



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

3 novembre 2015

AVIS II/59/2015

relatif au projet de loi portant réforme des prestations familiales

relatif au projet de règlement grand-ducal du modifiant le règlement grand-ducal modifié du 21 décembre 2007 portant exécution de l'article 123, alinéa 8 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

..... AVIS

Sommaire

1. L'objet des projets	4
2. Le contenu des projets	4
2.1. La précédente suppression de l'allocation de maternité et de l'allocation d'éducation	4
2.2. L'allocation familiale	5
2.2.1. Les montants	5
2.2.2. Les droits des frontaliers et des enfants non-résidents	6
2.2.3. L'abolition de l'exigence liée à la résidence dans le ménage	6
2.2.4. Les conditions de début et d'arrêt de l'allocation familiale	6
2.2.5. La limite d'âge	7
2.2.6. Les autres observations de la CSL	7
2.2.7. La non-adaptation des montants	8
2.3. Le boni pour enfant	8
2.4. L'allocation spéciale supplémentaire	9
2.5. L'allocation de rentrée scolaire	11
2.6. L'allocation de naissance	11
2.7. Le système transitoire appliqué à l'allocation familiale	12
2.8. Les conséquences du montant unique pour l'allocation familiale et l'allocation de rentrée scolaire	15
2.8.1. Des arguments peu convaincants	15
2.8.2. Les conséquences, en chiffres	17
2.8.3. Pour une augmentation des montants fixes en compensation des pertes subies	24
2.9. La non-adaptation des montants des prestations familiales	24
2.10. Les dispositions communes	26
2.11. L'attribution des allocations familiales en cas de mésentente	27
2.12. La banque de données nominatives commune	28
2.13. Les autres dispositions du projet de loi	29
2.14. La fixation des montants par règlement grand-ducal	31
2.15. La Caisse pour l'avenir des enfants	32
2.16. Les autres dispositions du projet de règlement grand-ducal	33
2.17. Les mesures à venir	33
2.18. La question des prestations en nature	33
2.18.1. Les enjeux	33
2.18.2. La question des non-résidents	35
2.18.3. Le point de vue du Syvicol	35
2.18.4. L'avis du Conseil d'État	36
2.18.5. La position de la CSL	37

2.19.L'argument de la lutte contre la pauvreté.....	39
2.20.Les modifications de la loi concernant l'impôt sur le revenu des personnes physiques.....	40
2.21.À titre subsidiaire	40
3. Le projet de règlement grand-ducal concernant l'impôt sur le revenu des personnes physiques	41
4. En conclusion.....	42
Annexe 1: adaptation des prestations familiales par rapport à l'évolution du salaire médian.....	45
Annexe 2: l'impact de la mise en place du boni pour enfant, de la nouvelle contribution de 0,5% et de la suppression de l'allocation d'éducation	48

Par lettre du 2 juillet 2015, M^{me} Corinne Cahen, ministre de la Famille et de l'Intégration, a soumis à l'avis de la Chambre des salariés (CSL) un projet de loi et un projet de règlement grand-ducal relatifs aux prestations familiales.

En guise de remarque liminaire, l'on notera que, sauf indication contraire, tous les montants qui sont renseignés dans le présent avis sont mensuels et exprimés en euros.

1. L'objet des projets

1. Le projet de loi, qui doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2016, vient considérablement réformer le système des prestations familiales. En effet, à l'heure actuelle, on dénombre les prestations suivantes:

- l'allocation de naissance,
 - l'allocation familiale,
 - l'allocation de rentrée scolaire,
 - le boni pour enfant,
 - l'indemnité de congé parental.
- Pour rappel, l'allocation de maternité et l'allocation d'éducation ont été abrogées par la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'épargne.

2. Par ailleurs, le projet traite également du supplément qui est payé aux enfants handicapés et qui est appelé allocation spéciale supplémentaire.

3. Le projet de loi se propose ainsi de rassembler et d'intégrer dans un texte unique et complet les différentes modifications qu'il entend apporter au système des prestations familiales, en tenant également compte des jurisprudences et adaptations législatives européennes. Dès lors, les auteurs du projet de loi ont opté pour un nouveau «livre IV Prestations familiales» à inclure dans le code de la sécurité sociale. Par ailleurs, un seul projet de règlement grand-ducal rassemblant toutes les dispositions exécutoires est déposé en parallèle.

4. Une des grandes nouveautés apportées par les projets est l'introduction de montants uniformes en matière d'allocations. En effet, **le montant de l'allocation familiale ne sera plus progressif suivant le nombre d'enfants, mais sera fixé à 265 euros par enfant**, quel que soit le nombre de personnes composant la fratrie. **La majoration d'âge passera de 16,17 à 20 euros pour les enfants entre 6 et 11 ans, et de 48,52 à 50 euros pour ceux de 12 ans et plus.** Le même principe de montant unique sera appliqué à **l'allocation de rentrée scolaire qui passera à 115 euros pour les enfants de moins de 12 ans, et à 235 euros pour les plus âgés.**

2. Le contenu des projets

2.1. La précédente suppression de l'allocation de maternité et de l'allocation d'éducation

5. L'allocation de maternité et l'allocation d'éducation ont été abrogées par la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'épargne.

6. Dans l'exposé des motifs du projet de loi, le gouvernement signale qu'en raison d'un taux d'emploi féminin en constante augmentation, l'allocation de maternité est en régression depuis des années. Par exemple, elle a profité en 2013 à 1 235 femmes contre 2 094 en 1998. L'exécutif ajoute que malgré une politique nataliste, le taux de natalité au Luxembourg est resté relativement constant. En outre, il avance que «grâce notamment à un mouvement migratoire important au Luxembourg (+ 18,9 ‰ en 2012), le pays est en tête [des pays européens] dont la population a le plus augmenté en 2012 (23 ‰)». Le gouvernement cite également une analyse allemande du *Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung* de 2008 qui met en avant, comme éléments

décisifs d'une hausse de la natalité, l'égalité entre les femmes et les hommes dans la société ainsi que la disponibilité des structures d'accueil et l'acceptation sociale du recours à ce genre de dispositifs, tandis que le niveau des allocations jouerait un rôle moins important dans nos sociétés industrielles modernes.

7. Concernant l'allocation d'éducation, l'exécutif avance que celle-ci a aussi connu une diminution lente, mais progressive. «Le nombre de familles bénéficiaires de l'allocation d'éducation au cours de l'année 2003 s'est établi à 10 291 familles contre 8 424 familles en 2013, ce qui représente une diminution de 18%».

8. Le gouvernement justifie son choix par le fait que «le maintien d'allocations qui reviennent essentiellement à des femmes sans activité professionnelle ne semble aujourd'hui guère justifiable, d'autant plus que l'actuelle majorité gouvernementale entend investir davantage dans une politique cohérente et durable par l'introduction de mesures qui répondent aux priorités du programme gouvernemental [qui visent notamment la conciliation de la vie familiale et professionnelle]».

2.2. L'allocation familiale

2.2.1. Les montants

9. Concernant la situation actuelle de l'**allocation familiale**, les montants augmentent selon la taille de la fratrie, plus que proportionnellement. La réforme propose l'introduction d'un **montant unique de 265 euros par enfant** (boni pour enfants inclus, voir ci-dessous) qui s'appliquerait donc à chaque bénéficiaire qui entre nouvellement dans le système après l'entrée en vigueur de la réforme: donc, aussi bien les nouveaux nés à partir du 1^{er} janvier 2016, que les enfants des personnes qui, après cette date, tomberont sous le champ d'application par le fait qu'ils s'installent au Luxembourg ou que l'un des parents commence à travailler au Grand-Duché.

<u>Allocation familiale + boni</u>	<u>Législation actuelle</u>		<u>Projet</u>	
	<u>Total</u>	<u>Par enfant</u>	<u>Total</u>	<u>Par enfant</u>
- montant pour 1 enfant	185,60 + 76,88 = 262,48	185,60 + 76,88 = 262,48	265,00	265,00
- montant pour 2 enfants	440,72 + 153,76 = 594,48	220,36 + 76,88 = 297,24	530,00	265,00
- montant pour 3 enfants	802,74 + 230,64 = 1 033,38	267,58 + 76,88 = 344,46	795,00	265,00
- montant pour 4 enfants	1 164,56 + 307,52 = 1 472,08	291,14 + 76,88 = 368,02	1 060,00	265,00
- montant pour 5 enfants	1 526,38 + 384,40 = 1 910,78	305,28 + 76,88 = 382,16	1 325,00	265,00

10. À ces montants, s'ajoutent actuellement les majorations d'âge de 16,17 euros pour un enfant de 6 à 11 ans, et de 48,52 euros pour un enfant de 12 ans et plus.

11. La réforme propose de nouvelles majorations de, respectivement, 20,00 euros et 50,00 euros.

12. Le projet dénomme désormais l'allocation familiale, «allocation pour l'avenir des enfants». L'individualisation généralisée du montant de l'allocation familiale repose, selon les dires du gouvernement, «sur le principe que chaque enfant "vaut" le même montant, mais se justifie également par le fait que les frais liés à une fratrie n'augmentent pas plus que proportionnellement du premier au deuxième enfant ou du deuxième par rapport aux suivants».

2.2.2. Les droits des frontaliers et des enfants non-résidents

13. Le commentaire des articles du projet de loi précise que conformément aux instruments législatifs européens et aux conventions internationales en vigueur, le droit à l'allocation familiale est ouvert aux travailleurs soumis à une affiliation obligatoire auprès de la sécurité sociale luxembourgeoise ainsi qu'aux membres de leur famille. «À l'exception des conventions bilatérales qui prévoient expressément le paiement des prestations familiales dans le pays de résidence des enfants, la législation européenne et plus particulièrement le règlement 883/2004 sur la coordination des régimes de sécurité sociale exigent une primauté du travail par rapport à la résidence et prévoient des règles de priorité entre les États membres».

14. Le commentaire ajoute que «tombent sous les mêmes dispositions que les travailleurs frontaliers, les agents des institutions européennes, qui, tout en étant domiciliés au Luxembourg, sont soumis de par leur emploi à la sécurité sociale des institutions européennes». **Cela est surprenant car, sauf erreur, ces dernières font déjà bénéficier leurs agents d'allocations familiales. En outre, ces agents ne paient pas, a priori, de cotisations sociales au Grand-Duché ni l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire. Ceci laisse notre Chambre perplexe et demande la rectification qui s'impose.**

15. En outre, notre Chambre s'inquiète du fait qu'une famille où le parent travaille (ou se trouve au chômage) et réside au Luxembourg, mais dont les enfants ne sont pas élevés au Grand-Duché, ne pourra pas bénéficier de l'allocation familiale. Par exemple, une famille où le couple travaille et réside au Luxembourg, mais dont les enfants sont élevés au Portugal par les grands-parents, ne pourrait pas, si l'on s'en tient strictement à la rédaction des articles, bénéficier de l'allocation. En conséquence, la CSL demande que le projet de loi soit modifié pour inclure ces cas de figure dans la législation.

2.2.3. L'abolition de l'exigence liée à la résidence dans le ménage

16. Le commentaire des articles précise que, dans le projet de loi, «l'exigence liée à la résidence dans le ménage de celui qui ouvre droit à l'allocation est abolie». En effet, l'article 270 du code de la sécurité sociale, présenté par le projet, définit les membres de la famille d'un travailleur qui ouvrent droit à l'allocation familiale. Il s'agit de tous les enfants propres, indépendamment qu'ils soient nés dans ou hors mariage ou adoptifs.

17. L'abolition de cette exigence doit, selon les dires du commentaire, éviter d'innombrables difficultés provoquées par l'article premier i 3) du règlement européen 883/2004 sur la coordination des régimes de sécurité sociale: «Au cas où, [...], une personne n'est considérée comme membre de la famille ou du ménage que lorsqu'elle vit dans le même ménage que la personne assurée ou le titulaire de pension, cette condition est réputée remplie lorsque cette personne est principalement à la charge de la personne assurée ou du titulaire de pension». Ainsi, pour l'ouverture du droit à l'allocation familiale, il indiffère que l'enfant vive ou non dans le ménage du travailleur; condition qui dans le passé a exclu de nombreux travailleurs du bénéfice de l'allocation familiale pour leurs enfants. Ces derniers, après une séparation du couple, ne vivaient plus dans le ménage du travailleur. Celui-ci était alors dans l'impossibilité de prouver une charge principale, qui, comme le précise le commentaire, n'est définie nulle part. Le texte du commentaire poursuit en ajoutant que la problématique s'aggravait encore avec la notion de garde et de résidence alternée qui figure entretemps dans bon nombre de jugements ou de conventions de garde et qui correspond à une charge équivalente des parents, rendant impossible pour le travailleur de remplir la condition liée à la charge principale exigée.

2.2.4. Les conditions de début et d'arrêt de l'allocation familiale

18. En principe, les conditions d'octroi doivent être remplies – sauf pour le mois de la naissance – au premier jour de chaque mois. Or, le commentaire des articles, en l'occurrence celui de l'article 271, avance que «cette disposition pénalise de manière déraisonnable les travailleurs frontaliers ayant des contrats de travail intérimaire: ainsi, cette disposition à elle seule permettrait à une personne dont le droit est ouvert sur base de

son activité professionnelle et son affiliation à la sécurité sociale luxembourgeoise de travailler pendant 12 jours (donc chaque premier du mois) par an pour ouvrir droit à l'allocation familiale pendant toute une année, alors que pour le travailleur qui n'arrive pas à avoir une affiliation au premier d'un mois, le bénéfice de l'allocation familiale est perdu». C'est pour cette raison que le projet prévoit que pour les personnes relevant du champ d'application des règlements européens ou d'un autre instrument bilatéral ou multilatéral, «les conditions d'affiliation pour l'octroi de l'allocation doivent être remplies de façon prépondérante pour chaque mois»; la «façon prépondérante» étant définie comme la moitié plus un jour pendant un mois entier.

2.2.5. La limite d'âge

19. Si, dans le projet de loi comme dans la législation actuelle, **l'allocation** est, en principe, payée jusqu'à l'âge de 18 ans, elle **pourra être maintenue**, selon la réforme, non plus jusqu'à l'âge de 27 ans, mais **jusqu'à l'âge de 24 ans**, si le jeune adulte continue à poursuivre des études secondaires, secondaires techniques ou y assimilés.

20. Le commentaire des articles justifie ce rabaissement de l'âge «pour faire correspondre le paiement de l'allocation familiale aux réalités: ainsi, l'âge de 27 ans est un résidu de l'époque pendant laquelle l'allocation familiale était payée jusqu'à la fin de la scolarité, cycle supérieur ou universitaire inclus. Or, la législation sur les aides financières de l'État en cas d'études supérieures de l'année 2010 s'adresse justement aux jeunes ayant terminé leurs études secondaires et entamant des études supérieures; ceci dans la grande majorité des cas avant l'âge de 27 voire de 24 ans. La fixation à l'âge de 24 ans est cohérente par rapport à la législation sur le revenu minimum garanti auquel un jeune peut prétendre à partir de 25 ans. Par ailleurs, le jeune adulte a suffisamment de chances pour réussir son parcours scolaire tout en étant soutenu par le biais de l'allocation familiale».

21. Toutefois, contrairement à la législation et à la réglementation actuelles, les études secondaires poursuivies ne seront plus liées à la condition de devoir préparer à un diplôme de fin d'études secondaires ou y assimilé.

22. Notre Chambre aimerait pouvoir disposer des données relatives au nombre de bénéficiaires concernés par cette nouvelle limitation d'âge. En tout état de cause, cette nouvelle limite d'âge constitue manifestement une dégradation par rapport à la situation actuelle. Le gouvernement avance que le jeune pourra alors demander le bénéfice du revenu minimum garanti (RMG) à partir de 25 ans. Cet argument est, si l'on peut dire, piégeux dans le sens où ce revenu, qui est un instrument de lutte contre la pauvreté et non pas une prestation familiale, constitue une solution de dernier recours, avec des conditions strictes d'octroi. La fixation du montant d'un éventuel RMG prend en compte les revenus ainsi que la situation du ménage, notamment quant à sa composition. Il sera dès lors plus difficile d'atteindre les conditions fixées par le RMG par rapport à celles prévues à l'heure actuelle pour l'allocation familiale. Prime manifestement dans ce projet de loi la volonté de réaliser des économies, en l'occurrence près d'un million d'euros annuel entre 2016 et 2026. La CSL critique ce choix et, par conséquent, s'oppose à cette mesure.

2.2.6. Les autres observations de la CSL

23. Le commentaire des articles du projet de loi précise que «les études secondaires ou l'apprentissage doivent être suivis à titre principal et sur place, ceci à raison d'au moins 24 heures par semaine. S'il est exact que le "eBac", tout comme l'équivalent étranger ne permettent pas de bénéficier de l'allocation familiale, il importe de souligner que leur finalité est une autre que celle poursuivie par le paiement de l'allocation familiale: l'allocation familiale et notamment son maintien au-delà de l'âge de la majorité sont destinés à soulager la charge financière des familles en raison de la présence d'enfants dans le ménage. L'allocation familiale est ainsi en principe limitée aux enfants mineurs et n'est maintenue que si les jeunes à partir de 18 ans continuent à plein temps des études secondaires qui ne leur permettent pas – contrairement à la poursuite de "l'eBac" – de gagner leur vie à travers l'exercice d'une activité professionnelle. À ceci s'ajoute [le fait] que le "eBac" n'est qu'un moyen parmi d'autres permettant de parfaire sa carrière scolaire et pour lequel le maintien de l'allocation familiale n'est plus

justifié: il en est de même pour des études à distance ou encore des cours du soir. S'il fallait accepter le "eBac" pour avoir droit à l'allocation familiale, on ouvrirait par ailleurs une large porte, étant donné que l'enseignement à distance de quelque manière que ce soit est également offert dans nos pays voisins et ailleurs: il serait impossible d'exclure des inscriptions fictives ou encore de vérifier l'exercice parallèle d'une activité professionnelle à l'étranger».

24. Si notre Chambre entend les arguments avancés, elle pense qu'un arrêt pur et simple des allocations dans le cadre d'un enseignement à distance ou de cours du soir n'est pas une solution. En effet, les personnes suivant ces types d'enseignement n'ont pas forcément toutes un emploi. Il serait dès lors intéressant, dans ce cadre, de permettre le bénéfice de l'allocation familiale au-delà de 18 ans, sous conditions de ressources par exemple; condition qui est d'ailleurs déjà présente à l'article 271 qui fixe la limite au niveau du salaire social minimum (SSM). Quant aux inscriptions fictives, l'argument peut être battu en brèche dans le sens où la poursuite d'études secondaires ou d'apprentissage «sur place» ne sont pas plus soumises à une condition de réussite ou à une vérification spécifique. Pour ce qui concerne l'exercice parallèle d'une activité professionnelle à l'étranger, la difficulté de son contrôle est sans doute une réalité. Toutefois, les potentiels bénéficiaires de l'allocation n'en sont pas responsables, et une alternative devrait être envisagée.

25. Par ailleurs, notre Chambre s'interroge sur la nouvelle formulation du point a, au paragraphe 2 de l'article 271. En effet, la législation actuelle, tant l'article 271 du code de la sécurité sociale que le règlement grand-ducal du 7 octobre 2010, prévoit explicitement le maintien du droit à l'allocation familiale au-delà de 18 ans si l'enfant poursuit des études secondaires au Luxembourg ou à l'étranger. Or, la réforme ne précise plus cet élément lié au lieu d'implantation de l'établissement. La CSL suppose que des études suivies à l'étranger par des résidents luxembourgeois permettront encore, sous condition de remplir les autres critères, de continuer à bénéficier de l'allocation familiale. Si tel n'était pas le cas, notre Chambre demande la modification du projet de loi afin de lever cette discrimination qui ne serait pas acceptable.

26. De plus, au point c des mêmes paragraphe et article, le terme «apprentissage» devrait être remplacé par la formulation «une formation professionnelle, telle que définie dans la loi modifiée du 19 décembre 2008 concernant la réforme de la formation professionnelle, [...]». Cette modification est préférable car elle inclut tant l'apprentissage qui se déroule au Luxembourg que l'apprentissage transfrontalier. Elle couvre aussi les trois niveaux de qualification, à savoir le certificat de capacité professionnelle, le diplôme d'aptitude professionnelle et le diplôme de technicien, ainsi que les deux types d'alternance, à savoir les formations sous contrat d'apprentissage et les formations avec stages (rémunérées, le cas échéant).

2.2.7. La non-adaptation des montants

27. À noter qu'à l'instar des montants actuellement en vigueur, la réforme ne prévoit pas d'adaptation des montants de l'allocation à l'indice des prix à la consommation.

2.3. Le boni pour enfant

28. L'exécutif luxembourgeois argue que le boni pour enfant est déjà «de nos jours considéré comme un supplément d'allocations familiales; ceci d'autant plus que les enfants en bénéficient directement en leur qualité de bénéficiaires des allocations familiales ou par le biais de la bourse pour étudiants dans laquelle le montant du boni pour enfant a été inclus».

29. Dès lors, le projet prévoit que **le boni pour enfant** (fixé actuellement à 76,88 euros, non indexé) **sera supprimé**, étant donné, comme le précise le gouvernement, que ce montant sera incorporé dans celui de l'allocation familiale.

30. Le gouvernement rappelle que ce boni trouve son origine dans la fiscalité et qu'une jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) l'a qualifié de «prestation familiale», de sorte que, selon l'exécutif, «pour des raisons de simplification, le nouveau modèle prévoit son intégration pure et simple dans le montant des allocations familiales».

31. À noter toutefois que la remarque précédente n'est valable que dans le cas d'un enfant unique, et n'est plus intégralement vérifiée dans le cas d'une fratrie. En effet, un ménage avec un enfant de moins de 6 ans perçoit, à l'heure actuelle: 185,60 euros d'allocation familiale + 76,88 euros de boni pour enfant = 262,48 euros. Avec la réforme, ce ménage percevra un tout petit peu plus: au total 265,00 euros d'allocation familiale (+2,52 euros).

32. En revanche, un ménage avec deux enfants de moins de 6 ans perçoit, à l'heure actuelle: 440,72 euros d'allocation familiale + 153,76 euros de boni pour enfant = 594,48 euros. Tandis qu'avec la réforme, ce ménage ne percevra plus, au total, que 530,00 euros d'allocation familiale (-64,48 euros). Cet écart grandit encore avec trois enfants (-238,38 euros), et ainsi de suite.

33. De cela, il découle également qu'un enfant unique qui bénéficie de l'allocation familiale avant l'entrée en vigueur de la réforme sera défavorisé car il obtiendra un montant inférieur à celui né après le 1^{er} janvier 2016. Le nouveau montant unique de base devrait donc s'appliquer à tous les enfants uniques.

2.4. L'allocation spéciale supplémentaire

34. L'allocation spéciale supplémentaire pour enfant handicapé passera de 185,60 euros à 200,00 euros. Ce montant ne sera pas non plus indexé.

34bis. La CSL rappelle qu'actuellement, l'allocation spéciale supplémentaire est fixée au même montant que l'allocation familiale de base. Un enfant souffrant d'un handicap reçoit en fait une allocation double. Or, à l'avenir, ceci ne sera plus le cas, étant donné que l'allocation familiale sera fixée à 265 EUR et l'allocation spéciale à 200 EUR.

35. Or, dans le même temps, l'exposé avance que «parallèlement à une augmentation du montant, l'allocation sera **dorénavant limitée à l'âge de 18 ans**. En effet, pour les adultes handicapés, il existe entretemps des revenus spécifiques. À ceci s'ajoute [le fait] que cette allocation a été introduite à une époque où l'assurance dépendance, qui prend en charge des prestations de soins nécessaires, n'existait pas encore». Le commentaire des articles ajoute que «la législation sur le revenu des personnes handicapées prévoit le versement de prestations spécifiques aux adultes à partir de l'âge de 18 ans. Il s'agit de l'allocation spéciale pour personnes gravement handicapées et du revenu pour personnes gravement handicapées»¹.

36. Par ailleurs, le projet de règlement grand-ducal ne détermine pas seulement le montant de l'allocation spéciale supplémentaire, mais intègre dans le texte les dispositions du règlement ministériel du 26 février 1986 ayant pour objet de déterminer les frais de route et de séjour des personnes dont les enfants sont examinés en vue de l'octroi de cette allocation. Le montant de l'indemnité de repas ne sera plus exprimé par rapport à l'indice 100 du coût de la vie et s'élèvera dès lors à 10 euros au maximum. Le projet ajoute qu'actuellement elle s'élève «à 0,99 euros au nombre indice cent du coût de la vie rattaché à la base de 1948, donc à 7,67 euros à l'indice actuel de 775,17».

¹ À noter que depuis l'introduction de l'assurance dépendance par la loi du 19 juin 1998, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999, une demande en obtention de l'allocation spéciale pour personnes gravement handicapées ne peut plus être introduite. Toutefois, les personnes bénéficiant de cette allocation au 1^{er} janvier 1999 peuvent opter soit pour l'allocation, soit pour les prestations de l'assurance dépendance.

37. La CSL conteste cette limitation stricte à 18 ans. En effet, notre Chambre considère que le projet de loi aurait dû reprendre la logique de la législation actuelle. Le texte de la réforme devrait permettre une possible continuation du bénéfice de l'allocation spéciale supplémentaire jusqu'à l'âge de 27 ans pour la personne handicapée qui suit une formation adaptée à ses capacités dans un institut, service ou centre d'éducation différenciée, pour autant que cette personne ne soit bénéficiaire ni de l'allocation spéciale pour personnes gravement handicapées ou du revenu pour personnes gravement handicapées, ou de revenus de toute nature égaux ou supérieurs, ni d'un revenu garanti ou de remplacement ou de toute prestation pour adultes handicapés prévus par un régime non luxembourgeois.

38. En effet, la prolongation du bénéfice de l'allocation spéciale supplémentaire, en maximisant les possibilités de poursuite de la formation et de la qualification des personnes handicapées qui, autrement, ne persévéraient peut-être pas dans cette voie, peut avoir un effet bénéfique à long terme pour les personnes concernées.

39. Il faut aussi noter que le montant brut du revenu pour personnes gravement handicapées correspond en fait au montant du RMG. Dès lors, les critiques faites sur ce dernier point, dans le cadre du bénéfice de l'allocation familiale de base, peuvent également s'appliquer ici. Preuve du but économique de cette limitation stricte, l'épargne réalisée, en l'occurrence près de 730 mille euros annuels entre 2016 et 2026, a déjà été calculée.

40. D'ailleurs, le projet de loi prévoit que l'allocation familiale de base pourra être maintenue, non plus jusqu'à l'âge de 27 ans, mais jusqu'à l'âge de 24 ans, si le jeune adulte continue à poursuivre des études secondaires, secondaires techniques ou y assimilés. Somme toute, si le gouvernement est résolu à maintenir une limite d'âge pour le bénéfice de l'allocation pour enfant handicapé, le projet aurait dû être cohérent en permettant alors une possible continuation du bénéfice de l'allocation spéciale supplémentaire également jusqu'à l'âge de 24 ans pour la personne handicapée qui suit une formation adaptée à ses capacités dans un institut, service ou centre d'éducation différenciée. Mais en raison des difficultés que rencontrent souvent les personnes handicapées, une durée plus longue de la formation est parfois nécessaire, ce qui plaide pour le maintien de la limite d'âge à 27 ans.

41. À tout le moins, le projet de loi devrait reprendre la disposition actuellement en vigueur, au paragraphe 4 de l'article 271 du code de la sécurité sociale, qui autorise le comité directeur de la Caisse, à titre exceptionnel et individuel, de relever la limite d'âge pour le bénéfice de l'allocation spéciale supplémentaire. Cela permettrait au moins de prendre en considération des cas exigeant un traitement particulier que la loi ne peut pas prévoir ou anticiper.

42. Dans la même logique que sa demande précédente, la CSL désirerait connaître le nombre des bénéficiaires concernés par cette mesure liée à l'âge ainsi que les informations ayant trait aux répercussions sur leur situation matérielle.

43. Par ailleurs, la fixation de l'insuffisance ou de la diminution permanente à au moins 50% de la capacité physique ou mentale d'un enfant normal du même âge semble fort élevée. Pour sa part, le code du travail définit le salarié handicapé comme toute personne qui présente une diminution de sa capacité de travail de 30% au moins. Le choix d'un seuil beaucoup plus élevé pour les prestations familiales apparaît en conséquence trop strict.

43bis. Finalement, la réduction de la limite d'âge est aussi une discrimination des travailleurs frontaliers, puisque les enfants de ceux-ci ne peuvent pas bénéficier du revenu ou de l'allocation spéciale pour personnes gravement handicapées.

2.5. L'allocation de rentrée scolaire

44. Les montants de l'**allocation de rentrée scolaire** actuellement en vigueur sont les suivants:

- a) pour 1 enfant
 - 113,15 euros, s'il est âgé de plus de 6 ans;
 - 161,67 euros, s'il est âgé de plus de 12 ans;
- b) pour un groupe de 2 enfants
 - 194,02 euros, pour chaque enfant âgé de plus de 6 ans;
 - 242,47 euros, pour chaque enfant âgé de plus de 12 ans;
- c) pour un groupe de 3 enfants et plus
 - 274,82 euros, pour chaque enfant âgé de plus de 6 ans;
 - 323,34 euros, pour chaque enfant âgé de plus de 12 ans.

45. Ces montants ne sont pas mensuels puisqu'ils ne sont perçus qu'une fois par an.

46. Or, la réforme prévoit d'introduire un montant unique pour chaque enfant qui ne différera que suivant l'âge de l'enfant, à savoir **115,00 euros pour chaque enfant âgé de plus de 6 ans et 235,00 euros pour chaque enfant âgé de plus de 12 ans**.

47. À noter qu'à l'instar des montants actuels, le projet de règlement grand-ducal ne prévoit pas d'adaptation de ces valeurs à l'indice des prix à la consommation.

48. Il convient de souligner que la non-adaptation date déjà de 2006, alors que les coûts des livres scolaires ont bel et bien augmenté dans l'intervalle. Si, d'aventure, la non-adaptation devait se maintenir, une réelle gratuité de l'enseignement devrait se mettre en place.

2.6. L'allocation de naissance

49. Les articles du projet de loi reprennent en grande partie les dispositions qui existent dans l'actuelle législation. L'allocation de naissance ne subit aucune modification fondamentale. Le commentaire précise toutefois qu'il y a lieu d'agencer le texte en distinguant plus clairement les tranches composant l'allocation de naissance, pour lesquelles les conditions d'octroi diffèrent. Ainsi, l'allocation de naissance se décompose en allocation prénatale, en allocation de naissance proprement dite et en allocation postnatale.

50. Le projet de règlement grand-ducal conserve donc le montant actuellement en vigueur, et non indexé, pour l'**allocation de naissance**, à savoir **1 740,09 euros**. Ce dernier est versé sur demande et en trois tranches de 580,03 euros. Ces montants ne sont pas mensuels puisqu'ils ne sont perçus qu'une seule fois. Au vu de la suppression de l'allocation de maternité et de l'allocation d'éducation, une augmentation de l'allocation de naissance devrait être envisagée comme mesure compensatoire.

51. Le commentaire des articles fait remarquer «que l'allocation prénatale et de naissance figurent à l'annexe 1 du règlement 883/2004 sur la coordination des régimes de sécurité sociale et constituent des prestations non exportables. Ainsi, elles sont réservées aux femmes enceintes qui soit résident [sur le] territoire du Luxembourg, soit sont affiliées à titre obligatoire à la sécurité sociale luxembourgeoise. Aucun droit à ces tranches n'est ouvert par le biais de l'activité professionnelle exercée au Luxembourg par le père de l'enfant. Par ailleurs, l'allocation de naissance n'est pas cumulable avec une prestation étrangère similaire».

52. Les suivis médicaux de la femme et du nouveau-né sont actés dans des carnets de santé. Ils doivent être effectués dans des délais prescrits. Or, le commentaire des articles estime qu'«il faut être réaliste: le rôle de la CAE [Caisse pour l'avenir des enfants, dont on reparlera] se limite à contrôler les cachets des médecins. Il est en effet impossible de savoir si l'examen a été effectué dans les conditions prévues, ni si tel examen a effectivement été effectué lors d'une visite médicale. Étant donné que l'allocation de naissance est un instrument de la médecine préventive dont les bienfaits sont indéniables, il y a lieu de la considérer comme [un] avantage accessoire lié à un suivi médical régulier, qui – selon l'expérience de [la] CNPF [Caisse nationale des prestations familiales] – est assuré dans presque tous les cas. De ce fait, le non-respect de la périodicité des examens médicaux ne fait pas déchéance au droit à l'allocation prénatale et à l'allocation de naissance (depuis une adaptation du règlement d'exécution en 2008), pour autant que le nombre d'examens médicaux exigés soit certifié par le médecin-spécialiste prévu». Pour l'octroi de l'allocation postnatale, le respect strict de la périodicité continue à être exigé par le projet de règlement grand-ducal.

53. La CSL se demande pourquoi il ne faudrait pas être également «réaliste», pour reprendre les termes du gouvernement, en ce qui concerne l'examen postnatal et permettre que le respect de la périodicité des examens médicaux ne soit pas appliqué de manière trop stricte.

54. Par ailleurs, le paragraphe 3 de l'article 279, contenu dans le projet de loi, prévoit que «l'allocation prénatale et l'allocation de naissance sont versées à la mère».

55. Or, on peut se poser la question de savoir ce qu'il arriverait en cas de décès de la mère. Pourquoi la formulation a-t-elle été modifiée par rapport au texte actuellement en vigueur? En effet, ce dernier stipule à l'article 292, de façon plus pragmatique, que «l'allocation prénatale est versée à la future mère. À défaut, elle est versée après la naissance au père à condition que celui-ci assure l'éducation et l'entretien de l'enfant». L'article poursuit: «l'allocation de naissance proprement dite et l'allocation postnatale sont versées à la mère si les parents vivent en commun». «Dans les autres cas, l'allocation de naissance proprement dite est versée, jusqu'à concurrence des frais d'accouchement, à la personne ou à l'institution publique ou privée qui assume ces frais, et pour le surplus, à celui des parents ou à la personne qui assure l'éducation et l'entretien de l'enfant au moment de l'échéance de la prestation. En cas de prise en charge des frais d'accouchement par l'assurance maladie, elle est versée pour la totalité à celui des parents ou à la personne qui assure l'éducation et l'entretien de l'enfant [...]».

2.7. Le système transitoire appliqué à l'allocation familiale

56. Concernant la mise en place de la réforme, le gouvernement a choisi l'option d'un système transitoire de longue durée pour l'allocation familiale. Concrètement, tous les ménages bénéficiaires de l'allocation familiale à la veille de l'entrée en vigueur du projet de loi continueront à toucher le même montant total. L'exécutif précise que «ceci ne correspond pas à un maintien des dispositions législatives actuelles, mais s'inscrit dans la continuation du versement d'un montant perçu à une date fixe et qui ne changera plus jusqu'à ce que l'un des enfants sorte du foyer».

57. Ainsi, le projet de règlement prévoit que, pour un enfant qui ouvre déjà droit à l'allocation familiale avant l'entrée en vigueur du texte soumis pour avis, le montant de l'allocation familiale continuera de bénéficier, selon le nombre d'enfant, d'une augmentation plus que proportionnelle:

Enfant faisant partie au 31 décembre 2015 d'un groupe familial de	Allocation familiale de l'enfant à partir du 1^{er} janvier 2016
1 enfant	262,48
2 enfants	297,24
3 enfants	344,46
4 enfants	368,02
5 enfants	382,16
6 enfants	391,58
7 enfants	398,31
8 enfants	403,36
9 enfants	407,29
10 enfants	410,43
11 enfants	413,00
12 enfants	415,14
13 enfants	416,95
14 enfants	418,51
15 enfants	419,85
16 enfants	421,03
17 enfants	422,07
18 enfants	422,99
19 enfants	423,82
20 enfants	424,56
21 enfants	425,24
22 enfants	425,85
23 enfants	426,41
24 enfants	426,92
25 enfants	427,39

58. Ces montants découlent de ceux actuellement en vigueur pour l'allocation familiale, majorée du boni pour enfant (76,88 euros).

59. La condition d'ouverture du droit qui devra être remplie avant l'entrée en vigueur du nouveau texte est soit la naissance d'un enfant, soit l'affiliation obligatoire à la sécurité sociale sur base d'une activité professionnelle ou d'une pension (par exemple pour le frontalier). Le projet de règlement précise qu'en cas d'interruption du droit à l'allocation familiale après le 1^{er} janvier 2016, l'enfant à nouveau bénéficiaire sera soumis aux nouvelles conditions, sans prise en compte du montant éventuellement touché par ce même enfant avant l'entrée en vigueur de la réforme.

60. Pour sa part, le nouveau modèle consiste dans l'introduction d'un montant unique qui s'appliquera aux bénéficiaires d'une ouverture de droits à l'allocation familiale à partir du 1^{er} janvier 2016, date prévue pour l'entrée en vigueur des projets de loi et de règlement. Ceci signifie par exemple que les enfants d'un travailleur frontalier toucheront le nouveau montant unique de l'allocation si celui-ci commence à travailler au Luxembourg après le 1^{er} janvier 2016, même si ses enfants sont nés avant cette date.

61. Autre point découlant des principes énoncés, dans une même famille, des enfants pourront se retrouver dans des «volets» différents, selon par exemple qu'ils seront nés avant ou après l'entrée en vigueur de la réforme. L'exposé des motifs donne d'ailleurs une illustration concrète pour une famille résidente composée de 2 enfants.

62. Dans le cadre du système actuel, celle-ci perçoit 440,72 euros (allocation familiale) + 153,76 euros (boni pour 2 enfants) = 594,48 euros.

63. Supposons qu'un enfant vienne à naître après l'entrée en vigueur de la réforme, un montant unique de 265 euros viendra s'ajouter aux 594,48 euros précédents: $594,48 \text{ euros} + 265,00 \text{ euros} = 859,48 \text{ euros}$.

64. Dans cette hypothèse, si, par la suite, le droit à l'allocation familiale s'arrête pour un des enfants, la moitié du montant «gelé» reste acquis à la famille et, à celui-ci, s'ajoute le montant du nouveau-né: $297,24 \text{ euros} + 265,00 \text{ euros} = 562,24 \text{ euros}$.

65. À noter que le principe du «gel» ne concerne que le montant de l'allocation familiale. Toutes les autres dispositions entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2016. Ainsi, les nouvelles majorations d'âge légèrement plus favorables, à savoir 20 euros et 50 euros, pour, respectivement, les enfants âgés entre 6 et 11 ans et ceux à partir de 12 ans, s'appliqueront aux deux systèmes, actuel et nouveau. Revers de la médaille, la fixation d'un montant unique pour l'allocation de rentrée scolaire, de 115 euros pour les enfants entre 6 et 11 ans et de 235 euros pour ceux à partir de 12 ans, va pénaliser les familles de 2 enfants et plus.

66. Par ailleurs, l'entrée en vigueur de la réforme, prévue par le gouvernement au 1^{er} janvier 2016, semble précipitée. En effet, les familles n'auront pas le temps d'anticiper les conséquences délétères de la réforme sur leur budget. Or, cette anticipation ne peut se faire qu'à condition que les effets réels de la réforme soient clairement et objectivement expliqués à la population. L'assertion qui veut que rien ne changera pour les enfants qui bénéficient déjà d'allocations ne laisse rien présager de positif car, comme le démontre cet avis, celle-ci s'avère totalement inexacte.

66bis. La Chambre des salariés plaide en faveur d'une information aussi complète que possible des familles afin que celles-ci soient en pleine connaissance des changements en matière de prestations familiales.

2.8. Les conséquences du montant unique pour l'allocation familiale et l'allocation de rentrée scolaire

2.8.1. Des arguments peu convaincants

67. Voici un résumé des montants des prestations familiales, ceux actuellement en vigueur et ceux prévus par la réforme:

	Montants actuels <u>par enfant</u> (y compris boni pour enfant)	Montants futurs <u>par enfant</u> , né après la réforme*
Allocations 1 enfant	262,48	265,00
Allocations 2 enfants	297,24	265,00
Allocations 3 enfants	344,46	265,00
Allocations 4 enfants	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 1 enf. 6-11 (annuelle)	113,15	115,00
Allocation de rentrée scolaire 2 enf. 6-11 (annuelle)	194,02	115,00
Allocation de rentrée scolaire 3 enf. 6-11 (annuelle)	274,82	115,00
Allocation de rentrée scolaire 1 enf. 12+ (annuelle)	161,67	235,00
Allocation de rentrée scolaire 2 enf. 12+ (annuelle)	242,47	235,00
Allocation de rentrée scolaire 3 enf. 12+ (annuelle)	323,34	235,00

* Les nouvelles majorations d'âge et allocations de rentrée scolaire s'appliqueront pour tous les enfants à partir de l'entrée en vigueur de la réforme.

Source: IGSS, projets de loi et de règlement grand-ducal

68. Une constatation s'impose, la fixation d'un montant unique, tant pour l'allocation familiale que pour l'allocation de rentrée scolaire, va défavoriser les familles avec un plus grand nombre d'enfants.

69. Le gouvernement avance, dans son exposé des motifs, que «le bon sens à lui seul permet d'argumenter que le deuxième enfant d'un couple n'engendre pas forcément des frais plus élevés et ceci de façon plus que proportionnelle que pour le premier: il est un fait que bon nombre des premières acquisitions nécessaires pour un enfant sont récupérées pour le deuxième et les suivants. Souvent les dépenses causées par un logement ou une voiture plus spacieuse sont mises en évidence. Or, ces arguments tombent en brèche pour 80% des ménages: ils se composent d'un ou de deux enfants et ni le logement, ni le moyen de transport ne nécessitent un agrandissement».

70. L'exécutif poursuit: «pour les familles ayant trois enfants ou plus, la situation du logement est certes différente, mais les auteurs du projet estiment qu'une allocation uniforme pour chaque enfant, d'un montant plus élevé que dans n'importe quel autre pays de l'Europe est toujours justifiable, notamment parce qu'il s'agit d'y consacrer un droit personnel de l'enfant. À ceci s'ajoute qu'il a été souligné à plusieurs reprises que le volet de l'allocation familiale n'est qu'un des éléments d'un paquet de mesures. La situation particulière du Luxembourg sur le marché du logement présente d'ailleurs des difficultés pour beaucoup de ménages, indépendamment de la grandeur de leur fratrie. Ces difficultés seront combattues par des mesures spécifiques prévues par le Ministère du Logement. En témoigne notamment l'introduction d'une "subvention loyer", dont le projet a été présenté début mai 2015 et qui devra soutenir à partir de l'année 2016 quelque 19 000 ménages».

71. Le gouvernement prend également à son compte deux études, autrichienne et allemande, qui tendent à montrer que les dépenses par enfant décroissent au fur et à mesure que le nombre d'enfant augmente. Par exemple, dans l'étude allemande, la dépense de consommation moyenne par enfant, en République fédérale en 2008, serait de 584 euros pour un couple avec 1 enfant, de 515 euros pour un couple avec 2 enfants, de 484 euros pour un couple avec 3 enfants. Le raisonnement est identique pour les familles monoparentales avec 1 et 2 enfants avec des montants de, respectivement, 558 et 468 euros.

72. Or, la CSL note que, dans le même exposé des motifs, l'exécutif luxembourgeois cite le rapport de la commission du Travail, de la Sécurité sociale, de la Santé et de la Famille du 26 juin 1986 concernant le projet de loi d'alors ayant pour objet la création d'une allocation de rentrée scolaire. Ce rapport dit explicitement que «les charges familiales pour le premier enfant sont beaucoup moins importantes que pour le deuxième et le troisième enfant en particulier, comme cela résulte par exemple du rapport Calot»². «La survenance d'un deuxième et surtout d'un troisième enfant requiert d'une manière générale la présence d'une personne au foyer, surtout d'un parent (mère ou père). Il en résulte ou bien un manque de gain certain pour ce foyer, ou bien des charges supplémentaires en rapport avec la garde des enfants».

73. Or, le gouvernement concède, dans l'exposé des motifs du projet de loi soumis pour avis, qu'«à ce stade, il est fort regrettable que la panoplie d'études et de statistiques existantes ne permettent pas de répondre aux questions précises suivantes:

- **quel est effectivement le coût d'un enfant dans un ménage luxembourgeois, [et] de combien de ressources supplémentaires un ménage doit-il disposer pour faire face aux dépenses supplémentaires liées à la présence d'un enfant par rapport à un ménage sans enfant?**
- **sur le chiffre qui pourrait résulter d'un tel calcul, à quel pourcentage l'État voudrait-il contribuer pour atténuer la différence entre un ménage sans enfant et un ménage avec un, deux et plusieurs enfants?»**

74. Le gouvernement avoue ainsi ne pas disposer de données précises sur la situation luxembourgeoise.

² Gérard Calot, démographe et statisticien français, a été directeur de l'Institut national d'études démographiques de 1972 à 1992.

75. Ces constats sont donc en contradiction avec les affirmations précédentes faites par l'exécutif. Quand ce dernier affirme avec aplomb que pour un ménage qui se compose «d'un ou de deux enfants, ni le logement, ni le moyen de transport ne nécessitent un agrandissement», cette assertion semble bien peu crédible. Or, dans le même temps, le gouvernement reconnaît que «pour les familles ayant trois enfants ou plus, la situation du logement est certes différente» mais minore ce fait en avançant que cela ne concerne pas plus de 20% des ménages avec enfants. Le peu de cas concernés, bien que relatif, ne saurait constituer un argument. Si le gouvernement reconnaît que la venue d'un troisième enfant occasionne des dépenses supplémentaires, plus que proportionnelles, sa réforme des prestations familiales doit être conséquente et en tenir compte. Du reste, la planification de l'introduction d'une subvention pour le loyer ne résout de toute façon pas l'augmentation engendrée par d'autres dépenses, comme l'acquisition d'une voiture plus spacieuse par exemple.

76. La CSL avançait déjà dans son avis budgétaire sur l'exercice 2015, adopté le 13 novembre 2014, que la réforme prévue des allocations familiales (allocation familiale au sens strict + boni pour enfant) aura un impact négatif sur les revenus des ménages. Si les familles avec 1 enfant ne seront pas lésées, 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 d'enfants aura donc un impact indéniable et fort sur le revenu de ces familles. Ce phénomène est exposé au point suivant.

77. En outre, notre Chambre ne peut en aucun cas accepter que l'allocation de rentrée scolaire soit réduite pour les enfants qui sont déjà nés et qui en bénéficient déjà à l'heure actuelle, comme le dispose le projet de règlement grand-ducal à partir du 2^e enfant. Si le gouvernement ne prévoit pas également une période transitoire pour cette allocation, il dément ses propres affirmations selon lesquelles «*mir huele kengem eppes ewech*».

2.8.2. Les conséquences, en chiffres

78. L'exposé des motifs du projet de loi soumis pour avis donne l'exemple d'un ménage composé de 2 enfants pour faire comprendre le mécanisme de la réforme liée notamment au montant unique ainsi qu'au système transitoire. Utilisons-le pour illustrer notre propos.

EXEMPLE pour une famille qui touche des allocations familiales pour deux enfants âgés de 8 et de 13 ans.

Situation actuelle

440,72	:	allocations familiales
16,17	:	majoration d'âge pour 1 enfant entre 6 et 11 ans
48,52	:	majoration d'âge pour 1 enfant de plus de 12 ans
153,76	:	boni pour 2 enfants
659,17	:	Total

Situation future pour enfants nés avant la réforme

440,72	:	allocations familiales
20,00	:	majoration d'âge pour 1 enfant entre 6 et 11 ans
50,00	:	majoration d'âge pour 1 enfant de plus de 12 ans
153,76	:	boni pour 2 enfants
664,48	:	Total

Situation future pour enfants nés après l'entrée en vigueur de la réforme

530,00	:	allocations familiales
20,00	:	majoration d'âge pour 1 enfant entre 6 et 11 ans
50,00	:	majoration d'âge pour 1 enfant de plus de 12 ans
600,00	:	Total

Chaque enfant qui quitte le ménage fait que les prestations diminuent de la moitié du total du montant de base (allocations familiales + boni pour enfants: 440,72+153,76 EUR) à savoir 297,24 ainsi que de la majoration due pour cet enfant. Si l'enfant intègre un nouveau ménage, il augmente les prestations de ce ménage du même montant. Chaque enfant qui est né après l'entrée en vigueur du nouveau système fait que la somme de 664,48 EUR est augmentée de 265 EUR par enfant.

79. Première remarque, l'on constate déjà une dégradation de la situation de cette famille, entre la situation actuelle et la situation future pour des enfants nés après la réforme.

80. À cela doit encore s'ajouter l'effet du montant unique appliqué à l'allocation de rentrée scolaire.

81. Le cas de la situation future pour les enfants nés avant la réforme semble plus favorable. Or, cette impression est fautive car il faut encore ajouter l'effet du montant unique appliqué à l'allocation de rentrée scolaire. En effet, si l'on annualise cet exemple pour prendre en compte cette dernière, l'on remarque que, pour ce ménage avec 2 enfants de respectivement 8 et 13 ans, l'augmentation (de 45,96 et 17,76 euros) des majorations d'âge pour les enfants qui bénéficient à l'heure actuelle des allocations familiales ne compense pas la diminution (de 79,02 et 7,47 euros) de l'allocation de rentrée scolaire: 63,72 euros – 86,49 euros = -22,77 euros. De fait, avec la réforme, au niveau annuel, il y a une baisse de presque 23 euros des allocations.

82. Le gouvernement avance, dans l'exposé des motifs du projet de loi, que le «système [transitoire] proposé [pour l'allocation familiale] repose sur "un gel" des paiements actuels, c'est-à-dire qu'aucun ménage ne percevra moins que ce qu'il perçoit actuellement (à nombre d'enfants bénéficiaires inchangé)». Or, cette affirmation est manifestement fautive; elle ne se vérifie que si l'on exclut du calcul l'allocation de rentrée scolaire. Notre Chambre regrette profondément ce maquillage de la réalité, d'autant que cela ne contribue pas à renforcer la confiance, pourtant vitale en démocratie, entre les citoyens et leurs dirigeants.

83. Pour la situation des enfants nés après la réforme, il faudra encore ajouter la réforme appliquée à l'allocation familiale, au sens strict. La baisse annuelle totale est alors de 796,53 euros (8 346,53 euros – 7 550,00 euros), soit 9,5%.

84. Voyons maintenant ce que cette réforme donne à plus long terme pour différents types de familles. 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.

85. Dans le cas d'une famille avec 1 enfant, nous avons supposé que l'enfant naît le 1^{er} janvier 2016 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 2016. 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.

86. 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 1^{er}, soit le 1^{er} janvier 2018. 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.

87. 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 2020. 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.

Réduction des allocations familiales (boni pour enfant compris) et de l'allocation de rentrée scolaire due à la réforme projetée, en euros

	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%

Source: IGSS, Factsheet-Kannergeld (budget.public.lu); calculs CSL

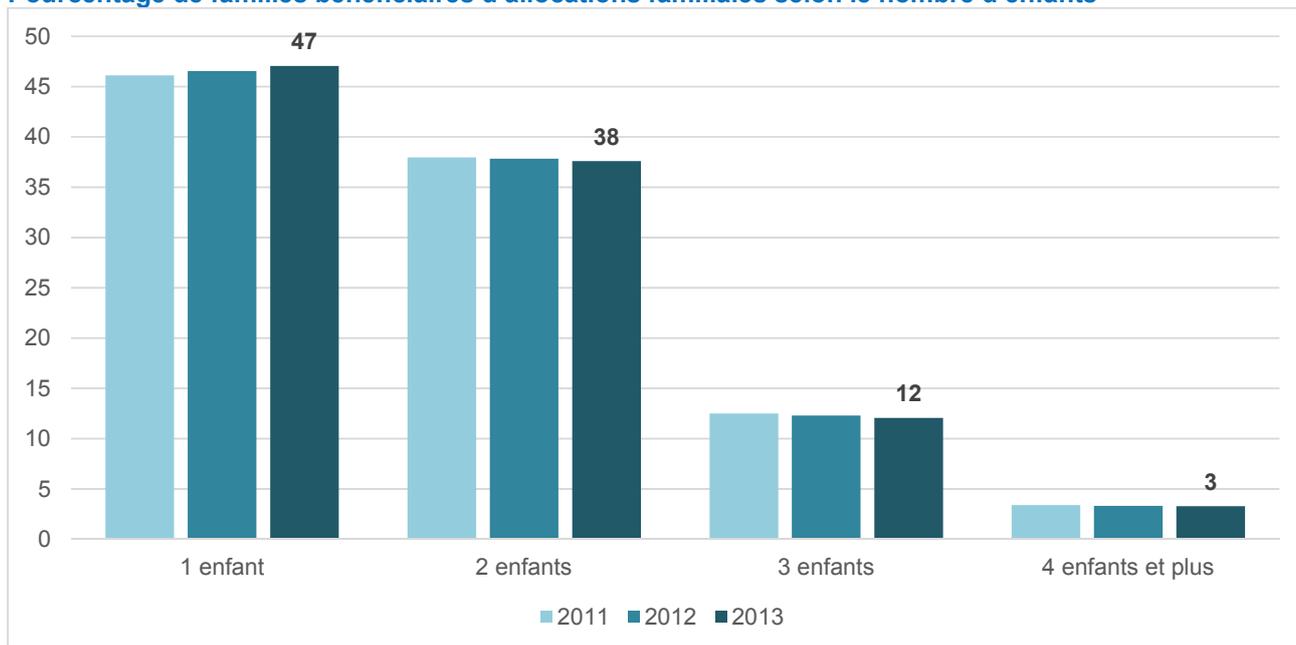
88. Les familles avec 1 enfant ne sont pas lésées par la réforme. Au contraire, il n'y a pas de variation prononcée, mais même une légère augmentation d'environ 6 euros en moyenne mensuelle, ou 2%.

89. 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 d'enfants a donc un impact indéniable et fort sur le revenu de ces familles.

90. En résumé, si le nouveau système est un peu plus intéressant pour les ménages avec enfant unique, il s'avère pénalisant pour les familles plus nombreuses, avec des effets négatifs pour les enfants déjà nés avant la réforme mais également, et cela de façon encore plus forte, pour les bénéficiaires d'une ouverture de droits à partir du 1^{er} janvier 2016.

91. Si l'on observe le pourcentage de familles bénéficiaires d'allocations familiales selon le nombre d'enfants, l'on constate que ce sera plus de la moitié des familles (enfants bénéficiaires habitant à l'étranger compris, hors allocations différentielles), à savoir 53%, qui sera touchée négativement par cette réforme.

Pourcentage de familles bénéficiaires d'allocations familiales selon le nombre d'enfants



Source: IGSS, système d'information sur la protection sociale et la santé

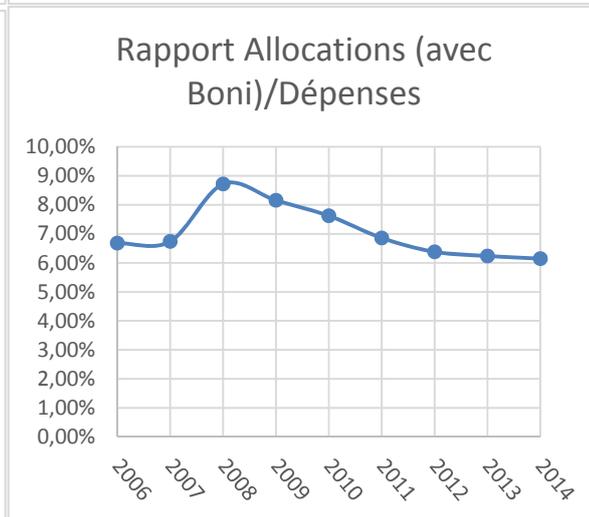
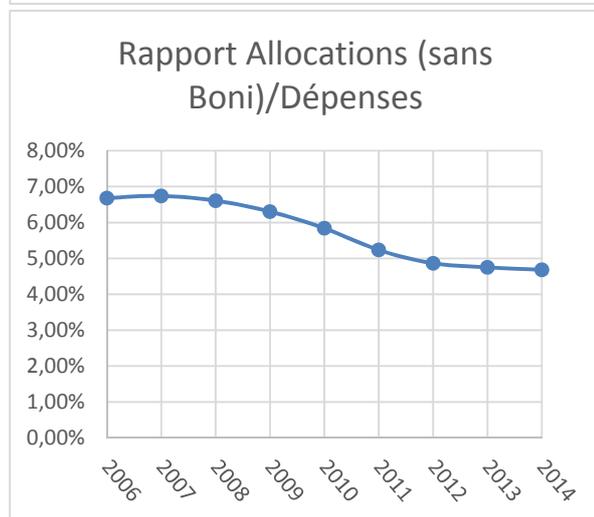
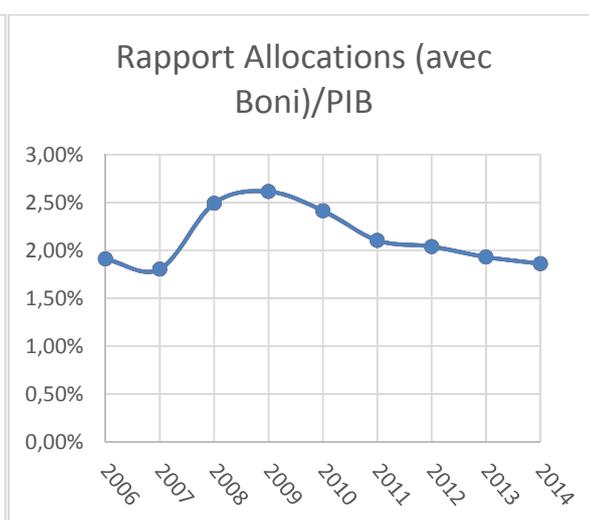
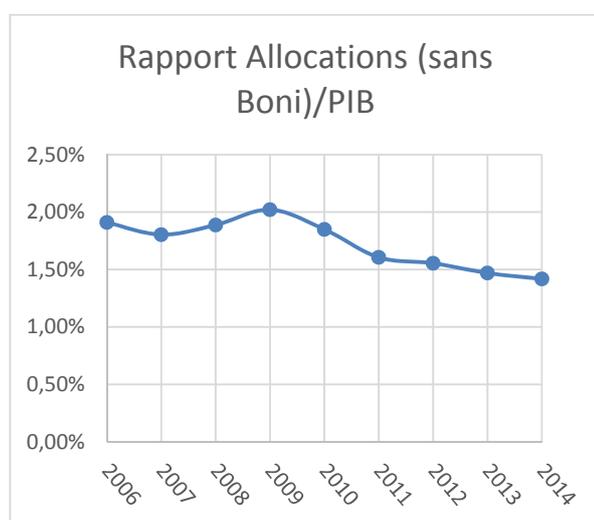
92. En considérant le montant des allocations familiales, des majorations d'âge et des allocations spéciales supplémentaires (enfants bénéficiaires habitant à l'étranger inclus, hors allocations différentielles) versé chaque année, l'on s'aperçoit que, rapporté au produit intérieur brut (PIB), celui-ci a baissé en tendance entre 2009 et 2014. Si l'on inclut le boni pour enfant dans le calcul, l'on constate une hausse des dépenses relatives, par rapport au PIB, suite à son introduction en 2008. Toutefois, cet effet s'est estompé au fil des années, entraînant même des dépenses relatives moindres en 2014 (1,86%) par rapport à 2006 (1,91%), année où le boni n'existait pas encore. La même logique est à l'œuvre si l'on prend comme référence non plus le PIB mais la somme des dépenses publiques: 6,68% en 2006 contre 6,14% en 2014, boni compris, et 4,68%, boni exclu.

93. Manifestement, les dépenses en matière d'allocations familiales ont tendancielllement baissé ces dernières années. Dès lors, il est permis de remettre en cause le bien-fondé d'une réforme qui va encore diminuer le montant des prestations pour la majorité des familles.

Année	Allocations familiales (en millions €)*	Boni	PIB (en millions €)	Dépenses (en millions €)
2006	638,3	n'existait pas	33409,3	9555,1
2007	663,3	n'existait pas	36766,1	9838,5
2008	710,8	227,1	37647,4	10757,7
2009	733,1	215,1	36268,2	11626,6
2010	731,1	223,3	39525,5	12520,0
2011	678,0	210,5	42226,6	12953,1
2012	677,5	211,1	43561,3	13929,2
2013	680,7	213,3	46315,3	14329,4
2014	701,0	219,0	49428,3	14973,8

*Comprennent les allocations familiales de base, les majorations d'âge et les allocations spéciales supplémentaires

Année	Rapport Allocations (sans Boni)/PIB	Rapport Allocations (avec Boni)/PIB	Rapport Allocations (sans Boni)/Dépenses	Rapport Allocations (avec Boni)/Dépenses
2006	1,91%	1,91%	6,68%	6,68%
2007	1,80%	1,80%	6,74%	6,74%
2008	1,89%	2,49%	6,61%	8,72%
2009	2,02%	2,61%	6,31%	8,16%
2010	1,85%	2,41%	5,84%	7,62%
2011	1,61%	2,10%	5,23%	6,86%
2012	1,56%	2,04%	4,86%	6,38%
2013	1,47%	1,93%	4,75%	6,24%
2014	1,42%	1,86%	4,68%	6,14%



Source: IGSS, système d'information sur la protection sociale et la santé; tableaux et graphiques CSL

94. À titre indicatif et de comparaison si l'on s'intéresse au rapport entre le montant total des allocations familiales versé (allocation spéciale supplémentaire incluse, boni et majoration d'âge exclus) et le nombre des bénéficiaires (y compris ceux habitant à l'étranger, hors allocations différentielles), il ressort que la moyenne observée en 2006 est de 265,24 euros et de 280,08 euros en 2013.

95. Or, le montant unique de l'allocation familiale (majoration d'âge exclue), proposé par la réforme, qui comprend pour sa part le boni pour enfant, ne s'élèvera qu'à 265 euros en 2016; donc en dessous des chiffres observés antérieurement qui, eux, excluent le boni.

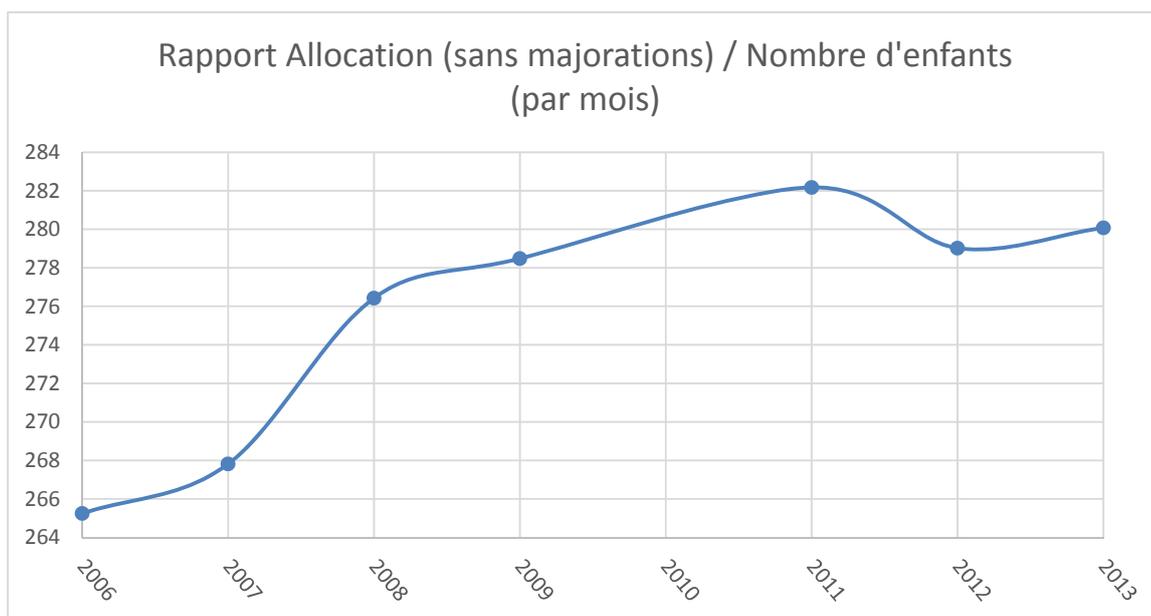
96. De cela, il ressort que les dépenses en matière d'allocations familiales seront à un niveau bien inférieur à la situation actuelle, et même moindres qu'en 2006.

97. Il faut préciser que le montant de 265 euros ne comprend pas l'allocation spéciale supplémentaire, mais cela ne changerait pas de manière significative la moyenne en ce sens qu'en 2013 seuls 2 272 enfants sont concernés sur un total de 183 429, soit 1,24%.

98. À noter également qu'en 2010, suite à l'introduction de la loi du 26 juillet 2010 qui fixe l'âge limite des allocations familiales à 18 ans, sauf pour les élèves de l'enseignement secondaire et secondaire technique, le nombre de bénéficiaires a diminué fortement, ce qui provoque une rupture de série dans les statistiques présentées. Le rapport nettement plus élevé observé en 2010 (307,02) s'explique par le fait que le montant total des allocations – qui a seulement diminué à partir du 1^{er} octobre 2010 – a été divisé par le nombre de bénéficiaires en fin d'année. En effet, les étudiants âgés de plus de 18 ans et poursuivant des études supérieures (ou le service volontaire) doivent désormais demander une aide financière pour études supérieures (ou pour service volontaire).

Année	Nombre d'enfants	Rapport Allocations/ Nombre d'enfants	Majorations d'âge (en millions €)	Allocations sans majorations (en millions €)	Rapport Allocations sans majorations/ Nombre d'enfants (par mois)
2006	179586	3554,29	66,7	571,6	265,24
2007	185234	3580,88	68,0	595,3	267,81
2008	192428	3693,85	72,5	638,3	276,42
2009	197020	3720,94	74,7	658,4	278,48
2010	178490	4096,03	73,5	657,6	307,02
2011	181415	3737,29	63,7	614,3	282,18
2012	183287	3696,39	63,8	613,7	279,03
2013	183429	3710,97	64,2	616,5	280,08
2014	185880	3771,25			

À partir du 1^{er} octobre 2010, il n'y a plus d'allocations familiales pour les étudiants



Source: IGSS, système d'information sur la protection sociale et la santé; tableaux et graphique CSL

2.8.3. Pour une augmentation des montants fixes en compensation des pertes subies

99. L'exposé des motifs du projet de loi argue que le montant des allocations au Grand-Duché est parmi les plus élevés d'Europe. Il concède toutefois que les pays voisins, bien qu'ayant des niveaux de montant inférieurs, conservent, du moins pour le moment, le principe d'une majoration du montant de l'allocation en fonction du nombre d'enfants composant la fratrie.

100. Il faut rappeler ici que si le montant des allocations est plus important au Luxembourg, le coût de la vie ainsi que la cherté des logements sont également plus élevés. Des allocations plus hautes se justifient donc.

101. Quant au principe d'un montant unique, celui-ci pourrait se concevoir à condition que son niveau soit sensiblement plus élevé. En effet, pour un enfant, boni compris, la différence en matière d'allocations familiales, entre la situation actuelle et projetée, n'est que de 2,52 euros (262,48 – 265,00).

102. En conséquence, si la logique du montant unique est maintenue, ce dernier doit bénéficier d'une hausse substantielle. Ce ne serait que justice pour compenser les pertes que nombre de familles vont subir, comme cela a été démontré ci-avant, ainsi que les manques à gagner déjà supportés par toutes les familles, eu égard à la non-adaptation des prestations familiales depuis 2006, comme cela est expliqué ci-après.

2.9. La non-adaptation des montants des prestations familiales

103. Il ne faut pas oublier que la baisse prévue des prestations familiales intervient au moment où la durée de la désindexation des prestations approche les dix années. Pour rappel, en 2006, les montants des prestations familiales furent figés par la loi. Auparavant, ces montants étaient fixés au nombre 100 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1^{er} janvier 1948.

104. Le texte des projets soumis pour avis ne prévoit pas d'adaptation des montants des prestations familiales à l'indice des prix à la consommation. Toutefois, l'accord entre gouvernement et syndicats, conclu à l'issue des

discussions du 28 novembre 2014, stipule, au chapitre des mesures du domaine de la politique familiale, qu'«à partir de la mise en vigueur des nouvelles dispositions légales, 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».

105. Notre Chambre demande au gouvernement pourquoi cette adaptation n'est pas prévue par les projets soumis pour avis. Ce manquement doit être corrigé. Dès lors, il conviendrait de préciser selon quelles modalités cet accord sera mis en œuvre, et notamment comment sera défini l'écart susvisé. Précisément, afin de rendre compte de la diversité des résultats selon la valeur de l'écart retenue, la CSL a procédé à des simulations à partir de données historiques (sur la période 2005-2014) dont les effets sont présentés dans l'annexe 1 du présent avis.

106. Par ailleurs, si la CSL suppose que l'adaptation de certaines prestations en nature pour l'accueil et l'encadrement dans le domaine de la petite enfance, comme par exemple le chèque-service accueil (CSA), se fera en prenant comme point de référence l'évolution des prestations en espèce par rapport au salaire médian, l'adaptation des prestations en nature qui ne peuvent être monétisées paraît plus difficile. Si le gouvernement tient à respecter sa parole, un mécanisme d'adaptation, fidèle à l'accord conclu avec les syndicats, doit être inséré dans le texte du projet de réforme.

107. En outre, la CSL se permet de rappeler le constat qu'elle avait déjà pu dresser en novembre 2014 dans son avis budgétaire sur l'exercice 2015. De fait, 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 avec 2 enfants âgés de, respectivement, 8 et 13 ans s'élève déjà à presque 1 230 euros, ou 19%.

Diminution de la valeur réelle des allocations familiales due à la désindexation, en euros

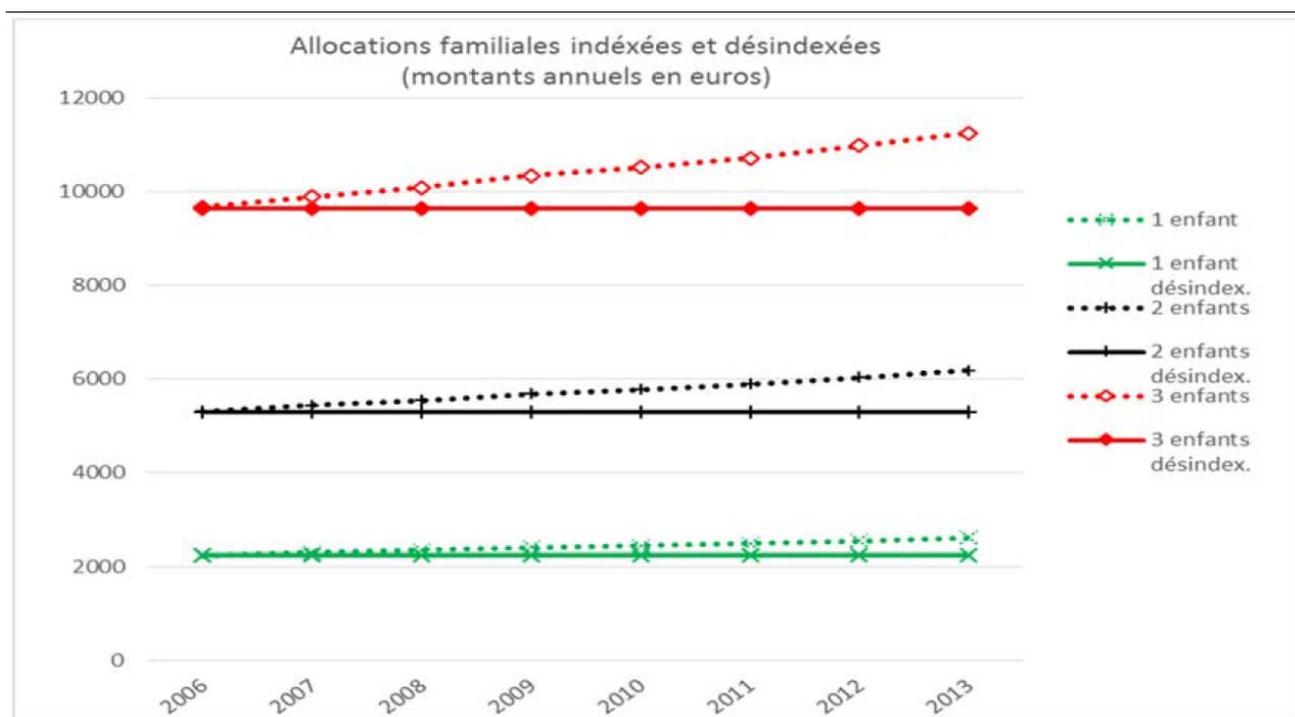
	Montant désindexé en 2006	Montant indexé depuis 2006	Différence	Différence en %
Allocations familiales mensuelles (y compris maj. d'âge)	505,41	600,77	95,36	18,9
Allocations familiales annuelles + alloc. de rentrée scolaire	6 501,41	7 728,13	1 226,72	18,9

Source: IGSS; calculs CSL

108. De plus, dans ce même avis de 2014, notre Chambre avait mis en exergue l'impact, sur les familles, de la mise en place du boni pour enfant. En effet, si l'introduction de ce boni 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 outre, notre analyse du 13 novembre 2014 a présenté les conséquences néfastes, surtout pour les familles avec plusieurs enfants, de la nouvelle contribution de 0,5%, appelée impôt d'équilibrage budgétaire temporaire, sur le budget des ménages. De plus, l'effet cumulé de la suppression de l'allocation d'éducation a été traité par l'avis de 2014. Ces trois points sont développés dans l'annexe 2 du présent avis.

109. D'ailleurs, au vu des taux de risque de pauvreté très élevés des ménages monoparentaux, la CSL s'alarme d'un renforcement des disproportions entre les niveaux des prestations familiales versées et les charges financières effectivement supportées par ces familles.

110. À titre d'illustration, notre Chambre se permet de reproduire également le graphique qu'elle avait déjà présenté le 29 octobre 2014 dans sa note sur les allocations familiales. Celui-ci permet d'observer que la désindexation a généré des pertes d'allocations familiales grandissantes au fil des années mais aussi avec le nombre croissant d'enfants par famille.



Source: Paramètres sociaux du Ministère de la Sécurité sociale, calculs CSL

111. Si maintenant l'on considère, d'après la législation actuellement en vigueur, l'allocation familiale pour un enfant unique auquel on ajoute le boni, l'on obtient 262,48 euros. Si ce montant avait bénéficié de l'adaptation à l'indice des prix à la consommation, il s'élèverait en 2015 à 309,78 euros. De fait, le montant unique de la nouvelle allocation ne devrait pas être inférieur à ce dernier chiffre.

2.10. Les dispositions communes

112. Le chapitre 6 du nouveau livre IV définit les dispositions communes à toutes les prestations décrites aux chapitres précédents. Une partie des articles fixe les modalités selon lesquelles les prestations familiales sont demandées et prévoit l'obligation pour le bénéficiaire de signaler chaque fait pouvant avoir une répercussion sur le droit ou le paiement d'une prestation. Des dispositions pénales sont prévues en cas de fraude.

113. Le texte du projet décrit également la procédure de prise de décision au niveau de la CAE.

114. À noter aussi que la disposition qui prévoit que le droit au remboursement des cotisations payées indûment se prescrit après une durée de 2 ans a été ôtée par la réforme.

115. Le projet de loi précise que les prestations familiales peuvent être cédées, mises en gage et saisies, tout au plus à raison de la moitié du terme mensuel dû. Y sont exclues, les primes uniques versées, à savoir les trois tranches de l'allocation de naissance.

116. La CSL se permet de faire remarquer qu'actuellement le plafond diffère pour l'indemnité de congé parental qui est soumise au même régime que les salaires, et est donc répartie en 5 tranches. Pour chaque tranche, un taux de saisissabilité est fixé, comme il résulte du tableau suivant.

Tranches	Limite mensuelle	Pourcentage saisissable
1	jusqu'à 550 €	insaisissable
2	de 551 à 850 €	10%
3	de 851 à 1 050 €	20%
4	de 1 051 à 1 750 €	25%
5	à partir de 1 751 €	sans limitation

117. Le commentaire des articles ne souffle mot de cette modification. Encore faudrait-il s'assurer qu'elle ne sera pas défavorable aux bénéficiaires de l'indemnité de congé parental. Comment le savoir sans connaître le contenu de la réforme du congé parental à venir? Par conséquent, la CSL regrette profondément que ce contenu ne soit pas porté à sa connaissance en même temps que la soumission des projets de loi et de règlement grand-ducal ayant trait aux prestations familiales.

118. Par ailleurs, le nouvel article 313, contenu dans le projet de loi, prévoit la réduction de la durée de la prescription, de 2 à 1 an, en cas d'arrérages non payés de l'allocation familiale et de l'allocation de rentrée scolaire. La CSL demande instamment que la prescription actuellement en vigueur soit maintenue.

2.11. L'attribution des allocations familiales en cas de mésentente

119. Le premier paragraphe de l'article 273, proposé par le projet de loi, stipule qu'«en cas de ménage commun des parents et de l'enfant, les parents désignent librement l'attributaire de l'allocation familiale. L'attributaire étant défini comme la personne entre les mains de laquelle le paiement de l'allocation se fait conformément aux modalités prévues à l'article 311». Le deuxième paragraphe ajoute qu'«à défaut de ménage commun des parents et de l'enfant, l'allocation familiale est payée à la personne physique ou morale auprès duquel l'enfant a son domicile légal et sa résidence effective et continue».

120. Or, ces dispositions doivent être revues et corrigées afin de répondre clairement aux différents schémas familiaux possibles, et ainsi éviter que les allocations familiales soient la source de batailles juridiques, déjà nombreuses dans bien des cas. Le correctif à apporter doit prendre en compte le fait qu'en cas de séparation des parents, l'enfant n'aura plus de résidence effective «continue» chez l'un ou chez l'autre, la seule référence au domicile légal peut donc suffire.

121. Le troisième paragraphe dit, lui, qu'«en cas d'autorité parentale conjointe et de résidence alternée de l'enfant, les parents désignent librement l'attributaire de l'allocation familiale».

122. Il conviendrait de préciser que cette désignation intervient «d'un commun accord» dans un document le formalisant (convention de divorce par consentement mutuel, courrier officiel signé par les deux parents).

123. La mésentente entre les parents au sujet de l'attributaire des allocations familiales en cas d'autorité parentale conjointe et de résidence alternée de l'enfant doit être envisagée par la future loi.

124. Le quatrième paragraphe avance qu'«en cas de placement d'un enfant par décision judiciaire, l'allocation familiale est versée à la personne physique ou morale investie de la garde de l'enfant et auprès de laquelle l'enfant a son domicile légal et sa résidence effective et continue».

125. La même remarque quant à la résidence effective et continue doit être prise en compte ici.

126. Les cinquième et sixième paragraphes prévoient que:

«(5) À partir du mois de sa majorité, l'enfant peut demander le paiement de l'allocation familiale entre ses mains. Il en est de même pour l'enfant mineur émancipé.

(6) En cas de contestation, il appartient à la Caisse pour l'avenir des enfants de déterminer l'attributaire de l'allocation familiale dans l'intérêt de l'enfant sur base des informations dont la caisse dispose».

127. Sur base de quelles informations la Caisse va-t-elle pouvoir trancher le différend dans l'intérêt de l'enfant? De qui tiendra-t-elle ces informations? Un organisme de sécurité sociale doit-il avoir cette compétence?

128. Dans l'affirmative, n'est-ce pas une décision du président du comité directeur, ou de son délégué, qui doit trancher? En effet, si l'on se reporte à l'article 315, paragraphe 5, contenu dans le projet de loi, «toute question de prestations peut faire l'objet d'une décision du président du comité directeur de la caisse ou de son délégué. Cette décision est acquise à défaut d'une opposition écrite formée par l'intéressé dans les quarante jours de la notification. L'opposition est vidée par le comité directeur».

129. Cette matière mérite rigueur, précision et rapidité. Les parents ne doivent en effet pas se quereller pendant des mois avant de savoir qui percevra les allocations familiales. Une procédure rapide doit donc être instaurée par la future loi, tant devant la Caisse en lui imposant un délai de réponse court, que devant les juridictions sociales en créant une procédure d'urgence de type référé.

130. Quant à l'article 280, paragraphe 6, il stipule que «l'allocation postnatale est versée à celui qui supporte les charges d'entretien de l'enfant au moment de l'échéance de la prestation».

131. Les mêmes questions se posent, exigeant les mêmes précisions, en vue de tenir compte des différents schémas familiaux possibles.

2.12. La banque de données nominatives commune

132. Le projet de loi prévoit de modifier la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu en ajoutant, notamment, un nouvel alinéa 5 à l'article 122.

133. Or, la création d'une banque de données nominatives commune entre la Caisse pour l'avenir des enfants, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, le Service national de la jeunesse, le Centre

commun de la sécurité sociale et l'Administration des contributions directes doit être établie conformément aux dispositions de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel. L'avis de la Commission nationale pour la protection des données doit être demandé conformément à l'article 32, paragraphe 3, point e, de la loi susmentionnée.

134. Sur la question de la conservation des données, l'avis du Conseil d'État, du 17 juillet 2015, concernant le projet de loi portant modification de la loi du 4 juillet 2008 sur la jeunesse, fait remarquer que, dans le cadre dudit projet, le gouvernement a modifié la durée de conservation des données relatives au bénéficiaire du CSA. Alors que le texte initial prévoyait une durée de conservation d'une année à compter de la date à laquelle l'enfant bénéficiaire a quitté le système, ce délai a été augmenté à 10 ans, à compter de l'âge de douze ans de l'enfant bénéficiaire. Cette disposition avait fait l'objet d'une opposition formelle de la part des Sages de la rue Sigefroi et de critiques de la part de la Commission nationale pour la protection des données (CNPD), au vu de la durée disproportionnée proposée. L'amendement soumis en dernier lieu prévoit une durée de 15 ans à partir de la date de naissance de l'enfant bénéficiaire. De fait, les données relatives au bénéficiaire du CSA seront gardées dans un délai de 3 ans, une fois que l'enfant bénéficiaire aura accompli ses douze ans et ne pourra donc plus bénéficier des prestations du CSA.

2.13. Les autres dispositions du projet de loi

135. Le texte des projets soumis pour avis contient d'autres reculs qui ne sont développés ni dans le commentaire des articles ni dans l'exposé des motifs et, donc, sont non justifiables et non recevables.

136. En effet, le texte de réforme a fait disparaître la charge pour la Caisse de prévenir le demandeur de la prestation, dans le mois du dépôt, d'une omission éventuelle de sa part. La réintégration de cette disposition permettrait d'effacer le caractère quelque peu mesquin de sa disparition.

137. En outre, le projet de loi prévoit cette modification moins favorable pour les bénéficiaires de prestations familiales, à savoir la suppression d'une disposition actuellement en vigueur qui veut que, lorsque l'allocation cesse suite au décès de l'enfant bénéficiaire, «les arrérages échus mais non encore payés au moment du décès passent à la personne physique qui a vécu en communauté domestique avec le défunt et en a assumé la garde effective ou l'entretien. À défaut, ils restent acquis à la Caisse». Faut-il y voir encore une pure mesure d'économie, du reste peu élégante?

138. D'autres dégradations apparaissent par rapport aux dispositions actuellement en vigueur dans le règlement grand-ducal du 7 octobre 2010 ayant pour objet de déterminer les conditions d'application de l'octroi des allocations familiales en faveur des élèves dépassant l'âge de 18 ans. Ainsi, le texte soumis pour avis prévoit que le bénéfice de l'allocation familiale au-delà de 18 ans intervient si l'enfant poursuit effectivement, sur place dans un établissement d'enseignement, à titre principal d'au moins 24 heures par semaine, des études secondaires, secondaires techniques ou y assimilées; alors qu'actuellement le seuil est fixé à 16 heures.

139. Autre point, le projet de loi stipule que «sont assimilées à une période d'études: a) les périodes de vacances annuelles, à condition que les études ouvrant droit au maintien de l'allocation familiale au-delà de dix-huit ans soient reprises après les vacances scolaires; b) les interruptions d'études pour des raisons de santé, dûment justifiées par certificat médical, à condition que l'enfant soit hors d'état de poursuivre ses études ou d'exercer une activité professionnelle. Dans ce cas, le paiement de l'allocation familiale est maintenu jusqu'à la fin de l'année scolaire entamée». Tandis que pour le règlement encore en vigueur, «sont assimilées aux cours d'enseignement: 1) les périodes de vacances annuelles à l'exception des vacances d'été consécutives à l'obtention du diplôme [...] 2) les interruptions d'études pour des raisons de santé à condition que l'enfant soit hors d'état de poursuivre ses études ou d'exercer une activité professionnelle. Dans ce cas, le paiement est maintenu d'office jusqu'à la fin de l'année scolaire entamée. Le paiement est rétabli avec effet rétroactif à compter de l'année scolaire consécutive à l'interruption sur présentation d'un certificat scolaire attestant la

reprise des études ainsi que d'un certificat médical attestant l'incapacité de l'élève de fréquenter l'école ou d'exercer une activité professionnelle pendant toute la période à compter de l'interruption jusqu'à la reprise des études». On peut effectivement constater que la nouvelle formulation est plus stricte.

140. Il est important de noter également que, par rapport à la législation actuellement en vigueur, le nouveau libellé de l'article 269 du code de la sécurité sociale oublie de faire bénéficier la personne reconnue apatride ou réfugiée politique de l'allocation familiale. Cette erreur doit être réparée.

141. En outre, l'article 269, tel que prévu par le projet de loi, a effacé la disposition qui prévoit que «la condition suivant laquelle l'enfant doit résider effectivement et d'une façon continue au Luxembourg ne vient pas à défaillir par une interruption de moins de trois mois». Cela peut avoir de lourdes conséquences en faisant basculer un enfant, né avant le 1^{er} janvier 2016 qui reviendrait au pays après une telle interruption de moins de 3 mois, dans le nouveau système d'attribution des allocations familiales et de rentrée scolaire. Pour une famille de plusieurs enfants, cela représente une perte de prestations non négligeable.

142. Le nouvel article 270 défavorise les frontaliers car il exclut désormais du bénéfice de l'allocation familiale les enfants qui ont fait l'objet d'une adoption simple, les enfants du conjoint ou du partenaire, ainsi que les enfants dont les grands-parents ont la garde. La CSL demande la modification du projet de loi pour réintégrer, comme le prévoit la législation actuelle, ces personnes injustement écartées du bénéfice de l'allocation familiale.

143. De plus, la réforme abandonne la formulation, présente à l'article 6 du règlement du 7 octobre 2010, qui veut que la Caisse transmette d'office aux bénéficiaires enregistrés un formulaire de demande concernant les allocations familiales. En effet, l'article 271, contenu dans le texte soumis pour avis, stipule que «pour les élèves ayant dépassé l'âge de dix-huit ans, le paiement de l'allocation familiale est limité au 31 juillet de chaque année et n'est repris que sur demande à adresser à la Caisse pour l'avenir des enfants avec présentation d'une attestation de fréquentation à établir par l'établissement scolaire». Il faudra au minimum veiller à ce que les bénéficiaires potentiels de l'allocation soient bien informés de cette démarche à effectuer afin qu'ils ne soient pas injustement privés des montants qui leur sont dus.

144. Pour sa part, l'article 315 a également été modifié en défaveur des bénéficiaires des prestations familiales. En effet, actuellement, la législation stipule que «les prestations octroyées ou liquidées de trop peuvent être récupérées». «La restitution de prestations est obligatoire si l'attributaire ou le bénéficiaire a provoqué leur attribution en alléguant des faits inexacts ou en dissimulant des faits importants ou s'il a omis de signaler de tels faits après l'attribution». Le projet de loi est plus sévère en précisant que «les prestations octroyées ou liquidées de trop seront récupérées sur les prestations à échoir ou les arrrages restant dus». La question n'est pas ici de traiter du paiement de sommes qui ne devraient être versées. Il s'agit de reconnaître que le texte en vigueur fait la part des choses entre une malveillance du bénéficiaire et une erreur de l'administration en faveur d'une famille qui n'a commis aucune faute.

145. Par ailleurs, le texte du gouvernement limite le paiement des prestations aux virements bancaires ou postaux et abandonne la possibilité d'une assignation postale au domicile du bénéficiaire. Si l'exécutif veut maintenir cet abandon, il devra mettre en place un droit universel pour tous les résidents d'ouvrir un compte bancaire ou postal gratuitement, avec des services de base également gratuits.

146. En résumé, notre Chambre déplore les frileuses reculades du gouvernement qui viennent, si l'on ose la formule, compliquer l'avenir des enfants plutôt que le faciliter.

2.14. La fixation des montants par règlement grand-ducal

147. Le principe et les règles constituant la réforme font l'objet du projet de loi tandis que le niveau des montants de toutes les prestations familiales est précisé dans le projet de règlement grand-ducal.

148. Le gouvernement argue que cela va simplifier et accélérer à l'avenir la procédure d'adaptation de ces montants.

149. Si les montants actuels (des allocations familiales, de la majoration d'âge, du boni pour enfant) ne faisaient pas ou plus l'objet d'une indexation, ils étaient au moins fixés par une loi, débattue et votée par les élus de la Nation. Or, la réforme laissera au bon vouloir du gouvernement le soin de réduire ces montants, et cela à sa seule discrétion. La nécessité d'économies budgétaires, souvent la conséquence des réglementations adoptées au niveau européen, aura vite fait de trouver comme proie idéale de telles allocations qui pourront servir de variables d'ajustement, et fort probablement d'ajustements uniquement à la baisse.

150. Notre Chambre ne peut que s'opposer à cette fixation des montants et modalités d'octroi par règlement grand-ducal, alors qu'il ne revient pas au pouvoir réglementaire d'intervenir dans des matières qui sont réservées à la loi par la Constitution.

151. En effet, d'une part, l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution réserve à la loi le rôle de régler quant à ses principes la sécurité sociale, la protection de la santé, les droits des travailleurs, la lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap. Matières dont relèvent sans aucun doute les prestations qui sont l'objet de la présente réforme.

152. D'autre part, l'article 99 de la Constitution prévoit qu'aucune charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. Dans ce cas, des règlements grand-ducaux ne peuvent être pris qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi.

153. Toucher au montant des prestations revient à modifier son principe même. Relevons que pour toutes les autres prestations (aides pour études supérieures, CSA, congé parental etc.), les montants résultent de la loi elle-même, non d'un règlement d'exécution.

154. Une tentative identique de fragiliser les droits sociaux avait d'ailleurs été dénoncée par le Conseil d'État au sujet du projet de loi portant modification de la loi du 4 juillet 2008 sur la jeunesse³. Les amendements ont donc corrigé la loi en y faisant apparaître les modalités de calcul, barèmes et montants des CSA. De même, le niveau du SSM est fixé par la loi.

155. Pourquoi, dès lors, vouloir déroger à cette règle? Si la volonté est réellement de faciliter l'adaptation de ces montants, il suffit alors que la loi fixe un montant minimum, pouvant être adapté à la hausse par une autre loi, voire un règlement grand-ducal.

156. Le commentaire des articles précise qu'«en principe, l'allocation [familiale] est payée à la fin de chaque mois, sauf pour les compléments différentiels qui devront au moins être versés une fois par an. Dans les cas où un autre pays est prioritaire pour le paiement des prestations familiales selon les règles de priorités définies au

³ Avis du Conseil d'État du 22 mars 2013. Ce projet introduit dans un texte légal le chèque-service accueil et en précise la gestion, alors qu'à l'heure actuelle les chèques-services accueil sont régis par le règlement grand-ducal du 13 février 2009 qui avait été pris à l'époque en recourant à la procédure d'urgence et dont de nombreuses dispositions ont une base légale fortement discutable.

règlement 883/2004, le Luxembourg verse la différence entre le montant payé à l'étranger et le montant luxembourgeois plus élevé [...]». Or, la législation actuellement en vigueur est plus favorable quand elle prévoit que «dans les cas où le paiement mensuel n'est pas possible, le complément différentiel est effectué annuellement ou semestriellement sur présentation d'une attestation de paiement des prestations non luxembourgeoises touchées pendant la période de référence». En outre, le texte en vigueur stipule même que «la Caisse est autorisée à verser, en lieu et place du complément différentiel en application des règlements communautaires, le montant intégral des prestations prévues [...] à titre d'avance sur les prestations non luxembourgeoises dues prioritairement et pour le compte de l'institution compétente».

157. Notre Chambre ne comprend pas cette dégradation faite au détriment des frontaliers et demande que la formulation actuellement en vigueur soit retenue. Dans le commentaire des articles, le gouvernement argue qu'«étant donné que pour la détermination de ce complément différentiel, la caisse luxembourgeoise devra disposer des montants payés par la caisse étrangère, le versement des compléments différentiels ne peut jusqu'ici pas être effectué mensuellement». En tout état de cause, la CSL estime qu'un paiement semestriel constituerait un *minimum minimorum*.

2.15. La Caisse pour l'avenir des enfants

158. Le projet de loi prévoit la transformation de la CNPF en Caisse pour l'avenir des enfants (CAE ou *Zukunftskees*), à laquelle incomberont la gestion et le paiement de toutes les prestations, en espèces et en nature, du nouveau livre IV du code de la sécurité sociale. Le texte du projet aligne son organisation sur celle des autres institutions de la sécurité sociale, tout en gardant la tutelle auprès du ministre ayant la Famille dans ses attributions.

159. L'exposé des motifs précise que, pour la CNPF, la «plus grande divergence par rapport aux autres institutions existe actuellement au niveau du poste de président: alors qu'il fait partie intégrante des structures des autres institutions de la sécurité sociale (Caisse nationale d'assurance pension, Centre commun de la sécurité sociale, Caisse nationale de santé), le président de l'actuelle CNPF est un fonctionnaire du Ministère de la Famille et de l'Intégration qui assume à titre accessoire ses fonctions de président. L'envergure des missions de la caisse justifie la nomination d'un président du comité directeur qui exécute ses tâches à plein temps auprès de cet organe». Par ailleurs, le gouvernement ajoute dans l'exposé que l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) est en train de travailler sur un projet de loi sur la modernisation générale de la gouvernance des institutions de la sécurité sociale.

160. En outre, le projet de loi apporte une modification aux missions du comité directeur de la future CAE. En effet, d'après le projet, il appartiendra à ce comité de statuer, notamment, sur le budget annuel, sur le décompte annuel des recettes et dépenses ainsi que sur le bilan. Tandis que la formulation actuellement en vigueur stipule qu'il appartient au comité directeur de présenter au ministre compétent en matière d'allocation familiale le projet de budget, le compte d'exploitation et le bilan. Les décisions sur ces derniers points sont, dans le cadre légal actuel, soumises à l'approbation du ministre ayant la Famille dans ses attributions, sur avis de l'IGSS.

161. Notre Chambre se pose la question de l'opportunité du changement de nom de la Caisse, chiffré par ailleurs à 75 000 euros, ainsi que des motivations qui ont présidé au choix de la nouvelle dénomination. Cette modification semble être un simple artifice *marketing*, alors que les missions de la Caisse ne sont pas modifiées. Le terme de Caisse nationale des prestations familiales est plus explicite. À la rigueur, le mot «avenir» pourrait se justifier en ce sens que les allocations de rentrée scolaire favorisent un apprentissage dans de meilleures conditions matérielles et, par conséquent, favorisent les chances d'un avenir plus épanouissant pour les futures générations. Toutefois, toutes les prestations correspondent bien à des dépenses auxquelles les familles doivent faire face ici et maintenant. Somme toute, utiliser le terme avenir est ironique alors qu'au total, les prestations seront réduites pour les familles les plus nombreuses.

162. Par ailleurs, la CSL note que les communes, les établissements publics et la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois (CFL) paient des cotisations à la Caisse, alors que les cotisations des entreprises privées sont prises en charge par l'État.

2.16. Les autres dispositions du projet de règlement grand-ducal

163. Le texte du projet de règlement grand-ducal regroupe également les dispositions des règlements d'exécution liées à l'ancienne législation sur les prestations familiales.

164. Le projet reprend ainsi les dispositions des deux règlements d'exécution de 1977 portant sur les modalités des différents examens médicaux et tient compte de l'abrogation de l'examen médical avant mariage.

165. Le texte du projet traite aussi des prestations des sages-femmes, prévues à l'article 277, paragraphe 1, du projet de loi. Il reprend les dispositions du règlement grand-ducal du 30 avril 2004. Il traite également de la détermination de la composition du Conseil arbitral et du Conseil supérieur de la sécurité sociale, sans y apporter de modification.

2.17. Les mesures à venir

166. L'exposé des motifs mentionne les mesures, ne faisant pas l'objet des projets soumis pour avis, que le gouvernement prévoit de prendre dans un futur relativement proche en faveur de la conciliation de la vie familiale et professionnelle: une flexibilisation des périodes de congé parental, la possibilité d'offrir un droit temporaire au travail à temps partiel, la gratuité de l'accueil des enfants, la promotion des prestations en nature par rapport aux prestations en espèces (CSA), l'introduction de comptes épargne-temps.

167. À noter que les articles 306 à 308, contenus dans le projet de loi soumis pour avis, relatifs à l'indemnité de congé parental, ne subissent pas ici de modifications. Le commentaire précise qu'une réforme du congé parental et de l'indemnité sera déposée dans un projet séparé.

168. Par ailleurs, le gouvernement ajoute qu'«une prestation en nature importante, qui viendra s'ajouter à moyen terme aux missions de l'actuelle [CNPF et future CAE], consiste dans la participation de l'État aux frais de garde des enfants par le biais du chèque-service accueil». Le lien entre le chèque-service et le financement par la CAE se feront également dans un projet de loi séparé.

169. Toutefois, ces mesures ne sont pas encore réalisées et, de fait, restent à l'état de promesse.

2.18. La question des prestations en nature

2.18.1. Les enjeux

170. Il faut certes reconnaître que les économies dues à la non-adaptation des prestations familiales ont été compensées par une meilleure offre des structures de garde pour enfants au cours des dernières années.

171. Cependant, cela n'a été réalisé que partiellement et uniquement pour les enfants résidents de moins de 12 ans.

172. Le gouvernement entend toutefois persévérer. L'avis de la CSL du 13 novembre 2014 reconnaissait que 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'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse», qui passe de 35 à 70 millions d'euros, en est la preuve.

173. Le gouvernement a souligné que la réforme des allocations familiales irait de pair avec des investissements importants dans le domaine de la petite enfance. Pour cela, le Ministère 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 [s'adaptent?] au rythme scolaire et qui sont destinées à promouvoir notamment leurs compétences langagières (luxembourgeois et français)».

174. 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.

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

176. Dans son avis du 13 novembre 2014, notre Chambre avait estimé que de multiples questions sur la 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 budgétaire n°121 du paquet d'épargne au titre du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse vise une diminution des normes de qualification dans le cadre de l'accueil socioéducatif, évaluée à quelque 1 200 000 euros; mesure toutefois non spécifiée à l'époque dans le projet de loi sur les mesures d'économies. Comme le soulignait la CSL dans son avis du 13 novembre 2014, une telle mesure ne peut en aucun cas être acceptée par notre Chambre.

177. 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.

178. L'exécutif avait indiqué que le système du CSA resterait en place pour les activités en dehors des 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 a précisé que le système CSA, actuellement financé par le budget de l'État, sera quant à lui dorénavant financé par le budget de la CAE.

179. Le CSA, créé quelques années après le gel du niveau des prestations familiales, constitue en effet l'élément-phare de la politique pour favoriser les 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.

2.18.2. La question des non-résidents

180. Le gouvernement a lancé l'idée d'une certaine «exportation» du chèque-service.

181. L'avis de la CSL du 13 novembre 2014 posait déjà une série de questions sur ce thème. 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 CSA dans ces structures d'accueil? Ou les frontaliers pourront-ils utiliser les CSA 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'en est-il alors de l'utilisation des CSA dans le cadre de la restauration scolaire et de l'accueil périscolaire en dehors des heures de cours?

181bis. Les nombreuses initiatives visant à limiter les prestations accordées aux travailleurs frontaliers et à leurs familles peuvent aussi être considérées comme une entrave à la libre circulation des travailleurs en Europe.

2.18.3. Le point de vue du Syvicol

182. En matière de CSA, l'avis du 29 juin 2015 du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (Syvicol), concernant le projet de loi portant modification de la loi du 4 juillet 2008 sur la jeunesse, estimait qu'il n'y a pas d'obligation légale pour les communes d'élargir leur offre pour satisfaire une augmentation éventuelle de la demande de la part de parents qui habitent à l'étranger et que, de fait, les communes ont la liberté de fixer leurs propres critères d'admission. Sans toutefois que cela ne soit mentionné explicitement dans la législation, le Syvicol en déduit que les communes pourront, comme c'est déjà souvent le cas actuellement, continuer à attribuer en priorité des places aux enfants qui résident sur le territoire communal. Or, le Syvicol s'inquiète du fait que ledit projet de loi stipule, à l'article 22, que «le bénéfice du chèque-service accueil se fait en fonction des offres disponibles et des besoins de l'enfant». Pour le syndicat des agglomérations luxembourgeoises, cette dernière disposition, prise au sens strict, «exclut la possibilité d'utiliser le lieu de résidence comme critère de sélection pour l'attribution d'une place dans une structure d'accueil et oblige de fait les gestionnaires à articuler leur politique d'admission autour du besoin de l'enfant, où qu'il réside». Le Syvicol poursuit: «si l'attribution de places par les communes se fait d'ores et déjà selon des critères sociaux (admission prioritaire d'enfants issus de familles monoparentales, de milieux défavorisés ...), ceux-ci sont en règle générale subsidiaires à celui du lieu de résidence».

183. Le Syvicol se préoccupe également du fait que le projet de loi concernant la jeunesse crée, selon lui, un lien explicite entre le CSA et la scolarisation dans l'enseignement fondamental. Selon le syndicat des agglomérations, les dispositions dudit projet semblent indiquer que la finalité du CSA est justement d'appuyer la scolarisation dans l'enseignement fondamental, et ce d'autant plus que le commentaire des articles spécifie que la suppression de la clause de résidence est motivée par le souci «de ne pas exclure les enfants des frontaliers visant une scolarisation au Grand-Duché de Luxembourg de l'aide financière accordée dans le cadre du chèque-service-accueil». Pour le Syvicol, les propos du gouvernement ne reflètent ainsi pas exactement le texte dudit projet. Toujours selon ce syndicat, «en tout état de cause, une modification textuelle de l'article 22 s'impose si l'intention du gouvernement n'est pas d'encourager la scolarisation des enfants de frontaliers dans l'enseignement fondamental luxembourgeois». Le Syvicol estime que la question suivante devrait aussi être posée: quelles sont les conséquences de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, qui crée la possibilité d'une admission d'un enfant dans une école autre que celle de sa commune de résidence, sur la politique d'admission dans les structures d'éducation et d'accueil communales?

2.18.4. L'avis du Conseil d'État

184. Sur la question du bénéfice des CSA par les frontaliers, le deuxième avis complémentaire du Conseil d'État, du 17 juillet 2015, concernant le projet de loi portant modification de la loi du 4 juillet 2008 sur la jeunesse constate, lui, qu'en éliminant la clause de résidence, il résulte dudit projet que les travailleurs frontaliers, dont les enfants fréquentent un établissement prestataire de CSA au sens de la loi au Grand-Duché, pourront effectivement bénéficier du système.

185. En parallèle, les auteurs du projet de loi concernant la jeunesse ont estimé que «l'aide versée aux prestataires offerte dans le cadre du dispositif du chèque-service accueil n'est pas à considérer comme une prestation familiale au sens du règlement communautaire 883/2004». Or, le Conseil d'État constate que la nouvelle version de l'article 22, paragraphe 2, à incorporer dans la loi sur la jeunesse prévoit toujours que le montant du CSA soit déterminé en fonction de la situation de revenu du représentant de l'enfant bénéficiaire et du fait que l'enfant fasse partie ou non d'un ménage bénéficiant du revenu minimum garanti ou se trouvant en situation de précarité sociale. L'institution de la rue Sigefroi conclut que «la participation financière du représentant de l'enfant variera selon ses revenus pour, dans certaines situations, être égale à zéro. Il en résulte que même en donnant au CSA la forme d'un service social d'intérêt général pour encadrer l'intervention financière de l'État, le résultat *de facto* est une contribution de l'État, fut-elle indirecte, aux charges du ménage. Une requalification par la Cour de justice de l'Union européenne du système mis en place en prestation familiale, n'est donc toujours pas à exclure».

186. Une autre question soulevée par l'avis du 17 juillet 2015 du Conseil d'État est celle de savoir «si le système mis en place est un service d'intérêt économique général (SIEG) en général ou un service social d'intérêt économique en particulier». Cette question est importante car, pour les Sages de la rue Sigefroi, le fait que «des travailleurs frontaliers puissent placer leurs enfants dans des structures d'accueil luxembourgeoises et bénéficier du chèque-accueil service risque d'avoir un impact sur le jeu de la concurrence et le commerce transfrontalier». Le Conseil d'État tire la conclusion que «s'il devait s'avérer que le régime de contribution financière à mettre en place par le législateur dans la future loi était contraire à l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et constituait une aide étatique non admise, la Commission pourrait mettre en œuvre les sanctions prévues à l'article 108 dudit traité».

187. Les Sages ajoutent que la Commission européenne a précisé dans sa communication *Un cadre de qualité pour les services d'intérêt général en Europe* [COM(2011)900] que les SIEG «sont des activités économiques remplissant des missions d'intérêt général qui ne seraient pas exécutées (ou qui seraient exécutées à des conditions différentes en termes de qualité, de sécurité, d'accessibilité, d'égalité de traitement ou d'accès universel) par le marché en l'absence d'une intervention de l'État».

188. Quant à la notion de service social d'intérêt général (SSIG), le Conseil d'État a rappelé que la communication *Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne – Les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne* [COM(2006)177] a identifié, outre les services de santé proprement dits, deux grands groupes de SSIG: d'une part, les régimes légaux et les régimes complémentaires de protection sociale, sous leurs diverses formes d'organisation, et, d'autre part, les autres services essentiels fournis directement à la personne jouant un rôle de prévention et de cohésion sociale et apportant une aide personnalisée pour faciliter l'inclusion des personnes dans la société et protéger leurs droits fondamentaux. Ces services complètent et soutiennent le rôle des familles dans les soins apportés notamment aux plus jeunes.

189. De cela, les Sages de la rue Sigefroi concluent que «les prestataires de chèque-service accueil peuvent donc effectivement être considérés comme prestataires de services sociaux d'intérêt général».

190. Un autre point visé par le Conseil d'État est celui concernant la suppression des prestataires susceptibles de bénéficier de paiements dans le cadre du CSA, à savoir les services de vacances agréés, les associations sportives et les institutions d'enseignement musical. Le gouvernement justifie cette suppression par le fait qu'elle «permet d'opérer le rattachement des prestations offertes dans le cadre du chèque-service accueil à l'éducation formelle et non formelle de l'enfant». Or, les Sages rappellent, dans leur avis du 17 juillet 2015, la définition donnée par l'Unesco (Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture) à la notion d'éducation non formelle: «ce sont des activités éducatives organisées en dehors du système d'enseignement officiel à l'intention de groupes particuliers poursuivant des avantages d'apprentissage spécifiques». En conséquence, le Conseil d'État estime qu'en supprimant du système du CSA les services de vacances, les associations sportives et les institutions d'enseignement musical, qui lui semblent cadrer avec les finalités de l'éducation non formelle, l'exécutif s'éloigne de sa visée initiale et rattache le CSA beaucoup plus à l'enseignement fondamental.

191. Par ailleurs, le Conseil d'État s'est penché sur la question des critères à prendre en considération pour le calcul du CSA. En effet, afin de rencontrer l'opposition formelle faite par l'institution de la rue Sigefroi, les auteurs dudit projet ont remplacé, au point c) de l'article 22, la notion de «rang de l'enfant» par celle de «nombre d'enfants faisant partie du ménage». Toutefois, le Conseil d'État avait suggéré de remplacer la notion de «rang de l'enfant» par celle de «groupe familial auquel l'enfant appartient». Cependant, le gouvernement n'entendait pas suivre le Conseil d'État dans sa suggestion. Il explique que la notion de «groupe familial aurait été introduite par la loi du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales, que l'idée derrière cette introduction était de faire progresser l'allocation familiale en fonction du nombre croissant [d']enfants à charge du ménage». Selon l'exécutif, le système du CSA aurait cependant une visée différente, en ce qu'il ne compenserait pas des charges du ménage, mais aurait pour objectif la création d'une offre de services permettant un encadrement adapté aux besoins de l'enfant. Le gouvernement viserait par ailleurs davantage à promouvoir l'individualisation des droits de l'enfant.

192. Or, pour le Conseil d'État, si telles étaient les visées des auteurs dudit projet, le nombre d'enfants faisant partie du ménage du représentant légal de l'enfant ne devrait pas entrer en considération dans la variable destinée à calculer le montant du CSA, alors que, selon les explications données par le gouvernement, chaque enfant pris individuellement est considéré dans le calcul, et non pas le ménage. Il en résulte que, selon les Sages de la rue Sigefroi, les motifs donnés par l'exécutif ne sont pas en phase avec le texte dudit projet. Pour le Conseil d'État, «maintenir le nombre d'enfants comme variable dans le calcul du montant du chèque-service accueil le rapproche à l'évidence d'une compensation d'une charge du ménage».

2.18.5. La position de la CSL

193. Il est à noter que le dispositif des CSA 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.

194. 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.

195. Pour de nombreux enfants, les CSA ne constituent donc aucunement une compensation de la désindexation des prestations familiales.

196. 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 CSA est en partie théorique.

197. 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.

198. En sus, notre Chambre renvoie à ces avis concernant les successives modifications apportées au système du CSA, et notamment au dernier en date, celui du 31 mars 2015, relatif au projet de loi portant modification de la loi du 4 juillet 2008 sur la jeunesse.

199. En effet, notre avis du 31 mars 2015 a salué le projet de loi susmentionné qui prévoit l'inclusion des enfants non-résidents comme bénéficiaires de l'offre des CSA. Toutefois, les auteurs du projet ne conditionnent pas le bénéfice du CSA à la situation professionnelle d'au moins un de leurs parents comme cela est le cas pour les bourses d'études. Ce qui soulève de nouvelles interrogations. Le texte proposé fait au contraire penser que l'intention du gouvernement est de limiter le bénéfice du dispositif CSA aux enfants non-résidents, mais scolarisés au Luxembourg ou dont les parents ont l'intention de les scolariser au Grand-Duché. La CSL ne peut admettre cette solution, car elle mènerait à l'exclusion de bon nombre de familles dont au moins un des parents travaille au Luxembourg, mais dont les enfants restent scolarisés dans leur pays de résidence. Une telle législation serait toujours contraire au droit européen.

200. En outre, comment le Luxembourg pourrait-il mettre en œuvre un tel système? Le projet de loi concernant la jeunesse pose aussi la question de savoir si les structures d'accueil établies dans les pays limitrophes pourront demander un agrément luxembourgeois et comment se déroulerait, le cas échéant, la mise en œuvre de cet agrément, notamment en ce qui concerne les contrôles auxquels le prestataire devrait se soumettre.

201. En somme, notre Chambre s'est demandé pourquoi s'obstiner à conserver un système complexe, peu transparent, dans lequel on calcule un CSA qui théoriquement représente une aide pour les parents mais qui est versé directement aux structures d'accueil. En conséquence, la CSL proposait plutôt de donner les chèques-services à tous les parents qui travaillent au Luxembourg et de leur permettre de les utiliser auprès d'un prestataire de leur choix établi au Grand-Duché ou dans un pays limitrophe. Un tel mécanisme serait nettement plus simple et n'exclurait pas que l'État luxembourgeois se donne d'autres moyens pour améliorer et agir sur la qualité de l'accueil, par exemple en n'accordant des subventions qu'aux structures d'accueil qui adhèrent au concept qualité et aux objectifs d'intégration et de cohésion sociale prescrits par la future législation jeunesse.

202. Une alternative serait de permettre aux parents d'utiliser les chèques-services uniquement auprès des structures agréées selon les normes de leur pays d'établissement.

203. Cela permettrait d'éviter bon nombre des problèmes et interrogations que soulève le projet de loi relatif à la jeunesse, notamment sur la question de la conformité au droit européen.

204. D'autres pistes pourraient même être développées, telles qu'un système d'accueil gratuit pour les enfants de toute personne qui travaille au Luxembourg.

205. Par ailleurs, dans le contexte de la réforme du congé parental et du CSA, ni la ministre de la Famille et de l'Intégration ni le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse n'ont pu donner de réponses définitives aux questions parlementaires du député Marc Spautz qui demandait, en substance, si le salarié qui bénéficie d'un congé parental à mi-temps a encore droit aux CSA pour l'enfant concerné pendant le temps où celui-ci doit fréquenter une crèche, un foyer de jour ou une maison-relais. Le député demandait ainsi aux ministres de confirmer que, dans le cas visé, les parents auraient encore droit à une partie, le cas échéant à la moitié, des CSA. Les deux membres de l'exécutif ont reconnu que leurs services respectifs «ont la mission d'analyser la possibilité de supprimer le droit au CSA durant un congé parental [à temps complet ou à mi-temps]

pour l'enfant ayant ouvert ce droit. Dans cet ordre d'idées, un salarié qui bénéficie d'un congé parental à mi-temps aurait encore droit à une partie du CSA pour la période pendant laquelle il travaille». Mais les ministres ont tout de suite ajouté que «les questions juridiques et administratives qui se posent dans ce contexte sont en train d'être examinées. Il faudra attendre ces conclusions avant de pouvoir se prononcer plus concrètement sur les éventuelles modalités exactes». Pour sa part, la CSL juge indispensable que, dans le cadre d'un congé parental à mi-temps, le bénéficiaire d'une partie du CSA, pour la période pendant laquelle le salarié travaille, soit garanti.

2.19. L'argument de la lutte contre la pauvreté

206. Le but avoué de cette réforme est d'inciter, notamment les femmes, à la prise ou à la continuation d'un travail, même lors de la venue d'un enfant, le cas échéant supplémentaire, dans le ménage. Or, dans l'exposé des motifs, le gouvernement affirme qu'un des facteurs dont l'évolution cause le plus de soucis aux auteurs du projet de loi est celui du taux de pauvreté en augmentation inquiétante au Luxembourg et justifie sa réforme dans le cadre plus large de la lutte contre celle-ci. En effet, l'exécutif doit reconnaître que le taux de risque de pauvreté et d'exclusion sociale, introduit dans le cadre de la stratégie Europe 2020, est, pour le Luxembourg, de 18,4% (95 000 personnes) en 2012 contre 16,8% (84 000 personnes) en 2011. Après transferts sociaux, le taux de risque de pauvreté passe de 13,6% (68 000 personnes) en 2011 à 15,1% (78 000 personnes) en 2012. Ces chiffres sont effectivement alarmants.

207. L'exécutif renchérit en soutenant «les conclusions du Conseil européen [via] l'objectif de favoriser l'inclusion sociale en réduisant la pauvreté par des mesures contribuant à augmenter notamment le taux d'emploi des femmes et celui des familles monoparentales en vue d'atteindre un taux d'emploi de 73% en 2020. L'abolition de prestations incitant un des parents à abandonner son activité professionnelle se situe justement dans ce contexte». Le gouvernement poursuit: «le Luxembourg met un accent fort sur l'accès à l'emploi, qui crée les conditions pour favoriser l'inclusion sociale et constitue un rempart pour réagir contre la pauvreté et l'exclusion sociale, à la fois pour l'individu et pour la société en général». «Ainsi, en 2012, 46,9% des ménages monoparentaux ont des revenus se situant en-dessous du seuil de pauvreté, alors que pour l'ensemble des ménages avec des enfants à charge, le taux de risque de pauvreté est de 20,1%. En 2012, pour 86,1% des ménages monoparentaux, la personne de référence est une femme. En ce qui concerne le travail à temps partiel, il concerne 24,4% des ménages monoparentaux contre 21% des ménages de deux adultes avec enfants à charge et 4,3% des ménages composés d'un seul adulte. Enfin, dans les ménages monoparentaux, la proportion de personnes vivant dans des ménages à très faible intensité de travail atteint près de 19,7%, alors que pour l'ensemble des ménages avec enfants dépendants elle n'est que de 3,9%».

208. L'exécutif luxembourgeois reconnaît que «bien que les transferts sociaux ne constituent qu'un des éléments permettant de lutter contre la pauvreté et la précarité, il est un fait que les allocations familiales sont et restent un instrument privilégié de redistribution. Par ailleurs, la révision du dispositif du revenu minimum garanti est en cours et prévoit de mieux cibler les prestations, de soutenir les familles monoparentales et les familles nombreuses par une revalorisation de la part enfant et d'inciter les personnes des ménages en âge de travailler à reprendre une activité professionnelle et récompenser le travail».

209. Or, notre Chambre estime qu'il y a un certain cynisme à lier la réforme des prestations familiales à la lutte contre la pauvreté. En effet, la première conséquence, sinon le premier objectif, de la réforme est une réduction des dépenses en matière de prestations familiales, qui est d'ailleurs chiffrée, par le projet soumis pour avis, à 15 millions d'euros environ en 2016 pour atteindre plus de 86 millions en 2026.

210. Une augmentation du taux d'emploi des femmes est une bonne chose car cela favorise leur autonomie financière et permet, de fait, aux familles monoparentales de disposer de meilleurs moyens de subsistance. Toutefois, pour être efficace, cet objectif doit s'accompagner d'une réelle possibilité, peu onéreuse, de pouvoir faire garder ses enfants lorsque l'un ou les deux parents travaillent. Sur ce point, la CSL renvoie à ses observations formulées précédemment.

211. Ceci étant dit, la lutte contre la pauvreté devrait d'abord commencer par l'abandon des mesures de rigueur, découlant des carcans budgétaires décidés au niveau européen, et par le soutien à une politique de redistribution ambitieuse et socialement juste de la richesse produite. Il y a, dès lors, une certaine incongruité à utiliser l'argument de la lutte contre la pauvreté comme justification de la réforme, en réalité de la diminution, des prestations sociales.

2.20. Les modifications de la loi concernant l'impôt sur le revenu des personnes physiques

212. Le boni pour enfant étant intégré dans le montant de l'allocation familiale, le projet de loi vient adapter la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu des personnes physiques. En effet, à partir de l'année d'imposition 2016, aucune modération d'impôt sous forme de boni pour enfant ne sera plus accordée. Dès lors, la modification de l'alinéa 2 de l'article 122 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 prévoit que dès qu'un enfant donne droit au paiement de l'allocation familiale (ou au paiement d'un complément différentiel en ce qui concerne les contribuables non-résidents), la modération d'impôt pour enfant due en raison de cet enfant est réputée avoir été accordée.

213. Par ailleurs, le projet de loi prévoit, dans certains cas de figure, l'appartenance au ménage d'un enfant donné. Comme le précisent les commentaires: «actuellement, l'appartenance au ménage est déterminée par rapport à la personne qui touche le premier boni pour enfant auquel l'enfant ouvre droit au cours de l'année d'imposition. En toute logique, le présent projet retient comme critère de rattachement le premier versement de l'allocation familiale».

2.21. À titre subsidiaire

214. Le paragraphe 2 de l'article 309 du projet de loi devrait comporter les corrections syntaxiques suivantes: «Les déclarants sont tenus ~~à~~ de notifier dans le délai d'un mois tout fait pouvant donner lieu à réduction ou extinction de leurs droits. Ils sont tenus d'une façon générale ~~à~~ de fournir tous les renseignements et données jugés nécessaires pour pouvoir constater l'accomplissement des conditions prévues pour l'octroi des prestations prévues par le présent livre».

215. L'article 314, paragraphe 1, point a, devrait inclure la rectification suivante: «les créances qui compètent aux communes, aux offices sociaux, aux établissements et administrations publiques en remboursement de secours alloués dans la mesure où ces secours concernent les enfants bénéficiaires ou pour rembourser des frais avancés pour l'entretien ou l'éducation des enfants bénéficiaires».

216. L'article 327 devrait plutôt se lire comme suit: «(1) Les prestations prévues aux articles 275, 285, 294 et 303 sont à charge de l'État. (2) Celui-ci verse chaque mois des avances à la ~~Caisse nationale des prestations familiales~~ Caisse pour l'avenir des enfants. Si, à la fin de l'année, les avances excèdent les dépenses justifiées, l'excédent est restitué à l'État».

217. Au paragraphe 7 de l'article 7 du projet de règlement, il conviendrait de supprimer la répétition du terme «articles»: «(7) La sage-femme consigne ses observations dans le carnet de maternité ainsi que dans le carnet de santé prévus ~~aux articles~~ respectivement aux articles 277 (2) et 280 (3) de la loi du xx.xx.2015 portant réforme des prestations familiales».

218. À l'article 8, il lieu d'ajouter le terme «modifiée»: «[...] suivant les dispositions de l'article 17 de la loi modifiée du 22 décembre 1989 ayant pour objet la coordination des régimes de pension».

219. Sauf erreur de notre part, les extraits suivants des paragraphes 4 et 5 de l'article 10 devraient plutôt se lire: «b) des personnes qui sont assujetties à titre professionnel au sens ~~de l'article 4 du paragraphe 4~~ ci-dessus». «Les renseignements concernant les revenus dont elle aura besoin pour la fixation des cotisations et avances conformément aux ~~articles 2, 4, 5 et 7~~ paragraphes 2, 3, 4 et 6 du présent ~~règlement~~ article lui sont fournis par l'Administration des contributions au fur et à mesure qu'interviennent les impositions en matière d'impôt sur le revenu».

220. Par ailleurs, l'expression «en attendant la reprise par le Centre d'affiliation de la sécurité sociale» figurant dans le paragraphe 5 de l'article 10 laisse dubitatif et mériterait plus d'explications.

3. Le projet de règlement grand-ducal concernant l'impôt sur le revenu des personnes physiques

221. Concurrément aux projets de loi et de règlement grand-ducal qui font l'objet du présent avis, le gouvernement a rédigé un projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 21 décembre 2007 portant exécution de l'article 123, alinéa 8, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu. Les modifications contenues dans ce dernier projet constituent le complément de celles apportées à la loi sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

222. En effet, le règlement grand-ducal modifié du 21 décembre 2007 règle l'attribution du droit à la modération d'impôt en ce qui concerne la situation des personnes vivant en ménage sans être mariées et ayant des enfants propres ou communs en rattachant, à cette fin, l'enfant au ménage de l'un ou de l'autre de ces personnes. Actuellement, l'appartenance au ménage est déterminée par rapport à la personne qui touche le premier boni pour enfant auquel l'enfant ouvre droit au cours de l'année d'imposition. Étant donné que le montant de l'allocation familiale intègre celui du boni et que la loi modifiée du 21 décembre 2007 concernant le boni pour enfant est abrogée, le projet de règlement grand-ducal visé dans ce chapitre retient le premier versement de l'allocation familiale comme nouveau critère de rattachement.

4. En conclusion

223. La CSL avait déjà pu constater, dans son avis du 13 novembre 2014 relatif au projet de loi de mise en œuvre du paquet d'épargne, 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 avec 2 enfants âgés respectivement de 8 et 13 ans s'élève à presque 1 230 euros, ou 19%.

224. Si l'on considère également la diminution du revenu due à l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire de 0,5%, tous les ménages ont vu leur revenu disponible diminuer, mais pas de manière uniforme. À 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%). Notre Chambre se permet d'ailleurs de rappeler que les syndicats ont obtenu que l'abattement sur ce nouvel impôt se fasse à hauteur du SSM, et non à seulement un quart de celui-ci comme prévu initialement par le gouvernement. La situation des ménages les plus modestes aurait, sinon, été encore plus défavorable.

225. En outre, la suppression de l'allocation d'éducation également pour les ménages biactifs ou monoparentaux à faible ou moyen revenu n'a répondu à aucun critère de sélectivité sociale et n'a contribué à aucun objectif politique affiché par le gouvernement.

226. Finalement, la nouvelle législation en matière de bourses d'études et l'abolition des allocations familiales à partir de 18 ans en 2010, ainsi que la nouvelle dégradation introduite en 2014, ont conduit à une détérioration de la situation des ménages résidents à faible revenu et de celle de tous les ménages non-résidents.

227. Dès lors, la réforme des prestations familiales soumise pour avis aura un impact négatif supplémentaire sur les revenus des ménages. Si les familles avec 1 enfant ne sont pas lésées par la réforme, la diminution des prestations familiales 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 d'enfants aura donc une répercussion indéniable et forte sur le revenu de ces familles. En conséquence, si la logique du montant unique est maintenue, ce dernier doit bénéficier d'une hausse substantielle. Ce ne serait que justice pour compenser les pertes dues à la réforme ainsi que les manques à gagner déjà supportés eu égard à la non-adaptation des prestations familiales depuis 2006.

228. Une réforme neutre d'un point de vue budgétaire devrait alors au moins s'appliquer, c'est-à-dire qu'il faudrait utiliser l'argent épargné à partir du deuxième enfant pour augmenter le montant unique de l'allocation de base. Toutefois, cela risque de ne pas être suffisant au regard de la non-adaptation des montants depuis près d'une dizaine d'années. En effet, la somme du boni et de l'allocation familiale de base pour un enfant unique est égale, actuellement, à 262,48 euros. Si ce montant avait bénéficié de l'adaptation à l'indice des prix à la consommation, il s'élèverait en 2015 à 309,78 euros. De fait, le montant unique de la nouvelle allocation familiale ne devrait pas être inférieur à ce dernier chiffre.

229. En outre, notre Chambre veut dénoncer cet artifice du gouvernement qui affirme, dans l'exposé des motifs du projet de loi, que le «système [transitoire] proposé [pour l'allocation familiale, qui s'applique aux enfants nés avant l'entrée en vigueur de la réforme,] repose sur "un gel" des paiements actuels, c'est-à-dire qu'aucun ménage ne percevra moins que ce qu'il percevait actuellement (à nombre d'enfants bénéficiaires inchangé)». Or,

cette affirmation ne se vérifie que si l'on exclut l'allocation de rentrée scolaire. L'effet du montant unique appliqué à cette allocation va réduire, à partir du 2^e enfant, le montant annuel effectivement perçu par les familles. En effet, pour un ménage avec 2 enfants de respectivement 8 et 13 ans, l'augmentation des majorations d'âge pour les enfants qui bénéficient à l'heure actuelle des allocations familiales ne compense pas la diminution de l'allocation de rentrée scolaire. De fait, avec la réforme, au niveau annuel, il y a une baisse de presque 23 euros des allocations. Mais cette perte va croissante avec le nombre d'enfants.

230. Le principal résultat de cette réforme des prestations familiales sera une réduction des dépenses, chiffrée par le gouvernement à 15 millions d'euros environ en 2016 pour atteindre plus de 86 millions en 2026. Notre Chambre craint fort que ces économies, qui desservent les familles, servent au final à préfinancer les futurs allègements fiscaux dont elles pourraient bénéficier. De cette manière, le gouvernement ne ferait que donner d'une main ce qu'il a pris, au préalable, de l'autre.

231. Quant aux prestations en nature, elles ne parviennent pas à compenser la réduction des prestations en espèces pour les ménages. Comme le rappelle la CSL dans son avis du 31 mars 2015 sur le projet de loi relatif à la jeunesse, le soutien financier de l'État aux familles à travers le dispositif du CSA a déjà subi plusieurs baisses.

232. Si les dispositions principales du règlement du 21 juillet 2012 concernaient une extension du nombre des heures gratuites pour les enfants identifiés comme étant exposés au risque de pauvreté, celles-ci avaient aussi pour conséquence une participation renforcée des parents aux tarifs horaires et au prix des déjeuners ainsi qu'une réduction de la participation de l'État aux structures d'accueil commerciales. En outre, la suppression des 3 premières heures d'accueil gratuites pour les ménages disposant d'un revenu imposable dépassant 3,5 fois le SSM, prévue par le règlement du 26 décembre 2012, constituait un nouvel accroissement de la ponction sur les revenus des couches salariales moyennes. De fait, avec le projet de loi soumis pour avis le 25 février 2015, notre Chambre craint que les familles, ainsi que les prestataires travaillant dans des structures d'accueil, soient sanctionnés une nouvelle fois du fait de l'alignement des règles du secteur conventionné sur celles du secteur non-conventionné, moins favorables. La généralisation de la diminution du seuil maximal de prise en charge de 7,5 euros à 6 euros, en ce qui concerne l'actuel secteur conventionné, comporte de nombreux désavantages et risques pour les familles et les structures d'accueil.

233. L'avis du Syvicol du 29 juin 2015, concernant le projet de loi portant modification de la loi du 4 juillet 2008 sur la jeunesse, faisait remarquer qu'un nouveau mécanisme est prévu quant au calcul du CSA et à la participation étatique aux frais des services d'éducation et d'accueil. À la différence du système actuel, l'aide financière de l'État, en matière de CSA, sera versée directement aux prestataires. Toutefois, les revenus cumulés de la participation des parents, d'une part, et du CSA, d'autre part, ne suffiront pas, selon le Syvicol, à couvrir la totalité des frais des structures conventionnées. Or, le Syvicol fait remarquer que ni ledit projet de loi ni son commentaire des articles ne donnent des indications quant aux futures modalités de prise en charge de leur déficit financier. Quant à la diminution du seuil maximal de prise en charge de 7,5 à 6 euros, le Syvicol estime que celle-ci – dans la mesure où le tarif maximum a jusqu'à présent été en même temps le maximum facturable pour les structures conventionnées – entraîne une hausse équivalente du déficit de ces dernières, qui est pris en charge à hauteur de 25% par les communes.

234. Dans son avis du 13 novembre 2014, la CSL a déploré 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'enfants, mais uniquement à l'introduction d'une éducation plurilingue destinée aux enfants de 1 à 3 ans. Par ailleurs, l'avis de notre Chambre, du 31 mars 2015, a montré les limites des réformes proposées en matière de CSA, notamment pour les frontaliers, tout en proposant des alternatives plus efficaces, justes et pragmatiques sur ce thème.

235. La CSL rappelle que le texte des projets soumis pour avis ne contient aucune adaptation des montants des prestations familiales, ni à l'indice des prix à la consommation ni aux salaires, et que, par ailleurs, un accord est intervenu en novembre 2014 entre le gouvernement et les syndicats. Celui-ci prévoit explicitement que les montants des prestations familiales seront périodiquement adaptés en tenant compte de l'évolution de leur valeur relative par rapport à celle du salaire médian. Notre Chambre déplore le fait que le gouvernement semble beaucoup plus prompt à mettre œuvre des dégradations qui pénalisent les familles plutôt que de réaliser des améliorations, fussent-elles le fruit d'un accord conclu y a plusieurs mois. Dès lors, la CSL demande instamment au gouvernement de prendre les dispositions nécessaires à la mise en œuvre de cet accord dans le cadre de la présente réforme des prestations familiales, et ce tant pour les prestations en espèce que pour les prestations en nature.

236. De plus, la concrétisation de toute une série de mesures en faveur de la conciliation de la vie familiale et professionnelle, annoncée par le gouvernement et espérée par les salariés, se fait toujours attendre, à savoir la flexibilisation des périodes de congé parental, la possibilité d'offrir un droit temporaire au travail à temps partiel, la gratuité de l'accueil des enfants, la promotion des prestations en nature par rapport aux prestations en espèces, l'introduction de comptes épargne-temps. Notre Chambre demande, dans l'intérêt des familles, que les lois et règlements afférents soient soumis pour avis à la CSL, et ce avant le vote du projet de loi sous avis, afin qu'elle puisse se prononcer sur l'ensemble des mesures. Cette procédure n'anéantit toutefois pas les nombreuses critiques formulées dans le présent avis.

237. En conclusion, la CSL rappelle que les transferts sociaux envers les familles ont constitué depuis leur création un élément important de la politique de redistribution. Or, la réforme proposée par le gouvernement comporte trois défauts majeurs et rédhibitoires, à savoir le niveau trop faible du montant de l'allocation familiale de base, l'absence de mécanisme d'adaptation des prestations et l'absence des mesures promises concernant la conciliation de la vie familiale et professionnelle. En conséquence, notre Chambre ne peut que manifester son opposition aux projets de loi et de règlement grand-ducal dans leur forme actuelle et demande leur modification compte tenu des observations qu'elle a formulées dans le présent avis.

5. Annexe 1: adaptation des prestations familiales par rapport à l'évolution du salaire médian

Dans l'accord entre gouvernement et syndicats, conclu à l'issue des discussions du 28 novembre 2014, il a été retenu d'adapter périodiquement les montants des prestations familiales dès la mise en vigueur des nouvelles dispositions légales. Cette adaptation devrait se faire en tenant compte de l'évolution de la valeur relative des prestations familiales en nature et en espèces, c'est-à-dire en recourant au ratio $\frac{\text{montant des prestations familiales}}{\text{salaire de référence retenu}}$. Il a également été retenu que le salaire de référence à considérer serait le salaire médian.

Au-delà du salaire utilisé comme référence pour déterminer les adaptations des montants des prestations familiales, la valeur de l'écart servant d'élément déclencheur revêt également une importance cruciale.

Afin de rendre compte de la diversité de résultats selon la valeur de l'écart retenue, la CSL a procédé à des simulations à partir de données historiques (sur la période 2005-2014) dont les effets sont présentés ci-après.

Exemple 1: écart de 2,5% par rapport au salaire médian

	Alloc.	Salaire médian	Ratio
2005	185,61	2581,16	7,19%
2006	185,61	2671,12	6,95%
2007	198,92	2766,27	7,19%
2008	198,92	2885,64	6,89%
2009	211,24	2937,54	7,19%
2010	211,24	2966,95	7,12%
2011	211,24	3034,42	6,96%
2012	223,30	3105,35	7,19%
2013	223,30	3197,04	6,98%
2014	235,50	3274,89	7,19%

Calculs CSL

Dans l'exemple ci-avant, on prend comme point de départ le rapport entre le montant des prestations familiales (ici l'allocation pour un enfant) et le salaire médian en 2005. Dès que ce rapport diminue de plus de 2,5%⁴, une adaptation est effectuée l'année suivante. On obtient ainsi 4 adaptations qui, en moyenne, ont lieu tous les 2,2 ans.

Toutefois, dans la pratique, se posera la question de la disponibilité des données nécessaires au calcul de l'écart. En effet, les données concernant le salaire médian d'une année donnée sont disponibles, au plus tôt, en mars de l'année suivante. Afin de remédier à ce problème, deux solutions sont envisageables. La première consiste à réaliser l'adaptation une année plus tard, donc la deuxième et non pas la première année suivant celle au cours de laquelle le décalage a été constaté. Dans l'exemple ci-avant, la première adaptation ne serait donc pas effectuée en 2007, mais en 2008 seulement. Une autre solution, plus favorable du point de vue des bénéficiaires, serait d'appliquer rétroactivement l'adaptation. Ainsi, si en mars 2007 il est constaté que l'écart a été dépassé courant 2006, l'adaptation se ferait telle que prévue dans l'accord, c'est-à-dire à partir de janvier 2007 avec versement du complément dû pour les premiers mois de l'année en cours.

⁴ C'est-à-dire qu'elle tombe sous la barre des 7,01%.

Exemple 2: écart de 5% par rapport au salaire de référence

	Alloc.	Salaire médian	Ratio
2005	185,61	2581,16	7,19%
2006	185,61	2671,12	6,95%
2007	185,61	2766,27	6,71%
2008	207,51	2885,64	7,19%
2009	207,51	2937,54	7,06%
2010	207,51	2966,95	6,99%
2011	207,51	3034,42	6,84%
2012	223,30	3105,35	7,19%
2013	223,30	3197,04	6,98%
2014	223,30	3274,89	6,82%

Calculs CSL

Si l'écart s'élève à 5%, les adaptations deviennent moins fréquentes: deux adaptations seulement sur la période analysée. De façon mécanique, les durées moyennes entre deux adaptations successives passent à 3,3 ans.

On le voit, l'écart retenu en vue d'adapter les prestations peut sensiblement changer la donne. Afin de mieux en rendre compte, les graphiques suivants synthétisent, pour différents écarts, les nombre d'adaptations qui auraient été nécessaires sur la période retenue ainsi que la durée moyenne (en années) entre deux adaptations.

Nombre d'adaptations à effectuer sur la période 2005-2014, selon différents écarts



Graphique CSL

Le nombre d'adaptations du montant des prestations familiales se réduit assez rapidement au fur et à mesure que l'écart retenu augmente. Si, pour un écart inférieur ou égal à 2,5%, il faudrait revaloriser les prestations familiales à quatre reprises au cours de la période, avec un écart de 3,5%, seulement deux adaptations seraient nécessaires.

Toutefois, comme on peut le voir à l'aide du graphique suivant, la durée moyenne entre deux adaptations peut varier de façon plus drastique. Ainsi, en retenant un écart de 3,5%, l'adaptation ne se fera, en moyenne, que tous les 3,3 ans au lieu de tous les 2,2 ans.

Durée moyenne entre deux adaptations successives, en années, selon différents écarts



Graphique CSL

D'après nos calculs, l'écart «idéal»⁵ devrait se situer dans la fourchette allant de 1% à 3% environ. Au-delà de la barre des 5%, l'écart devient trop grand pour assurer une fonction de maintien de la valeur réelle des prestations familiales, l'espacement de quatre ans ou plus entre deux adaptations successives étant trop long. Dès lors, un écart d'une valeur aussi élevée serait à éviter.

⁵ C'est-à-dire assurant des adaptations régulières mais pas trop espacées.

6. Annexe 2: l'impact de la mise en place du boni pour enfant, de la nouvelle contribution de 0,5% et de la suppression de l'allocation d'éducation

Comme le rappelait la CSL dans son avis budgétaire sur l'exercice 2015, adopté le 13 novembre 2014, 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 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 1 enfant (76,83 euros). Pour bénéficier intégralement de la modération pour 2 enfants, il fallait avoir un salaire imposable d'au moins 3 080 euros.

À partir du 1^{er} janvier 2008, avec un salaire imposable supérieur à 2 665 euros, le remplacement de la modération d'impôt par le boni pour enfant a été une opération blanche pour les ménages avec 1 enfant. Avec 2 enfants, le salaire imposable correspondant a été de 3 190 euros. Si la modération d'impôt pour enfant avait encore existé en 2014, une famille avec 1 enfant aurait bénéficié intégralement de cette modération si son salaire imposable avait dépassé 2 765 euros. Pour une famille avec 2 enfants, le salaire imposable correspondant aurait été de 3 325 euros. Autrement dit, ces familles n'auraient pas pu bénéficier de l'introduction du boni pour enfant parce que celui-ci aurait compensé 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, comme l'indique en novembre 2014 l'avis budgétaire de la CSL sur l'exercice 2015, les seuils respectifs pour 2 adultes avec 1 enfant et 2 adultes avec 2 enfants sont de 2 950 euros et 3 442 euros.

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 donc subi une perte due à la non-adaptation du boni, qui a été présentée dans notre avis du 13 novembre 2014 et dont le tableau est reproduit ci-dessous.

Diminution de la valeur réelle du boni pour enfant due à la désindexation, en euros

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 01.01.2008 au 31.10.2014)	550,62 EUR
Perte totale famille avec 2 enfants (du 01.01.2008 au 31.10.2014)	1 101,23 EUR
Perte totale famille avec 3 enfants (du 01.01.2008 au 31.10.2014)	1 651,85 EUR

Source: IGSS; calculs CSL

Dans un autre exemple, déjà présenté dans l'avis précité, nous avons choisi une famille qui touche le salaire moyen de l'économie, tel qu'il est fourni par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Statec) dans son *Rapport travail et cohésion sociale 2014*. Il s'agit d'une famille avec 2 enfants, de 1 an et 6 ans.

Les parents (exerçant tous les deux une activité professionnelle) touchent l'allocation d'éducation et les allocations familiales pour le plus jeune enfant, les allocations familiales (avec majoration d'âge pour l'enfant de 6 ans) et l'allocation de rentrée scolaire pour l'enfant le 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 précédemment (voir ci-dessus). En 2018, il n'y aura plus d'allocation d'éducation.

Les allocations familiales et le boni pour l'enfant de 6 ans sont accordés d'après la législation en vigueur et les allocations familiales pour le plus jeune enfant, selon la législation projetée.

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%.

Relation entre prestations familiales et salaire moyen

	Salaire moyen (en EUR)	Allocations (en EUR)	Allocations en % du salaire
2006	3 597.86	958.31	26.6
2013	4 308.33	958.31	22.2
2018	4 997.57	591.82	11.8

Source: 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 de pourcentage sur 6 ans.

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 temps complet 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 grandement temps d'augmenter l'indemnité de congé parental.

Reste encore l'impact du nouvel impôt d'équilibrage budgétaire temporaire de 0,5%. Dans la simulation qui suit, et qui est reprise de l'avis de la CSL du 13 novembre 2014, 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 ce nouvel impôt qui doit financer la future CAE.

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. À revenu donné, les ménages avec plus d'enfants sont défavorisés. À nombre d'enfants donné, plus le revenu est bas, plus la perte proportionnelle est élevée. L'exemple, repris de notre avis du 13 novembre 2014, reprend le salaire moyen brut mensualisé de 2013. Toutefois, le raisonnement reste toujours valable.

Diminution du salaire brut par la nouvelle contribution 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%

Source: IGSS, Statec; projet de budget 2015; calculs CSL

SSM= 1 921,03 euros; salaire moyen brut mensualisé = 4 308,33 euros (2013)

Finalement, a également été incluse l'allocation d'éducation dans les 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, repris de notre avis du 13 novembre 2014, 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.

Diminution du salaire brut par la nouvelle contribution, la réforme des allocations familiales et l'allocation d'éducation

	Salaire social minimum	2 SSM	Salaire	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%

Source: IGSS, Stateg; projet de budget 2015; calculs CSL

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'État prévoyait 217,3 millions d'euros 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.

De fait, la suppression des allocations de maternité et d'éducation ont déjà pénalisé les familles. Notre Chambre, dans son avis du 13 novembre 2014, constatait d'ailleurs que les ménages qui remplissaient 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). Dès lors, la suppression de l'allocation d'éducation, notamment pour les ménages biactifs et monoparentaux à faible ou moyen revenu, n'était pas justifiable par un quelconque objectif politique affiché par le gouvernement.

En effet, notre avis du 13 novembre 2014 avançait que l'allocation d'éducation, dont le montant total s'élevait à 6,4% des prestations familiales, ne revenait pas seulement aux ménages dont un des parents renonce à l'activité professionnelle, puisque 1/5 à 1/4 des bénéficiaires sont des ménages biactifs; cette proportion ne diminuant pas au cours du temps. L'avis montrait que 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 touchaient 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'excédaient pas 5% des bénéficiaires de l'allocation d'éducation.

Luxembourg, le 3 novembre 2015

Pour la Chambre des salariés,



Norbert TREMUTH
Directeur



Jean-Claude REDING
Président

L'avis a été adopté à l'unanimité.