

Proposition de loi portant modification du livre IV du Code de la sécurité sociale en vue d'augmenter le montant de l'allocation familiale et d'introduire une allocation complémentaire pour familles nombreuses

* * *

(Dépôt M. Marc Spautz Groupe politique CSV le 11 mars 2021)

- 1) Exposé des motifs
- 2) Texte de la proposition de loi
- 3) Commentaire des articles

*

EXPOSE DES MOTIFS

La présente proposition de loi a pour objet la :

1. (Ré)-Introduction du système d'indexation automatique au niveau de l'allocation familiale au 1^{er} janvier 2019

L'auteur de la présente proposition de loi entend (ré)-introduire le système d'indexation automatique pour l'allocation familiale et ce rétroactivement au 1^{er} janvier 2019.

A noter que l'accord de coalition 2018-2023 prévoit la réintroduction de l'indexation des prestations familiales. A l'occasion des débats sur le programme gouvernemental en date du 12 décembre 2018, le groupe parlementaire CSV avait déposé une motion invitant le gouvernement à indexer dès le 1^{er} janvier 2019 les allocations familiales et à ne pas attendre la fin de la législature. A cette même occasion, le groupe parlementaire CSV avait également déposé un amendement prévoyant la mise en place de l'indexation des allocations familiales dès le 1^{er} janvier 2019.

A noter que l'allocation familiale a été désindexée suite à un accord en date du 19 avril 2006 trouvé au sein du Comité de coordination tripartite, qui regroupe le gouvernement, les organisations patronales, et les syndicats, selon lequel le forfait d'éducation et les prestations versées par la Caisse nationale des prestations familiales seraient désindexés. Cet accord était

justifié par la volonté de créer les marges budgétaires suffisantes pour financer de nouvelles priorités dans le domaine de la politique familiale.

Or, dans la mesure où le gouvernement ne cesse de répéter à l'envie que le pays va bien et que partant il doit en aller de même pour les personnes, il n'y a aucune raison pour ne pas avancer la réintroduction du mécanisme d'indexation au niveau de l'allocation familiale sans attendre la fin de législature et ce de manière rétroactive.

2. Introduction d'une allocation complémentaire pour familles nombreuses échelonnée socialement

La présente proposition de loi entend également introduire une allocation complémentaire pour familles nombreuses échelonnée socialement afin de mieux soutenir les familles avec trois enfants et plus à charge.

Lors de la législature précédente, le groupe parlementaire CSV a, à plusieurs reprises, plaidé pour la mise en place d'une allocation pour familles nombreuses et qu'elle a déposé deux motions en ce sens : la première dans le cadre de la présentation du budget 2015 et du paquet pour l'avenir en date du 18 décembre 2014 et la deuxième dans le cadre du projet de loi 6832 en date du 29 juin 2016.

Il est rappelé qu'avant la réforme des allocations familiales par le gouvernement Bettel I les différentes prestations familiales étaient versées aux familles avec enfant(s) en fonction du groupe familial c.-à-d. du nombre d'enfants vivant au sein de la famille considérée et de l'âge de(s) l'enfant(s). Le gouvernement Bettel I ayant fait le choix de supprimer le groupe familial et d'introduire un montant unique pour chaque enfant, les familles nombreuses futures se verront, quelle que soit leur situation pécuniaire, défavorisées. Le CSV a attiré l'attention sur le fait que ce système pénalise les familles nombreuses, alors que l'impact de la réforme sera considérable notamment pour les familles à revenus modestes.

Il est un fait que la présence d'enfants dans un ménage fait augmenter les charges. Or, les charges liées à la survenue des enfants ne sont pas linéaires et si elles augmentent avec la survenue de chaque enfant, elles augmentent de manière beaucoup plus importante dès la survenue d'un troisième enfant. Le nombre d'enfants est un déterminant important en la matière.

Il est rappelé dans ce contexte qu'avec un taux de 31,0%, les ménages comprenant deux adultes et trois enfants ou plus – on parle de « familles nombreuses » à partir du 3^e enfant – sont le plus fréquemment touchés par un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale. Le Luxembourg n'est pas non plus à l'abri de la pauvreté infantile et juvénile puisque que 24% des enfants et des jeunes sont concernés.

Ce dernier taux serait beaucoup plus élevé sans transferts sociaux qui ont un impact positif sur les la réduction de la pauvreté.

L'allocation complémentaire pour familles nombreuses répond ainsi au double objectif :

- d'une part, alléger les charges liées à la survenance des enfants chez les familles ayant 3 enfants ou plus, alors que leurs charges sont beaucoup plus importantes et qu'il échet partant de mieux prendre en considérations leurs besoins ;
- d'autre part, participer à la réduction de la pauvreté infantile et juvénile en venant en aide aux familles nombreuses les plus démunies puisque celles-ci profiteront pleinement du complément, alors que celles disposant de revenus plus élevés voire confortables ne se verront verser qu'une partie du complément.

Le bénéficiaire de l'allocation complémentaire pour familles nombreuses est la personne qui a à charge trois enfants ou plus. Il ne s'agit pas d'un droit personnel de l'enfant comme l'allocation familiale qui est versée indépendamment de la situation financière du ou des parents voire du ou des personnes auprès desquelles les enfants concernés ont leur domicile. L'auteur de la présente proposition de loi n'entend nullement mettre en cause le principe selon lequel l'enfant est bénéficiaire de cette prestation. L'allocation complémentaire pour familles nombreuses telle que définie dans le cadre du texte sous référence est, quant à elle, destinée à aider les ménages à élever leurs enfants en compensant une partie des charges familiales liés à l'entretien et à l'éducation des enfants. Cette allocation est en plus échelonnée socialement et soumise à indexation.

*

Dans la mesure où notre proposition de loi N° 7437 portant modification du Livre IV du Code de la sécurité sociale relatif aux prestations familiales, est actuellement bloquée dans le processus parlementaire de la Chambre des députés, notre groupe parlementaire a décidé de retirer la proposition de loi N° 7437 et a l'honneur de vous faire parvenir ci-dessous une nouvelle proposition de loi portant modification du livre IV du Code de la sécurité sociale en vue d'augmenter le montant de l'allocation familiale et d'introduire une allocation complémentaire pour familles nombreuses. La proposition de loi tient compte des remarques du Conseil d'Etat dans son avis relatif à la proposition de loi 7437 précitée.

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

Art. 1^{er}. L'article 272 du livre IV du Code de la sécurité sociale est modifié comme suit :

1° A l'alinéa 1^{er}, première phrase, le montant de « 265 euros » est remplacé par celui de « 271,62 » euros.

2° Est ajouté après l'alinéa 2 un alinéa 3 nouveau ayant la teneur suivante :

« Le montant ci-dessus est adapté aux variations du coût de la vie conformément aux dispositions applicables aux traitements des fonctionnaires de l'Etat. »

Art. 2. Au livre IV du même code, à la suite du chapitre 1^{er}, est inséré un chapitre Ibis nouveau intitulé « Allocation complémentaire pour familles nombreuses ».

Art. 3. Un article 273*bis* nouveau est inséré à la suite de l'article 273 du livre IV du code de la sécurité sociale et a comme teneur :

« Art. 273*bis*. (1) Il est introduit une allocation complémentaire pour familles nombreuses.

(2) Cette allocation est versée à toute personne ayant à sa charge au moins trois enfants nés dans le mariage, hors mariage ou ayant été adoptés pour lesquels une allocation familiale telle que définie aux articles 269 et suivants est versée.

(3) L'allocation est due à partir du mois de la naissance du troisième enfant à charge de la personne désignée sous le paragraphe (2), dans les conditions de l'article 271.

(4) Le versement de l'allocation est également soumis à la condition que les trois enfants à charge de la personne désignée sous le paragraphe (1) soient âgés de moins de 18 ans au moment du versement de l'allocation. Le paiement n'est repris que sur demande et présentation d'une attestation de fréquentation scolaire à établir par l'établissement scolaire et à adresser à la Caisse pour l'avenir des enfants.

(5) Sauf disposition contraire, le versement de l'allocation cesse dès que la personne désignée sous le paragraphe (2) n'a plus à sa charge trois enfants, ou dès que l'une des conditions prévues par le présent chapitre n'est plus remplie, et ce à partir du premier du mois qui suit l'évènement responsable de la cessation de versement.

(6) La situation de revenu des représentants légaux des enfants concernés en vue de l'allocation complémentaire est déterminée en application des dispositions de l'article 23, paragraphe (1) de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse.

Le barème de l'allocation complémentaire pour familles nombreuses est le suivant :

Situation de revenu	Montant de l'allocation complémentaire pour familles nombreuses
Situation de précarité et d'exclusion sociale ou bénéficiant du REVIS	250.- euros
$R < 1,5 * SSM$	218,75.- euros
$1,5 * SSM \leq R < 2 * SSM$	187,50.- euros
$2 * SSM \leq R < 2,5 * SSM$	156,25.- euros
$2,5 * SSM \leq R < 3 * SSM$	125.- euros
$3 * SSM \leq R < 3,5 * SSM$	93,75.- euros
$3,5 * SSM \leq R < 4 * SSM$	62,50- euros
$R > 4 * SSM$	31,25.- euros

L'allocation est payée à la fin de chaque mois pour lequel elle est due. Elle est adaptée en fonction des variations du coût de la vie conformément aux dispositions applicables aux traitements des fonctionnaires de l'Etat. »

Art. 4. Un nouvel article 273ter est introduit à la suite de l'article 273bis nouveau du Code de la sécurité sociale et ayant la teneur suivante :

« Art. 273ter. (1) En cas de ménage commun des parents et de l'enfant, les parents désignent librement l'attributaire de l'allocation. L'attributaire étant défini comme la personne entre les mains de laquelle le paiement des allocations se fait conformément aux modalités prévues à l'article 311.

(2) A défaut de ménage commun des parents et de l'enfant, l'allocation est payée à la personne physique ou morale auprès de laquelle l'enfant a son domicile légal et sa résidence effective et continue.

(3) En cas d'autorité parentale conjointe et de résidence alternée de l'enfant, les parents désignent librement l'attributaire de l'allocation.

(4) En cas de placement d'un enfant par décision judiciaire, l'allocation est versée au prorata du nombre d'enfants visés 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.

(5) En cas de contestation, il appartient à la Caisse pour l'avenir des enfants de déterminer l'attributaire de l'allocation complémentaire pour familles nombreuses. »

Art. 5. A l'article 313 paragraphes 1^{er} et 2 du même code, les termes « à l'allocation complémentaire pour familles nombreuses » sont insérés après les termes « l'allocation familiale ».

Dispositions anti-cumul

Art. 6. Les personnes, ayant à charge au moins trois enfants qui ont bénéficié d'allocations familiales avant l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 23 juillet 2016 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 l'enfant, ont droit à l'allocation complémentaire pour familles nombreuses, à condition que le montant de la somme des allocations familiales touchées avant l'entrée en vigueur de la loi précitée du 23 juillet 2016 soit inférieur au montant théorique de la somme des allocations familiales dues après l'entrée en vigueur de la loi précitée du 23 juillet 2016, augmenté de l'allocation complémentaire pour familles nombreuses calculée conformément à l'article 273bis paragraphe (5) du Code de la sécurité sociale. Dans ce cas, ces personnes se voient attribuer la différence des deux montants comme allocation complémentaire.

Entrée en vigueur

Art. 7. La disposition sous l'article 1^{er}, point 1°, produit ses effets à partir du 1^{er} janvier 2019.

FICHE FINANCIÈRE

Familles attributaires d'allocations familiales mensuelles selon le nombre d'enfants à charge.

Statec/Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) au 30 novembre 2018

Nombre de familles bénéficiaires avec...	Résidents	Non-résidents	Total	Coût annuel estimé
...3 enfants	7.740	4.723	12.463	22.433.400€
...4 enfants	1.537	1.070	2.607	4.692.600€
...5 enfants et plus	412	286	698	1.256.400€
			Total : 15.768	Total : 28.382.400€

L'introduction d'une allocation complémentaire pour familles nombreuses aurait un impact approximatif de l'ordre de 28,4 millions d'euros par an, en tenant compte du fait que toutes les familles concernées ne touchent pas le salaire social minimum. Le montant de 28,4 millions d'euros représente 60% du coût annuel total, si toutes les familles touchent le montant maximal de 250.- euros par mois. A noter que ce montant ne tient pas compte d'une éventuelle indexation.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Art. 1^{er}.

1° Le montant de l'allocation familiale est actuellement fixé à 265 euros par mois par enfant. Ce montant est porté à 271,62 euros. Cette adoption tient compte de la dernière augmentation indiciaire qui remonte au 1^{er} août 2018. Il est proposé de fixer la date d'entrée en vigueur de cette augmentation au 1^{er} janvier 2019. Cette modification est à mettre en relation avec la modification sous le point 2.

2° Il est proposé d'introduire le système de l'indexation automatique pour l'allocation familiale. L'allocation familiale est adaptée par conséquent à l'indice des prix à la consommation.

A noter pour être complet que le groupe parlementaire CSV avait déposé une motion en date du 12 décembre 2018 dans le cadre des discussions sur le programme gouvernemental dans laquelle le gouvernement fut invité à procéder l'indexation des allocations familiales dès le 1^{er} janvier 2019 et de ne pas attendre la fin de législature.

Art. 2.

Cet article n'appelle pas d'observation particulière.

Art. 3.

Cet article introduit une allocation complémentaire pour familles nombreuses.

A noter dans ce cadre que le groupe parlementaire CSV a, à plusieurs reprises, plaidé pour la mise en place d'une allocation pour familles nombreuses au cours de la législature précédente et qu'elle a déposé deux motions en ce sens : la première dans le cadre de la présentation du budget 2015 en date du 18 décembre 2014 et la deuxième dans le cadre du projet de loi 6832 en date du 29 juin 2016.

Il est rappelé qu'avant la réforme des allocations familiales par le gouvernement Bettel I les différentes prestations familiales étaient versées aux familles avec enfant(s) en fonction du groupe familial c.-à-d. du nombre d'enfants vivant au sein de la famille considérée et de l'âge de(s) l'enfant(s). Le gouvernement Bettel I ayant fait le choix de supprimer le groupe familial et d'introduire un montant unique pour chaque enfant, les familles nombreuses futures se verront quelle que soit leur situation pécuniaire défavorisées, le CSV a attiré l'attention sur le fait que ce système pénalise les familles nombreuses alors que l'impact de la réforme sera considérable notamment pour les familles à revenus modestes.

Il est rappelé que les charges liées à la survenue des enfants ne sont pas linéaires et que si elles augmentent avec la survenue de chaque enfant, elles augmentent de manière beaucoup plus importante dès la survenue d'un troisième enfant. Il est encore rappelé que les familles nombreuses sont celles qui sont le plus souvent touchées par la pauvreté et l'exclusion sociale. Il est rappelé que le Luxembourg n'est pas à l'abri de la pauvreté enfantine et juvénile puisque que 24% des enfants et des jeunes sont concernés.

Ce taux serait beaucoup plus élevé sans transferts sociaux qui ont un impact positif sur les la réduction de la pauvreté.

L'allocation complémentaire pour familles nombreuses répond ainsi au double objectif :

- d'une part, alléger les charges liées à la survenance des enfants chez les familles ayant 3 enfants ou plus, alors que leurs charges sont beaucoup plus importantes et qu'il y a lieu de mieux prendre en considération leurs besoins ;
- d'autre part, participer à la réduction de la pauvreté enfantine et juvénile en venant en aide aux familles nombreuses les plus démunies.

Le paragraphe (2) détermine les conditions à remplir pour pouvoir bénéficier de l'allocation familiale pour personnes nombreuses.

Le paragraphe (3) dispose que l'allocation est due à partir de la naissance du 3^e enfant à charge de la personne répondant aux conditions à remplir pour pouvoir bénéficier de l'allocation complémentaire.

Le paragraphe (4) détermine la durée et les conditions du versement de l'allocation complémentaire. Elle est versée à condition que trois enfants à charge soient âgés de moins de 18 ans. Si un enfant est scolarisé après 18 ans, le paiement sera continué sur demande et à charge de produire un certificat attestant de la scolarité.

Selon le paragraphe (5), le versement de l'allocation complémentaire cesse dès que la personne bénéficiaire de l'allocation complémentaire pour familles nombreuses n'a plus à sa charge trois enfants pour lesquels l'allocation complémentaire est versée ou si une des autres conditions n'est plus remplie.

Selon le paragraphe (6) l'allocation est fonction du revenu du ou des représentants légaux.

En ce qui concerne le montant de l'allocation complémentaire pour familles nombreuses, celui-ci tient compte de baisse des montants alloués à titre d'allocation familiale suite de la réforme.

Une famille avec trois enfants en-dessous de six ans touchait avant la réforme de 2016, 1.033 euros d'allocations familiales par mois. Après la réforme, les familles, qui tombent sous le coup des nouvelles dispositions, toucheront 795.- euros, soit 238,38.- euros par mois et 2.860,56 euros par an en moins.

L'auteur de la présente propose de s'orienter sur les familles composées de trois enfants, qui représentent de loin les familles nombreuses les plus importantes, et partant les plus représentatives. D'après les chiffres du Statec/IGSS, on dénombrait en 2017 12.463 familles composées de trois enfants contre 2.607 familles avec quatre enfants ou encore 517 familles ayant cinq enfants à charge.

Le montant maximal de l'allocation est de 250.- euros par mois. Le montant minimal est, quant à lui, fixé à 31,25 euros par mois pour les familles dont la situation de revenu correspond à 4 fois le SSM.

L'auteur a pris en compte le barème existant pour le chèque service pour déterminer les différentes situations de revenus.

Art. 4.

Cet article a trait aux différentes constellations de ménages entre les parents des enfants concernés – en ménage ou non et partant à la question de savoir entre les mains de qui l'allocation complémentaire est versée. Cette disposition est calquée sur celle relative à l'allocation familiale.

Art. 5.

Pas d'observation.

Art. 6.

L'article 6 prévoit des règles anti-cumul.

Art. 7.

L'article 7 concerne l'entrée en vigueur des seules dispositions relatives à l'augmentation de l'allocation familiale et de l'adaptation aux variations du coût de la vie.
