

Objet : Projet de loi n°7003 portant création d'un mécanisme d'adaptation des prestations familiales en espèces et en nature.

Projet de règlement grand-ducal portant exécution de la loi du jj/mm/aaaa portant création d'un mécanisme d'adaptation des prestations familiales en espèces et en nature. (4650CCH)

*Saisine : Ministre de la Famille et de l'Intégration
(20 juin 2016)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

L'objet du projet de loi et du projet de règlement grand-ducal sous avis est de créer un mécanisme d'adaptation des prestations familiales en espèces et en nature, comme prévu dans l'accord bipartite du 28 novembre 2014 entre le Gouvernement et les organisations syndicales¹.

Suite aux concertations entre le Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région et le Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse d'une part, et aux discussions au sein d'un groupe technique du Comité permanent du travail et de l'emploi composé de représentants des syndicats OGB-L, LCGB et CGFP ainsi que des Ministères susmentionnés, d'autre part, il est proposé, par le biais des projets sous avis, de comparer, tous les deux ans, l'évolution du salaire médian à l'évolution des prestations familiales en espèces (allocation familiale, majorations d'âge, allocation spéciale supplémentaire, allocation de rentrée scolaire) et en nature (subvention à l'éducation et à l'accueil du secteur de l'éducation non formelle). Dans ce contexte, il est également prévu que le Gouvernement soumettra à la Chambre des Députés un rapport sur l'évolution de ces paramètres et il établira, si nécessaire, après consultation des partenaires sociaux, un projet de loi reprenant les domaines dans lesquels il entend investir le montant de l'adaptation. Le Gouvernement peut ainsi décider soit d'adapter les prestations existantes, soit de créer une nouvelle prestation, en espèces ou en nature, en faveur et à destination des enfants, s'il souhaite cibler une catégorie d'âge par exemple.

Ce mécanisme d'adaptation devrait être appliqué pour la première fois en 2018, sur base de l'évolution du salaire médian entre les années 2014 et 2016, à charge de l'Etat, sous réserve de la disponibilité de ressources budgétaires. Le surcoût est évalué à 7 millions EUR en 2018 et à 7 millions EUR en 2019, portant ainsi le total des prestations à, respectivement, 1.299 millions EUR et 1.306 millions EUR.

Le projet règlement grand-ducal sous avis précise les modalités de calcul du mécanisme et les paramètres à la base du calcul.

Résumé synthétique

Les projets de loi et de règlement grand-ducal sous avis matérialisent un point de l'accord bipartite du 28 novembre 2014 entre le Gouvernement et les organisations syndicales, en créant un mécanisme d'adaptation des prestations familiales en espèces et en nature.

¹ https://www.gouvernement.lu/4225960/Decisions_gouvernement_syndicats_nov-2014.pdf

Ainsi, tous les deux ans à partir de 2018, l'évolution du salaire médian au cours de trois années (2014-2015-2016 la première fois) serait comparée à l'évolution des prestations familiales en espèces (allocation familiale, majorations d'âge, allocation spéciale supplémentaire, allocation de rentrée scolaire) et en nature (subvention à l'éducation et à l'accueil du secteur de l'éducation non formelle). Dans le cas d'une divergence d'évolution en faveur des salaires médians, le Gouvernement pourra décider soit d'adapter les prestations existantes, soit de créer une nouvelle prestation, en espèces ou en nature, en faveur et à destination des enfants, s'il souhaite cibler une catégorie d'âge par exemple.

Alors que la Chambre de Commerce ne remet pas en question le fond des projets sous avis, à savoir l'adaptation occasionnelle du montant des prestations familiales, elle ne peut cautionner la forme : nouveau mécanisme qui ne prend pas en compte le contexte socio-économique de manière plus large ; établissement d'un lien entre évolution des salaires médians et évolution des prestations familiales inadéquat ; possibilité « d'investir » une marge de manœuvre fictive suite à l'augmentation des salaires médians pour créer de nouvelles prestations jugée arbitraire et inopportune, vu l'actuelle multitude de transferts hétéroclites et disparates ; manque de cohérence entre les mécanismes d'adaptation de différentes prestations en termes de système appliqué et de période de référence ; sélectivité sociale grande absente de la réforme.

Selon la Chambre de Commerce, l'impact du mécanisme d'adaptation sur les finances publiques est insuffisamment développé et analysé dans les projets sous avis, or celui-ci est non négligeable. Les prévisions ne sont en effet réalisées que jusqu'en 2019 ; les années 2018 et 2019 présentant une évolution des salaires médians relativement faible, de respectivement 0,54% et 0,00%, tandis qu'en 2020, cette dernière atteindrait 4,15%, engendrant dès lors une accélération significative de l'évolution des prestations familiales.

Pour l'ensemble de ces raisons, la Chambre de Commerce ne peut souscrire aux projets sous avis, dans leur forme actuelle.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce déplore ce nouvel automatisme, regrette l'absence d'une radiographie d'ensemble ainsi que le manque d'évaluation du coût sur le long terme. Pour ces raisons, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous avis.

Appréciation générale de la réforme

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	0
Impact financier sur les entreprises	n.a.
Transposition de directive	n.a.
Simplification administrative	-
Impact sur les finances publiques	--
Développement durable	0

Appréciations : ++ : très favorable
+ : favorable
0 : neutre
- : défavorable
-- : très défavorable
n.a. : non applicable

Considérations générales

Concernant la création d'un mécanisme d'adaptation

Bien que la Chambre de Commerce ne remette pas en question l'adaptation occasionnelle du montant des prestations familiales, elle ne saurait accueillir favorablement l'instauration d'un nouveau mécanisme d'adaptation bisannuel des aides familiales, sans prise en compte du contexte socio-économique de manière plus large.

De plus, la Chambre de Commerce s'interroge sur la justification sous-jacente à l'idée de lier évolution des salaires médians et évolution des prestations familiales. Elle juge par ailleurs arbitraire la possibilité « d'investir » une marge de manœuvre fictive suite à l'augmentation des salaires médians pour créer de nouvelles prestations et craint que l'attrait de talents sur le sol luxembourgeois, aux rémunérations importantes en raison de leur expertise, n'entraîne un dérapage des finances publiques allouées aux prestations familiales. Par conséquent, à l'instar de la méthodologie appliquée pour l'adaptation du salaire social minimum, la Chambre de Commerce préconise, sans préjudice de ce qui précède, que les 5% des salaires les plus élevés soient exclus du calcul.

En outre, la Chambre de Commerce regrette le manque de cohérence entre les mécanismes d'adaptation de différentes prestations en termes de système appliqué et de période de référence. Alors que les indemnités de congé parental, égales au revenu professionnel mensuel moyen perçu par le bénéficiaire au cours des 12 mois précédant le début du congé parental², seront implicitement indexées, les prestations familiales en espèces et en nature seraient adaptées à l'évolution du salaire horaire médian sur une période de référence de trois années, tandis que le salaire social minimum est adapté à l'inflation et en fonction de l'évolution du salaire réel moyen, au cours de deux années. La Chambre de Commerce demande par conséquent une harmonisation, afin, d'une part, de tendre vers davantage de simplification administrative et, d'autre part, d'accroître la transparence et la lisibilité des systèmes.

Concernant la création de nouvelles aides

Le projet de loi avis prévoit l'adaptation des prestations en espèces et en nature ou la création d'une nouvelle prestation visant les enfants si un besoin particulier est constaté. Bien que l'objectif soit louable, la Chambre de Commerce rappelle que l'architecture actuelle en termes de transferts, allocations et aides sociales et familiales ressemble déjà 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 devrait 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.

² Le projet de loi n°6935 portant réforme du congé parental prévoit que le montant de l'indemnité de congé parental correspondra au revenu professionnel mensuel moyen perçu par le bénéficiaire au cours des 12 mois précédant le début du congé parental, sans pouvoir être (i) inférieur au SSM non qualifié (1.922,96 EUR) et (ii) supérieur aux 5/3 du SSM non qualifié (3.204,93 EUR) pour un travail à temps plein.

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. Pourtant, la sélectivité sociale est toujours largement absente des velléités réformatrices du Gouvernement et, 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 plutôt être qualifié « d'arrosoir social » dans la mesure où nombre de transferts sociaux ont lieu indépendamment de la situation financière des ménages bénéficiaires.

Concernant l'impact budgétaire et la fiche financière

Alors que l'exposé des motifs indique que « [l]e coût de l'adaptation, [...], sera à charge de l'Etat sous réserve de ressources suffisantes pour faire face à la dépense supplémentaire », cette précision n'est pas reprise dans les textes sous avis, ce que la Chambre de Commerce regrette. En outre, elle s'interroge sur la façon dont les « ressources suffisantes » seraient évaluées.

Bien que la Chambre de Commerce salue l'introduction d'une fiche financière, elle regrette que les prévisions ne soient effectuées que jusqu'en 2019 (se référer au tableau 2), échéance qu'elle estime relativement courte au vu de l'ampleur de la réforme et des évolutions particulièrement faibles (respectivement 0,54% et 0,00%) enregistrées pour 2018 et 2019.

La Chambre de Commerce constate en outre qu'en 2020, l'évolution du salaire horaire médian serait de 4,15%, selon les estimations des auteurs, reprises dans le tableau 1. A titre d'illustration, en conservant le montant des prestations (après adaptation) de 2019 et en appliquant ce facteur de croissance de 4,15%, les prestations atteindraient 1.364,77 millions EUR en 2020, ce qui correspond à une hausse de 58,77 millions EUR en une seule année, loin des 14 millions EUR enregistrés pour 2018 et 2019.

Tableau 1 : Evolution du salaire horaire médian

Année	Salaire horaire médian i100 (EUR)	Var. (%)	Nombre indice moyen ¹	Var. (%)	Salaire horaire médian Indice courant (EUR)	Var. (%)	Adaptation des prestations (%)
2013	2,4869	0,12%	761,00	2,50%	18,9251	2,62%	
2014	2,4918	0,20%	775,17	1,86%	19,3159	2,07%	
2015 ²	2,4964	0,19%	775,17	0,00%	19,3517	0,19%	
2016	2,5052	0,35%	775,17	0,00%	19,4194	0,35%	
2017	2,5139	0,35%	792,93	2,29%	19,9337	2,65%	
2018	2,5202	0,25%	802,82	1,25%	20,2328	1,50%	0,54%
2019	2,5265	0,25%	817,79	1,87%	20,6618	2,12%	0,00%
2020	2,5328	0,25%	834,76	2,07%	21,1432	2,33%	4,15%

Source : Projet de loi n°7003 portant création d'un mécanisme d'adaptation des prestations familiales en espèces et en nature.

Tableau 2 : Evolution des prestations

Année	Prestations (millions EUR) Avant adaptation ³	Prestations (millions EUR) Après adaptation	Impact annuel de l'adaptation (millions EUR)
2015	1 242	1 242	0
2016	1 276	1 276	0
2017	1 282	1282	0
2018	1 293	1300	7
2019	1 299	1306	7

Source : Projet de loi n°7003 portant création d'un mécanisme d'adaptation des prestations familiales en espèces et en nature.

La réforme sous avis constituant un changement structurel important, en créant un nouvel automatisme réglementaire, la Chambre de Commerce estime qu'il aurait été opportun de réaliser une simulation de l'impact sur le long terme, et ce dans un souci d'équité intergénérationnelle et de soutenabilité des finances publiques.

Commentaire des articles du projet de loi

Concernant l'article 1^{er}

La Chambre de Commerce relève qu'il appartient, selon l'article 1^{er} alinéa (1), à un règlement grand-ducal de préciser les prestations, le salaire médian et le mode de calcul qui sont à la base du rapport. Elle n'est cependant pas certaine que ces dispositions puissent être définies par un règlement grand-ducal, alors qu'il appartient à la loi de définir les conditions, modalités et finalités que le règlement grand-ducal devra quant à lui exécuter.

Commentaire des articles du projet de règlement grand-ducal

Concernant l'article 1^{er}

Alors que le projet de loi n°6832 portant modification 1. du Code de la sécurité sociale ; 2. de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, et abrogeant la loi modifiée du 21 décembre 2007 concernant le boni pour enfant³ indique qu'il est introduit une allocation familiale, dénommée « allocation pour l'avenir des enfants », le projet de règlement grand-ducal sous avis conserve le terme « allocation familiale ». Pour des raisons de sécurité juridique et de lisibilité, la Chambre de Commerce préconise que l'un des deux termes soit utilisé de manière systématique.

Concernant l'article 2

Alors que l'alinéa (3) précise qu'un rapport sur l'évolution des prestations par rapport à l'évolution des salaires sera établi tous les deux ans, aucune mention n'est faite aux années prises en compte pour calculer la variation des salaires.

³ Initialement nommé « Projet de loi portant réforme des prestations familiales ».

En outre, les évolutions du salaire horaire médian provenant de moyennes mobiles sur trois années (en 2018 variation entre 2014 et 2016 ; en 2019, variation entre 2015 et 2017 ; etc.), une hausse importante de cet étalon de mesure au cours d'une année aura un impact significatif trois années de suite.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce déplore ce nouvel automatisme, regrette l'absence d'une radiographie d'ensemble ainsi que le manque d'évaluation du coût sur le long terme. Pour ces raisons, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous avis.

CCH/DJI