

Objet : Projet de loi n°6832 portant réforme des prestations familiales.

Projet de règlement grand-ducal du x/y/2015 portant exécution des dispositions de la loi du x/y/2015 portant réforme des prestations familiales et

- fixant les montants de l'allocation familiale, de l'allocation de rentrée scolaire, des allocations de naissance et de l'allocation spéciale supplémentaire ;**
- déterminant les modalités des examens médicaux et de l'examen dentaire de la femme enceinte et de l'examen postnatal de la mère ainsi que sur le carnet de maternité ;**
- déterminant les modalités des examens médicaux des enfants en bas âge, sur la périodicité de ces examens et sur le modèle du carnet de santé et les inscriptions qui devront y être portées obligatoirement ;**
- portant sur les modalités des consultations complémentaires pouvant être exécutées par la sage-femme ;**
- déterminant la composition du Conseil arbitral et du Conseil supérieur de la sécurité sociale ;**
- portant fixation de l'assiette et des modalités de paiement des cotisations en matière d'allocation familiale pour les salariés relevant des régimes de pension statutaires ;**
- portant fixation des cotisations à verser à la Caisse pour l'avenir des enfants par les personnes exerçant une profession libérale, industrielle, commerciale ou artisanale et par les personnes n'exerçant pas de profession ;**
- portant fixation des cotisations à verser à la Caisse pour l'avenir des enfants par les personnes exerçant une profession agricole ou viticole.**
(4466CCH/SMI)

*Saisine : Ministre de la Famille et de l'Intégration
(6 juillet 2015)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

L'objet du projet de loi et du projet de règlement grand-ducal sous avis est de réformer le système luxembourgeois des prestations familiales, comme annoncé dans le programme gouvernemental de décembre 2013 et mise en œuvre à travers la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir, le « Zukunftspak ».

Dans un souci de clarté et de lisibilité, les auteurs du projet de loi sous avis ont opté pour une refonte totale du « Livre IV Prestations familiales » du Code de la sécurité sociale. Quant au projet de règlement grand-ducal, déposé conjointement avec le présent projet de loi, il regroupe tous les anciens règlements d'exécution relatifs aux prestations familiales, afin d'aboutir à un seul texte cohérent. Les montants de toutes les prestations familiales y sont définis afin de faciliter et d'accélérer à l'avenir leur procédure d'adaptation.

Contexte et contenu de la réforme

Les différentes prestations familiales ont connu des évolutions significatives au cours des trois dernières décennies, en termes de nombres de mesures, de personnes bénéficiaires et de montants attribués, et ce notamment en raison de l'internationalisation croissante des dossiers et donc l'exportation des prestations.

En raison des mutations actuelles de la société (par exemple au niveau des structures familiales), des défis futurs auxquels devra faire face le Luxembourg et des objectifs que le pays souhaite atteindre notamment en termes de taux d'emploi et de réduction du risque de pauvreté, ainsi qu'en raison des requis européens, le Gouvernement a annoncé, en décembre 2013 dans son programme gouvernemental¹, sa volonté d'entreprendre une réforme et une modernisation de la politique familiale et sociale.

Ainsi, les projets de loi et de règlement grand-ducal sous avis constituent, selon leurs auteurs, des éléments importants d'un ensemble cohérent d'adaptations législatives et réglementaires, et doivent être considérés concomitamment avec les mesures déjà prises par le Gouvernement (respectivement le législateur) dans le cadre de l'élaboration de la loi budgétaire pour l'exercice 2015², mais également avec la réorganisation de la Caisse nationale des prestations familiales³, l'adaptation des prestations en nature telles que le chèque-service accueil⁴ ainsi que les travaux sur la réforme du congé parental, dont un projet de refonte est en cours d'élaboration.

Actuellement, les prestations suivantes sont accordées :

- Allocations familiales
- Boni pour enfant
- Allocation de rentrée scolaire
- Allocation spéciale supplémentaire
- Allocation de naissance
- Indemnité de congé parental
- Allocation de maternité mais abrogée, pour les nouveaux bénéficiaires, par la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir
- Allocation d'éducation mais abrogée, pour les nouveaux bénéficiaires, par la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir.

¹ « Le Gouvernement modernisera le système redistributif de notre pays. Pour donner une réponse aux défis de notre société sur le plan familial, social et écologique le Gouvernement réalisera une réforme fiscale combinée à une réforme des transferts sociaux et familiaux. (...) Toutefois, eu égard à la diversité des prestations introduites depuis la création de la Caisse nationale des prestations familiales (CNPF), et considérant le volume important des prestations, il y a lieu de procéder à une analyse approfondie et critique sur base d'un état des lieux détaillé. Le Gouvernement étudiera la possibilité de pourvoir la CNPF de ressources propres avec une participation de l'Etat, selon le principe de l'assurance sociale et de la transformer en une véritable institution de sécurité sociale, notamment en ce qui concerne son organisation et son fonctionnement. Il s'agira aussi de déterminer si les différentes prestations répondent aux orientations générales et aux objectifs de la politique gouvernementale. Celle-ci s'oriente entre autres vers les principes suivants : la promotion des prestations en nature par rapport aux prestations en espèce ; la sélectivité sociale selon des critères à déterminer ; l'égalité des chances ; l'individualisation des droits de l'enfant, et l'équilibre financier ».

² Loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir, dit « Zukunftspak ».

³ Un projet de loi sur la modernisation générale de la gouvernance des institutions de la sécurité sociale est en cours d'élaboration.

⁴ Le projet de loi n°6410 portant modification de la loi du 4 juillet 2008 sur la jeunesse déjà déposé a été amendé et le lien entre le chèque-service et le financement par la « Zukunftskées » se feront dans un projet de loi séparé.

La réforme sous avis propose les adaptations suivantes :

- **Au niveau des allocations familiales :**

- 1. Mise en place d'un système transitoire dual : introduction d'un montant unique de 265 EUR par enfant pour les nouveaux bénéficiaires et *statu quo* pour les anciens bénéficiaires**

S'agissant de la réforme des **allocations familiales**, l'option d'un système transitoire dual a été retenue, afin d'assurer le même montant de prestations à ceux qui en bénéficient actuellement d'une part, et d'autre part, d'atteindre à terme un système aux caractéristiques suivantes : montant uniforme pour chaque enfant, simplification, priorité aux prestations en nature, maîtrise des dépenses budgétaires. Les auteurs justifient ce choix en précisant qu'introduire un système comprenant davantage de sélectivité sociale risque, d'une part, de mener de nombreuses familles à une situation financière précaire en raison d'une perte de revenus et, d'autre part, que des difficultés administratives conséquentes voient le jour si le montant des allocations familiales était déterminé sur base des revenus, qui connaissent des variations.

Le *premier volet* du système dual consiste en 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 inchangé). Même si les dispositions législatives actuelles sont supprimées par le projet de loi sous avis, les enfants ouvrant déjà droit à l'allocation familiale avant l'entrée en vigueur de la future loi continueront donc de percevoir les montants perçus actuellement.

Le *second volet* du système dual prévoit l'introduction d'un montant unique de 265 EUR par mois et par enfant, s'appliquant aux nouveaux bénéficiaires seulement, boni pour enfant inclus. En effet, une jurisprudence récente⁵ qualifiant le **boni pour enfant** de « prestation familiale », le nouveau modèle prévoit son intégration dans le montant des allocations familiales pour des raisons de simplification. Le maintien d'un montant « gelé » dans le premier volet concerne dès lors l'allocation familiale proprement dite à laquelle s'ajoute l'actuel boni pour enfant.

L'individualisation des droits de l'enfant indépendamment de l'évolution de la structure du ménage auquel il appartient, à savoir la suppression du « groupe familial », et l'uniformisation du montant des allocations familiales, visées à long terme, est justifiée par les auteurs par le fait que les frais liés à une fratrie n'augmentent pas plus que proportionnellement du premier au deuxième enfant ou du deuxième aux suivants, d'une part, et que, d'autre part, le principe que chaque enfant « vaut » le même montant doit être ancré.

Suite à la réforme proposée, l'allocation familiale est dénommée « allocation pour l'avenir des enfants ».

En termes d'impact financier, les auteurs ont évalué les économies nettes que la réforme pourrait induire en comparant le coût du régime actuel avec le coût du nouveau régime proposé, et ce étant donné que la population totale en 2015 percevant des allocations familiales mensuellement s'élève à 185.000 enfants, dont 117.000 résident au Luxembourg⁶.

⁵ Cour de Justice de l'Union européenne, Arrêt C 177/12 du 24 octobre 2013.

⁶ Les hypothèses suivantes sont fixées par les auteurs pour établir les projections financières : le nombre total d'enfants bénéficiaires augmente de manière constante de 1,5% par an ; la population « ancien régime » des bénéficiaires résidents diminue pour arriver à 0 après 20 ans ; la population « ancien régime » des bénéficiaires non-résidents diminue linéairement et arrive à 0 après 18 ans.

Tableau 1 : Allocations familiales - Evaluation de l'impact financier de la mise en place d'un système transitoire dual

Sans prise en compte des dépenses liées au régime du complément différentiel⁷

Année	Total Bénéficiaires	Nombre bénéficiaires ancien régime			Nombre bénéficiaires nouveau régime	Economie théorique brute	Coût ancien régime	Economie théorique nette
		Total	Résidents	Non-résidents	Total			
2015	185.000	185.000	117.000	68.000	-	83.314.837	83.314.837	- €
2016	187.775	171.262	107.040	64.222	16.513	84.564.560 €	78.284.943 €	6.279.617 €
2017	190.592	157.524	97.080	60.444	33.067	85.833.028 €	72.005.326 €	13.827.702 €
2018	193.450	143.787	87.120	56.667	49.664	87.120.523 €	65.725.709 €	21.394.815 €
2019	196.352	130.049	77.160	52.889	66.303	88.427.331 €	59.446.092 €	28.981.239 €
2020	199.298	116.311	67.200	49.111	82.986	89.753.741 €	53.166.475 €	36.587.266 €
2021	202.287	108.333	63.000	45.333	93.954	91.100.047 €	49.519.787 €	41.580.260 €
2022	205.321	100.356	58.800	41.556	104.966	92.466.548 €	45.873.099 €	46.593.449 €
2023	208.401	92.378	54.600	37.778	116.023	93.853.546 €	42.226.411 €	51.627.135 €
2024	211.527	84.400	50.400	34.000	127.127	95.261.349 €	38.579.723 €	56.681.626 €
2025	214.700	76.422	46.200	30.222	138.278	96.690.270 €	34.933.035 €	61.757.234 €
2026	217.921	68.444	42.000	26.444	149.476	98.140.624 €	31.286.348 €	66.854.276 €

Source : Projet de loi portant réforme des prestations familiales.

Remarque : L'économie théorique nette reprise dans la dernière colonne est un cumul de l'économie théorique nette de l'année précédente et de l'année en cours.

Lorsque les dépenses liées au régime du complément différentiel sont également prises en compte, l'économie annuelle théorique s'accroît davantage.

Tableau 2 : Allocations familiales - Evaluation de l'impact financier de la mise en place d'un système transitoire dual

Avec prise en compte des dépenses liées au régime du complément différentiel⁸

Année	Economie théorique brute x facteur multip. CDI 1,18	Coût ancien régime x facteur multip. CDI 1,18	Economie théorique nette
2015	98.311.508	98.311.508	- €
2016	99.786.180 €	92.376.232 €	7.409.948 €
2017	101.282.973 €	84.966.284 €	16.316.689 €
2018	102.802.218 €	77.556.336 €	25.245.881 €
2019	104.344.251 €	70.146.389 €	34.197.862 €
2020	105.909.415 €	62.736.441 €	43.172.974 €
2021	107.498.056 €	58.433.349 €	49.064.707 €
2022	109.110.527 €	54.130.257 €	54.980.270 €
2023	110.747.185 €	49.827.165 €	60.920.019 €
2024	112.408.392 €	45.524.074 €	66.884.319 €
2025	114.094.518 €	41.220.982 €	72.873.536 €
2026	115.805.936 €	36.917.890 €	78.888.046 €

Source : Projet de loi portant réforme des prestations familiales.

⁷ Pour les non-résidents, le montant des allocations familiales varie en fonction du montant des allocations perçues dans leur pays de résidence. Le Luxembourg versera alors si besoin un complément différentiel si ses propres prestations sont supérieures.

⁸ Le facteur multiplicateur CDI (« Complément différentiel ») est extrapolé par la Caisse nationale des prestations familiales (CNPF) sur base des prestations familiales versées, d'une part, aux résidents et, d'autre part, aux non-résidents qui perçoivent déjà des allocations dans leur pays mais dont le montant est plus faible que celui dû au Luxembourg (complément différentiel versé par le Luxembourg). La ventilation des données relatives aux dépenses étant moins fine dans le cas du complément différentiel, la CNPF extrapole un facteur multiplicateur CDI qui varie selon la nature des prestations. Il est de 1,18 pour les allocations familiales.

2. Nouvelle définition du « membre de famille »

Une nouvelle définition du membre de la famille d'une personne qui donne droit à l'allocation familiale est introduite, à savoir l'enfant, qu'il soit né dans ou hors mariage ou adoptif. Ainsi, l'exigence liée à la résidence **permanente** dans le ménage de celui qui ouvre droit à l'allocation est abolie et il est indifférent si l'enfant vit ou non de façon permanente dans le ménage du salarié, condition qui dans le passé a exclu de nombreux travailleurs du bénéfice des allocations familiales pour leurs enfants qui, après une séparation du couple, ne vivaient plus dans le ménage du salarié de façon permanente et pour lesquels le travailleur était dans l'impossibilité de prouver une charge *principale* (notion qui n'était définie nulle part).

L'impact financier de cette mesure ne pouvant être établi sur base de données chiffrables, une économie de 3 millions EUR est estimée par les auteurs.

3. Abaissement de l'âge limite pour bénéficiaire des allocations familiales de 27 à 24 ans

Les allocations familiales, payées normalement jusqu'à l'âge de 18 ans, pouvaient être versées jusqu'aux 27 ans de l'enfant si ce dernier poursuivait des études secondaires, secondaires techniques ou y assimilées. La réforme sous avis prévoit le rabaissement de l'âge de 27 à 24 ans, l'âge de 27 ans ayant été fixé lorsque les allocations familiales étaient versées jusqu'à la fin de la scolarité de l'enfant, cycle supérieur ou universitaire inclus. Or, la législation sur les aides financières de l'Etat en cas d'études supérieures de l'année 2010 s'adresse aux jeunes ayant terminé leurs études secondaires et entamant des études supérieures. En outre, réduire l'âge à 24 ans est cohérent par rapport à la législation sur le revenu minimum garanti auquel un jeune peut prétendre à partir de 25 ans.

En termes d'impact financier et étant considéré le versement mensuel d'un montant moyen de 225 EUR, une majoration d'âge⁹ de 48,52 EUR et un boni de 76,88 EUR, le rabaissement de l'âge limite de 27 à 24 ans générera une économie de 840.000 EUR par an (991.200 EUR avec prise en compte des dépenses du complément différentiel), le nombre de bénéficiaires âgés de plus de 24 ans étant de 200 unités.

4. Assouplissement des conditions d'octroi des allocations familiales lors de la poursuite d'études

En raison de nombreux cas d'incertitudes sur la nature des études dans la législation actuelle, la réforme sous avis prévoit d'assouplir les conditions relatives aux études dans le cadre de l'octroi d'allocations familiales à des jeunes entre 18 et 24 ans. Ainsi, la condition que les études secondaires poursuivies *préparent à un diplôme de fin d'études secondaires*, ou y assimilé, est supprimée. La poursuite d'études secondaires, secondaires techniques ou assimilées est suffisante. Cependant, les études secondaires ou l'apprentissage doivent être suivis à titre principal et sur place, à raison d'au moins 24 heures par semaine¹⁰ et l'indemnité d'apprentissage doit être inférieure au salaire social minimum (SSM).

Pour évaluer l'impact financier, les auteurs des textes sous avis estiment que l'assouplissement des conditions relatives aux études engendrera une hausse de 2% de la population des bénéficiaires âgés entre 18 et 24 ans (qui s'élève actuellement à 15.546 enfants). Aux nouvelles conditions (montant des allocations familiales de 265 EUR et

⁹ Des majorations suivant l'âge des enfants ont été créées. Ainsi, avant la réforme, les montants des allocations familiales étaient augmentés mensuellement de 16,17 EUR pour chaque enfant à partir du mois où il atteint l'âge de six ans et de 48,52 EUR pour chaque enfant à partir du mois où il atteint l'âge de douze ans.

¹⁰ Le « eBac », tout comme l'équivalent étranger, n'ouvre donc pas le droit à l'allocation familiale.

majoration d'âge de 50 EUR), cette mesure entraînera ainsi une augmentation des dépenses estimée à 1,175 millions EUR (1,387 millions EUR avec prise en compte des dépenses du complément différentiel).

5. Augmentation des montants des majorations d'âge de 16,17 EUR à 20 EUR à partir de 6 ans et de 48,52 EUR à 50 EUR à partir de 12 ans

Dans les deux volets du système dual transitoire, les majorations d'âge sont revues à la hausse. Ainsi, le montant des allocations familiales est majoré mensuellement de 20 EUR (16,17 EUR dans la législation actuelle) pour chaque enfant à partir du mois où il atteint l'âge de 6 ans et de 50 EUR (48,52 EUR actuellement) pour chaque enfant à partir du mois où il atteint l'âge de 12 ans.

S'agissant de l'impact financier, les auteurs de la réforme prévoient que la hausse des montants de 3,83 EUR pour les enfants entre 6 ans et 11 ans (57.012 bénéficiaires actuellement) et 1,48 EUR pour les enfants à partir de 12 ans (76.458 bénéficiaires actuellement) génèrera une augmentation des dépenses annuelles de 3,978 millions EUR (4,574 millions EUR lorsque les dépenses du complément différentiel sont prises en compte).

- **Au niveau de l'allocation de rentrée scolaire** : abolition de la prise en compte du groupe familial pour la détermination du montant de l'allocation de rentrée scolaire et introduction de montants uniques par enfant de 115 EUR (à partir de 6 ans) respectivement 235 EUR (à partir de 12 ans)

Alors qu'actuellement le montant de l'allocation de rentrée scolaire dépend du groupe familial auquel appartient l'enfant, l'abolition de ce dernier par la réforme nécessite une adaptation de la législation relative à l'allocation de rentrée scolaire. Ainsi, dorénavant, l'allocation de rentrée scolaire est individualisée : 115 EUR pour les enfants entre 6 et 11 ans (les enfants admis au 2^e cycle de l'enseignement fondamental sans avoir atteint l'âge de 6 ans accomplis au moment de la rentrée scolaire bénéficient de l'allocation de rentrée scolaire sur présentation d'un certificat d'inscription scolaire) et 235 EUR pour les enfants à partir de 12 ans.

Au niveau de l'impact financier, appliquée à la population totale de 66.735 enfants bénéficiant actuellement d'une allocation de rentrée scolaire, cette adaptation devrait générer une économie annuelle de 5,388 millions EUR (6,358 millions EUR avec prise en compte des dépenses du complément différentiel).

- **Au niveau de l'allocation spéciale supplémentaire** :

1. Hausse du montant de l'allocation spéciale supplémentaire à 200 EUR

L'allocation spéciale supplémentaire pour enfants handicapés voit son montant augmenter de 185,60 EUR à 200 EUR. Cette allocation doit aider les parents d'enfants qui présentent une diminution des capacités à raison de 50% par rapport à un enfant du même âge dit « normal » à supporter les frais supplémentaires qu'ils doivent assumer et qui ne sont pas, ou partiellement, remboursés.

L'impact financier d'une hausse du montant de l'allocation de 185,60 EUR à 200 EUR aura pour effet une augmentation des dépenses de l'ordre de 353.203 EUR par an (384.770 EUR avec prise en compte des dépenses du complément différentiel) étant donné que 2.044 enfants de moins de 18 ans bénéficient de cette aide actuellement.

2. Abaissement de l'âge limite pour bénéficiaire de l'allocation spéciale supplémentaire à 18 ans

Outre l'augmentation du montant, la réforme prévoit de limiter l'attribution d'une allocation spéciale supplémentaire aux enfants de moins de 18 ans, puisque des revenus spécifiques ont été créés pour les adultes handicapés et que l'assurance dépendance prend en charge certaines prestations de soins.

L'impact financier est à nouveau évalué par les auteurs. Ainsi, le nombre de bénéficiaires de cette allocation âgés de plus de 18 ans s'élevant actuellement à 300 unités, sa suppression occasionnera une économie annuelle de 668.160 EUR (728.120 EUR avec prise en compte des dépenses du complément différentiel).

- **Au niveau de la prescription** : uniformisation du délai de prescription à 1 an pour toutes les prestations

Le délai de prescription a été uniformisé pour tous les arrérages de prestations et se situe dorénavant à une année à partir de la fin du mois pour lequel ils sont dus.

Aucune donnée chiffrable n'étant disponible pour évaluer l'impact financier, les auteurs estiment une économie de 3 millions EUR annuellement.

- **Au niveau de la Caisse nationale des prestations familiales** : changement de dénomination en « Caisse pour l'avenir des enfants »

La « Caisse nationale des prestations familiales » se voit renommée dans le projet de loi sous avis en « Caisse pour l'avenir des enfants » (« CAE », « Zukunftskees »). Par ce changement de dénomination, le législateur souhaite mettre en évidence le changement de la politique en faveur des enfants actuellement en cours. Sont ainsi confiées à la « Zukunftskees » toutes les missions relatives au paiement et à la gestion des prestations familiales du nouveau livre IV du Code de la sécurité sociale, en espèces et en nature.

En ce qui concerne l'organisation de la nouvelle CAE, les auteurs proposent de l'aligner sur celle des autres institutions de la sécurité sociale, tout en conservant une tutelle du Ministre ayant la Famille dans ses attributions. A ce jour, alors que le poste de président fait partie intégrante des structures des autres institutions de la sécurité sociale, 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. Selon les auteurs des textes sous avis, l'envergure des missions justifie la nomination d'un président du comité directeur qui exécute ses tâches à plein temps auprès de cet organe.

En termes d'impact financier, les frais liés au changement de dénomination (conception d'un nouveau logo, adaptation des différents imprimés, etc.) sont estimés à 75.000 EUR en 2015 seulement.

- Le tableau ci-après reprend la date de création d'une base légale et le but énoncé dans le texte d'origine des différentes prestations ainsi que les principaux changements en termes de montants.

Tableau 3 : Principaux changements induits par la réforme sous avis

	Date de création d'une base légale	But du texte d'origine	Avant la réforme		Après la réforme	
Allocations familiales	1947	Volonté d'alléger les charges de famille des salariés		TOTAL	PAR ENFANT	montant unique de 265 EUR par enfant
			montant pour 1 enfant	185,60	185,60	
			montant pour 2 enfants	440,72	220,36	
			montant pour 3 enfants	802,74	267,58	
			montant pour 4 enfants	1 164,56	291,14	
			montant pour 5 enfants	1 526,38	305,28	
Majoration d'âge	1986	Volonté d'alléger les charges de famille des salariés	enfant de 6 à 11 ans	16,17		enfant de 6 à 11 ans : 20 EUR
			enfant de 12 et plus	48,52		enfant à partir de 12 ans : 50 EUR
Allocation de rentrée scolaire	1986	Constatation par les auteurs que les intentions reposaient sur un amalgame opéré entre les allocations familiales destinées à compenser les charges financières liées à la présence d'enfants dans le ménage et l'allocation de rentrée scolaire introduite dans le but précis d'atténuer les frais liés à la rentrée scolaire.	pour une famille avec un enfant	113,15 EUR pour l'enfant à partir de 6 ans		Abolition de la prise en compte du groupe familial pour la détermination du montant de l'allocation de rentrée scolaire et introduction de montants uniques par enfant : - enfant à partir de 6 ans : 115 EUR - enfant à partir de 12 ans : 235 EUR
				161,67 EUR pour un enfant à partir de 12 ans		
			pour une famille avec deux enfants	194,02 EUR pour chaque enfant à partir de 6 ans		
				242,47 EUR pour chaque enfant à partir de 12 ans		
			pour une famille avec trois enfants et plus	274,82 EUR pour chaque enfant à partir de 6 ans		
				323,34 EUR pour chaque enfant à partir de 12 ans		
Boni pour enfant	2007	Volonté, par le versement d'un boni, de favoriser particulièrement les familles touchant des revenus moyens voire faibles par le biais du versement d'un montant à titre d'allègement fiscal généralisé		76,00 EUR par mois		Introduit dans les allocations familiales / supprimé en tant qu'allocation à part
Allocation spéciale supplémentaire pour enfants handicapés	1985	Volonté de soutenir financièrement les parents d'enfants qui présentent une diminution des capacités à raison de 50% par rapport à un enfant du même âge dit « normal » .		185,6 EUR par mois		200 EUR mais limitée à l'âge de 18 ans

Source : Chambre de Commerce, sur base des éléments des projets sous avis.

L'impact financier cumulé des différentes mesures incluses dans la réforme sous avis est compilé dans le tableau qui suit, et ce au cours des 10 prochaines années. Le système dual, et donc le maintien des conditions actuelles pour les anciens bénéficiaires, prenant fin progressivement, les économies anticipées ne cessent de croître.

Tableau 4 : Récapitulatif de l'impact financier

	Economies estimées Sans prise en compte dépenses liées au régime du complément différentiel	Economies estimées Avec prise en compte dépenses liées au régime du complément différentiel
2016	13 594 644	15 066 174
2017	21 217 729	24 047 915
2018	28 784 841	32 977 108
2019	36 371 266	41 929 089
2020	43 977 293	50 904 200
2021	48 970 287	56 795 933
2022	53 983 475	62 711 496
2023	59 017 162	68 651 246
2024	64 071 653	74 615 545
2025	69 147 261	80 604 763
2026	74 244 303	86 619 272

Source : Projet de loi portant réforme des prestations familiales.

Considérations générales

Concernant les dépenses publiques allouées à la politique familiale

En 2013, les prestations de la Caisse nationale des prestations familiales se sont élevées à plus de 1 milliard EUR, soit près de 8% du total des dépenses de l'Administration centrale, ce qui montre l'importance accordée au thème de la politique familiale par les pouvoirs publics, mais également prouve à quel point les réformes entreprises doivent être réfléchies dans une optique de long terme.

Tableau 5 : Evolution des prestations payées par la Caisse nationale des prestations familiales

En millions EUR

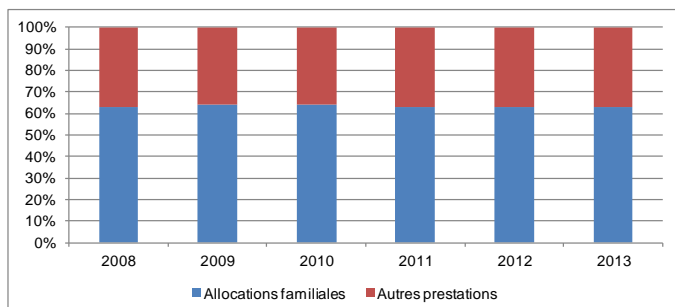
EXERCICE	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Prestations	1 126,1	1 140,7	1 146,3	1 077,8	1 076,3	1 082,6
dont:						
<i>Allocations familiales ^a</i>	<i>710,8</i>	<i>733,1</i>	<i>731,1</i>	<i>678,0</i>	<i>677,5</i>	<i>680,7</i>
Boni pour enfant	227,1	215,1	223,3	210,5	211,1	213,3
Allocations d'éducation	75,0	74,1	72,0	71,4	71,0	69,7
Indemnité pour congé parental	59,1	64,0	69,1	69,1	67,8	69,2
Allocations de rentrée scolaire	39,7	39,7	35,6	34,4	33,9	34,5
Prestations de naissance	10,3	10,7	11,2	10,7	11,1	11,3
Allocations de maternité	4,1	4,2	4,0	3,7	3,8	3,7

Source : Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), Rapport général sur la sécurité sociale 2013, novembre 2014.

Remarque : Les allocations familiales comprennent les allocations familiales de base, les majorations d'âge et l'allocation spéciale supplémentaire.

S'agissant en particulier des allocations familiales (majorations d'âge et allocation spéciale supplémentaire incluses), elles représentent près de 63% des prestations totales versées.

Graphique : Evolution de la part des allocations familiales dans les prestations de la Caisse nationale des prestations familiales



Source : Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), Rapport général sur la sécurité sociale 2013, novembre 2014.
Remarque : Les allocations familiales comprennent les allocations familiales de base, les majorations d'âge et l'allocation spéciale supplémentaire

Au vu des éléments qui précèdent, la Chambre de Commerce reviendra ci-après sur des éléments de réflexion, qui, selon elle, ne sont pas suffisamment abordés, voire de manière non-définitive à ses yeux, par la réforme sous avis.

Concernant la radiographie de l'ensemble des aides existantes

Selon l'exposé des motifs, « *chaque prestation doit être vue à la lumière des réalités actuelles du 2^{ème} siècle et il y a lieu de définir lesquelles de ces prestations ont toujours une raison d'être. Si cet examen se solde par une appréciation affirmative, il convient alors de revoir les montants de ces prestations dans le cadre des besoins réels des enfants et des familles et ce dans la limite des contraintes budgétaires* », ce dont la Chambre de Commerce ne peut que se réjouir, ce *leitmotiv* faisant partie de ses revendications de longue date. Toutefois, alors que le Gouvernement annonçait dans son programme gouvernemental de décembre 2013, que « *eu égard à la diversité des prestations introduites depuis la création de la Caisse nationale des prestations familiales (CNPF), et considérant le volume important des prestations, il y a(vait) lieu de procéder à une analyse approfondie et critique sur base d'un état des lieux détaillé* », la Chambre de Commerce ne peut que constater que cette « grande évaluation » annoncée n'a pas (ou partiellement) été réalisée, ou du moins n'a pas été diffusée, et qu'une vue d'ensemble fait toujours défaut.

En établissant une matrice des transferts sociaux dans son 14^e bulletin économique de la série « Actualité & tendances (A&T) », intitulé « Réformer les transferts sociaux pour plus d'équité et d'efficacité », la Chambre de Commerce a pu constater que l'architecture actuelle en termes de transferts, allocations et aides sociales et familiales ressemble à une mosaïque, avec une multitude de transferts hétéroclites, disparates et parfois de faible envergure, qui ont tendance à s'accumuler et à se démultiplier au fil du temps. La Chambre de Commerce estime donc que la réalisation d'une radiographie de l'ensemble des transferts sociaux n'est pas un exercice facultatif et que ce dernier devait impérativement être réalisé sans plus attendre afin de tendre vers un système basé sur le principe « un besoin = une aide ».

La Chambre de Commerce constate en outre que lors de l'introduction d'un nouveau transfert, le soin est rarement pris de remettre en question les instruments déjà existants. Il en ressort une architecture difficilement intelligible, et dont les objectifs fondamentaux, à un

niveau agrégé, paraissent diffus, voire confus. Ainsi, à l'instar de la politique dite « *zero based budgeting* », à savoir une approche qui a pour objectif d'allouer les ressources financières de manière la plus efficiente en « repensant » systématiquement chaque dépense, et qui s'oppose à la procédure budgétaire traditionnelle consistant à considérer implicitement comme « acquises » les dépenses de l'année antérieure et des les ajuster simplement de manière incrémentale, il faudrait viser une politique sociale « à base zéro ».

Concernant la sélectivité sociale des aides

La Chambre de Commerce n'a eu de cesse ces dernières années d'affirmer la nécessité de prévoir des transferts sociaux basés sur la capacité contributive des ménages, assurant l'équité entre les générations et la promotion du travail au détriment de l'inactivité, tout en réduisant le risque d'exposition à la pauvreté en les ciblant mieux en faveur des populations qui en ont besoin. Or, la sélectivité sociale est toujours une grande absente des velléités réformatrices du Gouvernement, y compris au niveau du projet de loi sous avis. Bien que les auteurs justifient leur choix de ne pas introduire davantage de sélectivité sociale (voir ci-dessus), la Chambre de Commerce estime que cela ne peut pas constituer une justification durable à l'inaction et qu'au vu des montants investis dans la politique sociale et familiale au Luxembourg, les discussions doivent se poursuivre afin de tendre vers un système prenant en compte davantage la situation capacité contributive des bénéficiaires. Or, le modèle actuel peut être qualifié « d'arrosoir social » dans la mesure où nombre de transferts sociaux ont lieu indépendamment de la situation financière des ménages bénéficiaires.

Selon la Chambre de Commerce, plusieurs scénarii seraient théoriquement possibles pour augmenter l'efficacité et l'équité du système, des allocations familiales notamment, tout en maîtrisant les dépenses de l'Etat. Ces pistes présentant des avantages et des inconvénients, la Chambre de Commerce plaide pour qu'elles fassent l'objet d'une étude plus approfondie par les acteurs concernés.

Une première option serait la fiscalisation des allocations familiales. Ces versements seraient ainsi considérés comme des revenus et donc soumis au barème de l'impôt (avec d'éventuels aménagements). La Chambre de Commerce estime qu'un changement de paradigme est nécessaire pour tendre vers un système de type : « Les allocations familiales soutiennent les parents qui ont des enfants à charge (de façon permanente ou non) ». Un système identique à celui appliqué en Suisse pourrait être mis en place au Luxembourg puisque les allocations familiales et de naissances y sont imposables en totalité. Ce changement de paradigme pourrait être analysé dans le cadre de la réforme fiscale prévue, notamment eu égard au volet administratif qu'il générerait.

Une deuxième option à évoquer est le plafonnement des allocations familiales : les allocations familiales maximales seraient versées aux ménages disposant d'un revenu mensuel brut inférieur à cinq fois le salaire social minimum brut (SSM). Pour les ménages disposant de revenus supérieures à cinq fois le SSM, des allocations familiales dégressives jusqu'à une certaine limite inférieure (par exemple 50% du montant maximum) seraient allouées. Un tel système a déjà été implémenté dans différents pays européens et est à l'étude dans d'autres. A nouveau, cette modification entraîne un changement du système actuel qui postule le droit pour tout enfant de recevoir une aide de l'Etat, quel que soit le revenu de ses parents.

Enfin, la troisième option envisagée est la réduction graduelle des allocations familiales pour les ménages dont les revenus dépassent le revenu médian.

En outre, les prestations familiales monétaires sont actuellement accompagnées de prestations en nature (chèques-service accueil, ci-après « CSA »), ce qui accroît sans conteste les dépenses publiques et s'oppose de surcroît au principe « un besoin = une aide ». Dès lors, les allocations familiales monétaires pourraient être revues à la baisse et compensées par des CSA ou des chèques d'achat (fournitures pour bébés, etc.).

Concernant la volonté de promouvoir les prestations en nature

La volonté du Gouvernement de promouvoir les prestations en nature au détriment des prestations en espèces est également saluée par la Chambre de Commerce qui voit en ce changement de paradigme une opportunité de mieux atteindre la cible voulue : les enfants. En outre, la progressivité des transferts en espèces est relativement faible puisque les pouvoirs publics utilisent souvent les prestations universelles, notamment pour ce qui est des aides aux familles. Il s'ensuit des coûts élevés, encourus parfois pour aider des ménages déjà aisés. Ces dispositifs sont essentiellement destinés à remédier à des « problèmes sociaux » spécifiques, et leur principale finalité n'est pas redistributive. Par conséquent, la Chambre de Commerce espère que cette volonté ne restera pas lettre morte et elle restera attentive aux actions futures du Gouvernement.

Concernant la suppression des allocations de maternité et d'éducation

Comme elle a déjà pu le souligner dans son avis sur le projet de loi n°6722 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir, la Chambre de Commerce salue la suppression des allocations de maternité et d'éducation, qui allaient à l'encontre, selon elle, des objectifs en termes d'augmentation du taux d'emploi féminin. Dans un effort de cohérence intergénérationnelle, la Chambre de Commerce estime que le forfait d'éducation ou « *Mammerent* », introduit par la loi du 28 juin 2002, devrait également être supprimé. Ce forfait, qui bénéficie aux personnes recevant une pension de vieillesse personnelle, aurait pour objet de reconnaître les efforts consentis dans le foyer par des parents sans carrière d'assurance-pension significative. Vu le nombre croissant de femmes travaillant et cotisant suffisamment longtemps pour acquérir le droit à une pension minimum, et compte tenu du fait que les carrières d'assurance complètes se généralisent également chez les femmes, l'octroi du forfait d'éducation devrait être supprimé. En outre, les bénéficiaires du forfait d'éducation de demain auraient été les bénéficiaires de l'allocation d'éducation d'aujourd'hui. Ainsi, la suppression de l'allocation d'éducation sans suppression concomitante du forfait d'éducation pose un problème d'équité intergénérationnelle. Dans le cadre de son avis budgétaire 2010 déjà, la Chambre de Commerce avait déjà proposé l'abolition pure et simple de ce transfert social horizontal et insuffisamment sélectif.

Concernant la suppression du groupe familial

La suppression du groupe familial, permettant ainsi une individualisation des droits de l'enfant est saluée par la Chambre de Commerce qui estime, tout comme les auteurs que cette modification permet d'atteindre un système basé sur le principe que chaque enfant « vaut » la même chose.

Concernant la nouvelle définition du membre de famille

L'exigence liée à la résidence permanente dans le ménage de celui qui ouvre droit à l'allocation étant abolie, la Chambre de Commerce s'interroge quant à l'attribution des allocations familiales, notamment aux parents séparés/divorcés en cas de garde alternée, cas qui ne semblent pas avoir prévu.

Commentaire des articles du projet de loi

Concernant l'article 269 du nouveau livre IV Prestations familiales du Code de la sécurité sociale

La Chambre de Commerce estime que le terme « allocation familiale » est un terme consacré et universel et ne comprend, ni approuve, dès lors les changements de dénomination suivants : « allocation pour l'avenir des enfants » et « Caisse pour l'avenir des enfants ». Elle préconise que les termes « allocation familiale » et « Caisse nationale des prestations familiales » soient conservés.

Concernant l'article 271, alinéa (2) du nouveau livre IV Prestations familiales du Code de la sécurité sociale

La Chambre de Commerce constate que le droit à l'allocation familiale est maintenu jusqu'à l'âge de 24 ans si l'enfant poursuit effectivement, sur place dans un établissement d'enseignement, des études secondaires, secondaires techniques ou y assimilées. Or, la Chambre de Commerce s'interroge sur le droit au maintien des allocations familiales pour les enfants poursuivant leur scolarité à domicile, par choix ou en raison de problèmes de santé. Elle estime que ce point doit être clarifié.

Concernant l'article 276 du nouveau livre IV Prestations familiales du Code de la sécurité sociale

Alors que l'alinéa (1) précise que l'allocation de naissance proprement dite est une des trois tranches composant l'allocation de naissance, cette distinction entre « allocation de naissance proprement dite » et « allocation de naissance » n'est pas spécifiée dans les titres, ce qui peut induire en erreur le lecteur.

Commentaire des articles du projet de règlement grand-ducal

Concernant l'article 4, alinéa (3)

La Chambre de Commerce souhaite que soit précisé si l'indemnité de repas de 10 EUR maximum est allouable par jour et par personne.

Concernant l'article 4, alinéa (5)

La Chambre de Commerce s'interroge sur le choix d'une indemnité kilométrique de 0,20 EUR par km pour la personne qui est reconnue médicalement comme étant dans l'impossibilité de se déplacer autrement qu'en voiture, puisque ce montant ne correspond pas à ce qui prévaut pour les déplacements professionnels par exemple.

Commentaire de la fiche d'évaluation d'impact

La Chambre de Commerce constate que l'intitulé du projet de règlement grand-ducal n'est pas complet, ce dernier étant « *Projet de règlement grand-ducal portant exécution des dispositions de la loi du x/y/2015 portant réforme des prestations familiales et :*

- *fixant les montants de l'allocation familiale, de l'allocation de rentrée scolaire, des allocations de naissance et de l'allocation spéciale supplémentaire ;*

- *déterminant les modalités des examens médicaux et de l'examen dentaire de la femme enceinte et de l'examen postnatal de la mère ainsi que sur le carnet de maternité ;*
- *déterminant les modalités des examens médicaux des enfants en bas âge, sur la périodicité de ces examens et sur le modèle du carnet de santé et les inscriptions qui devront y être portées obligatoirement ;*
- *portant sur les modalités des consultations complémentaires pouvant être exécutées par la sage-femme ».*

Or, le titre du projet de règlement grand-ducal est le suivant : « *Projet de Règlement grand-ducal du x/y/ 2015 portant exécution des dispositions de la loi du x/y/2015 portant réforme des prestations familiales et :*

- *fixant les montants de l'allocation familiale, de l'allocation de rentrée scolaire, des allocations de naissance et de l'allocation spéciale supplémentaire ;*
- *déterminant les modalités des examens médicaux et de l'examen dentaire de la femme enceinte et de l'examen postnatal de la mère ainsi que sur le carnet de maternité ;*
- *déterminant les modalités des examens médicaux des enfants en bas âge, sur la périodicité de ces examens et sur le modèle du carnet de santé et les inscriptions qui devront y être portées obligatoirement ;*
- *portant sur les modalités des consultations complémentaires pouvant être exécutées par la sage-femme ;*
- *déterminant la composition du Conseil arbitral et du Conseil supérieur de la sécurité sociale ;*
- *portant fixation de l'assiette et des modalités de paiement des cotisations en matière d'allocation familiale pour les salariés relevant des régimes de pension statutaires ;*
- *portant fixation des cotisations à verser à la Caisse pour l'avenir des enfants par les personnes exerçant une profession libérale, industrielle, commerciale ou artisanale et par les personnes n'exerçant pas de profession ;*
- *portant fixation des cotisations à verser à la Caisse pour l'avenir des enfants par les personnes exerçant une profession agricole ou viticole.*

Selon la Chambre de Commerce, l'intitulé de la fiche d'évaluation d'impact devrait donc être complété avec les parties surlignées ci-dessus.

Commentaire de la fiche financière

Bien que la Chambre de Commerce salue l'introduction d'une fiche dûment détaillée en ce qui concerne l'impact financier de certaines mesures de la réforme, elle regrette que, pour d'autres, les auteurs estiment qu'il n'y a « aucune donnée chiffrable » et indiquent une prévision d'économie nullement commentée ou détaillée. En l'occurrence, si une économie peut être chiffrée, la Chambre de Commerce présume que les coûts avant et après réforme sont connus.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

CCH/SMI/DJI