



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

MB/AF

Commission de la Santé et de la Sécurité sociale

Procès-verbal de la réunion du 11 octobre 2012

ORDRE DU JOUR :

- 6387 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
- Rapportrice: Madame Lydia Mutsch
 - Continuation de l'examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat

*

Présents : Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Félix Braz, M. Félix Eischen remplaçant M. Marc Spautz, M. Georges Engel, Mme Marie-Josée Frank, M. Alexandre Krieps, M. Lucien Lux, Mme Martine Mergen, M. Paul-Henri Meyers, Mme Lydia Mutsch, M. Serge Urbany, M. Carlo Wagner

M. Mars Di Bartolomeo, Ministre de la Sécurité sociale

M. Tom Dominique, M. Roland Moes, Inspection générale de la Sécurité sociale

M. Martin Bisenius, Administration parlementaire

*

Présidence : Mme Lydia Mutsch, Présidente de la Commission

*

6387 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

La commission poursuit l'examen des articles sur base du document synoptique de travail juxtaposant le texte gouvernemental et l'avis du Conseil d'Etat.

Point 10°

Par parallélisme avec les modifications apportées à l'article 214, ce point adapte à l'article 216 CSS les dispositions relatives aux majorations proportionnelles et forfaitaires entrant dans le calcul de la pension d'invalidité.

L'alinéa 2 reprend le texte actuel sous réserve d'adapter les renvois.

Ce texte ne donne pas lieu à observation particulière.

Point 11°

Le plafond à l'article 226 nouveau étant modifié, les renvois vers ce plafond sont à redéfinir aux articles 219 et 227.

La modification prévue ne donne pas lieu à observation particulière.

Point 12°

A la suite des conclusions du "Rentendësch" de 2001, l'article 219bis du CSS avait introduit une allocation de fin d'année au profit de tous les bénéficiaires de pension, sans différenciation de leur situation sociale.

Déjà à l'époque, il avait été retenu d'un commun accord par tous les participants qu'il faudrait 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 par l'Inspection générale de la Sécurité sociale, 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.

A présent, dans le cadre des mesures à prendre pour assurer la viabilité du régime de pension à long terme, la présente modification prévoit de lier l'allocation de fin d'année à une condition de situation financière saine du régime de pension: si le taux de cotisation global dépasse le seuil de 24 pour cent l'allocation de fin d'année ne sera plus due.

Le Conseil d'Etat rappelle qu'il s'était montré réticent en 2001 quant à l'adoption de cette mesure, en s'appuyant notamment sur une étude du BIT considérant cette création d'une nouvelle prestation trop coûteuse et impossible à maintenir à long terme sans augmentation des cotisations.

Le Conseil d'Etat considère que l'approche adoptée par le Gouvernement s'insère dans sa logique d'une réforme graduelle du régime de pension. Même s'il avait pu s'accommoder de

l'abrogation de cette disposition, le Conseil d'Etat n'entend cependant pas s'opposer à ce choix éminemment politique.

*

La commission procède à un large échange de vues dont il y a lieu de retenir ce qui suit:

En maintenant le seuil retenu au Rentendösch - réserve inférieure à 1,5 fois les dépenses annuelles - l'allocation de fin d'année survivrait encore environ 20 années. Par contre, il est généralement admis que le nouveau seuil institué par le présent projet pourra être dépassé dans une dizaine d'années, en se basant sur les paramètres économiques et financiers actuels.

Le nouveau seuil formellement consacré par le présent projet, à savoir le premier dépassement par le taux de cotisation global du seuil de 24% impliquera donc que l'allocation de fin d'année tombera nettement plus tôt, probablement déjà dans une dizaine d'années en tablant sur ces perspectives économiques et actuarielles actuelles, respectivement dans 5 ou 6 années si ces perspectives devaient encore empirer. Les experts gouvernementaux estiment à 5 années la perte en financement du régime enregistrée depuis le début de la crise en 2008.

Ces prévisions supposent évidemment que le taux de cotisation global de 24% sera maintenu et non pas abaissé, suite par exemple à un certain désengagement de l'Etat, au niveau réel de la prime de répartition pure.

Le seuil prédéfini déclenchera d'ailleurs s'il aura été atteint un double effet, à savoir, d'une part, cette abolition de l'allocation de fin d'année et, d'autre part, l'application du nouveau mécanisme d'ajustement (voir points 15 à 17 ci-dessous). Les mesures incisives du projet sont donc cohérentes en ce sens qu'elles seront déclenchées par un seul et unique paramètre objectif constitué par le dépassement du taux de cotisation global de 24%.

Les dépenses annuelles résultant du paiement de l'allocation de fin d'années se sont élevées à 55,6 millions d'euros en 2011.

*

Mme Marie-Josée Frank, en son nom personnel, estime nécessaire une démarche plus incisive et plaide pour la suppression immédiate de l'allocation de fin d'année.

Par contre, M. Paul-Henri Meyers voudrait d'abord rappeler la finalité de l'allocation de fin d'année à l'époque de sa création, à savoir le rapprochement des régimes de pension des secteurs public et privé. Dès lors, préconiser à ce stade l'abolition d'une prestation de fin d'année revenant aux pensionnés du seul secteur privé, entraînerait des discussions sur une plus large échelle au sujet d'autres prestations de ce genre, discussions non opportunes au stade actuel. La mesure proposée par le projet, à savoir l'abolition à un terme plus ou moins rapproché, en fonction de l'évolution financière du régime, de l'allocation de fin d'année constitue une solution correcte, pragmatique et suffisante à l'heure actuelle.

Le représentant de la sensibilité politique "déli Lénk" critique la mesure proposée en ce que l'automatisme de l'abolition de l'allocation de fin d'année en fonction de l'évolution financière du régime aura pour effet de pénaliser surtout les bénéficiaires des pensions modestes. En effet, de par le caractère forfaitaire de cette allocation, ces derniers en tirent le plus grand avantage et inversement seront donc les plus touchés par son abolition.

A cela, il est répondu par M. le Ministre qu'il y a lieu de considérer que le taux de remplacement des pensions résultant de carrières d'assurance composées de salaires proches du salaire social minimum approche les 100%; par ailleurs la pension minimum au Luxembourg s'élève à 1.660 euros tandis que, par exemple en Allemagne, la pension moyenne n'atteint pas 1.000 euros. Enfin le relèvement de la majoration forfaitaire prévu par le projet et amendé tel qu'exposé au cours de la dernière réunion aura pour effet de neutraliser pratiquement la future perte de l'allocation de fin d'année.

Il résulte de l'échange de vues que la commission se prononce pour le maintien de la mesure telle que proposée par le programme gouvernemental.

Point 13°

La modification à l'article 220, alinéa 2, première phrase, apporte une précision technique relative à la teneur de la base légale applicable, à savoir le Code des assurances sociales dans sa teneur en vigueur au 31 décembre 1988.

Point 14°

S'agissant d'une mise en compte au titre de la carrière d'assurance pension, les termes "cotisations portées" sont remplacés par les termes "revenus cotisables" à l'article 220, alinéa 3, première phrase.

Les points 13 et 14 ne donnent pas lieu à observations particulières de la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale.

Points 15° à 17°

Les points 15, 16 et 17 modifiant les articles 220 et 225 respectivement introduisant un article 225bis nouveau dans le Code de la Sécurité sociale concernent les modifications que le projet propose en matière d'adaptation des pensions au coût de vie et au niveau de vie. Aujourd'hui le facteur d'ajustement des pensions a une double fonction. D'une part, il régit le mécanisme de revalorisation des salaires inscrits dans la carrière de l'assuré lors du calcul de la pension. En d'autres termes, il assure l'actualisation de la valeur des salaires touchés au cours de la carrière par l'assuré à la valeur des salaires de l'économie au moment du calcul de la pension. D'autre part, ce même facteur régit le mécanisme de réajustement qui consiste à ajuster pendant la retraite le niveau des pensions calculées à l'évolution des salaires au cours du temps.

Dans le cadre de la présente réforme, il est prévu d'adapter l'ajustement des pensions à la situation financière du régime. Or, le mécanisme d'ajustement actuel implique qu'en cas d'une réduction partielle de l'adaptation prévue à l'évolution des salaires, non seulement les pensions en cours seront affectées, mais également le taux de remplacement des nouvelles pensions. Voilà pourquoi, le projet prévoit d'introduire un facteur de revalorisation nouveau qui doit en tout état de cause garantir la revalorisation intégrale des salaires de l'assuré au niveau des salaires de l'économie au moment du départ à la retraite, ceci indépendamment de la situation financière du régime.

Par contre, le projet prévoit que le facteur de réajustement, qui détermine l'ajustement des pensions calculées en cours au fur et à mesure à l'évolution du niveau de vie, peut être tempéré à l'aide d'un facteur modérateur. Ce mécanisme modérateur est déclenché au moment où les dépenses dépassent les recettes en cotisation; il implique que le réajustement des pensions en cours de liquidation est plafonné à au plus la moitié de l'évolution des salaires.

Ainsi, en résumé on peut dire que la réforme rendra possible des limitations de l'adaptation à l'évolution du niveau de vie des pensions en cours tandis que le niveau des pensions nouvellement liquidées est strictement aligné au niveau des salaires de l'économie à la date du calcul de la pension.

Ce mécanisme assure d'une façon générale l'application équilibrée du principe de la solidarité intergénérationnelle. En effet, au moment où la situation financière du régime se dégradera, non seulement les assurés actifs seront mis à contribution (cotisation, formule de pension), mais également les bénéficiaires de pension, ceci précisément par le mécanisme modérateur de l'ajustement ci-dessus exposé.

Le point 15 introduit dans les alinéas 4 à 8 de l'article 225 CSS la nouvelle terminologie et consacre en quelque sorte une transformation mathématique du mécanisme actuel, maintenu dans son principe d'une base fictive des salaires au niveau de 1984. Ainsi à l'article 220, alinéa 4 le terme "coefficient d'ajustement" est remplacé par le terme "facteur de revalorisation", le facteur de revalorisation étant défini mathématiquement comme étant l'inverse du coefficient d'ajustement. Le terme "multiplié" est ainsi remplacé par le terme "divisé" à l'alinéa 4 de l'article 220 et à l'alinéa 5 il est précisé que les revenus sont à diviser par le facteur de revalorisation. Par ailleurs, le terme "ajusté" étant dédié au mécanisme d'ajustement, ce terme est remplacé par "porté".

Le nouvel alinéa 7 prévoit la voie réglementaire pour fixer les modalités techniques du calcul de la pension, en l'espèce les facteurs de revalorisation.

Enfin, comme le facteur de revalorisation ne peut être établi qu'avec un retard de deux années, l'alinéa 8 de l'article 220 détermine le facteur de revalorisation à appliquer au cas où ce facteur n'est pas encore disponible. Ainsi le facteur de revalorisation de l'année 2011 ne sera disponible qu'à la fin de l'année 2012 et ne pourra s'appliquer qu'à partir du 1^{er} janvier 2013.

*

Dans son avis concernant le point 15, le Conseil d'Etat procède à une analyse descriptive détaillée du nouveau mécanisme. Il relève les critiques véhémentes de la Chambre des Salariés à l'égard de l'automatisme de la modulation de l'ajustement tendant à limiter fortement l'adaptation des pensions en cours à l'évolution des salaires réels.

Le Conseil d'Etat pour sa part comprend le souci de faire profiter les retraités dans la mesure du possible de l'augmentation de la richesse nationale engendrée par des gains de productivité. Néanmoins, il souligne la nécessité de trouver un juste équilibre pour la distribution du revenu national entre les différentes tranches d'âge de la population afin de garantir le principe de l'équité intergénérationnelle.

La Commission de la Santé et de la Sécurité sociale voudrait d'abord relever une formulation malencontreuse dans l'avis du Conseil d'Etat, à savoir celle disant que « le nouvel mécanisme devra empêcher que l'ajustement des pensions *au coût de la vie* soit automatique » Il semble évident qu'en réalité le Conseil d'Etat vise dans ce passage le *niveau de vie* lié à l'évolution réelle des salaires.

La Commission de la Santé et de la Sécurité sociale constate que, tout comme les modifications que la réforme propose à l'endroit du calcul des majorations proportionnelles, les mesures visant la modulation de l'ajustement ont fait l'objet de prises de position antagonistes à l'occasion de ses auditions des organisations représentatives des partenaires sociaux des 22 et 29 mars 2012.

Les organisations syndicales ont vivement critiqué l'automatisme déclenchant cette mesure et aussi l'absence de sources de financement alternatives. L'UDEL par contre considère qu'il faudrait introduire une dynamique nouvelle concernant l'adaptation des pensions à l'évolution générale des salaires et à l'évolution du coût de la vie ne reposant pas sur des automatismes, mais étant en ligne avec les capacités financières du régime.

La modification que **le point 16** propose à l'endroit de l'article 225 est liée à celle de l'article 220. L'article 225 figure sous l'intitulé "Revalorisation au moment de l'attribution de la pension" et décrit la revalorisation des salaires inscrits dans la carrière lors du calcul de la pension à la date du début du droit à la pension. L'alinéa 1 de l'article 225 nouveau fixe la valorisation des pensions en cours à la date de la mise en vigueur et la méthode prévue correspond à la pratique actuelle en matière d'ajustement des pensions. Par cette disposition, le projet reconnaît les effets de l'ancienne législation sur les droits constitués sous son application.

L'alinéa 2 nouveau détermine la revalorisation des nouvelles pensions échues après l'entrée en vigueur de la future loi. Il convient de souligner que le paramètre à appliquer correspond au facteur de revalorisation de sorte que les pensions nouvelles seront toujours ajustées entièrement à l'évolution réelle des salaires.

*

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk se prononce contre la mise en place d'un automatisme légal unilatéral s'exprimant aux dépens des assurés dans la mesure où il consiste à réduire progressivement les prestations au fur et mesure d'une évolution négative de la situation financière de l'assurance pension. Ce faisant, la politique se prive elle-même de moyens d'action pour l'avenir qui mettraient davantage l'accent sur l'augmentation respectivement le développement de nouvelles recettes. A son avis, le projet répercute la prévisible dégradation financière du régime unilatéralement sur les assurés. La position négative des syndicats à l'égard de cette mesure est compréhensible et légitime alors qu'on peut s'imaginer le tollé que provoquerait auprès du patronat un mécanisme automatique inverse d'augmentation des cotisations.

A cette critique, il est répondu par M. le Ministre que l'ambition du projet consiste à prévoir des contributions équilibrées à fournir équitablement par les assurés actifs (par le biais de la formule de calcul tenant compte de l'augmentation de l'espérance de vie) et par les pensionnés (précisément par le biais de l'adaptation du mécanisme d'ajustement ci-dessus exposé).

Au niveau des recettes, la réforme prévoit des augmentations raisonnables des cotisations étalées sur l'ensemble de la durée d'application de la réforme. Théoriquement, si la situation économique le permettait, cette piste pourrait même être privilégiée par rapport à d'autres. En tout état de cause, M. le Ministre peut démentir dans ce contexte l'existence d'un quelconque engagement du Gouvernement par rapport aux employeurs concernant un non-relèvement des cotisations au cours des prochaines 10 années. En recherchant un équilibre juste entre les contributions à fournir par les générations, le projet respecte les attentes légitimes des jeunes. Par ailleurs, il ne faut pas négliger que l'ajustement sera opéré à l'avenir annuellement (et donc non plus tous les deux ans comme actuellement).

Il est encore souligné que la bonne situation financière actuelle du régime de pension s'explique aussi par le fait qu'au cours des deux dernières décennies le niveau des cotisations a été maintenu, d'un commun accord des partenaires sociaux, à un niveau élevé et largement supérieur à celui de la prime de répartition pure.

Enfin, il faut aussi se garder de banaliser une éventuelle augmentation des cotisations qui, en réalité, n'a évidemment pas d'effet neutre mais implique des restrictions importantes à la marge de manœuvre financière, à la fois des assurés, surtout des jeunes, de l'Etat et des employeurs.

La commission aborde l'idée de l'introduction d'une cotisation sur les pensions comme nouvelle source de financement de l'ajustement, avancée notamment par une organisation syndicale. Il faut relever que la pension est une prestation qui est déjà le fruit de cotisations payées sur base tripartite. Prélever sur cette prestation une nouvelle cotisation ne paraît dès lors a priori pas constituer une solution logique. On peut même estimer qu'un tel prélèvement régulier serait une mesure plus incisive pour les pensionnés que le fait de moduler l'ajustement.

La commission évoque la proposition formulée par certaines organisations syndicales visant la création d'une nouvelle cotisation basée sur l'assiette de cotisation de l'assurance dépendance. Il ressort d'un bref échange de vues que cette proposition est à traiter avec la plus grande circonspection dans la mesure où elle véhicule des risques incalculables et pourrait durablement briser la parité du financement qui constitue un des atouts du système actuel.

Il est souligné que **l'article 225 devra être amendé** pour tenir compte d'une mesure anticrise décidée après le dépôt du projet de loi 6387, à savoir la renonciation à l'ajustement des rentes et pensions pour l'année 2013. De ce fait, il faudra remplacer le facteur de revalorisation de l'année 2011 figurant dans le projet gouvernemental à l'article 225 par un facteur de revalorisation initial fixé à 1,405 qui représente le niveau des salaires de 2009. Le premier alinéa de l'article 225 CSS devra donc être amendé et se lira comme suit:

"Art. 225. Les pensions dont le début du droit se situe avant le 1er janvier 2013 et calculées conformément aux dispositions qui précèdent, sont multipliées par un facteur de revalorisation initial fixé à 1,405."

Le point 17 introduit dans le CSS inscrit un article 225bis nouveau sous l'intitulé „Réajustement des pensions en cours “ et traite du réajustement des pensions courantes en fonction de l'évolution des salaires au cours de années postérieures au début de la retraite. Les alinéas 1 et 2 de l'article 225bis déterminent ce réajustement en faisant référence à un facteur de réajustement qui représente la variation annuelle du facteur de revalorisation. Pour le calcul du facteur d'ajustement, il faut donc disposer du facteur de revalorisation dépendant de l'année d'attribution de la pension et du produit de différents facteurs de réajustement dont le nombre dépend du nombre d'années comprises entre l'année postérieure au début du droit à la pension et la situation actuelle.

Tant que le modérateur de réajustement est fixé à 1, les pensions restent complètement ajustées au niveau réel des salaires. Au cas où les dépenses dépassent les recettes en cotisation, le mécanisme modérateur, prévu pour limiter l'impact de l'augmentation annuelle du niveau de vie sur le réajustement des pensions, est déclenché. Le modérateur de réajustement sera fixé à une valeur inférieure ou égale à 0,5 par le législateur. Un modérateur fixé à 0 correspondra à une suspension du mécanisme de réajustement pour l'année considérée.

L'alinéa 4 de l'article 225bis remplace l'actuel alinéa 4 de l'article 225 pour décrire la procédure de révision du facteur d'ajustement.

Il est prévu que tous les ans l'Inspection générale de la Sécurité sociale examinera s'il y a lieu de procéder ou non à la révision du modérateur de réajustement. Le texte dispose que si la prime de répartition pure de l'avant-dernière année précédant celle de la révision dépasse

le taux de cotisation global visé à l'article 238, le ministre ayant dans ses attributions la Sécurité sociale soumet à la Chambre des Députés le rapport de l'Inspection générale de la Sécurité sociale accompagné d'un projet de loi portant refixation du modérateur de réajustement pour les années à venir à une valeur inférieure ou égale à 0,5.

*

Le Conseil d'Etat relève qu'il n'appartient pas à l'Inspection générale de la Sécurité sociale de déterminer s'il y a lieu de procéder ou non à la révision du modérateur de réajustement. Par ailleurs, selon le Conseil d'Etat, il n'appartient pas non plus au ministre ayant la Sécurité sociale dans ses attributions de soumettre un projet de loi à la Chambre des Députés. Comme l'article 47 de la Constitution réserve ce droit au Grand-Duc, le Conseil d'Etat s'oppose formellement au libellé proposé à l'endroit de l'alinéa 4 de l'article 225*bis*.

La Commission de la Santé et de la Sécurité se déclare en principe d'accord avec un **amendement** reformulant le texte dans le sens préconisé par le Conseil d'Etat. La référence à l'Inspection générale de la Sécurité sociale devra donc être supprimée. Par ailleurs, au lieu de dire que le Ministre de la Sécurité sociale soumet à la Chambre le rapport de l'Inspection générale de la Sécurité sociale accompagné d'un projet de loi, le texte devra se limiter à disposer que la refixation du modérateur de réajustement se fera par loi spéciale.

Toutefois, en ordre principal, contrairement au Conseil d'Etat, la commission considère que le texte gouvernemental ne comporte pas de violation de l'article 47 de la Constitution. D'abord, ce texte est pratiquement repris de l'article 225, alinéa 4 actuel du CSS dans sa teneur actuelle qui contient également l'expression "...rapport accompagné d'un projet de loi". De l'avis de la commission, cette formulation présuppose de toute évidence qu'au préalable, le Ministre respecte la procédure de l'article 47 de la Constitution en demandant au Grand-Duc l'autorisation de déposer le projet de loi à la Chambre des Députés.

Enfin une autre option serait de se limiter à dire que le rapport de l'Inspection générale de la Sécurité sociale est transmis à la Chambre des Députés. Cette disposition pourrait être suffisante dans la mesure où les conséquences à en tirer doivent en tout état de cause l'être par la voie légale, l'article 11 de la Constitution réservant à la loi la matière de la sécurité sociale dans ses points essentiels dont l'ajustement fait manifestement partie.

Point 18

Ce point modifie l'article 226, alinéa 1 CSS en introduisant pour les carrières planes, caractérisées par des revenus proches du salaire social minimum et générant des pensions de vieillesse anticipées proches de ce salaire, un plafond minimum équivalent à 150% du salaire social minimum à partir duquel les dispositions anti-cumul sont à appliquer. Actuellement ce plafond est situé à 120%.

Ce point ne donne pas lieu à observations particulières.

Points 19 et 20

Ces points apportent des précisions techniques aux articles 227 et 230, alinéas 1^{er} et 2, qui ne donnent pas lieu à observations.

Point 21

Le point 21 modifie l'alinéa 7 de l'article 230 CSS en définissant la méthode de réduction à appliquer pour ramener les montants nominaux des revenus à considérer au niveau de l'année de base 1984. A ce sujet le terme „facteur d'ajustement“, représentant actuellement

l'ajustement de la pension calculé pour l'année de base 1984 à l'évolution des salaires entre cette année et l'avant-dernière année de calendrier, est remplacé par une définition explicite tenant compte des articles 225 et 225bis dans la teneur de la présente loi.

Cet article ne donne pas lieu à observations particulières.

Point 22°

Le mécanisme de financement de la répartition des charges par périodes de couverture, avec constitution d'une réserve de compensation, garantit l'équilibre financier à l'aide d'un taux de cotisation global fixé au début de chaque période de couverture et restant applicable pour la période entière, tout en tenant compte de l'évolution économique et de l'évolution de l'emploi.

Dans le but d'améliorer cet outil de régulation du système, le point 22 modifie l'article 238 CSS dans lequel la durée de la période de couverture, ainsi que la fréquence des révisions, sont adaptées: la période de couverture est étendue à 10 ans tandis que le taux de cotisation applicable est révisé tous les 5 ans.

Le Conseil d'Etat ne partage pas l'approche du projet gouvernemental en ce qui concerne l'extension de la période d'observation et se demande pourquoi le projet ne prévoit pas d'aligner la durée de la période de couverture sur celle du mécanisme de refixation du taux de cotisation qui est de 5 ans.

La commission se rallie à la logique interne de la proposition gouvernementale dont le texte est maintenu.

Point 23°

Le point 23 modifie l'article 241, alinéa 1 CSS.

La modification vise à encourager les personnes interrompant leur activité professionnelle à contracter une assurance pension volontaire afin d'éviter des lacunes de carrières. A ce sujet le minimum de l'assiette cotisable mensuelle de l'assurance continuée et de l'assurance facultative, dont le montant actuel correspond au salaire social minimum, est réduit de deux tiers.

Le maintien des droits pourra donc se faire à des conditions plus abordables. Le projet de réforme entend ainsi encourager l'individualisation des droits des assurés selon le principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes.

Le Conseil d'Etat reconnaît à la nouvelle disposition le mérite d'éviter des lacunes de carrière tout en regrettant qu'elle ne permet pas aux personnes interrompant leur carrière de bénéficier de pensions garantissant à elles seules un niveau de vie décent.

D'une façon générale, le Conseil d'Etat regrette que le problème du partage des droits à pension en cas de divorce n'ait pas été résolu dans le cadre du présent projet de loi. A son avis, la présente disposition constitue une solution minimaliste et ne dispense pas le législateur à développer parallèlement d'autres dispositifs visant au renforcement des droits propres des femmes.

La Commission de la Santé et de la Sécurité sociale rappelle qu'à l'occasion de l'audition du 29 mars 2012, la représentation du Conseil national des Femmes a approuvé la mesure proposée tout en exigeant l'introduction d'une continuation obligatoire d'affiliation à l'assurance pension en cas d'interruption de la carrière professionnelle, ceci après une

période transitoire de sensibilisation des assurés concernés. Une telle campagne devrait attirer l'attention des assurés concernés sur les répercussions à long terme de leur décision et les encourager à maintenir le niveau de protection dont ils bénéficiaient avant la réduction.

M. le Ministre souligne que la mesure proposée représente une solution de transition dont l'ambition est a priori limitée. Elle permet à une personne de se constituer sur une période limitée des droits personnels au moyen d'une assurance facultative à coût modérée, la question de la constitution des droits à pension dans le cadre du divorce restant à régler à la lumière des propositions formulées par le département de la Sécurité sociale au sujet du projet de loi 5155. Il se prononce contre la possibilité d'une continuation d'assurance volontaire illimitée et plaide pour une durée maximale raisonnable de l'ordre de 5 à 7 ans. Il exprime sa préférence pour un modèle facultatif à évaluer après une période de 3 ans en vue de l'introduction d'une éventuelle continuation obligatoire de l'affiliation. Vu les nombreux problèmes liés à l'introduction d'une éventuelle affiliation obligatoire, il met en garde contre toute démarche intempestive à cet égard.

La commission adhère à l'idée de la limitation de l'affiliation facultative avec réduction de l'assiette de cotisations à une période maximale. Elle procède à un très large échange de vues controversé sur la faisabilité et l'opportunité de la mise en place légale d'une affiliation obligatoire à l'assurance pension en cas d'interruption de la carrière d'assurance.

Les arguments avancés se résument succinctement comme suit:

D'une part, il est relevé que la mesure proposée doit s'intégrer dans une finalité politique cohérente qui est celle de renforcer l'emploi féminin. Sous cet angle de vue, la mesure proposée, volontaire ou obligatoire, devrait se limiter aux périodes transitoires d'interruption de l'activité professionnelle pour des raisons familiales ou d'études. La mesure ne doit pas pouvoir être détournée de cette finalité et servir en quelque sorte comme garantie d'une pension minimale et inciter ainsi les personnes concernées à renoncer à la reprise de leur activité professionnelle. D'où aussi la nécessité de la limiter dans le temps.

Le caractère obligatoire de la continuation de l'affiliation se heurte à des obstacles juridiques qui, jusqu'à présent n'ont pas pu être résolus (application aux frontaliers, égalité de traitement). Il en résulterait encore la nécessité de supprimer corrélativement des périodes de stage et de priver ainsi l'assuré de la possibilité d'opter pour la mise en compte de la période de stage.

Se pose encore la question de savoir s'il est juridiquement admissible d'obliger un assuré de continuer à cotiser en l'absence d'activité professionnelle. L'obstacle juridique majeur réside dans le fait que le caractère obligatoire de la continuation de l'affiliation devrait s'appliquer à la fois aux résidents et aux travailleurs frontaliers. Or nos trois pays limitrophes ne connaissent pas un tel régime et la situation n'est pas prévue par la coordination internationale des régimes de pension. Enfin, il ne faudrait pas négliger qu'une telle solution ne réglerait pas les cas des assurés monoparentaux et serait aussi insatisfaisante par rapport à d'autres problématiques connexes.

D'autre part, il est regretté que la proposition d'une continuation facultative de l'affiliation telle que prévue au projet gouvernemental, même avec une évaluation après trois années, reste profondément insatisfaisante, notamment par rapport aux revendications formulées par le Conseil national des Femmes et par rapport à l'intérêt des personnes concernées. Il faudrait pour le moins préciser les critères d'évaluation et clarifier les scénarios pouvant intervenir à l'issue de la période d'évaluation. Par ailleurs, il est proposé de creuser davantage l'idée de la mise en place d'une affiliation obligatoire pour les seules hypothèses d'interruption de carrière liées à l'éducation des enfants, ceci dans l'esprit de la solidarité entre partenaires.

Est regrettée l'absence de progrès dans ce dossier depuis pratiquement deux décennies et ceci toujours au motif de l'impossibilité d'étendre l'obligation aux travailleurs frontaliers.

La faisabilité d'une solution obligatoire ne pourra être assurée que si toutes les questions connexes seront réglées. Encore faut-il reconnaître que l'assurance pension volontaire telle que conçue sous le présent article ne constitue certainement pas la panacée de la problématique de l'individualisation des pensions. Elle vaut surtout pour combler des lacunes de carrière, compte tenu aussi du faible niveau de cotisation. Des droits individuels de pension par contre ne pourront être effectivement acquis que moyennant des véritables périodes de cotisation. Il faut noter qu'aujourd'hui la très grande majorité des assurés ont de réelles perspectives de droits individuels de pension.

L'expert gouvernemental souligne que la recherche d'une solution ne bute certainement pas sur un manque d'engagement des fonctionnaires en charge de ce dossier. Il faut accepter que le splitting des droits en cas de divorce tout comme l'individualisation se heurtent au principe même du financement de la sécurité sociale par des cotisations sur le travail et non pas en fonction de la résidence des assurés. En revanche, dans un système basé sur la résidence des assurés la problématique se poserait en tout autres termes.

Par ailleurs, une solution alternative consistant dans le partage volontaire des droits à pension entre partenaires - dans l'hypothèse où un des partenaires réduit ou interrompt son activité, par exemple dans l'intérêt de l'éducation des enfants - n'a pas été acceptée, notamment par le Conseil national des femmes.

Il est retenu que le présent point sera réexaminé compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent dont il résulte que la commission tend à favoriser, **sous forme d'amendement**, une solution allant au-delà de celle du projet gouvernemental.

Point 24

Quant à la modification apportée par le point 24 à l'article 246 du Code de la Sécurité sociale relatif aux moyens de trésorerie à l'actif du bilan de la Caisse nationale d'assurance pension, il est renvoyé au commentaire circonstancié du projet gouvernemental.

Cette disposition ne donne pas lieu à observation.

Article II

Cet article regroupe les modifications apportées au livre II du Code de la sécurité sociale relatif à l'assurance accident.

Ainsi par parallélisme aux modifications opérées aux articles 220, 225 et 225bis du Code de la sécurité sociale, il faut adapter l'article 115 relatif à l'adaptation au niveau de vie des rentes accident du chef d'accidents du travail survenus et de maladies professionnelles déclarées après le 31 décembre 2010. En ce qui concerne les rentes accident découlant d'accidents ou de maladies professionnelles antérieurs, il convient de se référer à la disposition transitoire de l'article V. de la présente loi.

Cet article ne donne pas lieu à observations particulières. La commission partage l'appréciation du Conseil d'Etat à l'endroit des observations de la Chambre des Salariés dans la mesure où il n'est pas concevable d'instaurer un régime spécifique concernant la revalorisation et le réajustement de la rente accident et de l'indemnité compensatoire en cas de reclassement.

Article III

Cet article regroupe les modifications apportées à la loi modifiée 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.

Le Conseil d'Etat approuve l'extension des mesures prévues aux articles 225 et 225*bis* du projet de loi concernant le régime général d'assurance pension aux régimes spéciaux du secteur public en ce qu'elles contribuent à assurer une plus grande cohérence entre les deux régimes. Le Conseil d'Etat relève cependant que les modifications prévues n'affectent que le nouveau régime spécial applicable aux fonctionnaires entrés en service à partir du 1^{er} janvier 1999. Le régime spécial transitoire applicable aux fonctionnaires entrés en service avant le 1^{er} janvier 1999 et défini par la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat n'est pas touché par le projet de loi sous avis.

Le Conseil d'Etat considère que si le régime transitoire n'était pas aligné parallèlement aux dispositions figurant aux articles 225 et 225*bis* du projet de loi, cette approche créerait une différence de traitement incompatible avec le principe de l'égalité de l'article 10*bis* de la Constitution. Au lieu d'aboutir à une convergence des deux régimes, l'application limitée à un régime créerait une nouvelle distorsion.

Voilà pourquoi, le Conseil d'Etat estime inévitable d'adapter parallèlement le régime spécial transitoire et demande de compléter le présent projet par des dispositions afférentes, faute de quoi il se verrait dans l'impossibilité d'accorder la dispense du second vote.

Les experts gouvernementaux annoncent qu'ils présenteront au cours de la prochaine réunion des **propositions d'amendements** adaptant les lois de base respectives régissant les régimes spéciaux transitoires des fonctionnaires de l'Etat, des fonctionnaires communaux. Pour les agents des CFL, l'adaptation se fera par voie de règlement grand-ducal.

Article IV

L'article IV du projet de loi vise à modifier l'article L. 551-2(3), l'alinéa 1 du Code du travail traitant de l'indemnité due au salarié qui a fait l'objet d'une décision de reclassement par suite de son incapacité d'occuper son dernier poste de travail et dont le salaire se trouve réduit par suite de cette mesure.

La Commission de la Santé et de la Sécurité sociale partage l'appréciation du Conseil d'Etat concernant le bien-fondé de cette mesure. En effet, il y a lieu d'appliquer aux salariés susvisés le même régime de revalorisation que celui introduit à l'article 225 nouveau et le même régime de réajustement au niveau de vie que celui introduit au Code de la sécurité sociale à l'endroit de l'article 225*bis* nouveau.

Articles V et VI

Sans observations.

*

Au cours de la prochaine réunion fixée au jeudi, le 18 octobre 2012 à 9.00 hrs, la commission examinera et adoptera les propositions d'amendements se dégageant de l'examen des articles et qui seront établis par les experts de l'IGSS.

Par ailleurs, suite à la demande de la sensibilité politique ADR, figurera également à l'ordre du jour le projet de loi 6500 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013, volet Santé et Sécurité sociale.

Comme le volet Sécurité sociale sera déjà examiné en détail par la Commission des Finances et du Budget, la commission pourrait se focaliser sur le projet de budget du département de la Santé.

Luxembourg, le 17 octobre 2012

Le Secrétaire,
Martin Bisenius

La Présidente,
Lydia Mutsch