



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

27 novembre 2018

AVIS II/58/2018

relatif au projet de loi portant création d'un mécanisme d'adaptation des prestations familiales en espèces et en nature

relatif au projet de règlement grand-ducal portant exécution de la loi portant création d'un mécanisme d'adaptation des prestations familiales en espèces et en nature

..... AVIS

Par lettre en date du 26 juillet 2018, réf. 2018/13689, Mme Corinne CAHEN, ministre de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, a saisi la Chambre des salariés des amendements gouvernementaux sous rubrique.

1. Amendements concernant le projet de loi

1. Les amendements visent à répondre à l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État dans son avis du 27 octobre 2016 et à préciser le mode de calcul de l'enveloppe financière qui pourra servir soit à une adaptation des prestations familiales en espèces ou en nature, soit à la création d'une nouvelle prestation.

2. D'après l'exposé des motifs, « cette méthode de calcul fera en sorte que les investissements réalisés par le Gouvernement entre deux adaptations au profit des enfants âgés de moins de 18 ans pourront également être comptabilisés lors de la détermination des enveloppes financières ».

1.1. Précision des différentes prestations familiales dans le projet de loi

3. L'amendement 1 précise les différentes prestations familiales en espèces et en nature et répond ainsi non seulement aux critiques du Conseil d'Etat, mais aussi à celles de la Chambre des salariés, qui considère dans son avis du 12 octobre 2016 relatif au projet de loi et au projet de règlement grand-ducal concernant le mécanisme d'adaptation des prestations familiales « que le projet de loi est très général sur ce point et elle se demande s'il ne faut pas ancrer ces précisions dans la loi afin d'améliorer la sécurité juridique ».

4. Cet amendement ajoute également une nouvelle prestation, à savoir « la subvention qui concourt à la gratuité de l'enseignement secondaire telle que prévue à la loi modifiée du 25 juin 2004 portant organisation des lycées ».

5. D'après le commentaire des articles du projet de règlement grand-ducal, cette subvention se réfère « à toute subvention qui concourt à la gratuité de l'enseignement secondaire. Est visée notamment la subvention concernant la gratuité des manuels scolaires obligatoires... ».

6. La formulation reprise au projet de loi et au projet de règlement grand-ducal est très générale et notre chambre voit le risque que d'autres dépenses en matière d'éducation nationale, qui n'ont en fait rien à voir avec des prestations familiales, pourraient être déduites de l'enveloppe financière et de ce fait empêcher une adaptation des prestations familiales. Après tout, ce n'est que le commentaire des articles qui spécifie qu'il s'agit notamment de la gratuité des livres scolaires.

7. L'observation ci-dessus est analogue à celle formulée dans l'avis du 27 octobre 2016, où la CSL a critiqué qu'il n'est pas fourni de définition de « la subvention à l'éducation et à l'accueil du secteur de l'éducation non formelle ». Si le Gouvernement entend par cette subvention le chèque-service accueil, il faut le spécifier dans la loi. La CSL n'accepterait en aucun cas que d'autres subventions, comme celles relatives au conventionnement des structures d'accueil, puissent tomber sous cette définition.

7bis. La Chambre des salariés demande aussi que des prestations en nature et en espèces supplémentaires, introduites à l'avenir, soient ancrées dans la loi portant création d'un mécanisme d'adaptation des prestations familiales en espèces et en nature. Etant donné que le Gouvernement peut soumettre, après le rapport bisannuel et la consultation des partenaires sociaux, à la Chambre des députés un projet de loi

portant adaptation des prestations en espèces et en nature ou création d'autres prestations, une modification de la loi ne poserait pas de problèmes.

1.2. Détermination d'une enveloppe financière

8. D'après l'amendement 1 modifiant l'article 1^{er}, paragraphe (1) du projet de loi, le rapport à soumettre à la Chambre des députés en vue d'une adaptation des prestations familiales devrait déterminer une enveloppe financière.

9. Celle-ci *« correspond au montant total des prestations familiales en espèces et en nature, pour l'année précédant celle de l'établissement dudit rapport, hors montant résultant d'une adaptation supplémentaire ou de la création d'une prestation familiale en espèces ou en nature au cours de cette même année, multiplié par l'évolution du salaire médian observé entre la quatrième et la deuxième année précédant celle de l'adaptation.*

Si, entre deux adaptations, il a été procédé à une adaptation supplémentaire d'une des prestations familiales en espèces ou en nature ou à la création d'une nouvelle prestation familiale en espèces et en nature en faveur des enfants âgés entre 0 et 18 ans, le coût budgétaire associé sera porté en déduction de l'enveloppe financière.

Si le coût en question est supérieur à l'enveloppe financière, la différence sera comptabilisée lors de la prochaine adaptation, ceci selon le même mode de calcul que celui défini à l'alinéa précédent. »

10. Quant à l'enveloppe financière dont il est question ci-dessus, notre chambre estime que les dispositions y relatives manquent de précision.

11. L'on pourrait effectivement penser à une enveloppe financière (ou budgétaire) globale, telle qu'elle existe en matière de financement des dépenses du secteur hospitalier, c'est-à-dire une enveloppe destinée au financement de l'ensemble des prestations familiales. Or l'amendement semble plutôt pointer vers une enveloppe qui finance les seules adaptations des prestations. Il convient donc de le préciser dans le texte du projet de loi.

12. La CSL propose donc de reformuler le 2^e alinéa du paragraphe (1) de l'article 1^{er} de la manière suivante :

« A cette fin, le Gouvernement soumet à la Chambre des députés un rapport sur l'évolution de la valeur des prestations par rapport à l'évolution du salaire médian déterminant une enveloppe financière, dont le montant sert à financer les adaptations des prestations familiales. »

13. De plus, afin de clarifier qu'il s'agit bien d'une enveloppe couvrant uniquement l'adaptation des prestations familiales, et non pas la totalité des prestations familiales, la Chambre des salariés propose une précision au 3^e alinéa du paragraphe (1) de l'article 1^{er} :

« L'enveloppe financière correspond au montant total des prestations familiales en espèces et en nature, pour l'année précédant celle de l'établissement dudit rapport, hors montant résultant d'une adaptation supplémentaire ou de la création d'une prestation familiale en espèces ou en nature au cours de cette même année, multiplié par l'évolution du salaire médian, exprimée en pourcent divisé par cent, observée entre la quatrième et la deuxième année précédant celle de l'adaptation. »

13bis. Notre chambre se prononce contre un automatisme qui consisterait à porter en déduction de l'enveloppe financière le coût budgétaire associé à une adaptation supplémentaire d'une prestation familiale existante ou à la création d'une prestation additionnelle entre deux adaptations bisannuelles. L'opportunité d'une telle opération devrait être discutée lors des consultations entre Gouvernement et partenaires sociaux.

14. D'autre part, notre chambre ne peut pas accepter que des améliorations des prestations en nature, qu'elle accueille d'ailleurs favorablement, puissent servir d'argument pour refuser une adaptation des prestations en espèces pendant de nombreuses années. Telle est toutefois l'essence du 5^e alinéa nouveau du paragraphe (1) de l'article 1^{er} (commençant par « *Si le coût en question est supérieur à l'enveloppe financière...* »). La CSL demande par conséquent de supprimer cet alinéa.

15. La CSL rend également attentif à la nécessité d'éliminer les progressions de dépenses dues à la seule progression démographique. La progression totale des dépenses dépend en effet aussi du nombre des bénéficiaires.

16. Notre chambre demande donc que la progression du nombre d'enfants bénéficiaires entre l'année précédant l'établissement du rapport et l'année d'adaptation soit neutralisée au niveau du montant total des prestations familiales.

17. La méthode de calcul de l'article 2 du projet de règlement grand-ducal élimine d'ailleurs les effets liés à la structure démographique, étant donné qu'elle est basée sur des montants par enfant et par mois.

18. A ce sujet, la Chambre des salariés se demande s'il n'existe pas une contradiction entre les dispositions du projet de loi amendé et celles du projet de règlement grand-ducal, étant donné que le premier énonce le principe d'une enveloppe budgétaire, alors que le deuxième établit des montants par enfant et par an, basés sur des montants légaux ou des montants théoriques de référence des différentes prestations en espèces et en nature.

1.3. Procédure concernant les adaptations

19. Le deuxième paragraphe de l'article 1^{er} prévoit que la première adaptation des prestations familiales en espèces et en nature est prévue pour l'année 2020, sur base de l'évolution du salaire médian entre les années 2016 à 2018.

20. D'abord, la CSL constate que, par rapport au projet de loi initial, il y a un décalage de deux années, pendant lequel le salaire médian a progressé, creusant ainsi le retard d'adaptation.

21. Elle note en outre, que, depuis l'abolition de l'adaptation des prestations familiales à l'indice des prix, les familles ont subi une perte financière en termes réels de 22%.

22. Il n'est pas inutile de rappeler que l'accord entre Gouvernement et organisations syndicales représentatives sur le plan national, qui prévoit cette adaptation périodique, date déjà du 28 novembre 2014.

23. Cet accord dispose que « ... les montants des prestations familiales seront périodiquement adaptés en tenant compte de l'évolution de la valeur relative des prestations familiales en nature et en espèces par rapport à l'évolution du salaire médian. Dès qu'un écart à définir est constaté, une adaptation de la valeur de ces prestations est déclenchée au premier janvier de l'année qui suit celle au cours de laquelle l'écart a été constaté. »

24. Dans le texte amendé, tout comme dans le texte initial, il n'est question que de la première adaptation. Notre chambre estime que la loi devra aussi prévoir de manière expresse la périodicité des adaptations suivantes. La seule expression « tous les deux ans » est insuffisante.

25. Par ailleurs, notre chambre demande que, conformément à l'accord cité ci-dessus, la première adaptation ait lieu au 1er janvier 2020 et que les adaptations consécutives se fassent chaque fois au 1er janvier de l'année concernée.

26. C'est pourquoi elle propose de formuler le 2e paragraphe de l'article 1er comme suit:

« (2) La première adaptation des prestations familiales en espèces et en nature est prévue pour le 1er janvier de l'année 2020. Les années de base servant de référence pour le calcul de l'évolution du salaire médian sont les années 2016 à 2018. Ensuite, tous les deux ans, au 1er janvier, il est procédé à une adaptation des prestations familiales en raison de l'évolution du salaire médian au cours de l'année de la dernière adaptation des prestations familiales et de l'année précédant celle-ci.»

27. Notre chambre demande également d'assurer qu'il n'y aura pas de baisse des prestations familiales, même en présence d'une évolution négative du salaire médian, ceci afin d'éviter une spirale déflationniste des revenus et des prix.

28. **L'amendement 2** supprime le terme « soumet » et le remplace par « peut soumettre ». Il s'agit du projet de loi portant adaptation des prestations familiales en espèces et en nature que le Gouvernement peut déposer après consultation des partenaires sociaux. Cette modification est rendue nécessaire suite à un commentaire du Conseil d'Etat relatif à la constitutionnalité de la formulation.

29. La CSL rappelle sa demande de soumettre le rapport sur l'évolution de la valeur des prestations familiales par rapport à l'évolution du salaire médian aux partenaires sociaux avec un délai suffisant leur permettant d'analyser les données et d'y réagir. La procédure de consultation ne peut pas être réduite à une simple information des partenaires sociaux.

2. Amendements concernant le projet de règlement grand-ducal

30. Les amendements dont fait l'objet le projet de règlement grand-ducal servent à redresser des formulations ou erreurs survenues dans la rédaction initiale du projet.

31. En outre, ils ont pour objet d'actualiser le texte par la prise en considération des changements législatifs intervenus depuis la rédaction du projet de loi initial.

32. L'amendement 1 vise à rectifier le préambule du règlement grand-ducal.

33. L'amendement 2 ajoute l'allocation familiale d'après l'ancienne législation, dont bénéficient toujours les enfants nés avant l'entrée en vigueur de la réforme des prestations familiales.

34. Cet ajout répond à une observation de la Chambre des salariés dans son avis du 12 octobre 2016 cité ci-dessus.

35. Notre chambre réitère sa demande d'inclure aussi l'allocation de naissance prévue par l'article 276 du Code de la sécurité sociale dans les prestations en espèces de l'article 1 point a) du projet de règlement grand-ducal.

36. Par ailleurs, le texte est complété pour se référer à toute subvention qui concourt à la gratuité de l'enseignement secondaire. Est visée notamment la subvention concernant la gratuité des manuels scolaires obligatoires pour les élèves de l'enseignement secondaire classique et général ainsi que pour ceux de la formation professionnelle à partir de la rentrée 2018-2019.

37. La CSL renvoie à ce sujet à son commentaire fait au point 1.1. ci-dessus.

38. L'amendement 3 concerne des adaptations textuelles.

39. Notre chambre rend l'auteur attentif à ce qu'il faut écrire « tiret » au lieu de « alinéa ». En outre, les lettres c) d) et e) ont été échangées contre les points 3°, 4° et 5°. Cette modification apparaît dans le texte coordonné, mais la numérotation modifiée ne se trouve pas dans les amendements.

40. L'amendement 4 modifie le nouveau point 5° de l'article 1^{er} qui donne la méthode suivante pour calculer le salaire médian :

« à partir des salaires bruts annuels et des heures de travail est déterminé le salaire horaire par salarié. L'indicateur sera le salaire horaire en-dessous duquel se situe le salaire horaire de 50% de la population, à savoir le salaire horaire médian. L'évolution de cet indicateur est le taux à appliquer ~~pour examiner s'il y a lieu ou non d'adapter les prestations conformément aux dispositions de la loi du jj/mm/aaaa portant adaptation des prestations familiales en espèces et en nature.~~ »

41. S'il est clair qu'il s'agit de l'adaptation des prestations familiales, il faut tout de même dire à quoi on applique le taux, puisqu'il n'en est nulle part question. La CSL propose donc de compléter la dernière phrase de l'alinéa ci-dessus comme suit :

« L'évolution de cet indicateur, exprimée en pourcent divisé par cent, est le taux à appliquer pour déterminer l'enveloppe financière définie au 3^e alinéa de l'article 1^{er} de la loi du portant adaptation des prestations familiales en espèces et en nature. »

42. L'amendement 5 remplace l'article 2 du projet de règlement grand-ducal, qui donne la définition des paramètres retenus pour le calcul des prestations en espèces et en nature mensuelles par enfant susceptibles de subir une adaptation par rapport à l'évolution du salaire médian.

43. Contrairement aux lettres a (allocation familiale), b (majoration d'âge 6-11 ans), c (majoration d'âge >11 ans), d (allocation spéciale supplémentaire), e (allocation de rentrée scolaire 6-11 ans), f (allocation de rentrée scolaire >11 ans) qui font référence à un montant inscrit dans le Code de la sécurité sociale et qui est effectivement versé par la Caisse pour l'avenir des enfants, les lettres a' (allocation familiale ancienne législation), g (chèque-service 0-5 ans), g' (chèque-service 6-11 ans), h (gratuité de l'enseignement secondaire pour enfants >12 ans), i (autres prestations en espèces ou en nature pour enfants 0-5 ans), j (autres prestations en espèces ou en nature pour enfants 6-11 ans) et k (autres prestations en espèces ou en nature pour enfants >12 ans) renvoient à un montant de référence théorique qui correspond au rapport entre le coût de la prestation et le nombre d'enfants y éligibles.

44. D'après le commentaire des articles *« Ces montants de références ne doivent pas être recalculés chaque année sous peine de perturber, par des effets de structure, l'évolution des sommes x, y et z, définies au paragraphe 2 et auxquelles ils contribuent. Aussi, les paramètres a', g, g', h, i, j et k ne varieront plus dans le futur sauf en cas d'adaptation décidée par le gouvernement. »*

45. Pour les lettres h et k, notre chambre estime qu'il faut écrire **« douze ans et plus »** au lieu de **« plus de douze ans »**.

46. A part cette observation textuelle, la CSL pose encore une fois la question d'une éventuelle contradiction entre le projet de loi amendé et le projet de règlement grand-ducal. Le premier énonce le concept d'une enveloppe financière, alors que le projet de règlement grand-ducal établit des montants par enfant et par an, basés sur des montants légaux ou des montants théoriques de référence des différentes prestations en espèces et en nature.

47. Pour conclure, la Chambre des salariés salue la volonté du Gouvernement de procéder à des adaptations bisannuelles des prestations familiales et elle accueille favorablement le principe d'une enveloppe financière. Elle demande toutefois des précisions supplémentaires quant aux prestations en nature qui sont prises en compte pour l'établissement de cette enveloppe et elle insiste pour faire abstraction d'une augmentation du coût budgétaire due uniquement à des effets démographiques. En outre, notre chambre ne peut accepter que ces prestations en nature supplémentaires soient constamment mises en avant pour renvoyer une adaptation des prestations en espèces aux calendes grecques.

48. La Chambre des salariés rappelle que depuis le dépôt du projet de loi relatif au mécanisme d'adaptation des prestations familiales, le salaire médian a connu une progression supplémentaire pendant les années 2017 et 2018, dont la première adaptation en exécution de la loi devra tenir compte.

49. Notre chambre estime en outre qu'une augmentation structurelle des prestations familiales en espèces est loin d'être superflue. En effet, les prestations en espèces et en nature doivent évoluer en parallèle, notamment pour éviter une discrimination envers les bénéficiaires frontaliers qui, en raison de leur lieu de résidence, n'ont, en pratique, pas toujours accès aux prestations familiales en nature.

50. C'est donc uniquement dans le cas où les propositions faites dans le présent avis sont prises en compte que la Chambre des salariés peut donner son accord au projet de loi sous rubrique.

Luxembourg, le 27 novembre 2018

Pour la Chambre des salariés,

A blue ink signature of Norbert Tremuth, consisting of a large, stylized 'N' and 'T'.

Norbert TREMUTH
Directeur

A blue ink signature of Jean-Claude Reding, written in a cursive style.

Jean-Claude REDING
Président

L'avis a été adopté à l'unanimité.