne prétend pas à être exhaustive.

Il convient de concéder qu'au fil de ces années, il y a également eu certaines mesures positives (surtout en début de période et dans le cadre des mesures anti-crise) à l'instar de la création du statut unique pour salariés de droit privé, création d'un boni pour enfants, introduction de chèques-services, création de crédits d'impôt).

Mais il apparaît de manière évidente qu'au cours des dernières années une large majorité des décisions concernant directement les ménages constituaient des dégradations :

Modulations répétitives de l'« **index** » : report de tranches indiciaires (2006, 2007, 2008, 2011 et 2012) et neutralisation de taxes/accises écologiques ou sanitaires dans l'« **index** » en 2006

Désindexation des prestations familiales (allocations familiales, allocation de rentrée scolaire, indemnité de congé parental, allocation d'éducation, allocations de naissance, allocation de maternité) et du forfait d'éducation depuis 2006

Principe de proportionnalité dans le cadre de l'indemnisation du chômage complet introduit en 2006

Report de l'**ajustement des pensions** en 2007 et en 2011 et non ajustement des pensions au 1^{er} janvier 2013

Augmentation du taux de cotisation de la **contribution à l'assurance dépendance** à 1,4% en 2007

Hausse du tarif des **leçons de conduite** en 2007 suivie de la libéralisation des prix en 2011 qui a conduit à une nouvelle hausse sensible des prix

Introduction du coût-vérité pour l'eau en 2009 qui a conduit à des augmentations substantielles du **prix de l'eau** pour les ménages

Hausse du prix des **contrôles techniques** des véhicules en 2010

Nouvelle législation en matière de **bourses d'études et abolition des allocations familiales** à partir de 18 ans en 2010 ce qui a conduit à une dégradation pour les ménages résidents à faible revenu ainsi que pour tous les ménages non-résidents. **Nouvelle dégradation** introduite en 2014.

Création de la **contribution de crise** de 0,8% sur le revenu des personnes physique en 2011

Augmentation d'un point de % du **taux marginal maximal** d'imposition du revenu des personnes physiques à 39% en 2011

Augmentation de l'**impôt de solidarité** en 2011 et en 2013

Augmentation de la **participation des assurés** à certaines prestations de soins de santé en 2011

Augmentation du **taux de cotisation pour soins de santé** à 2,8% en 2011

Augmentation de l'âge minimum pour toucher le **forfait d'éducation** à 65 ans en 2011

Non-adaptation du barème d'imposition à l'inflation en 2012 en violation de la législation en vigueur

Non-ajustement du revenu minimum garanti (RMG) au 1^{er} janvier 2013

Dégradations au niveau des **chèques-services** en 2013 et 2014 qui touchent surtout les ménages à revenu moyen

Dégradations à terme des **prestations en matière d'assurance pension** en 2013

Gel de l'**évolution salariale dans la Fonction publique** en 2013

Abaissement du plafond d'application du taux super-réduit en matière de **TVA-logement** de 60.000 à 50.000 euros en 2013

Abolition de la **déduction forfaitaire** du revenu imposable des **quatre premiers kilomètres** de distance entre domicile et lieu de travail en 2013

Réduction de la **déduction** possible des **intérêts débiteurs** d'un prêt à la consommation en 2013

Imposition à 40% des revenus des personnes physiques **dépassant 100.000 euros** en classe 1 en 2013

Augmentations des accises sur le tabac en 2013

Augmentation du prix des **tickets de bus et de trains** en 2013