

Pour une meilleure prise en compte des frais supplémentaires occasionnés par la présence d'enfants dans le ménage :

Avis concernant la réforme des prestations familiales

Réforme prématurée, sans être basée sur des preuves

1. La réforme des prestations familiales et plus précisément celle des allocations familiales comme prévue par le projet de loi N° 6832 déposé le 3 juillet 2015 à la Chambre des Députés¹ ainsi que par les amendements gouvernementaux y apportés par document déposé le 6 janvier 2016, nécessite quelques observations de la part de Caritas Luxembourg en raison de son travail quotidien avec des familles nécessiteuses, et donc du point de vue de ceux qui ont des difficultés à nouer les deux bouts.

2. Une remarque générale en guise d'introduction : s'il est vrai (et nous sommes les derniers à vouloir le contredire, voir nos multiples publications cc. l'enfance et la famille²) que les allocations familiales ne peuvent servir une politique nataliste, il est moins vrai que les temps d'une telle politique nataliste soient révolus³, bien au contraire : dans sa récente initiative pour adresser l'équilibre travail-vie⁴ la Commission européenne note que la situation démographique en Europe est catastrophique, et bien que la situation soit différente dans chaque Etat membre, le Luxembourg n'échappe pas à ce constat.

D'autre part, et nonobstant les considérations d'ordre nataliste, force est de veiller à ce qu'un état qui se veut social et de droit prenne en compte les charges supplémentaires réelles causées par la présence d'enfants dans le ménage⁵, et que dès lors le montant des allocations familiales devrait s'orienter selon ce principe.

3. Les critères pour la réforme énoncés dans l'exposé des motifs, à savoir « montant uniforme pour chaque enfant, simplification, priorité aux prestations en nature, maîtrise des dépenses budgétaires » peuvent trouver tous notre accord, sauf un : le montant uniforme pour chaque enfant.

Tandis que les mois précédant le dépôt du projet de loi, le gouvernement a beaucoup misé sur une étude suisse⁶ pour étayer l'argumentaire en faveur d'un montant uniforme pour chaque enfant, cette référence ne se trouve plus dans l'exposé des motifs du projet sous rubrique.

¹ Voir Chambre des Députés (2015b) et (2015c).

² Voir p. ex. Schronen et Urbé (2008).

³ Comme l'a affirmé le Ministre de l'Économie dans l'émission RTL « Background am Gespräch » du 12 juillet 2014.

⁴ Voir Commission Européenne (2015).

⁵ Voir dans cet ordre d'idées les discussions menées en Allemagne autour du « Familienlastenausgleich », voir p. ex. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2001) ou Dederer (2000).

⁶ Voir Gerfin, Stutz, Oesch und Strub (2009).

Pour ce qui est de nos critiques vis-à-vis de cette étude suisse, nous renvoyons à nos avis⁷ du 1^{er} août et du 24 octobre 2014 (échelle d'équivalence différente sans motivation aucune, frais pour logement et transports non compris, situation suisse et luxembourgeoise peu comparable, résultats pas toujours évidents quant à leur interprétation,...). Ces critiques sont du moins en grande partie aussi partagées dans un « Flash report » de l'expert indépendant pour le Luxembourg du Réseau européen de politique sociale à la Commission européenne⁸.

En remplacement de l'étude suisse citée est mentionnée maintenant dans l'exposé des motifs du projet de loi sous rubrique une étude autrichienne⁹ qui confirmerait l'approche du législateur concernant une allocation uniforme. Cependant cette étude ne se base pas sur ce qui serait nécessaire pour des familles de un, deux et trois enfants, mais, pour ce qui est des coûts directs, elle enregistre ce que ces familles ont effectivement dépensé : ces dépenses sont forcément limitées par les revenus disponibles ! Une telle étude ne démontre rien, on admet que ce que les ménages dépensent effectivement correspond aussi à leurs besoins ! En plus, cette étude autrichienne, comme l'étude suisse citée plus haut, opère aussi avec une échelle d'équivalence « homemade » au lieu d'utiliser l'échelle modifiée de l'OCDE¹⁰ qui est d'application générale.

Donc : la suite logique pour nous est de préconiser la réalisation d'une étude luxembourgeoise afin de procurer l'évidence à une uniformisation des allocations familiales sans égard au nombre d'enfants dans le ménage ; en plus une telle étude pourrait fournir davantage de certitude quant aux différences nécessaires selon l'âge de l'enfant (l'étude suisse a démontré que les différences peuvent aller jusqu'à 50% et plus de l'allocation). La réalisation d'une telle étude est aussi préconisée par l'expert indépendant cité plus haut¹¹. Dans l'exposé des motifs du projet de loi sous rubrique le gouvernement avance l'argument qu'une telle étude durerait trop longtemps et « hypothéquerait pendant de longues années la possibilité de procéder dès à présent à des réformes qui s'imposent aujourd'hui ». Vu que de telles études n'ont jamais duré « de longues années », la formulation même suggère qu'une telle preuve de la réalité n'est tout simplement pas opportune. Le gouvernement préfère légiférer sans base matérielle suffisante au lieu d'attendre quelques mois, et ceci dans un domaine où les répercussions (voir les économies à réaliser) ne se multiplieront que lentement pendant au moins les deux prochaines décennies !

4. Pour souligner encore plus cette approche déplorable, citons deux extraits de l'exposé des motifs :

- « Notons 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 ... » (p. 17).

- « L'individualisation généralisée du montant des allocations familiales...repose certes 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 » (p. 21).

⁷ Voir Caritas (2014a) et (2014b).

⁸ Voir Swinnen (2015).

⁹ Voir Guger (2003).

¹⁰ Voir p. ex. INSEE (2013).

¹¹ Voir Swinnen (2015).

Donc quatre pages après avoir déploré qu'il n'y a pas d'étude de ce genre, on est à même de signaler qu'il s'agit d'un « fait » sur lequel repose la volonté du gouvernement d'uniformiser les montants (ce qui nous est proposé en termes plus éloquents comme « individualisation » !). Une telle contradiction parle pour elle-même !

5. En l'absence d'une étude actuelle sur la situation au Luxembourg, et avant de se baser sur une étude étrangère (ou sur rien du tout, sauf des convictions personnelles !), l'on peut aussi se référer à un texte de 1986, mentionné dans l'exposé des motifs du projet de loi sous rubrique à la page 9, à savoir : « Les charges familiales pour le premier enfant sont beaucoup moins importantes que pour le deuxième et le troisième enfant en particulier, comme cela résulte p. ex. du rapport Calot »¹², sic !

Si un rapport qui date de 1977 a comme résultat le contraire de ce qui est avancé aujourd'hui, il se peut évidemment que les temps ont changé. Mais d'avancer cette nouvelle approche aujourd'hui sans étude et sans preuve à l'appui, donc par conviction purement idéologique, cela nous paraît au moins peu responsable.

L'exposé des motifs du projet de loi sous rubrique énonce tout au plus (en page 18) 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 ». De même pourrait-on argumenter que le bon sens suggère de penser que les frais du troisième et quatrième enfant pourraient par contre être beaucoup plus élevés. Les auteurs du texte répondent à l'argument que ceci est souvent engendré par des coûts plus élevés pour le logement et la voiture, que cet argument ne compte pas pour 80% des ménages qui ont moins de trois enfants. Et de continuer que pour les ménages avec trois enfants ou plus, où ils reconnaissent apparemment que les coûts peuvent être plus élevés, l'allocation uniforme se justifie quand-même, « parce qu'il s'agit d'y consacrer un droit personnel de l'enfant ». Pour Caritas Luxembourg le sens de cette affirmation gratuite ne se dévoile pas.

Les auteurs renvoient ensuite pour les surcoûts causés par le logement sur l'introduction d'une subvention de loyer. Cependant dans le projet de loi afférent¹³ les plafonds de la subvention accusent des majorations par enfant uniformes de 25,- EUR par enfant (à l'exception du cinquième enfant, pour lequel la majoration est de 24,- EUR). Donc pas de prise en charge supplémentaire avec une fratrie grandissante, mais bien des montants uniformes comme pour les allocations elles-mêmes.

Caritas Luxembourg ne s'oppose pas de manière inconditionnelle à une réforme qui vise à uniformiser le montant des allocations familiales. Mais vu les incertitudes en rapport avec cette question, il faut à notre avis baser une telle approche au moins sur une évidence révélée par une étude appropriée.

¹² Voir Chambre des Députés (1986b), commentaire des articles, page 4, voir aussi Exposé des motifs, page 2; comparer aussi Chambre des Députés (1986a), Exposé des motifs, page 2.

¹³ Voir Chambre des Députés (2015a).

6. Venons-en maintenant aux réévaluations des montants prévus par le projet de loi sous rubrique. Ceux-ci varient entre 1,48 et 3,83 EUR, donc pas des montants à en discuter longtemps. Sauf un : l'allocation de rentrée scolaire pour un seul enfant âgé de 12 ans et plus accuse une augmentation de 73,33 EUR (peut-être même justifiée en face des coûts effectifs, mais : où en est la preuve ?), et ceci tandis que celle de deux, trois enfants etc. accuse une diminution de respectivement 7,47 et 88,34 EUR ! Pour les enfants en dessous de 12 ans les montants correspondants sont de moins 79,02 et moins 159,82 EUR !

7. Un autre point important sont les majorations d'âge : Celles-ci sont réévaluées de 16,17 à 20,- EUR pour les enfants en dessous de 12 ans et de 48,52 à 50,- EUR pour les enfants âgés de 12 ans et plus. Là encore le « bon sens » aurait pu dicter des réévaluations plus importantes, d'autant plus que l'étude suisse citée plus haut a démontré que les coûts augmentent beaucoup plus avec l'âge, de 50% et plus. Une telle majoration d'âge plus substantielle pourrait aussi compenser en quelque sorte la diminution des montants pour les 2^e, 3^e enfant etc., parce qu'il est vraisemblable que dans une fratrie plus grande certains enfants dépassent les seuils d'âge des majorations.

8. Un mot sur le système transitoire : il est argumenté (en page 17)¹⁴ qu'aucun ménage n'est privé d'un montant sur lequel il s'était basé, parce que les nouveaux montants s'appliquent uniquement aux enfants qui intègrent le système des allocations d'enfants après le 1^{er} janvier 2016 (apparemment à l'exception des enfants uniques¹⁵, voir plus loin). Il est beau d'écrire cela, mais les faits montrent le contraire dans au moins deux cas de figure :

1. le montant de l'allocation de rentrée scolaire ne suit aucun régime transitoire et elle est donc inférieure dans le cas de fratries avec plus d'un enfant, ce qui mène à des différences mensuelles de 79,02 et de 159,82 EUR pour le 2^e respectivement le 3^e enfant en-dessous de 12 ans, et de respectivement 7,47 et 88,34 EUR pour les enfants âgés de plus de douze ans ;
2. après interruption du paiement de l'allocation et si l'enfant ouvre de nouveau droit à celle-ci après l'entrée en vigueur de la loi, uniquement le nouveau système sera applicable.

L'affirmation que rien ne changera pour les enfants déjà bénéficiaires est donc tout simplement fausse¹⁶.

En plus : techniquement parlant, il y a ou bien un oubli ou une incompatibilité de textes pour ce qui concerne les enfants uniques, nés après le 1^{er} janvier 2016 : le commentaire de l'amendement 12 dit bien que « Les enfants uniques transiteront dans le nouveau système dès son entrée en vigueur », mais le texte de l'amendement 12 et partant du projet de loi dit bel et bien que « Pour un enfant qui ouvre déjà droit à l'allocation familiale avant l'entrée en vigueur de la présente loi, le montant de l'allocation familiale tel que prévu à l'article 272 de la présente loi se modifie comme suit :... », mais le tableau qui suit commence avec « 2 enfants », un montant pour l'enfant unique n'y est pas inscrit !¹⁷ Ceci en contradiction avec le projet initial, où ce même tableau était prévu à l'article 11 du règlement grand-ducal annexé, et où était

¹⁴ Voir Chambre des Députés (2015b).

¹⁵ Voir Chambre des Députés (2015c).

¹⁶ Voir aussi CSL (2015), N° 66 page 14.

¹⁷ Voir Chambre des Députés (2015c).

prévu dans la première ligne un montant pour l'enfant unique, à savoir le même que jusqu'ici (262,48 EUR)¹⁸. Que l'intention est maintenant que l'enfant unique dont le droit à l'allocation d'éducation s'est ouvert avant le 1^{er} janvier 2016 ne touchera pas d'allocation inférieure à celle de celui pour qui ce droit ne s'ouvre qu'après cette date, est à saluer ; encore faut-il que cette intention soit bien inscrite dans le texte de la loi et pas seulement dans le commentaire de l'amendement.

Autre détail dans cet ordre d'idées : les auteurs du projet de loi ont vraiment voulu précipiter les choses, en y inscrivant que ses dispositions entreraient en vigueur¹⁹ 1^{er} janvier 2016. Etant donné que seulement le 26 janvier a été nommé un rapporteur du projet et que l'avis du Conseil d'Etat ainsi que celui de la plupart des chambres professionnelles font toujours défaut¹⁹ en ce moment-ci (mi-février), que donc la volonté de faire vite n'est pas la même auprès des différents acteurs du processus législatif, la date d'entrée en vigueur se fera encore attendre.

9. Une autre constatation concerne le fait que pour un frontalier n'ouvrent pas droit à l'allocation familiale tous les enfants vivant dans son ménage, mais uniquement les siens, nés dans le mariage ou hors du mariage, ainsi que ceux qu'il a adoptés. Sont donc exclus les enfants de son conjoint (nés avant ou hors du mariage et adoptifs) pour autant que celui-ci n'est pas lui-même travailleur frontalier à Luxembourg.

10. Un dernier point à relever concernant les montants des allocations concerne le fait que ceux-ci sont inscrits dans le projet de loi avec leur valeur nominale, sans relation à un niveau indiciaire, ni en prévoyant un autre mécanisme d'adaptation dans le temps²⁰.

11. Une réflexion quant à la teneur prévue de l'article 314 du Livre IV du Code de la sécurité sociale : y sont décrites comme pouvant être cédées les allocations (à l'exception de l'allocation de naissance) pour trois raisons, à savoir qu'il s'agit du remboursement d'un secours concernant les enfants bénéficiaires alloué par un organisme public, du remboursement d'une dette envers une institution de sécurité sociale ou encore du remboursement d'un prêt consenti pour la construction ou l'acquisition d'un logement familial. Ne faudrait-il pas ajouter à cette liste la cession ou la saisie en vue de garantir le paiement du loyer du logement familial dans lequel vivent le ou les enfants ?

12. Enfin, outre l'analyse de la réforme des prestations familiales elle-même il faut ouvrir le regard sur toutes les modifications et réformes de la politique familiale : abolition de l'allocation d'éducation et de l'allocation de maternité, réforme du congé parental, réforme du dispositif des chèques-service accueil etc. L'expert indépendant cité au N° 3 demande à cet effet de réaliser un « ex ante social impact assessment » combiné des différentes réformes dans le domaine de la politique familiale et d'examiner leurs interrelations²¹. Nous ne pouvons que nous rallier à cette demande, sachant déjà que toutes ces réformes vont en fin de compte au détriment des familles plus vulnérables et notamment plus nombreuses.

¹⁸ Voir Chambre des Députés (2015b).

¹⁹ En ce moment-ci (mi-février) seuls les avis de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Salariés sont disponibles, voir Chambre des Députés (2016).

²⁰ Voir CSL (2015).

²¹ Voir Swinnen (2015).

13. Quelques considérations d'ordre technique à la fin :

- Dans l'Art. I cc. l'art.273 du Livre IV du Code de la sécurité sociale, à l'alinéa (6) est mentionné pour la première fois la « Caisse pour l'avenir des enfants » qui cependant est seulement introduite plus tard par l'art. 330 et suivants. Il est vrai qu'il est fait allusion à une « Caisse » (ou « caisse ») sans la définir aussi dans d'autres articles, comme p. ex. art. 271 (3), 309 (3), 312 (1), 315 (7), 319, 320 (2), 325, 326 et 328 (1).

- A l'art. 327 (2) on parle même de la « Caisse nationale des prestations familiales » dont on doit supposer qu'il s'agit de la même caisse mais qu'on y emploie l'ancienne désignation.

- D'ailleurs se pose la question, comment l'actuelle « Caisse nationale des prestations familiales » sera transformée en « Caisse pour l'avenir des enfants » de manière à garantir la continuité (du patrimoine, des obligations, du personnel,...).

- Dans l'Art. I cc. la nouvelle teneur du Livre IV du Code de la sécurité sociale est mentionnée à la page 33 que les articles 284 à 305 sont abrogés. Le texte continue ensuite avec l'article 309 : quid des articles 306 à 308 ?- Quand-même que les articles énumérés ci-dessus sont abrogés, l'article 327 (1) stipule que « Les prestations prévues aux articles 275, 285,294 et 303 sont à charge de l'Etat. » Des articles abrogés ne sauraient quand-même pas prévoir des prestations !

Approuvé par le Conseil de Gouvernance

Luxembourg, le 22 février 2016

Bibliographie

BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND (2001): Gerechtigkeit für Familien. Zur Begründung der Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs, Stuttgart.

CARITAS LUXEMBOURG (2014a): Warum Caritas Luxemburg die Einführung einer Abgabe zur Finanzierung der Kinderförderung begrüßt, Luxembourg. <http://caritas.lu/finanzierung-der-kinderfoerderung>.

CARITAS LUXEMBOURG (2014b): Wie Caritas Luxemburg den „Zukunftspak“ beurteilt, Luxembourg: <http://caritas.lu/wie-caritas-luxemburg-den-zukunftspak-beurteilt>.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (1986a) : Projet de loi N° 2986 ayant pour objet la création d'une allocation de rentrée scolaire, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (1986b) : Projet de loi N° 2986 ayant pour objet la création d'une allocation de rentrée scolaire, rapport de la Commission du Travail, de la Sécurité sociale, de la Santé et de la Famille, document parlementaire N° 2986³, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2015a) : Document parlementaire N° 6542⁷, Amendements gouvernementaux au Projet de loi portant introduction d'une subvention de loyer et modifiant : a) la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ; b) la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti ; c) la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2015b) : Projet de loi portant réforme des prestations familiales, Document parlementaire N° 6832, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2015c) : Amendements gouvernementaux au Projet de loi portant réforme des prestations familiales, Document parlementaire N° 6832¹, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2016) : Projet de loi portant réforme des prestations familiales, 1) Avis de la Chambre de Commerce, 2) Avis de la Chambre des Salariés, Document parlementaire N° 6832², Luxembourg.

CSL (2015) : Chambre des salariés, Avis II/59/2015 relatif au Projet de loi portant réforme des prestations familiales, voir aussi : Document parlementaire N° 6832² Luxembourg.

COMMISSION EUROPÉENNE (2015): Initiative “New start to address the challenges of work-life balance faced by working families”, issued 3rd August 2015, Bruxelles.

DEDERER, HANS-GEORG (2000): BVerfGE 99, 216 – Familienleistungsausgleich. Steuerliche Berücksichtigung des gesamten Betreuungs- und Erziehungsaufwandes bei allen Eltern. In: JÖRG MENZEL (Hrsg.): Verfassungsrechtsprechung. Hundert Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in Retrospektive, S. 654-659, Tübingen.

GERFIN, MICHAEL; STUTZ, HEIDI; OESCH, THOMAS UND STRUB, SILVIAM (2009): Kinderkosten in der Schweiz, für: Eidgenössisches Departement des Innern, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel.

GUGER, ALOIS (2003): Direkte und indirekte Kinderkosten, eine Studie des WIFO (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung) im Auftrag des Bundesministeriums für Soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz, Wien.

INSEE (2013): Institut national de la statistique et des études économiques: Niveau de vie, Définition, Paris.

<http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/niveau-de-vie.htm>.

SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2008, Hrsg.): Sozialalmanach 2008. Schwerpunkt: Kinderarmut und Bildung, Confédération Caritas Luxembourg.

SWINNEN, HUGO (2015): Reform of family allowances in Luxembourg, European Social Policy Network – Flash Report 2015/38 to the European Commission, Brussels.