



---

CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

# Dossier consolidé

Projet de loi 4887

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

Date de dépôt : 13-12-2001

Date de l'avis du Conseil d'État : 14-05-2002

## Liste des documents

<b>Date</b>	<b>Description</b>	<b>Nom du document</b>	<b>Page</b>
13-12-2001	Déposé	4887/00	<u>3</u>
08-02-2002	Avis de la Chambre de Travail (8.2.2002)	4887/02	<u>42</u>
19-02-2002	1) Avis de la Chambre d'Agriculture - Dépêche du Président de la Chambre d'Agriculture au Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale (19.2.2002) 2) Avis de la Chambre des Fonctionnaires e [...]	4887/01	<u>47</u>
04-03-2002	Avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers (4.3.2002)	4887/03	<u>52</u>
26-03-2002	Avis de la Chambre des Employés privés (26.3.2002)	4887/04	<u>64</u>
16-04-2002	4887/5 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 por [...]	4879/01, 4887/05	<u>92</u>
24-04-2002	Avis du Comité du Travail Féminin (24.4.2002)	4887/06	<u>105</u>
07-05-2002	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission de la Santé et de la Sécurité sociale	4887/07	<u>112</u>
14-05-2002	Avis complémentaire du Conseil d'Etat (14.5.2002)	4887/08	<u>117</u>
30-05-2002	Rapport de commission(s) : Commission de la Santé et de la Sécurité sociale Rapporteur(s) : Monsieur Jean-Marie Halsdorf	4879/03, 4887/09	<u>120</u>
18-06-2002	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (18-06-2002) Evacué par dispense du second vote (18-06-2002)	4887/10	<u>156</u>
05-06-2002	Abolition du régime de pension transitoire de la fonction publique	Document écrit de dépôt	<u>159</u>
31-12-2002	Publié au Mémorial A n°66 en page 1586	4887	<u>161</u>

4887/00



**N° 4887**

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**

Dépôt (Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale): 13.12.2001

Transmis en copie pour information

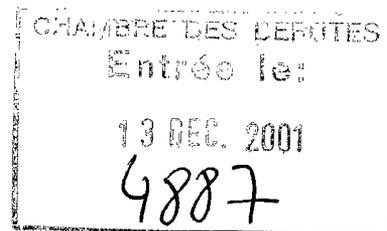
- aux Membres de la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale
- aux Membres de la Conférence des Présidents

Luxembourg, le 14 décembre 2001.

Pour le Greffier de la Chambre des Députés,

Le Greffier adjoint

Claude Frieseisen



### Exposé des motifs

Faisant suite aux conclusions retenues dans la déclaration finale du 16 juillet 2001 par le « Rentendêsch », qui a réuni les représentants du Gouvernement, des groupes politiques représentés à la Chambre des députés ainsi que les représentants des syndicats et des employeurs, le présent projet vise

- à améliorer le niveau des pensions du régime général des pensions et des régimes spéciaux de pension,
- à introduire un forfait d'éducation et
- à adapter la législation sur le revenu minimum garanti.

#### Antécédents

Depuis des décennies le débat sur les pensions au Luxembourg est marqué par les différences existant entre le régime général de pension du secteur privé et les régimes statutaires du secteur public. Ces divergences de niveau entre les deux régimes s'expliquent essentiellement par le fait que dans le régime général les pensions sont calculées sur base de la moyenne des revenus cotisables plafonnés de la vie active, alors que dans les régimes statutaires les pensions sont déterminées en fonction du meilleur traitement de la carrière. Aussi, la convergence des régimes des pensions fut-elle une des constantes dans l'approche politique de ce débat.

Ainsi, le niveau des pensions du régime général a-t-il été revalorisé, à la suite de la loi réforme du 27 juillet 1987 avec l'adoption de la loi du 24 avril 1991 ayant pour objet l'amélioration des pensions du régime contributif.

Les lois du 3 août 1998 réformant les régimes de pension statutaires ont, à leur tour, voulu contribuer à diminuer le décalage entre les deux régimes. Ainsi, la loi du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois a introduit dans le secteur public pour les agents entrés en service après le 1<sup>er</sup> janvier 1999 les principes de calcul des pensions prévues dans le régime général. En ce qui concerne les agents publics entrés en service avant cette date, la loi du 3 août 1998 modifiant notamment la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat envisage une réduction progressive du taux de remplacement en le ramenant sur une période transitoire de quarante ans de 50/60èmes à 72 pour cent du dernier traitement.

Tirant argument que les différences entre le régime général et les régimes transitoires du secteur public continueront à subsister pendant une période assez longue, les syndicats du secteur privé ont revendiqué des améliorations structurelles du régime général.

En répondant aux différentes revendications le Premier Ministre, dans la déclaration gouvernementale du 12 août 1999 a constaté : « *Nous disposons maintenant de deux possibilités : l'une est de continuer comme jusqu'à présent et de faire comme si l'essence de toute politique étaient les rentes et les pensions, ou nous essayons, si possible tous ensemble, de mener le débat sur les pensions et les rentes d'une manière objective dans le droit chemin. Nous n'avons pas le droit d'hypothéquer les réserves des caisses de pension au détriment des générations futures. Par contre, il est de notre devoir, dans le paysage des pensions, de procéder aux adaptations qui pourront être financées à moyen et long terme...* »

A cet égard, le Gouvernement a engagé deux actions :

- En premier lieu, il a contacté le Bureau international du travail pour faire procéder à une analyse sur l'évaluation actuarielle et financière du régime général d'assurance pension.
- En deuxième lieu, le Premier Ministre, dans le cadre de la déclaration sur la situation économique, sociale et financière du pays a convié à une table ronde sur les pensions (« Rentendësch »).

#### *L'étude du Bureau international du travail*

Les conclusions de l'évaluation actuarielle et financière du régime général d'assurance pension telles qu'elles ont été élaborées par les experts du Bureau International du Travail ont été présentées en février 2001 aux principaux responsables de la vie politique, sociale et économique du pays.\*

Les résultats de l'évaluation du BIT montrent qu'à législation constante et dans l'hypothèse d'une croissance économique de 4 pour cent par an la situation financière actuelle du régime général d'assurance pension est solide et stable pour la période de projection 2000 – 2050 considérée.

Aux fins d'évaluation, le BIT a retenu deux scénarios possibles :

- Dans le cas du premier scénario, les tendances de l'évolution de la croissance du PIB et de l'emploi vont continuer à l'avenir. Le facteur le plus important de cette hypothèse est que le nombre de frontaliers nécessaire pour maintenir la croissance ne soit limité par aucune contrainte. Le taux de croissance annuel a été fixé à 4%.
- Dans le deuxième scénario par contre qui admet une croissance économique de 2 pour cent par an, l'augmentation rapide des frontaliers qui est observée depuis le milieu des années 1980 cessera dans un avenir prochain et leur nombre restera stable à un niveau relativement bas.

L'attention est attirée sur la grande sensibilité du système quant aux changements de l'environnement économique et la dette démographique cachée. En effet, cette dernière provient principalement du nombre croissant de frontaliers qui entrent dans l'économie luxembourgeoise, et qui cotisent au système général d'assurance pension. Ces frontaliers commenceront à demander leur pension de vieillesse dans environ 20 ans. Cela signifiera que le coefficient de charge pour le groupe des frontaliers, qui est actuellement très favorable, se détériorera certainement lorsque les frontaliers atteindront l'âge de la retraite. Cet impact est cependant moins grave dans le premier scénario « optimiste » que dans le deuxième scénario « pessimiste ».

Les experts ont tout de même tenu à préciser que, même si les deux scénarios sont apparemment assez différents, chacun d'entre eux peut d'une manière ou d'une autre se réaliser. Par conséquent, il faut envisager que la situation financière du régime général puisse être moins positive que ce que les résultats du premier scénario laissent penser.

D'une manière générale, tout doit être mis en œuvre pour solidifier le système à longue durée. Le BIT en déduit qu'il est fortement déconseillé de procéder à des améliorations structurelles

---

\*sommaire exécutif publié en annexe

difficilement révocables et propose, comme compensation en quelque sorte, le concept des comptes de participation à l'excédent, conditionnels de par nature. Ce concept permettrait en effet de faire profiter de manière équitable les cotisants actifs et les bénéficiaires de pension de situations économiques futures favorables.

### *Le « Rentendësch »*

La table ronde sur les pensions, présidée par le Ministre de la Sécurité sociale, s'est réunie pour la première fois le 19 mars 2001, après que les différents groupes représentés avaient pu présenter leurs propositions.

Au terme de ses débats le « Rentendësch » a proposé dans sa déclaration finale un paquet de mesures de l'ordre de 5,2 milliards de francs (128.904.633 euros) à charge de l'assurance pension. Compte tenu des conclusions de l'étude du BIT, les participants à la table ronde, à l'exception du groupement représentatif des employeurs, ont estimé que dans l'hypothèse d'une croissance annuelle moyenne du PIB de 4%, une dépense supplémentaire de cet ordre de grandeur pourrait être financée jusqu'en 2035, sans relèvement du taux de cotisation.

Le train de mesures proposées par le « Rentendësch » s'énonce comme suit :  
(Les montants suivants ont été évalués à l'indice 603,15 de l'année 2002)

1) Les majorations proportionnelles seront augmentées de 3,9 %. Il s'agit d'une mesure linéaire profitant à l'ensemble des retraités. Coût total estimé : 48,9 millions euros (1,97 milliard LUF) par an. Suite aux améliorations envisagées le taux de majoration normal passera de 1,78 % à 1,85 %.

2) Un complément de fin d'année sera versé à hauteur de 1,67 euro, nombre indice 100, base 84, c.à.d. 12,66 euros (511 LUF) par année de cotisation avec donc un montant de 506,45 euros (20.430 LUF) francs pour une carrière pleine de 40 ans. Le coût annuel est de 33,4 millions euros (1,35 milliard LUF).

3) La majoration forfaitaire est relevée de 11,6 %. Même si elle profite à l'ensemble des retraités, cette mesure aura d'abord une incidence proportionnellement plus importante sur les pensions basées sur les petits salaires. Le coût annuel est de 33,4 millions euros (1,35 milliard LUF).

4) Une augmentation échelonnée en fonction de l'âge et de la carrière en faveur des assurés âgés de 55 ans et pouvant se prévaloir d'une carrière professionnelle de 38 ans. Chaque unité supplémentaire (une par année d'âge et une par année d'assurance) augmentera le taux de majoration jusqu'à un maximum de 2,05 %. Cette mesure s'appliquera aux pensions à échoir après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

5) Enfin, le montant de la pension minimum a été relevé au niveau du salaire social minimum en valeur semi-nette. L'augmentation est ainsi de 4,8 % ce qui constitue un coût de 5,1 millions euros (0,21 milliard LUF) par an.

En même temps, les pensions de survie ne seront pas réduites dans le cas où le montant passe sous celui de la pension minimum. Les dispositions anti-cumul pour les survivants seront également allégées. Ces deux mesures coûteront 10,3 millions euros (0,42 milliard LUF) par an.

Par ailleurs, les participants à la Table ronde ont invité le Gouvernement d'étendre les baby years aux naissances qui ont eu lieu avant le 1<sup>er</sup> janvier 1988 et de juger de l'opportunité d'accorder un forfait d'éducation de 10 euros, nombre indice 100, base 84, c.à.d. 75,82 euros (3.059 LUF) par mois et par enfant aux femmes qui n'ont pas pu bénéficier d'une mise en compte des baby years à charge du budget de l'Etat.

Au niveau des conclusions finales dans le cadre de cette déclaration finale, les participants au « Rentendesch » expriment leur accord à « *revenir sur un certain nombre de mesures, sans porter atteinte aux pensions à faible niveau, au cas où il se dégagerait du bilan actuariel, réalisé tous les sept ans, que le niveau de la réserve risquerait de tomber en-dessous du minimum légal de 1,5 fois les dépenses annuelles et qu'un financement durable des pensions ne soit plus garanti sans imposer des charges supplémentaires aux générations futures* ».

### *Les adaptations du régime général et des régimes spéciaux*

#### Augmentation des majorations forfaitaires

L'augmentation de l'élément forfaitaire dans les pensions accentue l'effort de redistribution surtout en faveur des pensions à faible niveau. L'augmentation des majorations forfaitaires est réalisée par

- une augmentation du taux des majorations forfaitaires de 22 % à 23,5% du montant de référence
- par un relèvement du montant de référence de 80.250.- à 84.100.- (n.i. 100 ; base 1984)

L'augmentation du montant de référence a des incidences sur un certain nombre d'autres éléments entrant dans le calcul des pensions notamment :

- les majorations forfaitaires spéciales, dans le cadre des pensions d'invalidité et de décès précoce ;
- les majorations forfaitaires transitoires, qui subsistent encore dans les pensions en cours ;
- la pension maximale ;
- la détermination du complément pension minimum ;
- les dispositions anti-cumul des pensions de survie.

#### Augmentation des majorations proportionnelles

Le projet envisage en premier lieu une augmentation des majorations proportionnelles de l'ordre de 3,9 %, en portant le taux actuel de 1,78 % à 1,85 % de la somme des revenus cotisables.

En deuxième lieu, il est prévu, afin d'encourager les assurés à prolonger leur vie active, d'augmenter le taux de majoration à raison de 0,01 % pour les années d'âge et d'assurance dépassant le nombre de 93, sans que le taux de majoration total ne puisse dépasser 2,05. Cette disposition ne s'appliquera qu'aux pensions venant à échéance après l'entrée en vigueur de la loi.

#### Introduction d'une allocation de fin d'année

Le projet envisage l'introduction d'un complément de fin d'année de 1,67 euro, nombre indice 100, base 84, c.à.d. 12,66 euro (511 LUF) par année d'assurance ou par année mise en compte au titre de l'article 172 du Code des assurances sociales (périodes de formation professionnelle,

période d'éducation d'enfants etc.) sans que le total des années ne puisse dépasser le nombre de 40. Le maximum de l'allocation de fin d'année est dès lors de 506,45 euros (20.430 LUF) au nombre indice et d'après le facteur d'ajustement actuels. Le montant de l'allocation de fin d'année est adapté à l'indice du coût de la vie et ajusté au niveau de vie à l'instar des pensions.

### *Valorisation de l'éducation des enfants*

Afin de valoriser le travail éducatif des parents au niveau des pensions deux mesures ont été envisagées :

- la mise en compte des « baby years » pour les enfants nés avant le 1<sup>er</sup> janvier 1988,
- l'introduction d'un forfait d'éducation de 10 euros, nombre indice 100, base 84, c.à.d. 75,82 euros (3.059 LUF) par enfant pour les intéressés qui ne peuvent bénéficier d'une mise en compte de ce travail éducatif au niveau de leur pension.

### La révision des dispositions concernant les « baby years »

Dans le but d'assurer la plus grande cohérence entre le forfait d'éducation dont l'introduction est envisagée et les « baby years », certaines modalités concernant ces derniers ont été revues.

D'après les dispositions en vigueur, la mise en compte des « baby years » est subordonnée à l'accomplissement d'une période d'assurance minimale d'une année au cours des trois années précédant la naissance ou l'adoption de l'enfant. Afin d'atténuer cette condition, il est prévu que la période de référence de trois ans peut être étendue à raison des périodes d'éducation d'enfants (jusqu'à six ans par enfant).

Dans le but d'atteindre un effet pécuniaire équivalent avec le forfait d'éducation le minimum porté en compte pour le calcul des « baby years » a été relevé à un montant correspondant à environ 1,5 fois le salaire social minimum, à savoir 270,28 euro, nombre indice 100, base 84, c.à.d. 2.049,15 euros (82.662 LUF). Ainsi, pour une personne ayant gagné 1.500 euros (60.510 LUF) avant la naissance de son enfant, les « baby years » sont calculées en fonction de 2.049,15 euros (82.662 LUF); si son revenu était supérieur à ce minimum, ils continuent à être calculés en fonction du revenu effectif antérieur.

Ce minimum est déterminé par enfant de sorte que si un assuré se consacre à l'éducation simultanée de plusieurs enfants en bas âge, le minimum est multiplié en fonction des enfants en cause. Ainsi en cas de naissance de jumeaux le minimum est porté à 4.098,30 euros (165.324 LUF).

Pour la mise en compte des « baby years » se situant avant 1988 des modalités forfaitaires ont été prévues, tant en ce qui concerne l'imputation des périodes qu'en ce qui concerne le montant mis en compte. En principe le minimum est porté en compte, sauf s'il est documenté que le revenu antérieur était supérieur à ce minimum.

Le financement des « baby years » ne sera plus réalisé par le biais de cotisations, mais l'Etat prendra en charge les majorations proportionnelles résultant des « baby years ». A ce titre les cotisations versées jusqu'à présent seront considérées comme avances sur le paiement des prestations dues au titre des « baby years » échus ou venant à échéance.

Les pensions comportant des « baby years » seront recalculées en fonction des nouvelles modalités. Toutefois, il n'y aura pas de réexamen des pensions échues, ne comportant pas des « baby years », alors que les intéressés pourront prétendre au forfait d'éducation.

#### Introduction d'un forfait d'éducation

Le droit au forfait d'éducation est accordé à tout parent qui s'est consacré à l'éducation d'un enfant à condition que sa pension ou celle de son conjoint ne comporte pas pour l'enfant en question la mise en compte d'un baby year.

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

Le montant du forfait d'éducation est fixé à 10 euros, nombre indice 100, base 84, c.à.d. 75,82 euros (3.059 LUF) ; ce montant est adapté à l'indice du coût de la vie et ajusté au niveau de vie à l'instar des pensions. Il est soumis aux mêmes charges sociales et fiscales que les pensions.

Le forfait d'éducation est intégralement à charge de l'Etat.

Les demandes en vue de l'attribution du forfait sont à adresser au Fonds national de solidarité qui est chargé de la gestion administrative. Toutefois, l'instruction des dossiers suppose la collaboration étroite avec d'autres administrations publiques et notamment les caisses de pension.

#### *Amélioration de la situation des bénéficiaires de pension de faible niveau*

##### Le relèvement des pensions minima

Le niveau des pensions minima après 40 années d'assurance ou de périodes assimilées a été porté au salaire social minimum semi-net, c'est-à-dire après déduction des cotisations sociales. Compte tenu de ce relèvement la pension minimum sera de 1.185,57 euros (47.826 LUF) au lieu de 44.700 LUF (1.108,10 euros) jusqu'à présent. Par ailleurs, les bénéficiaires toucheront l'allocation de fin d'année.

##### Les mesures dans le cadre du revenu minimum garanti

A l'analyse des statistiques concernant les pensions de faible niveau (« Hongerrenten ») on a pu constater que l'image est souvent faussée par le nombre important de pensions partielles, dont bénéficient des personnes qui n'ont été occupées que pour une partie de leur vie active au Luxembourg avant de retourner dans leur pays d'origine. Le nombre des pensions de faible niveau qui s'est dégagé de cette analyse est estimé à quelque 15.000, dont essentiellement des bénéficiaires féminins ayant interrompu leur vie professionnelle pour se consacrer à l'éducation de leurs enfants et aux tâches familiales. Aussi, les moyens disponibles dans le cadre de l'assurance pension sont-ils relativement réduits. Dans de nombreux cas, un niveau de vie décent ne peut être garanti que par une prestation supplémentaire financée par le budget de l'Etat.

Le présent projet de loi prévoit une adaptation de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti afin d'apporter une réponse appropriée au problème des pensions de faible niveau dans le respect de la ligne de conduite retenue à l'accord de coalition gouvernementale PCS-PDL de 1999 qui prévoit en l'occurrence : « *D'autre part, la position de principe de garantir le financement du système n'exclut pas des adaptations*

*en faveur de personnes, souvent démunies, bénéficiant de rentes dites « de misère ». Cependant les solutions au problème ne seront pas du domaine de l'assurance pension mais du domaine de la solidarité sociale et donc du budget de l'Etat par le biais de compléments qui sont octroyés aux assurés en cause.»*

Malgré les améliorations envisagées de l'assurance pension, les pensions de faible niveau inférieures au revenu minimum garanti pour une personne seule - ne pourront être totalement éradiquées, dans la mesure où ces rentes restent tributaires de la durée et du montant des cotisations pendant la vie active. A moins de disposer d'autres ressources – à titre personnel ou ensemble avec d'autres personnes vivant dans leur ménage – les titulaires de telles rentes recourent souvent à l'aide sociale.

Dans la mesure où l'aide sociale, en tant que dispositif subsidiaire à la sécurité sociale, est entièrement financée par les deniers publics et s'adresse à toute personne dont les ressources sont insuffisantes pour vivre dignement, les modifications à apporter à ce dispositif ne peuvent déroger au principe fondamental de toute aide sociale, consistant à vérifier si la personne à aider est effectivement dans le besoin. Par souci d'équité, cette vérification doit se faire pour chacun suivant des règles identiques, notamment sur le plan des conditions d'octroi, de la détermination des ressources, des droits et devoirs et de la restitution.

En outre, il importe de ne pas favoriser davantage les personnes retraitées par rapport aux personnes qui s'adonnent à un travail rémunéré soit sur le marché normal du travail, soit dans le cadre de mesures d'insertion professionnelle. Au contraire, il s'agit de favoriser toute activité qui donne lieu à une affiliation à la sécurité sociale pour éviter dans la mesure du possible que ne soient générées des retraites insuffisantes.

Les solutions retenues sont au nombre de trois :

1. En ce qui concerne la détermination des ressources du requérant du RMG, les revenus professionnels et les revenus de remplacement au titre de la législation luxembourgeoise ou étrangère tels que prévus au quatrième alinéa de l'article 19 de la loi du 29 avril 1999 sur le revenu minimum garanti sont immunisés jusqu'à concurrence de 30 % au lieu de 20 % du revenu garanti à la communauté domestique.
2. Pour l'application de l'article 21 de la loi du 29 avril 1999, les requérants ne seront plus obligés de demander l'aide alimentaire à leurs ascendants en ligne directe s'ils ont atteint l'âge de trente ans.
3. En ce qui concerne la restitution des montants versés à titre d'allocation complémentaire, le présent projet de loi propose d'immuniser de l'actif de la succession du bénéficiaire décédé, un montant de 29747 € (nombre indice 100) (179.419 euros ; 7.237.745 LUF) dans l'intérêt des successeurs en ligne directe.

En dernier lieu, le projet de loi regroupe à l'article 28, pour des raisons de clarté et de transparence, toutes les dispositions régissant la restitution de l'allocation complémentaire, y comprises celles qui sont actuellement inscrites à l'article 23 du règlement grand-ducal du 16 janvier 2001 fixant les modalités d'application de la loi du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

*Les modifications au niveau des pensions de survie*

Les mesures de revalorisation des pensions profiteront également aux bénéficiaires de pension de survie. Toujours est-il que ce sont souvent des pensions de survie qui rangent parmi les

pensions les plus faibles. Aussi, des mesures particulières ont été retenues en faveur des bénéficiaires de pension de survie :

- Ainsi, la pension de survie du conjoint survivant ne sera-t-elle plus réduite par rapport à celle à laquelle l'ayant droit décédé aurait pu prétendre, si elle se situe en dessous du niveau de la pension minimum de 1.185,57 euros (47.826 LUF).
- La disposition prévoyant que les différentes pensions de survie (pensions de conjoint survivant et pensions d'orphelin) ne peuvent dépasser la pension à laquelle l'assuré aurait eu droit sera allégée dans la mesure où le cumul sera possible jusqu'à concurrence de la moyenne des cinq meilleures rémunérations de la carrière de l'assuré.

### *Répercussions financières à court et à moyen terme sur le régime général des pensions*

#### Augmentation des dépenses

Les mesures entraînant une augmentation immédiate des dépenses au cours de l'année 2002 sont les suivantes :

- Le relèvement du taux des majorations proportionnelles et des majorations proportionnelles spéciales de 3,9% : ce taux passe de 1,78 à 1,85 pour cent de la somme des revenus cotisables ;
- Le relèvement du taux des majorations proportionnelles si à la date du début de la pension l'assuré a accompli l'âge de 55 ans et s'il justifie de 38 années d'assurance au moins ;
- Le relèvement des majorations forfaitaires et des majorations forfaitaires spéciales de 11,6% par suite du relèvement du montant de référence de 1 989,35 € à 2 085 €, et du relèvement du pourcentage de ce montant qui fixe les majorations forfaitaires ;
- Le relèvement des pensions minima de 4,8% par suite du relèvement du montant de référence ;
- L'introduction d'une allocation de fin d'année ;
- L'allègement des dispositions anti-cumul pour les survivants ;
- La mise en compte de forfaits d'éducation pour les pensions échues avant le 1<sup>er</sup> juillet 2002, et la mise en compte de périodes baby years pour les enfants nés avant le premier janvier 1988 pour les pensions échues après le 1<sup>er</sup> juillet 2002.

Le relèvement du taux des majorations proportionnelles en fonction de l'âge et du nombre d'années d'assurance n'est applicable qu'aux nouvelles pensions échues après le 1<sup>er</sup> avril 2002. Voilà pourquoi cette mesure ne fera augmenter les dépenses que de manière très progressive, jusqu'au moment où toutes les pensions en cours seront des pensions dont le début se situe après l'entrée en vigueur de la présente réforme.

Le tableau suivant résume l'augmentation des dépenses du régime général en année pleine, ainsi que les augmentations en 2002. En effet la mise en vigueur des différentes mesures se fait au 1<sup>er</sup> avril 2002, à l'exception des mesures concernant l'introduction du forfait d'éducation qui entre en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2002. C'est pourquoi l'augmentation des dépenses est répartie sur deux années.

**Tableau 1.**

	Augmentation des dépenses (en millions €)	
	Année pleine	2002
Nombre d'indice	603,15	603,15
<b>Mesures :</b>		
- Relèvement du taux des majorations proportionnelles et des majorations proportionnelles spéciales de 1,78 à 1,85	48,9	36,7
- Relèvement du taux des majorations proportionnelles si à la date du début de la pension l'assuré a accompli l'âge de 55 ans et s'il justifie de 38 années d'assurance au moins	2,6	2,0
- Relèvement des majorations forfaitaires et des majorations forfaitaires spéciales	33,4	25,1
- Relèvement des pensions minima de 4,8%	5,1	3,9
- allocation de fin d'année	33,4	25,1
- Allègement des dispositions anti-cumul pour les survivants	10,3	7,7
- Mise en compte de forfaits d'éducation pour les pensions échues avant le 1 <sup>er</sup> juillet 2002.	29,9	15,0
- Mise en compte de périodes baby years pour les enfants nés avant le 1 <sup>er</sup> janvier 1988 pour les pensions échues après le 1 <sup>er</sup> avril 2002		
<b>Total</b>	<b>163,6</b>	<b>115,5</b>
Total des prestations avant la réforme	1 645,8	1 645,8
Augmentation des dépenses de prestations en %	+9,9%	+7,0%

Les caisses de pension ne disposent pas à l'heure actuelle de données sur le nombre d'enfants des bénéficiaires d'une pension personnelle. A partir des données du recensement des populations de 1991, on peut néanmoins estimer qu'en moyenne la descendance finale des femmes bénéficiaires d'une pension personnelle est d'environ 1,85 enfants, ce qui permet de donner une première estimation du coût de l'introduction du forfait d'éducation pour le régime général de pension.

#### Conséquences pour les recettes

Par suite de la présente réforme, l'Etat ne finance plus le coût de la mise en compte des périodes « baby years » par le biais de cotisations, mais en prenant en charge les majorations proportionnelles qui en découlent. De ce fait cette participation de l'Etat au financement de l'assurance pension n'est plus due au moment où le parent en question se consacre à l'éducation de l'enfant, mais seulement lorsqu'il bénéficie d'une pension. Les cotisations qui ont été payées depuis l'introduction des périodes « baby years » sont considérées comme avances. Au niveau des prix et des salaires de 2002 les cotisations payées jusqu'ici par l'Etat pour les périodes « baby years » s'élèvent à environ 100 millions d'euros.

De fait la grande majorité des personnes dont les carrières d'assurance comprennent jusqu'à maintenant des périodes « baby years », ne bénéficient pas encore d'une pension personnelle, car ces périodes n'ont concerné jusqu'ici que des enfants nés après le premier janvier 1988. Voilà pourquoi le coût pris en charge dans l'immédiat par l'Etat porte pratiquement entièrement sur les mesures introduites par la présente réforme, à savoir :

- La mise en compte de forfaits d'éducation pour les pensions échues avant le 1<sup>er</sup> juillet 2002, et
- La mise en compte de périodes « baby years » pour les enfants nés avant le 1<sup>er</sup> janvier 1988 pour les pensions échues après le 1<sup>er</sup> avril 2002
- L'augmentation du minimum de revenus pris en compte pour les périodes de « baby years ».

En 2002 le coût de ces mesures s'élève à environ 15 millions d'euros et en année pleine au niveau des prix et des salaires de 2002 à environ 30 millions d'euros. Or les cotisations payées jusqu'ici par l'Etat pour les périodes « baby years » (les 16% des cotisations « baby years » et les 8% de la part de l'Etat dans les cotisations) s'élèvent à environ 100 millions d'euros. Dès lors, pendant les prochaines trois années l'Etat n'aura pas à payer au régime général une participation supplémentaire au financement des mesures concernant les forfaits d'éducation et les majorations dues sur les périodes « baby years ». En 2005 cette participation s'élèvera seulement à environ 5 millions euros (au niveau 2002) et ce n'est qu'en 2006 que l'Etat devra payer une participation s'élevant au montant des majorations « baby years » et des forfaits d'éducation des bénéficiaires du régime général d'assurance pension.

#### Equilibre financier du régime général à moyen et à long terme

En prenant comme base les deux scénarios de l'étude du BIT sur les pensions, il est évident qu'à court terme la situation financière du régime général des pensions n'imposera pas que le taux de cotisation soit augmenté au début de la prochaine période de couverture. A moyen et à long terme par contre, l'augmentation des dépenses en prestations induites par la présente réforme aura pour conséquence que l'augmentation du taux de cotisation devra intervenir beaucoup plus tôt que prévu dans l'étude du BIT, à savoir en 2027 au lieu de 2050 dans le cas du scénario 1, et en 2013 au lieu de 2020 dans le cas du scénario 2. Le tableau qui suit indique comment la réforme influe sur quelques indicateurs de la situation financière.

**Tableau 2**

	Scénario 1		Scénario 2	
	Avant réforme	Après réforme	Avant réforme	Après réforme
Prime de répartition pure > 24% en :	2027	2019	2013	2009
Solde négatif des opérations courantes en :	après 2050	2029	2019	2013
Niveau de la réserve < 1,5 x prestations en :	après 2050	2032	2023	2018
Taux de cotisation à changer en :	après 2050	2027	2020	2013
Prime moyenne générale	22,8	25,03	31,4	34,8

#### Répercussions sur le budget de l'Etat

A court terme le budget de l'Etat devra supporter le coût de l'introduction du forfait d'éducation et l'extension des périodes « baby years ». Ce coût sera toutefois atténué par le changement de la méthode de financement des périodes « baby years ». Jusqu'ici l'Etat a financé ces périodes

en payant des cotisations, alors que dorénavant il prendra en charge le montant des majorations proportionnelles correspondant à ces périodes. Comme les cotisations payées jusqu'ici seront considérées comme avances, pendant les années 2002 à 2005 l'Etat n'aura à sa charge que le coût des forfaits d'éducation dus à des bénéficiaires autres que les personnes ayant une pension personnelle du régime général de pension, montant qu'on peut estimer être de l'ordre de 42 millions d'euros. Ce n'est qu'à partir de l'année 2006 que le budget de l'Etat devra assumer de nouveau le coût total des forfaits d'éducation et des majorations « baby years », coût qui au niveau de l'année 2002 est estimé être de l'ordre de 72 millions d'euros comme il ressort du tableau suivant.

**l'Etat**

**Répercussions sur le Budget de**

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1) Majorations « Baby Years » et forfaits d'éducation sur personnes bénéficiaires d'une pension au 01.07.2001						
Montant	15	30	30	30	30	30
./. Avances	-15	-30	-30	-25	0	0
A charge du budget de l'Etat	0	0	0	5	30	30
Forfaits d'éducation (sauf ceux sous 1)	42	42	42	42	42	42
<b>Total annuel à charge du Budget de l'Etat</b>	<b>42</b>	<b>42</b>	<b>42</b>	<b>47</b>	<b>72</b>	<b>72</b>
solde des avances	85	55	25	0	0	0

## *Texte du projet de loi*

### **Article 1er. – Adaptation du régime général des pensions**

Le livre III du Code des assurances sociales est modifié comme suit :

1° L'article 171, alinéa 1, sous 7) est modifié comme suit :

« 7) sur demande, une période de vingt-quatre mois dans le chef de l'un ou des deux parents se consacrant à l'éducation d'un enfant légitime, légitimé, naturel ou adoptif âgé de moins de quatre ans lors de l'adoption, à condition que l'intéressé justifie de douze mois d'assurance au titre de l'article 171 pendant une période de référence de trente-six mois précédant celui de la naissance ou de l'adoption de l'enfant. Cette période de référence est étendue pour autant et dans la mesure où elle se superpose à des périodes visées à l'article 172, alinéa 1, sous 4). La période de vingt-quatre mois mise en compte ne doit pas se superposer avec une période couverte auprès d'un régime spécial luxembourgeois ou d'un régime étranger. Elle prend cours le mois suivant la naissance ou l'adoption de l'enfant, ou, le cas échéant, le mois suivant la date de l'expiration de l'indemnité pécuniaire de maternité. Elle est étendue à quarante-huit mois si, au moment de la naissance ou de l'adoption de l'enfant, l'intéressé élève dans son foyer au moins deux autres enfants légitimes, légitimés, naturels ou adoptifs ou si l'enfant est atteint d'une ou de plusieurs affectations constitutives d'une insuffisance ou d'une diminution permanente d'au moins cinquante pour cent de la capacité physique ou mentale d'un enfant normal du même âge. La période de vingt-quatre ou quarante-huit mois peut être répartie entre les parents, à condition que les demandes présentées par les deux parents n'excèdent pas cette durée maximale. A défaut d'accord des deux parents au sujet de la répartition de la période, la mise en compte s'effectue prioritairement en faveur de celui des parents qui s'occupe principalement de l'éducation de l'enfant. »

2° A l'article 185, les alinéas 2 et 3 sont abrogés.

3° L'article 214 prend la teneur suivante :

« **Art. 214.** La pension de vieillesse annuelle se compose des majorations de pension suivantes :

1) les majorations proportionnelles correspondant à 1,85 pour cent de la somme des revenus cotisables, mis en compte au titre des articles 171, 173, 173bis et 174 avant le début du droit à la pension de vieillesse et déterminées conformément à l'article 220. Si à la date du début de la pension l'assuré a accompli l'âge de 55 ans et s'il justifie de 38 années d'assurance au moins au titre des articles 171, 173, 173bis et 174, le taux de majoration prévu ci-avant est augmenté à raison de 0,01 pour cent de la somme des revenus cotisables pour le nombre d'années entières représentant la différence entre 93 et l'âge du bénéficiaire augmenté du nombre d'années d'assurance au titre des mêmes articles. Toutefois, le taux de majoration ne peut dépasser 2,05 pour cent.

2) les majorations forfaitaires correspondant après une durée d'assurance de quarante années au titre des articles 171 à 174, à 23,5 pour cent du montant de référence défini à l'article 222 ; les majorations forfaitaires s'acquièrent par quarantième par année, accomplie ou commencée, sans que le nombre des années mises en compte ne puisse dépasser celui de quarante. »

4° L'article 216, alinéa 1, point 2) prend la teneur suivante :

« 2) les majorations proportionnelles spéciales correspondant au produit résultant de la multiplication de 1,85 pour cent de la base de référence, définie à l'article 221, par le nombre d'années restant à courir du début du droit à la pension jusqu'à l'accomplissement de la cinquante – cinquième année d'âge. »

5° L'article 216, alinéa 1, point 4) prend la teneur suivante :

« 4) les majorations forfaitaires spéciales correspondant à autant de quarantièmes de 23,5 pour cent du montant de référence défini à l'article 222 qu'il manque d'années entre le début du droit à la pension et l'âge de soixante-cinq ans accomplis, sans que le nombre d'années mises en compte ne puisse dépasser, compte tenu du numéro 3) ci-dessus, celui de quarante ; l'année commencée compte pour une année entière. »

6° L'article 219, alinéa 1er est modifié comme suit :

« **Art. 219.** En aucun cas l'ensemble des pensions de survivants du chef d'un assuré ne peut être supérieur à la pension qui aurait été due à l'assuré ou, si ce mode de calcul est plus favorable, au plafond prévu à l'article 226, alinéa 1er. »

7° Il est inséré un nouvel article 219bis qui prend la teneur suivante :

« **Art. 219bis.** Une allocation de fin d'année est allouée aux personnes qui ont droit à une pension au 1<sup>er</sup> décembre.

Pour les bénéficiaires d'une pension de vieillesse, d'invalidité ou de conjoint survivant, l'allocation équivaut à 1,67 euros pour chaque année d'assurance, accomplie ou commencée, au titre des articles 171 à 174 sans que le nombre d'années mises en compte ne puisse dépasser celui de quarante. Ce montant correspond au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1<sup>er</sup> janvier 1948 et à l'année de base prévue à l'article 220. Il est ajusté au niveau de vie et adapté au coût de la vie.

Pour les bénéficiaires d'une pension d'orphelin, l'allocation correspond à un tiers de l'allocation déterminée conformément à l'alinéa qui précède. Elle est de deux tiers pour les orphelins de père et de mère.

L'allocation est répartie, le cas échéant, entre deux ou plusieurs conjoints survivants ou divorcés conformément à l'article 198, alinéa 4.

L'allocation est également allouée aux bénéficiaires visés à l'article 198, alinéa 1<sup>er</sup>.

Si le droit à la pension ne couvre pas l'année civile entière, ladite allocation se réduit à un douzième pour chaque mois de calendrier entier, les journées du mois commencé étant comptées uniformément pour un trentième du mois. Le conjoint survivant ayant vécu en communauté domestique avec le bénéficiaire d'une pension de vieillesse ou d'invalidité a droit à

la totalité de l'allocation pour la période de l'année civile s'étendant jusqu'à la fin du mois du décès.

Le montant de l'allocation n'est pas pris en compte pour l'application des dispositions des articles 226 à 229, mais il est réduit dans la même mesure que la pension par l'effet de ces dispositions.

Par dérogation à l'article 141 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, la retenue d'impôt est déterminée d'après le barème de retenue mensuelle.

8° L'article 220 est complété par un alinéa 3 nouveau ayant la teneur suivante :

« Pour les périodes visées à l'article 171, alinéa 1 sous 7) est mise en compte la moyenne mensuelle des revenus cotisables portés en compte au titre de l'article 171 au cours des douze mois d'assurance précédant immédiatement celui de l'accouchement ou de l'adoption, déduction faite des cotisations portées en compte au profit des intéressés à un autre titre. Cette moyenne ne peut être inférieure à 270,28 euros par enfant et par mois au nombre indice 100 du coût de la vie du 1<sup>er</sup> janvier 1948 et à l'année de base 1984. »

Les alinéas 3 à 7 actuels deviennent les alinéas 4 à 8 nouveaux.

9° L'article 222 prend la teneur suivante :

« **Art. 222.** Le montant de référence annuel au nombre indice cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1<sup>er</sup> janvier 1948 et défini pour l'année de base prévue à l'article 220 est égal à 2085 euros. »

10° L'article 223, alinéa 3 est modifié comme suit :

« Pour autant que de besoin, un complément est alloué. En cas de décès d'un assuré ou d'un bénéficiaire de pension remplissant les conditions de stage prévues ci-dessus, le complément pour la pension de survie est alloué à raison d'un quart pour l'orphelin. La pension de survie du conjoint est augmentée jusqu'à concurrence de la pension minimum à laquelle avait ou aurait eu droit l'assuré décédé. »

11° L'article 229 est modifié comme suit :

a) La dernière phrase de l'alinéa 1 prend la teneur suivante :

« Ce seuil est augmenté de quatre pour cent pour chaque enfant ouvrant droit à la mise en compte au titre de l'article 171, alinéa 1, sous 7) ou du forfait d'éducation créé par la loi du..... portant création d'un forfait d'éducation. Ce pourcentage est porté à douze pour cent pour chaque enfant ouvrant droit à la pension au titre de l'article 199. »

b) La première phrase de l'alinéa 3 prend la teneur suivante :

« Sont pris en compte au titre des revenus personnels, les revenus professionnels et les revenus de remplacement au sens de l'article 171, alinéa 1, sous 3) dépassant deux tiers du montant de référence visé à l'article 222, les pensions et les rentes réalisées ou obtenues au Luxembourg ou à l'étranger, en vertu d'un régime légal au sens de la législation sociale, à l'exception des pensions ou rentes de survie du chef du même conjoint, ainsi que les forfaits d'éducation prévus par la loi du ... portant création d'un forfait d'éducation. »

12° L'article 239 est modifié comme suit :

« **Art. 239.** L'Etat supporte un tiers des cotisations ainsi que les majorations proportionnelles résultant des périodes d'assurance visées à l'article 171, alinéa 1, sous 7). Il verse des avances mensuelles. »

13° A l'article 240, le numéro 7) est abrogé.

Les numéros 8) à 12) actuels deviennent les numéros 7) à 11) nouveaux.

14° L'article 273, alinéa 3 est modifié comme suit :

« Si la demande est admise, le montant et le point de départ de la pension, à l'exclusion de l'allocation de fin d'année, sont déterminés aussitôt par une décision notifiée au bénéficiaire à laquelle est jointe le relevé des périodes d'assurance servant de base à ce calcul. »

## **Article II. - Adaptation des régimes spéciaux de pension**

La loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois est modifiée comme suit :

1° A l'article 3, l'alinéa 3 est modifié comme suit :

« Est assimilée à des périodes d'assurance, sur demande, une période de vingt-quatre mois dans le chef de l'un ou des deux parents se consacrant à l'éducation d'un enfant légitime, légitimé, naturel ou adoptif âgé de moins de quatre ans lors de l'adoption, à condition que l'intéressé ait été assuré au titre des alinéas précédents pendant douze mois au cours des trente-six mois précédant celui de la naissance ou de l'adoption de l'enfant. Cette période de référence est étendue pour autant et dans la mesure où elle se superpose à des périodes visées à l'article 4 sous 4. La période de vingt-quatre mois ne doit pas se superposer pas avec une période couverte auprès du régime général luxembourgeois ou d'un régime étranger. Elle prend cours le mois suivant la naissance ou l'adoption de l'enfant ou, le cas échéant, le mois suivant la date de l'expiration du congé de maternité ou du congé d'adoption. Elle est étendue à quarante-huit mois si, au moment de la naissance ou de l'adoption de l'enfant, l'intéressé élève dans son foyer au moins deux autres enfants légitimes, légitimés, naturels ou adoptifs, ou si l'enfant est atteint d'une ou de plusieurs affections constitutives d'une insuffisance ou d'une diminution permanente d'au moins cinquante pour-cent de la capacité physique ou mentale d'un enfant normal du même âge. La période de vingt-quatre ou quarante-huit mois peut être répartie entre les parents, à condition que les demandes présentées par les parents n'excèdent pas cette durée maximale. A défaut d'accord des deux parents au sujet de la répartition de la période, la mise en compte s'effectue prioritairement en faveur de celui des parents qui s'occupe principalement de l'éducation de l'enfant. »

2° A l'article 13, les alinéas 2 et 3 sont abrogés.

3° A l'article 37, les numéros 1. et 2. prennent la teneur suivante :

« 1. Les majorations proportionnelles correspondant à 1,85 pour-cent de la somme des éléments de rémunération soumis à retenue pour pension, mis en compte au titre des articles 3, 5, 5bis et 6 avant le début du droit à la pension de vieillesse et déterminées conformément à l'article 43. Si à la date du début de la pension l'assuré a accompli l'âge de 55 ans et s'il justifie de 38 années d'assurance au moins au titre des articles 3, 5, 5bis et 6, le taux de majoration prévu ci-avant est augmenté à raison de 0,01 pour cent de la somme des éléments de rémunération soumis à retenue pour pension pour le nombre d'années entières représentant la différence entre 93 et l'âge du bénéficiaire augmenté du nombre d'années d'assurance au titre des mêmes articles. Toutefois, le taux de majoration ne peut dépasser 2,05 pour cent.

2. les majorations forfaitaires correspondant, après une durée d'assurance de quarante années au titre des articles 3 à 6, à 23,5 pour-cent du montant de référence défini à l'article 45 ; les majorations forfaitaires s'acquièrent par quarantième par année, accomplie ou commencée, sans que le nombre des années mises en compte ne puisse dépasser celui de quarante. »

4° L'article 39, numéro 2. est modifié comme suit :

« 2. Les majorations proportionnelles spéciales correspondant au produit résultant de la multiplication de 1,85 pour-cent de la base de référence, définie à l'article 44, par le nombre d'années restant à courir du début du droit à la pension jusqu'à l'accomplissement de la cinquante-cinquième année d'âge ; »

5° L'article 39, numéro 4. 1<sup>er</sup> alinéa est modifié comme suit :

« 4. les majorations forfaitaires spéciales correspondant à autant de quarantièmes de 23,5 pour cent du montant de référence défini à l'article 45 qu'il manque d'années entre le début du droit à pension et l'âge de soixante-cinq ans accomplis, sans que le nombre d'années mises en compte ne puisse dépasser, compte tenu du numéro 3 ci-dessus celui de quarante ; l'année commencée compte pour une année entière. »

6° L'article 42, alinéa 1er est modifié comme suit :

« **Art. 42.** En aucun cas l'ensemble des pensions de survivants du chef d'un fonctionnaire ne peut être supérieur au dernier traitement touché par le fonctionnaire ou, si ce mode de calcul est plus favorable, au plafond prévu à l'article 49. »

7° Il est inséré un nouvel article 42bis qui prend la teneur suivante :

« **Art. 42bis.** Une allocation de fin d'année est allouée aux personnes qui ont droit à une pension au 1<sup>er</sup> décembre.

Pour les bénéficiaires d'une pension de vieillesse, d'invalidité ou de conjoint survivant, l'allocation équivaut à 1,67 euros pour chaque année d'assurance, accomplie ou commencée, au titre des articles 3 à 6 sans que le nombre d'années ne puisse dépasser celui de quarante. Ce montant correspond au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1<sup>er</sup> janvier 1948 et à l'année de base prévue à l'article 45. Il est ajusté au niveau de vie et adapté au coût de la vie.

Pour les bénéficiaires d'une pension d'orphelin, l'allocation correspond à un tiers de l'allocation déterminée conformément à l'alinéa qui précède. Elle est de deux tiers pour les orphelins de père et de mère.

L'allocation est répartie, le cas échéant, entre deux ou plusieurs conjoints survivants ou divorcés conformément à l'article 20, alinéa 4.

L'allocation est également allouée aux bénéficiaires visés à l'article 198, alinéa 1<sup>er</sup>.

Si le droit à la pension ne couvre pas l'année civile entière, ladite allocation se réduit à un douzième pour chaque mois de calendrier entier, les journées du mois commencé étant comptées uniformément pour un trentième du mois. Le conjoint survivant ayant vécu en communauté domestique avec le bénéficiaire d'une pension de vieillesse ou d'invalidité a droit à la totalité de l'allocation pour la période de l'année civile s'étendant jusqu'à la fin du mois du décès. Pour l'application des dispositions du présent alinéa, la période de jouissance du trimestre de faveur échu conformément à l'article 66 à la suite d'une mise à la retraite ou d'un décès en activité de service est à considérer comme période de jouissance d'une pension.

Le montant de l'allocation n'est pas pris en compte pour l'application des dispositions des articles 49 à 52, mais il est réduit dans la même mesure que la pension par l'effet de ces dispositions.

8° L'article 45 est modifié comme suit :

« **Art. 45.** Le montant de référence annuel au nombre indice cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1<sup>er</sup> janvier 1948 et défini pour l'année de base prévue à l'article 43 est égal à 2085 euros. »

9° L'article 45bis est remplacé comme suit :

« **Art. 45bis.** Par dérogation aux articles 43 et 44 et pour les périodes visées à l'article 3, alinéa 3, sont mis en compte les revenus correspondant à la moyenne mensuelle des éléments de rémunération visés à l'article 61 effectivement touchés ou mis en compte au cours des douze mois d'assurance précédant immédiatement celui de l'accouchement ou de l'adoption, déduction faite de ceux ayant donné lieu, pour ces périodes, à retenue pour pension à un autre titre. Cette moyenne est sujette à adaptation à l'indice du coût de la vie prévue à l'article 47 et elle ne peut être inférieure à 270,28 euros par enfant et par mois au nombre indice 100 du coût de la vie au 1<sup>er</sup> janvier 1948 et à l'année de base 1984. Dans l'hypothèse où il s'agit de périodes visées à l'article 3, alinéa 2 se situant en dehors de la période visée à l'alinéa 3 du présent article, l'indemnité forfaitaire est prise en compte, nonobstant les revenus mis en compte à un autre titre. »

10° L'article 46, alinéa 3 est modifié comme suit :

« (3) Pour autant que de besoin, un complément est alloué. En cas de décès d'un assuré ou d'un bénéficiaire de pension remplissant les conditions de stage prévues ci-dessus, le complément pour la pension de survie est alloué à raison d'un quart pour l'orphelin. La pension de survie du conjoint est augmentée jusqu'à concurrence de la pension minimum à laquelle avait ou aurait eu droit l'assuré décédé. »

11° L'article 52 est modifiée comme suit :

a) La dernière phrase de l'alinéa 1 prend la teneur suivante :

« Ce seuil est augmenté de quatre pour cent pour chaque enfant ouvrant droit à la mise en compte au titre de l'article 3, alinéa 3 ou du forfait d'éducation prévu par la loi du..... portant création d'un forfait d'éducation. Ce pourcentage est porté à douze pour cent pour chaque enfant ouvrant droit à la pension au titre de l'article 22. »

b) La première phrase de l'alinéa 3 prend la teneur suivante :

« Sont pris en compte au titre des revenus personnels, les revenus professionnels et les revenus de remplacement dépassant deux tiers du montant de référence visé à l'article 45, les pensions et les rentes réalisées ou obtenues au Luxembourg ou à l'étranger, en vertu d'un régime légal au sens de la législation sociale, à l'exception des pensions ou rentes de survie du chef du même conjoint, ainsi que les forfaits d'éducation prévus par la loi du ... portant création d'un forfait d'éducation. »

### **Article III. – Création d'un forfait d'éducation**

Est introduite la « loi du ... 2002 portant création d'un forfait d'éducation » ayant le dispositif suivant :

« **Art. 1<sup>er</sup>.** Il est créé un forfait d'éducation accordé au 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 Grand-Duché de 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'article 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'article 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.

**Art. 2.** Le bénéfice du forfait d'éducation est ouvert à partir de l'âge de soixante-cinq ans ou à partir de l'octroi d'une pension personnelle.

Le retrait de la pension avant l'âge de soixante-cinq ans comporte le retrait du forfait d'éducation.

**Art. 3.** Le forfait d'éducation est fixé à 10 euros par mois au nombre indice cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1<sup>er</sup> janvier 1948 et défini pour l'année de base 1984.

Le forfait d'éducation est adapté au coût de la vie et ajusté au niveau de vie d'après les dispositions des articles 224 et 225 du Code des assurances sociales.

**Art. 4.** Le forfait d'éducation est soumis aux charges sociales et fiscales prévues en matière de pensions.

**Art. 5.** Pour les bénéficiaires d'un complément pension minimum, le forfait d'éducation est diminué à raison de la part du complément résultant de la mise en compte des périodes d'éducation prévues à l'article 172, alinéa 1er sous 4) du Code des assurances sociales.

**Art. 6.** Pour la détermination des ressources conformément à l'article 19 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, le forfait d'éducation est assimilé à un revenu de remplacement.

**Art. 7.** Le forfait d'éducation est suspendu jusqu'à concurrence des prestations non luxembourgeoises de même nature.

Le forfait n'est pas dû aux personnes bénéficiant d'une pension au titre de leur activité statutaire auprès d'un organisme international.

**Art. 8.** Le forfait d'éducation est cessible et saisissable dans les conditions prévues par la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que des pensions et rentes.

**Art. 9.** Le forfait d'éducation est à charge de l'Etat.

Celui-ci verse chaque mois des avances à l'organisme gestionnaire.

**Art. 10.** La gestion du forfait d'éducation incombe au Fonds national de solidarité.

**Art. 11.** Les demandes en vue de l'octroi du forfait d'éducation sont à adresser au Fonds national de solidarité.

Les requérants sont tenus de fournir tous les renseignements et données jugés nécessaires pour pouvoir constater l'accomplissement des conditions prévues pour l'octroi du forfait d'éducation.

Les administrations et établissements publics, notamment les organismes de sécurité sociale, sont tenus de fournir au Fonds national de solidarité les renseignements que celui-ci leur demande pour le contrôle des conditions et la détermination du forfait.

Un règlement grand-ducal peut préciser les modalités d'exécution du présent article.

**Art. 12.** Sont applicables les articles 22 à 29 de la loi modifiée du 30 juillet 1960 concernant la création d'un fonds national de solidarité.

#### **Article IV. - Modifications de la législation du droit à un revenu minimum garanti**

La loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti est modifiée comme suit :

1° A l'article 7, premier alinéa, dernière phrase et à l'article 19, paragraphe (1), quatrième alinéa, les termes « d'un cinquième » sont remplacés par les termes « de trente pour-cent ».

2° Le paragraphe (2) de l'article 21 est complété par la phrase suivante : « Toutefois, aucune aide alimentaire n'est exigible de la part d'un parent direct au premier degré ou d'un adoptant pour un enfant ou un adopté ayant l'âge de trente ans ».

3° L'article 28 est modifié et prend la teneur suivante :

« **Art. 28 (1).** Le Fonds national de solidarité réclame la somme par lui versée à titre d'allocation complémentaire :

a) contre le bénéficiaire revenu à meilleure fortune par des circonstances autres que les mesures d'insertion professionnelle prévues à l'article 10 ci-avant ;

b) contre le donataire du bénéficiaire d'une allocation complémentaire lorsque ce dernier a fait la donation directe ou indirecte postérieurement à la demande de l'allocation, ou dans les dix ans qui ont précédé cette demande, ou après l'âge de cinquante ans accomplis, au maximum jusqu'à concurrence de la valeur des biens au jour de la donation ;

c) contre le légataire du bénéficiaire d'une allocation complémentaire, au maximum jusqu'à concurrence de la valeur des biens à lui légués au jour de l'ouverture de la succession.

(2) A l'égard de la succession du bénéficiaire de l'allocation complémentaire, le fonds réclame la restitution des sommes versées suivant les modalités ci-après :

a) lorsque la succession d'un bénéficiaire échoit en tout ou en partie au conjoint survivant ou à des successeurs en ligne directe, le fonds ne peut valoir aucune demande en restitution pour une première tranche de l'actif de la succession fixée à vingt-neuf mille sept cent quarante sept euros au nombre 100 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1<sup>er</sup> janvier 1948.

Si le conjoint survivant ou un successeur en ligne directe mineur a été en tout ou en partie à charge du défunt au moment du décès et s'il justifie qu'il dispose d'un revenu imposable inférieur à deux fois et demie le salaire social minimum de référence, aucune restitution ne peut être demandée pour une part proportionnelle à ses droits dans la succession.

L'avantage qui résulte de cette disposition doit revenir entièrement à ce successeur.

Lorsque le conjoint survivant ou un autre successeur en ligne directe d'un bénéficiaire de l'allocation complémentaire continue à habiter dans un immeuble ayant appartenu soit au bénéficiaire seul soit conjointement au bénéficiaire de l'allocation complémentaire et à son conjoint, le fonds ne peut pas, tant que dure cette situation, faire valoir une demande en restitution sur cet immeuble et sur les meubles meublants le garnissant.

Toutefois pour garantir les droits à une restitution ultérieure, l'immeuble est grevé d'une hypothèque légale dont l'inscription est requise par le fonds.

b) à défaut de successeurs en ligne directe et de conjoint survivant, le fonds ne peut faire valoir aucune demande en restitution pour une tranche d'arrages de mille deux cent quarante euros, sans distinction du nombre de successeurs entrant en ligne de compte.

(3) Les montants touchés par le fonds en lieu et place du bénéficiaire de l'allocation complémentaire, en exécution du paragraphe (4) de l'article 21 de la présente loi, sont à déduire du montant de cette allocation complémentaire à récupérer en vertu du présent article. Il en est

de même des montants dont les descendants ou l'adopté se sont acquittés à l'égard du bénéficiaire en raison de l'obligation alimentaire résultant des articles 205 et 206 du Code civil.

Le fonds renonce également à la restitution des montants correspondant aux pensions alimentaires versées effectivement à un bénéficiaire de l'allocation complémentaire conformément au premier paragraphe de l'article 21.

Ces montants sont à considérer comme une créance desdits héritiers et à déduire de l'actif de la succession avant la restitution au profit du fonds national de solidarité. »

### **Dispositions additionnelles**

#### **Article V.- Modification des livres I et II du Code des assurances sociales**

Le Code des assurances sociales est modifié comme suit :

1° A l'article 39, alinéa 1, la dernière phrase prend la teneur suivante :

« De même, elle se limite au complément au titre de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit au revenu minimum garanti ou du forfait d'éducation, à moins qu'elle ne comprenne un autre revenu cotisable. »

2° La dernière phrase de l'alinéa 1 de l'article 105bis, prend la teneur suivante:

« Ce seuil est augmenté de quatre pour cent pour chaque enfant ouvrant droit à la mise en compte au titre de l'article 171, alinéa 1, sous 7) ou du forfait d'éducation prévu par la loi du..... portant création d'un forfait d'éducation. Ce pourcentage est porté à douze pour cent pour chaque enfant ouvrant droit à la pension au titre de l'article 199. »

#### **Article VI. - Loi de coordination**

La loi du 28 juillet 2000 ayant pour objet la coordination des régimes légaux de pension est complétée comme suit :

1° A l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 12 est ajoutée la phrase finale suivante :

« Sous réserve de l'application de l'alinéa final du présent article, l'allocation de fin d'année est déterminée en fonction des années accomplies dans le régime général de pensions. »

2° La première phrase de l'article 19 est remplacée comme suit :

« L'organisme compétent calcule l'ensemble de la pension et de l'allocation de fin d'année en appliquant les dispositions de sa propre législation aux périodes d'assurance accomplies par l'intéressé sous les différents régimes et aux autres périodes et durées prévues par ces dispositions, pour autant qu'elles ne se superposent pas. »

3° A l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 22 est ajoutée la phrase finale suivante :

« En cas de concours de prestations du régime général et du régime spécial transitoire, il est tenu compte de l'allocation de fin d'année pour l'application des dispositions qui précèdent; à

cette fin, elle est réduite dans la même mesure que l'ensemble des pensions et parts de pensions.»

### **Article VII. – Loi sur la préretraite**

A l'article 28 bis de la loi modifiée du 24 décembre 1990 sur la préretraite, le paragraphe 2 prend la teneur suivante :

« (2) Le versement de la pension s'effectue mensuellement à la demande du ministre ayant dans ses attributions le travail et en sa qualité de gestionnaire du fonds pour l'emploi. Le recalcul prévu à l'article 194 du même code s'applique par analogie au moment de la cessation de l'indemnité de préretraite.

Les ministres ayant dans leurs attributions le travail et la sécurité sociale peuvent, d'un commun accord, charger la caisse de pension compétente d'effectuer le versement prévu directement à l'employeur. »

### **Article VIII.- Loi sur les cessions et saisies**

L'article 2 de la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que des pensions et rentes prend la teneur suivante :

« La présente loi s'applique également aux pensions et aux rentes dérivant de la législation sur la sécurité sociale, à l'exclusion de l'allocation de fin d'année. »

## **Dispositions transitoires et finales**

### **Article IX.**

1° Dans la loi du 27 juillet 1987 concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie l'article XVIII, point 9) 1<sup>er</sup> alinéa, première phrase prend la teneur suivante :

« 9) Dans les pensions d'invalidité échues entre le 1<sup>er</sup> janvier 1988 et le 31 décembre 2001, les majorations forfaitaires et les majorations forfaitaires spéciales sont complétées par des majorations forfaitaires transitoires en vue de parfaire la part fixe déterminée sur la base du montant de 489,98 euros conformément aux anciennes dispositions légales. »

2° Le montant garanti visé à l'article IV, alinéa 3 de la loi du 6 avril 1999 adaptant le régime général d'assurance pension est augmenté à raison de 4,8 pour cent.

3° Pour les enfants nés avant le 1<sup>er</sup> janvier 1988, la période de référence visée à l'article 171, alinéa 1, sous 7) du Code des assurances sociales, correspond à l'année civile de la naissance ou de l'adoption de l'enfant et aux trois années précédentes. Pour les mêmes enfants, la moyenne visée à l'article 220, alinéa 3 du même code est calculée sur base des revenus cotisables de l'année civile de la naissance et l'adoption de l'enfant et de l'année civile précédente. Si pendant ces deux années l'intéressé ne justifie pas de douze mois d'assurance au moins, il est remonté à l'année ou aux années civiles précédentes. Les périodes visées à l'article 171, alinéa 1, sous 7) du Code des assurances sociales sont censées se superposer à d'autres périodes d'assurance dans la mesure où leur total dépasse douze mois par année civile.

Pour l'application de l'article 171, alinéa 1, sous 7) et de l'article 220, alinéa 3 du Code des assurances sociales, les journées d'assurance accomplies auprès de l'Etablissement d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité avant 1988 sont converties en mois en les divisant respectivement par 22,5 et par 26.

4° L'article 185, alinéas 2 et 3 du Code des assurances sociales et l'article 13 alinéas 2 et 3 de la loi du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois restent applicables aux bénéficiaires d'une pension de vieillesse à la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

5° Les dispositions de l'article 214, point 1) phrases 2 et 3 du Code des assurances sociales et les dispositions de l'article 37 point 1) phrases 2 et 3 ne s'appliquent pas aux pensions échues avant le 1<sup>er</sup> avril 2002.

6° Les cotisations versées par l'Etat au Centre commun de la sécurité sociale du chef de périodes d'assurance visées à l'article 171, alinéa 1 sous 7) du Code des assurances sociales avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont considérées comme avancées sur les paiements à effectuer dans le cadre de l'article 239 nouveau du même code.

7° Les personnes bénéficiaires d'une pension au 1<sup>er</sup> juillet 2002 ont droit à la mise en compte du forfait d'éducation dans les conditions et d'après les modalités prévues par la loi du..... portant création d'un forfait d'éducation. Pour ces bénéficiaires, il n'est pas procédé à un recalcul en raison de la mise en compte des périodes prévues à l'article 171, alinéa 1 sous 7) du Code des assurances sociales pour les enfants nés avant le 1<sup>er</sup> janvier 1988.

#### **Article X.**

Le Fonds national de solidarité est autorisé à procéder à l'engagement de cinq rédacteurs par dépassement nombres limites inscrits dans la loi budgétaire pour l'exercice 2002.

#### **Article XI**

La présente loi sort ses effets à partir du 1<sup>er</sup> avril 2002 à l'exception de l'article III ; de l'article V, point 2° et de l'article IX, numéro 7° qui entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2002.

## Commentaire des articles

### Article 1<sup>er</sup>

Les modifications relatives au régime général de pension telles qu'elles ont été décidées lors de la table ronde des pensions concernent toutes le livre III du Code des assurances sociales et se retrouvent groupées au sein de l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi.

A noter que les différents montants ont été exprimés en euros pour leur valeur à l'indice 100 et réduite à l'indice de base 1984 de manière à les intégrer dans les opérations de calcul en vue de leur adaptation à l'indice du coût de la vie et de leur ajustement au niveau de vie.

Les montants indexés ont été calculés à l'indice 603,15 de l'année 2002.

1° L'article 171 alinéa 1 sous 7), qui concerne les baby years, a été réécrit en vue d'étendre le bénéfice des baby years aux enfants qui sont nés avant le 1<sup>er</sup> janvier 1988.

Les conditions de stage ont été réaménagées dans la mesure où la période de référence de 36 mois qui précède la naissance d'un enfant et qui doit englober 12 mois d'assurance obligatoire en vue d'avoir droit au mécanisme du « baby year » est étendue si elle se superpose à des périodes d'éducation telles qu'elles sont visées au point 4 de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 172.

Ainsi, une mère d'un enfant qui est né en 1984, à une époque donc où il n'y avait pas encore de baby years, et d'un autre enfant né en 1988, peut revendiquer la prise en compte au titre de l'assurance pension des baby years pour les deux enfants, à condition d'avoir été assurée pendant une année au cours des 3 années précédant la naissance du premier enfant.

2° Les alinéas 2 et 3 de l'article 185 ont permis aux assurés de différer le début de la pension de vieillesse de 65 ans à 68 ans. Les assurés qui avaient atteint l'âge de 65 ans étaient autorisés à continuer à travailler jusqu'à l'âge de 68 ans. En contrepartie, le montant de la pension de vieillesse a été majoré, ce qui a permis aux bénéficiaires concernés d'avoir droit à une pension plus élevée à l'âge de 68 ans. Cette mesure n'a guère eu d'effets pratiques, alors que les personnes qui en auraient pu bénéficier ont préféré cumuler le bénéfice d'une activité professionnelle avec leur pension. Sur le plan technique le maintien de cette disposition causerait des difficultés, alors qu'elle se superposerait à la majoration du taux introduite dans le cadre de l'article 214 CAS ci-après. Les dispositions sous revue sont dès lors abrogées.

3° Au niveau des changements, l'article 214 CAS constitue certainement l'une des dispositions clé. Comme déjà lors de la réforme entreprise par la loi du 24 avril 1991, c'est cet article charnière qui connaît les modifications les plus importantes et les plus concrètes pour le pensionné.

Le paragraphe 1) première phrase dispose que les majorations proportionnelles connaissent une augmentation de l'ordre de 3,9 %, ce qui correspond au niveau des calculs à 1,85 pour cent de la somme des salaires, traitements ou revenus cotisables. Rappelons qu'actuellement ce taux est de 1,78 pour cent.

Pour le calcul des majorations proportionnelles, sont mises en compte les revenus se rapportant aux périodes effectives d'assurance obligatoire (article 171), aux périodes résultant de l'assurance continuée (article 173), comme à celles de l'assurance facultative (173bis) et à celles découlant d'un achat rétroactif (article 174).

La deuxième phrase de l'article 214 est nouvelle dans la mesure où elle introduit le principe de l'augmentation échelonnée en fonction de l'âge et de la carrière du bénéficiaire. Cette mesure devrait inciter les personnes à prolonger leur activité professionnelle.

Le système de la majoration proportionnelle échelonnée s'applique aux futurs bénéficiaires de pensions de vieillesse ou d'invalidité, à condition qu'ils soient âgés de 55 ans au moins et qu'ils aient à ce moment une carrière d'assurance d'au moins 38 années.

Les précédents du « facteur 93 » se retrouvent dans la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat. L'article 15 (Section V. – De la fixation des pensions) mentionne au point III. première phrase, qu'a « également droit à la pension correspondant aux 50/60mes du dernier traitement le fonctionnaire qui compte au moins 35 années de service et qui a atteint ou dépassé l'âge de 60 ans [...] ». Le deuxième alinéa précise : « Ont également droit à la même pension les fonctionnaires qui ont atteint ou dépassé l'âge de soixante ans à condition que les années de service et d'âge cumulées atteignent au moins le nombre de quatre-vingt-quinze. »

Par conséquent, tous les assurés qui remplissent ces deux conditions de manière concomitante vont pouvoir bénéficier de cette double majoration pour les années où ils sont encore engagés dans la vie professionnelle. Il s'agit d'une unité supplémentaire de 0,01 % par année d'âge et d'une unité supplémentaire de 0,01 % par année d'assurance. Le total de ces unités ne doit cependant pas dépasser un maximum de 2,05 %.

Le paragraphe 2 a trait aux majorations forfaitaires. Elles correspondront désormais à 23,5 % du montant de référence au lieu de 22 % actuellement. A noter que le montant de référence lui-même sera relevé, de sorte que les majorations forfaitaires sont relevées au total de 11,6 pour cent.

Cette mesure joue en faveur de l'ensemble des pensionnés, mais a une incidence proportionnellement plus importante sur les pensions basées sur les petits revenus.

Les numéros 4° et 5° relèvent les taux des majorations proportionnelles spéciales et des majorations forfaitaires spéciales dans le cadre de la pension d'invalidité inscrits à l'article 216. Les taux appliqués sont identiques à ceux prévus pour la pension de vieillesse.

Le numéro 6° complète l'alinéa 1 de l'article 219 CAS qui prévoit que l'ensemble des pensions de survivant (conjoint survivant et orphelins) ne peut dépasser la pension qui aurait été due en admettant, si ce mode de calcul s'avère favorable, le cumul jusqu'à concurrence de la moyenne des cinq meilleurs revenus de l'assuré décédé.

L'article 219bis CAS nouveau, inséré par le numéro 7° prévoit la création d'une allocation de fin d'année de 1,67 euro, nombre indice 100, base 84, c.à.d. 12,66 euros (511 LUF) par année d'assurance ou de période assimilée. Toutefois le montant ne peut pas dépasser 506,45 euros (20.430 LUF) par an. Les montants prévus sont ajustés et adaptés à l'indice du coût de la vie. L'allocation de fin d'année est allouée à toute personne bénéficiant d'une pension au 1<sup>er</sup> décembre.

Le calcul du complément de fin d'année se fera par quarantième, parallèlement à celui des majorations forfaitaires. Ce complément sera attribué au conjoint survivant au même titre qu'au bénéficiaire principal.

Les alinéas 3 et 4 déterminent la part revenant respectivement à l'orphelin (un tiers), à l'orphelin de mère et de père (deux tiers) et, pour le cas du divorce aux conjoints survivants (répartie entre les conjoints).

L'alinéa 5 étend le bénéfice de l'allocation de fin d'année aux personnes visées à l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 198 (« Tochterrenten »).

L'alinéa 6 précise le mode de calcul dans l'hypothèse où la pension ne couvre pas une année civile entière (par mois et par jour) ainsi que l'hypothèse du décès, en cours d'année, du bénéficiaire de la pension personnelle. A ce moment l'allocation due au conjoint survivant porte sur l'année entière.

Le dernier alinéa de l'article 219bis précise le traitement de l'allocation de fin d'année dans le cadre du concours de pensions avec d'autres revenus.

Le numéro 8° ajoute un nouvel alinéa 3 à l'article 220 en vue de déterminer les revenus à mettre en compte au titre des baby years. Selon la législation actuelle la mise en compte des baby years était prévue dans le cadre des cotisations à charge de l'Etat. Comme dans le cadre du présent projet il est prévu que l'Etat n'intervient plus au niveau des cotisations, mais au niveau des majorations proportionnelles se rapportant aux baby years, il s'indique d'un point de vue technique de reprendre les dispositions en question dans le chapitre consacré à la détermination des prestations.

Le numéro 9° concernant l'article 222 a pour objet de relever le montant de référence qui sert de base au calcul pour différents éléments de pension et notamment les majorations forfaitaires et les pensions minima.

Cette hausse du montant de référence permettra de porter la pension minimum à 1.185,57 euros (47.826 LUF) au lieu de 44.700.- francs (1.108,10 euros) jusqu'à présent.

Le numéro 10° concerne l'article 223 qui permet au conjoint survivant de toucher le montant de la pension minimum intégral, lorsque le calcul de la pension de survie aurait fait passer cette dernière sous le montant de la pension minimum de sorte que si la pension minimum de conjoint était jusqu'à présent de 36.257.- francs ( 898,79 euros), elle va passer dorénavant à 1.185,57 euros (47.826 LUF). Il s'agit donc d'une augmentation de 286,78 euros (11.569 LUF) par mois ce qui correspond à une hausse de 32 %.

Le numéro 11° relatif à l'article 229 concerne le concours de pensions de survie avec d'autres revenus.

a) Il est prévu à la dernière phrase de l'alinéa 1 que dans les cas où une pension de survie cumulée avec des revenus personnels dépasse le seuil de revenu pour l'application des règles anti-cumul, ce seuil, qui est actuellement de 74.501.- francs,( 1.846,83 euros) est augmenté de quatre pour cent par enfant en vue de tenir compte de l'introduction du forfait d'éducation. Dès lors les pensions de survie ne subissent pas de réduction du fait de l'introduction du forfait d'éducation.

b) La réécriture de la première phrase de l'alinéa 3 a pour seule finalité d'intégrer le forfait d'éducation dans la catégorie des revenus professionnels.

Le numéro 12° concerne l'article 239 qui prévoit qu'en dehors du tiers des cotisations que l'Etat doit supporter, il doit également assumer les charges découlant des majorations proportionnelles pour baby years.

Le numéro 13° abroge le point 7 de l'article 240 qui mentionnait précisément la prise en charge par l'Etat des cotisations relatives aux baby years.

L'article II a trait aux adaptations à faire aux régimes spéciaux de pension dans la fonction publique tels qu'ils résultent de la loi modifiée du 3 août 1998. Il s'agit tout simplement de transposer les modifications apportées au régime général de pension sur les régimes spéciaux de pension pour lesquelles la détermination des prestations a été calquée sur les dispositions en vigueur dans le régime général.

L'article III concerne la création d'un forfait d'éducation.

Le forfait d'éducation est accordé au parent qui s'est consacré à l'éducation d'un enfant et qui n'a pas bénéficié du mécanisme des baby years (article 1<sup>er</sup>).

L'article 2 prévoit que le forfait d'éducation est octroyé à partir de 65 ans ou plus tôt au cas où le bénéficiaire jouit d'une pension personnelle. Si le bénéficiaire se voit retirer la pension personnelle avant l'âge de 65 ans, il en va de même pour le forfait d'éducation.

L'article 3 fixe le montant du forfait d'éducation qui est adapté au coût de la vie et ajusté au niveau de la vie selon les mêmes modalités que les pensions de vieillesse, d'invalidité ou de survie.

L'article 4 prévoit que le forfait est soumis aux charges sociales et fiscales.

L'article 5 concerne les bénéficiaires d'un complément pension minimum qui bénéficient en même temps des périodes d'éducation de l'article 172 du Code des assurances sociales. Dans ce cas le montant du forfait d'éducation est réduit, à raison du complément résultant des années d'éducation, qui, pour les bénéficiaires d'une pension minimum, ont un effet équivalent à la mise en compte de baby years.

L'article 6 prévoit que le forfait d'éducation est à considérer comme un revenu de remplacement pour ce qui concerne l'application de la législation sur le RMG.

L'article 7 évite d'une part, le cumul du forfait d'éducation avec des prestations étrangères de même nature. D'autre part, il est prévu de ne pas en faire bénéficier les personnes qui touchent une pension de la part d'un régime international.

L'article 8 prévoit que le forfait d'éducation est cessible et saisissable au même titre que les rémunérations, les pensions et les rentes.

Les articles 9 et 10 précisent que le forfait d'éducation est financé par le budget de l'Etat et que l'organisme gestionnaire est le Fonds national de solidarité.

L'article 11 détaille les modalités à remplir en vue de bénéficier du forfait. Pour pouvoir accorder le forfait en toute connaissance de cause, le Fonds national de Solidarité (FNS) doit pouvoir obtenir toutes les informations nécessaires quant à la situation du bénéficiaire.

L'article 12 rend applicable au forfait d'éducation différentes dispositions de la loi ayant créé le FNS et qui ont trait notamment aux procédures et aux voies de recours.

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

Numéro 1°

Pour les personnes disposant de revenus professionnels ou de revenus de remplacement, l'immunisation est portée de 20 % à 30 % de sorte que les revenus bruts garantis au ménage (sans la majoration pour fais de loyer) sont fixés comme suit (voir la colonne (4)):

N.I. 590,84	Situation actuelle 20 %		Projet de loi : 30 %	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Ménage	Sans revenus immunisables	Avec revenus immunisables	Sans revenus immunisables	Avec revenus immunisables
Un adulte	37 076	44 492	37 076	48 199
Un adulte, un enfant	40 449	48 539	40 449	52 583
Un adulte, deux enfants	43 823	52 588	43 823	56 970
Deux adultes	55 610	66 732	55 610	72 293
Trois adultes	66 216	79 460	66 216	86 081
Deux adultes, un enfant	58 984	70 781	58 984	76 680
Deux adultes, deux enfants	62 358	74 830	62 358	81 065

Exemple de calcul : un ménage composé de deux adultes dispose d'une rente de 35000 francs :

- Pour un ménage de deux adultes le plafond RMG est de 55610 LUF. La rente est immunisée jusqu'à concurrence de 30 % du revenu minimum garanti à ce ménage : 30 % de 55610 = 16683 LUF.
- Montant de la rente pris en considération pour le calcul de l'allocation complémentaire : 35000 – 16683 = 18317 LUF.
- Complément alloué : 55610-18317 = 37293 LUF.

Ce ménage dispose de : 35000 (rente) + 37293 (allocation complémentaire) = 72293 francs bruts.

Numéro 2°

Dans la mesure où dans nos sociétés modernes, la genèse de situations d'indigence et d'exclusion est fortement liée à des phénomènes de société, l'application des dispositions relatives à l'obligation alimentaire, dans le cadre des dispositifs légaux sur les garanties de ressources, est remise en cause, car elle dissuade trop de personnes dans le besoin – au Luxembourg comme dans la plupart des autres Etats membres de l'Union Européenne – de faire valoir leur droit à l'aide sociale.

Sans abolir le vieux principe de l'obligation alimentaire, solidement ancrée dans le code civil, certaines législations tendent à restreindre son champ d'application.

En France par exemple, dans le cadre de la loi de 1992 modifiant le loi originale du revenu minimum d'insertion (RMI), les obligations des enfants envers leurs parents, entre gendre et belle-fille, beau-père et belle-mère ont été supprimées. De même l'obligation d'entretien des parents à l'égard de leur enfant, qui ne cesse pas de plein droit à la majorité de celui-ci notamment s'il est encore étudiant ou n'a pas encore trouvé d'emploi, ne joue pas dans le cas où l'enfant touche le RMI.

Il n'empêche que si les parents contribuent bénévolement à l'entretien d'un demandeur, ces sommes entrent en ligne de compte pour évaluer ses ressources, mais ces aides peuvent être récupérées par les successions.

Le Grand-Duché de Luxembourg a pris des options similaires. Suivant la loi du 29 avril 1999, l'obligation alimentaire reste d'application directe entre époux séparés ou divorcés ainsi que pour les parents à l'égard de leurs enfants, mais il n'est plus tenu compte des obligations d'entretien de l'enfant vis-à-vis de ses ascendants, ni de celles entre beaux-parents et beau-fils ou belle-fille.

Rappelons que le fonds national de solidarité renonce à la restitution des montants correspondant aux pensions alimentaires versées effectivement – bénévolement ou non – à un bénéficiaire de l'allocation complémentaire conformément au premier paragraphe de l'article 21 de la loi RMG.

Le présent projet innove en proposant de ne plus obliger les requérants du revenu minimum garanti ayant atteint l'âge de trente ans à demander une pension alimentaire à leurs parents. Le champ d'application de l'obligation alimentaire est à nouveau restreint sans que le principe en soit abrogé.

Les auteurs du présent projet de loi ont préféré introduire cette limite d'âge pour mettre fin, dans un contexte de lutte contre l'exclusion sociale, à cette barrière psychologique qui fait que les personnes dans le besoin – situation qui est vécue généralement comme un grave échec - renoncent plutôt à l'aide sociale que de solliciter de l'aide auprès de leur parents généralement âgés. Cette mesure s'adresse à tous les requérants du RMG dont le père et/ou la mère sont encore en vie dont les titulaires de rentes dites de « misère » et les personnes handicapées qui risqueraient effectivement de ne pas pouvoir bénéficier des prestations au titre du revenu minimum garanti si leur parents sont trop fortunés.

En outre, dans le contexte de la lutte contre l'exclusion sociale, où la solidarité nationale détient une place de plus en plus prépondérante par rapport à la solidarité familiale qui s'avère très souvent défaillante, il est difficile de concevoir le maintien d'une « obligation alimentaire à vie » des parents à l'égard de leurs enfants. Ceci est d'autant plus vrai que l'obligation corollaire (celle des enfants à l'égard des parents) a été abrogée et que le fait que des enfants échouent et se retrouvent dans la précarité est souvent plutôt dû à des phénomènes de société tels le chômage, les accidents de la route, les problèmes de santé, les ruptures familiales, l'abus de produits toxiques, l'incapacité de faire face aux exigences professionnelles et sociales grandissantes et autres vicissitudes de la vie.

D'un autre côté, le choix de l'âge de trente ans est dicté par le souci des auteurs du présent projet de loi de ne pas porter préjudice à l'obligation des parents de veiller à ce que leurs enfants reçoivent l'éducation et la formation nécessaires pour trouver leur place dans la société. A trente ans les enfants doivent normalement être indépendants de l'aide matérielle parentale. Une solution alternative aurait consisté à maintenir l'obligation alimentaire des parents vis-à-vis

des enfants aussi longtemps que les parents touchent des allocations familiales. Cette solution aurait le désavantage d'exclure toutes les personnes pour lesquelles les allocations familiales sont versées sans limite d'âge.

### Numéro 3°

D'après la législation actuellement en vigueur, lorsque la succession d'un bénéficiaire de l'allocation complémentaire échoit en tout ou en partie au conjoint survivant ou à des successeurs en ligne directe, le fonds ne peut faire valoir aucune demande en restitution pour une première tranche de l'actif de la succession fixée à 500.000 francs ( 12.394,68 euros) pour le conjoint survivant et à 250.000 francs ( 6.197,34 euros) pour chaque successeur en ligne directe.

En immunisant cette première tranche de l'actif jusqu'à concurrence de 29.747 euros, indice 100 (179.419 euros ; 7.237.745 LUF), cette mesure vise à abroger une autre entrave amenant des requérants potentiels à renoncer à leur droit à l'aide sociale. En effet, les intéressés ont le souci de préserver leur patrimoine qu'ils ont acquis jusqu'à l'instant où les événements les ont contraint à requérir le revenu minimum garanti. Comme le patrimoine, s'il y en a, est en règle générale constitué par une maison d'habitation, les auteurs du présent projet ont cru répondre à cette attente en fixant le montant à immuniser à un montant à peu près équivalent au prix de revient moyen d'une maison unifamiliale du fonds de logement à coût modéré.

Connaissant le caractère émotionnel très élevé – surtout auprès de la population âgée – des notions telles que l'hypothèque, la maison d'habitation, la restitution et la suspicion qu'elles engendrent encore souvent, les auteurs du présent projet de loi ont préféré, pour des raisons de transparence, regrouper toutes les dispositions régissant la restitution en un seul article de loi, généralement mieux connu du public qu'un règlement grand-ducal. Voilà pourquoi, les dispositions actuellement inscrites à l'article 23 du règlement grand-ducal du 16 janvier 2001 fixant les modalités d'application de la loi du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, ont été intégrées à cet article 28 dont la structuration a également été modifiée.

Le coût de ces mesures a été estimé - suivant plusieurs hypothèses de travail – à un montant se situant entre 3,45 millions euros et 4,21 millions euros ( 139 et 170 millions LUF). Certes, il est impossible d'évaluer le nombre de bénéficiaires supplémentaires dû au relèvement des plafonds du RMG, mais la probabilité est grande que les dépenses ne dépassent pas 4,96 millions euros (200 millions LUF).

L'article V apporte plusieurs modifications aux livres I et II du Code des assurances sociales (CAS).

Le numéro 1° ajoute à la dernière phrase de l'alinéa 1 de l'article 39 le forfait d'éducation, afin d'éviter que le minimum cotisable prévu en matière d'assurance maladie (1,3 x ssm) ne s'applique au complément RMG et au forfait d'éducation. La cotisation d'assurance maladie sur le forfait d'éducation est perçue sur base du montant de celui-ci.

Le numéro 2 augmente pour le calcul des rentes accident du conjoint survivant le seuil applicable en cas de concours avec un autre revenu à raison du forfait d'éducation.

L'article VI introduit les modifications à apporter à la loi du 28 juillet 2000 ayant pour objet la coordination des régimes légaux de pension.

Le numéro 1° ajoute une phrase finale à l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 12 qui précise que le montant de l'allocation de fin d'année est fonction du nombre d'années accomplies dans le régime général des pensions, si l'intéressé touche également une pension de la part d'un régime de pension spécial transitoire.

Le numéro 2° réécrit la première phrase de l'article 19 dans la mesure où, pour le calcul des pensions, l'organisme compétent doit désormais également tenir compte de l'allocation de fin d'année.

Le numéro 3° précise que les dispositions de réduction, de suspension et de non-cumul des pensions telles qu'elles sont prévues à l'article 22 s'appliquent également à l'allocation de fin d'année lorsqu'il y a un concours de prestations du régime général et du régime spécial transitoire.

L'article VII a pour objet le recalcul prévu à l'article 192 alinéa 2 du CAS. Or, ce recalcul, applicable lors de la reconduction d'une pension d'invalidité en pension de vieillesse à 65 ans, n'est par définition qu'un recalcul partiel de la pension. L'article 192 ne prévoit en effet qu'une révision des majorations proportionnelles compte tenu des salaires réalisés pendant le bénéfice de la pension d'invalidité. Il ne prévoit ni un recalcul complet de la pension, ni une refixation d'autres éléments de pension, tels que par exemple la refixation des durées d'assurance, intervenant dans le calcul des majorations forfaitaires ou du prorata lors du calcul de la pension sur le plan CE ou bilatéral. Pour les titulaires d'une pension soumise à ces dernières dispositions il y avait avantage, car la refixation de l'échéance du risque et donc une augmentation de la durée d'assurance aurait eu comme conséquence une diminution plus importante des majorations forfaitaires transitoires que l'augmentation des majorations forfaitaires proprement dites. Cette solution n'était cependant pas incontestée, et le Conseil Supérieur des Assurances sociales a d'ailleurs, dans une affaire Michels / CPEP (No.: 2001/0009) ordonné le recalcul complet de la pension, vu que dans ce cas précis ce type de recalcul était plus favorable.

Sans refixation des durées d'assurance, les mois du bénéfice de la préretraite n'interviendraient cependant à l'avenir ni dans le calcul de l'allocation de fin d'année, ni dans la fixation du taux majoré prévu à l'article 214, point 1), alinéa 2 nouveau.

Pour pallier à cet inconvénient, le nouveau texte proposé vise maintenant le recalcul prévu à l'article 194 du CAS. Cet article prévoit un recalcul complet de la pension d'invalidité en cas de réallocation après une période de non bénéfice de plus de six mois. Un recalcul complet sera donc fait à l'avenir par analogie au moment de la cessation de l'indemnité de préretraite. Comme les majorations forfaitaires transitoires n'existeront plus dans les pensions à échoir au-delà du 31.12.2001, le problème précité ne se posera plus.

L'article VIII prévoit une modification de la loi du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail dans ce sens que bien que les rentes et pensions soient cessibles et saisissables, il n'en est pas de même pour l'allocation de fin d'année. En effet, le travail

administratif qu'une telle application impliquerait serait hors proportion avec les montants pouvant être récupérés.

#### Article IX - Dispositions transitoires

1° Les majorations forfaitaires se composent de majorations forfaitaires proprement dites, calculées en fonction des années d'assurance réalisées (article 214 alinéa 2 actuel), de majorations forfaitaires spéciales qui sont ajoutées en cas d'invalidité précoce en fonction du nombre d'années manquantes entre le début du droit à pension et l'âge de soixante-cinq ans accomplis (article 216 alinéa 4 actuel), et de majorations forfaitaires transitoires.

Ces dernières ont été introduites au 1<sup>er</sup> janvier 1988 comme mesure compensatoire en vue de parfaire le montant de l'ancienne part fixe déterminé sur base des anciennes dispositions légales en vigueur jusqu'au 31 décembre 1987 (article XVIII, point 9 de la loi du 27 juillet 1987 concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie). Toutefois cette mesure a été limitée dans le temps et elle expirera au 31 décembre 2001. Ces majorations forfaitaires transitoires figurent cependant dans beaucoup de pensions échues avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002.

Si les majorations forfaitaires sont globalement à relever à 23,5 pour cent du nouveau montant de référence, on devra également, pour des raisons d'équité, augmenter le montant de l'ancienne part fixe dans la même mesure.

2° Les pensions échues avant le 1<sup>er</sup> janvier 1988 conformément aux dispositions légales ayant régi les anciens régimes de pension contributifs ont été recalculées avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 1999 par application du livre III du Code des assurances sociales.

Dans un certain nombre de cas ce recalcul aurait eu pour effet un montant de pension moins élevé que celui en cours. Pour éviter ceci, l'ancien montant en cours au 31 décembre 1998 leur reste garanti aussi longtemps que le montant de la pension calculé selon les dispositions du livre III y sera inférieur.

Lors de l'application des dispositions du présent projet de loi, il est bien possible que la pension nouvellement recalculée reste toujours en dessous de ce montant garanti. Ces titulaires ne profiteraient donc pas des nouvelles mesures d'amélioration. A cet effet, il est proposé d'augmenter ce montant garanti au même taux que le plafond de la pension minimum, à savoir 4,8%.

3° Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1988 les périodes d'assurance sont comptées par mois de calendrier (article 175 actuel) et elles sont enregistrées de la même façon au fichier « Carrière d'assurance ».

Avant cette date les périodes d'assurance ont été comptées par journées dans le régime ouvrier, et par mois dans les autres régimes. Seul leur total annuel par année de calendrier (jours ou mois) a été inscrit audit fichier. Des données mensuelles détaillées n'y sont pas disponibles. D'ailleurs un tel besoin n'existait pas sous l'ancienne législation. L'application des règles édictées aux articles 171, alinéa 1 sous 7) et 220 alinéa 3 (mise en compte de baby years pour les enfants nés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1988), qui se basent notamment sur l'existence de données mensuelles, pose problème.

Pour la mise en compte de baby years avant 1988 l'on devra donc instaurer des règles similaires, qui se basent sur des données annuelles, pour la vérification des conditions d'octroi, le calcul de la moyenne visée à l'article 220 alinéa 3 nouveau, et la détermination de la superposition de salaires « baby year » avec des salaires résultant d'une occupation professionnelle.

Ainsi la période de référence pour la vérification du stage correspond à l'année civile de la naissance de l'enfant et aux trois années précédentes, la moyenne servant de base à la mise en compte du salaire « baby year » est calculée sur base des revenus cotisables de l'année civile de la naissance de l'enfant et de l'année civile précédente, et les périodes mises en compte comme « baby year » sont censées se superposer à d'autres périodes d'assurance dans la mesure où leur total dépasse douze mois par année civile.

Lors de l'application de ces règles l'on devra convertir les journées en mois d'assurance.

Pour la vérification du stage, on convertira les journées en mois en les divisant par 22,5 (règle introduite par l'article XVIII, 4), alinéas 1 à 3 de la loi du 27 juillet 1987 concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie, qui dispose comme suit: « En vue de l'application de l'article 175 du code des assurances sociales, la conversion des jours accomplis avant le 1er janvier 1988 auprès de l'établissement d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité en mois d'assurance se fait au moyen du diviseur 22,5. »).

Pour le calcul de la moyenne prévisée et de la détermination de la superposition, on convertira cependant les journées en mois en les divisant par 26. Ceci est en fait plus avantageux lors de ces opérations de calcul.

Les points 4°, 5° et 6° n'appellent pas de commentaire.

L'article X permet au Fonds national de solidarité d'engager cinq rédacteurs supplémentaires afin de lui permettre de répondre à ses nouvelles obligations découlant de l'introduction du forfait d'éducation.

L'article XI tient compte du décalage prévu de l'entrée en vigueur du forfait d'éducation au 1<sup>er</sup> juillet 2002 par rapport aux autres dispositions pour lesquelles l'entrée en vigueur est prévue au 1<sup>er</sup> avril 2002.

## ANNEXE

Etude BIT « Evaluation actuarielle et financière du régime général d'assurance pension du Grand-Duché de Luxembourg »

### **Sommaire exécutif**

Les résultats de l'évaluation montrent que la situation financière actuelle du régime général d'assurance pension du Luxembourg est solide et stable. Même sous les hypothèses relativement pessimistes du deuxième scénario, le système engendrera des excédents au cours des dix prochaines années et en conséquence, la réserve, ainsi que son niveau relatif, augmenteront.

Sous les hypothèses plutôt optimistes du premier scénario, le montant nominal de la réserve augmente progressivement tout au long de la projection. Toutefois, à partir de la seconde moitié de la projection, vers 2025, les excédents annuels seront uniquement dus aux revenus de la fortune alors accumulée et les cotisations ne suffiront plus pour payer les dépenses du régime. Ceci implique que le niveau relatif de la réserve décroîtra au cours de la seconde moitié de la projection, d'environ 5,0 entre 2016 et 2020 à 1,9 en 2050<sup>1</sup>.

La prime moyenne générale (qui peut être interprétée comme la prime de répartition moyenne à long terme) est de 22,9 pour cent jusqu'en 2050, ce qui est environ un point de moins que le taux de cotisation actuel de 24 pour cent. Ainsi, si les hypothèses du premier scénario se concrétisaient, il serait possible de baisser le taux de cotisation ou d'augmenter les dépenses d'environ 1/23<sup>ème</sup> (ou 4 pour cent), sans que la réserve de 2050 ne devienne négative.

Cependant, il découle de ce qu'il vient d'être dit qu'une augmentation généreuse des dépenses dans le futur immédiat réduirait la réserve de façon significative et devrait inévitablement être compensée plus tard pour éviter un déficit du régime général d'assurance pension avant 2050.

Sous les hypothèses économiques du deuxième scénario, il est certain que le taux de cotisation devra être augmenté vers 2020 ou que les dépenses devront être réduites afin de respecter la législation actuelle sur le niveau relatif de la réserve. Dans ce scénario, dès 2012, les cotisations ne seront plus suffisantes pour payer les dépenses. La réserve devra donc être utilisée pour payer les dépenses et sera épuisée aux alentours de 2028. Si aucune autre mesure n'est prise, le système aura besoin d'emprunter de l'argent sur le marché des capitaux pour remplir ses obligations. Le niveau relatif de la réserve augmentera jusqu'à 4,0 entre 2008 et 2010, puis diminuera brusquement jusqu'à un niveau de -12,2 à la fin de la projection.

La prime moyenne générale, calculée au 1<sup>er</sup> janvier 2000 pour la période allant jusqu'en 2050, est de 31,9 pour cent dans ce scénario, ce qui est environ un tiers plus haut que le taux de cotisation actuel. Le système pourrait remplir ses obligations jusqu'en 2050 seulement si ce taux était appliqué dès maintenant et il devrait tout de même emprunter de l'argent par la suite sur le marché des capitaux.

Il est ainsi évident que sous ce scénario, il n'y a aucune possibilité d'augmentation des prestations. Le gouvernement devrait en revanche commencer à discuter très tôt de solutions pour combler le fort déséquilibre entre les dépenses et les cotisations qui naîtra durant la décennie à venir.

---

<sup>1</sup> Selon la définition légale de la loi des pensions du Luxembourg.

La grande différence entre le coût à long terme du régime dans les deux scénarios indique que le régime de pension est très sensible aux changements de l'environnement économique, et ceci est encore plus vrai au Luxembourg qu'ailleurs. Cette vulnérabilité à l'environnement économique provient de la dépendance de l'économie nationale envers les frontaliers. Alors qu'il est supposé que le nombre de frontaliers actifs s'ajuste aux besoins économiques, la plupart d'entre eux restent des pensionnés latents qui demanderont leurs prestations quelques fois plusieurs dizaines d'années après leur séjour en tant que travailleurs au Luxembourg.

Les résultats de l'évaluation du status quo révèlent aussi que, dans les deux scénarios, la situation financière va se détériorer après quelques années, soit environ 25 années dans le premier scénario et environ 15 à 20 années dans le deuxième. En conséquence, il y a nécessité d'élaborer une consolidation structurelle à long terme.

Les excédents annuels permettant de constituer un montant croissant de réserve peuvent seulement être attendus dans les premières années de la projection. Ces excédents peuvent être considérés comme des profits inattendus. Ils ne devraient pas être dépensés exclusivement au profit des pensionnés actuels et des nouveaux pensionnés du futur immédiat, mais ils devraient aussi être mis de côté pour compenser les changements structurels à long terme. Plutôt que de réduire le taux de cotisation ou d'augmenter les prestations (mesures sur lesquelles il serait difficile de revenir), des prestations à caractère temporaire, qui ne placent donc pas de fardeau permanent sur le régime, pourraient être envisagées.

Les excédents actuels ne sont pas dus à des taux de rendement élevés mais principalement à un environnement démographique et un taux de cotisation favorables. Le transfert dans le temps de ces excédents est donc recommandable puisque des pressions financières croissantes seront mises sur le régime dès la seconde moitié de la projection ou même plus tôt quand le coefficient de charge se détériorera. Les excédents accumulés pourraient alors être utilisés pour éviter une augmentation du taux de cotisation ou une réduction des prestations. Il est donc recommandé que le gouvernement du Luxembourg considère l'introduction de mesures qui permettront le transfert des excédents actuels du régime général d'assurance pension dans le futur.

Dans ce contexte, il faut souligner que les excédents actuels peuvent être attribués en partie au coefficient de charge favorable, en particulier parmi le groupe des frontaliers. Les jeunes cotisants d'aujourd'hui (qui deviendront des retraités seulement dans environ 30 ans) semblent payer aujourd'hui un taux de cotisation supérieur à celui qui serait nécessaire pour garder le système en équilibre actuariel. Puisque les résultats des deux scénarios montrent que cette situation va changer de manière radicale dans la seconde moitié de la projection, ce rapport a cherché une solution pour réduire temporairement les excédents en donnant des prestations temporaires et conditionnelles sous forme de comptes de participation aux excédents<sup>2</sup>.

Il faut garder à l'esprit que les développements économiques réels ne seront peut être pas aussi positifs que ceux supposés dans le premier scénario.

En ce qui concerne les différentes options de réformes discutées et évaluées dans ce rapport, il semble clair que les économies potentielles les plus grandes doivent être recherchées en diminuant les taux d'invalidation actuellement très élevés après l'âge de 50 ans. Il faut mentionner que les femmes constitueraient plus de la moitié des personnes qui seraient ainsi gardées dans la population active. La plupart d'entre elles ne satisferaient probablement pas aux critères d'attribution pour une pension de vieillesse anticipée à 60 ans et seraient ainsi peut être forcées d'attendre leur pension de vieillesse jusqu'à 65 ans.

---

<sup>2</sup> Voir sous chapitre 5.2.1

Étant donné que les taux élevés d'incidence indiquent que l'invalidité est en ce moment utilisée fréquemment comme sortie vers la retraite anticipée, cette réforme devrait être bien comprise et politiquement acceptable. Si cette mesure était acceptée, cela créerait une marge financière pour d'autres options qu'il serait autrement difficile de justifier à cause des contraintes financières. Il faut toutefois ajouter qu'une réduction significative des taux d'invalidation ne peut pas être réalisée très rapidement.

Il est fortement recommandé de commencer à prendre des mesures dont l'objectif est de réduire les taux actuellement élevés d'invalidation. L'évolution future de ces taux, une fois ces mesures mises en place, devra être suivie attentivement. Il est donc fortement recommandé que le gouvernement du Luxembourg mette en place une politique visant à rendre plus sévères les critères d'attribution de la pension d'invalidité après l'âge de 50 ans.

Il n'est pas recommandé de payer la « treizième pension », ni d'augmenter les majorations forfaitaires de 10 pour cent, ni le taux de majoration de 1,78 pour cent à 1,90 pour cent. Ces mesures sont très coûteuses. Même sous les hypothèses du premier scénario, les dépenses ne pourraient plus être payées par les cotisations après 2020, et même 2016 dans le cas de la « treizième pension ». Par conséquent, le taux de cotisation devrait être augmenté ou bien les effets de ces mesures devraient être compensés plus tard par des réductions radicales dans les dépenses. Ces deux décisions seraient difficiles à expliquer politiquement. En suivant le même raisonnement, il n'est pas non plus recommandé de donner plus de poids aux cotisations proches de la retraite.

Un ajustement annuel des pensions en paiement peut être financé avec le taux actuel de cotisation, pour le moins sous les conditions du premier scénario. Si le gouvernement du Luxembourg décide de dépenser une partie des excédents du régime général d'assurance pension, il est recommandé d'ajuster annuellement les pensions en paiement suivant la formule actuelle.

Il est aussi recommandé d'envisager l'augmentation en deux étapes consécutives de l'âge de la retraite anticipée d'une année. Ceci réduirait les dépenses annuelles futures de 1,2 pour cent en moyenne sous les conditions du premier scénario.

Le gouvernement du Luxembourg pourrait à la place considérer la suppression de la condition particulière d'octroi de la retraite anticipée à 57 ans après 40 années de cotisations. La retraite anticipée pourrait être possible seulement à 60 ans après une période de 40 années d'assurance, qui inclurait ou non les périodes assimilées.

Ces deux dernières mesures produiraient des excédents qui seraient transférés dans la seconde moitié de la projection pour éviter une augmentation du niveau des cotisations ou une diminution du niveau des prestations.

Il est recommandé que le gouvernement du Luxembourg considère de changer les exigences légales actuelles de capitalisation d'une période de sept ans avec un niveau relatif de la réserve de 1,5, pour une période de 10 ans avec un niveau relatif de la réserve de 2. Cette mesure se justifie à la vue de la sensibilité du système aux fluctuations économiques. Elle éviterait des changements trop soudains du taux de cotisation dès que des difficultés financières se produiraient et aussi permettrait de présenter un horizon planifié plus long.

La projection de la situation financière d'un système à deux piliers montre que le taux de remplacement pour les deux nouveaux piliers ensemble est le même que sous le système actuel à prestations définies. Les pensionnés n'ont donc pas en moyenne de meilleures pensions. Le montant des réserves des deux piliers additionnées est légèrement plus bas qu'avec le régime actuel à prestations définies, 51 milliards d'euros contre 70 milliards d'euros sous le premier scénario. Cependant, combiner les deux réserves serait seulement possible si l'État empruntait de l'argent du second pilier pour financer le déficit du premier. En conséquence, l'État supporterait implicitement les coûts de transition du système, car il devrait rembourser la dette après quelques temps. Le montant accumulé des coûts de transition est de l'ordre de 150 à 200 milliards d'euros. Ces coûts de transition étant élevés et cette mesure

n'amenant pas d'amélioration de la situation financière des pensionnés, il n'est pas recommandé d'établir un système à deux piliers.

Il n'est pas recommandé d'introduire une cotisation sur la valeur ajoutée puisque les calculs de ce rapport montrent que ce n'est pas financièrement nécessaire. La cotisation sur la valeur ajoutée peut toutefois être un élément d'une politique fiscale de redistribution éventuelle.

4887/02

N° 4887<sup>2</sup>

## 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 DE LA CHAMBRE DE TRAVAIL**

(8.2.2002)

Par lettre en date du 13 décembre 2001, M. le Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale a fait parvenir à notre chambre professionnelle le projet de loi

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

Après avoir analysé le projet de loi, la Chambre de travail a l'honneur de communiquer au Gouvernement les observations qui suivent:

\*

**I. REMARQUES LIMINAIRES**

Le projet de loi sous avis trouve son origine dans les divergences fondamentales qui subsistent encore entre le régime général d'assurance pension et les régimes transitoires du secteur public. Ces divergences ont poussé les organisations syndicales à revendiquer des améliorations supplémentaires dans le régime général.

Deux initiatives ont précédé le dépôt du projet de loi:

- une analyse sur l'évaluation actuarielle et financière du régime général d'assurance pension, établie par le Bureau international du travail (BIT);
- une table ronde sur les pensions (*Rentendösch*), initiée par le Premier ministre et qui a réuni les représentants du Gouvernement, des groupes politiques représentés à la Chambre des députés ainsi que les représentants des syndicats et des employeurs.

En ce qui concerne l'étude du BIT, celui-ci a retenu deux scénarios possibles aux fins d'évaluation:

- un premier scénario, dans lequel les tendances de l'évolution de la croissance du PIB et de l'emploi vont continuer à l'avenir. Le facteur le plus important de cette hypothèse est que le nombre de frontaliers nécessaire pour maintenir la croissance ne soit limité par aucune contrainte. Le taux de croissance annuel a été fixé à 4%;
- un deuxième scénario, moins favorable, qui admet une croissance économique de 2% par an, et dans lequel l'augmentation rapide des frontaliers qui est observée depuis le milieu des années 1980 cessera dans un avenir prochain et leur nombre restera stable à un niveau relativement bas.

Les résultats de l'évaluation du BIT montrent qu'à législation constante et dans l'hypothèse d'une croissance économique de 4% par an (1er scénario), la situation financière actuelle du régime général d'assurance pension est solide et stable pour la période de projection 2000-2050 considérée.

Ce taux de croissance n'a rien d'extraordinaire, puisque le taux de croissance moyen du Luxembourg de 1953 à 2001 a été de 4,24%<sup>1</sup>. Certes, l'avenir n'est jamais une extrapolation du passé, mais la Chambre de travail est confiante qu'un taux de croissance de 4% est tout à fait réaliste dans les années à venir.

Le *Rentendesch* présidé par le ministre de la Sécurité sociale a proposé dans sa déclaration finale du 19 mars 2001 un paquet de mesures de l'ordre de 5,2 milliards de LUF (128.904.633 €) à charge de l'assurance pension. Compte tenu des conclusions de l'étude du BIT, les participants à la table ronde, à l'exception du groupement représentatif des employeurs, ont estimé que dans l'hypothèse d'une croissance annuelle moyenne du PIB de 4%, une dépense supplémentaire de cet ordre de grandeur pourrait être financée jusqu'en 2035, sans relèvement du taux de cotisation.

La Chambre de travail, tout en marquant son accord avec le texte sous avis, demande de ne pas se limiter aux améliorations prévues par le projet de loi, mais d'aborder les problèmes suivants le plus rapidement possible dans la 2e partie du *Rentendesch*:

- l'examen du recours à des sources alternatives ou complémentaires de financement de la Sécurité sociale qui ne sont pas uniquement basées sur la masse salariale. Si ces sources alternatives sont définies tôt, elles seront disponibles en cas de difficultés éventuelles de financement du régime général d'assurance pension;
- la création d'un fonds spécial de la Sécurité sociale qui serait alimenté par une partie des plus-values budgétaires et qui serait considéré comme „cagnotte“ à utiliser en cas de difficultés éventuelles de financement;
- l'étude de faisabilité sur une individualisation des droits à pension sous condition de ne pas léser les personnes actuellement bénéficiaires de droits dérivés;
- une réflexion plus approfondie sur le modèle de surprime dégressive pour répondre aux situations des carrières dynamiques.

La Chambre de travail accueille avec satisfaction l'annonce de M. le Ministre de la Sécurité sociale de convoquer pour le mois de mars les groupes de travail saisis de ces analyses.

\*

## B. ANALYSE DU PROJET DE LOI

Si la Chambre de travail accueille avec satisfaction le projet de loi sous avis, elle se doit cependant de faire quelques propositions d'amélioration.

### *Article 1er. – Adaptation du régime général des pensions*

#### *Ad 1°*

L'article 171, alinéa 1, sous 7) prévoit que les *baby-years* sont accordés sur demande. Or, tous les assurés ne sont pas toujours conscients qu'il faut faire des démarches spéciales pour avoir droit à ces périodes. C'est pourquoi la Chambre de travail demande que le formulaire de demande de pension doive expressément contenir une rubrique „interruptions de la carrière d'assurance“ qui permettrait à l'assuré de demander la mise en compte des *baby-years*.

#### *Ad 2°*

Le projet de loi vise à abroger les alinéas 2 et 3 de l'article 185 qui concernent la possibilité de différer l'âge de pension de 65 à 68 ans. S'il est vrai que peu de personnes ont profité de cette possibilité, étant donné qu'il est plus rentable de bénéficier d'une pension de vieillesse et de continuer à travailler en même temps, il reste que cette disposition permet à des assurés n'ayant pas suffisamment de périodes au titre de l'article 172 de compléter leur stage.

#### *Ad 3°*

La Chambre de travail accueille avec faveur l'augmentation des majorations proportionnelles de 1,78% à 1,85% ainsi que l'augmentation des majorations forfaitaires de 22% à 23,5% du montant de référence défini à l'article 222, montant qui est lui-même augmenté de 4,8%.

<sup>1</sup> L'économie luxembourgeoise au 20e siècle, ouvrage réalisé par le STATEC, Editions Le Phare, Editpress Luxembourg S.A., p. 13 et Notes de conjoncture du STATEC.

En outre, le point 3° de l'article 1er du texte sous avis introduit une nouveauté dans la mesure où l'article 214 prévoit une augmentation du taux de majoration de 0,01% pour chaque année entière représentant la différence entre 93 et l'âge du bénéficiaire, augmentée du nombre d'années d'assurance effectives, ceci sous condition que l'assuré ait accompli l'âge de 55 ans et qu'il justifie de 38 années d'assurance au titre des articles 171, 173, 173bis et 174.

Notre chambre approuve cette innovation dans la mesure où elle valorise les années d'assurance surtout des travailleurs qui ont commencé leur vie active très tôt.

La Chambre de travail note que le point 5° de l'article IX. relatif aux dispositions transitoires et finales dispose que l'augmentation du taux de majoration ne s'applique pas aux pensions échues avant le 1er avril 2002. Pour notre chambre, il doit cependant être clair que, en ce qui concerne les pensions échues *après* cette date, le taux de majoration augmenté doit s'appliquer à la différence des années d'assurance et d'âge qui dépassent le nombre de 93, même si ces périodes ont été acquises *avant* l'entrée en vigueur de la loi.

#### Ad 6°

La Chambre de travail ne peut accepter le maintien des dispositions anticumul pour les rentes de survivants, même améliorées. Ceci va clairement à l'encontre du 5e point du chapitre 2 des conclusions finales du *Rentendesch* qui retient:

*„Les dispositions anticumul en faveur des survivants en cas de concours d'une pension de conjoint survivant avec des pensions d'orphelin seront abolies.“*

#### Ad 7°

Notre chambre salue l'introduction d'une allocation de fin d'année de 1,67 € par année d'assurance (au nombre 100 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948 et à l'année de base 1984 (actuellement 12,41 € ou 501 LUF)) pour les personnes qui ont droit à une pension au 1er décembre.

Elle s'oppose cependant à la limitation à 40 du nombre d'années mises en compte, une telle limitation ne figurant pas dans les conclusions du *Rentendesch*. Par conséquent, la totalité des périodes d'assurance, tant dans les régimes luxembourgeois que dans les régimes étrangers, doit être prise en compte.

#### Ad 8°

Le nouvel alinéa 3 de l'article 220 définit le revenu à mettre en compte pour l'allocation de *baby-years*.

Notre chambre estime que l'on doit procéder à un recalcul des revenus à prendre en considération pour les personnes qui bénéficient déjà de *baby-years*, c'est-à-dire ceux qui ont déjà élevé des enfants sous l'égide de la législation actuelle, donc depuis l'année 1988.

Il se peut en effet que leur revenu pris en considération soit inférieur au seuil minimum à introduire, à savoir 270,28 euros par enfant et par mois au nombre indice 100 du coût de la vie au 1er janvier 1948 et à l'année de base 1984 (2007,34 € ou 80.977 LUF à l'heure actuelle).

### Article III.– Création d'un forfait d'éducation

Les dispositions concernant l'introduction d'un forfait d'éducation de 10 € par mois au nombre indice 100 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948 et défini pour l'année de base 1984 (74,27 € ou 2.996 LUF à l'heure actuelle) suscitent les observations suivantes de la Chambre de travail:

- La notion de „parent“ auquel est accordé le forfait d'éducation devrait être étendue à la personne à laquelle l'éducation de l'enfant a été confiée. Ceci pourrait également être le tuteur de l'enfant, donc un des grands-parents ou encore la tante ou l'oncle, par exemple, si les parents eux-mêmes étaient dans l'impossibilité d'élever l'enfant.
- Le terme „éducation“ devrait être précisé davantage: pendant combien de temps cette éducation doit-elle avoir lieu? Il s'agit de clarifier notamment les cas des enfants qui sont décédés en bas âge.
- Le forfait d'éducation devrait également être accordé aux veufs, et plus rarement aux veuves, des personnes qui se sont consacrées à l'éducation d'un enfant. Le projet de loi est muet sur ce point.

- La Chambre de travail a des doutes très sérieux quant à la compatibilité avec le droit communautaire de la condition de résidence figurant à l'article 1er. Elle est d'avis qu'il faut également étendre le droit aux frontaliers, aux immigrés et aux Luxembourgeois qui étaient à l'étranger au moment de la naissance de leur enfant.
- Finalement, notre chambre estime que toutes les personnes qui ont élevé un enfant devraient bénéficier du forfait d'éducation. La loi ne devrait pas exclure les personnes dont la pension (ou celle du conjoint) comporte pour l'enfant au titre duquel l'octroi du forfait est demandé, la mise en compte de périodes au titre de l'article 171, alinéa 1, sous 7) du Code des assurances sociales (*baby-years*). Les *baby-years* sont en effet considérés comme des périodes effectives d'une carrière d'assurance alors que le forfait d'éducation est plutôt assimilé à une mesure de politique familiale, de reconnaissance d'un travail d'éducation effectué, qui devrait être accordée à toutes les personnes qui se sont consacrées à l'éducation d'un enfant<sup>1</sup>.

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

Les modifications apportées à la législation du revenu minimum garanti trouvent l'accord de notre chambre. Plus particulièrement, le relèvement du montant immunisé de 20% à 30% est non seulement une amélioration notable de la situation des bénéficiaires des petites pensions, mais également une incitation au travail des personnes en âge de travailler et, de cette manière, une atténuation de la trappe d'inactivité.

En outre, un assouplissement des conditions relatives aux demandes de restitution de l'allocation complémentaire et une application moins sévère de l'obligation alimentaire vont dans la direction d'une amélioration de la situation des personnes ayant de faibles revenus et permettront de mieux agir contre l'exclusion sociale.

La Chambre de travail demande cependant de rétablir une faute matérielle à la phrase qui est ajoutée à l'article 21, paragraphe (2) de la loi du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti. En effet, en fin de phrase il faut lire: „... pour un enfant ou un adopté ayant **au moins** l'âge de trente ans.“

*Article XI.– Dispositions transitoires et finales*

Conformément aux conclusions du *Rentendesch*, les mesures d'amélioration des pensions devraient sortir leurs effets à partir du mois de mars 2002. Pour la Chambre de travail, ceci signifie que, pour le calcul des pensions de mars 2002, il devrait être tenu compte des améliorations. Notre chambre demande par conséquent de remplacer la date d'entrée en vigueur du 1er avril 2002 par celle du 1er mars 2002.

Etant donné que les pensions seront déjà payées à la fin du mois de février, les organismes de la Sécurité sociale devraient procéder au versement du complément se dégageant des modifications législatives.

De toute façon, la Chambre de travail insiste sur la nécessité d'accorder les améliorations prévues dans le projet de loi de manière rétroactive au 1er mars 2002 aux bénéficiaires en cas de retard éventuel à survenir dans la procédure législative.

Luxembourg, le 8 février 2002.

*Pour la Chambre de travail,*

*Le Directeur,*  
Marcel DETAILLE

*Le Président,*  
Henri BOSSI

<sup>1</sup> Voir à ce sujet également la proposition de loi No 4879 de M. Lucien Lux.

4887/01

N° 4887<sup>1</sup>

## 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

\* \* \*

**SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Avis de la Chambre d'Agriculture	
– Dépêche du Président de la Chambre d'Agriculture au Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale (19.2.2002) ..	1
2) Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (6.3.2002).....	3

\*

**AVIS DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE****DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE  
AU MINISTRE DE LA SANTE ET DE LA SECURITE SOCIALE**

(19.2.2002)

Monsieur le Ministre,

La Chambre d'Agriculture a analysé le projet de loi sous rubrique en sa séance plénière du 15 février 2002.

\*

**1. INTRODUCTION**

Le projet de loi sous examen a pour objet d'améliorer le niveau des pensions du régime général des pensions et des régimes spéciaux de pension, d'introduire un forfait d'éducation et d'adapter la législation sur le revenu minimum garanti.

Actuellement, le niveau des pensions en agriculture reflète la situation de revenu dans ce secteur. Depuis l'introduction du régime de pension pour les assurés agricoles, la disparité entre le revenu agricole et celui des autres secteurs de notre société s'agrandit de plus en plus.

De ce fait, la quasi-totalité de nos ressortissants bénéficiaires d'une pension touchent une pension minimum. Cette situation ne sera pas meilleure dans les années à venir car plus de 50% des agriculteurs actifs ont actuellement un revenu cotisable inférieur ou égal au salaire social minimum.

C'est pour cette raison que l'analyse de la Chambre d'Agriculture porte avant tout sur l'amélioration des pensions à faible niveau.

Une autre particularité qui est spécifique à l'agriculture est le fait qu'à côté du chef d'exploitation, le conjoint aidant est affilié obligatoirement à la sécurité sociale dans la mesure où il prête au chef d'exploitation des services nécessaires à la gestion de l'exploitation.

La Chambre d'Agriculture s'intéresse en deuxième lieu de plus près au sort réservé aux femmes agricultrices dans le contexte du forfait d'éducation que le législateur veut introduire par le biais du présent projet de loi.

\*

## 2. QUANT AU RELEVEMENT DES PENSIONS MINIMA

Le projet de loi sous examen propose d'une part, de relever le niveau des pensions minima après 40 années d'assurance ou de périodes assimilées de 1.108,10 euros à 1.185,57 euros. Cette mesure profitera pleinement à tous les agriculteurs et agricultrices bénéficiaires d'une pension personnelle.

D'autre part, le législateur envisage par le biais du présent projet de loi d'introduire une allocation de fin d'année de 12,66 euros par année d'assurance ou par année de mise en compte au titre de l'article 172 du CAS sans que le total des années ne puisse dépasser le nombre de 40.

Afin que cette mesure puisse bénéficier pleinement à tous les agriculteurs, la Chambre d'Agriculture exige que le montant en question ne soit pas réduit en fonction des taux de réduction qui se dégagent de l'application des articles 226 à 229 du code des assurances sociales. En effet, ces réductions risquent de frapper plus fortement les bénéficiaires de pensions modestes ayant réalisé dans leur vie professionnelle des revenus ne dépassant pas ou légèrement le salaire social minimum de référence, ce qui est la règle dans le secteur agricole.

En ce qui concerne la pension de survie, la Chambre d'Agriculture accueille favorablement les améliorations proposées. Elle regrette cependant que dans les règles de cumul d'une pension de conjoint survivant avec les pensions orphelins le plafond soit fixé à la moyenne des cinq meilleures rémunérations de la carrière de l'assuré, sans considération du nombre d'orphelins. Le fait de ne pas tenir compte dans ce cumul du nombre d'orphelins touche surtout les personnes où la carrière de l'assuré ne connaît pas de rémunération supérieure au minimum cotisable. C'est le cas de la majorité des agriculteurs.

\*

## 3. QUANT A LA CREATION D'UN FORFAIT D'EDUCATION

Le projet sous examen prévoit l'introduction d'un forfait d'éducation qui d'après l'exposé des motifs „est accordé à tout parent qui s'est consacré à l'éducation d'un enfant à condition que sa pension ou celle de son conjoint ne comporte pas pour l'enfant en question la mise en compte d'un baby-year“.

Or d'après le texte du projet de loi il n'en est pas ainsi. En effet, l'article 5 écarte les bénéficiaires d'un complément pension minimum résultant de la mise en compte des périodes d'éducation prévues à l'article 172, alinéa 1er sous 4) du CAS. De ce fait, toutes les femmes agricultrices bénéficiant d'une pension minimum personnelle ne se voient pas octroyer le forfait d'éducation, dans la mesure où des périodes consacrées à l'éducation d'enfants ont été reconnues dans le calcul de la pension sans la mise en compte de baby-years.

La Chambre d'Agriculture estime qu'il s'agit d'une injustice flagrante vis-à-vis des bénéficiaires d'une pension minima et exige que l'article 5 soit biffé tout simplement.

En plus, la Chambre d'Agriculture relève qu'il y a lieu de nuancer les effets de l'article 1er dans la mesure où certains assurés ont continué à travailler tout en bénéficiant d'une mise en compte partielle des baby-years. Il en est ainsi des agricultrices qui ont demandé la mise en compte de ces périodes tout en continuant à travailler sur base d'un revenu correspondant au salaire social minimum de 218,37 euros (nombre indice 100, base 1984) et qui se voient attribuer par les effets de la réforme une mise en compte des baby-years jusqu'à concurrence de la différence entre le seuil minimum de 270,28 euros (nombre indice 100, base 1984) et leur revenu effectif. Ces personnes ne pourront tirer qu'un bénéfice partiel de la mise en compte des périodes baby-years et ne pourront pas bénéficier du forfait d'éducation. Une reformulation de cet article en tenant compte des présentes observations est demandée par conséquent par la Chambre d'Agriculture.

Dans l'espoir que vous pourrez tenir compte de nos remarques, nous vous prions de croire, Monsieur le Ministre, à l'expression de nos sentiments distingués.

*Le Secrétaire général,*  
Robert LEY

*Le Président,*  
Marco GAASCH

\*

## AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYÉS PUBLICS

(6.3.2002)

Par dépêche du 13 décembre 2001, Monsieur le Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi sous rubrique.

Selon son intitulé, le projet en question poursuit un triple but:

- l'amélioration du régime général (secteur privé) et des régimes spéciaux (Etat, communes et CFL) de pension;
- l'introduction d'un „forfait d'éducation“ au profit des parents qui se sont consacrés à l'éducation de leur(s) enfant(s), à condition que les périodes afférentes n'aient pas donné lieu à computation sous forme de „baby-year(s)“;
- l'adaptation de la législation sur le revenu minimum garanti.

Les mesures proposées au projet sous avis sont, sans exception, le résultat des pourparlers menés autour de la table ronde instituée par le Gouvernement en vue de trouver un accord entre partenaires sociaux sur la revalorisation des pensions („*Rentendösch*“).

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se félicite de ce qu'un tel accord ait pu être trouvé dans le cadre de cette enceinte, alors surtout que l'une des mesures y retenues, à savoir la création d'un forfait d'éducation, répond à une revendication de longue date de sa part.

En effet, elle a toujours milité en faveur de la reconnaissance appropriée du rôle éducatif de la mère au foyer. D'autre part, elle aurait apprécié si le nombre des années dites „*baby-years*“, à mettre en compte dans l'intérêt des femmes salariées, était porté à 4.

La Chambre exprime également sa satisfaction devant le fait que les améliorations décidées se répercutent non seulement sur les assurés du secteur privé, mais également sur ses ressortissants entrés en service après le 1er janvier 1999 et tombant en conséquence sous le champ d'application du nouveau régime de pension dit „*spécial*“ et créé par la loi du 3 août 1998.

Par contre, la Chambre regrette que le projet sous avis ne se préoccupe nullement des droits des fonctionnaires et employés qui termineront leur carrière dans le régime dit „*transitoire*“, c'est-à-dire ceux qui étaient déjà en service à la date fatidique, et dont il est pourtant notoire entre-temps que leur pension risque, à partir d'un certain âge et dans de nombreux cas, d'être inférieure à celle à laquelle ils auraient normalement droit dans le nouveau régime „*spécial*“.

Le fait de relever le niveau de prestation de ce régime influe nécessairement sur le régime de transition de la fonction publique, de façon à entraîner des déséquilibres voire des discriminations, le cas échéant importants. Pour des raisons d'équité élémentaire, les critères et repères à la base du régime de transition doivent dès lors être revus et corrigés en fonction des préoccupations et des objectifs qui étaient ceux des auteurs de la réforme au moment de sa conception, ceci pour assurer le passage ordonné et équitable d'un régime à l'autre.

Aussi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics exige-t-elle que ledit régime transitoire soit adapté en conséquence et sans autre retard afin d'assurer que toute pension due en sa vertu soit au moins égale à celle à laquelle l'intéressé aurait droit si elle était calculée dans le nouveau régime spécial et selon les nouvelles dispositions figurant au projet sous avis.

Il est inconcevable que le régime de transition de la fonction publique, qui, jusque dans ses fondements, est affecté par la revalorisation générale projetée des pensions, ne soit pas ajusté à son tour et en conséquence. Il appartient au Gouvernement de présenter sans délai un projet de loi de cette nature.

*(Avis émis conformément aux dispositions de l'article 3, alinéa 2, du règlement d'ordre interne de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics)*

Luxembourg, le 6 mars 2002.

*Le Directeur,*  
G. MULLER

*Le Président,*  
E. HAAG

Service Central des Imprimés de l'Etat

4887/03

N° 4887<sup>3</sup>

## 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 COMMUN DE LA CHAMBRE DE COMMERCE  
ET DE LA CHAMBRE DES METIERS**

(4.3.2002)

Par sa lettre du 13 décembre 2001, Monsieur le Ministre de la Sécurité Sociale a bien voulu saisir la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers pour avis du projet de loi sous rubrique.

L'objet du présent projet de loi est de transposer sur le plan législatif les mesures retenues dans la déclaration finale du 16 juillet 2001 de la table ronde sur les pensions. Ces mesures consistent à augmenter le niveau des pensions du régime général des pensions et des régimes spéciaux de pension, à introduire un forfait d'éducation et à adapter la législation sur le revenu minimum garanti.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers tiennent à souligner d'emblée qu'elles ne peuvent pas souscrire aux dispositions projetées par le présent projet de loi du fait que son premier volet dépasse largement l'enveloppe financière proposée par l'étude<sup>1</sup> du Bureau International du Travail (BIT) et que ses deuxième et troisième volets introduisent des nouvelles prestations sociales à charge du budget de l'Etat.

S'opposant aux conclusions retenues à la table ronde et au principe même d'un relèvement généralisé du niveau des pensions, les deux chambres vont, dans le cadre du présent avis, commenter les trois mesures précitées, sans toutefois entrer dans le détail technique des adaptations législatives qu'elles entraînent.

Elles tiennent plutôt à rappeler leur position au sujet du système de l'assurance pension luxembourgeoise, positions défendues à travers l'Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL) au „Rentendesch“ et à présenter leurs propositions d'adaptation du système de pensions.

Les deux chambres ne peuvent pas approuver le déroulement des discussions à la table ronde et regrettent que l'accord final du 16 juillet 2001 prévoit des hausses générales de toutes les pensions et l'introduction ou l'augmentation d'autres prestations, qui n'ont aucun lien avec l'assurance pension, au lieu de s'être limité à des hausses ponctuelles et sensibles pour les personnes les plus démunies qui n'hypothèquent pas outre mesure le financement à long terme des pensions. Le premier chapitre est consacré à ce sujet.

Dans un deuxième chapitre, les deux chambres présentent leurs commentaires relatifs à la création d'un forfait d'éducation.

Le troisième chapitre est consacré aux modifications proposées à la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

\*

<sup>1</sup> Evaluation actuarielle et financière du régime général d'assurance pension, Bureau International du Travail, février 2001.

## **1. LES ADAPTATIONS DU REGIME GENERAL ET DES REGIMES SPECIAUX DE PENSION**

Le présent projet de loi prévoit une hausse généralisée du système d'assurance pension, donc aussi bien du régime général que des régimes spéciaux. Ainsi, les divergences entre les régimes général et statutaires seront maintenues. Les augmentations se traduisent notamment par un relèvement des majorations forfaitaires, des majorations forfaitaires spéciales, des majorations proportionnelles, des majorations proportionnelles spéciales et des pensions minima et par l'introduction d'une allocation de fin d'année. Le coût total annuel de ces mesures, à charge des caisses de pension, est évalué par les auteurs du projet de loi à 123,4 millions d'euros au nombre indice 603,15.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont d'avis que cette charge supplémentaire est démesurée par rapport à la marge de manoeuvre dont dispose le système d'assurance pension, et qui a été estimée, sous certaines hypothèses, à 24,79 millions d'euros dans l'étude du BIT. Ainsi, le renchérissement du système atteint presque 10%, alors que les experts du BIT avaient évalué la marge de manoeuvre au maximum à 4%.

Les deux chambres professionnelles regrettent que les recommandations de l'étude BIT n'ont pas été considérées, alors qu'elles visent à éviter la déconfiture du système actuel.

### **1.1. Observations concernant l'étude BIT**

Si la prévision de l'avenir reste impossible, on peut cependant établir des hypothèses dans le cadre de différents scénarios ou de simulations. Ceci permet, selon la réalisation de l'une ou de l'autre hypothèse établie, d'anticiper des évolutions et de réagir à temps à des mutations qui se concrétisent à l'horizon. Les experts du BIT ont justement établi de telles hypothèses pour élaborer une étude commanditée par le Gouvernement, intitulée „Evaluation actuarielle et financière du régime général d'assurance pension du Grand-Duché de Luxembourg“. Cette étude devait servir de base aux discussions de la table ronde sur les pensions, qui avait pour objet de trouver un consensus sur l'évolution future des pensions.

L'étude s'est basée sur une simulation de deux scénarios de croissance économique et sur différentes projections démographiques et de l'emploi en découlant.

– Dans le *premier scénario*, les tendances actuelles de l'évolution de la croissance du PIB et de l'emploi vont continuer dans le futur. Le facteur le plus important de cette hypothèse est que le nombre de frontaliers nécessaires pour maintenir la croissance n'est limité par aucune contrainte. En conséquence, le PIB au prix de 1995 augmenterait de 4% en moyenne sur la période 2000 à 2050. La productivité serait maintenue à 2,1% par heure travaillée. La population augmenterait de 1,2% en moyenne annuelle, ce qui déboucherait en une population totale en 2050 de 780.800 personnes.

La population active (nationale), en progression moyenne de 1,3%, atteindrait 357.200 personnes et l'emploi intérieur, en hausse de 1,9% en moyenne annuelle, s'élèverait à 660.200 personnes (dont 616.700 salariés).

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers soulignent que le chiffre absolu de 780.800 habitants en 2050 n'est, dans ce scénario, qu'une étape intermédiaire, puisque l'effet boule de neige inhérent au système fait que, toutes choses restant égales par ailleurs, la population devra continuer à croître davantage pour garantir le financement du système au-delà de l'année 2050.

Ce scénario optimiste prévoit une augmentation progressive du montant nominal de la réserve des caisses de l'assurance pension tout au long de la projection. Toutefois, à partir de la seconde moitié de la période de projection, vers 2025, les excédents annuels seraient uniquement dus aux revenus de la fortune alors accumulée et les cotisations ne suffiront plus pour payer les dépenses du régime. Ceci impliquerait que le niveau relatif de la réserve devrait décroître au cours de la seconde moitié de la projection, d'environ 5,0 entre 2016 et 2020 à 1,9 en 2050.

La prime moyenne générale (qui peut être interprétée comme la prime de répartition moyenne à long terme) est de 22,9% jusqu'en 2050, donc environ 1 point de moins que le taux de cotisation actuel de 24%. Les experts soulignent qu'une augmentation des dépenses dans le futur immédiat réduirait la réserve de façon significative et devrait inévitablement être compensée plus tard pour éviter un déficit du régime général d'assurance pension avant 2050.

– Dans le *deuxième scénario*, l'augmentation rapide des frontaliers qui est observée depuis le milieu des années 1980 cesserait dans un avenir prochain et leur nombre resterait stable à un niveau relativement bas<sup>1</sup>. Les conséquences de cette stagnation affecteraient la croissance économique et celle de l'emploi. Ainsi, le PIB au prix de 1995 n'augmenterait plus que de 2,1% en moyenne annuelle entre 2000 et 2050. Le nombre d'habitants serait même en légère baisse, pour atteindre 438.900 personnes, de même que la population active (nationale), avec 174.700 personnes et l'emploi intérieur, avec 259.500 travailleurs (dont 242.400 salariés).

Ce deuxième scénario, s'il se concrétisait, nécessiterait une augmentation du taux de cotisation vers 2020 ou une diminution des dépenses, afin de respecter la législation actuelle sur le niveau relatif de la réserve. Ainsi, dès 2012, les cotisations ne suffiraient plus pour payer les dépenses, ce qui mènerait à l'épuisement des réserves aux alentours de 2028 et le système aurait même besoin d'emprunter de l'argent sur le marché des capitaux pour remplir ses obligations. Le niveau relatif de la réserve augmenterait jusqu'à 4,0 entre 2008 et 2010, pour diminuer brusquement jusqu'à un niveau de -12,2 à la fin de la projection.

La prime moyenne générale, calculée au 1er janvier 2000 pour la période allant jusqu'en 2050, est de 31,9% dans ce deuxième scénario, ce qui est environ un tiers plus élevé que le taux de cotisation actuel. Le système pourrait remplir ses obligations jusqu'en 2050 seulement si ce taux était appliqué dès maintenant et il devrait tout de même emprunter de l'argent par la suite sur le marché des capitaux. Dans le deuxième scénario, les prestations doivent être réduites.

Selon les auteurs de l'étude, la grande différence entre le coût à long terme du régime dans les deux scénarios s'explique par le fait que le régime de pension est très sensible aux changements de l'environnement économique. Cette vulnérabilité proviendrait, selon le BIT, de la dépendance de l'économie nationale de la main-d'oeuvre frontalière. Alors qu'il est supposé que le nombre de frontaliers actifs s'ajuste aux besoins économiques, la plupart d'entre eux sont des pensionnés latents, qui demanderont leurs prestations quelquefois plusieurs dizaines d'années après leur séjour en tant que travailleurs au Luxembourg.

Les résultats de l'évaluation du statu quo du niveau des prestations révèlent que, dans les deux scénarios, la situation financière va se détériorer après quelques années, soit après 25 années dans le premier scénario, soit après 15 à 20 années dans le deuxième scénario. Les experts en déduisent la nécessité d'une consolidation structurelle à long terme.

– Aux yeux de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers, le deuxième scénario de l'étude BIT aurait aussi dû comporter d'autres facteurs explicatifs de l'hypothèse du ralentissement économique, puisque la pénurie de main-d'oeuvre étrangère n'est qu'un danger potentiel parmi d'autres auxquels l'économie luxembourgeoise risque d'être confrontée à l'avenir (cf. vulnérabilité de notre économie, harmonisation accrue au niveau communautaire, ...).

L'étude du BIT a certainement ignoré de nombreux paramètres et des interrelations entre différentes variables, ce qui est inévitable dans le contexte d'une simulation de scénarios à long terme qui reste toujours une simplification de la réalité. La croissance du PIB réel a été considérée comme résultant uniquement du total multiplicatif de la productivité par heure effectuée, du nombre de personnes pourvues d'un emploi et du nombre d'heures effectuées par personne pourvue d'un emploi, par année.

Or la croissance dépend aussi du progrès technologique, de la recherche et de l'innovation des entreprises, du stock de capital matériel et immatériel, de l'investissement dans ce stock, du système éducatif, etc. Par ailleurs, dans les deux scénarios, le salaire brut par heure travaillée, donc le coût salarial unitaire, est supposé rester constant sur toute la période sous revue, ce qui est peu réaliste. En effet, les entreprises essaient constamment d'améliorer leur compétitivité-coût dans un contexte concurrentiel accru. Dans l'analyse des recommandations dégagées de l'étude BIT par ses auteurs, il faut donc être conscient des faiblesses inhérentes au modèle utilisé et à la méthodologie appliquée pour faire les simulations.

<sup>1</sup> Les raisons d'un tel développement pourraient être, selon le BIT, par exemple une plus grande croissance économique dans la périphérie du Luxembourg, qui redirigerait le courant de frontaliers dans des régions autres que le Luxembourg, le manque de personnes suffisamment qualifiées disposées à traverser les frontières, ou un changement de législation qui diminuerait les avantages du Luxembourg en tant que centre de services financiers dans un contexte régional plus grand, ce qui amortirait ainsi l'attraction du Luxembourg auprès des travailleurs étrangers.

– Les décisions retenues à la table ronde et proposées par le présent projet de loi engendrent une certaine pression sur les acteurs publics et privés dans le sens qu’une croissance économique continue très forte devra être réalisée, afin d’assurer à long terme la viabilité du système de protection sociale et en particulier le système légal d’assurance pension. Il est clair que cette obligation de résultat en termes de croissance moyenne (c.-à-d. +4% par année), nécessaire pour sauvegarder l’équilibre de l’assurance pension, constitue un véritable défi pour les acteurs économiques, lorsqu’on analyse les séries statistiques du PIB et les facteurs explicatifs de l’évolution socio-économique du Grand-Duché du dernier siècle.

La réalisation d’une telle performance de croissance dépendra d’une multitude de facteurs exogènes, sur lesquels les autorités publiques et les acteurs privés du Luxembourg n’auront guère de mainmise. Tout au plus pourront-ils optimiser le cadre, sur lequel ils ont une influence, pour permettre le déploiement de nouvelles activités économiques et le développement des activités existantes. Ceci aura inévitablement des conséquences sur la société luxembourgeoise quant au développement démographique et quant à l’utilisation et à l’affectation des ressources naturelles, matérielles et immatérielles.

Le taux de croissance de 4%, avancé par l’étude BIT en vue d’assurer l’équilibre du système de l’assurance pension au cours des 50 prochaines années, est une performance élevée d’un point de vue socio-économique, réaliste d’un point de vue statistique, et difficilement imitable d’un point de vue historique, compte tenu des événements chanceux et des hasards de l’histoire qui ont joué en faveur du développement du Luxembourg, dont les structures économiques restent vulnérables et dépendantes de l’extérieur (que ce soit de la conjoncture internationale ou de la tendance à une harmonisation accrue au niveau européen).

Aux yeux de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers, il importe peu de porter une appréciation sur le degré de probabilité que revêtent les simulations adoptées par les experts du BIT quant aux performances futures de l’économie au cours de la période analysée. Il est par contre indispensable de tirer les justes enseignements des tendances lourdes qui sont communes aux deux scénarios.

## 1.2. Les répercussions des mesures prévues par le projet de loi

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers regrettent tout particulièrement que lors des discussions à la table ronde sur les pensions, les conclusions de l’étude du BIT ont été complètement ignorées et que les mesures retenues ne peuvent pas être qualifiées de soutenables à long terme. En effet, au lieu d’adopter des mesures opportunes, bien ciblées et ponctuelles, comme un relèvement sensible des pensions dites de misère, les acteurs politiques et les représentants syndicaux ont retenu, dans une optique purement électorale, une multitude de mesures générales, très coûteuses pour le système et peu efficaces d’un point de vue social.

L’étude met en évidence la nécessité d’accumuler d’importants excédents de recettes sous forme de réserves au cours des deux premières décennies de la période d’observation. Celles-ci, à condition d’atteindre les niveaux relatés par les experts, sont seules capables de financer – à législation constante et dans une hypothèse d’une évolution extrêmement favorable du niveau de l’emploi – les charges, qui ne manqueront pas de s’amplifier et de grever lourdement le régime général de l’assurance pension lorsqu’il arrivera à maturité.

Contrairement aux recommandations de l’étude du BIT, la table ronde sur les pensions, à l’exception des représentants de l’UEL, a décidé d’introduire des augmentations généralisées et substantielles des prestations à charge du système d’assurance pension, ce qui augmente sa précarité et ce qui hypothèque davantage son financement à long terme. Les mesures décidées et proposées par le présent projet de loi ne modifient pas à court terme la participation de l’Etat dans le financement de l’assurance pension. Cependant, le surcoût annuel grèvera les caisses de pension à l’avenir. Les réserves des caisses de pension seront rapidement épuisées et le financement budgétaire de l’assurance pension et les taux de cotisation devront partant être relevés.

Les deux chambres dénoncent l’ampleur de ces mesures (123,4 millions d’euros) alors que la marge de manoeuvre, telle qu’elle résulte de calculs du BIT basés sur des prémisses extrêmement optimistes quant à l’activité économique future, ne dépasse guère 24,79 millions d’euros par an. Vu cet écart, et toutes choses restant égales par ailleurs, l’augmentation envisagée aura pour conséquence que les taux de cotisation devront être relevés entre 2013 (scénario 2) et 2027 (scénario 1). Sans les mesures du présent projet de loi, les délais respectifs auraient été l’année 2020 (scénario 2) et l’année 2050 (scénario 1).

L'étude BIT a révélé que le régime général de l'assurance pension connaîtra irrémédiablement, même en présence d'une situation économique extrêmement favorable, à partir de 2025 une situation déficitaire caractérisée par un important excédent des dépenses (sous forme de pensions) par rapport aux recettes (se composant du rendement du patrimoine et des cotisations). Aussi les experts du BIT ont-ils recommandé aux autorités luxembourgeoises de réduire les dépenses du régime et non d'en y ajouter encore.

Il s'ensuit qu'une partie de la population active d'aujourd'hui, dont l'activité professionnelle n'excède pas respectivement 15 et 5 ans, sera à coup sûr lésée puisqu'elle sera confrontée, dès l'entrée en retraite, à l'insolvabilité du régime légal des pensions. Cette situation ne pourra pas être redressée par les remèdes classiques (augmentation des taux de cotisation et/ou recul de l'âge d'entrée en retraite). Il ne restera alors que de réduire sensiblement le niveau des pensions. Il est bien entendu que les ressortissants des classes d'âge faisant valoir leur droit à la retraite avant la susdite échéance n'échapperont pas non plus aux conséquences de cette situation financière désastreuse.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ne peuvent accepter le volume des augmentations des pensions qui est non seulement incompatible avec une gestion prudente du régime, mais encore contraire aux principes d'équité et de solidarité entre générations. En effet, le système de la répartition des charges est justement fondé sur ces principes, qui sont inhérents au pacte des générations à la base de ce système de financement. Or, les augmentations des prestations dans l'immédiat ne manqueront pas d'avoir pour conséquence de mettre en péril la pérennité du système et son niveau élevé de prestations au détriment des générations futures de pensionnés.

### **1.3. Les propositions de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers**

– De manière générale, les deux chambres invitent les autorités gouvernementales à repenser le fonctionnement du système de protection sociale actuel, en concentrant les mesures sur les actions sociales nécessaires, efficaces, opportunes et ciblées découlant d'objectifs politiques et sociaux bien déterminés. Par ailleurs, il faut que les prestations et les allocations accordées n'excèdent pas le niveau des recettes collectées ou anticipées à moyen terme pour pouvoir assurer leur financement et, par là, leur pérennité à long terme.

L'ambition de toute politique responsable en la matière ne peut partant consister qu'à oeuvrer pour préserver le niveau exceptionnel des prestations actuelles au bénéfice des générations de pensionnés futurs, qui par leur activité et leurs cotisations génèrent les excédents et permettent aux pensionnés d'aujourd'hui de bénéficier de ce niveau élevé des prestations.

– Toute augmentation structurelle des pensions est non seulement contraire à cette logique de solidarité équitable entre générations, mais compromet définitivement la pérennité du régime actuel et plus particulièrement son niveau élevé de prestations. En effet, le relèvement des prestations d'aujourd'hui entraînera nécessairement une baisse autrement plus importante de celles-ci dans une deuxième phase.

Une hausse des cotisations ou l'introduction de toute autre source de financement ne peut aucunement constituer un remède envisageable en pareille circonstance. Augmenter davantage la charge que constituent les pensions pour l'économie serait irresponsable au vu de l'environnement concurrentiel que connaissent les entreprises, situation de compétition qui ne manquera pas de s'amplifier encore à l'avenir dans une économie marquée par la globalisation des marchés.

– Les deux chambres proposent de faire procéder au recalcul, à des intervalles très rapprochés, de la marge de manoeuvre pour concéder des augmentations ponctuelles des pensions à caractère réversible et de réajuster le niveau des prestations au regard de l'évolution économique. Sur base des calculs effectués par le BIT, il est possible de dégager la progression minimale annuelle que doivent connaître les réserves jusqu'à l'horizon 2015-2020 pour pouvoir éponger les déficits qui surgiront par la suite.

Il est donc possible de calculer, année par année en fonction de l'évolution constatée de la situation économique et de l'emploi, le niveau requis que la réserve doit atteindre à la fin de ce stade et donc aussi les dotations qu'il convient d'affecter à la réserve de compensation pendant l'exercice en question pour parer au décaissement, qui caractérise la deuxième période.

En d'autres mots, par le fait d'identifier le niveau des dotations nécessaires pour gonfler la réserve, il se dégage implicitement la partie annuelle excédentaire qui constitue, le cas échéant, la marge de

manoeuvre dont disposent les autorités publiques et plus particulièrement le législateur, à législation constante, pour concéder des améliorations en terme de prestations.

Pour l'année 2000, les excédents dépassant les dotations minimales à la réserve se seraient ainsi élevés à la différence se situant entre l'accroissement du PIB de 8,5% et le niveau requis des dotations de quelque 3,8% d'accroissement du PIB (l'accroissement constant du PIB de 4% engendrant d'après les calculs du BIT en 2049 un niveau des réserves de 1,9 fois les dépenses annuelles, donc supérieur de 0,4 fois par rapport au minimum légal de 1,5 fois les dépenses annuelles).

Dans l'hypothèse de l'existence d'excédents de ce type, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers estiment qu'une amélioration des prestations peut être envisagée à condition qu'elle soit accompagnée d'une redistribution des excédents à ceux qui les ont constitués. Celle-ci doit donc revenir tant aux entreprises qu'aux assurés actifs et peut prendre la forme d'une diminution du taux des cotisations.

En outre, l'augmentation des prestations revenant aux pensionnés peut prendre la forme de paiements annuels dont le montant est établi en fonction de ce qui précède selon une formule préétablie. Ces paiements sont par essence des allocations de nature non récurrente dont le paiement et l'importance dépendent de l'existence d'excédents du type décrit ci-avant. Ceux-ci constituent partant une condition suffisante mais nécessaire pour déclencher la redistribution et l'allocation mentionnées.

Seule la mise en place d'un système respectant les principes préétablis permet, le cas échéant, d'augmenter les prestations au bénéfice des pensionnés actuels sans pour autant mettre la pérennité du système en péril au détriment des générations futures de pensionnés. Toute augmentation décidée au mépris de ce qui précède serait non seulement contraire à cette logique de solidarité équitable entre générations, mais compromettrait définitivement la pérennité du régime actuel et plus particulièrement son niveau élevé des prestations.

– Au-delà, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers plaident en faveur de la transposition dans notre droit positif des recommandations des experts du BIT concernant le recul de l'âge d'entrée en retraite et tendant à assainir le régime à terme. L'introduction de pareilles mesures à ce stade peut paraître prématurée au regard de la situation financière actuelle.

Il n'en reste pas moins qu'elle ne constitue qu'un moyen efficace – et le seul par ailleurs – pour éviter la situation financière désastreuse (le déficit de financement serait de l'ordre de 12 fois les dépenses annuelles en 2049) préfigurée par les experts dans une vision moins optimiste de l'évolution de l'économie et du niveau de l'emploi et à condition qu'il soit mis à profit du régime dans l'immédiat.

– Les deux chambres ne plaident pas en faveur d'un retour vers un système basé sur la capitalisation et ce en dépit des fragilités inhérentes au système de la répartition des dépenses mises en évidence par les experts. Elles se doivent néanmoins de revendiquer un cadre légal plus favorable à l'égard des prestations complémentaires de retraite afin de leur conférer un très large taux de pénétration parmi la population. Ces prestations introduiraient en effet dans l'architecture générale de la prévoyance contre la vieillesse ce complément de capitalisation rendant la structure globale moins vulnérable à l'égard notamment des aléas conjoncturels et démographiques.

Compte tenu du fait que la mise en vigueur de ce projet de loi risque de compromettre davantage le financement des pensions à long terme, l'introduction renforcée d'éléments de capitalisation s'impose dans le cadre du 1er pilier. Il ne suffit plus d'inciter les pensions complémentaires et l'épargne pension, donc les 2e et 3e piliers de la structure générale de prévoyance contre la vieillesse, comme le réclament déjà à l'heure actuelle les entreprises, mais il faut parer à l'insolvabilité du régime général de la sécurité sociale en misant résolument sur des éléments de capitalisation, à l'instar de ce qui se pratique dans les autres pays connaissant les problèmes liés à un système basé sur le principe de la répartition des charges. Cette technique ferait que les actifs d'aujourd'hui toucheraient du moins des prestations basées sur les cotisations payées à ce titre.

En guise de conclusion, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers s'opposent aux dispositions du présent projet de loi qui consistent à relever le niveau général des prestations dans la mesure où ces adaptations vont compromettre l'équilibre fragile du système et l'anéantiront dans l'hypothèse d'un environnement économique futur moins favorable.

\*

## 2. L'INTRODUCTION DU FORFAIT D'EDUCATION

Le projet de loi sous avis compte valoriser l'éducation des enfants en vertu des décisions prises à la table ronde sur les pensions par la mise en oeuvre de deux mesures conjointes.

D'une part, les auteurs introduisent un forfait d'éducation pour les intéressés qui ne peuvent bénéficier d'une mise en compte du travail éducatif au niveau de leur pension.

D'autre part, le projet met en compte les „baby-years“ pour les enfants nés avant le 1er janvier 1988.

### 2.1. Le forfait d'éducation

Le texte proposé prévoit que le forfait d'éducation est accordé au „parent“ qui s'est consacré à l'éducation d'un enfant légitime, légitimé, naturel ou adoptif de moins de quatre ans lors de l'adoption, pour autant que la pension du parent en question ou celle de son conjoint ne comporte pas pour l'enfant la mise en compte d'un baby-year.

Le droit au forfait d'éducation est ouvert à partir de l'âge de 65 ans ou au moment de l'octroi d'une pension personnelle. Le montant du forfait d'éducation est fixé à 10 euros, nombre indice 100, défini pour l'année de base 1984, ou 75,82 euros (3.059 LUF). Il est adapté au coût de la vie et soumis aux charges sociales et fiscales prévues en matière de pensions.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers tiennent à formuler quatre critiques fondamentales à l'encontre de ces dispositions:

#### 1. *Quant au principe:*

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ne voient pas de justification matérielle, sinon purement politique, pour introduire un forfait d'éducation. La mesure incriminée vise en premier lieu à soutenir le parent qui a éduqué l'enfant. Elle prend dès lors le caractère d'une „surprime“ d'éducation, mais ne peut être caractérisée ni de mesure familiale, ni de mesure renforçant les „rentes dites faibles“.

Par ailleurs, le forfait d'éducation n'avantage que les femmes ou les hommes qui n'ont pas encore profité du baby-year pour l'enfant en question. Dès lors la mesure garde un caractère discriminatoire, malgré les efforts des auteurs du texte de mettre en évidence l'augmentation du minimum porté en compte pour le calcul des baby-years à un montant d'environ 1,5 fois le salaire social minimum.

En outre, le montant individuel octroyé aux femmes ou aux hommes concernés semble faible par rapport aux montants individuels qui seraient à consacrer en vue d'éliminer les cas spécifiques caractérisés de „précaires“.

#### 2. *Quant à la formulation:*

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers considèrent que les dispositions définissant le forfait d'éducation ainsi que ses modalités d'application sont lacunaires.

Ainsi, il n'a pas été mentionné que le forfait d'éducation sera payé „par enfant“. Par ailleurs, le texte ne définit pas le terme „parent qui s'est consacré à l'éducation d'un enfant“, tel qu'il a été mentionné à l'exposé des motifs. De même, les auteurs du projet n'ont pas défini les conditions d'octroi par rapport à l'enfant (mort-né, vivant encore, etc.).

Il aurait été également de mise de préciser dans quels cas précis le parent-demandeur peut prétendre au forfait d'éducation. Etant donné les difficultés juridiques dans lesquelles certains couples vivent aujourd'hui (divorce, séparation de fait, etc.), une clarification de ces éléments semble essentielle. Ainsi, en 2000, par rapport à 2.148 mariages civils, 1.030 divorces ont été enregistrés. Quelque 900 enfants mineurs ont été concernés directement. Il est un fait qu'au cours des 30 dernières années, le nombre de familles éclatées n'a cessé d'augmenter.

Le forfait d'éducation s'inscrit dès lors dans le contexte légal fort complexe du divorce et de l'exercice de l'autorité parentale et partant de l'autorité éducative, aussi bien pour la période avant que pour la période après le divorce.

La question de la situation lors du décès du parent ayant droit ne trouve également pas de réponse dans le texte projeté. Est-ce que le forfait d'éducation fait partie de la rente de survie ou est-ce que le parent survivant peut faire la demande en vue de l'octroi complet du forfait?

Finalement, de nombreuses questions en rapport avec le régime d'imposition ou le traitement fiscal du forfait restent ouvertes.

### 3. *Quant à l'opportunité d'introduire un forfait d'éducation:*

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers se doivent de critiquer la façon de procéder du Gouvernement, qui n'a pas tenu d'attendre les conclusions des groupes techniques proposés au moment de la clôture de la table ronde sur les pensions. Ainsi, il propose d'introduire, pour des raisons purement électorales, un forfait au profit d'une seule couche de la population, sans que ce forfait ne puisse être mis en relation directe ou indirecte avec la solution à rechercher par rapport aux problèmes liés aux rentes de faible niveau, voire à une individualisation éventuelle des droits de pension au Luxembourg.

Par cette mesure, le Gouvernement a une fois encore ignoré les conclusions des experts du BIT qui soutenaient l'introduction de mesures ciblées visant à éliminer la précarité au niveau du régime général.

### 4. *Quant aux dépenses budgétaires engendrées:*

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ne peuvent accepter une mesure à considérer comme „surprime“ forfaitaire, dénuée de tout fondement, qui coûte le montant de 29,9 millions euros par an. Le montant est à financer par l'Etat et partant par les personnes physiques et les entreprises.

Dès lors, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers s'opposent à l'introduction du forfait d'éducation, considéré comme une mesure coûteuse mais peu efficace d'un point de vue social. Elles plaident pour un meilleur agencement des situations de précarité en rapport avec certaines catégories de pensions.

## **2.2. Révision des dispositions concernant les baby-years**

En révisant les dispositions concernant les baby-years, les auteurs du projet de loi sous rubrique veulent assurer une plus grande cohérence avec le forfait d'éducation à introduire.

Actuellement, la mise en compte des baby-years est subordonnée à l'accomplissement d'une période d'assurance minimale d'une année au cours des trois années précédant la naissance ou l'adoption de l'enfant.

Le projet de loi prévoit qu'en vue d'atténuer cette condition, la période de référence de trois ans peut être étendue à raison des périodes d'éducation d'enfants.

Par ailleurs, le projet de loi sous avis relève le montant minimum porté en compte pour le calcul des baby-years à environ 1,5 fois le salaire minimum.

Pour ce qui est du financement, l'Etat prend en charge les majorations proportionnelles et non plus les cotisations. Dès lors, les cotisations versées jusqu'à présent seront considérées comme avances sur le paiement des prestations dues au titre des baby-years échus ou venant à échéance. Les pensions comportant des baby-years seront recalculées en fonction des nouvelles modalités. Toutefois, il n'y aura pas de réexamen des pensions échues, ne comportant pas de baby-years, alors que les intéressés pourront prétendre au forfait d'éducation.

La mise en compte des baby-years pour les enfants nés avant le 1er janvier 1988 avait déjà été discuté dans le passé et ne trouve pas l'assentiment de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers.

Les deux chambres mettent le Gouvernement en garde contre le coût élevé que cette mesure va entraîner avec toutes les implications, surtout à long terme, pour le budget de l'Etat (majorations proportionnelles) et les caisses de pensions.

Par ailleurs, le fait de considérer que certaines personnes, pour lesquelles les pensions sont échues, il n'y aura pas de recalcul de ces pensions comportant des baby-years, doit être considéré comme discriminatoire et est dû au fait que le mécanisme du „forfait“ d'éducation est une mesure créatrice d'inégalités.

\*

### **3. LA MODIFICATION DE LA LOI MODIFIEE DU 29 AVRIL 1999 PORTANT CREATION D'UN DROIT A UN REVENU MINIMUM GARANTI**

Le présent projet de loi prévoit plusieurs adaptations de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti afin d'apporter une réponse appropriée au problème des pensions de faible niveau.

Tout en évitant, aux dires des auteurs du projet de loi, de ne pas favoriser davantage les personnes retraitées par rapport aux personnes qui réalisent un travail rémunéré, le projet de loi propose trois solutions principales, à savoir:

- en ce qui concerne la détermination des ressources du requérant du RMG, les revenus professionnels et les revenus de remplacement sont immunisés jusqu'à concurrence de 30% au lieu de 20% du revenu garanti à la communauté domestique;
- les bénéficiaires ne seront plus obligés de demander l'aide alimentaire à leurs ascendants en ligne directe s'ils ont atteint l'âge de trente ans;
- en ce qui concerne la restitution des montants versés à titre d'allocation complémentaire, le présent projet de loi propose d'immuniser de l'actif de la succession du bénéficiaire décédé un montant de 29.747 euros dans l'intérêt des successeurs en ligne directe.

Tout en reconnaissant qu'une société vivant dans une certaine aisance se doit de s'occuper de tous ses membres et, à plus forte raison, des plus démunis, et sans vouloir entrer dans les détails des dispositions adaptées en relation avec la loi modifiée du 29 avril 1999 mentionnée ci-dessus, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers tiennent à réitérer leurs critiques à l'égard de l'objectif à atteindre par le biais de l'instrument du RMG et des conditions d'attribution du complément RMG.

Tout d'abord, il importe de mentionner que la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ne s'opposent pas au principe de base de lutte contre l'exclusion sociale et aux objectifs de l'article IV sous avis. Les deux chambres insistent cependant à ce que les auteurs tiennent compte des réserves et des critiques formulées par la suite, afin d'éviter des disparités trop aiguës par rapport à ceux qui travaillent ou qui créent la richesse de l'économie nationale.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers, par référence à ce qui a déjà été dit en rapport avec les dispositions de la loi du 29 avril 1999 précitée (cf. les avis communs des deux chambres du 13 décembre 1996, du 4 mai 1998 et du 19 décembre 2000), n'ont jamais partagé l'avis des gouvernements respectifs, qui portaient du principe selon lequel les seuils du RMG s'inscrivent de façon harmonieuse dans la hiérarchie des montants des autres prestations sociales existantes.

Au contraire, les deux chambres exigent que le gouvernement réalise une analyse approfondie des seuils du RMG et des modes d'attribution des prestations liées au RMG avec d'autres paramètres et prestations sociales définis dans d'autres cadres légaux.

Une comparaison entre les seuils du RMG et ceux du salaire social minimum démontre le problème fondamental des disparités et décalages entre divers instruments de protection sociale.

Ainsi, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers attirent l'attention sur le fait que le bénéficiaire du RMG avec charge de famille (deux enfants à charge), a droit, depuis le 1er janvier 2002, à 1.545,75 euros (indice 590,84) et que par contre un travailleur qualifié a droit depuis 1er janvier 2002 à un salaire brut de 1.677,28 euros. Un travailleur non qualifié ne touche qu'un salaire minimum de 1.290,22 euros depuis le 1er janvier 2002. Cette comparaison ne tient pas compte, dans le chef du bénéficiaire du RMG, du droit à une majoration supplémentaire pour frais de location.

Une analyse similaire pourrait se faire en comparant l'indemnité pour charge d'enfant revenant à un ménage déclaré pauvre et l'allocation familiale normale, qui se situe à un niveau inférieur et qui revient au ménage où le chef de famille élève ses enfants à l'aide de moyens financiers provenant de son travail.

L'augmentation du taux d'immunisation des revenus professionnels et des revenus de remplacement à 30% au lieu de 20% du revenu garanti à la communauté domestique va accroître davantage les écarts au niveau des avantages financiers qu'apporte le RMG par rapport à d'autres mesures ou allocations destinées à des personnes poursuivant une activité professionnelle régulière.

Dans le cadre du présent avis, les deux chambres réitérent leur demande au Gouvernement d'étudier en détail tous les moyens par lesquels les incohérences inhérentes au système des transferts sociaux, qui se présentent à des niveaux divers, pourront être éliminées.

Abstraction faite de la position de principe de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers, qui s'opposent au maintien du salaire social minimum comme paramètre social, étant donné que le RMG remplit de façon satisfaisante le rôle de garant de ressources minimales dans notre société, la comparaison des différentes indemnités illustre la nécessité d'une analyse générale.

Il importe également de mettre en place un système de protection sociale efficace et transparent, tout en évitant des abus ou des transferts à des bénéficiaires qui, a priori, ne peuvent être considérés comme exclus sociaux devant être assistés par la solidarité dans le cadre des dispositions relatives au droit à un revenu minimum garanti.

De manière générale, chaque individu apte au travail doit avoir la possibilité de subvenir à ses propres besoins et ceci en principe grâce aux moyens dégagés par le travail fourni. Les individus victimes d'une crise ou récession économique qui ne sont pas en mesure de trouver un emploi doivent être assistés par la société, par le biais d'allocations spécifiques, dans le cadre d'un système de protection adéquat.

Par le fait de réorienter fondamentalement le dispositif législatif en vigueur, le Gouvernement a essayé depuis 1999 de parfaire un système, dont les effets sociaux réels pour certaines catégories de bénéficiaires ne sont pas évidents, surtout lorsque d'autres systèmes de protection – allocations spécifiques pour les personnes valides ne trouvant pas d'emploi et pensions appropriées pour les personnes qui, en raison de leur âge ou de leur état de santé, ne peuvent plus subvenir à leurs besoins par le fruit de leur travail – touchent les mêmes bénéficiaires que la loi du 29 avril 1999 précitée.

Un autre élément tout à fait fondamental qu'il s'agit de mettre en évidence est celui de l'équité à l'égard de ceux qui travaillent – salariés, indépendants et autres. Cet argument devient d'autant plus important si on le met en relation avec la remarque précédente quant aux disparités éventuelles entre le RMG et certains autres paramètres sociaux.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers tiennent à souligner qu'un système de lutte contre la pauvreté, qui prévoit des prestations en faveur d'une population de référence de plus en plus élargie et qui s'organise autour de critères, qui rendent l'accès aux prestations de moins en moins restrictif, risque à la longue de créer des situations qui, au niveau individuel, pourront devenir peu équitables à l'égard de ceux qui financent les transferts sociaux.

C'est justement dans ce contexte que la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers s'opposent à une adaptation automatique des différents seuils du RMG et plaident par contre pour des critères d'analyse et des indicateurs plus fins tenant compte de la situation économique et conjoncturelle globale et plus particulièrement de la situation financière des ménages à revenu modeste. Il ne fera aucun doute à l'avenir qu'un système trop généralisé fera naître des mécontents parmi la population et surtout parmi les personnes qui travaillent.

Même si le Gouvernement tend à limiter au maximum les possibilités d'abus par des procédures de contrôle strictes et multiples, le risque d'abus est réel étant donné l'extension du système.

\*

Compte tenu des observations qui précèdent, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers, après consultation de leurs ressortissants, ne peuvent pas donner leur accord au projet de loi sous avis.

Service Central des Imprimés de l'Etat

4887/04

N° 4887<sup>4</sup>

## 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 DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES**

(26.3.2002)

**SOMMAIRE**

Partie I: Réforme des régimes général et spéciaux des pensions

Chapitre 1 *Observations générales et objectifs du projet*

1. Cadre institutionnel
2. Réforme des pensions: un problème structurel majeur persiste
3. Propositions du projet

Chapitre 2 *Augmentation échelonnée de la majoration proportionnelle pour les pensions échues après le 1er avril 2002*

1. Présentation de la nouvelle mesure
  - 1.1. Objectif de la mesure
  - 1.2. Descriptif de la mesure
2. Première appréciation: une mesure favorable aux retraités
3. Effets de l'échelonnement
  - 3.1. Un mode de calcul parallèle à celui de la pension
  - 3.2. Retraite anticipée: augmentation d'office dans certains cas
  - 3.3. Formation initiale prolongée: risque d'exclusion de l'échelonnement
4. Observations portant sur l'échelonnement
  - 4.1. Prolongation de la vie active: incitant financier peu stimulant
  - 4.2. Echelonnement et interruption de carrière: combinaison difficile
  - 4.3. Pensions échues avant le 1er avril 2002: effets rétroactifs exigés

Chapitre 3 *Baby-years et forfait d'éducation*

1. Modifications au niveau des baby-years
2. Observations relatives aux baby-years
  - 2.1. Baby-years et recours au prorata
  - 2.2. Revenu inférieur à 1,5 x le SSM: pénalité
  - 2.3. Baby-years ou congé parental: quelle politique d'emploi pour les femmes?

3. Introduction d'un forfait d'éducation le 1er juillet 2002
4. Observations relatives au forfait d'éducation
  - 4.1. „Se consacrer à l'éducation d'un enfant“: difficulté d'interprétation
  - 4.2. Forfait d'éducation: la CEP•L propose un système plus équitable

#### Chapitre 4 *Observations spécifiques ponctuelles*

1. Allocation de fin d'année
2. Dispositions anticumul relatives aux pensions de survie
3. Abolition du report de la retraite jusqu'à l'âge de 68 ans
4. Assurance facultative: discrimination des femmes divorcées
5. Problèmes d'application pour les frontaliers?
6. Mise en vigueur de la loi

#### Partie II: Pour une réforme structurelle

##### Chapitre 1 *L'assurance pension dans son évolution*

##### Chapitre 2 *Les mutations des parcours professionnels*

1. Dynamisation des carrières
  - 1.1. Effets de la carrière dynamique: réduction du niveau de vie à la retraite
  - 1.2. Plafond cotisable
2. Raccourcissement de la vie professionnelle
3. Propositions pour des réformes à venir
  - 3.1. Calcul sur base d'un salaire de référence
  - 3.2. Possibilité de rachat des années de formation initiale

##### Chapitre 3 *Pour une politique du „vieillessement actif“*

1. Nouvelle fonction de la retraite
2. „Vieillessement actif“: apparition d'un nouveau phénomène
3. „Vieillessement actif“: des pistes à discuter

#### Tableaux

1. Taux d'emploi du Luxembourg et de l'UE
2. Retraite anticipée: augmentation d'office dans certains cas
3. Effets d'une prolongation de la vie professionnelle
4. Exemple de carrière dynamique
5. Evolution des taux d'emploi au Luxembourg

\*

## PREFACE

Par lettre du 13 décembre 2001, Monsieur Carlo Wagner, Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des Employés Privés.

Dans le cadre du présent avis, la Chambre des Employés Privés s'interroge dans une première partie sur le contexte institutionnel qui a donné naissance au projet et critique la non-prise en compte du phénomène des carrières dynamiques dans le calcul des pensions. Ensuite, elle procède à l'analyse des mesures proposées. A cet égard, elle exige entre autres un système plus équitable en ce qui concerne le forfait d'éducation.

Dans la deuxième partie, la CEP•L a jugé utile de mettre en évidence la nécessité d'une adaptation structurelle de l'assurance pension combinée à une politique de promotion du „vieillessement actif“.

*Pour la Chambre des Employés Privés,*

*Le Directeur,*  
Théo WILTGEN

*Le Président,*  
Jos KRATOCHWIL

\*

## PARTIE I

### REFORME DES REGIMES GENERAL ET SPECIAUX DES PENSIONS

#### Chapitre 1: *Observations générales et objectifs du projet*

##### 1. Cadre institutionnel

1. Le projet de loi portant adaptation du régime général d'assurance pension est issu des conclusions des discussions menées par la table ronde sur les pensions dont il constitue la transposition juridique.

2. Cette table ronde a travaillé de janvier à juillet 2001 sous la présidence du Ministre de la Sécurité Sociale et a réuni, en dehors des représentants du Gouvernement, des représentants des organisations syndicales et patronales les plus représentatives ainsi que des délégués des groupes parlementaires représentés à la Chambre des Députés.

3. Le document final du 16 juillet 2001 retenant les conclusions de la table ronde a été signé et engage de ce fait le Gouvernement, les partis politiques et les représentants des organisations syndicales alors que les délégués patronaux ne l'ont pas approuvé.

4. La participation directe des groupes parlementaires constitue une innovation par rapport à l'élaboration traditionnelle des lois.

5. En effet, la signature d'accord apportée par les partis politiques vaut en fait consentement et rend la discussion des grandes orientations pratiquement inopérante, et cela tant au niveau de la commission de travail qu'au niveau de la séance publique de la Chambre des Députés.

6. La nouvelle procédure suivie soulève ainsi un problème institutionnel. Si une telle procédure se généralisait, elle produirait non seulement des effets négatifs au niveau de l'élaboration des lois, mais également à leur niveau de compétence, à la fonction consultative des Chambres professionnelles et du Conseil d'Etat.

7. En effet, les organismes consultatifs se verraient contraints de rendre leurs avis sur un projet qui a déjà trouvé l'aval des partis politiques, majorité et opposition confondues.

8. Le procédé employé innove également par rapport à la formule de la tripartite, instituée en 1977, qui est appelée, en cas de situation de crise ou de situation exigeant une grande capacité d'intervention, à rendre des avis sur des sujets socioéconomiques.

9. Si ces avis de la tripartite servent de base à l'élaboration de projets de loi soumis ultérieurement par le Gouvernement, ils ne portent pas préjudice à la fonction des organes consultatifs et n'anticipent pas sur la procédure de l'élaboration des lois.

## **2. Réforme des pensions: un problème structurel majeur persiste**

10. Le présent projet de réforme de l'assurance pension prévoit une série de mesures visant l'adaptation du régime général et des régimes spéciaux de pension, la création d'un forfait d'éducation et la modification de la législation sur le droit à un revenu minimum garanti (RMG).

11. Le projet de loi a pour principal objectif l'amélioration du niveau des pensions. La CEP•L est favorable à ce principe mais déplore que la réforme ne présente qu'une approche structurelle partielle de la thématique.

12. En matière de retraite, la CEP•L a en effet demandé à maintes reprises que des dispositions soient prises en faveur des assurés du secteur privé pour remédier à certains problèmes qui touchent particulièrement, lors de la liquidation des pensions, les salariés qui ont connu une carrière dynamique tels que:

- le mode de calcul du régime général qui se base sur l'ensemble des revenus d'une carrière professionnelle;
- le plafond cotisable dont le niveau fut pendant de longues années très bas et qui a eu un effet sur le montant des pensions;
- la prolongation des études qui n'est pas prise en compte pour les majorations proportionnelles dans le calcul des pensions.

13. Ces salariés peuvent être désavantagés par ces variables qui entraînent, pour nombre d'entre eux, une chute du niveau de vie lors de l'entrée à la pension alors que les agents publics conservent un niveau de vie égal (voir à ce sujet la mise en perspective détaillée dans la deuxième partie de l'avis).

14. La CEP•L a souvent souligné la nécessité de mener une discussion approfondie sur le thème des carrières évolutives. Cette nécessité a partiellement été reconnue par les responsables politiques eux-mêmes lors des discussions du Rentendesch.

15. Si les résultats du Rentendesch sont certes louables, la CEP•L doit se rendre à l'évidence que la problématique des carrières dynamiques et de la convergence équilibrée entre régimes a de nouveau été écartée de la présente réforme pour n'être analysée qu'ultérieurement.

16. La CEP•L ne s'oppose donc pas fondamentalement au projet du fait de l'augmentation linéaire des retraites qu'il représente mais elle regrette néanmoins que cette réforme ignore les problèmes structurels majeurs en matière de retraite, pourtant fréquemment mis en lumière, qui persistent et que rencontrent principalement les salariés ayant bénéficié d'une carrière dynamique.

## **3. Propositions du projet**

17. La CEP•L note que

- le taux de majoration proportionnelle passe de 1,78% à 1,85% ce qui correspond à une augmentation de ce taux de 3,9%;
- le taux de majoration forfaitaire passe de 22% à 23,5% du montant de référence qui est lui-même porté à 2.085 euros (84.109 LUF; indice 100, base 1984), ce qui revient à une augmentation de 11,9% de la majoration forfaitaire. Tout en étant une mesure linéaire, ce relèvement favorise surtout les pensions basses;
- la pension minimale passe de 1.108,10 à 1.185,27 euros (47.826 LUF; + 6,96%);
- la pension minimale de survie est augmentée de 31,9% pour équivaloir au niveau de la pension minimale;
- la législation sur le RMG subit trois modifications:
  - les revenus professionnels et revenus de remplacement sont immunisés jusqu'à concurrence de 30% au lieu de 20% du revenu garanti à la communauté domestique;

- suppression de l'obligation de demander l'aide alimentaire aux ascendants en ligne directe si ceux-ci ont atteint l'âge de trente ans;
- immunisation de l'actif de la succession du bénéficiaire décédé pour la restitution des montants versés à titre d'allocation complémentaire (179.419 euros, c'est-à-dire 7.237.745 LUF).

18. La Chambre des Employés Privés approuve ces mesures et salue la volonté du Gouvernement d'améliorer le niveau général des pensions.

Toutefois, outre sa réserve présentée au point précédent, elle juge nécessaire de formuler des observations plus détaillées sur les cinq points suivants également compris dans le projet soumis pour avis:

- l'augmentation échelonnée du taux de majoration proportionnelle (voir partie I, chapitre 2);
- les amendements à la législation relative aux baby-years et l'introduction du forfait d'éducation y afférent (voir partie I, chapitre 3);
- l'allocation de fin d'année (voir partie I, chapitre 4, point 1);
- les dispositions anticumul relatives aux pensions de survie (voir partie I, chapitre 4, point 2) ainsi que
- l'abolition du report de la retraite jusqu'à l'âge de 68 ans (voir partie I, chapitre 4, point 3).

## **Chapitre 2 Augmentation échelonnée de la majoration proportionnelle pour les pensions échues après le 1er avril 2002**

### **1. Présentation de la nouvelle mesure**

#### **1.1. Objectif de la mesure**

19. Selon l'exposé des motifs et le commentaire des articles du projet de loi soumis pour avis, l'objectif de l'augmentation échelonnée du taux de majoration proportionnelle est, premièrement et au même titre que l'ensemble des autres mesures, de relever le niveau des pensions et, ensuite, „d'inciter les personnes à prolonger leur activité professionnelle“.

20. Cette mesure peut ainsi être considérée comme une réponse aux recommandations européennes. En effet, le Conseil européen de Lisbonne a émis le souhait en mars 2000 de faire de l'Union Européenne l'économie et la société de la connaissance les plus dynamiques et les plus compétitives du monde. L'Union Européenne devrait alors être caractérisée par le plein emploi et par une cohésion sociale et économique accrue.

21. Les recommandations relatives à l'emploi fixées à Lisbonne préconisent de maximiser les taux d'emploi, c'est-à-dire d'atteindre un taux global d'emploi de 70%, un taux d'emploi féminin de 60% et un taux d'emploi de 50% pour la tranche des 55-64 ans (arrêté à Stockholm en 2001) à l'horizon 2010.

22. Dans sa communication du 15 janvier 2002 au Conseil européen de Barcelone (15-16 mars 2002), la Commission encourage les partenaires à poursuivre la définition de politiques d'emploi qui, entre autres, tendent à récompenser ceux qui travaillent plus longtemps et à augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés. D'après la Commission, ces politiques contribueront de la sorte à faire passer l'âge effectif moyen européen de départ à la retraite de 58 à 60 ans.

*Tableau 1: Taux d'emploi du Luxembourg et de l'UE*

	<i>Objectif UE</i>	<i>Moyenne UE en 1999</i>	<i>Luxembourg en 1999</i>
Taux global d'emploi	70%	62,3%	61,7%
Taux d'emploi féminin	60%	52,8%	48,6%
Taux d'emploi pour la tranche des 55-64 ans	50%	37,1%	26,4%

Source: Eurostat

23. On constate, sur base du tableau ci-dessus, que le Luxembourg se situe en dessous de la moyenne pour les trois taux. Il devra donc faire des efforts substantiels pour notamment augmenter le taux d'emploi des personnes ayant plus de 55 ans, puisque l'âge moyen du bénéficiaire luxembourgeois au moment de l'attribution de la pension a connu une diminution graduelle depuis 1985. Celui-ci est en effet passé de 62,6 ans pour les hommes en 1985 à 61,2 en 1999 (source: CPEP).

24. Ces efforts ne devront toutefois pas aboutir à une politique absolue dans le sens où la CEP•L pense qu'il importe de considérer les personnes qui ont travaillé dans des conditions pénibles et stressantes et qui, en fin de carrière, ne disposent cependant pas du statut d'invalidé. La prolongation de la vie professionnelle doit rester volontaire.

### **1.2. Descriptif de la mesure**

25. Pour pouvoir profiter de l'échelonnement, il faut remplir au moment du départ en retraite, les deux conditions suivantes:

- être âgé au minimum de 55 ans (condition remplie d'office)
- avoir cotisé un minimum de 38 ans.

26. L'augmentation du taux de majoration se calcule sur base de la différence entre l'âge du bénéficiaire augmenté du nombre d'années de cotisation et le facteur 93 qui est le seuil de référence (55 ans + 38 ans de cotisations).

27. Pour chaque unité dépassant ce seuil de 93, une augmentation du taux de majoration proportionnelle de 0,01% est prévue sans que ce taux ne puisse dépasser 2,05%.

28. Une majoration de 0,01% correspond approximativement à un accroissement de 0,5% de la pension brute. L'augmentation maximale de la pension brute que l'on peut donc obtenir approche les 10%.

29. Un prétendant à la retraite de 60 ans d'âge comptant 40 ans de cotisation obtiendra donc

$$60 + 40 = 100$$

$$100 - 93 = 7$$

$$7 \times 0,01 = 0,07 \text{ d'augmentation du taux de majoration proportionnelle}$$

(= 1,92%), c'est-à-dire une augmentation de sa pension brute de ± 3,5% dès l'ouverture du droit à la pension.

### **2. Première appréciation: une mesure favorable aux retraités**

30. La CEP•L approuve l'introduction de l'augmentation échelonnée du taux de majoration proportionnelle.

31. Son objectif principal se situe dans la ligne générale du projet de loi qui consiste à favoriser une amélioration du niveau des pensions.

32. L'analyse de la mesure révèle que l'échelonnement représente, dans un premier temps, une augmentation de la retraite pour une large partie des salariés. Cet objectif primaire est donc pleinement rempli.

33. Dans un deuxième temps, l'échelonnement devrait constituer un incitant pour continuer à travailler plus longtemps.

34. Or, la CEP•L estime que l'augmentation échelonnée constitue une bonification d'office, somme toute non négligeable, pour les salariés ayant commencé à travailler avant 22 ans, qui pourrait favoriser les départs automatiques à la retraite et non pas la poursuite de la vie active.

35. La Chambre des Employés Privés est d'avis qu'à l'heure actuelle la mesure proposée risque de ne pas avoir l'effet escompté sur la prolongation de la vie active.

36. La CEP•L considère que l'objectif connexe attribué à la mesure, à savoir augmenter le taux d'emploi des tranches d'âge supérieures à 50 ans, est important. Si, à terme, on peut s'imaginer que la mesure devienne plus efficace – vu le nombre croissant de personnes qui prolongent leurs études –, elle invite cependant les pouvoirs publics à trouver dans l'intervalle des incitants plus efficaces qui pourraient contribuer à remplir pleinement l'objectif défini.

37. Citons à titre d'exemple que, pendant le régime transitoire du secteur public, les fonctionnaires qui, à l'âge de 60 ans, ont accompli 35 ans de service pourront augmenter leur pension par le biais d'une majoration spéciale annuelle équivalente à 2,31% du dernier traitement mensuel.

### 3. Effets de l'échelonnement

#### 3.1. *Un mode de calcul parallèle à celui de la pension*

38. Par l'introduction de l'échelonnement, le Gouvernement crée un mode de calcul qui fonctionne parallèlement au régime régulier. Pour rappel, l'octroi de la pension est accordé à partir de 57 ans à condition d'avoir effectivement cotisé pendant 40 ans. Pour jouir d'une pension de vieillesse à partir de l'âge de 60 ans, l'assuré doit compter 40 années d'assurance effectives ou assimilées (périodes de formation professionnelle, d'éducation d'enfants, etc.).

39. Ainsi, un salarié A peut atteindre l'âge légal de la retraite sans remplir la condition des 38 ans de cotisation lui permettant de bénéficier du nouveau système d'augmentation échelonnée. D'un autre côté, il est possible qu'un salarié B remplisse les critères pour une majoration échelonnée sans que celui-ci n'ait droit à une pension.

40. Prenons deux exemples pour illustrer le propos:

- 1) Pour 60 ans d'âge et 36 ans de cotisation (études jusqu'à 24 ans), le salarié A n'obtient pas de majoration puisque le critère des 38 ans de cotisation n'est pas satisfait, alors que la retraite peut déjà être accordée.

Pour pouvoir bénéficier du système, ce salarié doit continuer à travailler jusqu'à l'âge de 62 ans pour atteindre 38 ans de cotisation.

Il obtient alors:

$$62 + 38 = 100$$

$$100 - 93 = 7$$

$7 \times 0,01 = 0,07$  d'augmentation du taux de majoration proportionnelle (= 1,92%), c'est-à-dire une augmentation de la pension brute de  $\pm 3,5\%$ .

- 2) Le salarié B qui a commencé sa carrière à 17 ans aura atteint les 38 années de cotisation requises dès l'âge de 55 ans. Il ne peut seulement prendre sa retraite qu'à l'âge de 57 ans. Il obtient alors pour 57 ans d'âge et 40 ans de cotisation

$$57 + 40 = 97$$

$$97 - 93 = 4$$

$4 \times 0,01 = 0,04$  d'augmentation du taux de majoration proportionnelle (= 1,89%), c'est-à-dire une augmentation de la pension brute de  $\pm 2\%$ .

41. La création d'un double mode de calcul peut complexifier la prise de décision des salariés. Ceux-ci devront désormais prendre en compte les critères obligatoires à remplir pour prendre leur retraite ainsi que les critères facultatifs d'échelonnement.

42. Une éventuelle prolongation de la vie active peut en effet avoir un impact non seulement sur leur revenu total pris en compte pour le calcul de la majoration proportionnelle (augmentation des salaires déclarés), mais aussi sur le taux de majoration lui-même (en pourcentage) par le truchement des nouvelles bonifications proposées (voir à ce sujet les tableaux 2 et 3 ci-dessous).

### 3.2. Retraite anticipée: augmentation d'office dans certains cas

43. Le tableau suivant permet de comparer les effets de la mesure sur les retraites.

Tableau 2: Effets immédiats de la mesure sur certaines pensions

Age de la lère considération	Age légal de la retraite	Age au moment des 38 ans de cotisation	Augmentation d'office de la pension sans prolongation de la vie professionnelle	Augmentation de la pension résultant de la mesure en cas de prolongation pour atteindre 38 ans de cotisation
15	57	53	± 3 %	–
17	57	55	± 2 %	–
20	60	58	± 3,5%	–
22	60	60	± 2,5%	–
23	60	61	0	± 3 %
24	60	62	0	± 3,5%
25	60	63	0	± 4 %
27	60	65	0	± 5 %

Source: CEP•L

44. On constate à la lecture du tableau ci-avant que:

- les salariés qui commencent à cotiser avant 22 ans bénéficient d'office de ce nouveau système lors de leur départ en retraite. En revanche, tout salarié qui débute sa carrière après l'âge de 22 ans se voit obligé de prolonger son activité professionnelle s'il souhaite entrer dans le nouveau système;
- ce système accordera d'office une augmentation du taux de majoration de 0,04% (c'est-à-dire ± 2% de la pension brute) aux personnes ayant commencé à cotiser à l'âge de 17 ans et qui prendraient leur retraite dès l'âge de 57 ans;
- le système accordera d'office une augmentation du taux de majoration de 0,07% aux personnes ayant commencé à cotiser à l'âge de 20 ans et qui prendraient leur retraite dès l'âge de 60 ans. Cette catégorie obtient par cette mesure une augmentation d'environ 3,5% de sa pension brute sans devoir prolonger sa vie active.

Ceci résulte de l'effet de l'âge: pour 40 ans de cotisation, un retraité de 60 ans bénéficiera d'un bonus supérieur à celui d'un retraité de 57 ans;

- le salarié qui commence à travailler à 22 ans et qui prend sa retraite à 60 ans reçoit d'office une augmentation de plus ou moins 2,5% de sa pension.

45. Soulignons aussi à titre d'exemple qu'un apprenti qui aurait débuté son apprentissage à 17 ans (comprenant 3 années concomitantes de formation théorique et pratique) pourra compter 3 années de cotisation en plus que l'étudiant de 17 ans qui suivra une formation scolaire à temps plein de 3 années.

### 3.3. Formation initiale prolongée: risque d'exclusion de l'échelonnement

46. Le tableau précédent montre aussi que:

- un salarié qui commence à travailler seulement à 23 ans doit faire l'effort de travailler une année en plus que nécessaire pour pouvoir entrer dans le système de l'augmentation échelonnée. Cette prolongation engendrera plus ou moins 3% d'augmentation de sa pension;

- une personne qui débute sa vie professionnelle à 25 ans doit travailler jusqu'à 63 ans pour bénéficier d'une augmentation du taux de majoration (+ 0,08%), c'est-à-dire qu'il doit prolonger son activité de trois ans par rapport à la première date possible de la retraite;
- le salarié qui débute sa vie active à 27 ans ne peut profiter de l'échelonnement qu'à partir de 65 ans, soit cinq ans au-delà de l'âge légal auquel il aurait pu prétendre à sa retraite. L'augmentation qui lui est accordée s'élève à 0,1%, c'est-à-dire environ 5% de majoration de la pension.

47. Par ailleurs, au vu du tableau ci-dessous,

Tableau 3: Effets d'une prolongation de la vie professionnelle

Age de la 1ère cotisation	Age légal de la retraite	Age au moment des 38 ans de cotisation	Augmentation de la pension résultant de la mesure en cas de retraite différée d'une année	Augmentation maximale de la pension résultant de la mesure en cas de travail jusqu'à 65 ans
15	57	53	± 1%	± 10 %
17	57	55	± 1%	± 10 %
20	60	58	± 1%	± 8,5%
22	60	60	± 1%	± 7,5%
23	60	61	± 3%	± 7 %
24	60	62	0	± 6,5%
25	60	63	0	± 6 %
27	60	65	0	± 5 %

Source: CEP•L

on voit que:

- le salarié qui a commencé à cotiser à l'âge de 23 ans profite de l'augmentation échelonnée s'il prolonge sa carrière d'une année. Il reçoit alors en contrepartie 0,06% d'échelonnement;
- un salarié qui débute une année plus tard doit travailler deux années supplémentaires pour pouvoir entrer dans le système. La personne qui aura commencé à 23 ans profite de plus ou moins 3% de bonification pour une année alors que les autres catégories d'âge bénéficient soit de 0%, soit de plus ou moins 1% pour cette même prolongation annuelle;
- la prolongation nécessaire de la vie active augmente de manière proportionnelle par rapport à l'âge que l'on a lorsque l'on commence à cotiser (1 an pour chaque année de report du début de la cotisation après l'âge de 22 ans).

48. On constate de manière générale que l'introduction de cette augmentation échelonnée accorde donc d'office un bonus de départ aux personnes qui ont débuté tôt leur vie active. Les autres sont contraintes de prolonger leur période d'assurance effective pour pouvoir obtenir une majoration.

49. Outre l'ajournement du bénéfice du nouveau système de majoration, on observe également que les personnes qui, du fait de leurs études, entrent dans la vie active après l'âge de 20 ans, ne pourront jamais jouir du taux maximal de majoration échelonnée. Cette bonification ne les affecte que de manière partielle.

50. En fait, seules les personnes qui ont commencé à cotiser au plus tard à 17 ans peuvent atteindre le taux de majoration maximal.

## 4. Observations portant sur l'échelonnement

### 4.1. Prolongation de la vie active: incitant financier peu stimulant

51. Comme indiqué supra, la CEP•L pense que l'augmentation échelonnée constitue une bonification d'office pour les salariés ayant commencé à travailler avant 22 ans, qui pourrait favoriser les départs à la retraite et non pas la poursuite de la vie active.

52. Quant aux salariés contraints de prolonger leur activité professionnelle jusqu'à concurrence de cinq ans avant de pouvoir entrer dans le système, ceux-ci pourraient préférer jouir d'une retraite anticipée.

53. En outre, une fois dans le nouveau système, il n'est pas certain que l'incitant soit financièrement assez convaincant pour que les salariés de 60 ans et plus poursuivent leur vie active pendant une année encore ( $\pm 1\%$  sur leur pension) car, de toute façon, la prolongation de la vie active devrait s'étaler sur plusieurs années pour être stimulante. Bien que l'espérance de vie continue à augmenter, on peut toutefois aisément concevoir qu'un nombre élevé de salariés pourraient avoir tendance à favoriser la retraite anticipée aux dépens d'une augmentation de  $\pm 1\%$  ou  $2\%$ . Ceci est d'autant plus vraisemblable que l'âge moyen de départ à la retraite n'a cessé de diminuer ces dernières années.

### 4.2. Echelonnement et interruption de carrière: combinaison difficile

#### *Années d'éducation*

54. Si le risque d'exclusion se fait sentir non seulement du fait d'études prolongées, il apparaît également pour les interruptions de carrière en vue de l'éducation des enfants.

55. Depuis quelques décennies, on observe une croissance continue du nombre des femmes actives. Depuis 1988, celles-ci (ou le cas échéant leur conjoint) profitent des années d'éducation en prolongation des baby-years.

56. Ces années comptent pour parfaire le stage nécessaire à l'obtention de la pension de vieillesse, mais ne sont pas prises en considération comme des années de cotisation effective. De ce fait elles ne sont pas non plus considérées dans le cadre de l'augmentation échelonnée.

57. Ainsi, même les salariées qui auraient commencé à travailler à 17 ans risquent d'être exclues de la nouvelle mesure en cas d'interruption de leur carrière pendant 8-10 ans pour se consacrer à l'éducation de leurs enfants.

#### *Formation continue*

58. De manière similaire, les périodes de formation continue ne sont pas prises en compte dans le cadre du calcul du taux de majoration proportionnelle et, a fortiori, pour son augmentation échelonnée.

59. L'apprentissage tout au long de la vie permet l'adaptation des qualifications des salariés par la mise à niveau de leurs compétences ainsi que leur recyclage en vue d'accéder à une autre activité professionnelle ou favorise encore l'évolution des travailleurs à des postes à plus grande responsabilité.

60. La formation continue prend de plus en plus d'ampleur au Luxembourg et devrait par conséquent trouver son reflet dans la législation sur les pensions.

61. De nouvelles formules d'organisation du travail telles que la mise en oeuvre de comptes épargne-temps pourraient ouvrir de nouvelles voies pour tenir compte des périodes de formation.

62. En effet, par le compte épargne-temps, le salarié aurait la possibilité de se constituer un capital-temps sous forme de congé allongé qu'il pourra utiliser à des fins propres.

63. Le Conseil Economique et Social élabore actuellement un avis spécifique sur le sujet.

*Durée de cotisation préalable à la retraite versus  
prolongation de la vie professionnelle*

64. Force est de constater que cette augmentation échelonnée du taux de majoration proportionnelle tend plutôt à valoriser la durée de cotisation préalable au départ à la retraite anticipée que la prolongation volontaire de la vie professionnelle qui est pourtant un but avoué de la mesure.

65. Ainsi, une personne en congé sans solde à mi-temps pendant deux années est avantagée par rapport à la personne qui est en congé sans solde à temps plein pendant une année. Cette dernière perd en effet une année de cotisation pour la prise en compte des 38 ans d'assurance.

66. Certaines catégories de personnes risquent donc d'être lésées lors de l'application de l'échelonnement: les salariés entrés dans la vie active après l'âge de 20 ans, les parents qui interrompent leur carrière en vue d'éduquer leurs enfants (bien que les années d'éducation puissent être rachetées ou compensées par deux années de baby-year au contraire des années de formation), les salariés qui prennent des années sabbatiques, par exemple en vue d'une formation continue.

#### **4.3. Pensions échues avant le 1er avril 2002: effets rétroactifs exigés**

67. Toutes les personnes concernées ne sont pas supposées connaître la date exacte d'entrée en vigueur de la loi et ses effets financiers potentiels. Pour les départs en retraite peu avant le 1er avril 2002, quelques jours de cotisation en moins peuvent signifier une différence au niveau du revenu de remplacement allant jusqu'à  $\pm 10\%$ .

68. C'est pourquoi, la CEP•L exige de prévoir un effet rétroactif à la mesure pour éviter les erreurs du passé relatives aux baby-years et aux années d'éducation mis en place en 1988.

69. Dans ces dossiers, il aura en effet fallu attendre 1999 et, respectivement, 2002 avant de corriger le tir par l'introduction de la rétroactivité de ces mesures pour effacer les inégalités existantes.

### **Chapitre 3: Baby-years et forfait d'éducation**

70. La loi de 1988 concernant l'assurance pension prévoyait des baby-years, c'est-à-dire des cotisations versées par l'Etat à l'assurance pension en faveur des mères/pères qui se consacraient à l'éducation de leur enfant né après le 1er janvier 1988. Cette loi était présentée comme un pas vers le maintien, au niveau de la pension, des droits personnels des conjoints au foyer.

71. Après avoir constaté qu'il n'aurait pas été inutile de considérer, par souci d'équité, les femmes dont les enfants étaient nés avant cette date, les autorités publiques se proposent d'étendre par la présente réforme les dispositions des baby-years aux naissances ayant eu lieu avant 1988.

72. Il a par ailleurs été jugé opportun d'introduire un forfait d'éducation de 75,82 euros (3.059 LUF) au bénéfice des femmes qui ne profiteraient pas de baby-years en dépit de leur extension.

73. L'introduction de ce forfait amène également certaines modifications des modalités des baby-years.

#### **1. Modifications au niveau des baby-years**

74. Dorénavant, les naissances qui ont eu lieu avant le 1er janvier 1988 sont prises en compte. Ceci permet de considérer l'ensemble des parents qui se sont consacrés à l'éducation d'un enfant pour une période ne dépassant pas deux ans.

75. Le projet de loi introduit un changement d'approche: l'Etat n'interviendra plus au niveau des cotisations lors de l'interruption de carrière mais bien au niveau de la majoration proportionnelle lorsque le parent concerné bénéficiera d'une pension.

76. Afin de garantir à chaque parent concerné un montant au moins équivalent au forfait d'éducation, il est fixé un revenu virtuel minimum de 1,5 fois le SSM, c'est-à-dire 2.049,15 euros (82.662 LUF), pour le calcul des baby-years. Si le revenu effectif antérieur est supérieur à ce minimum, alors les baby-years sont calculées en fonction de ce revenu.

77. Suite à ces modifications, trois cas sont dès lors à distinguer:

- pour les enfants nés avant 1988: un montant forfaitaire équivalent à 75,82 euros est garanti à chaque parent concerné, sauf s'il peut prouver un revenu antérieur supérieur lui permettant de dépasser ce forfait;
- pour les enfants nés entre 1988 et le 1er avril 2002: pour les parents dont les revenus sont inférieurs à 1,5 fois le SSM, l'Etat devra compenser la moins-value afin que ceux-ci bénéficient également du nouveau minimum légal. L'Etat procédera à un calcul de tous les baby-years, contrairement à la période de référence précédente;
- pour les enfants nés après le 1er avril 2002: le nouveau système est applicable.

## **2. Observations relatives aux baby-years**

### ***2.1. Baby-years et recours au prorata***

78. Le montant garanti en cas de baby-years est calqué en principe sur une période de 24 mois. En cas de reprise du travail avant le terme des 24 mois, la prise en charge par l'Etat est calculée au prorata des mois non travaillés.

79. Dans ce contexte, il convient de souligner que les naissances d'avant 1988 sont privilégiées par rapport aux naissances d'après 1988. Puisqu'il n'est pas prévu de procéder au calcul de la mise en compte des baby-years d'avant 1988, ceux-ci rapportent d'office un montant de 75,82 euros.

80. Par conséquent un parent qui, avant 1988, n'aurait interrompu sa carrière que pendant une période de douze mois pourrait avoir intérêt à renoncer à la mise en compte du prorata des baby-years et à profiter de l'intégralité du forfait d'éducation. Ceci est fonction de son salaire.

81. Un parent d'enfant né après 1988 se verra automatiquement accordé les baby-years au prorata de la durée de l'interruption de carrière.

### ***2.2. Revenu inférieur à 1,5 x le SSM: pénalité***

82. Un parent qui touche moins que 1,5 fois le SSM et qui reprend le travail après le congé parental doit à nouveau prendre en charge ses cotisations pour la pension. Il ne cotise donc plus au nouveau minimum garanti alors que s'il avait pu profiter de la totalité des baby-years, l'Etat aurait cotisé pour lui à concurrence de 1,5 x le SSM pendant deux années.

### ***2.3. Baby-years ou congé parental: quelle politique d'emploi pour les femmes?***

83. La CEP•L se demande s'il n'existe pas une contradiction entre les baby-years et le congé parental relative à leur effet potentiel sur le taux d'emploi féminin.

84. Le congé parental, qui favorise le maintien sur le marché du travail des femmes par une garantie de réemploi, constitue une disposition proactive dans la perspective d'une politique visant un taux d'emploi féminin élevé – souhaité par le Conseil européen.

85. En revanche, les baby-years, couplées à l'allocation d'éducation, ne risquent-elles pas, dans une certaine mesure, d'écarter du marché du travail le parent concerné en facilitant l'interruption de carrière et le retrait du marché de l'emploi?

### 3. Introduction d'un forfait d'éducation le 1er juillet 2002

86. Le forfait d'éducation est accordé par l'Etat à tout parent qui s'est consacré à l'éducation d'un enfant sous réserve que sa pension ou celle de son conjoint ne comporte pas la mise en compte d'un baby-year pour cet enfant.

87. Le forfait brut s'élève à 75,82 euros (3.059 LUF) par mois et par enfant. Il est accordé sur demande dès l'âge de 65 ans ou lors de l'octroi d'une pension personnelle.

88. La CEP•L approuve que le forfait d'éducation, tout comme les baby-years, est à charge du budget de l'Etat. Notre Chambre est d'avis qu'il s'agit de mesures qui ne doivent pas être financées par le biais des caisses de pension.

89. En effet la CEP•L a déjà indiqué à diverses reprises que d'autres prestations telles que les périodes d'éducation d'un enfant prises en compte pour parfaire le stage ouvrant le droit aux différentes catégories de pension sont dénaturées („Zweckentfremdung“) et devraient aussi être retirées des dépenses des caisses de pension.

### 4. Observations relatives au forfait d'éducation

#### 4.1. „Se consacrer à l'éducation d'un enfant“: difficulté d'interprétation

90. La Chambre s'interroge sur les implications et la signification exacte de l'expression „se consacrer à l'éducation d'un enfant“ qui conditionne l'octroi du forfait d'éducation.

91. La mise au monde d'un enfant et, par conséquent, l'éducation de celui-ci qui en découle automatiquement sans que le parent ne cesse nécessairement son activité professionnelle sont-elles un critère suffisant pour obtenir le forfait? Une femme qui reprend le travail immédiatement après le congé de maternité a-t-elle droit au forfait d'éducation?

92. „Se consacrer à l'éducation d'un enfant“ signifie-t-il arrêter complètement son activité professionnelle pendant une période donnée ou la simple réduction du temps de travail est-elle satisfaisante? Si une réduction du temps de travail est requise, dans quelle proportion doit-elle se faire?

93. La CEP•L considère que „se consacrer à l'éducation d'un enfant“ signifie que le parent doit au moins réduire son temps de travail.

#### 4.2. Forfait d'éducation: la CEP•L propose un système plus équitable

94. L'extension des baby-years aux naissances d'avant 1988 ainsi que l'introduction d'un forfait d'éducation permettent une couverture au niveau des pensions d'une large partie des parents.

95. Il reste cependant deux catégories de parents qui sont plus ou moins lésées:

- les parents qui n'ont ni interrompu, ni réduit leur activité professionnelle ne bénéficient d'aucune valorisation de leur travail éducatif au niveau des pensions prises en charge par l'Etat;
- les parents qui ont pris le congé parental et qui ont un salaire en dessous de 2.500 euros (100.000 LUF)/mois ne bénéficient pas non plus d'un montant équivalent à 75,82 euros, et ceci est d'autant plus vrai si le congé parental pris par le deuxième parent se situe au-delà de la période des 24 mois couverts par la législation sur les baby-years.

96. Dans ce contexte, la CEP•L tient à relever que pour des motifs d'équité sociale, les parents qui, pour des raisons financières, ne peuvent pas se permettre d'arrêter leur activité professionnelle afin de se consacrer à l'éducation de leur enfant, ont, sous certaines conditions, droit à l'allocation d'éducation.

97. En effet la législation relative à l'allocation d'éducation prévoit que celle-ci „est accordée à toute personne qui exerce une ou plusieurs activités professionnelles ou bénéficie d'un revenu de remplacement et qui, indépendamment de la durée de travail presté, dispose ensemble avec son conjoint non séparé ou la personne avec laquelle elle vit en communauté domestique, d'un revenu ne dépassant pas, déduction faite des cotisations de sécurité sociale:

- trois fois le salaire social minimum si elle élève un enfant;
- quatre fois le salaire social minimum si elle élève deux enfants;
- cinq fois le salaire social minimum si elle élève trois enfants et plus“.

98. Dans la lignée de ce compromis sur l'allocation d'éducation trouvé à l'époque, la CEP•L est d'avis qu'une disposition similaire devrait être prévue dans le cadre de la législation relative aux baby-years et au forfait d'éducation y afférent. Des parents qui ne peuvent pas se permettre d'interrompre leur activité professionnelle pour se consacrer à l'éducation de leur enfant ne bénéficient en effet pas d'une prise en charge par l'Etat de leur travail éducatif au niveau des pensions.

99. Pour cette raison, la CEP•L estime qu'il serait opportun de prévoir la possibilité du cumul du forfait d'éducation avec l'exercice d'une activité professionnelle à plein temps sous les mêmes conditions que celles prévues pour l'allocation d'éducation.

#### **Chapitre 4: Observations spécifiques ponctuelles**

##### **1. Allocation de fin d'année**

100. Le présent projet prévoit l'introduction d'un complément de fin d'année équivalent à 12,66 euros (511 LUF) par année d'assurance ou par année assimilée (au titre de l'article 172 du Code des assurances sociales) avec un maximum de 40 années (12,66 x 40 = 506,45 euros/20.440 LUF). Il est adapté à l'indice du coût de la vie et ajusté au niveau de vie à l'instar des pensions.

101. Cette allocation est comparable à une gratification, c'est-à-dire qu'elle doit être perçue comme un élément variable qui pourrait disparaître en cas de situation financière difficile.

102. Le projet de loi manque toutefois de précision lorsqu'il stipule dans son article 1er, 7° portant sur l'article 219bis, 8e alinéa du CAS, que „par dérogation à l'article 141 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, la retenue d'impôts est déterminée d'après le barème de retenue mensuelle“.

103. La question se pose de savoir si la retenue est déterminée par le barème de retenue mensuelle simple ou si elle est calculée sur base du cumul de la gratification et du revenu du mois de décembre.

104. Considérant les complications administratives qui pourront se poser lors de la liquidation de ces allocations, notre Chambre se demande s'il n'aurait pas été mieux d'intégrer cette bonification à la pension mensuelle.

105. La CEP•L aurait enfin souhaité que cette allocation de fin d'année ne soit pas plafonnée à 40 ans. En effet, les salariés qui travailleraient au-delà des 40 années requises ne verraient pas leurs efforts récompensés au niveau de cette gratification. Ceci va d'ailleurs à l'encontre de la philosophie de l'augmentation échelonnée du taux de majoration proportionnelle.

##### **2. Dispositions anticumul relatives aux pensions de survie**

106. La CEP•L se félicite que le projet de loi prévoie que les mesures de revalorisation des pensions profiteront également aux bénéficiaires de pensions de survie, qui rangent parmi les pensions les plus faibles.

107. Premièrement, les dispositions de cumul sont allégées pour ces pensions dans la mesure où le cumul des différentes pensions sera possible jusqu'à concurrence de la moyenne des cinq meilleures

rémunérations de la carrière de l'assuré. En outre, la pension de survie du conjoint survivant ne sera désormais plus inférieure à la pension minimum (1.185,57 euros).

108. Si la CEP•L se montre favorable à cet allègement des dispositions anticumul, elle exprime cependant le souhait que le législateur procède à une harmonisation et à une reconsidération des différentes mesures anticumul existantes.

### **3. Abolition du report de la retraite jusqu'à l'âge de 68 ans**

109. La possibilité de différer la retraite jusqu'à l'âge de 68 ans est abolie. D'une part, cette mesure semble ne pas avoir eu d'effet pratique car le cumul d'une activité professionnelle avec le bénéfice d'une pension est généralement préféré. D'autre part, le législateur prévoit des difficultés techniques dues à la superposition de cette option avec la nouvelle augmentation échelonnée du taux de majoration proportionnelle.

110. Au vu de l'objectif de l'échelonnement, la CEP•L s'étonne de la suppression de cette clause du CAS qui constituait pourtant aussi une incitation à la prolongation de la vie active par la majoration potentielle de la retraite allant jusqu'à 27%.

111. C'est pourquoi la CEP•L se prononce pour le maintien de cette mesure visant à permettre la prolongation de la vie active jusqu'à 68 ans puisqu'elle pourrait avantager particulièrement les mêmes personnes qui risquent de se trouver exclues de l'échelonnement du fait de la prolongation de leur formation initiale.

### **4. Assurance facultative: discrimination des femmes divorcées**

112. La loi du 6 avril 1999 adaptant le régime général d'assurance pension prévoit entre autres que le recours à l'assurance facultative se limite aux seuls assurés qui ont abandonné leur activité professionnelle pour raisons familiales.

113. La CEP•L a critiqué à maintes reprises que le choix de la formule „pour raisons familiales“ exclue les assurés dès le moment d'un divorce, ce qui lésera notamment les femmes divorcées. Ceci est d'autant plus grave que le problème du partage des droits de pension en cas de divorce ne connaît, après plus de dix ans de discussions, toujours pas de solution légale.

114. D'après la Chambre des Employés Privés, la législation devrait inclure de manière expresse les personnes divorcées, ainsi que les personnes s'adonnant à l'éducation ou la garde d'un enfant handicapé, et ceci sans condition d'âge.

### **5. Problèmes d'application pour les frontaliers?**

115. L'amélioration prévue du niveau des pensions par le présent projet de loi est possible du fait de la bonne santé économique actuelle du Grand-Duché.

116. Notre Chambre tient à relever que les frontaliers contribuent aussi au renforcement de la richesse du pays et que, par conséquent, il serait injuste qu'ils ne puissent pas jouir de l'ensemble des mesures prévues.

117. La question se pose dès lors de savoir, du fait des dispositions législatives en vigueur, dans quelle mesure les frontaliers, dont les droits en matière d'assurance pension sont partagés entre deux pays, pourront effectivement profiter des nouvelles dispositions relatives à l'augmentation échelonnée et au forfait d'éducation. Cette question vaut d'ailleurs également pour les nationaux expatriés.

118. A cet égard la CEP•L renvoie aux conclusions du Conseil européen de Barcelone du 15-16 mars 2002 qui préconise, pour promouvoir la mobilité dans l'Union européenne, „d'améliorer, le cas échéant, la transférabilité des droits de sécurité sociale dans l'Union européenne, y compris les droits à [la] pension“. Dans ce contexte, le Conseil européen demande d'ailleurs que les travaux de coordination progressent d'urgence.

## 6. Mise en vigueur de la loi

119. Considérant que la mise en oeuvre du projet pourrait être retardée, notre Chambre demande expressément que la loi sur la hausse des pensions soit appliquée de manière rétroactive à compter du 1er mars 2002, date de mise en vigueur également approuvée au Rentendesch par les représentants de la Chambre des Députés.

\*

## PARTIE II

### POUR UNE REFORME STRUCTURELLE

#### Chapitre 1: *L'assurance pension dans son évolution*

120. Après avoir analysé le projet, notre Chambre tient à répéter sa réserve sur une réforme qui fait abstraction de divers éléments majeurs en matière de pension tels que le phénomène des carrières dynamiques dans le secteur privé. La CEP•L est d'avis que cette réforme n'est que partiellement structurelle et ne peut dès lors constituer que les prémices d'une nouvelle réforme en profondeur du régime des pensions dans la lignée de ce qui s'est produit depuis les années 1960.

121. Depuis la loi unique du 13 mai 1964 qui a introduit le principe des cotisations et des prestations uniques applicables aux assurés de toutes les caisses de pension du secteur privé ainsi que l'ajustement des pensions au niveau moyen des salaires et traitements, trois étapes majeures de modifications structurelles ont eu lieu:

- la première a permis la modernisation du système de financement qui se base sur trois sources: les cotisations salariales, patronales et celles prises en charge par l'Etat;
- une deuxième étape importante fut la revalorisation des pensions d'invalidité et de survie, entamée par la loi du 25 octobre 1968 et accentuée par celle du 27 juillet 1987, dans la mesure où le calcul de ces pensions s'est fait depuis lors sur base des revenus promérités et non pas sur base du salaire social minimum;
- finalement des modifications structurelles tenant compte de la féminisation du monde de travail ont été opérées au cours des dernières années. Ainsi, la réforme de 1988 relative à l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie a constitué une première reconnaissance des changements survenus dans le monde du travail par l'introduction notamment des baby-years et de la mise en compte des années d'éducation et de formation initiale pour parfaire le stage requis pour la pension de vieillesse et la pension minimum.

La récente création du congé parental et l'extension du droit de rachat de périodes d'assurance pour raisons familiales, favorisant toutes deux l'équilibre entre vies familiale et professionnelle, représentent un autre élément important dans l'adaptation de la législation à l'évolution du monde du travail.

122. Si les adaptations d'ordre familial de 1988 peuvent être considérées comme un premier pas timide vers l'individualisation des droits à la pension, elles restent néanmoins insatisfaisantes.

123. Parallèlement à ces évolutions structurelles du système de pension, les Gouvernements successifs ont mené, à partir du début des années quatre-vingt, une politique de rapprochement entre les régimes privé et public.

124. En fait, cette politique s'est d'abord limitée à la loi du 24 avril 1991 ayant pour objet l'amélioration des pensions des régimes contributifs. Celle-ci a procédé au relèvement du taux de majoration de 1,6% à 1,78% et du plafond cotisable au quintuple du salaire social minimum. Elle s'est également concrétisée par des mesures intervenues au niveau du secteur public qui visaient à rendre certains éléments de la rémunération des fonctionnaires non pensionnables: l'allocation de fin d'année, les indemnités de repas et les primes à l'informatique.

125. Un pas plus important a ensuite été réalisé par la loi du 3 août 1998 portant réforme de la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat. Cette loi a contribué à un

rapprochement entre les régimes privé et public par la mise en place d'un nouveau régime de pension pour les agents publics recrutés après le 1er janvier 1999. Celui-ci reprend les structures des régimes du secteur privé tout en prévoyant des spécificités dont la principale réside dans le fait que le plafond cotisable n'est pas d'application.

126. Il convient néanmoins de ne pas oublier qu'un régime transitoire, qui s'étend sur quelque 40 années, est d'application pour les agents dont la carrière est à cheval entre l'ancien et le nouveau régime. Pendant la période transitoire, le calcul de la pension des fonctionnaires et assimilés est maintenu sur base du dernier traitement mensuel, puisque ces assurés touchent une pension qui s'abaisse progressivement de 83,3% à 72% du dernier traitement mensuel. En cas de prolongation de l'activité professionnelle au-delà de l'âge de 60 ans, l'ancien système des 5/6ièmes est même conservé.

127. Il conviendrait ainsi de prendre en compte pendant la période transitoire du régime public le problème, certes subsidiaire mais réel, du déséquilibre entre les régimes.

128. Les participants du Rentendesch se sont limités à proposer une augmentation linéaire des pensions, des modulations supplémentaires sur base des années cotisées ainsi que des améliorations d'ordre familial. En dehors de ces éléments, la réforme n'apporte pas de réponse quant aux problèmes-clés qui se posent eu égard au système de pension.

129. La table ronde sur les pensions en était bien consciente en proposant d'instituer trois groupes de travail dont la mission est de trouver des solutions aux enjeux suivants:

- 1) l'individualisation des droits à la pension;
- 2) les sources de financement alternatives et complémentaires;
- 3) la détermination des pensions en fonction des carrières dynamiques.

130. Parmi les trois sujets, la prise en compte des carrières dynamiques est le seul qui produit des effets sur les prestations. C'est peut-être la raison pour laquelle le Gouvernement a décidé que ce point ne sera abordé qu'au moment où les discussions portant sur les thèmes 1 et 2 seront achevées.

131. La CEP•L s'étonne toutefois que le groupe 3 n'entame seulement ses travaux qu'après la conclusion des travaux des deux autres groupes. Elle est d'avis qu'il s'agit d'un artifice pour remettre aux calendes grecques le débat et la résolution du problème des carrières dynamiques.

132. Notre Chambre estime que celui-ci devrait être résolu à court terme afin de ne pas léser toute une génération de salariés qui ont prolongé leurs études avant de travailler et qui ont connu une carrière dynamique.

133. Pour tenir compte, du moins partiellement, du phénomène des carrières dynamiques, la loi du 8 juin 1999 relative aux régimes complémentaires de pension a réglementé et ainsi agi sur ce qu'on appelle en termes de pension le deuxième pilier. Elle a permis aux grandes entreprises de mettre en place des régimes complémentaires de pension pour certaines catégories de leurs salariés.

134. La loi du 21 décembre 2000 portant réforme de certaines dispositions en matière d'impôts directs et indirects a modifié l'article 111bis LIR afin que les montants maxima déductibles au titre d'un contrat individuel de prévoyance vieillesse soient dorénavant fixés en fonction de l'âge du souscripteur. En cela, la législation a également agi au niveau du troisième pilier de l'assurance pension.

135. A ce sujet, la CEP•L pense qu'une architecture globale du système des pensions reposant sur trois piliers n'est seulement acceptable que si elle se base sur un premier pilier – le régime général – fort et équitable.

136. En effet, le deuxième pilier, malgré son utilité, ne s'adresse qu'aux salariés d'un nombre relativement réduit de grandes et moyennes entreprises et fait abstraction de la structure générale des entreprises luxembourgeoises. Quant au troisième pilier, il ne s'adresse qu'aux salariés dont le revenu permet une épargne à long terme.

137. C'est pourquoi la CEP•L tient à nouveau à mettre en perspective dans le chapitre suivant les mutations au niveau des parcours professionnels, certes bien connues, mais dont l'importance s'est amplifiée au cours des dernières années.

### **Chapitre 2: *Les mutations des parcours professionnels***

138. Depuis les années 1970, nos sociétés ont subi une profonde mutation marquant l'entrée dans une ère postindustrielle. Le Luxembourg, à l'instar d'autres pays européens, a vu diminuer de manière considérable le poids de l'industrie dans son tissu économique au profit du secteur tertiaire qui comprend le secteur financier et les services.

139. Des tendances nouvelles ont transformé le paysage sociologique. Ainsi, on a observé au cours des trois dernières décennies non seulement une augmentation rapide du nombre de femmes actives mais également une intellectualisation des professions.

140. L'apparition de nouveaux parcours professionnels est également constatée. Les carrières se dynamisent et les changements d'employeur se généralisent. Si, lors de l'apogée du secteur secondaire, les salaires n'évoluaient que lentement, les revenus peuvent connaître, à l'heure actuelle, une variation importante au cours de la vie active.

141. L'économie moderne se caractérise par des besoins accrus en mains-d'oeuvre de plus en plus qualifiées capables d'évoluer dans les nouvelles société et économie de la connaissance. Au vu de ces nouveaux besoins, il s'avère essentiel de favoriser, en plus d'une formation initiale étendue, un apprentissage tout au long de la vie nécessaire pour répondre aux défis de la vie professionnelle.

142. Notons tout de même que si la tertiarisation a certes créé des emplois hautement spécialisés pour une main-d'oeuvre qualifiée pouvant connaître une carrière évolutive, elle a aussi joué en faveur de la dévaluation de certaines professions générant également de la sorte des carrières planes.

143. Analysons plus avant deux évolutions marquantes de ces dernières années qui sont liées à la tertiarisation de l'économie: les carrières dynamiques et le raccourcissement de la vie professionnelle.

#### **1. Dynamisation des carrières**

144. Le système luxembourgeois des pensions reste fondamentalement axé depuis sa création sur une population active presque exclusivement masculine travaillant 40 heures/semaine sur une période ininterrompue de 40 ans auprès du même employeur.

145. Ce profil professionnel se base sur un système d'allocation d'avancements et de promotions tel que celui des biennales et est souvent caractérisé par un salaire qui ne connaît pas de fortes fluctuations au cours de la carrière. Le régime contributif actuel protège ces „carrières planes“ au niveau de la pension puisque les salariés concernés touchent généralement une retraite leur permettant de maintenir leur niveau de vie.

146. Ces dernières décennies, on note cependant l'apparition de plus en plus fréquente de „carrières dynamiques“ qui se distinguent par une forte variation des salaires au cours de la vie professionnelle qui fait que le traitement de fin de carrière constitue souvent un multiple du traitement de début.

147. Ces profils professionnels découlent non seulement des conventions collectives de travail qui se basent sur un avancement professionnel échelonné selon l'ancienneté, la formation, les promotions, la responsabilité des postes de travail et les compétences acquises, mais aussi de carrières individuelles.

148. Ces systèmes de rémunération produisent des discontinuités au niveau des revenus et, partant, peuvent créer un décalage entre le dernier salaire et la pension calculée sur base d'un taux de majoration appliqué à l'ensemble des traitements cotisés, ce qui représente une diminution parfois drastique du niveau de vie.

149. Afin d'illustrer ce propos, prenons l'exemple d'un employé qui a eu une carrière dynamique de 40 ans:

### 1.1. Effets de la carrière dynamique: réduction du niveau de vie à la retraite

150. Ramené à l'indice 100, le traitement touché par l'employé au cours de sa carrière se situe comme suit:

Tableau 4: Exemple de carrière dynamique

	<i>Revenu annuel Indice courant</i>	<i>Revenu annuel Indice 100</i>	<i>Revenu mensuel Indice 100</i>
1961	80.600	62.000	5.167
1970	168.000	100.798	8.400
1980	514.448	161.022	13.419
1990	1.256.000	273.310	22.859
2000	2.160.000	379.339	31.612

Source: CEP•L

151. Au cours de la carrière de 40 ans, le traitement de l'employé s'est donc situé dans une fourchette allant de 1 à 6.

152. Par rapport à son dernier traitement mensuel qui était de 31.612 LUF à l'indice 100 ou de 186.776 LUF à l'indice 590,84, l'employé touche une pension de 13.309 LUF à l'indice 100 ou de 98.848 LUF soit 52,9% du dernier traitement mensuel.

153. Ainsi le niveau de sa pension correspond-il au traitement mensuel touché en 1980, c'est-à-dire exactement au milieu de sa carrière:

- traitement touché en 1980: 13.419 à l'indice 100
- pension touchée en 2000: 13.309 à l'indice 100

154. L'exemple représente le cas type d'une carrière dynamique que peuvent connaître des employés privés. Peu élevé au début, le traitement s'élève progressivement et parallèlement aux responsabilités accrues.

155. Au niveau de la pension, les années à revenu faible pèsent lourdement dans la balance et ne peuvent plus être rattrapées au cours des années à revenu plus élevé. La carrière dynamique entraîne donc inévitablement un niveau de pension très inférieur au dernier traitement touché.

156. En comparaison, un fonctionnaire aurait touché quelque 80% de son dernier traitement mensuel, soit 150.000 LUF. Même à la fin de la période transitoire, applicable aux fonctionnaires en service au 31 décembre 1998 et qui s'étendra au-delà de l'année 2030, la pension du fonctionnaire, avec 72% du dernier traitement mensuel, équivaldrait à un montant de  $\pm$  134.000 LUF.

### 1.2. Plafond cotisable

157. Un élément étroitement lié au problème des carrières dynamiques est la question du plafond cotisable auquel est soumise l'assurance pension des employés privés depuis la création de la Caisse de Pension des Employés Privés par la loi du 29 janvier 1931.

158. S'il fut fixé, à partir du 1er janvier 1992, au quintuple du salaire social minimum, il a été maintenu à un niveau de loin inférieur pendant de longues années. Cette réalité joue au détriment des pensions allouées aux salariés retraités actuels et à ceux des années à venir.

159. Ce sont surtout les salariés qui ont débuté leur carrière professionnelle à 25 ans et au-delà qui sont les victimes du système: leur carrière d'assurance est forcément plus courte et les rémunérations prises en compte ont été freinées fortement par un plafond cotisable longtemps maintenu à un niveau relativement bas.

160. De plus, la CEP•L est d'avis que ces salariés sont pénalisés à deux reprises par les dispositions du plafond cotisable:

- premièrement, le niveau de leur pension est bloqué par ce plafond;
- deuxièmement, le revenu semi-net de ces salariés est de ce fait plus élevé et ils s'en trouvent donc plus lourdement imposés. Ce sont particulièrement les salariés moyens qui sont relativement pénalisés par les diverses réformes fiscales du fait de l'augmentation continue du revenu minimum exonéré et de l'abaissement du taux d'imposition maximal.

## 2. Raccourcissement de la vie professionnelle

161. Parmi les changements intervenus au niveau des caractéristiques de la population active, on remarque également un phénomène de raccourcissement de la vie professionnelle.

162. Ce raccourcissement résulte, d'une part, de la prolongation généralisée des études permettant de répondre aux nouveaux défis du marché de l'emploi et, d'autre part, de l'abaissement de l'âge moyen de départ à la retraite.

163. Or, la durée de la vie professionnelle exerce un effet direct sur le niveau de la pension qui est d'autant plus favorable que la carrière est plus longue. Inversement, une carrière plus courte conduit à une pension d'un niveau plus bas.

164. Il est un fait que la scolarisation s'allonge pour toutes les professions et que l'âge d'entrée à la pension se situe à un âge plus jeune. Par ailleurs, les interruptions de carrière, dans le but de formation continue ou dans des optiques familiales, produisent le même effet.

165. Les données ci-dessous illustrent ces évolutions:

Tableau 5: Evolution des taux d'emploi au Luxembourg

Taux d'emploi	1989	1999
<b>Global</b>		
15-64 ans	59,3	61,1
15-24 ans	50,8	31,7
25-49 ans	73,2	78,4
50-64 ans	35,5	40,0
<b>Hommes</b>		
15-64 ans	77,0	74,4
15-24 ans	52,9	33,7
25-49 ans	95,2	93,8
50-64 ans	55,1	53,7
<b>Femmes</b>		
15-64 ans	41,3	48,5
15-24 ans	48,6	29,5
25-49 ans	50,4	62,6
50-64 ans	16,7	26,6

Source: Eurostat

- l'amélioration du taux global des 15-64 ans entre 1989 et 1999 peut s'expliquer par la progression sensible du taux d'emploi féminin qui passe de 41,1% à 48,5%. En effet, les taux masculins des trois sous-catégories d'âge connaissent une réduction alors que, pour les femmes, seul le taux de la catégorie des 15 à 24 ans est en diminution;
- il est à observer que la catégorie des 15-24 ans voit son taux d'emploi passer de 50,8% à 31,7%. Parallèlement, le taux d'emploi des hommes entre 50 et 64 ans est également à la baisse (moins 1,4%) alors que celui des femmes de la même catégorie augmente de presque 10%, entraînant ainsi une progression du taux global d'emploi de cette tranche d'âge;
- si l'on pousse l'analyse de la catégorie des 15-24 ans plus avant sur la période 1983-2000, on voit que la chute du taux d'emploi est encore plus prononcée pour les 15-19 ans: d'un peu moins de 40% en 1983, il passe à moins de 10% en 2000, hommes et femmes confondus. Pour la même période, le taux du groupe d'âge 20-25 ans a également chuté de plus de 20 points pour les deux sexes tout en restant de 30% à 40% supérieur au taux de la catégorie des 15-19 (*source*: Statec);
- le taux des 50-54 reste quant à lui sensiblement identique sur cette même période (plus de 80% pour les hommes). Celui des 55-59 ans varie entre 50% et 55% alors que, pour les 60-64 ans, on constate une tendance à la baisse et un taux actuel de 15% (*source*: Statec).

Cette légère baisse du taux d'emploi masculin des 50-64 ans s'explique par la diminution de l'âge moyen du départ à la retraite. Pour les employés privés, l'âge moyen du bénéficiaire masculin au moment de l'attribution de la pension de vieillesse a diminué de plus de trois ans sur les trente dernières années. (*source*: CPEP)

*Effets d'une carrière plus courte: réduction importante de la pension*

166. Reprenons l'exemple de la carrière dynamique mentionné plus haut et partons de l'hypothèse que cet employé a poursuivi sa formation professionnelle jusqu'à l'âge de 25 ans tout en ayant accompli la même carrière par la suite.

167. Dans ce cas, les cinq premières années de la carrière seraient supprimées, soit 691.193.- LUF à la base 1984.

168. Conséquence au niveau de la pension:

- |   |                              |
|---|------------------------------|
| – Majorations forfaitaires:                     | maintien à 17.655.- LUF      |
| – Majorations proportionnelles:                 | réduction à 129.754,71.- LUF |
| – 1,78% de 7.289.591.- LUF                      |                              |
| (suppression des 5 premières années)            |                              |
| – Pension annuelle brute: indice 100 base 84    | 147.409,71.- LUF             |
| – Pension mensuelle brute: indice 100 base 84   | 12.284,14.- LUF              |
| – Pension ajustée et indexée à l'indice 5,9084: | 91.233.- LUF                 |

La pension serait donc réduite de 98.848 à 91.233.- LUF, soit de 7.615.- LUF, c'est-à-dire de 7,7%.

169. Le raccourcissement de la carrière d'assurance dû à la scolarité plus longue produit donc des répercussions fortes au niveau de la pension.

170. Pour contrecarrer des effets négatifs entraînés au niveau des pensions par des périodes de scolarisation plus longues, la Chambre des Employés Privés avait proposé, dans le cadre de sa contribution au débat sur les réformes des pensions du secteur privé de janvier 1998, de tenir compte des périodes de formation professionnelle par la computation fictive de celles-ci sur sept années au maximum.

171. Elles seraient calculées sur base de la moyenne des traitements touchés pendant les dix premières années effectivement cotisées de la carrière professionnelle.

172. Dans notre exemple, la somme des dix premières années d'assurance équivaut à 1.484.507.- LUF à la base 84 à l'indice 100. La moyenne se chiffre dès lors à 148.451.- LUF par an. Sur cinq ans, cela équivaut à des majorations fictives de l'ordre de 742.255.- LUF (5 x 148.451).

173. Dans ce cas, la pension de l'employé visé serait augmentée de 13.212,139 LUF l'an (1,78% de 742.255) ou de 1.101,01 LUF par mois à l'indice 100.

174. Ajusté et indexé à l'indice 5,9084 cela équivaut à:  $1.101,01 \times 1,257 \times 5,9084 = 8.177$  LUF.

### **3. Propositions pour des réformes à venir**

175. L'action souvent cumulée de tous les phénomènes évoqués ci-dessus souligne la nécessité de la mise en oeuvre d'une adaptation du régime général qui se caractérise par une extrême rigidité. Selon la CEP•L, les améliorations structurelles à apporter au régime général devraient principalement porter sur la prise en compte des changements intervenus au niveau de l'organisation du travail, de l'allongement des études et des aspirations individuelles des assurés.

176. Pour tenir compte de ces mutations, de nouvelles pistes de réflexion doivent être poursuivies dans le court terme.

#### **3.1. Calcul sur base d'un salaire de référence**

177. La meilleure solution pour parer aux circonstances qui conduisent à une réduction des prestations de pension – du fait d'un raccourcissement de la durée de la vie professionnelle ou de la réduction de la masse des salaires déclarés – serait le calcul de la pension sur base d'un salaire de référence.

178. Pour rencontrer les préoccupations justifiées des salariés du secteur privé qui ne bénéficient d'aucune mesure équivalente, la Chambre des Employés Privés a proposé, dans son avis du 8 janvier 1998, la mise en oeuvre de mesures transitoires au niveau de la structure de l'assurance pension et sur un plan fiscal.

179. Par rapport à la structure de la pension, elle avait proposé le calcul de la pension d'après une formule donnant droit aux assurés du secteur privé à une pension équivalente à 70% des dix salaires annuels les plus élevés de leur carrière d'assurance.

180. Le modèle se basant sur un salaire de référence a été développé dans la déclaration commune des syndicats sur la réforme de l'assurance pension du 26 octobre 1998 dans la mesure où elle propose l'allocation d'une surprime.

181. Cette surprime correspondrait à 75% de la moyenne des salaires, traitements ou revenus des dix dernières années de la carrière d'assurance, le montant résultant de la différence entre la surprime et la pension de vieillesse étant réduit, le cas échéant, d'un quarantième par année d'assurance manquant pour parfaire une carrière complète de quarante années.

#### **3.2. Possibilité de rachat des années de formation initiale**

182. La CEP•L est convaincue de la nécessité d'une meilleure prise en compte des années de formation au niveau des pensions.

183. Dans l'optique du maintien du calcul des pensions sur base du total des rémunérations touchées, les nouveaux modes de vie et plus spécialement les périodes de scolarisation allongées qui devraient se répercuter au niveau des prestations de pensions pourraient être prises en compte par l'ouverture d'une possibilité de rachat.

184. Au niveau des périodes de scolarisation, des périodes fictives de cotisation pourraient comporter la prise en compte de sept années au maximum, dont le rachat serait calculé sur base de la moyenne des traitements touchés pendant les dix premières années de la carrière professionnelle effectivement cotisées. L'effet du raccourcissement de la vie active sur la pension présenté supra fait ressortir clairement que l'employé concerné bénéficierait d'une augmentation mensuelle de sa pension de 8.177 LUF ou de 8%.

185. Cette faculté de rachat s'inscrirait dans la lignée de celle adoptée en matière familiale où la récente création du congé parental et l'extension du droit de rachat de périodes de carrières interrompues pour raisons familiales ont favorisé la conciliation entre vies familiale et professionnelle.

186. Le rachat des années de formation constituerait une piste pour la mise en cohérence du système des pensions face aux évolutions de la société notamment relatives aux années de formation.

187. Relevons à cet effet l'inégalité qui peut exister entre deux personnes débutant leur formation au même âge. Un apprenti qui aura choisi une filière pour laquelle trois années de pratique coïncident avec la formation théorique (par exemple, la maçonnerie) bénéficiera de deux années de cotisation supplémentaires par rapport à l'apprenti qui aura choisi une filière comprenant une année pratique à temps plein pour deux années théoriques (par exemple, le secrétariat).

188. La CEP•L est d'avis que ces propositions (Salaire de référence, rachat des années de formation initiale) devront être examinées par le groupe de travail 3 qui devra en outre chercher à développer d'autres pistes de réflexion telles que notamment le calcul de la pension sur base de l'application de profils de carrière.

189. Dans cette perspective, la CEP•L exige que ce groupe de travail entame son travail dans l'immédiat.

### **Chapitre 3: Pour une politique du „vieillessement actif“**

190. En dehors des trois groupes de travail instaurés par le Gouvernement, la CEP•L estime qu'une réforme du système des pensions ne pourra constituer une réussite que si elle se situe dans le contexte plus large d'une politique globale relative aux retraités actifs.

191. La CEP•L est d'avis que, à plus long terme, les adaptations nécessaires doivent préparer l'avenir en s'inscrivant dans une politique d'ensemble relative à la promotion d'un „vieillessement actif“ qui englobera, en dehors des retraites, le travail ainsi que les risques liés à la santé et à la fin de carrière.

#### **1. Nouvelle fonction de la retraite**

192. Notre Chambre partage le constat du sociologue français Xavier Gaullier qui écrit que la fonction de la retraite a progressivement évolué au cours des dernières décennies:

193. „Pendant des décennies, la retraite a été définie par la *coïncidence de trois dimensions*:

- la fin de l'activité professionnelle,
- l'obtention d'une pension de retraite,
- le début des handicaps liés à la vieillesse.

Elle s'insérait dans un système de protection sociale où chaque risque était bien défini: maladie, famille, chômage, accidents du travail. Elle était un élément déterminant d'un cycle de vie à trois étapes: la jeunesse, l'âge adulte, la vieillesse; elle définissait le début de la vieillesse sociale et la fin de la carrière professionnelle qui constituait l'âge adulte. La retraite était une partie importante du contrat social, elle s'insérait dans un projet de société.

194. Ce modèle a progressivement disparu: la fin de la vie professionnelle est de plus en plus souvent avant l'âge de la retraite, et les handicaps de la vieillesse commencent bien après le début de cette retraite; il n'y a plus coïncidence entre le vieillissement professionnel, le vieillissement social (les retraites) et le vieillissement biologique (le grand âge).

195. Dans le contexte actuel, le risque vieillesse s'étale de 50 à 90 ans, compte tenu des cessations anticipées d'activité et de l'allongement de l'espérance de vie; et se dissocie en ce qui concerne la couverture sociale entre *la retraite, le risque fin de carrière et le risque dépendance*. Le risque vieillesse se transforme, la retraite change de sens (et avec elle les autres risques sociaux), les temps de la vie se définissent autrement.

196. Cette dissociation entre la retraite et le risque fin de carrière signifie plusieurs choses pour la *définition de la retraite*. Devenant plus tardive par des réformes successives [...] et précédée d'une période de cessations anticipées d'activité [...], sa fonction de régulation du marché du travail perd de son importance: ce n'est plus tellement elle qui met fin au „contrat implicite“ intergénérationnel qui gérait la carrière (les avantages de l'ancienneté) et l'âge de départ de la vie professionnelle puisque la gestion des fins de carrière est modifiée.

197. D'autres fonctions par contre continuent à exister ou deviennent plus importantes: celle de la gestion du *risque viager* qui, mutualisé, réduit l'incertitude sur l'épargne à accumuler compte tenu de l'incertitude sur la durée de vie; celle d'un dispositif géant en fin de vie une longue durée de *temps libre*; celle du *risque dépendance* [...].“ (X. GAULLIER, *Retraites, préretraites et temps de la vie*, in *Droit social*, No 2 février 2002, pp. 147-157)

## 2. „Vieillessement actif“: apparition d'un nouveau phénomène

198. L'on peut avancer que l'espérance de vie qui s'accroît ainsi que d'autres phénomènes sociologiques prégnants – par exemple la nouvelle organisation des temps sociaux, le vieillissement actif et l'hétérogénéisation des seniors: les seniors mobiles (les go-goes de 55-70 ans), les dépendants (les slow-goes de 70-85 ans), les immobiles (les no-goes de 85 ans et plus) –, voire les transformations du rôle même de la retraite, nécessitent la définition d'une politique d'ensemble à l'instar de ce qui a déjà été réalisé pour la promotion du travail féminin.

199. Suite à l'abaissement de l'âge de la retraite et à l'allongement de l'espérance de vie, on constate que la catégorie des go-goes prend de plus en plus de poids. A cet égard, Xavier Gaullier note que „depuis 20 ans, il s'est créé peu à peu [...] la „décennie des fins de carrière“, c'est-à-dire environ une dizaine d'années (ou un peu plus) entre 50 et 60 ans, pendant lesquelles les individus sont confrontés à des situations qui peuvent être diverses et qui remettent en question non seulement la coïncidence entre fin du travail et début de la retraite, mais aussi les carrières linéaires, ascendantes et gérées à l'ancienneté ainsi que la répartition entre temps de travail à plein temps et temps libre à plein temps qui se succèdent en fin de carrière. [...]

200. On voit émerger un *risque fin de carrière*, où le critère de l'âge est davantage lié à des mesures concernant l'emploi qu'aux handicaps liés au vieillissement. [...] De plus en plus maintenant, [...] on constate un développement de prises en charge diversifiées correspondant à un transfert sur l'entreprise, voire l'individu. On peut parler, avec les Anglo-Saxons, d'un *Welfare mix* qui peut comprendre de l'assurance chômage, des dispositifs d'Etat, de l'aide sociale et du RMI, de l'épargne retraite d'entreprise ou privée, des financements divers venant des entreprises et des salariés ... Evolution de la protection sociale et du marché du travail, tout se passe comme si, avec le risque de fin de carrière, se mettait en place une „assurance vieillesse bis“, en amont de la retraite“.

201. Dans ce contexte, le Conseil européen de Barcelone „souligne l'importance de la réforme des systèmes de pension des Etats membres en vue d'instaurer une retraite progressive et flexible qui encourage le relèvement volontaire de l'âge réel de la retraite compte tenu de l'augmentation de l'espérance de vie, permette une transition graduelle de la vie active à la retraite et encourage la participation active des personnes âgées à la vie publique, sociale et culturelle en vue de réaliser l'objectif du vieillissement actif“.

202. Ces propos se situent également dans la lignée de la déclaration du sommet de Lisbonne qui demande une augmentation à 50% du taux d'emploi des personnes âgées entre 50 et 64 ans. Les recommandations de Lisbonne encouragent ainsi les Gouvernements à prendre des mesures qui favorisent la prolongation de la vie active.

203. Pour la pérennité à terme du système de retraite, il pourrait aussi s'avérer utile de valoriser l'expérience professionnelle des plus de 50 ans et de casser la dynamique des départs précoces. Cette dynamique a été générée au fil des ans par des dispositifs introduits par les gouvernements successifs pour faciliter le départ anticipé à la retraite et dont le patronat est plutôt enclin à user ou même à abuser.

204. Ceci a amené la situation contradictoire que nous connaissons actuellement. Il est devenu impératif d'allonger la vie active pour faire face au financement de la retraite et aux pressions européennes, alors que le raccourcissement parallèle de cette même vie professionnelle est considéré nécessaire par le patronat pour le salut de la compétitivité des entreprises. Ce paradoxe ne serait-il pas à résoudre avant l'ouverture du débat sur l'augmentation du taux d'activité des seniors?

205. Notre Chambre professionnelle note dans ce contexte que le faible taux d'emploi des plus de 50 ans résulte en partie de la volonté de nombreuses entreprises de pousser leurs salariés à utiliser les mécanismes de préretraite ou de retraite anticipée mais aussi du fait que ces entreprises n'offrent guère de conditions de travail appropriées aux salariés plus âgés.

206. Cette attitude est le plus souvent adoptée par les grandes entreprises. Les petites entreprises ne peuvent habituellement pas se permettre de se séparer de leurs collaborateurs les plus expérimentés et les plus âgés qui sont difficilement remplaçables.

207. Le sociologue Xavier Gaullier remarque à ce sujet que „les raisons qui expliquent pourquoi les entreprises pratiquent les cessations anticipées [...] se regroupent autour de trois points qui peuvent être présents de façon diverse selon les cas.

La *productivité individuelle des salariés âgés* d'abord, mais qui n'est qu'un aspect même si souvent on ne pense qu'à lui, avec les problèmes d'aménagement des conditions de travail et d'horaire de travail, de formation et de motivation de mobilité et de santé.

La *pyramide des âges* ensuite avec la volonté de rajeunir l'entreprise en remplaçant des salariés âgés par de jeunes moins coûteux, mieux formés et souvent en contrat à durée déterminée; avec aussi les problèmes de la gestion des âges, de la remise en question des avantages de l'ancienneté et de liens âge-rémunérations, des nouveaux rapports de génération dans la gestion des ressources humaines.

La *productivité globale de l'entreprise* enfin qui se détermine d'abord en termes financiers et globaux: coût, masse salariale, sureffectifs, avant d'envisager la situation des salariés âgés comme celle d'autres salariés.

208. L'utilisation des mesures d'âge par les entreprises n'est pas une „incohérence“ ou un „gâchis“, comme on le dit souvent, mais correspond à une rationalité économique liée à des carrières courtes (25-55, et même 30-50 ans), flexibles et intenses, avec une sélection permanente. Il ne s'agit pas de mesures conjoncturelles: l'amélioration de la situation économique et l'évolution de la démographie n'amènent pas *automatiquement* le maintien dans l'emploi des salariés âgés, comme on le pense souvent. On constate que les cessations anticipées d'activité continuent quand la situation de l'emploi s'améliore; l'intensification de plus en plus grande des conditions de travail n'est pas favorable aux salariés âgés [...].

209. La pénurie de main-d'oeuvre, elle aussi, ne favorise pas *automatiquement* les salariés âgés [...]: l'embauche peut se porter en priorité sur d'autres populations (jeunes, femmes ...) et certains secteurs peuvent préférer des travailleurs étrangers plutôt que de garder leurs salariés âgés (bâtiment ...) [...]“.

210. Par ailleurs, on observe également chez les salariés une tendance à considérer la retraite anticipée comme „l'horizon temporel de la fin de carrière professionnelle. La valeur travail s'est dévalorisée, le temps libre est davantage recherché qu'auparavant“.

### 3. „Vieillesse active“: des pistes à discuter

211. La CEP•L est d'avis qu'il est trop simpliste de préconiser uniquement le relèvement du taux d'emploi des personnes de plus de 55 ans.

212. Elle partage l'opinion de J. Pisani qui s'exprime comme suit:

„Développer un marché du travail senior permettrait que s'opèrent des transferts entre secteurs, par exemple de l'industrie vers les services, ou des grandes entreprises vers les PME, ce qui ouvrirait à des salariés en fin de carrière la possibilité de se maintenir en activité, éventuellement à temps partiel, même si l'évolution de leur métier ou de leur entreprise rend difficile la prolongation du cursus antérieur.“ (J. PISANI, *Le plein emploi*, La documentation française, Paris, 2000, in X. GAULLIER, *op. cit.*)

213. La CEP•L s'interroge sur la possibilité de prévoir un modèle, qui s'inspirerait de la procédure de reclassement prévue dans le cadre de la nouvelle loi relative à l'incapacité de travail et à la réinsertion professionnelle, pour intégrer à nouveau dans le marché du travail les salariés âgés dont se seraient séparées les entreprises luxembourgeoises.

214. Cette contribution à l'augmentation du taux d'emploi des seniors pourrait être par exemple encouragée par une bonification d'impôts pour les entreprises qui continueraient à employer leurs salariés atteints par la première limite d'âge autorisant le départ à la retraite.

215. La CEP•L souligne que ce modèle de réinsertion ou l'augmentation échelonnée du taux de majoration proportionnelle sont de premières pistes de réflexion mais ne constituent que le balbutiement d'une politique tenant compte du vieillissement actif.

216. Notre Chambre considère que la réflexion sur cette politique globale devra dépasser la simple solution de prolongation du contrat de travail chez l'employeur comme relevé ci-avant et également considérer la reformulation des dispositions anticumul qui permettent de coupler retraite et salaire. Ceci vaut entre autres pour la pension de vieillesse anticipée.

217. La CEP•L estime que, d'une manière générale, il importe d'aller au-delà de mesures ponctuelles et isolées dans ce domaine, et ce dans le cadre d'un dialogue social à tous les niveaux.

Luxembourg, le 26 mars 2002

*Pour la Chambre des Employés Privés,*

*Le Directeur,*  
Théo WILTGEN

*Le Président,*  
Jos KRATOCHWIL

Service Central des Imprimés de l'Etat

4879/01, 4887/05

N<sup>os</sup> 4887<sup>5</sup>  
4879<sup>1</sup>

## 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

# PROPOSITION DE LOI

portant introduction d'un forfait d'éducation et modifiant la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales

\* \* \*

## AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(16.4.2002)

Par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 20 décembre 2001, le Conseil d'Etat fut saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Sécurité sociale.

Au texte du projet étaient joints un exposé des motifs ainsi que le commentaire des articles complété par le „sommaire exécutif“ de l'étude du Bureau International du Travail intitulée „Evaluation actuarielle et financière du régime général d'assurance pension du Grand-Duché de Luxembourg“.

Le 14 janvier 2002, le Président de la Chambre des députés fit part au Président du Conseil d'Etat du souhait de la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale, exprimé dans sa séance du 10 janvier 2002, de voir évacuer ensemble avec le projet de loi susmentionné la proposition de loi sous rubrique, déposée à la Chambre par le député Lucien Lux en séance publique du 4 décembre 2001. Aussi invita-t-il le Conseil d'Etat à se prononcer dans le cadre de son avis sur le projet de loi également sur ladite proposition dont l'objet coïnciderait partiellement avec l'article III du texte proposé par le Gouvernement.

Le Conseil d'Etat entend suivre la Chambre des députés dans sa démarche et avisera donc, dans le cadre de son analyse du projet de loi, parallèlement la proposition de loi en question dont il avait été saisi par le Premier Ministre, Ministre d'Etat, le 11 décembre 2001. Le texte de cette proposition était d'ailleurs accompagné d'un exposé des motifs et du commentaire de l'article unique.

Par courrier en date du 8 février 2002, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, à la demande du ministre de la Sécurité sociale, intervenait auprès du Conseil d'Etat afin qu'il émette dans les meilleurs délais son avis sur le projet de loi en cause.

A noter que l'avis de la Chambre de travail fut communiqué au Conseil d'Etat le 21 février 2002, suivi, les 6 et 13 mars 2002, de l'envoi de l'avis de la Chambre d'agriculture, de l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de l'avis commun de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers sur le projet de loi sous examen. L'avis de la Chambre des employés privés fut transmis au Conseil d'Etat le 9 avril 2002.

A l'heure d'émettre le présent avis, le Conseil d'Etat n'est toujours pas en possession de la prise de position gouvernementale, pourtant annoncée, sur la proposition de loi en lice.

\*

Le projet de loi a pour objet de traduire dans la législation sociale les conclusions de la table ronde sur les pensions ayant réuni entre avril et juillet 2001 les représentants du Gouvernement et des groupes politiques siégeant à la Chambre des députés ainsi que les délégués des syndicats et des employeurs. Les mesures se dégageant à partir de la déclaration finale du „Rentendësch“ consistent pour l'essentiel dans:

- 1) une augmentation des majorations proportionnelles de 3,9 pour cent;
- 2) l'introduction d'un complément de fin d'année dont le montant est fonction de la densité de la carrière d'assurance des bénéficiaires;
- 3) le relèvement des majorations forfaitaires de 11,6 pour cent;
- 4) une augmentation échelonnée de la pension suivant un paramètre d'âge et de carrière en faveur des assurés âgés de plus de 55 ans et justifiant d'une période d'assurance de 38 années au moins au titre des articles 171, 173, 173bis et 174 du code des assurances sociales;
- 5) la hausse de la pension minimum de 4,8 pour cent;
- 6) l'allègement des dispositions de non-cumul régissant les pensions de survie;
- 7) pour les enfants nés avant le 1er janvier 1988, la mise en compte respective de forfaits d'éducation ou de périodes d'assurance visées à l'article 171, alinéa 1 sous 7) du code des assurances sociales.

Schématiquement, le projet de loi sous revue s'articule autour de onze articles s'énonçant comme suit:

- *Article Ier*: Adaptation du régime général des pensions;
- *Article II*: Adaptation des régimes spéciaux de pension;
- *Article III*: Création d'un forfait d'éducation;
- *Article IV*: Modifications de la législation du droit à un revenu minimum garanti;
- *Articles V à VIII*: Dispositions additionnelles:
  - Article V: Modifications des livres I et II du code des assurances sociales;
  - Article VI: Loi de coordination;
  - Article VII: Loi sur la préretraite;
  - Article VIII: Loi sur les cessions et saisies;
- *Articles IX à XI*: Dispositions transitoires et finales.

Force est de relever que l'intitulé du projet de loi sous avis ne traduit pas l'envergure de l'oeuvre de réforme entreprise. Aussi ne facilite-t-il pas le travail de recherche ultérieur des praticiens du droit. Dans un souci de transparence, le Conseil d'Etat propose de reformuler comme suit l'intitulé du projet en cause:

*„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;*
- 4. modifiant les livres I et II du code des assurances sociales;*
- 5. modifiant la loi du 28 juillet 2000 ayant pour objet la coordination des régimes légaux de pension;*
- 6. modifiant la loi modifiée du 24 décembre 1990 sur la préretraite;*
- 7. modifiant la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que des pensions et rentes;*
- 8. modifiant la loi modifiée du 27 juillet 1987 concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie;*
- 9. modifiant la loi modifiée du 6 avril 1999 adaptant le régime général d'assurance pension.“*

Afin d'éviter de devoir employer dans les textes se référant à la future loi l'intitulé ainsi proposé qui est particulièrement long, le Conseil d'Etat fera une proposition de texte sous l'article XI (nouveau).

\*

Avant d'aborder l'examen des articles du projet de loi, le Conseil d'Etat émettra quelques considérations générales sur ledit projet qu'il complétera par une série d'observations portant plus précisément sur l'introduction d'un forfait d'éducation. Dans ce dernier contexte, l'article III du projet sera à rapprocher de la proposition de loi concernant le même sujet.

\*

### CONSIDERATIONS GENERALES

Selon les indications figurant à l'exposé des motifs du projet de loi sous avis, les dépenses pour le régime général d'assurance pension générées par les mesures proposées sont, au nombre 603,15 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948, estimées à 163,6 millions d'euros par année entière. L'impact de cette augmentation du coût des prestations doit s'apprécier à la lumière de l'étude du BIT d'avril 2001 ayant pour objet l'„Evaluation actuarielle et financière du régime général d'assurance pension du Grand-Duché de Luxembourg“.

Pour ses projections, le BIT s'était basé sur deux scénarios possibles. Le premier tablait sur un taux de croissance économique annuel de 4 pour cent. Le cas de figure moins favorable comptait avec un taux correspondant limité à 2 pour cent. Les répercussions des mesures de réforme projetées ne manqueront évidemment pas de déteindre sur l'équilibre financier du régime général à moyen et à long terme et les auteurs du projet de loi sous revue ne s'en sont pas cachés, comme le passage suivant tiré de l'exposé des motifs l'illustre à suffisance:

„En prenant comme base les deux scénarios de l'étude du BIT sur les pensions, il est évident qu'à court terme la situation financière du régime général des pensions n'imposera pas que le taux de cotisation soit augmenté au début de la prochaine période de couverture<sup>1</sup>. A moyen et à long terme par contre, l'augmentation des dépenses en prestations induites par la présente réforme aura pour conséquence que l'augmentation du taux de cotisation devra intervenir plus tôt que prévu dans l'étude du BIT, à savoir en 2027 au lieu de 2050 dans le cas du scénario 1, et en 2013 au lieu de 2020 dans le cas du scénario 2.“ (*Doc. parl. No 4887; sess. ord. 2001-2002, p. 9*)

L'approche des auteurs du projet de loi sous avis, poursuivant sur la lancée des participants à la table ronde, doit être rapprochée de l'orientation générale de l'étude du BIT ci-avant mentionnée. A cet égard une relecture – ne serait-ce que du chapitre 5 – *Analyse financière et actuarielle des options de réformes* – dudit document se révélera particulièrement instructive. Pour s'en convaincre, il devrait suffire de se reporter à l'extrait suivant tiré du „sommaire exécutif“ de l'étude commanditée par le Gouvernement:

„Il n'est pas recommandé de payer la „treizième pension“, ni d'augmenter les majorations forfaitaires de 10 pour cent, ni le taux de majoration de 1,78 pour cent à 1,90 pour cent. Ces mesures sont très coûteuses. Même sous les hypothèses du premier scénario, les dépenses ne pourraient plus être payées par les cotisations après 2020, et même 2016 dans le cas de la „treizième pension“. Par conséquent, le taux de cotisation devrait être augmenté ou bien les effets de ces mesures devraient être compensés plus tard par des réductions radicales dans les dépenses. Ces deux décisions seraient difficiles à expliquer politiquement. En suivant le même raisonnement, il n'est pas non plus recommandé de donner plus de poids aux cotisations proches de la retraite.“ (*Doc. parl. No 4887; sess. ord. 2001-2002, p. 28*)

Force est de constater que l'approche prudente du BIT, de même que ses conseils de modération, semblent avoir fait long feu. C'est d'autant plus remarquable qu'à cela s'ajoute une réforme parallèle apportant des améliorations ponctuelles aux régimes spéciaux de pension. Dans le cadre même du projet

1 – débutant en 2006 (L. 23.5.1984/art. 238 CAS)

périodes: 1) 1985-1991; 2) 1992-1998; 3) 1999-2005;  
4) 2006-2012; 5) 2013-2019; 6) 2020-2026;  
7) 2027-2033; 8) 2024-2040; 9) 2041-2048.

de loi sous examen, l'on recherche d'ailleurs vainement une estimation du coût de ces dernières adaptations.

Dans les conditions données, l'accueil réservé par le Conseil d'Etat aux vellétés de réforme reste en l'espèce plutôt mitigé. Il ne faut en effet pas perdre de vue que tout renchérissement du régime de pension, et ce quel que soit le niveau des réserves accumulées, hypothèque l'avenir surtout des générations montantes. C'est encore rappeler un lieu commun que de répéter à l'instar du BIT que „le régime de pension est très sensible aux changements de l'environnement économique<sup>1</sup>, et ceci est encore plus vrai au Luxembourg qu'ailleurs. Cette vulnérabilité à l'environnement économique provient de la dépendance de l'économie nationale envers les frontaliers. Alors qu'il est supposé que le nombre de frontaliers actifs s'ajoute aux besoins économiques, la plupart d'entre eux restent des pensionnés latents qui demanderont leurs prestations quelques fois plusieurs dizaines d'années après leur séjour en tant que travailleurs au Luxembourg.“ (*Doc. parl. No 4887; sess. ord. 2001-2002, p. 27*)

Toujours est-il qu'il faut reconnaître aussi que les mesures d'amélioration des prestations prévues par le projet de loi sous avis ne manqueront pas d'atténuer les différences entre le régime général d'assurance pension et les régimes transitoires spéciaux du secteur public. En cela elles auront le mérite de marquer un pas en direction d'une plus grande convergence entre les régimes en concours.

Espérons cependant qu'aucun Gouvernement ne sera, à plus ou moins longue échéance, amené à revenir sur les améliorations en perspective et à faire des coupes sombres au niveau des prestations pour rétablir l'équilibre financier du régime qui reste toujours précaire. Aussi le Conseil d'Etat encourage-t-il les responsables politiques à ne pas négliger le volet des recettes du régime, à revoir dans les meilleurs délais l'arsenal juridique à l'effet d'obtenir un meilleur rendement de la réserve de la communauté des risques et à explorer de nouvelles pistes en matière de ressources de financement du système des pensions.

\*

## L'INTRODUCTION D'UN FORFAIT D'EDUCATION

A côté des mesures d'amélioration des prestations des régimes de pension et du revenu minimum garanti, le projet de loi comporte encore pour l'essentiel deux initiatives de valorisation du travail éducatif des parents:

- l'extension de la mise en compte des „baby-years“ aux enfants nés avant le 1er janvier 1988;
- l'introduction d'un forfait d'éducation de 75,82 euros par enfant au profit des intéressés ne pouvant bénéficier au titre de ce travail éducatif d'une rétribution au niveau de leur pension.

La proposition de loi sous avis tend à introduire un forfait d'éducation (de valeur sensiblement égale) accordé indistinctement à toutes les personnes visées, qu'elles aient ou non parallèlement bénéficié de la mise en compte de baby-years du fait de la naissance des mêmes enfants.

### 1. Les „baby-years“

#### a) *Historique*

La loi du 27 juillet 1987 concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie innovait en introduisant dans la législation nationale la mise en compte, comme période effective d'assurance obligatoire, d'une année d'affiliation au profit du parent se consacrant à l'éducation d'un enfant et ayant à cette fin interrompu sa carrière d'assurance.

A cet effet, l'article 171, alinéa 1er prévoyait sous un point 7) qu'était retenue

„sur demande de l'intéressé, une période de douze mois dans le chef de l'un des parents se consacrant à l'éducation d'un enfant légitime, légitimé, naturel ou adoptif âgé de moins de quatre ans lors de l'adoption, à condition que l'enfant soit né après le 31 décembre 1987, que l'intéressé ait été assuré au titre de l'article 171 pendant douze mois au cours des trente-six mois précédant celui

<sup>1</sup> Il faut admettre qu'à l'heure actuelle les prévisions s'annoncent plutôt favorables. En effet, d'après le programme de stabilité couvrant la période 2000-2004, présenté le 5 décembre 2001 et adopté par la Commission européenne le 15 janvier 2002, „la croissance soutenue du PIB en 2001, proche de 4% en termes réels, malgré le ralentissement de l'activité au niveau mondial, a permis un excédent d'environ 4% du PIB (taux supérieur à ce qui était prévu initialement). Ce solde devrait rester excédentaire (environ 3%) sur l'ensemble de la période couverte.“

de la naissance ou de l'adoption de l'enfant et que cette période ne se superpose pas avec une période couverte auprès d'un autre régime luxembourgeois ou étranger; cette période prend cours le mois suivant la naissance ou l'adoption de l'enfant ou, le cas échéant, le mois suivant la date de l'expiration de l'indemnité pécuniaire de maternité; la demande est à présenter, sous peine de forclusion, dans le délai de vingt-quatre mois à partir de la naissance ou de l'adoption de l'enfant; en cas de présentation d'une demande par chacun des parents dans le délai, la mise en compte s'effectue en faveur de celui qui s'occupe principalement de l'éducation de l'enfant;“.

Dès son introduction, la mesure en question fut diversement interprétée par les commentateurs:

- D'après l'exposé des motifs de la loi précitée du 27 juillet 1987, „si cette mesure en elle-même n'a probablement pas d'effet nataliste à court ou à moyen terme, elle constitue cependant un pas dans la direction d'un maintien des droits personnels du conjoint au foyer“.
- Pour le comité directeur de la Caisse de pension des employés privés, le point 7) de l'article 171, alinéa 1er du code des assurances sociales „vise manifestement, en dehors de son but social, un objectif familial de caractère nataliste. (Il) est à considérer conjointement avec la mesure prévue à l'article 172 4) qui prévoit la prise en compte, pour parfaire le stage, de périodes pendant lesquelles l'un des parents a élevé au Luxembourg un ou plusieurs enfants âgés de 6 ans accomplis“.
- De l'avis de la Chambre des employés privés, „l'introduction du „Baby-Year“ poursuit un but essentiellement de politique familiale. Tout en laissant à l'un des parents le choix de se consacrer entièrement à l'éducation d'un enfant pendant sa première année de vie, il maintient pendant ce temps la couverture de l'assurance pension ...“.

- Très explicite la prise de position de l'Inspection générale de la sécurité sociale sur le sujet:

„Un des problèmes cruciaux en matière d'assurance pension consiste dans la définition des droits à pension des personnes qui soit se consacrent à l'éducation de leurs enfants, soit s'occupent, dans le cadre du mariage, exclusivement aux travaux de ménage. Si, dans le passé, la protection sociale de la femme mariée en cas de décès de l'époux était principalement assurée par la pension de veuve, cette situation est en train de se transformer en raison de la modification fondamentale du comportement des femmes vis-à-vis de l'activité professionnelle. L'augmentation assez spectaculaire du taux d'activité féminin au cours des deux dernières décennies laisse présager que, dans l'avenir, la grande majorité des femmes auront exercé à un moment ou à un autre de leur vie active une activité professionnelle leur conférant une base pour des droits propres à pension. Cependant, la spécificité biologique de la femme par rapport à la procréation et l'insertion particulière dans la vie du travail qui en découle, font que les femmes disposent en général de carrières d'assurance incomplètes et de revenus cotisables moins élevés que les assurés masculins. Aussi est-il exclu, pour le moment, de fonder le droit à pension exclusivement sur des droits personnels, mais la pension de survie devra subsister à l'avenir, même si elle pourra revêtir un caractère subsidiaire.

L'introduction d'un „baby-year“ est un premier pas dans la direction de compenser l'interruption de la carrière d'assurance et la diminution des droits personnels qui en découle. Toutefois, il faut se rendre compte que, du point de vue nataliste, cette mesure n'aura en elle-même aucun effet mais qu'elle constitue uniquement une mesure d'appoint.“

- Dans son avis sur le projet de loi de l'époque, le Conseil d'Etat soulignait qu'„en assimilant le „baby-year“ à une activité professionnelle et en prenant en charge les cotisations de cette année d'affiliation, l'Etat reconnaît la valeur éducative, sociale, économique du travail d'éducation d'un enfant en bas âge. En même temps, cette mesure permet à l'un des parents de compenser, dans une première étape, au moins partiellement, l'interruption de la carrière d'assurance par la présence au foyer et la diminution des droits personnels qui en découle“.

A partir de ces observations se confirme le caractère ambivalent du „baby-year“. De par son inscription dans l'assurance pension, la mesure visée constitue manifestement un instrument propageant l'individualisation des droits en la matière. Il n'en reste pas moins qu'il est difficile d'en nier les aspects de politique familiale, sociale et économique sous-jacents. Aux yeux du Conseil d'Etat, il paraît oiseux dans le présent contexte de s'appesantir outre mesure sur cette question non autrement conséquente sur les conclusions pratiques à en tirer.

Depuis 1987, la législation a profondément évolué:

- la période de couverture a été portée à 24 mois (*loi du 24 avril 1991*), voire 48 mois en cas de pluralité d'enfants (*loi du 27 juillet 1992*);

- le délai de forclusion de la demande a été aboli (*loi du 6 avril 1999*);
- le partage, entre parents, du bénéfice de la mesure a été introduit (*loi du 6 avril 1999*);
- la détermination de l'assiette cotisable a changé (*loi du 6 avril 1999*).

### **b) Projet de réforme**

Le bénéfice de la mesure inscrite à l'article 171, alinéa 1er sous 7), est étendu aux enfants nés ou adoptés avant le 1er janvier 1988, date d'entrée en vigueur de la loi du 27 juillet 1987 concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie.

Conformément à l'article 220, alinéa 3 nouveau, est mise en compte comme assiette „la moyenne mensuelle des revenus cotisables portés en compte au titre de l'article 171 au cours des douze mois d'assurance précédant immédiatement celui de l'accouchement ou de l'adoption, déduction faite des cotisations portées en compte au profit des intéressés à un autre titre. Cette moyenne ne peut être inférieure à 270,28 euros par enfant et par mois au nombre indice 100 du coût de la vie du 1er janvier 1948 et à l'année de base 1984“.

Le montant minimum précité correspond en gros à une assiette cotisable s'élevant à 1,5 fois le salaire social minimum. La mise en compte génère au niveau du calcul ultérieur de la pension un effet équivalent au bénéfice du forfait d'éducation.

A relever enfin que le financement des „baby-years“ ne s'effectuera plus par le biais de cotisations prises en charge par l'Etat, mais par la rémunération par ce dernier de ces périodes sous forme de majorations proportionnelles au sens de l'article 214, 1) du code des assurances sociales.

## **2. Le forfait d'éducation**

L'introduction de ce forfait d'éducation fait l'objet de l'article III du projet de loi sous avis et se trouve parallèlement préconisée par l'auteur de la proposition de loi en discussion.

La confrontation des textes en présence fait ressortir les points communs et les dissemblances des deux approches concurrentes:

	<i>Projet</i>	<i>Proposition</i>
montant	10 euros par mois/ind. 100 (soit actuellement l'équivalent de 3.059 francs)	75 euros/ind 590,84 (soit 3.025,29 francs)
caractère	subsidaire par rapport à baby-years	généralisé
organisme compétent	fonds national de solidarité	caisse nationale des prestations familiales
prise en charge	Etat	budget de l'Etat
prestation	cotisable et imposable saisissable et cessible	
début	65 ans ou octroi d'une pension personnelle	65 ans
fait générateur	éducation d'un enfant légitime, légitimé ou naturel enfant adoptif âgé de moins de 4 ans lors de l'adoption	éducation d'un enfant légitime, légitimé, naturel ou adoptif
bénéficiaire	le parent domicilié et résidant au Grand-Duché s'étant consacré à l'éducation	le ou les parents s'étant consacrés à l'éducation
entrée en vigueur	1er juillet 2002	

Force est de relever que tant l'exposé des motifs que le commentaire des articles du projet de loi sous examen ne livrent guère d'indication sur les tenants et aboutissants de la création du forfait d'éducation. La proposition de loi a en revanche le mérite de fournir de longs développements quant à sa genèse, son fondement et sa finalité.

### 3. Discussion

Nombreuses sont les mesures légales destinées à honorer d'une façon ou d'une autre la tâche éducative d'enfants dans le chef des parents. S'inscrivent dans cette logique, notamment:

- la loi du 1er août 1988 portant création d'une allocation d'éducation et
- la loi du 12 février 1999 portant création d'un congé parental et d'un congé pour raisons familiales, qui s'ajoutent aux prestations familiales proprement dites, aux aides au logement liées à l'éducation d'enfants (bonification d'intérêt) ou encore aux éléments des pensions spécifiques y relatifs (Art. 171, alinéa 1er sous 7) et art. 172, sous 4)).

Compte tenu de l'institution progressive des différentes mesures, il ne doit pas surprendre que ce ne soit pas précisément la cohérence qui les caractérise.

Le Conseil d'Etat donne à considérer si un réexamen critique des instruments mis en oeuvre ne s'impose pas afin d'aboutir à une politique cohérente en la matière. Ne faudrait-il pas en l'espèce revoir et harmoniser les conditions d'octroi des diverses prestations en cause – notamment au regard de la condition de domicile et de résidence? Ou encore revoir la dispense de cotisation à l'assurance pension de l'indemnité pécuniaire forfaitaire accordée en cas de congé parental (article 8, par. 2 de la loi du 12 février 1999)?

Au regard de l'absence décelable d'une vision politique claire et précise en la matière, le Conseil d'Etat s'interroge sur l'opportunité d'introduire à ce stade le forfait d'éducation devant s'insérer dans un contexte en lui-même déjà suffisamment confus et complexe. S'il n'entend pas pour autant remettre en cause la tournure prise par le dossier, il estime qu'il faut se limiter à la solution prévue au projet gouvernemental.

En instituant la mise en compte de baby-years, le législateur de 1987 a innové pour honorer le travail du parent ayant interrompu sa carrière professionnelle pour se consacrer à l'éducation d'un enfant. Depuis lors, cette mesure a fait ses preuves et s'est constamment développée.

Le Conseil d'Etat approuve le projet de loi en ce qu'il tend à perfectionner l'oeuvre initiée en 1987, notamment en étendant le bénéfice au travail d'éducation d'enfants nés avant le 1er janvier 1988. Dans ce contexte, il ne faut pas sous-estimer l'impact de l'innovation mise en oeuvre par la loi du 27 juillet 1987 concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie.

Les périodes visées à l'article 171, alinéa 1er, sous 7), entrent d'abord dans le calcul des pensions en générant des majorations proportionnelles (article 214, 1)) et forfaitaires (article 214, 2)) et en comptant dans la fixation de la pension minimum (article 223). Ce sont là les avantages les plus apparents de la mise en compte des baby-years. S'y attachent cependant encore les droits qu'ils comportent au niveau de la computation des stages prescrits pour l'octroi de la pension de vieillesse (article 183), de la pension de vieillesse anticipée à l'âge de 57 ans (article 184, alinéa 2), de la pension d'invalidité (article 186), de la pension de survie (article 195), ou encore de la détermination des 120 mois d'assurance requis dans le contexte de l'appréciation des conditions d'allocation de la pension de vieillesse anticipée à l'âge de 60 ans (article 184, alinéa 1er).

En règle générale, la mise en compte des baby-years est donc toujours globalement plus favorable que l'attribution du forfait d'éducation prévu à l'article III du projet de loi sous revue.

Force est d'ailleurs de souligner qu'il est dans la nature des deux mesures en cause de ne pouvoir systématiquement aboutir à des résultats équivalents. L'égalité parfaite dans le domaine visé constitue un leurre – ne serait-ce qu'au regard de la mise à contribution de l'Etat.

Rares sont en effet les exemples comparatifs pouvant documenter une neutralité tant soit peu complète du budget en la matière. L'on peut toutefois retenir parmi ces cas de figure l'hypothèse d'une personne interrompant sa carrière d'assurance pour se consacrer à l'éducation d'un enfant, à un moment où, au titre des douze mois précédents, elle s'était vu mettre en compte une assiette cotisable égale ou inférieure à 1,5 fois le salaire social minimal. Sous cette prémisse, l'effort contributif de l'Etat, qu'il intervienne sous forme, soit de prise en charge des baby-years, soit de versement du forfait d'éducation, reste en effet sensiblement équivalent. Dans la majorité des cas, l'instrument des baby-years est cependant plus onéreux pour le budget de l'Etat que le forfait d'éducation. Il n'en demeure pas moins que des exemples illustrant l'inverse sont tout aussi imaginables.

Le Conseil d'Etat craint que l'institution du forfait d'éducation, combinée avec l'extension des baby-years à des périodes antérieures au 1er janvier 1988, ne risque de provoquer et d'alimenter des

discussions oiseuses sur l'équité et la justice sociales. Comment, dans un contexte aussi nuancé mais affecté d'une perception subjective aussi poussée, garantir la sérénité des débats? Il sera toujours facile de monter en épingle un cas isolé pour illustrer un propos péremptoire et fallacieux.

Placé devant le choix d'une des deux solutions concurrentes, le Conseil d'Etat opérerait pour la moins coûteuse pour les finances publiques qu'est en l'occurrence celle figurant au projet de loi.

\*

## EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

Ne sont évoquées dans ce cadre que les dispositions donnant lieu à observation. Sont notamment ainsi passés sous silence bon nombre des articles ne comportant qu'une simple adaptation des paramètres garantissant la bonne fin des améliorations de prestations poursuivies par le projet de loi sous revue.

### *Ad Article 1er – Adaptation du régime général des pensions*

1° Dans la cinquième phrase du point 7) de l'**article 171**, alinéa 1er du code des assurances sociales, il y a lieu de corriger une faute d'orthographe en écrivant „affections“ au lieu d'„affectations“.

Le Conseil d'Etat se demande par ailleurs si, au regard de la reformulation de l'article 239, la phrase introductive de l'article 171 peut être maintenue telle quelle alors qu'elle dispose que „comptent comme périodes effectives d'assurance obligatoire, toutes les périodes d'activité professionnelle ou périodes y assimilées *pour lesquelles des cotisations ont été versées*, à savoir: ...“. Or, précisément les périodes d'éducation visées au point 7) de l'alinéa 1er dudit article 171 ne seront plus couvertes de cotisations, mais l'Etat prendra en charge les majorations proportionnelles y attachées, conformément au point 12 de l'article 1er du projet de loi sous examen.

3° Le point 1) de l'**article 214** déterminant les majorations proportionnelles entrant dans le calcul de la pension de vieillesse annuelle est complété par deux phrases de la teneur suivante:

„Si à la date du début de la pension l'assuré a accompli l'âge de 55 ans et s'il justifie de 38 années d'assurance au moins au titre des articles 171, 173, 173bis et 174, le taux de majoration prévu ci-avant est augmenté à raison de 0,01 pour cent de la somme des revenus cotisables pour le nombre d'années entières représentant la différence entre 93 et l'âge du bénéficiaire augmenté du nombre d'années d'assurance *au titre des mêmes articles*. Toutefois, le taux de majoration ne peut dépasser 2,05 pour cent.“

A lire le commentaire de l'article, „cette mesure devrait inciter les personnes à prolonger leur activité professionnelle“. Elle vise les assurés remplissant de façon cumulative les deux conditions d'âge et de carrière prévues et devrait leur assurer une „double majoration *pour les années où ils sont encore engagés dans la vie professionnelle*. Il s'agit d'une unité supplémentaire de 0,01% par année d'âge et d'une unité supplémentaire de 0,01% par année d'assurance“.

De l'avis du Conseil d'Etat, il y a une certaine incohérence entre le texte et le commentaire de la disposition en cause de l'article 214. En effet, pour encourager les personnes à prolonger leur activité professionnelle, ne devrait-on pas rémunérer les seules périodes effectives d'assurance obligatoire au sens de l'article 171 réalisées après l'âge de 55 ans, au lieu d'affecter du taux de majoration supplémentaire toutes les années d'assurance mises en compte au titre des articles 171, 173 (assurance continuée), 173bis (assurance facultative) et 174 (achat rétroactif)? Quelle pourrait en effet être la *ratio legis* d'une rémunération spéciale de périodes d'affiliation volontaire se situant au-delà de l'atteinte d'âge de 55 ans par le bénéficiaire?

Sur la base des considérations ci-dessus, le Conseil d'Etat se demande s'il ne convient pas de redéfinir la référence prévue en la déterminant par „différence entre le nombre 93 et l'âge du bénéficiaire augmenté du nombre d'années d'assurance au titre de l'article 171 réalisées après l'âge de 55 ans de l'intéressé“.

6° Jusqu'à présent, il a toujours été admis – et justifié par une logique irréfutable – que les pensions dérivées que sont les prestations de survie ne pouvaient jamais dépasser les pensions personnelles dont elles étaient issues. Ce principe bien établi dans tous les systèmes d'assurance est remis en cause par la réforme projetée de l'**article 219**. Le projet de loi sous avis prévoit en effet que cette règle de bon sens est tenue en échec si la pension, qui aurait été due à l'assuré lui-même, était restée

en dessous de la moyenne des cinq salaires, traitements ou revenus cotisables les plus élevés de sa carrière d'assurance.

Le Conseil d'Etat s'oppose à la réforme de l'article 219 dans la mesure où elle aboutit à garantir aux ayants droit, en cas de décès d'un assuré bénéficiaire d'une pension, un taux de remplacement des prestations pouvant être supérieur à celui appliqué de son vivant.

En ordre subsidiaire, il se demande s'il ne faut pas préciser qu'est visé en l'occurrence le plafond prévu à l'article 226, alinéa 1er, première phrase.

7° L'**article 219bis** introduit une allocation de fin d'année au profit de tous les bénéficiaires d'une pension au 1er décembre.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat se doit de faire remarquer que tous les travailleurs actifs cotisant pour assurer le financement du régime, et partant également de cette nouvelle prestation, sont loin d'être gratifiés d'une prestation équivalente à la fin d'une année d'activité professionnelle.

10° L'ajout apporté à l'**article 223**, alinéa 3, garantit au conjoint une pension de survie au moins équivalente à la pension minimum à laquelle avait ou aurait eu droit l'assuré défunt.

Le Conseil d'Etat peut se rallier à cette mesure en faveur des plus démunis, même si elle est entachée des mêmes incohérences que la solution préconisée sous le point 6° ci-dessus. Il résulte en effet de la disposition visée qu'ensemble les prestations de conjoint survivant et d'orphelin peuvent dépasser la pension qu'aurait touchée l'assuré principal de son vivant.

#### *Ad Article II – Adaptation des régimes spéciaux de pension*

Les observations du Conseil d'Etat au regard de l'article 1er peuvent dans une très large mesure être transposées dans le présent contexte aux dispositions quasi similaires. Ainsi en est-il des **points 3°** (article 37), **6°** (article 42), **7°** (article 42bis) et **10°** (article 46) pour lesquels il peut être renvoyé aux points 3° (article 214), 6° (article 219), 7° (article 219bis) et 10° (article 223) dudit article 1er.

Quant au **point 4°**, le Conseil d'Etat propose d'écrire:

„4° L'article 39, numéro 2, 1er alinéa est modifié comme suit: ...“

A l'énoncé du **point 5°**, il se recommande de mettre une virgule pour séparer le numéro 4 de la citation de l'alinéa 1er.

#### *Ad Article III – Création d'un forfait d'éducation*

Suivant l'**article 1er**, le forfait d'éducation est accordé, sur demande, au parent „domicilié au Grand-Duché de Luxembourg et y résidant effectivement au moment de la naissance ou de l'adoption de l'enfant“. Il appartiendra au demandeur de rapporter la preuve de l'accomplissement de cette condition de domicile et de résidence, souvent de nombreuses années après les faits puisque, selon l'**article 2**, alinéa 1er, „le bénéfice du forfait d'éducation est (seulement) ouvert à partir de l'âge de soixante-cinq ans ou à partir de l'octroi d'une pension personnelle“. Ni l'administration ni le contrôle de cette preuve ne devraient s'avérer toujours évidents.

Au regard du droit et de la jurisprudence communautaires, l'on peut en outre s'interroger sur la fragilité juridique de la condition susvisée.

Il y a lieu de souligner enfin le caractère subsidiaire du forfait d'éducation par rapport à la mise en compte de périodes au titre de l'article 171, alinéa 1er, sous 7) du code des assurances sociales (baby-year) qui ne prescrit pas pareille condition de domicile et de résidence dans le chef du parent demandeur.

Il résulte encore de l'**article 1er** sous examen que du chef d'un même enfant il ne saurait être accordé de forfait d'éducation qu'au seul parent s'étant consacré à son éducation, contrairement au bénéfice des baby-years qui peut être partagé entre les deux parents ayant formulé une demande correspondante et répondant aux conditions d'attribution prescrites.

D'après l'**article 2**, le forfait d'éducation prend cours à partir de l'âge de soixante-cinq ans du demandeur, sinon à partir de l'octroi d'une pension personnelle.

Dans ce contexte, la règle générale d'attribution du forfait d'éducation doit être rapprochée de l'âge moyen d'octroi des pensions personnelles qui s'établit en 1999 à 57,3 ans pour les hommes contre 56,8 pour les femmes (IGSS/Rapport général sur la sécurité sociale 2000, p. 203).

Dans le cadre de l'**article 7**, le Conseil d'Etat se demande par quel moyen contrôler, de façon continue, l'éventualité d'un versement parallèle de „prestations non luxembourgeoises de même nature“ du chef de l'éducation d'un même enfant.

L'**article 10** pose que „la gestion du forfait d'éducation incombe au Fonds national de solidarité“. L'on peut se demander s'il n'aurait pas été plus judicieux d'en confier la gestion à la Caisse nationale des prestations familiales, institution par définition compétente en la matière. Sous cet aspect, la proposition de loi paraît sans doute plus conséquente.

Conformément à l'**article 12**, „sont applicables les articles 22 à 29 de la loi modifiée du 30 juillet 1960 concernant la création d'un fonds national de solidarité“.

Les articles 23 à 26 de la loi précitée concernent les recours contre les décisions du fonds, les articles 27 et 28 se rapportant respectivement à l'audition des témoins et au secret professionnel tandis que l'article 29 comprend les dispositions pénales applicables. Le Conseil d'Etat a quelques hésitations quant à la pertinence de maintenir, dans le contexte de l'article 12 sous examen, le renvoi à l'article 22 de la loi modifiée du 30 juillet 1960 ci-avant mentionnée. Ledit article 22 relatif au paiement de la pension de solidarité s'énonce en effet comme suit:

„**Art. 22.** La pension de solidarité définitivement allouée est payée par douzième par mandat ou par virement postal au début de chaque mois. Les termes de ces paiements pourront être modifiés par règlement grand-ducal.

Le fonds pourra charger du paiement le service ou organisme public débiteur de l'avantage mensuel principal repris dans le revenu global annuel fixé selon l'article 3 de la présente loi.

Le fonds désigne dans sa décision l'organisme en question lequel doit faire l'avance des fonds nécessaires pour le paiement de la pension.

Les montants ainsi avancés sont remboursés trimestriellement par le fonds sur présentation d'un état détaillé des sommes payées.“

Ces dispositions ne sont guère transposables dans le cadre de la liquidation du forfait d'éducation. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il d'insérer dans l'article III du projet de loi sous examen un **article 13 nouveau** comme suit:

„**Art. 13.** Le forfait d'éducation est liquidé mensuellement par anticipation. La mensualité est entièrement due à partir de son échéance.“

Cette proposition s'inspire de l'article 208 du code des assurances sociales. Elle garantit ainsi un certain synchronisme en la matière, facilitant notamment la mise en application de l'article 2 de l'article III. Il en résulte par ailleurs que le forfait d'éducation n'est jamais fractionné, mais toujours dû par mensualité entière. La gestion s'en trouvera largement facilitée.

#### *Ad Article IV – Modifications de la législation du droit à un revenu minimum garanti*

Sont visées dans ce contexte les dispositions des articles 7, 19, 21 et 28 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

3° La modification de l'**article 28** comporte, en dehors d'une restructuration, l'incorporation des dispositions figurant à l'article 23 du règlement grand-ducal du 16 janvier 2001 fixant les modalités d'application de la loi du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti. Les auteurs de cette initiative profitent de l'occasion pour adapter les tranches d'une succession soustraites à la récupération du Fonds national de solidarité. D'après le règlement grand-ducal précité, le fonds ne peut faire valoir aucune demande en restitution de l'allocation complémentaire versée, à l'égard d'une première tranche de l'actif de la succession fixée à 500.000 francs (12.394,68 euros) pour le conjoint survivant et à 250.000 francs (6.197,34 euros) pour chaque successeur en ligne directe. A défaut de conjoint survivant ou de successeur en ligne directe, la récupération est limitée à une tranche d'arrérages de 50.000 francs (1.239,46 euros).

Conformément au paragraphe 2, lettre a), alinéa 1er de l'article 28 dans la teneur du projet de loi sous avis, „lorsque la succession d'un bénéficiaire échoit en tout ou en partie au conjoint survivant ou à des successeurs en ligne directe, le fonds ne peut faire valoir aucune demande en restitution pour une première tranche de l'actif de la succession fixée à vingt-neuf mille sept cent quarante-sept euros au nombre 100 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948“. A l'indice 603,15, ce montant proposé s'élève donc à 179.376,81 euros, soit 7.236.043 francs. La deuxième limite d'immunisation ci-dessus évoquée, transposée à la lettre b) du même paragraphe 2, est fixée à 1.240 euros, soit 50.021 francs.

Certes, en vertu de la primauté de la loi, les dispositions qui figureront à l'article 28 de la loi modifiée du 29 avril 1999 prévaudront sur l'article 23 du règlement grand-ducal en cause. Il n'en reste pas moins que dans un souci de transparence juridique, il se recommande d'abroger le moment venu la disposition réglementaire désuète, incompatible avec le nouvel article 28 de la loi.

En rapport avec la disposition prévue sous la lettre b) de l'article 28 visé, le Conseil d'Etat donne à considérer s'il ne pourrait pas s'avérer utile de raccorder également à l'évolution de l'indice du coût de la vie le seuil y inscrit.

*Ad Article V – Modification des livres I et II du Code des assurances sociales*

2° Il semble préférable d'écrire:

„2° A l'article 105bis, alinéa 1er, la dernière phrase est remplacée par les dispositions suivantes:“  
plutôt que:

„2° La dernière phrase de l'alinéa 1 de l'article 105bis, prend la teneur suivante:“

*Ad Article VII – Loi sur la préretraite*

La modification de l'article 28bis de la loi modifiée du 24 décembre 1990 sur la préretraite aura l'avantage, pour l'assuré passant de la préretraite au bénéfice de la pension de vieillesse anticipée, d'entraîner un recalcul de la prestation par application de l'article 194 plus favorable que l'article 192 du Code des assurances sociales. Ce recalcul aura en effet, entre autres, pour conséquence une refixation des durées d'assurance au regard du recalcul de l'allocation de fin d'année introduite par le point 7° et de l'application du taux majoré des majorations proportionnelles institué par le point 3° de l'article Ier du projet de loi sous revue (respectivement les points 7° et 3° de l'article II).

*Ad Article XI (nouveau selon le Conseil d'Etat)*

En se référant à son observation préliminaire relative à l'intitulé du projet de loi, le Conseil d'Etat propose de prévoir un article XI libellé comme suit:

„**Art. XI.** La référence à la présente loi pourra se faire sous une forme abrégée en utilisant les termes de „loi du ... adaptant le régime général et les régimes spéciaux de pension et modifiant diverses dispositions légales“.“

*Ad Article XI (XII selon le Conseil d'Etat)*

Ledit article prévoit que la loi en perspective sortira ses effets à partir du 1er avril 2002, à l'exception de certaines dispositions plus spécialement mentionnées. Le Conseil d'Etat pourrait d'ores et déjà se déclarer d'accord avec un effet rétroactif à une date antérieure à celle précitée.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 16 avril 2002.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Marcel SAUBER

Service Central des Imprimés de l'Etat

4887/06

N° 4887<sup>6</sup>

## 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 (2<sup>1</sup>, 3<sup>2</sup>, 4<sup>3</sup>, 5<sup>4</sup>, 6<sup>5</sup>) 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 révocables! 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.

Service Central des Imprimés de l'Etat

4887/07

N° 4887<sup>7</sup>

## 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

\* \* \*

**AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION  
DE LA SANTE ET DE LA SECURITE SOCIALE**

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES  
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(7.5.2002)

Monsieur le Président,

Me référant à l'article 19 (2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, j'ai l'honneur de vous soumettre ci-après des amendements au projet de loi sous rubrique, que la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale a adoptés dans ses réunions du 22 avril, du 26 avril et du 6 mai 2002.

*Amendement 1*

L'article 171, alinéa 1, sous 7) tel que visé par l'article 1er, 1° du projet est complété in fine par la phrase suivante:

*„La condition que des cotisations aient été versées ne s'applique pas.“*

\*

Le Conseil d'Etat propose, au regard de la reformulation de l'article 239 du Code des assurances sociales, de supprimer dans la phrase introductive de l'article 171 du même code les termes „pour lesquelles des cotisations ont été versées“ alors que les „baby-years“ ne seront plus couverts de cotisations, mais que l'Etat prendra en charge les majorations proportionnelles y attachées. Toutefois afin d'éviter des modifications plus substantielles des textes, la commission propose de maintenir le texte actuel qui doit continuer à s'appliquer dans différentes autres situations et de compléter le point 7) qui vise „les baby-years“ par une disposition prévoyant que la condition du versement de cotisations n'est pas requise en l'occurrence.

*Amendement 2*

A l'article 219bis visé par l'article 1er, 7° du projet, le début de l'alinéa 6 se lit comme suit:

*„Si la pension n'est pas versée au bénéficiaire pour l'année civile entière, ...“*

\*

La présente modification a pour objet d'éviter d'inclure dans l'allocation de fin d'année des périodes où la pension d'invalidité est versée à la caisse de maladie et où la pension de vieillesse anticipée est payée au fonds pour l'emploi à titre de compensation pour des périodes pendant lesquelles l'assuré a bénéficié de l'indemnité pécuniaire de maladie ou de l'indemnité de préretraite.

*Amendement 3*

L'article 3, alinéa 3 de la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois tel que visé par l'article II, 1° du projet est complété in fine comme suit:

*„La condition qu'une retenue pour pension ait été opérée ne s'applique pas.“*

\*

Par cet amendement la modification apportée à l'article 171, alinéa 1, sous 7) du Code des assurances sociales est transposée aux régimes spéciaux de pension dans la fonction publique tels qu'ils résultent de la loi modifiée du 3 août 1998.

*Amendement 4*

A l'article 42bis visé par l'article II, 7° du projet, le début de l'alinéa 6 se lit comme suit:

*„Si la pension n'est pas versée au bénéficiaire pour l'année civile entière, ...“*

\*

Par cet amendement la modification apportée à l'article 219bis, alinéa 6 du Code des assurances sociales est transposée aux régimes spéciaux de pension dans la fonction publique tels qu'ils résultent de la loi modifiée du 3 août 1998.

*Amendement 5*

A l'article III du projet, la commission propose de compléter l'article 1er par les alinéas 2 et 3 suivants:

*„Le ministre ayant dans ses attributions la Famille peut dispenser de la condition de résidence effective au Grand-Duché de Luxembourg si au moment de la naissance de l'enfant le parent était éloigné du territoire national pour des raisons de force majeure.*

*Le forfait d'éducation est encore attribué à toute personne qui s'est occupée en lieu et place des parents de l'éducation de l'enfant.“*

\*

La commission considère qu'afin de limiter le champ d'application personnel de la mesure, il est essentiel de maintenir la condition du domicile et de la résidence effective. Toutefois, il s'avère que dans certaines situations le parent était éloigné contre son gré du territoire national (p.ex. déportation, évacuation). Voilà pourquoi, par l'alinéa 2 nouveau, la commission propose de ménager une ouverture pour des situations strictement délimitées.

L'alinéa 3 nouveau a pour objet de tenir compte de certaines situations où des personnes même non parentes de l'enfant ont assuré le rôle de mère alors que la mère naturelle pour une raison ou une autre n'a pas pu s'occuper de l'éducation.

*Amendement 6*

A l'article III du projet, la commission propose de donner à l'article 2 la teneur suivante:

*„Le bénéfice du forfait d'éducation est ouvert à partir de l'âge de soixante ans ou à partir de l'octroi d'une pension personnelle.*

*Le retrait de la pension comporte le retrait du forfait d'éducation.“*

\*

Cet amendement trouve sa motivation dans le fait que le texte gouvernemental, en subordonnant l'octroi du forfait d'éducation à l'accomplissement de soixante-cinq ans dans le chef du bénéficiaire lorsque celui-ci ne peut faire valoir de droits à une pension personnelle, désavantage celui-ci par rapport à une personne bénéficiaire d'une pension à titre personnel qui pourra demander à profiter du forfait d'éducation dès l'octroi de sa pension.

Or, si l'âge légal d'entrée en pension continue d'être fixé à soixante-cinq ans, l'âge réel d'entrée en pension se situe, comme le Conseil d'Etat l'a relevé, nettement en dessous de soixante ans, à savoir en 1999 à 57,3 ans pour les hommes et à 56,8 ans pour les femmes.

Force est de constater que le seuil prévu de soixante-cinq ans créerait une situation inégalitaire à laquelle le présent amendement tend de remédier en fixant l'âge d'attribution du forfait d'éducation à soixante ans. Conformément au souhait exprimé par le Conseil d'Etat, l'âge d'attribution du forfait d'éducation est ainsi rapproché de l'âge moyen d'octroi d'une pension personnelle.

Dans la logique de cet amendement, la commission propose à l'alinéa 2 de supprimer le bout de phrase „avant l'âge de soixante-cinq ans“. Le texte de cet alinéa établit donc d'une façon générale la règle que le retrait de la pension comporte le retrait du forfait d'éducation, quel que soit l'âge du bénéficiaire.

Conformément à l'article 79 de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, cet amendement doit être accompagné d'un exposé des dépenses nouvelles qu'il comporte. A ce sujet, la commission rappelle que l'enveloppe financière pour l'introduction du forfait d'éducation tel que prévu au projet gouvernemental – donc avec l'âge d'octroi fixé à 65 ans – a été évalué à 29,9 mio d'€ par année pleine. Les services de l'Inspection générale de la Sécurité sociale ont procédé à une estimation du coût supplémentaire qu'entraîne l'abaissement de l'âge d'octroi à 60 ans tel que prévu à la proposition d'amendement ci-dessus exposée. Compte tenu du nombre important de bénéficiaires potentiels se situant dans la tranche d'âge de 60 à 65 ans, ils ont conclu à un coût supplémentaire de l'ordre d'un tiers par rapport au coût initialement prévu. La mesure se chiffrera donc finalement à ± 40 mio € par année pleine.

#### Amendement 7

A l'article III du projet, l'article 7 est complété par un alinéa 3 ayant la teneur suivante:

*„En cas de contestation sur l'attributaire, le forfait d'éducation est alloué à celui des parents qui s'est occupé de l'éducation de l'enfant pendant la période la plus longue.“*

\*

Cet amendement permet au Fonds national de solidarité de trancher les cas de contestation entre deux parents prétendant au forfait d'éducation.

#### Amendement 8

L'article III du projet est complété par un nouvel article 12 libellé comme suit:

*„Art. 12.– Le forfait d'éducation est liquidé mensuellement par anticipation. La mensualité est entièrement due à partir de son échéance.“*

\*

Le Conseil d'Etat a suggéré de compléter l'article III par un article 13 nouveau. Le texte proposé est repris mais du fait qu'une disposition prévoyant le paiement d'une prestation précède en principe une disposition régissant les moyens de recours, il n'a pas été retenu de compléter l'article III du projet par un nouvel article 13 mais d'inscrire le principe de la liquidation du forfait dans l'article 12 et de reculer l'actuel article 12 en l'article 13 nouveau.

#### Amendement 9

A l'article III du projet, l'ancien article 12 devient le nouvel article 13 et se lit comme suit:

*„Art. 13.– Sont applicables les articles 23 à 29 de la loi modifiée du 30 juillet 1960 concernant la création d'un fonds national de solidarité.“*

\*

Comme la liquidation du forfait est inscrite dans le nouvel article 12, il n'y a plus lieu de reprendre l'article 22 de la loi modifiée du 30 juillet 1960 concernant la création d'un fonds national de solidarité.

*Amendement 10*

A l'article 28, alinéa (2), sous b) de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, tel que visé par l'article IV, 3° du projet, les termes „de mille deux cent quarante euros,“ sont remplacés par les termes „de deux cent six euros au nombre 100 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948,“.

\*

Par cet amendement, la commission tient compte de l'observation du Conseil d'Etat de raccorder le montant à l'évolution de l'indice du coût de la vie à l'instar des deux autres montants figurant dans cet article.

*Amendement 11*

A l'article IX, sous 5° du projet, les termes „avant le 1er avril 2002.“ sont remplacés par les termes „avant le 1er mars 2002.“

\*

Etant donné que les mesures proposées par le „Rentendesch“ entrent en vigueur le 1er mars 2002, et non pas comme initialement prévu le 1er avril 2002, il y a lieu d'adapter la présente disposition.

*Amendement 12*

A l'article XI du projet, les termes „du 1er avril 2002“ sont remplacés par les termes „du 1er mars 2002“.

\*

Lors du „Rentendesch“ il avait été retenu que les mesures d'adaptation des pensions s'appliqueraient à partir du mois de mars.

Au moment de l'élaboration du projet de loi les auteurs n'envisageaient pas d'application rétroactive. Dès lors ils prévoyaient l'entrée en vigueur au 1er avril 2002 de sorte que les pensions d'avril, versées fin mars, seraient adaptées.

Alors que l'évacuation parlementaire a pris du retard, un paiement rétroactif des adaptations doit être envisagé de toute manière. Ainsi, les considérations d'ordre technique, qui avaient prévalu pour la détermination de la date d'entrée en vigueur n'empêchent plus d'avancer celle-ci au 1er mars, de sorte que l'on tient compte des revendications syndicales qui insistent sur une application fidèle des accords du „Rentendesch“.

\*

Vu l'urgence du projet de loi, je vous saurais gré, Monsieur le Président, si le Conseil d'Etat pouvait émettre son avis complémentaire dans sa séance du 14 mai 2002.

Copie de la présente est transmise pour information à M. François Biltgen, Ministre aux Relations avec le Parlement, à Mme Marie-Josée Jacobs, Ministre de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse, et à M. Carlo Wagner, Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Jean SPAUTZ

*Président de la Chambre des Députés*

4887/08

**N° 4887<sup>8</sup>****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 COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT**

(14.5.2002)

Par dépêche 7 mai 2002, le Président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'Etat, sur la base de l'article 19(2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, d'une série d'amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale dans ses réunions des 22 et 26 avril et 6 mai 2002.

Le texte des amendements était accompagné de commentaires dont il résulte que les propositions de modification en question sont pour l'essentiel, directement ou indirectement, inspirées de l'avis du Conseil d'Etat du 16 avril 2002. Aussi ce dernier approuve-t-il, sous réserve des observations ci-après, les changements de texte à lui soumis.

Les amendements 1 et 3 visant respectivement l'article 171, alinéa 1 sous 7) du code des assurances sociales et l'article 3, alinéa 3 de la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois, s'ils résolvent pour l'immédiat le problème juridique soulevé par le Conseil d'Etat dans son avis du 16 avril 2002, ne constituent pas des solutions légistiquement satisfaisantes. Il faudra sans doute à plus ou moins longue échéance procéder à des modifications plus substantielles des textes en cause, comme le reconnaissent d'ailleurs les auteurs des amendements sous revue.

Quant à l'amendement 6 portant sur l'article 2 de l'article III du projet sous avis, le Conseil d'Etat apprécie l'effort d'évaluation de la charge budgétaire découlant de l'abaissement à soixante ans de la condition d'âge posée au bénéfice du forfait d'éducation, respectant ainsi les prescriptions de l'article 79 de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Le Conseil d'Etat regrette toutefois qu'il n'ait pas été suivi dans sa proposition d'adaptation de l'intitulé du projet et d'ajout corrélatif d'un article XI (nouveau).

Ainsi délibéré en séance plénière, le 14 mai 2002.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Marcel SAUBER

Service Central des Imprimés de l'Etat

4879/03, 4887/09

**N<sup>OS</sup> 4887<sup>9</sup>  
4879<sup>3</sup>**

**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

**PROPOSITION DE LOI**

portant introduction d'un forfait d'éducation et modifiant la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA SANTE  
ET DE LA SECURITE SOCIALE**

(30.5.2002)

La Commission se compose de: M. Niki BETTENDORF, Président-Rapporteur; M. Jean-Marie HALSDORF, Rapporteur; MM. François BAUSCH, Aloyse BILDORFF, Mars DI BARTOLOMEO, Gast GIBERYEN, Marcel GLESENER, Alexandre KRIEPS, Lucien LUX, Paul-Henri MEYERS, Mme Marie-Josée MEYERS-FRANK et M. Marco SCHROELL, Membres.

\*

**SOMMAIRE:**

- I. Introduction et généralités
  - A) Antécédents et travaux parlementaires
  - B) Evolution de la législation sur l'assurance pension
  - C) La déclaration gouvernementale du 12 août 1999
  - D) L'étude du Bureau international du Travail (BIT)
  - E) Le „Rentendesch“
- II. Objectifs et contenu sommaire du projet de loi
- III. Les avis des chambres professionnelles et du Conseil d'Etat
- IV. Analyse et commentaire du projet de loi
  - A) Adaptation du régime général et des régimes spéciaux de pension (Articles I et II)
    - a) Considérations générales
    - b) Commentaire des articles

- B) Introduction d'un forfait d'éducation (article III)
  - a) La conception du forfait d'éducation
  - b) Quelques réflexions générales
  - c) Commentaire des articles
- C) Modification de la législation portant création d'un droit à un revenu minimum garanti (article IV)
- D) Dispositions additionnelles, transitoires et finales
- V) Texte coordonné proposé par la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale

\*

## I. INTRODUCTION ET GENERALITES

### A) Antécédents et travaux parlementaires

Suite à la déclaration gouvernementale du 12 août 1999, le Gouvernement a chargé le Bureau international du Travail (BIT) de procéder à une analyse sur l'évaluation actuarielle et financière du régime général actuel des pensions.

La Commission de la Santé et de la Sécurité sociale a été régulièrement informée par M. le Ministre de la Sécurité sociale et par les experts du BIT sur le déroulement et l'évolution de cette étude. Une première réunion de concertation avec la commission parlementaire a eu lieu le 26 juin 2000 suivie d'une réunion du 26 octobre 2000 au cours de laquelle les experts ont procédé à la présentation d'un rapport intermédiaire avant que le rapport final ne fût présenté dans la réunion du 15 février 2001.

Dans la réunion du 21 février 2001 les experts du Bureau d'études PriceWaterhouseCoopers ont présenté les résultats de l'étude sur le placement des réserves du régime général des pensions.

Dans sa déclaration sur la situation économique, financière et sociale du pays du 10 mai 2000, M. le Premier Ministre avait annoncé la convocation d'une table ronde sur les pensions (Rentendesch).

Sous la présidence de M. Carlo Wagner, Ministre de la Sécurité sociale, le Rentendesch était composé de représentants des Groupes parlementaires, des syndicats et de l'organisation patronale (Union des entreprises luxembourgeoises).

Après neuf réunions le Rentendesch a arrêté ses conclusions le 16 juillet 2001.

Le 13 décembre 2001 le Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale a déposé le projet de loi 4887 dont l'objet est de transposer légalement les conclusions retenues par le Rentendesch dans sa déclaration finale du 16 juillet 2001.

Le député M. Lucien Lux a déposé le 4 décembre 2001 la proposition de loi 4879 au titre de contre-proposition par rapport au volet du projet de loi concernant l'introduction d'un forfait d'éducation.

Le projet de loi a fait l'objet d'un avis de la Chambre de Travail du 8 février 2002, d'un avis de la Chambre des Employés privés du 26 mars 2002, d'un avis de la Chambre d'Agriculture du 19 février 2002, d'un avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics du 6 mars 2002 et d'un avis commun de la Chambre des Métiers et de la Chambre de Commerce du 4 mars 2002. Le Comité du Travail féminin a émis son avis le 24 avril 2002. Ces avis ont dans une très large mesure également porté sur la proposition de loi.

Le Conseil d'Etat a émis son avis sur le projet de loi 4887 et sur la proposition de loi 4879 le 16 avril 2002. Les amendements parlementaires du 7 mai 2002 ont fait l'objet d'un avis complémentaire du Conseil d'Etat du 14 mai 2002.

Dans sa réunion du 10 janvier 2002, la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale a désigné MM. Niki Bettendorf et Jean-Marie Halsdorf comme corapporteurs. Dans cette même réunion, le Ministre de la Sécurité sociale M. Carlo Wagner a présenté le projet de loi, principalement dans son volet concernant les adaptations du régime général et des régimes spéciaux de pension et la commission a procédé à une discussion générale y relative. Dans ses réunions du 24 janvier et du 6 février 2002, la commission a entendu les explications de la Ministre de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse Mme Marie-Josée Jacobs sur le volet du projet de loi portant introduction d'un forfait

d'éducation et modification de la législation sur le revenu minimum garanti et la commission a mené un débat approfondi sur cette partie du projet de loi. Dans ses réunions des 22 et 26 avril et du 6 mai 2002, la commission a procédé à l'examen détaillé des articles et de l'avis du Conseil d'Etat. Ces travaux ont abouti à une série d'amendements parlementaires. Dans sa réunion du 16 mai 2002, la commission a examiné l'avis complémentaire du Conseil d'Etat avant d'adopter le présent rapport dans sa réunion du 30 mai 2002.

## **B) Evolution de la législation sur l'assurance pension**

Dans les lignes qui suivent, les rapporteurs se permettent de donner un bref aperçu sur les principales modifications législatives intervenues au cours des 40 dernières années en matière de l'assurance pension.

- La loi du 16 décembre 1963 a eu pour objet de résoudre les problèmes que posent l'affiliation successive ou alternative d'une personne à divers régimes de pension et a introduit la totalisation des périodes d'affiliation accomplies auprès de tous les régimes de pension.
- La loi unique du 13 mai 1964 a eu pour objet l'amélioration des régimes de pension et a introduit le principe de l'ajustement des pensions dans le régime des salariés. La composition et le calcul des pensions sont uniformisés dans tous les régimes et le financement des différents régimes est aligné.
- Le principe de l'ajustement a été étendu progressivement aux artisans (loi du 5 août 1967), aux commerçants et industriels (loi du 4 février 1970) ainsi qu'aux exploitants agricoles (loi du 14 février 1974).
- La loi du 25 octobre 1968 a introduit les majorations spéciales en cas d'invalidité ou de décès précoces dans les régimes de pension contributifs.
- La loi du 28 juillet 1969 a apporté une amélioration supplémentaire au régime de pension en instituant un régime d'achat rétroactif de périodes d'assurances auprès des régimes de pension des salariés et des indépendants.
- La loi du 3 septembre 1972 a introduit une condition de stage supplémentaire, à savoir une condition de résidence de 15 ans, en vue de l'octroi de la part fondamentale intégrale à charge de l'Etat et des communes.
- La loi du 17 mai 1974 a apporté des améliorations substantielles au régime d'assurance pension, notamment le relèvement de la pension minimum et l'adaptation des majorations spéciales en cas d'invalidité précoce.
- La loi du 27 décembre 1975 a introduit un système de compensation entre les régimes de pension contributifs pour les charges de l'ajustement des pensions au niveau des salaires.
- La loi du 23 décembre 1976 a prévu la fusion de la caisse de pension des artisans et de celle des commerçants et industriels dans une seule caisse.
- La loi du 29 mars 1979 a réalisé une harmonisation complète du régime de pension agricole avec les autres régimes de pension contributifs.
- La loi du 31 juillet 1980 a introduit des mesures qui visent la revalorisation des pensions inférieures aux minima inscrits dans les régimes de pension contributifs pour certaines catégories de bénéficiaires de pension qui peuvent se prévaloir de périodes d'activité professionnelle non soumises à l'assurance obligatoire.
- La loi du 23 mai 1984 a entrepris une refonte complète des modalités de financement de l'assurance pension contributive afin de les adapter dans la mesure du possible aux contraintes économiques et démographiques. Cette loi a introduit une communauté de risque réalisée par des transferts de compensation entre les quatre caisses de pension.
- La loi du 27 juillet 1987 a créé un régime contributif unique d'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie en fusionnant les quatre régimes de pensions contributifs. L'autonomie de gestion des caisses de pension est maintenue puisque celles-ci restent compétentes pour les groupes socioprofessionnels couverts par elles.
- Simultanément, la même loi a réalisé des améliorations dans la protection sociale dans des situations concrètes bien définies, notamment par l'introduction du „baby-year“.

- La loi du 22 décembre 1989 a remplacé la loi de 1963 concernant la coordination des régimes de pension.
- La loi du 24 avril 1991 a introduit le droit à une pension de vieillesse anticipée à l'âge de 57 ans, la transformation de l'avance sur ajustements futurs de 7% inscrite dans la loi du 27 juillet 1987 en une amélioration structurelle définitive, l'augmentation de l'ordre de 10% de toutes les pensions, la modification du mode de calcul des futurs ajustements et le relèvement du plafond cotisable et ceci dans le but de rapprocher progressivement les régimes contributif et statutaire.
- La loi du 3 août 1998 portant modification:
  1. de la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat;
  2. de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat;
  3. de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant la valeur numérique des traitements des fonctionnaires de l'Etat ainsi que des modalités de mise en vigueur de la loi du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat;
  4. de la loi du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand- Duché de Luxembourg à des opérations pour le maintien de la paix (OMP) dans le cadre d'organisations internationales;
  5. de la loi du 27 août 1977 concernant le statut des fonctionnaires entrés au service d'institutions internationales;
  6. de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat;
  7. de la loi du 8 janvier 1996 modifiant et complétant a) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat; b) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant la valeur numérique des traitements des fonctionnaires de l'Etat ainsi que des modalités de mise en vigueur de la loi du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat; c) la loi du 29 juillet 1988 portant modification et nouvelle coordination de la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat; d) la loi du 23 décembre 1994 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1995,

a introduit des régimes transitoires spéciaux pour les pensions des fonctionnaires de l'Etat et les dispositions correspondantes applicables aux autres agents du secteur public entrés en service avant le 1er janvier 1999.

Des régimes spéciaux s'appliquant aux agents du secteur public entrés en service après cette date ont été créés par la loi du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois.

Ces deux lois du 3 août 1998 ont été pris dans le double but de réduire les coûts de financement des régimes de retraite du secteur public et d'atteindre une plus grande convergence entre le régime du secteur public et le régime du secteur privé. Afin de ne pas trop diminuer les droits des fonctionnaires en activité de service, un régime transitoire a été instauré.

La première loi a mis en place un régime transitoire pour les fonctionnaires ou personnes assimilées, en fonction ou engagés au 31 décembre 1998 et ceux rentrés au service de l'Etat avant cette date. Les caractéristiques de l'ancien régime sont maintenues. La pension est toujours calculée sur base du dernier traitement touché par le fonctionnaire. Cependant, au cours de cette phase de transition, le niveau des prestations sera diminué progressivement d'environ 13%. Pour les années de services situées après le 1er janvier 1999, le taux de remplacement sera ramené de 83,33% à 72%.

La deuxième loi a introduit un régime nouveau pour les agents publics. Ce nouveau régime reste un régime spécial qui est toutefois construit de la même manière que le régime général et qui présente les caractéristiques suivantes:

- Les pensions ne sont plus calculées sur base du dernier traitement, mais sur le total des rémunérations touchées au cours de la carrière;
- La cotisation prélevée pour le financement de ce régime spécial suivra la même évolution que la cotisation due pour le financement du régime général.
- Quelques particularités de l'ancien régime non contributif sont pourtant maintenues: il n'y a pas de plafond cotisable et aucun plafond n'intervient dans le calcul des pensions. Les spécificités de la procédure de la mise à la retraite sont maintenues et le financement du régime se fait par budgétisation par l'intermédiaire d'un fonds de pension.

- La loi du 6 avril 1999 adaptant le régime général a apporté des modifications ponctuelles à l'assurance pension bénéficiant surtout aux femmes:
  - Assouplissement de la mise en compte des „baby-years“
  - Recalcul des pensions échues avant 1988 avec mise en compte des périodes d'éducation d'enfants âgés de moins de 6 ans
  - Extension de l'assurance volontaire et de l'achat rétroactif aux conjoints ayant abandonné ou réduit leur activité pendant le mariage
  - Mise en compte des périodes d'assurance correspondant à une occupation salariées pendant moins de 64 heures par mois
- La loi du 20 mai 1999 relative aux régimes de pensions complémentaires a créé le cadre légal pour ces régimes et a transposé en droit national les directives européennes
  - concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissement ou de parties d'établissements
  - concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur
  - relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes professionnels de sécurité sociale.
- La loi du 28 juillet 2000 ayant pour objet la coordination des régimes légaux de pension et modifiant:
  - a) le code des assurances sociales
  - b) la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat
  - c) la loi du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois

a pour objet la coordination entre les régimes de pension du secteur public et le régime de pension du secteur privé. Cette nouvelle loi de coordination était devenue nécessaire à la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et les communes, ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de fer luxembourgeois.

Les règles de coordination instituées par ladite loi visent les trois catégories de régimes de pension suivants:

- 1) le régime général prévu par le Code des assurances sociales et applicable notamment au secteur privé,
- 2) les régimes transitoires spéciaux prévus par la loi du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat et les dispositions correspondantes applicables aux autres agents du secteur public entrés en service avant le 1er janvier 1999,
- 3) les régimes spéciaux s'appliquant aux agents du secteur public entrés en service après cette date et créés par la loi du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois.

### **C) La déclaration gouvernementale du 12 août 1999**

Dans la déclaration gouvernementale du 12 août 1999, le Gouvernement issu des élections législatives du 13 juin 1999 a retenu dans le chapitre portant sur l'assurance pension que:

*„... la position de principe de garantir le financement du système n'exclut pas des adaptations en faveur de personnes, souvent démunies, bénéficiant de rentes dites „de misère“. Cependant les solutions au problème ne seront pas du domaine de l'assurance pension mais du domaine de la solidarité sociale – et donc du budget de l'Etat – par le biais de compléments qui sont octroyés aux assurés en cause.“*

Dans le contexte d'un équilibre financier à long terme de l'assurance pension, le Gouvernement a prévu de „faire effectuer une étude par des experts – nationaux et étrangers – qui seront chargés d'analyser notre système d'assurance pension dans l'optique d'une politique d'avenir ayant pour finalité de garantir les prestations de l'assurance pension“. Cette „expertise sera à achever pour le 31 décembre 2000 et les conclusions devront en être tirées avant la fin de l'année 2001“.

Par la suite, le Bureau international du Travail (BIT) a été chargé à élaborer une telle expertise, intitulée *Evaluation actuarielle et financière du régime général d'assurance pension du Grand-Duché de Luxembourg*. En date du 15 février 2001, les travaux achevés du BIT ont pu être présentés par le Ministre de la Sécurité Sociale à la commission parlementaire compétente.

#### D) L'étude du Bureau international du Travail (BIT)

Dans les quelques lignes qui suivent, la commission se dispense de rentrer dans le détail de l'étude du BIT. Le lecteur intéressé pourra directement consulter l'étude elle-même ou se référer à la documentation parlementaire.

En ce qui concerne l'analyse de l'état actuel du régime général d'assurance pension, le BIT conclut à la vue des chiffres-clés (nombre de cotisants en 1999 de 235.043 assurés dont 35,2% de frontaliers; nombre de pensionnés en 1999 de 111.092 dont 34,7% de pensionnés frontaliers; recettes en 1998 de 1.687 millions d'€; dépenses en 1998 de 1.444 millions d'€; fin 1998 une réserve légale de 3.400 millions d'€ représentant un niveau relatif de 2,55 selon la définition légale) que *„le système accumule actuellement une réserve grandissante et présente aussi un niveau relatif de la réserve en augmentation. Il peut ainsi être dit que le système est actuellement financièrement solide et bien géré“*.

Toutefois, le BIT rend attentif au fait que le nombre assez élevé d'assurés inactifs (au nombre de 237.239 pour l'année 1998), ainsi que le nombre de frontaliers assurés (aux environs d'un tiers de la population assurée) pourraient *„éventuellement amener des problèmes financiers“*.

Dans ce contexte, le BIT constate que la vulnérabilité du régime d'assurance pension à l'environnement économique provient de la dépendance de l'économie nationale envers les frontaliers. *„Alors qu'il est supposé que le nombre de frontaliers actifs s'ajuste aux besoins économiques, la plupart d'entre eux restent des pensionnés latents qui demanderont leurs prestations quelques fois plusieurs dizaines d'années après leur séjour en tant que travailleurs au Luxembourg.“*

Ensuite, le BIT procède à une évaluation actuarielle à long terme de la situation financière du régime d'assurance pension en partant de deux scénarios différents avec des hypothèses de départ différentes. Ainsi, il est rappelé que le BIT a étudié l'évolution du régime d'assurance pension dans un premier scénario dit „optimiste“ (croissance économique de 4% sur une longue durée (tel qu'il a été observé durant les décennies précédentes) avec en conséquence un afflux non restreint de frontaliers ainsi qu'un afflux de migrants suivant la corrélation entre l'évolution du PIB et l'immigration, et un second scénario dit „pessimiste“ avec une stagnation du nombre de frontaliers et de migrants avec pour conséquence une croissance économique annuelle se situant aux environs des 2,1% du PIB (c'est-à-dire ne dépassant pas le niveau de la croissance de la productivité par heure effectuée de 2,1% par année).

Les hypothèses de développement économique et démographique des deux scénarios sont basées sur la règle généralement acceptée d'une corrélation entre l'immigration nette et la croissance économique. Ceci signifie qu'une économie en croissance attirera de nouveaux immigrants. Une telle situation a d'ailleurs pu être observée au Luxembourg pendant les décennies précédentes. A l'opposé, un ralentissement de l'économie incitera les immigrants potentiels à rester dans leur pays.

Afin de circonscrire le cadre pour l'évaluation financière et actuarielle du régime de pension, le BIT rappelle que *„la dynamique des interdépendances futures entre la croissance économique, la productivité, la rémunération et l'indice des prix, aussi bien que l'immigration, l'afflux de frontaliers, l'offre de main-d'oeuvre nationale et le temps de travail, ainsi que des limites possibles sur l'offre de main-d'oeuvre“* sont primordiaux dans l'élaboration des deux ensembles d'hypothèses. Les auteurs de l'étude soulignent enfin que leur approche basée sur des scénarios ne devrait pas être confondue avec une approche de prédiction. D'ailleurs, les deux scénarios ne dessinent que des développements futurs probables. Ainsi, la réalité future pourrait tout à fait se situer entre les deux scénarios esquissés par le BIT.

Dans le chapitre final de son étude, le BIT conclut que *„les calculs sous le statu quo montrent que la situation financière du régime général d'assurance pension du Luxembourg est saine“*. Toutefois, les auteurs estiment qu'il y a *„nécessité d'une consolidation structurelle à long terme“*.

En ce qui concerne la sensibilité du régime d'assurance pension à l'environnement économique, le BIT considère que *„d'un côté, le régime pourrait faire face à un coût relatif bien supérieur si le taux de croissance à long terme était réduit de moitié (même s'il restait positif)“*. De l'autre côté, *„une performance économique plus favorable permettrait d'augmenter les réserves plus rapidement“*. Le BIT

conclut qu'une telle performance économique favorable aurait pour corollaire „une situation où les cotisants paient plus que ce qu'il serait nécessaire pour garder le système en équilibre actuariel pour les décennies à venir“.

Après avoir analysé l'impact sur la situation financière et actuarielle du régime d'assurance pension des différentes options de réforme, le BIT recommande au Gouvernement de ne pas utiliser les excédents actuels et les importantes réserves afin de procéder à des améliorations des prestations vu que même sous les hypothèses du premier scénario dit „optimiste“, les dépenses ne pourraient plus être payées par les cotisations après 2020. „Par conséquent, le taux de cotisation devrait être augmenté ou bien les effets de ces mesures (options de réformes) devraient être compensés plus tard par des réductions radicales dans les dépenses.“ Et le BIT adresse l'avertissement que de telles décisions „seraient difficiles à expliquer politiquement“.

### **E) Le „Rentendësch“**

En donnant une suite aux intentions exprimées dans la déclaration gouvernementale du 12 août 1999 ainsi qu'à la Déclaration sur la situation économique, sociale et financière du pays du 10 mai 2000 du Premier Ministre, les représentants des Groupes parlementaires, des syndicats et de l'organisation patronale se sont réunis à neuf reprises (du 19 mars au 16 juillet 2001) sous la présidence du Ministre de la Sécurité sociale à une table ronde „pensions“. Dans leur déclaration finale, adoptée en date du 16 juillet 2001, les partenaires réunis ont réussi à ficeler un paquet de mesures d'un ordre de grandeur de 5 milliards de francs par an.

Les discussions et travaux du „Rentendësch“ se basaient sur les conclusions des études „L'évaluation actuarielle et financière du régime général d'assurance pension“ (étude élaborée par le BIT), ainsi que sur une étude relative à „La politique de placements du régime général d'assurance pension“ (étude réalisée par le bureau d'étude PricewaterhouseCoopers).

En tenant compte des recommandations exprimées par les experts du BIT sur les interdépendances entre la croissance économique et démographique et la garantie de l'équilibre financier du régime d'un côté et l'impact financier d'améliorations de prestations de l'autre côté, les participants au „Rentendësch“ ont clairement exprimé leur accord „à revenir sur un certain nombre de mesures, sans porter atteinte aux pensions à faible niveau, au cas où il se dégagerait du bilan actuariel, réalisé tous les sept ans, que le niveau de la réserve risquerait de tomber en dessous du minimum légal de 1,5 fois les dépenses annuelles et qu'un financement durable des pensions ne soit plus garanti sans imposer des charges supplémentaires aux générations futures“.

Il est encore rappelé que conformément à la déclaration finale du „Rentendësch“, le Conseil de Gouvernement a décidé dans sa réunion du 1er février 2002 la mise en place de trois groupes de travail dont la mission est de procéder à des analyses supplémentaires dans trois domaines, à savoir: 1) l'individualisation des droits de pension, 2) les sources de financement alternatives et complémentaires et 3) la détermination des pensions en fonction des carrières dynamiques. Ces groupes de travail connaîtront la même composition que le „Rentendësch“ et regrouperont ainsi des représentants des départements ministériels concernés, des groupes politiques parlementaires et des partenaires sociaux. Le 1er groupe „individualisation des droits de pension“ comportera également des représentantes du Conseil national des Femmes luxembourgeoises.

\*

## **II. OBJECTIFS ET CONTENU SOMMAIRE DU PROJET DE LOI**

Depuis des décennies le débat sur les pensions au Luxembourg est marqué par les différences existant entre le régime général de pension du secteur privé et les régimes statutaires du secteur public. Aussi la convergence des régimes des pensions fut-elle une des constantes dans l'approche politique de ce débat. En argumentant que les différences entre le régime général et les régimes transitoires du secteur public, introduits par les lois du 3 août 1998 émargés, continueront à subsister pendant une période assez longue, les syndicats du secteur privé ont continué à revendiquer des améliorations structurelles du régime général.

En répondant aux différentes revendications, le Premier Ministre, dans la déclaration gouvernementale du 12 août 1999 a dès lors constaté: „Nous disposons maintenant de deux possibilités: l'une est de

*continuer comme jusqu'à présent et de faire comme si l'essence de toute politique étaient les rentes et les pensions, ou nous essayons, si possible tous ensemble, de mener le débat sur les pensions et les rentes d'une manière objective dans le droit chemin. Nous n'avons pas le droit d'hypothéquer les réserves des caisses de pension au détriment des générations futures. Par contre, il est de notre devoir, dans le paysage des pensions, de procéder aux adaptations qui pourront être financées à moyen et long terme ..."*

Dans ce contexte, les partenaires réunis au „Rentendësch“ ont reconnu que „Du fait des modes de calcul différents existant entre le régime transitoire du secteur public (détermination de la pension en fonction du dernier traitement) et le régime général de pension (détermination de la pension en fonction du revenu cotisable moyen de la carrière) des divergences subsistent dans les cas d'une évolution dynamique des carrières professionnelles. Ces différences sont plus prononcées pour les personnes ayant un niveau de revenu élevé. Elles sont encore accentuées, si ce revenu dépasse le plafond cotisable. Toutefois, dans ce dernier cas, il y a lieu de tenir compte de l'existence de régimes de pensions complémentaires au niveau de l'entreprise dans certains secteurs de l'économie.“

Etant „d'avis que la situation économique favorable du pays et ses répercussions sur les finances des caisses de pension permettent actuellement, sans mettre en péril les assises financières de l'assurance pension“, le „Rentendësch“ a dès lors proposé des mesures avec pour objectif de réaliser:

- une plus grande convergence des régimes de pension et
- une redistribution plus généreuse au profit des pensions à faible niveau.

Il est finalement encore rappelé que ce dernier objectif a également été circonscrit dans la déclaration gouvernementale du 12 août 1999 (voir à ce sujet supra).

\*

Avant d'aborder en détail l'analyse et le commentaire du projet de loi, la commission voudrait présenter un résumé global succinct des mesures essentielles proposées par le projet:

a) les adaptations du régime général et des régimes spéciaux de pension

*\* augmentation des majorations forfaitaires*

L'augmentation de l'élément forfaitaire dans les pensions comporte un effet de redistribution surtout en faveur des pensions à faible niveau. Les majorations forfaitaires sont relevées de 11,6%. Cette augmentation est réalisée par

- une augmentation du taux des majorations forfaitaires de 22 à 23,5% du montant de référence,
- par le relèvement du montant de référence de 1.989,35 € à 2.085 € (n.i. 100, base 1984).

*\* augmentation des majorations proportionnelles*

Le projet propose de porter le taux des majorations proportionnelles de 1,78% à 1,85% de la somme des revenus cotisables ce qui correspond à une augmentation de l'ordre de 3,9%. Le projet introduit également le principe de l'augmentation échelonnée en fonction de l'âge et de la carrière du bénéficiaire; mesure qui devrait inciter les personnes à prolonger leur activité professionnelle (mécanisme du „facteur 93“, pour le détail cf. commentaire des articles).

*\* introduction d'une allocation de fin d'année*

Le projet propose l'introduction d'un complément de fin d'année de 1,67 €, n.i. 100, base 84, c'est-à-dire 12,66 € (511 LUF) par année d'assurance ou par année mise en compte au titre de l'article 172 CAS.

b) valorisation de l'éducation des enfants

Pour récompenser le travail éducatif des parents au niveau des pensions, le projet propose deux mesures:

*\* Introduction d'un forfait d'éducation*

Le forfait d'éducation est accordé à partir de soixante ans à tout parent qui s'est consacré à l'éducation d'un enfant, à condition que sa pension ou celle de son conjoint ne comporte pas pour l'enfant en question la mise en compte d'un „baby-year“.

*\* Révision des dispositions concernant les „baby-years“*

Les modalités de l'octroi des „baby-years“ ont été revues dans le souci d'assurer la plus grande cohérence avec le forfait d'éducation.

Les innovations principales sont les suivantes:

- le bénéfice des „baby-years“ est étendu aux enfants nés avant le 1er janvier 1988. Cette mise en compte se fera suivant des modalités forfaitaires.
- les conditions de stage sont réaménagées dans le sens que la période de référence de 36 mois qui précède la naissance d'un enfant et qui doit englober douze mois d'assurance obligatoire en vue d'avoir droit au „baby-year“ est étendue, si elle se superpose à des périodes d'éducation (Art. 172 CAS).
- pour assurer l'équivalence pécuniaire avec le forfait d'éducation, le minimum porté en compte pour le calcul des „baby-years“ est relevé à un montant correspondant à  $\pm 1,5$  x le salaire social minimum, à savoir 2049,15 €.
- le financement des „baby-years“ ne se fera plus par le biais de cotisations, mais l'Etat prendra en charge les majorations proportionnelles résultant des „baby-years“.

c) Amélioration de la situation des bénéficiaires de pension de faible niveau

*\* Relèvement des pensions minima*

Le niveau des pensions minima après 40 années d'assurance sera porté au salaire social minimum semi-net, c'est-à-dire après déduction des cotisations sociales. La pension minimum sera donc dorénavant de 1.185,57 € au lieu de 1.108,10 € jusqu'à présent, ce qui correspond à une augmentation de 7%.

*\* Amélioration des pensions de survie*

Il va de soi que les mesures générales de revalorisation des pensions profiteront également aux bénéficiaires de pensions de survie. Les mesures particulières supplémentaires suivantes ont été retenues en faveur des bénéficiaires de pension de survie:

- la pension de survie du conjoint ne sera plus réduite par rapport à celle à laquelle l'ayant droit décédé aurait pu prétendre, si elle se situe en dessous du niveau de la pension minimum de 1.185,57 €;
- les dispositions anticumul seront allégées en ce sens que dorénavant le cumul sera possible jusqu'à concurrence de la moyenne des cinq meilleures rémunérations de la carrière de l'assuré.

*\* Les mesures dans le cadre du revenu minimum garanti*

Ces mesures concernent essentiellement l'augmentation du taux d'immunisation et la restriction du champ d'application de l'aide alimentaire.

\*

### **III. LES AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES ET DU CONSEIL D'ETAT**

En soulignant que la commission parlementaire a tenu compte dans le cadre de ses discussions des avis des chambres professionnelles et du Conseil d'Etat, la commission se permet de ne plus revenir en détail sur les différents avis. En ce qui concerne les principales observations émises par les différentes instances consultées, le lecteur les trouvera dans le chapitre consacré au commentaire des articles. Par ailleurs, le lecteur pourra toujours consulter la documentation parlementaire afin de se renseigner sur l'ensemble des opinions exprimées.

Dans son avis du 19 février 2002, la Chambre d'Agriculture a salué les améliorations apportées en général aux prestations du régime général d'assurance pension et plus spécialement aux pensions à faible niveau en avançant que la quasi-totalité de ses ressortissants bénéficiaires d'une pension touchent une pension minimum.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics s'est félicité dans son avis du 6 mars 2002 de ce qu'un accord a pu être trouvé dans le cadre du „Rentendësch“. Toutefois, elle a regretté que le projet „ne se préoccupe nullement des droits des fonctionnaires et employés qui termineront leur carrière dans le régime dit „transitoire““.

La Chambre de Travail a marqué dans son avis du 8 février 2002 son accord avec le projet de loi en accueillant avec satisfaction que les groupes de travail, dont l'institution et les missions ont été définies par le „Rentendësch“ (voir supra), pourront entamer leurs travaux dans les mois à venir. Au sujet des résultats de l'évaluation de l'étude du BIT, la chambre professionnelle note „qu'à législation constante et dans l'hypothèse d'une croissance économique de 4% par an (1er scénario), la situation financière actuelle du régime général d'assurance pension est solide et stable pour la période de projection 2000-2050 considérée“.

En ce qui concerne l'hypothèse d'une croissance continue de 4%, sur laquelle se table l'équilibre financier du régime de pension, la Chambre de Travail se montre convainquant en avançant que „Ce taux de croissance n'a rien d'extraordinaire, puisque le taux de croissance moyen du Luxembourg de 1953 à 2001 a été de 4,24%. Certes, l'avenir n'est jamais une extrapolation du passé, mais la Chambre de Travail est confiante qu'un taux de croissance de 4 % est tout à fait réaliste dans les années à venir.“

En ce qui concerne la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers, leur avis commun, datant du 4 mars 2002, reflète l'attitude négative qu'avait prise l'organisation patronale à l'égard de la déclaration finale du „Rentendësch“. Ainsi, les deux chambres professionnelles regrettent dans leur avis que les recommandations de l'étude BIT n'aient pas été considérées et soulignent que les mesures décidées au „Rentendësch“ constituent une charge supplémentaire démesurée par rapport à la marge de manœuvre dont dispose le système d'assurance pension. Ainsi, elles ne peuvent pas donner leur accord au projet de loi.

Dans son avis exhaustif, adopté le 26 mars 2002, la Chambre des Employés Privés a marqué son accord au projet de loi. En complément de ses observations particulières sur les dispositions du projet de loi, la Chambre des Employés Privés a critiqué la non-prise en compte du phénomène des carrières dynamiques dans le calcul des pensions. A ce sujet, elle a avancé dans une deuxième partie de son avis, ses propositions sur une réforme structurelle de l'assurance pension combinée à une politique de promotion du „vieillessement actif“.

Dans son avis du 16 avril 2002, le Conseil d'Etat a marqué son accord au projet de loi tout en regrettant que l'approche prudente du BIT „de même que ses conseils de modération semblent avoir fait long feu ... Dans les conditions données, l'accueil réservé par le Conseil d'Etat aux vellétés de réforme reste en l'espèce plutôt mitigé“. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat a rappelé, à l'instar du BIT, que „le régime de pension est très sensible aux changements de l'environnement économique, et ceci est encore plus vrai au Luxembourg qu'ailleurs. Cette vulnérabilité à l'environnement économique provient de la dépendance de l'économie nationale envers les frontaliers“.

Toutefois, la Haute Corporation a reconnu que les mesures d'amélioration des prestations prévues par le projet de loi sous avis ne manqueront pas d'atténuer les différences entre le régime général d'assurance pension et les régimes transitoires spéciaux du secteur public. „En cela elles auront le mérite de marquer un pas en direction d'une plus grande convergence entre les régimes en concours.“

Le Conseil d'Etat a finalement exprimé son espoir que, dans le souci de rétablir l'équilibre financier du régime, aucun gouvernement ne soit ramené, à plus ou moins longue échéance, à revenir sur les améliorations en perspective. Dans ce contexte, il encourage „les responsables politiques à ne pas négliger le volet des recettes du régime, à revoir dans les meilleurs délais l'arsenal juridique à l'effet d'obtenir un meilleur rendement de la réserve de la communauté des risques et à explorer de nouvelles pistes en matière de ressources de financement du système des pensions“.

Sous réserve d'observations critiques concernant le forfait d'éducation, le Comité du Travail Féminin a marqué dans son avis du 24 avril 2002 son accord au projet de loi.

Finalement, dans son avis complémentaire du 14 mai 2002, le Conseil d'Etat n'a pas formulé d'observations particulières à l'égard des amendements lui transmis pour avis par la commission parlementaire en date du 7 mai 2002.

\*

#### IV. ANALYSE ET COMMENTAIRE DU PROJET DE LOI

##### A) Adaptation du régime général et des régimes spéciaux de pension (Articles I et II)

###### a) Considérations générales

Les modifications relatives au régime général de pension telles qu'elles ont été décidées lors de la table ronde des pensions concernent toutes le livre III du Code des assurances sociales et se retrouvent groupées au sein de l'article Ier du projet de loi.

*Les répercussions financières* à court et à moyen terme sur les dépenses dans le régime général des pensions se présentent comme suit:

Les mesures entraînant une augmentation immédiate des dépenses pour les caisses de pension du régime général au cours de l'année 2002 sont:

- Le relèvement du taux des majorations proportionnelles et des majorations proportionnelles spéciales de 3,9%
- Le relèvement du taux des majorations proportionnelles si à la date du début de la pension l'assuré a accompli l'âge de 55 ans et s'il justifie de 38 années d'assurance au moins
- Le relèvement des majorations forfaitaires et des majorations forfaitaires spéciales de 11,6%
- Le relèvement des pensions minima de 4,8% par suite du relèvement du montant de référence
- L'introduction d'une allocation de fin d'année
- L'allègement des dispositions anticumul pour les survivants

Le relèvement du taux des majorations proportionnelles en fonction de l'âge et du nombre d'années d'assurance n'est applicable qu'aux nouvelles pensions échues après le 1er mars 2002. Voilà pourquoi cette mesure ne fera augmenter les dépenses que de manière très progressive, jusqu'au moment où toutes les pensions en cours seront des pensions dont le début se situe après l'entrée en vigueur de la présente réforme.

Le tableau suivant résume l'augmentation des dépenses du régime général en année pleine, ainsi que les augmentations en 2002. Parce que la mise en vigueur des différentes mesures se fait au 1er mars 2002, l'augmentation des dépenses est répartie sur deux années.

	<i>Augmentation des dépenses (en millions €)</i>	
	<i>Année pleine</i>	<i>2002</i>
<i>Nombre d'indice</i>	<i>603,15</i>	<i>603,15</i>
<i>Mesures:</i>		
• Relèvement du taux des majorations proportionnelles et des majorations proportionnelles spéciales de 1,78 à 1,85	48,9	36,7
• Relèvement du taux des majorations proportionnelles si à la date du début de la pension l'assuré a accompli l'âge de 55 ans et s'il justifie de 38 années d'assurance au moins	2,6	2,0
• Relèvement des majorations forfaitaires et des majorations forfaitaires spéciales	33,4	25,1
• Relèvement des pensions minima de 4,8%	5,1	3,9
• Allocation de fin d'année	33,4	25,1
• Allègement des dispositions anticumul pour les survivants	10,3	7,7
<b>Total</b>	<b>133,7</b>	<b>100,5</b>

L'article 2 du projet de loi a trait aux adaptations à faire aux régimes spéciaux de pension dans la fonction publique tels qu'ils résultent de la loi modifiée du 3 août 1998. Il s'agit tout simplement de transposer les modifications apportées au régime général de pension sur les régimes spéciaux de pension pour lesquels la détermination des prestations a été calquée sur les dispositions en vigueur dans le régime général.

## b) *Commentaire des articles*

### *Intitulé*

Le Conseil d'Etat propose un nouvel intitulé faisant référence à toutes les lois auxquelles le présent projet apporte des modifications.

La Commission de la Santé et de la Sécurité sociale préfère toutefois maintenir l'intitulé tel que présenté au projet gouvernemental. Cet intitulé a l'avantage d'être plus lisible tout en traduisant les objectifs essentiels du projet de réforme.

### *Article 1*

Les modifications relatives au régime général de pension telles qu'elles ont été décidées lors de la table ronde sur les pensions concernent toutes le livre III du Code des assurances sociales et se retrouvent groupées au sein de l'article 1er du présent projet de loi.

#### *Point 1°*

L'article 171 alinéa 1 sous 7), qui concerne les „baby-years“, a été réécrit en vue d'étendre le bénéfice des „baby-years“ aux enfants qui sont nés avant le 1er janvier 1988.

Les conditions de stage ont été réaménagées dans la mesure où la période de référence de 36 mois qui précède la naissance d'un enfant et qui doit englober 12 mois d'assurance obligatoire en vue d'avoir droit au mécanisme du „baby-year“ est étendue si elle se superpose à des périodes d'éducation telles qu'elles sont visées au point 4 de l'alinéa 1er de l'article 172. En rappelant que la finalité des „baby-years“ est d'assurer la continuité des carrières d'assurance pension des femmes interrompant leurs activités professionnelles à la suite de la naissance d'un enfant, cette mesure étend donc l'intervalle de temps endéans lequel l'intéressée peut remplir la condition de douze mois d'assurance obligatoire.

En ce qui concerne certaines revendications concernant une extension plus favorable encore des conditions d'ouverture aux „baby-years“, il est observé qu'au regard de la complexité des dispositions en cause une certaine prudence est de mise. Il s'agit notamment d'éviter que le chevauchement de périodes d'assurance nationales et étrangères n'entraîne des complications par l'application des règles internationales de coordination des régimes de pension.

Le Conseil d'Etat relève une faute d'orthographe dans la cinquième phrase du point 7) de l'article 171, alinéa 1er du Code des assurances sociales (CAS) où il y a lieu d'écrire „affections“ au lieu de „affectations“.

Le Conseil d'Etat se demande s'il n'y a pas lieu, au regard de la reformulation de l'article 239 du Code des assurances sociales (prise en charge par l'Etat des majorations proportionnelles pour „baby-years“), de supprimer dans la phrase introductive de l'article 171 du même code les termes „pour lesquelles des cotisations ont été versées“ alors que les „baby-years“ ne seront plus couverts de cotisations mais que l'Etat prendra en charge les majorations proportionnelles y attachées.

La phrase introductive de l'article 171 CAS est libellé comme suit:

*„Comptent comme périodes effectives d'assurance obligatoire, toutes les périodes d'activité professionnelle ou périodes y assimilées pour lesquelles des cotisations ont été versées, à savoir ...“*  
(suit l'énumération des différentes catégories de période)

La commission reconnaît le bien-fondé de l'argumentation du Conseil d'Etat. Toutefois afin d'éviter des modifications textuelles plus substantielles que la suppression générale du bout de phrase incriminé par le Conseil d'Etat rendrait nécessaires, la commission propose de maintenir le texte actuel qui doit continuer à s'appliquer dans différentes autres situations et de compléter le point 7) qui vise „les baby-years“ par une disposition prévoyant que la condition du versement de cotisations n'est pas requise en l'occurrence.

Voilà pourquoi, la commission propose de compléter par voie d'amendement l'article 171, alinéa 1, sous 7) tel que visé par l'article 1er, 1° du projet in fine par la phrase suivante:

*„La condition que des cotisations aient été versées ne s'applique pas.“*

La commission relève que la multitude de mesures légales prises successivement dans l'intérêt de la prise en compte de l'éducation d'enfants au regard de la Sécurité sociale peut donner lieu à des problèmes techniques d'application. Un surplus de cohérence dans ce domaine serait certainement souhaitable. Ainsi, si le Code des assurances sociales prévoyait une mesure unique, par exemple sous forme d'une indemnité parentale, sur base de laquelle seraient déterminées toutes les cotisations, pourrait-on se dispenser de dispositions dérogatoires telles que celle prévue par l'amendement ci-dessus.

En ce qui concerne l'éventuelle suppression de la condition de stage pour le droit aux „baby-years“, il est rappelé que la condition de stage a été prévue pour consacrer la nécessité d'un lien dans le chef du bénéficiaire avec des périodes d'assurances antérieures au Luxembourg.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat concède que cet amendement résout pour l'immédiat le problème juridique soulevé par le Conseil d'Etat dans son premier avis, mais qu'il ne constitue pas une solution légistiquement satisfaisante et qu'il faudra sans doute à plus ou moins longue échéance procéder à des modifications plus substantielles du texte en cause.

#### *Point 2°*

Ce point abroge les alinéas 2 et 3 de l'article 185 CAS qui ont permis aux assurés de différer le début de la pension de vieillesse de 65 à 68 ans tout en instituant un mécanisme permettant aux intéressés de majorer le montant de la pension de vieillesse. Les dispositions en question n'ont guère connu de succès et peuvent être abrogées, alors surtout que leur maintien causerait des difficultés techniques qui consisteraient principalement dans le fait que deux taux de majoration se superposeraient.

Ce point ne donne pas lieu à des observations particulières.

#### *Point 3°*

*L'article 214 CAS* connaît les modifications les plus importantes et les plus concrètes pour le pensionné.

*Le paragraphe 1)* première phrase dispose que les majorations proportionnelles connaissent une augmentation de l'ordre de 3,9%, ce qui correspond au niveau des calculs à 1,85 pour cent de la somme des salaires, traitements ou revenus cotisables. Actuellement ce taux est de 1,78 pour cent.

Pour le calcul des majorations proportionnelles, sont mises en compte les revenus se rapportant aux périodes effectives d'assurance obligatoire (article 171), aux périodes résultant de l'assurance continuée (article 173), comme à celles de l'assurance facultative (173bis) et à celles découlant d'un achat rétroactif (article 174).

*La deuxième phrase de l'article 214* introduit le principe de l'augmentation échelonnée en fonction de l'âge et de la carrière du bénéficiaire. Cette mesure devrait inciter les personnes à prolonger leur activité professionnelle.

Par conséquent, tous les assurés qui remplissent ces deux conditions de manière concomitante vont pouvoir bénéficier de cette double majoration pour les années où ils sont encore engagés dans la vie professionnelle. Il s'agit d'une unité supplémentaire de 0,01% par année d'âge et d'une unité supplémentaire de 0,01% par année d'assurance. Le total de ces unités ne doit cependant pas dépasser un maximum de 2,05%.

Ainsi le texte gouvernemental propose-t-il de prendre en compte pour l'application du nouveau système de l'augmentation échelonnée des majorations proportionnelles à la fois des périodes effectives d'assurance obligatoire et les périodes résultant d'une des différentes formes d'assurance volontaire.

Le Conseil d'Etat se demande si pour encourager les personnes à prolonger leur activité professionnelle, on ne devrait pas rémunérer les seules périodes *effectives* d'assurance obligatoire au sens de l'article 171 réalisées après l'âge de 55 ans, au lieu d'affecter du taux de majoration supplémentaire toutes les années d'assurance mises en compte au titre des articles 171, 173 (assurance continuée), 173bis (assurance facultative) et 174 (achat rétroactif). Le Conseil d'Etat se demande quelle pourrait être la motivation du législateur de rémunérer spécialement des périodes d'affiliation volontaire se situant au-delà de l'atteinte d'âge de 55 ans par le bénéficiaire.

Sur la base de ces considérations, le Conseil d'Etat se demande s'il ne convient pas de *redéfinir la référence prévue* en la déterminant par „différence entre le nombre 93 et l'âge du bénéficiaire augmenté du nombre d'années d'assurance au titre de l'article 171 réalisées après l'âge de 55 ans de l'intéressé“.

Le Conseil d'Etat préconise donc une approche plus restrictive qui se limiterait à rémunérer les seules périodes d'assurance obligatoire réalisées après l'âge de 55 ans.

La commission fait valoir que jusqu'à présent les périodes d'assurance obligatoire au sens de l'article 171 CAS, d'une part, et les périodes d'assurance mises au compte au titre de l'assurance continuée, de l'assurance facultative et au titre d'un rachat rétroactif, d'autre part, ont été traitées de manière strictement équivalente par le législateur.

Il en a été ainsi notamment lors de l'introduction de différentes mesures destinées à compenser les interruptions des carrières d'assurance des femmes. Au plan administratif il s'ensuit que les programmes informatiques ne différencient pas entre ces deux catégories de périodes d'assurance. Par conséquent, si on suivait le Conseil d'Etat, l'application du nouveau système de la majoration proportionnelle échelonnée nécessiterait au préalable une adaptation substantielle des programmes informatiques en cause.

Au-delà de ces considérations administratives, il y a lieu de relever que les hypothèses permettant à un assuré de s'appuyer sur des périodes d'assurance volontaire pour pouvoir bénéficier du nouveau système du „facteur 93“ seront probablement très rares. Il est donc établi que l'impact administratif et informatique de l'introduction du *distinguo* proposé par le Conseil d'Etat serait disproportionné à l'effet pouvant être obtenu.

Compte tenu de ces explications, la commission décide de ne pas suivre le Conseil d'Etat et de maintenir le texte gouvernemental.

La commission décide de ne pas suivre la proposition, notamment formulée par la Chambre des Employés privés, visant à supprimer le plafonnement de l'allocation de fin d'année à 40 ans. Dans la mesure où le „Rentendesch“ avait prévu un strict parallélisme de cette nouvelle prestation par rapport au système des majorations forfaitaires, le projet ne fait que fidèlement traduire les modalités y arrêtées.

*Le paragraphe 2* a trait aux majorations forfaitaires. Ces majorations correspondront désormais à 23,5% du montant de référence au lieu de 22% actuellement. Comme le montant de référence lui-même sera relevé, les majorations forfaitaires sont augmentées au total de 11,6 pour cent.

Cette mesure joue en faveur de l'ensemble des pensionnés, mais a une incidence proportionnellement plus importante sur les pensions basées sur les petits revenus.

#### *Points 4° et 5°*

Les modifications ont pour objet de relever les taux des majorations proportionnelles spéciales et des majorations forfaitaires spéciales dans le cadre de la pension d'invalidité inscrits à l'article 216. Les taux appliqués sont identiques à ceux prévus pour la pension de vieillesse.

Ces textes ne donnent pas lieu à observation.

#### *Point 6°*

Ce point complète l'alinéa 1 de l'article 219 CAS qui prévoit que l'ensemble des pensions de survivant (conjoint survivant et orphelins) ne peut dépasser la pension qui aurait été due en admettant, si ce mode de calcul s'avère plus favorable, le cumul jusqu'à concurrence de la moyenne des cinq meilleurs salaires, traitements ou revenus de l'assuré décédé.

Le Conseil d'Etat s'oppose à cette réforme de l'article 219 CAS dans la mesure où il considère que celle-ci remet en cause le principe bien établi suivant lequel les prestations de survie ne peuvent jamais dépasser les pensions personnelles desquelles elles sont dérivées.

La Commission de la Santé et de la Sécurité sociale se prononce néanmoins pour le maintien du texte gouvernemental qui comporte un allègement justifié des dispositions anticumul relatives aux pensions de survie.

#### *Point 7°*

L'article 219bis CAS nouveau prévoit la création d'une allocation de fin d'année de 1,67 euro, nombre indice 100, base 84, c'est-à-dire 12,66 euros (511 LUF) par année d'assurance ou de période

assimilée. Toutefois le montant ne peut pas dépasser 506,45 euros (20.430 LUF) par an. Les montants prévus sont ajustés et adaptés à l'indice du coût de la vie. L'allocation de fin d'année est allouée à toute personne bénéficiant d'une pension au 1er décembre.

Le calcul du complément de fin d'année se fera par quarantième, parallèlement à celui des majorations forfaitaires. Ce complément sera attribué au conjoint survivant au même titre qu'au bénéficiaire principal.

Les alinéas 3 et 4 déterminent la part revenant respectivement à l'orphelin (un tiers), à l'orphelin de mère et de père (deux tiers) et, pour le cas du divorce aux conjoints survivants (répartie au prorata entre les conjoints).

L'alinéa 5 étend le bénéfice de l'allocation de fin d'année aux personnes visées à l'alinéa 1er de l'article 198 („Tochterrenten“).

L'alinéa 6 précise le mode de calcul dans l'hypothèse où la pension ne couvre pas une année civile entière (par mois et par jour) ainsi que l'hypothèse du décès, en cours d'année, du bénéficiaire de la pension personnelle. A ce moment l'allocation due au conjoint survivant porte sur l'année entière.

La commission a amendé cet alinéa en rédigeant le début de la première phrase comme suit:

*„Si la pension n'est pas versée au bénéficiaire pour l'année civile entière, ...“*

Cet amendement a pour objet d'éviter d'inclure dans l'allocation de fin d'année des périodes où la pension d'invalidité est versée à la caisse de maladie et où la pension de vieillesse anticipée est payée au fonds pour l'emploi à titre de compensation pour des périodes pendant lesquelles l'assuré a bénéficié de l'indemnité pécuniaire de maladie ou de l'indemnité de préretraite.

L'avant-dernier alinéa de l'article 219bis précise le traitement de l'allocation de fin d'année dans le cadre du concours de pensions avec d'autres revenus.

Le dernier alinéa concerne le traitement fiscal de l'allocation de fin d'année.

La commission a évoqué les problèmes techniques assez compliqués qui ont dû être résolus en relations avec le traitement fiscal du complément de fin d'année. Ce complément constituant une prestation nouvelle ayant au regard du droit fiscal commun la nature d'une prestation non périodique et impliquant de ce fait théoriquement l'application du barème fiscal afférent, aurait ainsi nécessité la mise en place d'une nouvelle chaîne de calcul informatique. L'impact administratif aurait été considérable, sinon démesuré par rapport au but recherché. Les pourparlers avec l'Administration des Contributions ont abouti à une solution dérogatoire à inscrire dans le présent projet de loi (dernier alinéa de l'article 219bis nouveau) et suivant laquelle la retenue d'impôt est déterminée d'après le barème de retenue mensuelle. Pour le traitement fiscal, le complément est donc théoriquement répercuté au prorata sur le paiement mensuel des pensions, le décompte effectif n'étant opéré qu'en fin d'année ensemble avec la liquidation du complément.

#### *Point 8°*

Un nouvel alinéa 3 est ajouté à l'article 220 en vue de déterminer les revenus à mettre en compte au titre des „baby-years“. Le nouveau texte consacre le changement de système suivant lequel l'Etat dorénavant n'interviendra plus au niveau des cotisations, mais au niveau des majorations proportionnelles se rapportant aux „baby-years“. Les dispositions en question doivent donc être reprises dans le chapitre consacré à la détermination des prestations.

La commission précise que les cotisations versées jusqu'à présent seront à considérer comme avances. Dorénavant la mise en compte des „baby-years“ s'apparentera au système qui a été appliqué aux bénéficiaires du complément différentiel.

En pratique, il sera procédé en sorte que l'Etat se verra régulièrement présenter une facture par les caisses de pensions portant sur sa part dans les pensions des bénéficiaires des „baby-years“.

#### *Point 9°*

L'article 222 a pour objet de relever le montant de référence qui sert de base au calcul pour différents éléments de pension et notamment les majorations forfaitaires et les pensions minima.

Cette hausse du montant de référence permettra de porter la pension minimum à 1.185,57 euros (47.826 LUF) au lieu de 44.700.- francs (1.108,10 euros) jusqu'à présent.

*Point 10°*

L'article 223 permet au conjoint survivant de toucher le montant de la pension minimum intégral, lorsque le calcul de la pension de survie aurait fait passer cette dernière sous le montant de la pension minimum de sorte que si la pension minimum de conjoint était jusqu'à présent de 36.257.- francs (898,79 euros), elle va passer dorénavant à 1.185,57 euros (47.826 LUF). Il s'agit donc d'une augmentation de 286,78 euros (11.569 LUF) par mois ce qui correspond à une hausse de 32%.

Le Conseil d'Etat peut se rallier à cette mesure en faveur des plus démunis. Il répète toutefois ses considérations de principe déjà formulées à l'endroit du point 6° (voir ci-dessus).

La commission est d'avis que l'allègement de la disposition anticumul permettant dorénavant que, dans certaines conditions, les prestations de conjoint survivant et d'orphelin peuvent dépasser la pension qu'aurait touchée l'assuré principal de son vivant est justifié.

Les points 11° à 14° constituent des dispositions essentiellement techniques qui n'ont pas donné lieu à des observations particulières du Conseil d'Etat.

*Point 11°*

L'article 229 concerne le concours de pensions de survie avec d'autres revenus. La modification proposée a pour objet de tenir compte de l'introduction du forfait d'éducation en assumant que ce dernier ne comporte pas de réduction des pensions de survie.

*Point 12°*

Ce point modifie l'article 239 CAS en ce sens que l'Etat, en dehors du tiers des cotisations qu'il doit supporter, doit également assumer les charges découlant des majorations proportionnelles pour „baby-years“.

*Point 13°*

Ce point abroge le point 7 de l'article 240 qui mentionnait précisément la prise en charge par l'Etat des cotisations relatives aux „baby-years“.

*Point 14°*

Le point 14° est une disposition essentiellement technique visant à préciser les modalités de la détermination du montant et du point de départ de la pension du bénéficiaire, notamment dans l'hypothèse où celui-ci a été préalablement admis à la préretraite.

*Article II*

L'article II a trait aux adaptations à faire aux régimes spéciaux de pension dans la fonction publique tels qu'ils résultent de la loi modifiée du 3 août 1998. Il s'agit tout simplement de transposer les modifications apportées au régime général de pension sur les régimes spéciaux de pension pour lesquelles la détermination des prestations a été calquée sur les dispositions en vigueur dans le régime général.

La commission note que le présent projet comporte dans son article II les adaptations à faire aux régimes spéciaux de pension dans la fonction publique tels qu'ils résultent de la loi modifiée du 3 août 1998. Le projet ne touche toutefois pas aux dispositions afférentes dans le régime transitoire de la fonction publique. Pour ce régime, les améliorations des „baby-years“, reposant d'ailleurs sur une autre technique de calcul, devront être opérées par une loi particulière.

Afin d'assurer le parallélisme avec les amendements adoptés à l'endroit de l'article I relatif au régime général de pension, la commission a adopté les amendements suivants à l'endroit de l'article II.

- 1) L'article 3, alinéa 3 de la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois tel que visé par l'article II, 1° du projet est complété in fine comme suit:

*„La condition qu'une retenue pour pension ait été opérée ne s'applique pas.“*

Par cet amendement la modification apportée à l'article 171, alinéa 1, sous 7) du Code des assurances sociales est transposée aux régimes spéciaux de pension dans la fonction publique tels qu'ils résultent de la loi modifiée du 3 août 1998.

2) A l'article 42bis visé par l'article II, 7° du projet, le début de l'alinéa 6 se lit comme suit:

*„Si la pension n'est pas versée au bénéficiaire pour l'année civile entière, ...“*

Par cet amendement la modification apportée à l'article 219bis, alinéa 6 du Code des assurances sociales est transposée aux régimes spéciaux de pension dans la fonction publique tels qu'ils résultent de la loi modifiée du 3 août 1998.

## **B) Introduction d'un forfait d'éducation (article III)**

### **a) La conception du forfait d'éducation**

L'introduction du forfait d'éducation, prestation sociale „sui generis“, constitue la mise en oeuvre pratique d'une politique de reconnaissance de travail éducatif qui, dans la mesure où il a été presté par des personnes, quasiment toujours des femmes, qui n'ont pas pu se constituer une carrière d'assurance pension, ou dont le travail éducatif n'a pas été retenu pour le calcul de leur pension, n'a jamais connu de valorisation matérielle. La création de ce forfait traduit le souci d'équité envers les femmes qui se sont consacrées à leur famille et qui ont ainsi rendu un service précieux à la société de notre pays pour lequel elles ne perçoivent à ce jour encore aucune compensation.

La volonté des initiateurs du forfait d'éducation était et reste de reconnaître, par l'institution d'un nouveau droit à prestation lié au fait de l'éducation d'enfants, les efforts consentis au foyer par des femmes sans carrière d'assurance pension significative. L'absence d'une telle carrière dans le chef des femmes visées en premier lieu par l'introduction du forfait d'éducation entraîne leur inéligibilité au bénéfice d'autres mesures existantes de valorisation du travail éducatif, notamment à l'attribution de baby-years. En fait, il s'agit de deviser un mécanisme permettant de valoriser le travail éducatif *per se*, indépendamment de l'existence d'une carrière d'assurance pension pouvant ouvrir le droit au bénéfice de certaines mesures concernant la rétribution de l'éducation d'enfants dans le contexte d'une telle carrière.

L'exemple de référence classique pour l'attribution du forfait d'éducation est celui des femmes n'ayant jamais travaillé, au sens qu'elles n'ont jamais payé de cotisations à une assurance pension pendant un temps suffisamment long pour permettre l'application des mesures existantes de création et d'amélioration de carrières d'assurance. A l'égard de ces femmes – et des hommes se trouvant dans la même situation bien entendu – il existe une volonté politique affirmée de reconnaître pécuniairement le travail d'éducation accompli au foyer.

Le forfait d'éducation est en premier lieu une mesure orientée vers le passé: les bénéficiaires du forfait seront avant tout des femmes qui, pour quelque raison que ce fût, n'ont pas pu se constituer une carrière propre d'assurance pension en des temps où le travail féminin était encore plutôt l'exception. A l'avenir, avec un nombre croissant de femmes travaillant et cotisant au moins suffisamment longtemps pour acquérir le droit à une pension minimum, et compte tenu du fait que les carrières d'assurance complètes se généralisent également chez les femmes, l'octroi du forfait d'éducation cédera progressivement le pas à celui de baby-years, mesure de reconnaissance du travail éducatif *dans le cadre d'une carrière d'assurance*. Le forfait d'éducation remplira avant tout son rôle de prestation spéciale en faveur des femmes qui n'ont pas pu ou n'ont pas souhaité se constituer des carrières d'assurance pension de par le passé.

Le fait générateur de l'octroi du forfait d'éducation est, soit, le moment où le bénéficiaire atteint l'âge de 60 ans, soit le moment de l'octroi d'une pension personnelle. La limite des 60 ans a été retenue parce qu'elle se rapproche de l'âge moyen de départ à la retraite. Etant donné que c'est au moment de partir en retraite que les femmes ayant droit à des baby-years se voient attribuer le bénéfice effectif de cette mesure, il est logique de fixer l'âge d'entrée en jouissance du forfait d'éducation – non lié dans tous les cas à l'octroi d'une pension personnelle et devant par conséquent être établi arbitrairement à un âge donné – aux alentours de l'âge effectif moyen du départ à la retraite. La limite des 60 ans s'applique donc par défaut, dans tous les cas où il n'existe pas d'autre fait générateur de l'entrée en jouissance du forfait.

### **b) Quelques réflexions générales**

Le forfait d'éducation est une nouvelle prestation s'élevant à 75,82 euros par enfant et par mois au profit des parents ne pouvant bénéficier au titre de leur travail éducatif d'une rétribution au niveau de leur pension. Cette innovation remonte à une proposition soumise au Rentendesch qui s'y est rallié, à

condition que le financement soit assuré par le budget de l'Etat et à condition que la cohérence avec les dispositions sur les „baby-years“ soit assurée. Il s'agit donc d'une prestation sociale fondamentalement nouvelle dont l'idée a été développée au Rentendesch, la décision de proposer son introduction légale et la détermination des modalités afférentes dans le cadre du présent projet de loi ayant appartenu au Gouvernement.

La question largement théorique concernant la nature juridique de la nouvelle prestation et implicitement celle de savoir de quel ressort de la politique sociale au sens large elle relève a occupé une place importante dans les débats.

La commission souligne que la proposition de l'introduction du forfait d'éducation repose sur des considérations élémentaires d'équité sociale, dans un souci de reconnaissance du travail éducatif fourni par le parent qui ne peut pas bénéficier de la mise en compte de „baby-years“. En revalorisant en même temps les „baby-years“ de manière à ce que l'effet pécuniaire en soit le même que celui du forfait d'éducation, le projet tend à instituer un système cohérent de reconnaissance par l'Etat du travail éducatif fourni par les parents, qu'ils aient poursuivi une occupation professionnelle ou non. L'effet combiné des deux mesures s'inscrit ainsi dans la lignée des efforts développés au cours des dernières années ayant tous pour finalité de donner des droits individuels et autonomes de pension à un maximum de personnes. Dans cette optique, l'introduction du forfait d'éducation ne devrait constituer aucune entrave à une individualisation progressive des droits de pension.

Au regard des règles du droit international de la Sécurité sociale, la qualification donnée au plan interne à la nouvelle prestation n'est guère significative. En droit international est qualifiée de prestation familiale toute prestation ayant essentiellement comme but de compenser des charges familiales. Tel ne peut évidemment pas être la finalité du forfait d'éducation alloué en principe à des personnes à l'âge de la retraite et n'ayant par conséquent plus de charges familiales à assumer. Le forfait d'éducation est donc à considérer comme une forme spécifique de revenu attribué, pour des raisons d'équité sociale, au parent – féminin dans la très grande majorité des cas – en reconnaissance de son travail éducatif qui n'a pas donné lieu à la mise en compte de „baby-years“. Le droit au forfait d'éducation n'est pas lié à des conditions de ressources du bénéficiaire, ce qui le différencie donc de toute forme d'assistance publique. Il s'agit d'un droit autonome, existant dorénavant dans la seule législation luxembourgeoise, ce qui implique que ce droit ne pourra pas être proratisé (par opposition à un droit né de la totalisation de droits par la coordination de différents régimes de pension internationaux). La naissance du droit est liée à la condition de l'éducation de l'enfant au Luxembourg. L'exportation du droit au forfait d'éducation ne peut donc entrer en ligne de compte que si, dans le chef du bénéficiaire affilié à la Sécurité sociale luxembourgeoise, le droit est né au Luxembourg à la suite de la naissance respectivement de l'adoption d'un enfant éduqué au Luxembourg. Concrètement, il s'ensuit que la non-affiliation à la Sécurité sociale luxembourgeoise fait obstacle à l'attribution du droit. (voir également ci-dessous sub article 1er les commentaires détaillés concernant la clause de résidence)

La commission considère que le forfait d'éducation, en tant que nouvelle prestation sociale doit être apprécié, quant à sa nature et sa finalité sociale, dans le contexte global du réseau de protection sociale instituée par notre législation sociale. Force est de constater que pour certaines prestations, la délimitation en fonction du domaine auquel elles sont censées appartenir – sécurité sociale ou politique familiale – est difficile à opérer. Cette question n'est d'ailleurs que d'un intérêt secondaire par rapport à la nécessité pour toute nouvelle mesure de s'insérer logiquement dans un système global de protection sociale cohérent. Il importe encore que toute mesure de protection sociale soit constitutive d'un droit pour le bénéficiaire. Ce dernier ne doit pas se sentir discrédité par le seul fait de la qualification de la prestation. Tel a été p.ex. un souci majeur lors de la création du revenu minimum garanti qui est à considérer comme un droit social et non comme une prestation relevant de l'assistance sociale. Au fil du temps, nombreuses sont les mesures qui ont été prises (rachat, assurance continuée) pour renforcer les droits de l'assuré et pour compléter des carrières d'assurance interrompues pour l'une ou l'autre raison. Ainsi, la prise en compte des périodes d'éducation a permis à de nombreux assurés à remplir les conditions de stage leur donnant droit à une pension minimum.

L'extension des baby-years pour les enfants nés avant le 1er janvier 1988 est également appelée à parfaire le réseau de protection sociale. Dans cette même optique le forfait d'éducation constitue une mesure de politique d'égalité de traitement s'adressant à une catégorie de femmes qui, malgré l'extension des „baby-years“, n'auraient toujours pas droit à une quelconque reconnaissance par l'Etat de leur travail éducatif. En tant que tel le forfait d'éducation n'est pas à considérer comme un élément de pension, mais comme une mesure compensatoire subsidiaire en faveur des personnes ne pouvant béné-

ficier des „baby-years“, même généralisés. L'extension des „baby-years“ constitue dès lors la mesure prioritaire, la création du forfait d'éducation étant subsidiaire en ce sens que le bénéficiaire potentiel n'a pas le choix d'opter pour l'une ou l'autre prestation, mais que les „baby-years“ sont à mettre d'office en compte pour celui remplissant les conditions afférentes.

Enfin, il semble utile de rappeler que des discussions analogues ont été menées à l'occasion de l'introduction de l'allocation de maternité par la loi du 30 avril 1980 qui a consacré la généralisation de cette allocation à toutes les femmes et sa prise en charge par le budget de l'Etat. (voir doc. parl. 2370)

### c) *Commentaire des articles*

#### *Article III*

L'article III concerne l'introduction d'un forfait d'éducation.

Pour ce volet du projet de loi, la commission se trouve saisie de deux textes, à savoir du texte gouvernemental et du texte de la proposition de loi 4879 déposée par M. Lucien Lux.

Les différences essentielles entre les deux textes consistent dans le fait que le forfait d'éducation prévu par le projet de loi gouvernemental a un caractère subsidiaire par rapport aux „baby-years“, alors que selon la proposition de loi, le droit à la nouvelle prestation devrait être généralisé, c'est-à-dire attribué à tous les parents indépendamment du fait s'ils bénéficient ou non de „baby-years“.

Par ailleurs le projet gouvernemental propose d'instituer comme organisme compétent le Fonds national de solidarité, alors que la proposition de loi prévoit de conférer cette mission à la Caisse nationale des prestations familiales.

Dans sa prise de position du 12 avril 2002, le Gouvernement a recommandé de ne pas prendre en considération la proposition de loi. Il relève que la prestation dont l'auteur préconise l'introduction aurait le caractère d'une prestation différée qui ressemblerait plus à l'allocation d'éducation et qui, contrairement à toutes les autres prestations familiales, ne serait pas limitée dans le temps.

La généralisation de la prestation qui, selon le vœu de l'auteur de la proposition de loi serait attribuée à tous les parents qu'ils aient profité de „baby-years“ ou non, entraînerait qu'elle ne répondrait plus à sa finalité initiale d'instituer une récompense par l'Etat du travail éducatif des parents qui jusqu'à présent n'ont bénéficié d'aucune reconnaissance à ce titre. Cette finalité est donc précisément de rééquilibrer ainsi dans la mesure du possible la situation de tous les parents par rapport au soutien que l'Etat accorde à leur travail d'éducation. La proposition de loi par contre entérinerait le déséquilibre actuel.

Au vu de la prise de position gouvernementale et de l'argumentation ci-dessus développée, la commission dans sa majorité, a décidé de baser son examen du texte sur le projet gouvernemental.

#### *Article 1er*

Cet article crée le forfait d'éducation en tant que nouvelle prestation et en définit le champ d'application personnel.

Le texte prévoit une condition de résidence dans le chef du parent bénéficiaire qui, au moment de la naissance de l'enfant, doit être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg et y résider effectivement. La condition de résidence ne se rapporte donc pas à l'enfant et elle n'implique donc pas impérativement que la naissance de l'enfant doive également avoir eu lieu au Grand-Duché de Luxembourg.

Le seul critère déterminant pour faire naître le droit au forfait d'éducation est finalement celui de la résidence effective du parent bénéficiaire au Grand-Duché au moment de la naissance ou de l'adoption de l'enfant. Au plan administratif, ce critère est le seul à pouvoir être vérifié et dès qu'il y est satisfait, on présume que l'éducation de l'enfant a également eu lieu sur le territoire luxembourgeois.

La commission considère qu'afin de limiter le champ d'application personnel de la mesure, il est essentiel de maintenir la condition du domicile et de résidence effective. Toutefois, elle reconnaît la nécessité de lever dans certaines hypothèses très limitées ce principe de la territorialité. Il en est ainsi pour les situations historiques où le parent était éloigné contre son gré du territoire national du fait de l'occupant nazi. La commission propose dès lors de ménager dans le texte une ouverture pour ces situations strictement délimitées en complétant l'article 1er par un alinéa 2 ayant la teneur suivante:

*„Le ministre ayant dans ses attributions la Famille peut dispenser de la condition de résidence effective au Grand-Duché de Luxembourg si au moment de la naissance de l'enfant le parent était éloigné du territoire national pour des raisons de force majeure.“*

La commission a également évoqué les cas de rigueur pouvant surgir dans les hypothèses où l'éducation de l'enfant à dès la naissance été confiée à une tierce personne. Celle-ci, dans l'application stricte du texte gouvernemental initial, n'aurait pas droit au forfait d'éducation, droit qui resterait acquis à la personne ayant mis l'enfant au monde. Or, cette solution ne serait pas équitable, et la commission a jugé opportun de donner dans ces hypothèses au Fonds national de solidarité la possibilité de juger ce genre de situation ex aequo et bono.

Voilà pourquoi, elle propose de compléter l'article 1er par un alinéa final ainsi libellé:

*„Le forfait d'éducation est encore attribué à toute personne qui s'est occupée en lieu et place des parents de l'éducation de l'enfant.“*

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat n'a pas d'observations particulières à formuler à l'endroit de cet amendement.

\*

En ce qui concerne la question de l'exportabilité de la nouvelle prestation, la condition du domicile et de la résidence effective du parent au Grand-Duché de Luxembourg au moment de la naissance ou de l'adoption de l'enfant entraîne comme conséquences

- que le forfait d'éducation n'est pas attribué aux travailleurs frontaliers,
- que, par contre, le forfait d'éducation est exportable au bénéfice des travailleurs étrangers, dont les enfants sont nés et ont été éduqués au Grand-Duché de Luxembourg et qui, à la suite de leur vie active, ont réintégré leur pays d'origine.

La commission a largement examiné, au cours d'un débat contradictoire, la question plus générale de **la compatibilité avec le droit communautaire de cette clause de résidence**. Cette question est soulevée dans différents avis et en particulier dans celui du Conseil d'Etat qui s'interroge sur la fragilité juridique de cette condition. La Chambre de Travail demande d'étendre le droit au forfait d'éducation aux travailleurs frontaliers.

Les critiques à l'endroit de la condition de résidence et l'argumentation développée en faveur de l'extension aux travailleurs frontaliers se résument comme suit:

Le projet de loi veut instituer un strict parallélisme entre les dispositions concernant les „baby-years“ et le forfait d'éducation nouvellement créé. En revalorisant les „baby-years“ pour le calcul desquels dorénavant sera pris en compte un minimum correspondant à 1,5 fois le salaire social minimum, de manière à ce que l'effet pécuniaire soit équivalent à celui du forfait d'éducation, le projet consacre la mise sur un pied d'égalité des femmes ayant poursuivi leur carrière professionnelle et celles ayant privilégié le travail au ménage et l'éducation des enfants.

Or, dans le chef des travailleurs frontaliers ce parallélisme ne joue pas alors que la condition de résidence les écarte du bénéfice du forfait d'éducation. Par contre pour la mise en compte des „baby-years“ ils sont mis sur un strict pied d'égalité avec les résidents luxembourgeois.

Selon les critiques, il en résulterait un déséquilibre au détriment des travailleurs frontaliers. Ce déséquilibre devrait être ressenti comme socialement injuste et se présenterait concrètement comme suit: le parent – travailleur frontalier – qui interromp sa carrière à la suite d'une naissance bénéficie de la mise en compte de „baby-years“, alors que celui qui continue à travailler et ne bénéficie donc pas de „baby-years“ ne pourra pas non plus se voir octroyer le forfait d'éducation en raison du fait qu'il ne remplit pas la condition de résidence.

Il en résulterait que la condition de résidence heurterait les principes d'équité sociale et qu'au plan juridique elle ne résisterait probablement pas à un recours devant la Cour de Justice des Communautés européennes.

Par rapport à ces critiques, la commission prend position comme suit: De par son essence le forfait d'éducation est à considérer comme mesure transitoire et subsidiaire par rapport aux „baby-years“. En tant que tel, le forfait d'éducation est donc essentiellement une prestation qui, dans un esprit de justice sociale rétrospective, est destinée à faire honorer, moralement et matériellement, par l'Etat le travail éducatif de tout parent qui n'a pas été éligible à la mise en compte de „baby-years“ et qui donc dans le cadre du réseau de protection sociale luxembourgeois n'a jusqu'à présent pas eu droit à une quelconque reconnaissance à ce titre.

L'introduction de cette prestation trouve donc sa motivation dans des considérations spécifiques à notre pays et compte tenu de cette nature et de son caractère subsidiaire, il est opportun de prendre d'abord une attitude défensive à l'égard de son exportabilité.

On ne saurait d'ailleurs affirmer que les travailleurs frontaliers se trouvent discriminés, alors que par rapport au bénéfice des „baby-years“, mesure prioritaire et principale, ils se trouvent placés sur un strict pied d'égalité avec les travailleurs luxembourgeois.

Au regard de l'évolution de la jurisprudence communautaire, le Luxembourg n'a pas intérêt à concéder de prime abord l'exportabilité générale de la nouvelle prestation. Au plan de la technique juridique, il y a lieu de noter que dès la création des „baby-years“ une condition de stage a été prévue pour consacrer ainsi la nécessité d'un lien dans le chef du bénéficiaire avec des périodes d'assurance antérieures au Luxembourg. Cette condition de stage exclut notamment toute prétention éventuelle de l'épouse du travailleur frontalier qui elle n'a jamais travaillé au Luxembourg. En effet, en l'absence de périodes d'assurances antérieures au Luxembourg, elle ne peut faire valoir aucun droit aux „baby-years“. Or, pour le forfait d'éducation cette technique ne peut pas s'appliquer et la condition de résidence reste donc le seul moyen pour limiter le champ d'application personnel de la mesure et pour écarter ainsi des revendications éventuelles de la catégorie de personnes susvisée.

Reste une situation qui effectivement peut poser problème, à savoir celle du parent – travailleur frontalier – n'ayant pas interrompu sa carrière à la suite d'une naissance et ne bénéficiant de ce fait pas de „baby-years“. Si un tel cas était porté devant la Cour de justice des Communautés européennes, il n'est pas exclu que la requérante obtiendrait gain de cause. Toutefois cette décision juridictionnelle n'aurait que l'effet de lever l'opposabilité de la clause de résidence à l'égard de la seule requérante et éventuellement à l'égard de toutes les personnes se trouvant dans une situation juridique strictement identique. Par contre, la clause continuerait à s'appliquer à l'endroit d'autres situations dans lesquelles les prétendants éventuels ne peuvent, en toute objectivité, faire valoir aucun droit légitime au forfait d'éducation.

Il ne faudrait pas non plus négliger le fait que l'élargissement du champ d'application personnel de la prestation impliquerait un coût supplémentaire qui dépasserait probablement l'enveloppe financière prévue et rendrait donc nécessaire une réduction du montant de la prestation.

Compte tenu de ses réflexions, la commission, dans sa majorité, confirme le principe de la clause de résidence telle qu'elle figure au projet gouvernemental et adopte l'article 1er dans sa teneur amendée.

#### *Article 2*

Dans le projet de loi gouvernemental initial, cet article prévoyait que le forfait d'éducation prend cours à partir de l'âge de **soixante-cinq** ans du demandeur, sinon à partir de l'octroi d'une pension personnelle.

Le Conseil d'Etat estime que „*la règle générale d'attribution du forfait d'éducation doit être rapprochée de l'âge moyen d'octroi des pensions personnelles qui s'établit en 1999 à 57,3 ans pour les hommes contre 56,8 pour les femmes*“.

Par voie d'amendement, la commission propose de donner à l'article 2 la teneur suivante:

*„Le bénéfice du forfait d'éducation est ouvert à partir de l'âge de **soixante** ans ou à partir de l'octroi d'une pension personnelle.*

*Le retrait de la pension comporte le retrait du forfait d'éducation.“*

Cet amendement trouve sa motivation dans le fait que le texte gouvernemental, en subordonnant l'octroi du forfait d'éducation à l'accomplissement de soixante-cinq ans dans le chef du bénéficiaire lorsque celui-ci ne peut faire valoir de droits à une pension personnelle, désavantage celui-ci par rapport à une personne bénéficiaire d'une pension à titre personnel qui pourra demander à profiter du forfait d'éducation dès l'octroi de sa pension.

Or, si l'âge légal d'entrée en pension continue d'être fixé à soixante-cinq ans, l'âge réel d'entrée en pension se situe, comme le Conseil d'Etat l'a relevé, nettement en dessous de soixante ans, à savoir en 1999 à 57,3 ans pour les hommes et à 56,8 ans pour les femmes.

Force est de constater que le seuil prévu de soixante-cinq ans créerait une situation inégalitaire à laquelle le présent amendement tend de remédier en fixant l'âge d'attribution du forfait d'éducation à soixante ans. Conformément au souhait exprimé par le Conseil d'Etat, l'âge d'attribution du forfait d'éducation est ainsi rapproché de l'âge moyen d'octroi d'une pension personnelle.

Dans la logique de cet amendement, la commission propose à l'alinéa 2 de supprimer le bout de phrase „avant l'âge de soixante-cinq ans“. Le texte de cet alinéa établit donc d'une façon générale la règle que le retrait de la pension comporte le retrait du forfait d'éducation, quel que soit l'âge du bénéficiaire.

Conformément à l'article 79 de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, cet amendement doit être accompagné d'un exposé des dépenses nouvelles qu'il comporte. A ce sujet, la commission rappelle que l'enveloppe financière pour l'introduction du forfait d'éducation tel que prévu au projet gouvernemental – donc avec l'âge d'octroi fixé à 65 ans – a été évalué à 29,9 mio d'€ par année pleine. Les services de l'Inspection générale de la Sécurité sociale ont procédé à une estimation du coût supplémentaire qu'entraîne l'abaissement de l'âge d'octroi à 60 ans tel que prévu à la proposition d'amendement ci-dessus exposée. Compte tenu du nombre important de bénéficiaires potentiels se situant dans la tranche d'âge de 60 à 65 ans, ils ont conclu à un coût supplémentaire de l'ordre d'un tiers par rapport au coût initialement prévu. La mesure se chiffrera donc finalement à  $\pm 40$  mio € par année pleine.

A noter encore que le groupe parlementaire POSL a introduit le 18 avril 2002 à titre subsidiaire – à titre principal, il maintient le système préconisé par la proposition de loi 4879 – un amendement à l'article 2 tendant également à réduire l'âge pour l'octroi du forfait d'éducation à 60 ans.

#### *Article 3*

L'article 3 fixe le montant du forfait d'éducation qui est adopté au coût de la vie et ajusté au niveau de la vie selon les mêmes modalités que les pensions de vieillesse, d'invalidité ou de survie.

Cet article ne donne pas lieu à observations.

#### *Article 4*

Le forfait d'éducation est soumis aux charges fiscales et sociales prévues en matière de pensions.

Cet article ne donne pas lieu à observations

#### *Article 5*

L'article 5 du texte gouvernemental concerne les bénéficiaires d'un complément pension minimum qui bénéficient en même temps des périodes d'éducation de l'article 172 du Code des assurances sociales. Le texte prévoit que dans ce cas le montant du forfait d'éducation est réduit, à raison du complément résultant des années d'éducation, qui, pour les bénéficiaires d'une pension minimum, ont un effet équivalent à la mise en compte de „baby-years“.

Les auteurs du texte gouvernemental voulaient donc éviter que pour les personnes en question, l'effort d'éducation déjà valorisé par le biais des années d'éducation ne soit honoré une deuxième fois en y greffant encore intégralement le bénéfice du forfait d'éducation.

Dans un premier temps, la commission avait envisagé d'introduire un amendement ayant pour objet de supprimer cet article, ceci dans le souci d'éviter des injustices éventuelles vis-à-vis des personnes touchant une pension minimum dans laquelle est intégré un complément de pension minimum.

Toutefois, la commission a dû constater qu'aussi bien intentionnée que cette proposition d'amendement puisse être, cette dernière serait à son tour constitutive d'effets non souhaités et de nouvelles anomalies enfreignant le principe d'équité sociale.

Voilà pourquoi, elle a renoncé à cet amendement.

#### *Article 6*

Cet article prévoit que le forfait d'éducation est à considérer comme revenu de remplacement pour ce qui concerne l'application de la législation sur le revenu minimum garanti (RMG).

La commission n'a pas retenu une proposition d'amendement visant à supprimer cet article. En effet, un projet de loi en cours de procédure propose la modification de la loi du 11 novembre 1970 sur les cessations et saisies des rémunérations de travail. Dans ce projet il est prévu que le revenu minimum garanti sera dorénavant inclus dans la catégorie des revenus cessibles et saisissables. Dans la logique de cette modification législative, il s'impose également de considérer le forfait d'éducation comme revenu de remplacement dans le cadre du RMG.

### Article 7

L'alinéa 1er de l'article 7 évite le cumul du forfait d'éducation avec des prestations étrangères de même nature.

Face aux questions soulevées par différentes chambres professionnelles concernant le bien-fondé de cette disposition, il est précisé que cette dernière est censée tenir compte de la jurisprudence communautaire suivant laquelle une disposition anticumul prévue dans le règlement CEE 1408 n'est opposable que pour autant que des dispositions analogues sont prévues dans la législation nationale.

L'alinéa 2 prévoit que le forfait d'éducation n'est pas dû aux personnes bénéficiant d'une pension de la part d'un régime international.

La commission propose de compléter l'article 7 par un alinéa 3 ainsi libellé:

*„En cas de contestation sur l'attributaire, le forfait d'éducation est alloué à celui des parents qui s'est occupé de l'éducation de l'enfant pendant la période la plus longue.“*

Cet amendement permet au Fonds national de solidarité de trancher les cas de contestation entre deux parents prétendant au forfait d'éducation. Il tend ainsi à tenir compte d'observations de plusieurs chambres professionnelles concernant les difficultés juridiques pouvant résulter en matière d'attribution du forfait d'éducation du contexte social caractérisé par un nombre important de familles éclatées, situations où bien souvent l'exercice de l'éducation et de l'autorité parentale est au centre de contestations.

### Article 8

L'article 8 prévoit que le forfait d'éducation est cessible et saisissable au même titre que les rémunérations, les pensions et les rentes.

La commission note que cette disposition est destinée à donner aux bénéficiaires du forfait d'éducation la protection prévue par la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que des pensions et rentes (saisissabilité et cessibilité limitées en fonction de différentes tranches de revenus).

En revanche, contrairement à ce que l'on pourrait croire, le fait de rendre un revenu incessible et insaisissable a souvent comme effet de désavantager les bénéficiaires alors que, par exemple, ce revenu n'entre alors pas en considération pour la détermination des garanties à fournir lors de l'octroi d'un prêt par un institut bancaire.

La commission adopte cet article tel que prévu au texte gouvernemental.

### Article 9

Sans observation.

### Article 10

Cet article prévoit que l'organisme gestionnaire du forfait d'éducation est le Fonds national de solidarité.

### Article 11

Cet article définit les modalités à remplir en vue de bénéficier du forfait d'éducation. Il est précisé que le volet du projet de loi relatif au forfait d'éducation entrera en vigueur le 1er juillet 2002 et que la nouvelle prestation sera versée rétroactivement à la date où le droit du requérant est né, sous réserve de la prescription quinquennale des arrérages prévue à l'article 2277 du Code civil.

### Articles 12 et 13 nouveau

Cet article rend applicable au forfait d'éducation les articles 22 à 29 de la loi modifiée du 30 juillet 1960 concernant la loi modifiée du 30 juillet 1960 concernant la création d'un fonds national de solidarité.

Les articles 23 à 26 de la loi précitée concernent les recours contre les décisions du fonds, les articles 27 et 28 se rapportant respectivement à l'audition des témoins et au secret professionnel tandis que l'article 29 comprend les dispositions pénales applicables.

Le Conseil d'Etat exprime des hésitations quant à la pertinence de maintenir, dans le contexte de l'article 12, le renvoi à l'article 22 de la loi modifiée du 30 juillet 1960 ci-avant mentionnée. Ledit article 22 relatif au paiement de la pension de solidarité s'énonce en effet comme suit:

*„Art. 22. La pension de solidarité définitivement allouée est payée par douzième par mandat ou par virement postal au début de chaque mois. Les termes de ces paiements pourront être modifiés par règlement grand-ducal.*

*Le fonds pourra charger du paiement le service ou organisme public débiteur de l'avantage mensuel principal repris dans le revenu global annuel fixé selon l'article 3 de la présente loi.*

*Le fonds désigne dans sa décision l'organisme en question lequel doit faire l'avance des fonds nécessaires pour le paiement de la pension.*

*Les montants ainsi avancés sont remboursés trimestriellement par le fonds sur présentation d'un état détaillé des sommes payées.“*

Le Conseil d'Etat estime que ces dispositions ne sont guère transposables dans le cadre de la liquidation du forfait d'éducation. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il d'insérer dans l'article III du projet de loi sous examen un *article 13 nouveau* comme suit:

*„Art. 13.– Le forfait d'éducation est liquidé mensuellement par anticipation. La mensualité est entièrement due à partir de son échéance.“*

Le Conseil d'Etat souligne que cette proposition s'inspire de l'article 208 du Code des assurances sociales. Elle garantit ainsi un certain synchronisme en la matière, facilitant notamment la mise en application de l'article 2 de l'article III. Il en résulte par ailleurs que le forfait d'éducation n'est jamais fractionné, mais toujours dû par mensualité entière. La gestion s'en trouvera largement facilitée.

La commission fait siennes les réflexions du Conseil d'Etat et reprend sa proposition de texte.

Toutefois afin d'améliorer la lisibilité et l'agencement logique du texte, la commission propose d'intervertir la suite des deux articles.

L'article 13 proposé par le Conseil d'Etat deviendra donc l'article 12 nouveau.

L'ancien article 12 deviendra l'article 13 nouveau, étant entendu que dans la logique de ce qui précède, il y a lieu d'écrire:

*„Art 13.– Sont applicables les articles 23 à 29 de la loi modifiée du 30 juillet 1960 concernant la création d'un fonds national de solidarité.“*

### **C) Modification de la législation portant création d'un droit à un revenu minimum garanti (article IV)**

Schématiquement les innovations proposées par le projet de loi se présentent comme suit:

- 1°) Pour les personnes disposant de revenus professionnels ou de revenus de remplacement, l'immunisation est portée jusqu'à concurrence de 30% (au lieu de 20%) du revenu minimum garanti à la communauté domestique.
- 2°) Le principe de l'obligation alimentaire est maintenu, mais son champ d'application est réduit. Ainsi, le projet de loi propose de ne plus obliger les requérants du RMG ayant atteint l'âge de trente ans à demander une pension alimentaire à leurs ascendants.
- 3°) En matière de restitution des montants versés à titre d'allocation complémentaire, le projet propose d'immuniser de l'actif de la succession du bénéficiaire décédé un montant de 29.747 € (n. i. 100) dans l'intérêt des successeurs en ligne directe. Ce montant est à peu près équivalent au prix de revient moyen d'une maison unifamiliale du fonds de logement à coût modéré.
- 4°) Finalement, une mesure d'ordre technique a pour objet de regrouper, pour des raisons de clarté et de transparence, à l'article 28 de la loi de base toutes les dispositions régissant la restitution de l'allocation complémentaire.

Le coût annuel supplémentaire de ces mesures ne peut être estimé que très sommairement. Selon plusieurs hypothèses de travail, il est probable qu'il ne devrait pas dépasser 5 mio d'€ (200 mio LUF).

Le Conseil d'Etat n'a pas eu d'observation à soulever quant au fond, sauf qu'il se demande s'il n'y aurait pas lieu de procéder à une adaptation indiciaire généralisée des différents montants et seuils prévus dans ces textes.

La commission tient compte de cette observation du Conseil d'Etat en proposant par voie d'amendement à l'article 28, alinéa (2), sous b) de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, tel que visé par l'article IV, 3° du projet de remplacer les termes „de mille deux cent quarante euros,“ par les termes „de deux cent six euros au nombre 100 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948,“.

#### **D) Dispositions additionnelles, transitoires et finales**

Sous le chapitre „Dispositions additionnelles“, les *articles V à VIII* du projet de loi comportent

- des modifications ponctuelles des livres I et II du Code des assurances sociales,
- des modifications de la loi de coordination du 28 juillet 2000,
- des modifications de la loi sur la préretraite et
- une modification de la loi du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail.

Ces dispositions essentiellement techniques se trouvent largement explicitées au commentaire des articles du projet gouvernemental auquel il est renvoyé.

A l'article V, le Conseil d'Etat fait une remarque d'ordre légistique que la commission reprend.

A l'article VII portant modification de la loi sur la préretraite, le Conseil d'Etat souligne que la modification proposée aura l'avantage, pour l'assuré passant de la préretraite au bénéfice de la pension de vieillesse anticipée, d'entraîner un recalcul de la prestation par application de l'article 194 plus favorable que l'article 192 du code des assurances sociales. Ce recalcul aura en effet, entre autres, pour conséquence une refixation des durées d'assurance au regard du recalcul de l'allocation de fin d'année introduite par le point 7° et de l'application du taux majoré des majorations proportionnelles institué par le point 3° de l'article Ier du projet de loi sous revue (respectivement les points 7° et 3° de l'article II).

L'article VIII prévoit que la loi sur les cessions et saisies des rémunérations de travail s'applique aux pensions et rentes, à l'exception de l'allocation de fin d'année. Cette dérogation est justifiée, alors que le travail administratif serait disproportionné par rapport aux montants pouvant être récupérés.

Les articles IX et X sont consacrés à des dispositions transitoires pour les explications desquelles la commission renvoie au commentaire des articles du projet gouvernemental.

A noter qu'à l'article IX, sous 5° du projet, la commission propose par voie d'amendement de remplacer les termes „avant le 1er avril 2002.“ par les termes „avant le 1er mars 2002.“.

Etant donné que les mesures proposées par le „Rentendesch“ entrent en vigueur le 1er mars 2002, et non pas comme initialement prévu le 1er avril 2002, il y a lieu d'adapter également la présente disposition. Cet amendement est donc le corollaire de celui apporté à l'article XI.

Comme la commission a maintenu l'intitulé du texte gouvernemental, le nouvel article XI proposé par le Conseil d'Etat n'est pas retenu.

A l'article XI du projet concernant l'entrée en vigueur du projet, la commission propose de remplacer les termes „du 1er avril 2002“ par „du 1er mars 2002“.

A noter que le groupe parlementaire POSL avait déjà introduit le 5 avril 2002 une proposition d'amendement dans le même sens.

Lors du „Rentendesch“ il avait été retenu que les mesures d'adaptation des pensions s'appliqueraient à partir du mois de mars.

Au moment de l'élaboration du projet de loi les auteurs n'envisageaient pas d'application rétroactive. Dès lors ils prévoyaient l'entrée en vigueur au 1er avril 2002 de sorte que les pensions d'avril, versées fin mars, seraient adaptées.

Alors que l'évacuation parlementaire a pris du retard, un paiement rétroactif des adaptations doit être envisagé de toute manière. Ainsi, les considérations d'ordre technique, qui avaient prévalu pour la détermination de la date d'entrée en vigueur n'empêchent plus d'avancer celle-ci au 1er mars 2002, de sorte que l'on tient compte des revendications syndicales qui insistent sur une application fidèle des accords du „Rentendesch“.

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale, à l'unanimité, recommande à la Chambre des Députés de voter le projet de loi dans la teneur qui suit:

\*

## V. TEXTE COORDONNE PROPOSE PAR LA COMMISSION DE LA SANTE ET DE LA SECURITE SOCIALE

### 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**

#### *Article Ier. – Adaptation du régime général des pensions*

Le livre III du Code des assurances sociales est modifié comme suit:

1° L'article 171, alinéa 1, sous 7) est modifié comme suit:

„7) sur demande, une période de vingt-quatre mois dans le chef de l'un ou des deux parents se consacrant à l'éducation d'un enfant légitime, légitimé, naturel ou adoptif âgé de moins de quatre ans lors de l'adoption, à condition que l'intéressé justifie de douze mois d'assurance au titre de l'article 171 pendant une période de référence de trente-six mois précédant celui de la naissance ou de l'adoption de l'enfant. Cette période de référence est étendue pour autant et dans la mesure où elle se superpose à des périodes visées à l'article 172, alinéa 1, sous 4). La période de vingt-quatre mois mise en compte ne doit pas se superposer avec une période couverte auprès d'un régime spécial luxembourgeois ou d'un régime étranger. Elle prend cours le mois suivant la naissance ou l'adoption de l'enfant, ou, le cas échéant, le mois suivant la date de l'expiration de l'indemnité pécuniaire de maternité. Elle est étendue à quarante-huit mois si, au moment de la naissance ou de l'adoption de l'enfant, l'intéressé élève dans son foyer au moins deux autres enfants légitimes, légitimés, naturels ou adoptifs ou si l'enfant est atteint d'une ou de plusieurs affections constitutives d'une insuffisance ou d'une diminution permanente d'au moins cinquante pour cent de la capacité physique ou mentale d'un enfant normal du même âge. La période de vingt-quatre ou quarante-huit mois peut être répartie entre les parents, à condition que les demandes présentées par les deux parents n'excèdent pas cette durée maximale. A défaut d'accord des deux parents au sujet de la répartition de la période, la mise en compte s'effectue prioritairement en faveur de celui des parents qui s'occupe principalement de l'éducation de l'enfant. La condition que des cotisations aient été versées ne s'applique pas.“

2° A l'article 185, les alinéas 2 et 3 sont abrogés.

3° L'article 214 prend la teneur suivante:

„**Art. 214.** – La pension de vieillesse annuelle se compose des majorations de pension suivantes:

- 1) les majorations proportionnelles correspondant à 1,85 pour cent de la somme des revenus cotisables, mis en compte au titre des articles 171, 173, 173bis et 174 avant le début du droit à la pension de vieillesse et déterminées conformément à l'article 220. Si à la date du début de la pension l'assuré a accompli l'âge de 55 ans et s'il justifie de 38 années d'assurance au moins au titre des articles 171, 173, 173bis et 174, le taux de majoration prévu ci-avant est augmenté à raison de 0,01 pour cent de la somme des revenus cotisables pour le nombre d'années entières représentant la différence entre 93 et l'âge du bénéficiaire augmenté du nombre d'années d'assurance au titre des mêmes articles. Toutefois, le taux de majoration ne peut dépasser 2,05 pour cent.
- 2) les majorations forfaitaires correspondant après une durée d'assurance de quarante années au titre des articles 171 à 174, à 23,5 pour cent du montant de référence défini à l'article 222; les majorations forfaitaires s'acquièrent par quarantième par année, accomplie ou commencée, sans que le nombre des années mises en compte ne puisse dépasser celui de quarante.“

- 4° L'article 216, alinéa 1, point 2) prend la teneur suivante:  
 „2) les majorations proportionnelles spéciales correspondant au produit résultant de la multiplication de 1,85 pour cent de la base de référence, définie à l'article 221, par le nombre d'années restant à courir du début du droit à la pension jusqu'à l'accomplissement de la cinquante-cinquième année d'âge.“
- 5° L'article 216, alinéa 1, point 4) prend la teneur suivante:  
 „4) les majorations forfaitaires spéciales correspondant à autant de quarantièmes de 23,5 pour cent du montant de référence défini à l'article 222 qu'il manque d'années entre le début du droit à la pension et l'âge de soixante-cinq ans accomplis, sans que le nombre d'années mises en compte ne puisse dépasser, compte tenu du numéro 3) ci-dessus, celui de quarante; l'année commencée compte pour une année entière.“
- 6° L'article 219, alinéa 1er est modifié comme suit:  
 „**Art. 219.**– En aucun cas l'ensemble des pensions de survivants du chef d'un assuré ne peut être supérieur à la pension qui aurait été due à l'assuré ou, si ce mode de calcul est plus favorable, au plafond prévu à l'article 226, alinéa 1er.“
- 7° Il est inséré un nouvel article 219bis qui prend la teneur suivante:  
 „**Art. 219bis.**– Une allocation de fin d'année est allouée aux personnes qui ont droit à une pension au 1er décembre.  
 Pour les bénéficiaires d'une pension de vieillesse, d'invalidité ou de conjoint survivant, l'allocation équivaut à 1,67 euro pour chaque année d'assurance, accomplie ou commencée, au titre des articles 171 à 174 sans que le nombre d'années mises en compte ne puisse dépasser celui de quarante. Ce montant correspond au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948 et à l'année de base prévue à l'article 220. Il est ajusté au niveau de vie et adapté au coût de la vie.  
 Pour les bénéficiaires d'une pension d'orphelin, l'allocation correspond à un tiers de l'allocation déterminée conformément à l'alinéa qui précède. Elle est de deux tiers pour les orphelins de père et de mère.  
 L'allocation est répartie, le cas échéant, entre deux ou plusieurs conjoints survivants ou divorcés conformément à l'article 198, alinéa 4.  
 L'allocation est également allouée aux bénéficiaires visés à l'article 198, alinéa 1er.  
 Si la pension n'est pas versée au bénéficiaire pour l'année civile entière, ladite allocation se réduit à un douzième pour chaque mois de calendrier entier, les journées du mois commencé étant comptées uniformément pour un trentième du mois. Le conjoint survivant ayant vécu en communauté domestique avec le bénéficiaire d'une pension de vieillesse ou d'invalidité a droit à la totalité de l'allocation pour la période de l'année civile s'étendant jusqu'à la fin du mois du décès.  
 Le montant de l'allocation n'est pas pris en compte pour l'application des dispositions des articles 226 à 229, mais il est réduit dans la même mesure que la pension par l'effet de ces dispositions.  
 Par dérogation à l'article 141 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, la retenue d'impôt est déterminée d'après le barème de retenue mensuelle.“
- 8° L'article 220 est complété par un alinéa 3 nouveau ayant la teneur suivante:  
 „Pour les périodes visées à l'article 171, alinéa 1 sous 7) est mise en compte la moyenne mensuelle des revenus cotisables portés en compte au titre de l'article 171 au cours des douze mois d'assurance précédant immédiatement celui de l'accouchement ou de l'adoption, déduction faite des cotisations portées en compte au profit des intéressés à un autre titre. Cette moyenne ne peut être inférieure à 270,28 euros par enfant et par mois au nombre indice 100 du coût de la vie du 1er janvier 1948 et à l'année de base 1984.“  
 Les alinéas 3 à 7 actuels deviennent les alinéas 4 à 8 nouveaux.
- 9° L'article 222 prend la teneur suivante:  
 „**Art. 222.**– Le montant de référence annuel au nombre indice cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948 et défini pour l'année de base prévue à l'article 220 est égal à 2.085 euros.“

10° L'article 223, alinéa 3 est modifié comme suit:

„Pour autant que de besoin, un complément est alloué. En cas de décès d'un assuré ou d'un bénéficiaire de pension remplissant les conditions de stage prévues ci-dessus, le complément pour la pension de survie est alloué à raison d'un quart pour l'orphelin. La pension de survie du conjoint est augmentée jusqu'à concurrence de la pension minimum à laquelle avait ou aurait eu droit l'assuré décédé.“

11° L'article 229 est modifié comme suit:

a) La dernière phrase de l'alinéa 1 prend la teneur suivante:

„Ce seuil est augmenté de quatre pour cent pour chaque enfant ouvrant droit à la mise en compte au titre de l'article 171, alinéa 1, sous 7) ou du forfait d'éducation créé par la loi du ... portant création d'un forfait d'éducation. Ce pourcentage est porté à douze pour cent pour chaque enfant ouvrant droit à la pension au titre de l'article 199.“

b) La première phrase de l'alinéa 3 prend la teneur suivante:

„Sont pris en compte au titre des revenus personnels, les revenus professionnels et les revenus de remplacement au sens de l'article 171, alinéa 1, sous 3) dépassant deux tiers du montant de référence visé à l'article 222, les pensions et les rentes réalisées ou obtenues au Luxembourg ou à l'étranger, en vertu d'un régime légal au sens de la législation sociale, à l'exception des pensions ou rentes de survie du chef du même conjoint, ainsi que les forfaits d'éducation prévus par la loi du ... portant création d'un forfait d'éducation.“

12° L'article 239 est modifié comme suit:

„**Art. 239.**– L'Etat supporte un tiers des cotisations ainsi que les majorations proportionnelles résultant des périodes d'assurance visées à l'article 171, alinéa 1, sous 7). Il verse des avances mensuelles.“

13° A l'article 240, le numéro 7) est abrogé.

Les numéros 8) à 12) actuels deviennent les numéros 7) à 11) nouveaux.

14° L'article 273, alinéa 3 est modifié comme suit:

„Si la demande est admise, le montant et le point de départ de la pension, à l'exclusion de l'allocation de fin d'année, sont déterminés aussitôt par une décision notifiée au bénéficiaire à laquelle est jointe le relevé des périodes d'assurance servant de base à ce calcul.“

## **Article II.– Adaptation des régimes spéciaux de pension**

La loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois est modifiée comme suit:

1° A l'article 3, l'alinéa 3 est modifié comme suit:

„Est assimilée à des périodes d'assurance, sur demande, une période de vingt-quatre mois dans le chef de l'un ou des deux parents se consacrant à l'éducation d'un enfant légitime, légitimé, naturel ou adoptif âgé de moins de quatre ans lors de l'adoption, à condition que l'intéressé ait été assuré au titre des alinéas précédents pendant douze mois au cours des trente-six mois précédant celui de la naissance ou de l'adoption de l'enfant. Cette période de référence est étendue pour autant et dans la mesure où elle se superpose à des périodes visées à l'article 4 sous 4. La période de vingt-quatre mois ne doit pas se superposer avec une période couverte auprès du régime général luxembourgeois ou d'un régime étranger. Elle prend cours le mois suivant la naissance ou l'adoption de l'enfant ou, le cas échéant, le mois suivant la date de l'expiration du congé de maternité ou du congé d'adoption. Elle est étendue à quarante-huit mois si, au moment de la naissance ou de l'adoption de l'enfant, l'intéressé élève dans son foyer au moins deux autres enfants légitimes, légitimés, naturels ou adoptifs, ou si l'enfant est atteint d'une ou de plusieurs affections constitutives d'une insuffisance ou d'une diminution permanente d'au moins cinquante pour cent de la capacité physique ou mentale d'un enfant normal du même âge. La période de vingt-quatre ou quarante-huit mois peut être répartie entre les parents, à condition que les demandes présentées par les parents n'excèdent pas cette durée maximale. A défaut d'accord des deux parents au sujet de la répartition de la période, la mise en compte s'effectue prioritairement en faveur de celui des parents qui s'occupe principalement de l'éducation de l'enfant. La condition qu'une retenue pour pension ait été opérée ne s'applique pas.“

- 2° A l'article 13, les alinéas 2 et 3 sont abrogés.
- 3° A l'article 37, les numéros 1. et 2. prennent la teneur suivante:
- „1. Les majorations proportionnelles correspondant à 1,85 pour cent de la somme des éléments de rémunération soumis à retenue pour pension, mis en compte au titre des articles 3, 5, 5bis et 6 avant le début du droit à la pension de vieillesse et déterminées conformément à l'article 43. Si à la date du début de la pension l'assuré a accompli l'âge de 55 ans et s'il justifie de 38 années d'assurance au moins au titre des articles 3, 5, 5bis et 6, le taux de majoration prévu ci-avant est augmenté à raison de 0,01 pour cent de la somme des éléments de rémunération soumis à retenue pour pension pour le nombre d'années entières représentant la différence entre 93 et l'âge du bénéficiaire augmenté du nombre d'années d'assurance au titre des mêmes articles. Toutefois, le taux de majoration ne peut dépasser 2,05 pour cent.
2. Les majorations forfaitaires correspondant, après une durée d'assurance de quarante années au titre des articles 3 à 6, à 23,5 pour cent du montant de référence défini à l'article 45; les majorations forfaitaires s'acquièrent par quarantième par année, accomplie ou commencée, sans que le nombre des années mises en compte ne puisse dépasser celui de quarante.“
- 4° L'article 39, numéro 2, 1er alinéa est modifié comme suit:
- „2. Les majorations proportionnelles spéciales correspondant au produit résultant de la multiplication de 1,85 pour cent de la base de référence, définie à l'article 44, par le nombre d'années restant à courir du début du droit à la pension jusqu'à l'accomplissement de la cinquante-cinquième année d'âge;“
- 5° L'article 39, numéro 4, 1er alinéa est modifié comme suit:
- „4. Les majorations forfaitaires spéciales correspondant à autant de quarantièmes de 23,5 pour cent du montant de référence défini à l'article 45 qu'il manque d'années entre le début du droit à pension et l'âge de soixante-cinq ans accomplis, sans que le nombre d'années mises en compte ne puisse dépasser, compte tenu du numéro 3 ci-dessus celui de quarante; l'année commencée compte pour une année entière.“
- 6° L'article 42, alinéa 1er est modifié comme suit:
- „**Art. 42.**– En aucun cas l'ensemble des pensions de survivants du chef d'un fonctionnaire ne peut être supérieur au dernier traitement touché par le fonctionnaire ou, si ce mode de calcul est plus favorable, au plafond prévu à l'article 49.“
- 7° Il est inséré un nouvel article 42bis qui prend la teneur suivante:
- „**Art. 42bis.**– Une allocation de fin d'année est allouée aux personnes qui ont droit à une pension au 1er décembre.
- Pour les bénéficiaires d'une pension de vieillesse, d'invalidité ou de conjoint survivant, l'allocation équivaut à 1,67 euro pour chaque année d'assurance, accomplie ou commencée, au titre des articles 3 à 6 sans que le nombre d'années ne puisse dépasser celui de quarante. Ce montant correspond au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948 et à l'année de base prévue à l'article 45. Il est ajusté au niveau de vie et adapté au coût de la vie.
- Pour les bénéficiaires d'une pension d'orphelin, l'allocation correspond à un tiers de l'allocation déterminée conformément à l'alinéa qui précède. Elle est de deux tiers pour les orphelins de père et de mère.
- L'allocation est répartie, le cas échéant, entre deux ou plusieurs conjoints survivants ou divorcés conformément à l'article 20, alinéa 4.
- L'allocation est également allouée aux bénéficiaires visés à l'article 198, alinéa 1er.
- Si la pension n'est pas versée au bénéficiaire pour l'année civile entière, ladite allocation se réduit à un douzième pour chaque mois de calendrier entier, les journées du mois commencé étant comptées uniformément pour un trentième du mois. Le conjoint survivant ayant vécu en communauté domestique avec le bénéficiaire d'une pension de vieillesse ou d'invalidité a droit à la totalité de l'allocation pour la période de l'année civile s'étendant jusqu'à la fin du mois du décès. Pour l'application des dispositions du présent alinéa, la période de jouissance du trimestre de faveur échu conformément à l'article 66 à la suite d'une mise à la retraite ou d'un décès en activité de service est à considérer comme période de jouissance d'une pension.

Le montant de l'allocation n'est pas pris en compte pour l'application des dispositions des articles 49 à 52, mais il est réduit dans la même mesure que la pension par l'effet de ces dispositions.“

8° L'article 45 est modifié comme suit:

„**Art. 45.**– Le montant de référence annuel au nombre indice cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948 et défini pour l'année de base prévue à l'article 43 est égal à 2.085 euros.“

9° L'article 45bis est remplacé comme suit:

„**Art. 45bis.**– Par dérogation aux articles 43 et 44 et pour les périodes visées à l'article 3, alinéa 3, sont mis en compte les revenus correspondant à la moyenne mensuelle des éléments de rémunération visés à l'article 61 effectivement touchés ou mis en compte au cours des douze mois d'assurance précédant immédiatement celui de l'accouchement ou de l'adoption, déduction faite de ceux ayant donné lieu, pour ces périodes, à retenue pour pension à un autre titre. Cette moyenne est sujette à adaptation à l'indice du coût de la vie prévue à l'article 47 et elle ne peut être inférieure à 270,28 euros par enfant et par mois au nombre indice 100 du coût de la vie au 1er janvier 1948 et à l'année de base 1984. Dans l'hypothèse où il s'agit de périodes visées à l'article 3, alinéa 2 se situant en dehors de la période visée à l'alinéa 3 du présent article, l'indemnité forfaitaire est prise en compte, nonobstant les revenus mis en compte à un autre titre.“

10° L'article 46, alinéa 3 est modifié comme suit:

„(3) Pour autant que de besoin, un complément est alloué. En cas de décès d'un assuré ou d'un bénéficiaire de pension remplissant les conditions de stage prévues ci-dessus, le complément pour la pension de survie est alloué à raison d'un quart pour l'orphelin. La pension de survie du conjoint est augmentée jusqu'à concurrence de la pension minimum à laquelle avait ou aurait eu droit l'assuré décédé.“

11° L'article 52 est modifiée comme suit:

a) La dernière phrase de l'alinéa 1 prend la teneur suivante:

„Ce seuil est augmenté de quatre pour cent pour chaque enfant ouvrant droit à la mise en compte au titre de l'article 3, alinéa 3 ou du forfait d'éducation prévu par la loi du ... portant création d'un forfait d'éducation. Ce pourcentage est porté à douze pour cent pour chaque enfant ouvrant droit à la pension au titre de l'article 22.“

b) La première phrase de l'alinéa 3 prend la teneur suivante:

„Sont pris en compte au titre des revenus personnels, les revenus professionnels et les revenus de remplacement dépassant deux tiers du montant de référence visé à l'article 45, les pensions et les rentes réalisées ou obtenues au Luxembourg ou à l'étranger, en vertu d'un régime légal au sens de la législation sociale, à l'exception des pensions ou rentes de survie du chef du même conjoint, ainsi que les forfaits d'éducation prévus par la loi du ... portant création d'un forfait d'éducation.“

### **Article III.– Création d'un forfait d'éducation**

Est introduite la „loi du ... 2002 portant création d'un forfait d'éducation“ ayant le dispositif suivant:

„**Art. 1er.**– Il est créé un forfait d'éducation accordé au 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 Grand-Duché de 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'article 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'article 9.I.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 ministre ayant dans ses attributions la Famille peut dispenser de la condition de résidence effective au Grand-Duché de Luxembourg si au moment de la naissance de l'enfant le parent était éloigné du territoire national pour des raisons de force majeure.

Le forfait d'éducation est encore attribué à toute personne qui s'est occupée en lieu et place des parents de l'éducation de l'enfant.

**Art. 2.**– Le bénéficiaire du forfait d'éducation est ouvert à partir de l'âge de soixante ans ou à partir de l'octroi d'une pension personnelle.

Le retrait de la pension comporte le retrait du forfait d'éducation.

**Art. 3.**– Le forfait d'éducation est fixé à 10 euros par mois au nombre indice cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948 et défini pour l'année de base 1984.

Le forfait d'éducation est adapté au coût de la vie et ajusté au niveau de vie d'après les dispositions des articles 224 et 225 du Code des assurances sociales.

**Art. 4.**– Le forfait d'éducation est soumis aux charges sociales et fiscales prévues en matière de pensions.

**Art. 5.**– Pour les bénéficiaires d'un complément pension minimum, le forfait d'éducation est diminué à raison de la part du complément résultant de la mise en compte des périodes d'éducation prévues à l'article 172, alinéa 1er sous 4) du Code des assurances sociales.

**Art. 6.**– Pour la détermination des ressources conformément à l'article 19 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, le forfait d'éducation est assimilé à un revenu de remplacement.

**Art. 7.**– Le forfait d'éducation est suspendu jusqu'à concurrence des prestations non luxembourgeoises de même nature.

Le forfait n'est pas dû aux personnes bénéficiant d'une pension au titre de leur activité statutaire auprès d'un organisme international.

En cas de contestation sur l'attributaire, le forfait d'éducation est alloué à celui des parents qui s'est occupé de l'éducation de l'enfant pendant la période la plus longue.

**Art. 8.**– Le forfait d'éducation est cessible et saisissable dans les conditions prévues par la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que des pensions et rentes.

**Art. 9.**– Le forfait d'éducation est à charge de l'Etat.

Celui-ci verse chaque mois des avances à l'organisme gestionnaire.

**Art. 10.**– La gestion du forfait d'éducation incombe au Fonds national de solidarité.

**Art. 11.**– Les demandes en vue de l'octroi du forfait d'éducation sont à adresser au Fonds national de solidarité.

Les requérants sont tenus de fournir tous les renseignements et données jugés nécessaires pour pouvoir constater l'accomplissement des conditions prévues pour l'octroi du forfait d'éducation.

Les administrations et établissements publics, notamment les organismes de sécurité sociale, sont tenus de fournir au Fonds national de solidarité les renseignements que celui-ci leur demande pour le contrôle des conditions et la détermination du forfait.

Un règlement grand-ducal peut préciser les modalités d'exécution du présent article.

**Art. 12.**– Le forfait d'éducation est liquidé mensuellement par anticipation. La mensualité est entièrement due à partir de son échéance.

**Art. 13.**– Sont applicables les articles 23 à 29 de la loi modifiée du 30 juillet 1960 concernant la création d'un fonds national de solidarité.“

#### **Article IV.**– *Modifications de la législation du droit à un revenu minimum garanti*

La loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti est modifiée comme suit:

- 1° A l'article 7, premier alinéa, dernière phrase et à l'article 19, paragraphe (1), quatrième alinéa, les termes „d'un cinquième“ sont remplacés par les termes „de trente pour cent“.
- 2° Le paragraphe (2) de l'article 21 est complété par la phrase suivante: „Toutefois, aucune aide alimentaire n'est exigible de la part d'un parent direct au premier degré ou d'un adoptant pour un enfant ou un adopté ayant l'âge de trente ans.“

3° L'article 28 est modifié et prend la teneur suivante:

„**Art. 28.**– (1). Le Fonds national de solidarité réclame la somme par lui versée à titre d'allocation complémentaire:

- a) contre le bénéficiaire revenu à meilleure fortune par des circonstances autres que les mesures d'insertion professionnelle prévues à l'article 10 ci-avant;
- b) contre le donataire du bénéficiaire d'une allocation complémentaire lorsque ce dernier a fait la donation directe ou indirecte postérieurement à la demande de l'allocation, ou dans les dix ans qui ont précédé cette demande, ou après l'âge de cinquante ans accomplis, au maximum jusqu'à concurrence de la valeur des biens au jour de la donation;
- c) contre le légataire du bénéficiaire d'une allocation complémentaire, au maximum jusqu'à concurrence de la valeur des biens à lui légués au jour de l'ouverture de la succession.

(2) A l'égard de la succession du bénéficiaire de l'allocation complémentaire, le fonds réclame la restitution des sommes versées suivant les modalités ci-après:

- a) lorsque la succession d'un bénéficiaire échoit en tout ou en partie au conjoint survivant ou à des successeurs en ligne directe, le fonds ne peut valoir aucune demande en restitution pour une première tranche de l'actif de la succession fixée à vingt-neuf mille sept cent quarante sept euros au nombre 100 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948.

Si le conjoint survivant ou un successeur en ligne directe mineur a été en tout ou en partie à charge du défunt au moment du décès et s'il justifie qu'il dispose d'un revenu imposable inférieur à deux fois et demie le salaire social minimum de référence, aucune restitution ne peut être demandée pour une part proportionnelle à ses droits dans la succession.

L'avantage qui résulte de cette disposition doit revenir entièrement à ce successeur.

Lorsque le conjoint survivant ou un autre successeur en ligne directe d'un bénéficiaire de l'allocation complémentaire continue à habiter dans un immeuble ayant appartenu soit au bénéficiaire seul soit conjointement au bénéficiaire de l'allocation complémentaire et à son conjoint, le fonds ne peut pas, tant que dure cette situation, faire valoir une demande en restitution sur cet immeuble et sur les meubles meublants le garnissant.

Toutefois pour garantir les droits à une restitution ultérieure, l'immeuble est grevé d'une hypothèque légale dont l'inscription est requise par le fonds.

- b) à défaut de successeurs en ligne directe et de conjoint survivant, le fonds ne peut faire valoir aucune demande en restitution pour une tranche d'arrérages de deux cent six euros au nombre 100 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948, sans distinction du nombre de successeurs entrant en ligne de compte.

(3) Les montants touchés par le fonds en lieu et place du bénéficiaire de l'allocation complémentaire, en exécution du paragraphe (4) de l'article 21 de la présente loi, sont à déduire du montant de cette allocation complémentaire à récupérer en vertu du présent article. Il en est de même des montants dont les descendants ou l'adopté se sont acquittés à l'égard du bénéficiaire en raison de l'obligation alimentaire résultant des articles 205 et 206 du Code civil.

Le fonds renonce également à la restitution des montants correspondant aux pensions alimentaires versées effectivement à un bénéficiaire de l'allocation complémentaire conformément au premier paragraphe de l'article 21.

Ces montants sont à considérer comme une créance desdits héritiers et à déduire de l'actif de la succession avant la restitution au profit du fonds national de solidarité.“

### **Dispositions additionnelles**

#### **Article V.– Modification des livres I et II du Code des assurances sociales**

Le Code des assurances sociales est modifié comme suit:

1° A l'article 39, alinéa 1, la dernière phrase prend la teneur suivante:

„De même, elle se limite au complément au titre de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit au revenu minimum garanti ou du forfait d'éducation, à moins qu'elle ne comprenne un autre revenu cotisable.“

2° A l'article 105bis, alinéa 1er, la dernière phrase est remplacée par les dispositions suivantes:

„Ce seuil est augmenté de quatre pour cent pour chaque enfant ouvrant droit à la mise en compte au titre de l'article 171, alinéa 1, sous 7) ou du forfait d'éducation prévu par la loi du ... portant création d'un forfait d'éducation. Ce pourcentage est porté à douze pour cent pour chaque enfant ouvrant droit à la pension au titre de l'article 199.“

#### **Article VI.– Loi de coordination**

La loi du 28 juillet 2000 ayant pour objet la coordination des régimes légaux de pension est complétée comme suit:

1° A l'alinéa 1er de l'article 12 est ajoutée la phrase finale suivante:

„Sous réserve de l'application de l'alinéa final du présent article, l'allocation de fin d'année est déterminée en fonction des années accomplies dans le régime général de pensions.“

2° La première phrase de l'article 19 est remplacée comme suit:

„L'organisme compétent calcule l'ensemble de la pension et de l'allocation de fin d'année en appliquant les dispositions de sa propre législation aux périodes d'assurance accomplies par l'intéressé sous les différents régimes et aux autres périodes et durées prévues par ces dispositions, pour autant qu'elles ne se superposent pas.“

3° A l'alinéa 1er de l'article 22 est ajoutée la phrase finale suivante:

„En cas de concours de prestations du régime général et du régime spécial transitoire, il est tenu compte de l'allocation de fin d'année pour l'application des dispositions qui précèdent; à cette fin, elle est réduite dans la même mesure que l'ensemble des pensions et parts de pensions.“

#### **Article VII.– Loi sur la préretraite**

A l'article 28bis de la loi modifiée du 24 décembre 1990 sur la préretraite, le paragraphe 2 prend la teneur suivante:

„(2) Le versement de la pension s'effectue mensuellement à la demande du ministre ayant dans ses attributions le travail et en sa qualité de gestionnaire du fonds pour l'emploi. Le recalcul prévu à l'article 194 du même code s'applique par analogie au moment de la cessation de l'indemnité de préretraite.“

Les ministres ayant dans leurs attributions le travail et la sécurité sociale peuvent, d'un commun accord, charger la caisse de pension compétente d'effectuer le versement prévu directement à l'employeur.“

#### **Article VIII.– Loi sur les cessions et saisies**

L'article 2 de la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que des pensions et rentes prend la teneur suivante:

„La présente loi s'applique également aux pensions et aux rentes dérivant de la législation sur la sécurité sociale, à l'exclusion de l'allocation de fin d'année.“

### **Dispositions transitoires et finales**

#### **Article IX.**

1° Dans la loi du 27 juillet 1987 concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie l'article XVIII, point 9) 1er alinéa, première phrase prend la teneur suivante:

„9) Dans les pensions d'invalidité échues entre le 1er janvier 1988 et le 31 décembre 2001, les majorations forfaitaires et les majorations forfaitaires spéciales sont complétées par des majorations forfaitaires transitoires en vue de parfaire la part fixe déterminée sur la base du montant de 489,98 euros conformément aux anciennes dispositions légales.“

2° Le montant garanti visé à l'article IV, alinéa 3 de la loi du 6 avril 1999 adaptant le régime général d'assurance pension est augmenté à raison de 4,8 pour cent.

3° Pour les enfants nés avant le 1er janvier 1988, la période de référence visée à l'article 171, alinéa 1, sous 7) du Code des assurances sociales, correspond à l'année civile de la naissance ou de l'adoption

de l'enfant et aux trois années précédentes. Pour les mêmes enfants, la moyenne visée à l'article 220, alinéa 3 du même code est calculée sur base des revenus cotisables de l'année civile de la naissance et l'adoption de l'enfant et de l'année civile précédente. Si pendant ces deux années l'intéressé ne justifie pas de douze mois d'assurance au moins, il est remonté à l'année ou aux années civiles précédentes. Les périodes visées à l'article 171, alinéa 1, sous 7) du Code des assurances sociales sont censées se superposer à d'autres périodes d'assurance dans la mesure où leur total dépasse douze mois par année civile.

Pour l'application de l'article 171, alinéa 1, sous 7) et de l'article 220, alinéa 3 du Code des assurances sociales, les journées d'assurance accomplies auprès de l'Etablissement d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité avant 1988 sont converties en mois en les divisant respectivement par 22,5 et par 26.

4° L'article 185, alinéas 2 et 3 du Code des assurances sociales et l'article 13 alinéas 2 et 3 de la loi du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois restent applicables aux bénéficiaires d'une pension de vieillesse à la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

5° Les dispositions de l'article 214, point 1) phrases 2 et 3 du Code des assurances sociales et les dispositions de l'article 37 point 1) phrases 2 et 3 ne s'appliquent pas aux pensions échues avant le 1er mars 2002.

6° Les cotisations versées par l'Etat au Centre commun de la sécurité sociale du chef de périodes d'assurance visées à l'article 171, alinéa 1 sous 7) du Code des assurances sociales avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont considérées comme avances sur les paiements à effectuer dans le cadre de l'article 239 nouveau du même code.

7° Les personnes bénéficiaires d'une pension au 1er juillet 2002 ont droit à la mise en compte du forfait d'éducation dans les conditions et d'après les modalités prévues par la loi du ... portant création d'un forfait d'éducation. Pour ces bénéficiaires, il n'est pas procédé à un recalcul en raison de la mise en compte des périodes prévues à l'article 171, alinéa 1 sous 7) du Code des assurances sociales pour les enfants nés avant le 1er janvier 1988.

#### **Article X**

Le Fonds national de solidarité est autorisé à procéder à l'engagement de cinq rédacteurs par dépassement des nombres limites inscrits dans la loi budgétaire pour l'exercice 2002.

#### **Article XI**

La présente loi sort ses effets à partir du 1er mars 2002 à l'exception de l'article III; de l'article V, point 2° et de l'article IX, numéro 7° qui entrent en vigueur le 1er juillet 2002.

Luxembourg, le 30 mai 2002

*Le Rapporteur,*  
Jean-Marie HALSDORF

*Le Président-Rapporteur,*  
Niki BETTENDORF

Service Central des Imprimés de l'Etat

4887/10

N° 4887<sup>10</sup>

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

\* \* \*

### DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL PAR LE CONSEIL D'ETAT

(18.6.2002)

*Le Conseil d'Etat,*

appelé par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat du 10 juin 2002 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

#### 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

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 5 juin 2002 et dispensé du second vote constitutionnel;

Vu ledit projet de loi et les avis émis par le Conseil d'Etat en ses séances des 16 avril et 14 mai 2002;

*se déclare d'accord*

avec la Chambre des députés pour dispenser le projet de loi en question du second vote prévu par l'article 59 de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique du 18 juin 2002.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Pour le Président,*  
*Le Vice-Président,*  
Pierre MORES

Service Central des Imprimés de l'Etat

# Document écrit de dépôt



Dépôt: Gast Gibéryen  
 Date: 5 juin 2002  
 Objet: Abolition du régime de  
 pension transitoire de la  
 fonction publique

3

## MOTION

La Chambre des Députés

considérant que la loi du 3 août 1998 a mis en place un régime transitoire pour les fonctionnaires ou personnes assimilées entrées en service avant le 31 décembre 1998 ;

considérant la volonté du législateur d'atteindre une plus grande convergence entre le régime du secteur public et le régime du secteur privé ;

constatant que le régime transitoire maintient les caractéristiques de l'ancien régime et que la pension est toujours calculée sur base du dernier traitement ;

constatant que la disposition prévoyant la diminution progressive du niveau des prestations d'environ 13 % est rendue caduque par les augmentations successives des traitements de la fonction publique et que le régime de pension transitoire va à l'encontre d'une convergence avec le régime général ;

considérant qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1999 la même cotisation est payée dans le secteur public comme dans le secteur privé ;

considérant que le rendement de ces mêmes cotisations est plus élevé dans le régime transitoire que dans le régime général ;

considérant que, dans un souci d'équité, il y a lieu d'arrêter le régime transitoire au 1<sup>er</sup> janvier 2003 et de l'intégrer dans le régime général ;

considérant que lors du calcul des pensions les années de service avant la date du 1<sup>er</sup> janvier 2003 sont à calculer selon le régime transitoire et les années après selon le régime général ;

invite le Gouvernement

à déposer un projet de loi visant le transfert, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2003, du régime de pension transitoire dans le régime général.

G. Gibéryen

R. Mehlen

F. Greisen

J. Colombara

A. Jaerling

4887




---

**RECUEIL DE LEGISLATION**

---

**A — N° 66**

**3 juillet 2002**

---

**Sommaire**

Règlement grand-ducal du 26 juin 2002 déterminant le barème des rémunérations des chargés de cours à l'Institut National d'Administration Publique .....	1586
Loi du 28 juin 2002	
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 .....	1587
Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, faite à Paris, le 23 novembre 1972 – Acceptation du Libéria et de la Barbade .....	1594
Convention européenne sur le statut juridique des enfants nés hors mariage, ouverte à la signature, à Strasbourg, le 15 octobre 1975 – Ratification de la Géorgie.....	1594
Convention sur la protection physique des matières nucléaires, ouverte à la signature à Vienne et New York, le 3 mars 1980 – Adhésion de la République du Mali .....	1594
Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, faite à Strasbourg, le 28 janvier 1981 – Désignation d'autorité par l'Islande	1594
Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies, le 10 décembre 1984 – Ratification de l'Irlande – Déclarations du Mexique et de l'Irlande.....	1594
Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, ouverte à la signature, à Strasbourg, le 26 novembre 1987	
Protocole N° 1 à la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, ouvert à la signature, à Strasbourg, le 4 novembre 1993 et Protocole N° 2 à la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, ouverte à la signature, à Strasbourg le 4 novembre 1993 – Ratification de l'Azerbaïdjan.....	1595
Convention des Nations Unies contre le trafic illicite des stupéfiants et des substances psychotropes, conclue à Vienne, le 20 décembre 1988 – Adhésion du Rwanda – Application par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord .....	1595

---

**Règlement grand-ducal du 26 juin 2002 déterminant le barème des rémunérations des chargés de cours à l'Institut National d'Administration Publique.**

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau;

Vu la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat et notamment son article 23;

Vu la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut National d'Administration Publique et notamment son article 15;

Vu l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics;

Vu l'article 2 (1) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat et considérant qu'il y a urgence;

Sur le rapport de Notre Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

**Art. 1<sup>er</sup>.** Le barème des rémunérations à l'Institut National d'Administration Publique pour les formations assurées à la division de la formation pendant le stage et à la division de la formation pendant le service provisoire est fixé comme suit:

1. Les chargés de cours du secteur public luxembourgeois ainsi que les chargés de cours du secteur privé luxembourgeois intervenant en leur nom personnel touchent une indemnité dont le montant est fixé à 49,58 euros par heure de cours pour une intervention au niveau des carrières supérieures, à 44,62 euros par heure de cours pour une intervention au niveau des carrières moyennes et à 36,32 euros par heure de cours pour une intervention au niveau des carrières inférieures.
2. Les chargés de cours du secteur public non luxembourgeois touchent une indemnité dont le montant est fixé à 65,94 euros par heure de cours pour une intervention au niveau des carrières supérieures, des carrières moyennes et des carrières inférieures.
3. Les chargés de cours du secteur privé non luxembourgeois ainsi que les organismes spécialisés de secteur privé luxembourgeois et non luxembourgeois touchent pour chaque cours une indemnité dont le montant est fixé forfaitairement par contrat à établir entre les organismes concernés et le Ministre ayant dans ses attributions la Fonction publique.

**Art. 2.** Le barème des rémunérations à l'Institut National d'Administration Publique pour les formations assurées à la division de la formation continue du personnel de l'Etat et à la division de la formation continue du personnel des communes est fixé comme suit:

1. Les chargés de cours du secteur public luxembourgeois ainsi que les chargés de cours du secteur privé luxembourgeois intervenant en leur nom personnel touchent une indemnité dont le montant est fixé à 49,58 euros par heure de cours.
2. Les chargés de cours du secteur public non luxembourgeois touchent une indemnité dont le montant est fixé à 65,94 euros par heure de cours.
3. Les chargés de cours du secteur privé non luxembourgeois ainsi que les organismes spécialisés du secteur privé luxembourgeois et non luxembourgeois touchent pour chaque séminaire une indemnité dont le montant est fixé forfaitairement par contrat à établir entre les chargés de cours et les organismes concernés et le Ministre ayant dans ses attributions la Fonction publique.

**Art. 3.** Le présent règlement grand-ducal entrera en vigueur avec effet au 1<sup>er</sup> octobre 2002.

Le règlement grand-ducal du 25 octobre 1999 déterminant le barème des rémunérations des chargés de cours à l'Institut National d'Administration Publique est abrogé avec effet au 1<sup>er</sup> octobre 2002.

**Art. 4.** Les membres du Gouvernement sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Mémorial.

*Le Premier Ministre,  
Ministre d'Etat,  
Ministre des Finances,  
**Jean-Claude Juncker***

*Le Vice-Premier Ministre,  
Ministre des Affaires Etrangères  
et du Commerce Extérieur,  
Ministre de la Fonction Publique  
et de la Réforme Administrative,  
**Lydie Polfer***

*Le Ministre de l'Intérieur,  
**Michel Wolter***

*Le Ministre du Trésor et du Budget,  
Ministre de la Justice,  
**Luc Frieden***

*Le Secrétaire d'Etat à la Fonction Publique  
et à la Réforme Administrative,  
**Joseph Schaack***

Palais de Luxembourg, le 26 juin 2002.  
**Henri**