

N° 6630³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session extraordinaire 2013-2014

PROJET DE LOI**a) ayant pour objet**

- 1. d'autoriser le Gouvernement à effectuer, au cours des mois de janvier à avril 2014, les dépenses figurant aux tableaux annexés à la présente loi;**
- 2. d'autoriser le Gouvernement à recouvrer les impôts directs et indirects existant au 31 décembre 2013 d'après les lois et tarifs qui en règlent l'assiette et la perception;**
- 3. de proroger certaines dispositions de la loi du 21 décembre 2012 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013**

b) portant modification de:

- 1. la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques;**
- 2. la loi modifiée du 15 juillet 2008 relative au développement économique régional;**
- 3. la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation;**
- 4. la loi modifiée du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

(6.12.2013)

En date du 18 novembre 2013, Monsieur Luc Frieden, ministre des Finances, a déposé le projet de loi n° 6630 relatif aux „douzièmes provisoires“ pour l'exercice budgétaire 2014.

1. Il est fortement regrettable que la Chambre des salariés n'ait pas été saisie pour avis au sujet de ce projet qui concerne pourtant de près ses ressortissants.

Pour cette raison, notre Chambre a décidé de s'autosaisir pour avis relatif au projet de loi sous rubrique.

2. Le présent avis n'entend pas commenter les recettes et dépenses provisoires qui seront autorisées pour l'exercice 2014 en attendant l'adoption d'un budget définitif à proposer par le nouveau Gouvernement au courant du premier trimestre 2014; il se focalise plutôt sur les dispositions relatives à la Sécurité sociale qui ont été glissées dans le projet de loi, et notamment celles concernant le réajustement des pensions, respectivement la prise en charge par l'assurance dépendance des tâches domestiques prestées en milieu stationnaire.

1. MODIFICATIONS AU NIVEAU DU REAJUSTEMENT DES PENSIONS

1.1. Ce que prévoit le projet de loi en matière de réajustement des pensions

3. L'article 29 du projet de loi prévoit en effet, par dérogation à l'article 225bis du Code de la Sécurité sociale, que le modérateur de réajustement est fixé à 0 pour les années 2013 et 2014.

Selon le commentaire de cet article, les calculs de l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) indiquent une variation légèrement régressive des salaires entre les années 2011 et 2012, ce qui aurait comme conséquence un réajustement des pensions de l'ordre de -0,3% pour l'année 2014. Par contre, selon les estimations de l'IGSS, la variation des salaires entre 2012 et 2013 serait progressive de l'ordre de 0,4%, par conséquent un réajustement de +0,4% s'appliquerait pour l'exercice 2015. Dans le but de stabiliser le revenu des pensionnés sur l'ensemble de la période 2014-2015 et en vue de compenser les effets opposés relevant de la variation des salaires sur la totalité de la période 2014-2015, il est proposé de fixer temporairement le modérateur de réajustement à 0 pour les années y relatives (à savoir 2012 et 2013) et de neutraliser ainsi les effets de l'évolution des salaires sur les deux exercices 2014 et 2015. Pour les années subséquentes, le réajustement des pensions se fera selon les modalités prévues par la loi du 21 décembre 2012¹.

1.2. Commentaires de la CSL concernant le réajustement des pensions²

4. Au vu de l'évolution du facteur de réajustement, il faudrait procéder dès le 1er janvier 2014 à une baisse du montant de toutes les retraites en cours de paiement de -0,28%³.

Le projet de loi remédie à une telle évolution en mettant le modérateur (correspondant à 1 dans la formule explicitée en note de bas de page 3) à 0 pour les deux ans à venir.

Le non-ajustement vers le bas pour 2014 correspond à une revendication de notre Chambre qui a demandé, au vu des pertes récentes qu'ont déjà dû subir les retraités du fait des modulations de l'ajustement, de ne pas procéder à un ajustement vers le bas des pensions au 1er janvier 2014.

1 Au Luxembourg, les retraites sont indexées à l'évolution des prix et ajustées à l'évolution réelle des salaires. L'indexation fonctionne comme pour les salaires.

L'ajustement se fait en deux étapes. Pour l'année au cours de laquelle débute la pension de vieillesse, celle-ci est ajustée au niveau de vie actuel par un facteur de revalorisation des pensions; ensuite, tous les ans, alors que la pension est en cours, elle sera ajustée par un facteur de réajustement à l'évolution réelle récente des salaires.

Pour ce calcul, on utilise une année de base qui est l'année 1984. Les salaires touchés par un assuré chaque année sont divisés par un facteur de revalorisation. Le facteur de revalorisation représente en fait l'évolution du salaire horaire moyen réel entre l'année 1984 et l'année en question. Le facteur de revalorisation de l'année actuelle correspond à l'évolution des salaires de la deuxième année précédant l'année en cours comme il s'agit des données sur les salaires les plus récentes disponibles à ce moment.

Depuis la réforme des pensions de 2013, les pensions sont multipliées par le facteur de revalorisation de la quatrième année précédant le début du droit à la pension. Il existe donc un décalage de deux ans en défaveur du bénéficiaire d'une pension.

2 Alors que sous la législation „avant-réforme“, le même facteur (le facteur d'ajustement) servait à ajuster les pensions en cours de paiement et les nouvelles pensions, la nouvelle loi a introduit une différenciation entre les deux ajustements, pour éviter en fait que les pensions dont le début du droit se situe dans le futur ne soient réduites en cas d'une modulation de l'ajustement,

Concrètement, les pensions en cours de paiement sont dorénavant 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. Pour une année de calendrier, on obtient le facteur de réajustement en ajoutant à 1 le produit de la multiplication du taux de variation annuel du facteur de revalorisation, entre l'avant-dernière année et l'année précédant celle-ci, par le modérateur de réajustement applicable pour l'avant-dernière année.

Ce modérateur de réajustement est fixé à 1 à partir de l'année 2012. Mais il est au maximum égal à 0,5 si la prime de réparation pure de l'avant-dernière année précédant celle de la révision dépasse le taux de cotisation global.

3 Le facteur de réajustement pour 2012 s'établit ainsi à: $1 + \left(-\frac{0,28}{100}\right) \times 1 = 0,9972$.

Or, l'ancienne législation (avant la réforme) ne prévoyait la révision du facteur d'ajustement que tous les deux ans. Ainsi, les pensions versées au 1er janvier 2014 bénéficieraient toujours du facteur de réajustement de 2011 (1,424) et passeraient, au 1er janvier 2015, au facteur de réajustement de 2013 [inconnu à cette date].

Il faut néanmoins souligner que l'adaptation annuelle aurait, depuis la fin des années 1980, été généralement plus favorable que l'adaptation bisannuelle car elle permet une adaptation aux salaires plus rapide.

Notre Chambre critique toutefois que le Gouvernement entend par la même occasion neutraliser l'ajustement de 2015 qui lui serait positif. Au vu des pertes déjà subies⁴ (non compensées par la neutralisation de l'ajustement négatif de 2014) et au vu de la situation financière confortable de l'assurance pension⁵, la Chambre des salariés demande un ajustement intégral et régulier des pensions au 1er janvier 2015 sur base de l'évolution réelle des salaires en 2013.

D'ailleurs, le calcul du Gouvernement est mauvais pour les retraités: compenser -0,3% par +0,4% signifie une nouvelle perte pour les retraités (perte de 0,1% au final)⁶.

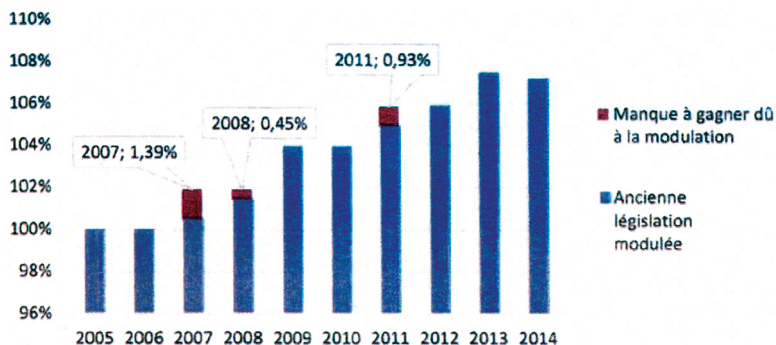
1.3. La dégradation du mécanisme de revalorisation

5. Pour l'année au cours de laquelle débute la pension de vieillesse, celle-ci est ajustée au niveau de vie actuel par un facteur de revalorisation des pensions; ensuite, tous les ans, alors que la pension est en cours, elle sera ajustée par un facteur de réajustement à l'évolution réelle récente des salaires. Depuis la réforme des pensions de 2013, les pensions sont multipliées par le facteur de revalorisation de la quatrième année précédant le début du droit à la pension ce qui a créé un décalage de deux ans en défaveur du bénéficiaire d'une pension.

6. Cette manipulation du facteur de revalorisation, réalisée en catimini⁷, aggrave la perte subie par les retraités lors du calcul de leur pension.

⁴ Rappelons que par le passé, les retraités ont déjà dû subir un manque à gagner induit par la modulation du mécanisme d'ajustement des pensions. En effet, suite au décalage des ajustements, à savoir en 2007/2008 et en 2011/2012, une pension s'élevant à 30 000 EUR en 2005 est, en 2013, de 847,78 EUR inférieure (en cumulé) à ce qu'elle aurait dû être.

Effets de la modulation du mécanisme d'ajustement



Note: ces résultats s'entendent hors indexation

La perte cumulée de l'ordre de -2,6% s'applique à toutes les pensions perçues sur la période allant de 2005 à 2013.

- 5 Par ailleurs, la prime de répartition pure est largement inférieure du taux de cotisation global.
- 6 Par ailleurs, la CSL note que la méthode utilisée pour effectuer cette neutralisation constitue évidemment un détournement de la finalité du modérateur, introduit pour d'autres raisons, bien que, techniquement, cet artifice de mettre le modérateur à 0 pour deux ans permet d'atteindre le résultat souhaité.
- 7 La loi de décembre 2012 portant réforme des pensions avait fixé le facteur de revalorisation initial à 1,405 (correspondant au facteur de 2009). Pour les pensions à échoir après le 31 décembre 2012, le facteur de revalorisation aurait dû être le facteur de revalorisation de l'avant-dernière année précédant le début du droit à la pension. La pension valeur 1984 d'un assuré qui quitte la vie active en 2014 serait donc multipliée par le facteur de revalorisation de 2012.

Dans son avis du 9 novembre 2012, la CSL avait souligné le fait que le premier ajustement à payer sous le nouveau régime de pension ne prendrait pas en considération l'évolution des salaires des années 2010 et 2011. En conséquence, notre chambre s'était prononcée avec vigueur pour l'application de l'ajustement des pensions au 1er janvier 2013. Elle avait argué que l'annulation de l'ajustement en 2013 et la fixation du facteur de revalorisation à 1,405 pour les pensions échues avant le 1er janvier 2013 introduisaient une discontinuité dans le calcul des pensions. Le montant nominal d'une pension minimum attribuée avant le 1er janvier 2013 sera inférieur au montant nominal d'une pension attribuée après le 1er janvier 2013.

Or, dans la version finale du projet, sur laquelle la CSL n'a pas été consultée, cette inégalité de traitement a été résolue, non pas par un nivellement par le haut, mais par un nivellement par le bas. En effet, la loi entrée en vigueur le 1er janvier 2013 stipule que les pensions dont le début du droit se situe avant le 1er janvier 2014 sont multipliées par le facteur de revalorisation fixé à 1,405, et que, les pensions dont le début du droit se situe après le 31 décembre 2013 sont désormais multipliées par le facteur de revalorisation de la quatrième année précédant le début du droit à la pension (et non plus de l'avant-dernière année). Concrètement, pour le calcul de la pension d'un assuré qui quitte la vie active en 2014, on appliquera le facteur de revalorisation de 2010 (et non plus de 2012).

Cette perte qui va donc exister pour tous les futurs retraités (en dehors de toutes autres dégradations prévues par la réforme des pensions) par rapport à une situation „sans réforme“ est illustrée dans le tableau suivant par un exercice théorique en appliquant les dispositions de la réforme concernant le facteur de revalorisation aux pensions débutant au cours des années 2005-2013. Peu importe l'année de départ à la retraite, la pension aurait été sensiblement inférieure si la nouvelle disposition avait été appliquée.

La perte induite par la nouvelle législation, de l'ordre de -1,8% par rapport à l'ancienne, intervient dès le début du paiement de la pension (= 45 euros par mois pour une pension mensuelle de 2.500 euros). Elle est définitive et ne sera jamais compensée par les ajustements futurs.

Comme la réforme n'a pas d'effet rétroactif, ces exemples sont purement théoriques en ce qui concerne les années passées, mais ils illustrent l'effet que la réforme va avoir au cours des années à venir, indépendamment du fait si on prolonge ou non son activité professionnelle.

Evolution d'une pension annuelle selon l'année de départ à la retraite sous l'ancienne législation et la nouvelle législation (si la nouvelle législation avait déjà été applicable au cours de ces années)

<i>Année de début</i>	<i>Ancienne législation</i>	<i>Nouvelle législation</i>	<i>Pertes</i>
2005	30.000,00 €	29.411,32 €	-2,0%
2006	30.000,00 €	29.528,80 €	-1,6%
2007	30.000,00 €	29.444,44 €	-1,9%
2008	30.000,00 €	29.320,18 €	-2,3%
2009	30.000,00 €	29.411,76 €	-2,0%
2010	30.000,00 €	29.503,95 €	-1,7%
2011	30.000,00 €	29.444,05 €	-1,9%
2012	30.000,00 €	29.428,77 €	-1,9%
2013	30.000,00 €	29.599,72 €	-1,3%
		Perte moyenne	-1,8%

Explication:

Pour chaque année, on considère le cas d'un individu qui aurait obtenu une pension de 30.000 EUR sous l'ancienne législation et on calcule quelle aurait été sa pension sous la nouvelle législation si celle-ci avait déjà été applicable. En clair, avec la législation „après-réforme“, un retraité qui a pris sa pension en 2012 aurait eu droit à une pension de 29.428,77 euros au lieu de 30.000 euros sous la législation „avant-réforme“.

*

7. Notons par ailleurs que, vu que le nouveau facteur de revalorisation pour l'année 2012 est donc fixé à 1,420, ce qui représente une baisse de -0,28% par rapport au facteur de revalorisation de 2011 qui s'élevait à 1,424, il faudrait recommander aux personnes ayant droit à une pension de vieillesse à partir de l'année 2015 de prendre leur retraite à ce moment-là (ou d'attendre 2017) et de ne pas la prendre 1er janvier 2016 (ou au courant de cette année), puisque dans ce cas de figure leur pension serait de 0,28% inférieure (car on appliquera le facteur de revalorisation d'il y a quatre années, c'est-à-dire de 2012).

En effet, vu que le facteur de revalorisation de 2011 (applicable pour les départs en retraite de 2015) dépasse celui de 2012 (applicable aux départs en retraite de 2016), il est plus intéressant de prendre, dans la mesure du possible, sa pension avant la fin de l'année 2015. Au vu de ce décalage, il se peut qu'une pension demandée postérieurement à une autre (et toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire même durée d'assurance et même montant au niveau des salaires déclarés) soit inférieure à celle demandée avant.⁸

⁸ En effet, si ce système avait déjà été appliqué au cours des années 2000, une personne prenant sa retraite en 2010 aurait une pension supérieure à une personne prenant sa retraite en 2012, toutes choses égales par ailleurs. Ceci s'explique par le décalage de 4 ans au niveau de la revalorisation alors que des réajustements sont déjà intervenus pour la pension antérieure.

8. Rappelons que la CSL a déjà maintes fois demandé que les pensions soient calculées à l'année courante et que le principe de l'année de base 1984 soit abandonné pour rendre le calcul d'une pension plus compréhensible.⁹

1.4. En conclusion

9. Si la CSL salue l'annulation du réajustement négatif des pensions au 1er janvier 2014, elle exige toutefois, en raison des développements ci-dessus, un réajustement intégral et régulier des pensions au 1er janvier 2015 sur base de l'évolution réelle des salaires en 2013.

Au niveau de la revalorisation des pensions, la CSL revendique que le décalage supplémentaire de deux ans introduit par la réforme des pensions soit annulé.

La Chambre des salariés ne peut pas accepter ces dégradations dans le calcul des pensions et demande que les remarques du présent avis soient prises en considération.

*

2. MODIFICATIONS AU NIVEAU DE LA PRISE EN CHARGE DES TACHES DOMESTIQUES EN MILIEU STATIONNAIRE EN MATIERE D'ASSURANCE DEPENDANCE

10. La prise en charge des tâches domestiques en milieu stationnaire est depuis quelques années prorogée annuellement par la loi budgétaire. Jusqu'il y a quelques années encore, cette prise en charge par l'assurance dépendance était conditionnée par le fait

- que le prix d'hébergement appliqué aux bénéficiaires de l'assurance soit exempt d'une mise en compte des tâches domestiques et
- que l'établissement d'aides et de soins souscrive à l'engagement formel de participer à l'étude financière, mise en place par le Gouvernement/réalise les enquêtes en vue de l'établissement périodique du relevé des activités.

Déjà la CSL se demande pourquoi le Gouvernement a supprimé depuis 2008 la condition que l'établissement doit renoncer à la mise en compte des tâches domestiques dans le prix d'hébergement, ce qu'elle avait par ailleurs critiqué dans son avis afférent.

11. Le présent projet de loi prévoit que la prise en charge des tâches domestiques en milieu stationnaire se fait via un forfait de 2,5 heures par semaine (au lieu de 2,57 heures actuellement), ceci dorénavant sans condition du tout pour l'établissement.

Le commentaire des articles justifie la modification de la prise en charge du forfait pour tâches domestiques en milieu stationnaire comme suit:

„Afin de mettre un terme à la prorogation du forfait des tâches domestiques dans les établissements d'aide et de soins via la loi budgétaire, l'article 6 de l'avant-projet de loi modifiant les attributions du Contrôle médical de la sécurité sociale et modifiant 1. le Code de la sécurité sociale; 2. le Code du travail; 3. la loi modifiée du 15 décembre 1993 déterminant le cadre du personnel des administrations, des services et des juridictions de la sécurité sociale (approuvé par le Conseil de gouvernement le 26 juillet 2013, mais non encore déposé) prévoit de modifier l'article 357, alinéa 2 du CSS afin d'y fixer le taux de majoration pour tâches domestiques dans les établissements d'aide et de soins.

Comme l'avant-projet de loi a pris du retard dans la procédure législative et ne saurait entrer en vigueur au 1er janvier 2014, il est indispensable, afin de conférer une assise juridique au droit au forfait pour tâches domestiques des personnes dépendantes prises en charge en milieu stationnaire, de reprendre sous la présente disposition la proposition de modification de l'article 357, alinéa 2 du CSS faite sous l'article 6 de l'avant-projet de loi énoncé ci-dessus.“

⁹ Dans le passé, la CSL a souvent revendiqué l'abandon de l'année 1984 comme année de base de calcul des pensions, étant donné que ce système est peu transparent et très compliqué pour l'assuré. Il est vrai que, sous l'ancienne législation, ce mode de calcul n'aboutissait pas à des pertes pour l'assuré: on divisait les salaires par les coefficients d'ajustement et on multipliait la pension base 1984 par le facteur d'ajustement, deux indicateurs retraçant l'évolution des salaires réels pour la même période.

12. La CSL se demande tout d'abord pourquoi le législateur est obligé, pour reprendre les termes du commentaire de l'article, „de mettre un terme à la prorogation du forfait des tâches domestiques dans les établissements d'aide et de soins via la loi budgétaire“? Quelle est la raison de la renonciation pour le législateur de répéter les dispositions des lois budgétaires précitées? Le commentaire de l'article fait référence à l'article 6 de l'avant-projet de loi modifiant les attributions du Contrôle médical de la sécurité sociale et modifiant 1. le Code de la sécurité sociale; 2. le Code du travail; 3. la loi modifiée du 15 décembre 1993 déterminant le cadre du personnel des administrations, des services et des juridictions de la sécurité sociale.

13. La CSL ignore la finalité de l'avant-projet de loi précité ainsi que le contenu de l'article 6 de ce texte de sorte qu'elle est dans l'impossibilité de se prononcer sur le bien-fondé de la modification de l'article 357, alinéa 2, du CSS tel que prévu par le présent projet de loi.

14. En tout état de cause, la CSL ne saura approuver la démarche du législateur consistant *en catimini* de procéder à une modification de l'article 357, alinéa 2, sans expliquer le contenu de l'avant-projet de loi précité. Et pourquoi cette légère diminution du forfait de 2,57 à 2,5 heures par semaine?

15. Par ailleurs, la façon de procéder par le législateur est plus que critiquable dans la mesure où il se réfère à un avant-projet de loi qui peut être modifié par la nouvelle Chambre des députés ou même être retiré par le nouveau gouvernement en fonction. En droit, il faut se baser sur des certitudes et non pas sur des hypothèses!

16. Dans l'état actuel des choses, la CSL se prononce, pour les raisons évoquées ci-avant, pour le maintien des dispositions ayant figuré dans les lois budgétaires précédentes, ceci d'autant plus, que la prise en charge du forfait pour tâches domestiques en milieu stationnaire a été liée à des conditions à charge pour les établissements d'aide et de soins afin de garantir une certaine transparence dans les tarifs de ces établissements et de permettre à l'assurance dépendance d'éviter la prise en charge de tarifs abusifs. Cette prise en charge sous conditions telle qu'elle a été prévue dans les lois budgétaires de 2008 à 2012 a été d'autant plus fondée que le Gouvernement est obligé de gérer les dépenses de l'assurance dépendance face à une demande croissante d'assurés générée par un vieillissement progressif de la population ainsi que face au respect des critères établis par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) pour lequel le Luxembourg s'est engagé.

Luxembourg, le 6 décembre 2013

Pour la Chambre des salariés,

Le Directeur,
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jean-Claude REDING

*

Annexe 1: Evolution d'une pension selon l'année de départ à la retraite sous l'ancienne législation et la nouvelle législation (si la nouvelle législation avait déjà été applicable au cours de ces années)

<i>Année de début</i>	<i>Facteur de revalorisation</i>	<i>Indice en vigueur</i>	<i>Ancienne législation</i>	<i>Nouvelle législation</i>	<i>Perte</i>
2005	1,350	640,24	30.000,00 €	29.411,32 €	-2,0%
2006	1,368	653,52	30.000,00 €	29.528,80 €	-1,6%
2007	1,377	668,46	30.000,00 €	29.444,44 €	-1,9%
2008	1,391	682,39	30.000,00 €	29.320,18 €	-2,3%
2009	1,403	699,44	30.000,00 €	29.411,76 €	-2,0%
2010	1,418	711,07	30.000,00 €	29.503,95 €	-1,7%
2011	1,424	724,34	30.000,00 €	29.444,05 €	-1,9%
2012	1,420	742,44	30.000,00 €	29.428,77 €	-1,9%
2013		760,99	30.000,00 €	29.599,72 €	-1,3%
				Perte moyenne	-1,8%

Explication:

Pour chaque année, on considère le cas d'un individu qui aurait obtenu une pension de 30.000 EUR sous l'ancienne législation et on calcule quelle aurait été sa pension sous la nouvelle. Dans la colonne „nouvelle législation“, a donc été appliqué pour l'année en cours, le facteur de revalorisation de la 4e année précédant l'année en cours au lieu de la 2e année précédant cette année en cours.

