

N° 4887⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

PROJET DE LOI

1. adaptant le régime général et les régimes spéciaux de pension;
2. portant création d'un forfait d'éducation;
3. modifiant la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti

* * *

AVIS DU COMITE DU TRAVAIL FEMININ

(24.4.2002)

Introduction

Le présent avis du CTF a été conçu en tenant compte:

- des modifications structurelles entamées par la réforme de 1987 qui reconnaissaient pour la 1ère fois la féminisation du monde du travail et l'importance de la conciliation des responsabilités familiales et professionnelles par l'introduction des baby-years et la mise en compte d'années d'éducation
- du taux croissant de femmes, mères de famille, présentes sur le marché de l'emploi. L'entrée sur le marché de l'emploi est en train depuis quelques années d'être un phénomène féminin plus que masculin
- des modifications introduites par la loi du 6 avril 1999 adaptant le régime général d'assurance pension stimulant la tendance des individus à développer des droits personnels, droits plus sûrs que les droits dérivés en présence d'un taux de divortialité de 50%
- de la politique de rapprochement des régimes contributifs et non contributifs
- des conclusions de l'étude du Bureau International du Travail
- de la recherche du Conseil National des Femmes du Luxembourg faite pour le Ministère de la Promotion Féminine sur la situation des femmes et des hommes dans le système de la sécurité sociale et de la fiscalité
- de l'avis du Comité du Travail Féminin sur l'individualisation des droits sociaux du 30/3/2001
- des conclusions du Rentendësch
- de la politique nationale volontariste pour l'emploi basée sur la politique européenne pour l'emploi
- des recommandations de l'Union Européenne par rapport aux systèmes de sécurité sociale, et notamment celles se prononçant sur la consolidation et la modernisation des systèmes de sécurité sociale.

Le nombre de femmes actives sur le marché de l'emploi est toujours en croissance. Cette augmentation a comme effet bénéfique sur le régime de la sécurité sociale l'apport de cotisations. La pérennité du système social est fonction des cotisations.

L'exclusion des femmes de la sphère économique entre le début du 20e siècle jusque dans la moitié des années 70 explique partiellement les différences dans les montants mensuels moyens des pensions entre femmes et hommes.

Tableau 2. – Montant mensuel moyen des pensions par catégorie

Catégorie	1985	1990	1995	1998	1999	2000
Pension personnelle hommes	28.845	36.744	51.744	53.167	54.843	55.902
Pension personnelle femmes	13.325	17.669	24.756	26.985	30.146	30.870
Pension de survie du conjoint	18.523	24.554	36.271 (femme)	37.651	39.281	40.014
Pension d'orphelin	6.625	9.703	14.665	15.140	15.910	

Source: rapport IGSS 2000, pages 208-210

Pour combler définitivement les écarts, des actions politiques à plusieurs échelles et de longue haleine seront nécessaires:

- créer un environnement social permettant le libre choix des parents pour concilier vie professionnelle et familiale
- soutenir l'entrée des femmes sur le marché de l'emploi et promouvoir de façon systématique la diversification des choix professionnels
- intégrer le gender mainstreaming dans toute réforme
- recalcul des pensions de vieillesse basées sur un salaire social minimum inférieur au salaire social minimum des hommes en raison de dispositions légales.

Art. 1er.– Adaptation du régime général des pensions

1°

Cette disposition introduit plus de souplesse au niveau de la *période de référence* pour l'obtention de baby-years. (art. 171 alinéa 1, sous 7). L'adaptation de la législation tient compte d'une demande de longue date du CTF et d'autres organisations quant à la prise en compte d'enfants nés avant le 1er janvier 1988 pour le bénéfice de baby-years.

Les modalités proposées par le projet de loi font un amalgame entre les baby-years et le forfait éducation nouvellement introduit par cette même loi. Le CTF aurait préféré dissocier les deux prestations.

2° et 3°

Est abrogée la possibilité de différer le début de la pension de vieillesse (jusqu'à l'âge de 68 ans) introduite en 1987 entre autres avec l'argument de donner aux femmes ne présentant pas les conditions pour avoir une pension personnelle la possibilité de parfaire le stage de 10 ans d'affiliation obligatoire. La catégorie de personnes qui, jusqu'à présent, étaient les plus susceptibles d'avoir recours à cette disposition est celle des femmes au foyer, qui, à la suite d'un divorce tardif, réintègrent le marché de l'emploi quelques années seulement avant l'âge normal de la retraite.

Cette possibilité est remplacée par la modification des articles 214 à 216 qui se réfèrent à *l'augmentation des majorations proportionnelles*, réformes qui pèseront le plus lourdement sur le budget de la sécurité sociale.

D'une part le taux de majoration est élevé de 1,78 à 1,85 (= 3,9%), d'autre part, ce taux peut encore être augmenté à raison de 0,01% de la somme des revenus cotisables avec une limite supérieure.

Cette mesure est censée encourager le maintien des personnes dans la vie de travail. Le CTF craint qu'elle n'apporte pas de bénéfice pour les assurés féminins au vu des carrières estropiées des femmes pour raisons familiales. Peu de femmes pourront en effet se prévaloir d'une carrière de 38 ans d'assurance au titre des art. 171 (assurance obligatoire), 173 (assurance continuée), 173bis (assurance facultative) et 174 (achat rétroactif), surtout que ces dernières mesures ont été introduites seulement par loi du 6 avril 1999 et que la notoriété de ces dispositions est en train de se faire.

Pour inclure plus d'assurés féminins dans le cercle des bénéficiaires visés par la 2e phrase de l'art. 214 (augmentation échelonnée en fonction de l'âge et de la carrière du bénéficiaire) et contrecarrer l'effet négatif d'arrêts d'activité professionnelle pour raisons de contexte „historique“ social défavorable à l'emploi féminin (autorisation du conjoint pour l'activité professionnelle de la femme, nullité du

contrat de travail en cas de mariage, modes de garde non existants pour enfants), il a été évoqué au Comité du Travail Féminin de prévoir la possibilité d'inclure à titre transitoire les périodes de l'art. 172 (2¹, 3², 4³, 5⁴, 6⁵) pour parfaire le compte des 38 années.

Une autre alternative soulevée par les représentantes des salarié(e)s pourrait être de considérer les 10 années avec les meilleurs salaires comme base de calcul pour les périodes donnant droit aux majorations proportionnelles. Telle démarche est déjà appliquée dans le régime de transition des fonctionnaires.

Les conséquences du paragraphe 2 (augmentation des majorations forfaitaires de 22% à 23,5%) se feront certainement ressentir plus par des assurées que par les assurés, puisque à l'heure actuelle ce sont encore majoritairement les femmes qui ont des pensions basées sur des petits revenus. Par l'augmentation parallèle du montant de référence, les majorations forfaitaires sont relevées de 11,6%.

Tableau 5. – Evolution du revenu mensuel moyen cotisable

Caisse	Sexe	1985	1990	1995	1999	2000
AVI	Hommes	1.288,05	1.557,39	1.876,83	1.995,57	2.070,86
	Femmes	846,75	1.044,75	1.371,10	1.513,29	1.575,40
CPEP	Hommes	2.026,38	2.444,40	3.380,60	3.587,64	3.716,21
	Femmes	1.279,85	1.787,01	2.414,09	2.700,75	2.802,38
CPACI	Hommes	1.404,42	1.723,88	2.348,02	2.524,40	2.566,57
	Femmes	897,32	1.984,66	1.546,06	1.726,73	1.786,44
CPA	Hommes	405,03	656,15	1.198,64	1.477,64	1.509,41
	Femmes	400,30	617,25	1.143,26	1.350,20	1.381,49
Total		1.333,00	1.699,21	2.277,42	2.513,12	2.616,60

Source: IGSS 2000, page 159

6°-14°

La réforme des art. 219 et suivants se rapporte aux pensions de survie, à l'allocation de fin d'année nouvellement introduite, à l'augmentation du montant de référence et au changement de certaines dispositions anticumul.

Pour ce qui est des dispositions anticumul, le CTF regrette que l'occasion n'ait pas été saisie pour réformer les dispositions anticumul, celles-ci restant discriminatoires tant que le système des droits dérivés absolus persiste.

Le point 7 de l'art. 240 est abrogé. Il concernait la prise en charge par l'Etat des cotisations relatives aux baby-years.

1 L'article 172, 2) vise „les périodes d'études ou de formation professionnelle, non indemnisées au titre d'un apprentissage, pour autant que ces périodes se situent entre la dix-huitième année d'âge accomplie et la vingt-septième année d'âge accomplie“.

2 L'article 172, 3) couvre „la période correspondant au délai d'inscription imposé au jeune demandeur d'emploi avant l'ouverture du droit à l'indemnité de chômage complet“.

3 L'article 172, 4) prévoit: „les périodes pendant lesquelles l'un des parents a élevé au Luxembourg un ou plusieurs enfants âgés de moins de six ans accomplis; ces périodes ne peuvent être inférieures à huit ans pour la naissance de deux enfants, ni être inférieures à dix ans pour la naissance de trois enfants; l'âge prévisé est porté à dix-huit ans si l'enfant est atteint d'une infirmité physique ou mentale, sauf si l'éducation et l'entretien de l'enfant ont été confiés à une institution spécialisée. (...)“

4 Sont visées par cette disposition les „périodes d'assurance correspondant à une activité professionnelle exercée pour le propre compte et dispensées de cotisations avant le 1er janvier 1993“.

5 L'article 172, 6) se lit comme suit: „jusqu'à concurrence de quinze années les périodes d'activité professionnelle au Luxembourg se situant avant la création des anciens régimes de pension contributifs ou dispensées de l'assurance obligatoire en vertu des dispositions légales applicables à ces régimes pour autant que ces périodes ne donnent pas autrement lieu à prestations“.

Au vu des statistiques le CTF estime que les baby-years ont contribué à favoriser l'emploi féminin. En effet, un nombre croissant de personnes ont eu recours à cette mesure qui leur permet de concilier activité professionnelle et charges éducatives et rend ainsi possible la non-interruption professionnelle de moyenne ou longue durée. L'amalgame de cette prestation avec une prestation de nature familiale (forfait éducation) est d'autant plus regrettable que les baby-years constituent un élément dynamisant pour la politique de l'emploi volontariste (telle que préconisée par l'Union Européenne).

Art. II.– Adaptation des régimes spéciaux de pension

Cet article a trait aux mêmes mesures que prévues ci-dessus qui vaudront pour les personnes soumises à des régimes spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société Nationale des Chemins de Fer luxembourgeois telles que prévues par la loi du 3 août 1998. Il appelle dès lors les mêmes remarques de la part du CTF que celles concernant l'article 1er.

Art. III.– Création d'un forfait éducation

Cet article introduit une nouvelle prestation à destination du parent qui s'est consacré à l'éducation d'un enfant légitime, légitimé, naturel ou adoptif âgé de moins de quatre ans lors de l'adoption, domicilié au Luxembourg et y résidant effectivement au moment de la naissance ou de l'adoption de l'enfant à condition que sa pension ou celle de son conjoint ne comporte pas, pour l'enfant au titre duquel l'octroi du forfait est demandé, la mise en compte de périodes au titre de l'art. 171, alinéa 1, sous 7) du Code des Assurances Sociales, de l'article 3, alinéa 3 de la loi du 3 août 1998 instituant des régimes spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois ou de l'art. 9.1.a) 9. de la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat respectivement des dispositions correspondantes des législations régissant les autres régimes spéciaux transitoires.

Le bénéficiaire du forfait d'éducation est ouvert à l'âge de 65 ans ou à partir de l'octroi d'une pension personnelle.

Le forfait d'éducation est à charge de l'Etat et la gestion revient au Fonds national de solidarité. La finalité du forfait d'éducation relevant davantage d'une politique familiale que d'une politique d'assurance vieillesse, le CTF aurait préféré une intégration de ce principe dans la législation sur l'allocation d'éducation. Il rappelle à ce titre sa proposition soumise à Mme la Ministre de la Promotion Féminine dans son avis sur l'individualisation des droits sociaux visant à faire de l'allocation d'éducation une prestation cotisable.

Quant à la gestion du forfait d'éducation, le CTF s'interroge sur la motivation d'en charger le Fonds National de Solidarité. Rappelons qu'il ne s'agit pas d'une prestation liée à une situation de précarité, mais d'une prestation relevant – selon la volonté des auteurs – de l'assurance vieillesse, resp. – selon notre interprétation – de la politique familiale. Il aurait en tout état de cause été plus logique d'en charger soit les caisses de pension, soit la Caisse nationale des prestations familiales.

Le CTF estime encore que l'amalgame fait entre les baby-years et le forfait d'éducation révèle la difficile adaptation de la législation sociale existante aux modes de vie modernes des couples tout en tenant compte des impératifs financiers permettant la pérennité du système. Le CTF préconise une politique d'adaptation de la législation sociale passant par la stimulation de la perception de cotisations, donc de l'activité professionnelle.

Pour ce qui est du financement, l'Etat ne financera plus la mise en compte des „baby-years“ par le biais des cotisations, mais prendra en charge des majorations proportionnelles qui en résulteront dans le futur, c.-à-d. au moment de l'entrée en pension des bénéficiaires potentiels. La participation de l'Etat apparaîtra seulement comme coût au moment de l'entrée en pension de la bénéficiaire. Cela entraîne que les sommes „théoriques“ qui figurent depuis l'introduction du mécanisme des baby-years dans le budget de la sécurité sociale et qui représentent l'intervention de l'Etat dans la prise en charge des baby-years sont désormais considérées par l'Etat comme une épargne permettant l'introduction du forfait d'éducation et le remaniement des baby-years. Cette épargne représente actuellement un montant de 100 millions d'euros.

La „confiscation“ de l'Etat de cette épargne aura l'effet cosmétique que l'introduction du forfait éducation et des baby-years bis dues pour les pensions échues après le 1er avril 2002 n'apparaîtra pas

comme nouvelle dépense aujourd'hui, mais seulement à partir de l'année budgétaire 2006. Le coût estimé s'élève à 72 millions d'euros.

Pour la pérennité de ces mesures, il est à relever que le BIT avait déconseillé de procéder à des améliorations structurelles difficilement révoquables! Les experts avaient également insisté sur le lien étroit entre le développement économique de notre pays et l'assurance vieillesse, de même que sur l'importance de faire correspondre toute prestation à une entrée de cotisations. En détachant les baby-years des mécanismes inhérents aux revenus de remplacement dans la législation sociale, le législateur répond partiellement à l'appel du BIT. Le CTF craint toutefois que les baby-years ne soient ainsi fragilisés et ne risquent, dans un contexte socio-économique moins favorable, d'être abolis, alors que l'introduction de cette mesure avait dans le temps amorcé l'adaptation de notre sécurité sociale aux modes de vie des femmes et des hommes essayant de concilier responsabilités professionnelles et familiales.

Quant aux ayants droit potentiels et aux modalités du forfait d'éducation, le CTF voudrait encore faire remarquer que les définitions sont largement lacunaires. Cela vaut notamment pour les demandeurs (quid en cas de divorce, de séparation, quelle appréciation de la charge d'éducation de l'enfant, etc.?) ainsi que pour les modalités fiscales. Pour ce qui est des enfants ouvrant droit au forfait d'éducation, le CTF entend que le forfait d'éducation est dû à raison de 10 euros par mois et *par enfant*.

Au niveau de chaque bénéficiaire, il est retenu dans le projet de loi que les pensions comportant des „baby-years“ seront recalculées en fonction des nouvelles modalités.

Le CTF espère que cette mesure sera assortie d'une information adéquate des assurées. Ainsi, la pratique des extraits annuels remis aux bénéficiaires en fin d'année par le centre commun de la sécurité sociale renseignant sur l'évolution de la carrière et donnant ainsi aux assurés la possibilité de gérer leur plan de carrière ne devrait pas être changée.

D'une manière générale, le CTF voudrait encore souligner que les mesures législatives prises au cours des 30 dernières années visant l'assurance vieillesse des femmes sont d'une grande complexité et – surtout – d'une grande incohérence. Ainsi, les femmes se sont vues accorder la possibilité du remboursement de leurs cotisations en 1946 (abrogée en 1978). De nombreuses femmes ont eu recours à cette possibilité qui a procuré un revenu supplémentaire au ménage tout en privant les femmes en question d'un minimum de carrière professionnelle pour le cas – hélas souvent avéré par la suite – où elles devaient reprendre un travail rémunéré et se constituer une carrière en cas d'échec du mariage. Par la suite, le législateur a reconnu le travail de soins ou d'éducation réalisé en majorité par les femmes par le biais notamment de l'extension des pensions de survie aux parents ou alliés ayant pris soin d'un bénéficiaire de pension („Tochterrente“), par la couverture des périodes de soins dans le cadre de l'assurance dépendance introduite en 1998 ou encore – pour l'éducation des enfants – par l'introduction des „baby-years“ en 1987. En 1999, resp. 2000, nous avons vu l'introduction de l'assurance facultative ainsi que la possibilité de l'achat rétroactif et de la restitution des cotisations remboursées. Même si le Comité du Travail Féminin salue la direction prise ces dernières années par le législateur en la matière, il déplore le manque de cohérence et de transparence qui caractérise les différents instruments de sécurité sociale au regard de la couverture sociale des femmes.

A signaler encore que depuis 1977, différentes instances politiques et sociales se sont penchées sur la question du splitting sans jamais arriver à un consensus. Ce même splitting figure d'ailleurs dans la déclaration gouvernementale de 1999 et le CTF regrette qu'il n'ait pas été abordé dans le cadre de la table ronde des pensions. Vu que les discussions sont continuées dans deux groupes de travail, le Comité ne désespère toutefois pas d'y voir finalement tranchées les questions du splitting et de l'individualisation.

Art IV.– Modifications de la législation du droit à un revenu minimum garanti

Le CTF n'a pas d'observations à faire à l'égard de la réforme qui prévoit une augmentation du seuil des revenus immunisés lors de cohabitation d'un bénéficiaire du revenu minimum garanti avec une personne disposant de revenus personnels professionnels ainsi que l'augmentation substantielle du seuil prêtant à exonération de restitution.

