

Objet : Amendements gouvernementaux au projet de loi n°7003 portant création d'un mécanisme d'adaptation des prestations familiales en espèces et en nature et au 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. (4650bisCCH)

*Saisine : Ministre de la Famille et de l'Intégration
(30 juillet 2018)*

AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

L'objet des projets de loi et de règlement grand-ducal initiaux est de créer un mécanisme d'adaptation des prestations familiales en espèces et en nature¹. Il y est proposé 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 et, par le biais de l'amendement 2 au projet de règlement grand-ducal sous avis, la subvention qui concourt à la gratuité de l'enseignement secondaire). Il est ainsi 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 portant adaptation des prestations en espèces et en nature, ou création d'autres prestations.

Les amendements gouvernementaux sous avis visent quant à eux à répondre à une opposition formelle émise par le Conseil d'Etat dans son avis du 27 octobre 2016, à revoir certaines formulations et erreurs des textes initiaux, et à préciser le mode de calcul de l'enveloppe financière qui servirait de base, le cas échéant, pour une adaptation du montant des prestations existantes ou la création d'une nouvelle. En effet, le Conseil d'Etat relevait dans son avis précité que « *le projet de loi, concernant sa finalité, à savoir l'introduction d'un mécanisme d'adaptation des prestations familiales, manque de plus-value normative. Les deux obligations prévues par le texte sous avis – l'établissement d'un rapport et l'élaboration d'un projet de loi – constituent des attributions ordinaires de l'exécutif, attributions que ce dernier a la faculté d'exercer à tout moment sans qu'elles doivent explicitement être prévues par une loi. De ce fait, le projet de loi sous avis revient à une déclaration d'intention qui reste tributaire de la volonté politique – procédé du moins inusuel* ».

Considérations générales

Si les amendements n'appellent pas de commentaires particuliers de la part de la Chambre de Commerce, elle regrette toutefois qu'un grand nombre de ses remarques n'aient pas été suivies. Elle souhaite par conséquent rappeler ses principaux griefs quant au projet de loi et au projet de règlement grand-ducal initiaux.

¹ Comme prévu dans l'accord bipartite du 28 novembre 2014 entre le Gouvernement et les organisations syndicales.

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 et budgétaire de manière plus large.

De plus, la Chambre de Commerce se questionne sur la justification sous-jacente à l'idée de lier évolution des salaires médians et évolution des prestations familiales, interrogation partagée par le Conseil d'Etat qui, dans son avis du 27 octobre 2016, « *s'interroge sur la pertinence du lien formel basé sur une formule de calcul entre l'évolution du salaire médian et les prestations familiales en espèces et en nature* ». La Chambre de Commerce juge par ailleurs arbitraire la possibilité « d'investir » une marge de manœuvre fictive suite à l'augmentation des salaires médians pour créer, le cas échéant, 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. Elle salue toutefois l'amendement 1 au projet de loi qui prévoit une méthode de calcul par le biais de laquelle les investissements réalisés par le Gouvernement entre deux adaptations au profit des enfants âgés de moins de 18 ans pourront également être comptabilisés lors de la détermination des enveloppes financières.

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 parental, 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

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.

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 vellétés 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

La Chambre de Commerce regrette profondément l'absence pure et simple d'une fiche financière. En effet, les prévisions contenues dans les textes initiaux ne concernaient que les années allant de 2015 à 2019 or, selon les amendements gouvernementaux sous avis, la première adaptation des prestations familiales en espèces et en nature est prévue pour l'année 2020.

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.

* * *

Si les amendements gouvernementaux sous avis n'appellent pas de commentaires particuliers de la part de la Chambre de Commerce, elle rappelle qu'elle 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 initiaux.

CCH/PPA