

N° 6387⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

PROJET DE LOI

portant réforme de l'assurance pension et modifiant:

1. le Code de la sécurité sociale;
2. 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;
3. le Code du travail

* * *

AVIS DU COMITE DU TRAVAIL FEMININ

(27.6.2012)

1. INTRODUCTION

Depuis sa constitution en 1984, le Comité du Travail Féminin (CTF) est amené à s'exprimer régulièrement sur le sujet des droits à pension des femmes. A l'heure actuelle, nul ne conteste plus le sérieux de la situation à laquelle de nombreuses femmes se trouvent confrontées en raison de carrières discontinues et incomplètes.

Le Comité du Travail Féminin a pris connaissance du projet de loi portant réforme de l'assurance pension. Il a chargé sa commission „égalité de traitement en matière de sécurité sociale“ de l'élaboration d'un avis.

Sans reprendre l'ensemble de ses avis et recommandations en la matière, le CTF aimerait simplement rappeler quelques-uns de ces documents en mémoire:

- Dans son *avis au sujet de l'individualisation des droits en matière de Sécurité sociale* du 26 janvier 1996, le CTF plaidait pour l'**introduction d'une assurance obligatoire généralisée**. Le CTF suggérait „l'introduction d'un système de sécurité sociale accordant des droits personnels à tous les résidents. (...) ce but pourrait être atteint par l'introduction d'une assurance obligatoire généralisée où la charge des cotisations incomberait aux ménages“.
- Dans son avis sur le projet de loi n° 4340 adaptant le Régime général d'assurance pension du 28 avril 1998, le CTF insiste une nouvelle fois sur „l'importance de **créer des droits individuels pour les femmes, également en prévision de l'introduction du „splitting“**“. Il précisait que „une carrière d'assurance personnelle bien étoffée rendra le partage des droits en cas de divorce moins pénible pour celui des deux conjoints ayant la carrière d'assurance la plus complète“.
- Dans son avis du 30 mars 2001, le CTF réitérait sa recommandation tendant à „réorienter – en connaissance de cause – notre système social vers des **droits individuels**, mieux adaptés à la société actuelle et future“.
- Dans son avis du 24 avril 2002 sur le projet de loi n° 4887 1. adaptant le régime général et les régimes spéciaux de pension 2. portant création d'un forfait éducation 3. modifiant la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, le CTF préconisait une politique d'adaptation de la législation sociale passant par la stimulation de la perception de cotisations, donc de l'activité professionnelle. Le CTF regrettait l'amalgame établi entre les baby-years (une prestation de la sécurité sociale) et le forfait d'éducation nouvellement créé (une prestation de nature familiale).

Par la suite, le CTF a réitéré sa recommandation à introduire un système obligatoire d'individualisation de notre système d'assurance pension, ce notamment au titre des recommandations adressées au formateur de l'actuel Gouvernement.

Le CTF souscrit à la déclaration du comité de coordination tripartite du 28 avril 2006 dans laquelle l'intention „d'étudier les différentes mesures qui pourront être envisagées pour garantir (cette) viabilité à long terme et pour adapter le système de pensions aux évolutions liées aux changements dans le déroulement des carrières professionnelles, au vieillissement démographique et à son impact sur la durée du temps de travail à vie“.

*

2. LE PROJET DE LOI

Ainsi qu'il est indiqué dans l'exposé des motifs au projet de loi, la progression du nombre de cotisant-e-s du régime général est principalement due à l'augmentation du travail féminin. Le taux d'emploi des femmes était de 57,0% et celui des hommes de 73,2% en 2009. Toutefois, ramené en équivalent temps plein (ETP), le taux d'emploi des femmes chutait à 47,8% tandis que celui des hommes se maintenait à 71,7%¹.

Evolution du nombre moyen des cotisants par sexe

Année	Hommes		Femmes		Total	
	Nombre moyen	Variation en %	Nombre moyen	Variation en %	Nombre moyen	Variation en %
1985	94.124		50.457		144.581	
1990	109.759	3,1%	62.529	4,4%	172.288	3,6%
1995	124.794	2,6%	74.250	3,5%	199.044	2,9%
2000	153.077	4,2%	94.176	4,9%	247.253	4,4%
2005	181.874	3,5%	114.185	3,9%	296.059	3,7%
2006	188.651	3,7%	118.695	3,9%	307.346	3,8%
2007	197.366	4,6%	124.065	4,5%	321.431	4,6%
2008	206.551	4,7%	130.442	5,1%	336.993	4,8%
2009	208.559	1,0%	134.222	2,9%	342.781	1,7%
2010	210.619	1,0%	137.268	2,3%	347.887	1,5%

Le temps partiel ainsi que divers autres facteurs tels que l'écart de salaire, la surreprésentation des femmes parmi les bénéficiaires du salaire social minimum, la persistance de comportements stéréotypés dans le domaine de la prise en charge des enfants et des personnes dépendantes font que les femmes sont plus exposées à percevoir des faibles pensions de vieillesse que les hommes.

Ainsi qu'il ressort des chiffres fournis au titre de l'exposé des motifs qu'en décembre 2010, le niveau moyen des pensions personnelles des bénéficiaires féminins se situait nettement en dessous de la pension minimum garantie après quarante années de carrière. Ceci n'était pas le cas pour les pensionnés masculins.

¹ source: Indicators for monitoring the Employment Guidelines including indicators for additional employment analysis, 2010 compendium, European Commission: DG Employment, social affairs and equal opportunities, latest update: 20.7.2010

Evolution du nombre de bénéficiaires de compléments pension minima

Année	Pensions personnelles		Pensions de survie		Total		
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Total
2000	4.562	12.077	577	3.072	5.139	15.149	20.288
2001	4.529	12.434	606	3.057	5.135	15.491	20.626
2002	4.302	12.610	764	6.269	5.066	18.879	23.945
2003	4.218	12.716	797	6.339	5.015	19.055	24.070
2004	4.158	13.129	839	6.393	4.997	19.522	24.519
2005	4.099	13.472	866	6.452	4.965	19.924	24.889
2006	4.111	13.753	927	6.516	5.038	20.269	25.307
2007	4.129	14.088	989	6.525	5.118	20.613	25.731
2008	4.146	14.426	1.035	6.607	5.181	21.033	26.214
2009	4.147	14.786	1.089	6.614	5.236	21.400	26.636

Au fil des réformes, plusieurs mesures ont été introduites, respectivement aménagées dans le but de renforcer les droits personnels, donc individuels, à pension des personnes qui interrompent leurs carrières professionnelles pour raison familiales. A ces premiers pas timides vers un système individualisé doivent absolument venir s'ajouter des mesures obligatoires par lesquelles les personnes qui interrompent leurs carrières professionnelles seront tenues de continuer leur affiliation au régime d'assurance pension et à s'assurer ainsi de la garantie en obtention d'une pension de vieillesse propre.

Le CTF note que dans l'exposé des motifs, le Gouvernement indique que „*Le projet renforce (donc) le principe que tout un chacun doit veiller, par le biais de cotisations, à s'assurer une carrière complet*“. Le CTF souscrit pleinement à ce principe.

*

3. LES PROPOSITIONS DU PROJET DE LOI

• Majorations forfaitaires

Le CTF prend note du relèvement sensible des majorations forfaitaires. Il ne peut que souscrire à cette augmentation qui aura un effet positif sur le montant des pensions des personnes qui perçoivent des faibles salaires, donc majoritairement des salariées.

• Assurance volontaire

Le CTF constate que le projet de loi se limite à encourager la continuation d'assurance en permettant aux personnes qui interrompent leur carrière professionnelle d'opter pour l'assurance continuée ou facultative sur base d'une assiette de cotisation équivalant à un tiers du salaire social minimum. Il s'agit, en fait, d'une adaptation de l'art. 173 existant. Suivant la formule actuelle de l'art. 173, une personne peut souscrire à une assurance continuée si elle a été affiliée pendant 12 mois au cours des 36 derniers mois. La cotisation s'élève à 16% du salaire social minimum. Le nombre minimum de mois assurés par an s'élève à 4 mois.

La cotisation annuellement due varie donc entre

$$4 \times 16\% \times \text{ssm} = 1.635,56 \text{ et}$$

$$12 \times 16\% \times \text{ssm} = 4.906,68$$

La possibilité de l'assurance continuée volontaire existe donc bel et bien et permet le maintien du développement de la carrière des droits personnels dans la sécurité sociale en cas d'interruption de l'activité professionnelle. La durée de l'assurance n'est pas limitée.

Suivant le rapport de la sécurité sociale 2010 (page 40), 2.186 hommes et 2.431 femmes sont assurés volontaires. Le rapport ne renseigne pas sur le nombre de mois assurés (4 ou 12), ni les niveaux de cotisations.

Le progrès prévu par le projet de loi se situe au niveau de la reconnaissance des mois cotisés. Il faut se rappeler que le calcul de la pension se fait sur base de la durée assurée (majorations forfaitaires) et des cotisations payées (majorations proportionnelles). Alors que dans l'actuelle configuration, une personne optant pour l'assurance pendant 4 mois se verra comptabilisée également seulement 4 mois comme périodes d'assurance, la nouvelle disposition permettra d'être assuré-e 12 mois par an, même si la personne ne versera que 100 € par mois. La personne atteindra donc plus vite le minimum de mois nécessaires (= 120) pour pouvoir bénéficier d'une pension de vieillesse. La condition de stage sera plus vite réalisée.

Cette initiative est certes louable, mais ne répond pas aux attentes du CTF à deux niveaux:

1. le CTF plaide pour une continuation obligatoire de l'assurance-pension par le biais de cotisations. Partant, il demande à ce que l'assurance continuée telle que proposée devienne une mesure obligatoire et non plus une simple option volontaire.
2. Il est évident que cette assurance continuée au plus bas niveau d'assurance ne fera que pallier au plus urgent en permettant aux concerné-e-s d'éviter l'assistance sociale à leur entrée en pension.

Le CTF est d'avis que l'assurance volontaire constitue un moyen de développer les droits personnels et donc de disposer ultérieurement d'un revenu aux personnes pensionnées. Mais il s'agit aussi d'une mesure susceptible d'induire une prise de conscience sur l'importance à se constituer des droits à pension personnels.

Se pose toutefois la question du financement de la mesure proposée. En effet, le montant de la cotisation super-réduite (1.200 EUR/an) est très inférieur au montant de la cotisation qui devrait être versée à la Caisse de pensions si le bénéficiaire de l'assurance volontaire devrait effectivement respecter le minimum cotisable au SSM plein temps: 4.908 EUR.

Dans ce sens, la mesure ne correspond pas au principe selon lequel une prestation devrait être proportionnelle à la cotisation versée. Au contraire, cette mesure pèserait sur les autres cotisants et constituerait une charge au régime d'assurance pensions. Pour être équitable une telle mesure devrait être neutre du point de vue financier pour les autres cotisants au régime général d'assurance pensions.

Le différentiel entre le montant effectivement cotisé par les assujettis à l'assurance volontaire et le coût de cette mesure devrait impérativement être financé par une source alternative, éventuellement par un transfert du budget de l'Etat vers la Caisse.

• Les conditions de stage pour l'acquisition des majorations forfaitaires

Le projet de loi propose de limiter à 7 le nombre d'années à comptabiliser comme périodes de stage à titre de formation et détermine que ces 7 années doivent se situer entre l'âge de 20-27 ans.

Le CTF peut se rallier à la proposition de limiter à 7 le nombre d'années à comptabiliser. Néanmoins le CTF estime qu'il faut offrir aux assuré-e-s une plus grande flexibilité. Imaginons en effet que A. entamera des études postsecondaires à l'âge 18 ou 19 ans et commencera à travailler à 25 respectivement 26 ans. Il n'y a pas d'argument valable pour pénaliser celles et ceux qui, à force de zèle et de travail studieux, terminent leurs études secondaires plus tôt et de leur „confisquer“ les années entre 18-20 ans.

• Le forfait d'éducation

Introduit en 2002, le forfait d'éducation n'est pas une prestation de la sécurité sociale. Le budget (78 mio €/an) est pris en charge par l'Etat. Le but déclaré du forfait était d'indemniser, sans condition de ressources ni de cotisations, des personnes qui ont éduqué des enfants et qui n'auraient pas droit à une pension personnelle. Le CTF propose le fading out du forfait d'éducation par l'application de la procédure suivante: à chaque arrêt de l'activité professionnelle par une personne, la CNAP analyse la carrière de pension de la personne et propose le recours aux mesures existantes pour permettre à la personne de développer ses droits personnels. Ceci se ferait dans une 1ère phase à titre volontaire et à partir du 1.1.2015 à titre obligatoire. En cas de non-utilisation des mesures permettant le développement des droits personnels, une fiche explicative est signée par la personne. Le CTF est convaincu que la majorité des personnes souscriront, en connaissance de cause, aux mesures proposées afin de pouvoir bénéficier ultérieurement d'une pension de vieillesse. Ainsi le recours au forfait d'éducation régressera.

• L'achat rétroactif de périodes d'assurance

Le CTF apprécie que cette mesure, bénéfique pour les personnes ayant interrompu leur activité professionnelle pour raisons familiales, soient maintenue.

Le CTF demande à ce que des mesures de sensibilisation soient menées en continu.

Différentes pistes d'agir sont proposées:

- introduire l'obligation de participer à des séances d'information sur la nécessité d'une couverture intégrale au niveau de la sécurité sociale pour toutes les personnes qui quittent le marché du travail ou qui réduisent leur temps de travail. Introduire une telle séance d'information obligatoire pour tout couple désireux de se marier ou de conclure un contrat de partenariat;
- passer à un système individualisé dans la fiscalité; abolir le système de la 2e carte d'impôts pour la conjointe/le conjoint;
- maintenir et développer des abattements qui peuvent être incitatifs à la création d'emplois (ex.: création d'emplois de proximité, personnel de ménage, garde enfants, garde personnes dépendantes);
- adapter les cotisations de prise en charge de périodes pendant lesquelles une personne assure des soins à des personnes dépendantes ou attribuer des majorations forfaitaires plus élevées pour ces périodes;
- étendre les abattements (charges extraordinaires) prévus pour l'emploi de personnel de ménage aux services fournis par des prestataires du secteur (jugement tribunal administratif du 25 mars 2009, n° du rôle 24602);
- analyser les répercussions des politiques familiales en place sur le taux d'emploi féminin.

Luxembourg, le 27 juin 2012

