

N° 7899

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROPOSITION DE LOI**modifiant les articles 219bis, 223, 225bis du code de la sécurité sociale**

* * *

*Dépôt: (Monsieur Sven Clement, Député): le 13.10.2021***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs	1
2) Texte de la proposition de loi	2
3) Commentaire des articles	3
4) Fiche financière	8

*

EXPOSE DES MOTIFS

La présente proposition de loi se base sur une proposition de la Chambre des salariés (CSL). L'auteur estime que les revendications de la CSL concernant un réajustement du régime des pensions sont crédibles et souhaite proposer des changements par rapport au régime actuel.

La réforme des pensions, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013, a introduit un mécanisme automatique, limitant le réajustement des pensions à l'évolution réelle des salaires, si la prime de répartition pure de l'avant-dernière année précédant celle de la révision dépasse le taux de cotisation global (actuellement 24 %).

Pour mémoire, la notion de prime de répartition pure représente le taux de cotisation nécessaire au financement des dépenses annuelles en l'absence de réserves.

Autrement dit, le réajustement des pensions sera limité lorsque la prime de répartition pure sera supérieure à 24 %. Les dernières données disponibles donnent une prime de répartition pure fixée à 21,58 % (en 2019).

Dans l'hypothèse visée ci-dessus, le gouvernement soumet à la Chambre des députés un rapport accompagné, le cas échéant, d'un projet de loi portant refixation du modérateur de réajustement des pensions à une valeur inférieure ou égale à 0,5 pour les années à partir de l'année précédant la révision.

En clair, les pensions ne seront alors plus augmentées à une hauteur égale à l'évolution réelle des salaires, comme elles devraient l'être normalement. C'est donc une perte financière pour les retraités. Or, si les salaires augmentent, les retraités doivent également bénéficier de la répartition du revenu généré.

La CSL et l'auteur de la proposition contestent ce mécanisme de modération et demandent l'abolition de cet automatisme.

Il faut ajouter que, déjà par le passé, les pensionnés ont subi un manque à gagner induit par la modulation du mécanisme d'ajustement des pensions, sans que la situation financière du régime général de pension ne l'exige à l'époque. Comme cela sera détaillé plus bas, il existe, au 1^{er} janvier 2021, une différence de 2,7 points de pourcentage en défaveur des pensions en termes d'adaptation des montants depuis 2006, par rapport au salaire social minimum (SSM) qui bénéficie d'une application normale de l'ajustement.

C'est pourquoi, l'auteur propose une modification du code de la sécurité sociale (CSS) afin de préserver un réajustement intégral des pensions.

En outre, sans changement de la législation actuelle, l'allocation de fin d'année risque à terme de disparaître. Selon les estimations de la CSL, la limite des 24% sera dépassé en 2023.

En effet, le CSS stipule qu'une allocation de fin d'année est allouée aux personnes qui ont droit à une pension au 1^{er} décembre, à condition que le taux de cotisation global ne dépasse pas 24 %. En cas de hausse du taux de cotisation, l'allocation est donc supprimée. L'auteur revendique également la suppression de la programmation de cette menace qui plane sur les pensionnés.

Selon le scénario de base de la CSL dans leur Bilan technique de 2016, le mécanisme actuel, limitant le réajustement des pensions à l'évolution réelle des salaires, si la prime de répartition pure de l'avant-dernière année précédant celle de la révision dépasse le taux de cotisation global, résultera dans un épuisement de la réserve dès 2043. Le régime actuel ne sécurise donc pas le système pensionnaire au-delà de cette date.

Par ailleurs, il appert que la pension minimale nette reste, malgré tout, trop proche du seuil de risque de pauvreté. C'est pourquoi, il faut réévaluer le montant de la pension minimale. L'auteur rappelle qu'à défaut d'un stage complet de 40 ans, le montant minimal est graduellement diminué de 1/40 par année manquante. Un minimum de 20 ans est requis pour pouvoir bénéficier d'un complément de pension minimale.

Quand l'on observe, en 2018, la répartition du niveau des pensions de vieillesse pour les résidents, l'on constate une différence nette entre les hommes et les femmes. Celles-ci ont globalement des pensions beaucoup plus petites. Cette différence de traitement s'explique, en partie, par le fait que les femmes ont plus souvent interrompu leur carrière, ont eu davantage recours au temps partiel ou ont occupé des postes moins bien rémunérés, etc. Il faut donc en déduire que les femmes sont davantage dépendantes du seuil qui sera fixé pour la pension minimale. Et si elles ont effectivement des carrières incomplètes ne leur permettant d'avoir qu'une fraction de la pension minimale, le choix d'un niveau de montant qui soit approprié est d'autant plus crucial.

En résumé, il faut retenir qu'un montant de pension minimale suffisamment élevé est la meilleure garantie pour lutter contre le risque de pauvreté qui menace les personnes âgées les plus précaires, et plus particulièrement les femmes.

La bonne santé financière actuelle du régime général ainsi que les pertes pécuniaires infligées historiquement aux pensionnés, détaillées dans le commentaire des articles, légitiment les revendications portées par l'auteur.

L'auteur tient à préciser que la présente proposition de loi se limite au livre III du CSS et vise le régime général de pensions. Mais il sera indispensable d'effectuer, en outre, les modifications correspondantes dans les lois modifiées du 3 août 1998 et du 25 mars 2015 instituant, respectivement, des régimes de pension spéciaux et un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois.

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

Art. 1^{er}. L'article 219*bis*, paragraphe 1^{er}, du code de la sécurité sociale prend la teneur suivante.

« Une allocation de fin d'année est allouée aux personnes qui ont droit à une pension au 1^{er} décembre ».

Art. 2. L'article 223 du code de la sécurité sociale prend la teneur suivante :

« Aucune pension d'invalidité ou de vieillesse ne peut être inférieure à quatre-vingt-quinze pour cent du montant de référence prévu à l'article 222 lorsque l'assuré a couvert au moins un stage de quarante années au titre des articles 171 à 174. Si l'assuré n'a pas accompli le stage prévu mais justifie de vingt années d'assurance au titre des mêmes articles, la pension minimum se réduit d'un quarantième pour chaque année manquante.

En cas d'invalidité sont prises en compte pour parfaire le stage prévu à l'alinéa précédent, le nombre d'années manquantes entre le début du droit à pension et l'âge de soixante-cinq ans accom-

plis sans que le nombre total d'années, compte tenu des années prévues à l'alinéa précédent, ne puisse dépasser celui de quarante. Lorsque l'invalidité survient après l'âge de vingt-cinq ans, le nombre d'années visé à la phrase précédente n'est pris en compte que dans la proportion de la durée au sens de l'alinéa précédent entre le début de l'année suivant celle où l'assuré a accompli l'âge de vingt-quatre ans et l'échéance du risque par rapport à la durée totale de cette période.

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 ou du partenaire au sens de l'article 2 de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats est augmentée jusqu'à concurrence de la pension minimum à laquelle avait ou aurait eu droit l'assuré décédé.

Aucune pension personnelle ne peut être supérieure à cinq sixièmes du quintuple du montant de référence prévu à l'article 222. Les facteurs de réversion prévus aux articles 217 et 218 sont applicables ».

Art. 3. L'article 225bis du code de la sécurité prend la teneur suivante :

« Les pensions calculées conformément à l'article 225 sont multipliées par le produit des différents facteurs de réajustement déterminés par année de calendrier et ce à partir de l'année postérieure au début du droit à la pension, mais au plus tôt à partir de l'année 2014.

Le facteur de réajustement représente pour une année de calendrier la somme de l'unité et du taux de variation annuel du facteur de revalorisation entre l'avant-dernière année et l'année précédant celle-ci.

Le facteur de réajustement ne peut pas être inférieur à 1.

En présence d'une baisse du facteur de revalorisation entre l'avant-dernière année et la ou les années précédant celle-ci, le facteur de réajustement est maintenu à 1 aussi longtemps que le facteur de revalorisation reste inférieur à celui de l'année précédant la baisse. Par dérogation à l'alinéa 2 du présent article, si le facteur de revalorisation dépasse à nouveau celui de l'année précédant la baisse, le facteur de réajustement de la deuxième année suivant ce dépassement correspond à la somme de l'unité et du taux de variation annuel du facteur de revalorisation entre l'avant-dernière année et l'année précédant la baisse du facteur de revalorisation.

La prime de répartition pure représente le rapport entre les dépenses courantes annuelles et la totalité des salaires, traitements et revenus cotisables à la base des recettes annuelles en cotisations du régime général de pension. Un règlement grand-ducal fixe annuellement la prime de répartition pure de l'année précédente ».

Art. 4. La présente proposition de loi entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'auteur rappelle que la présente proposition de loi se limite au livre III du CSS et vise le régime général de pensions. Or, il sera indispensable d'effectuer, en outre, les modifications correspondantes dans les lois modifiées du 3 août 1998 et du 25 mars 2015 instituant, respectivement, des régimes de pension spéciaux et un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois.

Pour revenir au contenu de cette proposition, l'auteur souligne qu'une épée de Damoclès pèse sur l'allocation de fin d'année qui risque, à terme, de disparaître. Le CSS prévoit qu'une allocation de fin d'année est allouée aux personnes qui ont droit à une pension au 1^{er} décembre, mais à condition que le taux de cotisation global ne dépasse pas 24 %. En cas de hausse du taux de cotisation, l'allocation est supprimée.

L'auteur conteste cette hypothèque imposée sur l'allocation de fin d'année, d'autant qu'elle constitue une composante sociale dans le calcul de la pension, car elle est calculée en fonction des périodes d'assurance et non des revenus cotisables, à l'instar des majorations forfaitaires.

Le régime général des pensions est excédentaire, et cela pour au moins de nombreuses années. En outre, comme cela est détaillé plus bas, les pensionnés ont déjà dû subir des pertes sur le montant de leur pension, en raison des modulations de l'ajustement qui les ont déjà pénalisés dans le passé.

Article 2

Il faut souligner que la pension minimale, pour une personne seule, reste trop proche du seuil de risque de pauvreté. C'est pourquoi, il faut réévaluer son montant brut.

Le 1^{er} janvier 2021, la pension minimale mensuelle s'élève, pour une carrière complète (40 années de stage) au Luxembourg, à 1 908,43 euros bruts.

L'auteur rappelle qu'à défaut d'un stage complet de 40 ans, ce montant minimal est graduellement diminué de 1/40 par année manquante. Un minimum de 20 ans est requis pour pouvoir bénéficier d'un complément de pension minimale.

Le montant net de cette pension mensuelle minimale (calculé selon le barème de revenu annuel), pour une personne seule, serait de 1 800,32 euros en classe 1 (pour la personne n'ayant pas terminé sa 64^e année au début de l'année d'imposition) ou 1 893,98 euros en classe 1a (pour la personne ayant terminé sa 64^e année au début de l'année d'imposition) ; tandis que le seuil de risque de pauvreté (60 % du revenu médian) est fixé à 1 804 euros en 2019. Or, le dernier seuil connu, celui de 2019, est calculé en réalité par rapport au niveau de vie médian de la population en 2018 ! Si nous pouvions disposer d'un seuil qui correspondrait réellement à l'année 2021, le léger « avantage » de la pension minimale en classe 1a sur le risque de pauvreté a de fortes probabilités de disparaître.

En outre, la pension mensuelle de 1 893,98 euros en 2021, pour une personne seule, resterait toujours inférieure au budget de référence mensuel évalué, par le Statec en 2019, à 2 115 euros pour un homme seul et à 2 105 euros pour une femme seule.

Pour mémoire, le Statec définit le budget de référence comme étant : « le montant mensuel qui représente l'ensemble des biens et services dont un certain type de ménage a besoin pour satisfaire tous ses besoins de base qui sont regroupés dans différents paniers ».

Quand l'on observe, en 2018, la répartition du niveau des pensions de vieillesse pour les résidents, l'on constate une différence nette entre les hommes et les femmes. Ces dernières ont globalement des pensions beaucoup plus petites. En effet, le graphique présenté plus bas montre que la distribution des femmes se situe nettement plus à gauche que celle des hommes. Elles ont donc généralement une pension moins élevée que celle des hommes. Mais aussi et surtout, il ressort que 14,56 % des femmes ont une pension de vieillesse se situant entre 1 800 et 1 900 euros bruts, contre 3,99 % des hommes seulement.

À partir de cette répartition par tranche, il est possible, grâce au cumul de pourcentage, de calculer le montant médian de la pension de vieillesse des résidents en fonction du genre. Aussi pour l'année 2018, le montant médian mensuel brut des pensions de vieillesse pour les hommes est de 3 634,40 euros, alors que celui des femmes s'élève à 1 838,20 euros ; soit la moitié du niveau de leur homologue masculin.

En outre, la note de la CSL de 2019 nous apprend que les montants moyens des pensions de vieillesse des résidents, en 2018, s'élèvent à 3 632,26 euros bruts pour les hommes et 2 083,17 euros bruts pour les femmes. Cette différence de traitement entre les hommes et les femmes âgés s'explique, en partie, par le fait que ces dernières ont plus souvent interrompu leur carrière, ont eu davantage recours au temps partiel ou ont occupé des postes moins bien rémunérés, etc. Ce phénomène va s'atténuer à l'avenir, mais il faudra du temps pour que la situation soit plus ou moins équitable entre hommes et femmes.

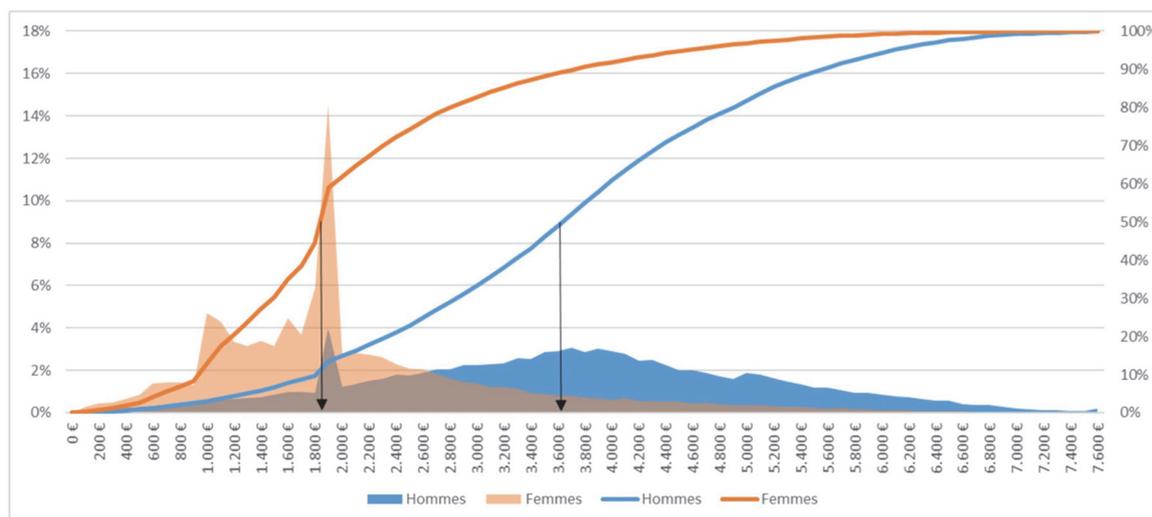
De cela, il faut notamment en déduire que, du moins actuellement et dans un avenir proche, les femmes sont davantage dépendantes du seuil qui sera fixé pour la pension minimale. Et si elles ont effectivement des carrières incomplètes ne leur permettant d'avoir qu'une fraction de la pension minimale, le choix d'un niveau de montant qui soit approprié est d'autant plus crucial.

En résumé, il faut retenir qu'un montant de pension minimale suffisamment élevé est la meilleure garantie pour lutter contre le risque de pauvreté qui menace les personnes âgées les plus précaires et plus particulièrement les femmes.

Ce faisant, l'auteur propose de modifier le calcul de la pension minimale de 90 % à 95 % du montant de référence. La pension minimale mensuelle brute serait alors, au 1^{er} janvier 2021, de 2 014,45 euros. Cela

équivaldrait à une pension minimale mensuelle nette, pour une personne seule, de 1 885,97 euros en classe 1 (pour la personne n'ayant pas terminé sa 64^e année au début de l'année d'imposition) ou 1 993,80 euros en classe 1a (pour la personne ayant terminé sa 64^e année au début de l'année d'imposition).

*Répartition et cumul des pensions de vieillesse des résidents
par tranches de montants mensuels :*



CNAP – Année de référence 2018

Article 3

Il est légitime de se demander quelle est la logique qui a conduit le gouvernement, à l'époque de l'élaboration de la réforme entrée en vigueur en 2013, à insérer, pour le réajustement des pensions déjà octroyées, un mécanisme prévoyant une limitation du modérateur à 0,5 au maximum, si ce n'est pour réaliser des économies aux dépens des pensionnés.

En outre, en cas de dépassement du taux de cotisation par la prime de répartition pure, il n'est nullement stipulé quels sont les indicateurs qui orienteront le choix du gouvernement et du législateur quant à la fixation du modérateur. Ce choix sera laissé à leur discrétion. Le cas échéant, l'on ignore quels critères vont déterminer si le modérateur choisi sera 0,5 ou 0,2 ou même 0. La législation ne donne aucune indication à ce sujet.

En clair, les pensions ne seront alors plus augmentées à une hauteur égale à l'évolution réelle des salaires, comme elles devraient l'être normalement. C'est donc une perte financière pour les assurés.

De fait, le CSS prévoit déjà des clauses de rendez-vous tous les 10 ans, voire tous les 5 ans, pour analyser la situation financière du régime général de pension et réaliser un bilan technique, ainsi que des prévisions actuarielles. Le taux de cotisation global (actuellement fixé à 24 %) peut alors être revu s'il ne permet pas que la réserve de compensation soit supérieure à 1,5 fois le montant des prestations annuelles.

L'article 238 du CSS précise en effet ceci :

« Pour faire face aux charges qui incombent au régime général de pension, la Caisse nationale d'assurance pension applique le système de la répartition des charges par périodes de couverture de dix ans avec constitution d'une réserve de compensation qui doit être supérieure à 1,5 fois le montant des prestations annuelles. En dehors des revenus de placement et d'autres ressources diverses, les charges du régime général de pension sont couvertes par des cotisations.

Un taux de cotisation global est fixé pour chaque période de couverture sur base d'un bilan technique et de prévisions actuarielles établi par l'Inspection générale de la sécurité sociale.

Au milieu de chaque période de couverture, l'Inspection générale de la sécurité sociale procède à une actualisation de son bilan technique et de prévisions actuarielles.

Si ce bilan actualisé montre que le taux de cotisation global fixé initialement ne permet pas de respecter les conditions de l'alinéa 1, le taux de cotisation global est refixé par loi spéciale pour une nouvelle période de couverture de dix ans.

« Pour la période de couverture allant de 2013 à 2022, le taux de cotisation global est fixé à vingt-quatre pour cent ».

Il est à noter que cet article ne prescrit qu'un seuil minimal à respecter pour la réserve de compensation, mais ne fixe aucun plafond maximum. À ce propos, le taux de cotisation n'a pas été adapté à la baisse lorsqu'il a excédé la prime de répartition pure, ce qui a permis de constituer une solide réserve qui peut être utilisée pour contribuer aux réajustements futurs. Or, le mécanisme de modération ne tient aucunement compte du niveau de réserve.

D'ailleurs, le CSS pourrait envisager que la prime de répartition pure ne dépende plus uniquement de la base cotisable et des recettes en cotisations, mais repose sur l'ensemble des recettes de la Caisse nationale d'assurance pension (CNAP), en ce compris les recettes financières et le rendement du Fonds de compensation.

Pour rappel, en 2019, la prime de répartition pure est fixée à 21,58 % et reste ainsi à un niveau inférieur au taux de cotisation fixé à 24 %. Tandis que la réserve du Fonds de compensation représente 4,81 fois le montant des prestations annuelles.

L'ironie de la situation réside dans le fait que le maintien du système de la réserve peut aggraver un éventuel déficit du régime général de l'assurance pensions, puisque cette réserve représente des sommes dont les modalités de mobilisation ne sont pas explicitement définies par la législation.

Il faut également rappeler que, par le passé, les pensionnés ont dû subir un manque à gagner induit par la modulation du mécanisme d'ajustement des pensions. Au 1^{er} janvier 2021, il existe une différence de 2,7 points de pourcentage en défaveur des pensions en termes d'adaptation des montants depuis 2006, par rapport au SSM qui bénéficie d'une application normale de l'ajustement (ou 1,67 point de pourcentage en ne tenant pas compte de l'augmentation structurelle de 0,9 % du SSM en 2019).

Le tableau récapitulatif de ces pertes est le suivant :

	<i>Adaptations des pensions</i>	<i>Adaptations du SSM</i>
2006	0%	0%
*2007	1%	1,90%
*2008	1%	0%
2009	2%	2%
2010	0%	0%
2011	0,94%	1,90%
2012	0,93%	0%
2013	0%	1,50%
2014	0%	0%
2015	0%	0,10%
2016	0,49%	0%
2017	0,91%	1,40%
2018	0,28%	0%
2019	0,83%	1,10%
** (2019)	0,00%	0,90%
2020	1,50%	0,00%
2021	1,28%	2,80%
Total cumulé	11,73%	14,43%

* en juillet

** en juillet, augmentation rétroactive du SSM au 1^{er} janvier

Tableau CSL

L'ajustement normalement dû a donc, à plusieurs reprises dans le passé, été postposé dans le temps, sans que la situation financière du régime général de pension ne l'exige à l'époque. Les assurés ont donc subi un manque à gagner induit par ces modulations du mécanisme d'ajustement des pensions.

C'est pourquoi, l'auteur présente cette modification de l'article 225bis du CSS afin de préserver un réajustement intégral des pensions.

En effet, la CSL et l'auteur proposent un nouveau mécanisme afin que d'éventuels réajustements à la baisse des pensions ne puissent pas se produire, en vertu d'une hypothétique diminution du salaire horaire moyen représentatif de la population de référence. Le réajustement des pensions ne pourrait alors se faire qu'à la hausse, et non à la baisse.

D'ailleurs, dans le cadre de la législation actuelle, le gouvernement a déjà utilisé et détourné, en quelque sorte, l'objectif initial de cette méthode afin de neutraliser un réajustement qui aurait dû conduire à une baisse des pensions en 2014, en fixant le modérateur de réajustement à 0.

La démarche présentée ci-dessous vient en fait instituer un procédé auquel le gouvernement a déjà eu ponctuellement recours, cela afin de l'inscrire de façon transparente et pérenne dans la législation.

Le mécanisme proposée constitue une sorte de système de crémaillère ou de cliquet (*standstill*). Le mécanisme est conçu pour qu'aucune perte de pouvoir d'achat ne puisse être imputée aux pensionnés en vertu du mécanisme de réajustement qui consiste à ajuster annuellement, au cours de la retraite, le niveau des pensions à l'évolution des salaires. En revanche, l'augmentation des pensions ne reprendrait qu'à partir du moment où celles-ci atteignent un niveau au moins équivalent à celui qui prévalait au moment du « gel » de leur diminution.

Si l'on prend un exemple hypothétique :

À l'année N, une pension s'élève à 100.

Admettons que l'année N+1 devrait, en théorie, répercuter une baisse (due à une évolution négative des salaires en N-1) de 5 % sur les pensions. Cette baisse ne sera pas répercutée avec la proposition de la CSL.

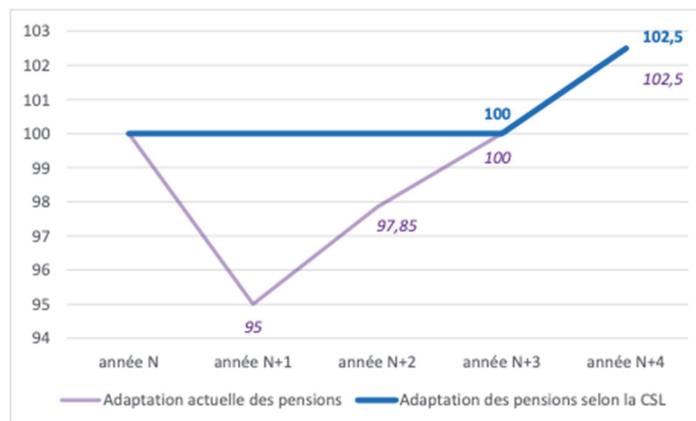
Admettons ensuite que durant les années N+2 et N+3, les pensions seraient censées augmenter respectivement de 3 % et de 2,2% (en raison d'évolutions positives des salaires de même ordre en N et en N+1). Ces hausses ne seront toutefois pas transposées sur la pension prise pour exemple qui est restée à 100. Car si l'on avait répercuté la baisse de 5 %, la pension aurait baissé à 95, et son augmentation de 3 % aurait représenté finalement 97,85 à l'année N+2. Or, dans les faits, la pension est restée à 100.

Le résultat sera donc une pension de 100 à l'année N+3. Et cela dans les deux cas, car l'évolution des salaires aura, entretemps, été nulle entre l'année N-1 et l'année N+1

Il faudra, dans notre hypothèse, attendre l'année N+4 pour répercuter une augmentation sur la pension à hauteur de 2,5 %.

Là encore, dans les deux cas, les pensions atteindront le niveau de 102,5 en année N+4.

Adaptation des pensions selon la loi actuelle et la proposition de la CSL



Graphique CSL

L'objectif est le même mais la différence est que, l'idée est d'éviter que les pensions soient prises dans un mouvement de « yoyo », à la baisse et à la hausse au fil des ans, pour ne répercuter que les augmentations réelles, et assurer une sécurité et une tranquillité dans le niveau de pouvoir d'achat des pensionnés.

Article 4

Cet article précise la date d'entrée en vigueur de la proposition de loi.

*

FICHE FINANCIERE

La présente proposition de loi devrait avoir un impact neutre sur le budget d'État. Néanmoins, la proposition aura un impact sur le budget de la Caisse nationale d'assurance pension (CNAP).

En 2019, la CNAP a comptabilisé un montant de 107.243.740,73€ sous forme des compléments pensions minima et 83.019.870,27€ sous forme d'allocations de fin d'année. Une augmentation de 5% de la pension minima résultera, *certes paribus*, dans des dépenses supplémentaires de 5.957.986€ par an.

Sven CLEMENT