

AVIS

DU PRESIDENT DE LA

CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE PENSION

CONCERNANT

LE PROJET DE LOI PORTANT REFORME

DE L'ASSURANCE PENSION

Juin 2012

1 Sommaire

1.	Le contexte de la réforme	3
2.	Les principales orientations du projet de loi	7
2.1	La réduction du taux de remplacement brut	7
2.2	Le freinage de l'ajustement des pensions au niveau réel des salaires.....	8
2.3	Le report de l'âge d'entrée en retraite.....	11
2.4	Concours d'une pension de vieillesse anticipée ou d'une pension d'invalidité avec un revenu professionnel.....	11
3.	Analyse détaillée des articles	13
3.1	Réduction de la mise en compte des périodes de formation (Art. 172)	13
3.2	Concours d'une pension de vieillesse anticipée avec une activité salariée (Art. 184).....	15
3.3	Concours d'une pension d'invalidité avec une activité salariée (Art. 187 et 193)	17
3.4	Interaction entre indemnité d'attente et pension d'invalidité ou de vieillesse (Art. 192) ...	20
3.5	La formule de calcul des pensions (Art. 214 et 216)	21
3.5.1	Les majorations proportionnelles et les majorations forfaitaires.....	21
3.5.2	Les majorations échelonnées	22
3.6	L'allocation de fin d'année (art. 219 bis).....	29
3.7	L'ajustement des pensions (art. 220, 225, 225 bis et 230, al. 7)	30
3.8	La disposition de non cumul entre pension et salaire (art. 226 et 230)	35
3.9	Le système de financement (art. 238).....	36
3.10	Le minimum cotisable (art. 241)	37
4.	Autres problèmes à soulever	42
4.1	L'achat rétroactif	42
4.2	La mise en compte des baby year	46
5.	Conclusion	50

1. Le contexte de la réforme

Le projet de loi portant réforme de l'assurance pension est la réponse du Gouvernement à la pression croissante exercée par la Commission européenne et par le Conseil européen en vue de réformer les finances publiques au Luxembourg. En effet, suite aux recommandations itérées du Fonds monétaire international et de l'OECD dans le cadre de leurs analyses périodiques du Luxembourg mettant en exergue l'insoutenabilité à long terme des finances publiques, notamment en raison des risques inhérents au système de pension luxembourgeois, la recommandation du Conseil de l'Union Européenne du 12 juillet 2011 concernant le programme national de réforme du Luxembourg précise explicitement :

« proposer et mettre en œuvre une vaste réforme du système de retraite afin d'en garantir la viabilité à long terme, en commençant par des mesures de nature à accroître le taux de participation des travailleurs les plus âgés, notamment en décourageant les départs anticipés à la retraite. Afin d'augmenter l'âge effectif du départ à la retraite, des mesures telles que la liaison de l'âge légal de départ à la retraite à l'espérance de vie pourraient être envisagées; »

Il faut constater que ce projet de loi constitue un revirement fondamental dans la politique en matière d'assurance pension du régime général, puisqu'il met fin à une politique constante d'amélioration du niveau des prestations exercée au cours des cinquante dernières années. Il est à ce point de vue instructif d'analyser l'énumération des améliorations du niveau des prestations figurant dans l'exposé des motifs sous le point 2.

Or le fait d'améliorer le niveau des prestations par voie législative se traduit vis-à-vis de l'ensemble des assurés par des engagements à long terme et le législateur devrait s'assurer que ces engagements puissent être tenus. Au cas où ces engagements ne sont pas tenus, le citoyen ne peut plus se fier aux droits que la législation semble lui accorder. En conséquence, un tel revirement de la politique tendant à réduire les engagements pris dans le passé exige de tous les acteurs concernés une analyse critique de la justification des mesures prises dans le passé.

En effet, dans le contexte d'une croissance économique soutenue, accompagnée d'une croissance de l'emploi exceptionnelle depuis le milieu des années quatre-vingts, les principales réformes des prestations des années 1987, 1991 et 2002 ont conduit à une substantielle augmentation de la promesse de droits à pension. Cette promesse de droits à pension peut être mesurée par la prime de répartition pure à l'état stationnaire démographique absolue, où la prime de répartition pure représente le rapport entre les dépenses annuelles et la masse des revenus cotisables annuels. En 1983, l'inspection générale de la sécurité sociale avait évalué la valeur de cette promesse de pension à 37,5% de la masse des revenus cotisables¹. En 2009, les calculs récents de l'IGSS² ont montré que la

¹ Voir avis de l'IGSS (3^{ième} partie) du 8 avril 1983 relatif au projet de loi concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie, doc. parl. No 2602² du 8 juillet 1983, page 30.

prime de répartition pure dépassera en 2060 la valeur de 60%, tout en tenant compte d'une croissance démographique de 0,5% par an. Il en résulte que la valeur de la promesse des droits à pension (déterminée sans croissance démographique) serait encore supérieure à 60% de la masse des revenus cotisables.

A rappeler que cette augmentation de la valeur de la promesse des droits à pension a été initiée en 1986 par une mesure législative qui n'avait aucun lien direct avec le régime général d'assurance pension, à savoir l'augmentation des traitements de fin de carrière dans la fonction publique de 6% (loi du 27 août 1986 modifiant et complétant la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat). En raison du principe de la peréquation existant à cette époque dans le régime des fonctionnaires de l'Etat, cette augmentation des traitements de fin de carrière a été transposée sur toutes les pensions en cours qui étaient calculées sur un tel dernier traitement (pensions personnelles et pensions de survie). Cette augmentation des pensions a été réalisée en deux étapes avec un intervalle de deux ans. Ce relèvement des pensions dans le secteur public était à l'origine de l'exigence des syndicats d'un relèvement uniforme des pensions du régime général de 7%, relèvement qui est devenu effectif le 1^{er} juillet 1987.

L'augmentation de la valeur de la promesse des droits à pension résulte évidemment de l'amélioration du niveau général des pensions réalisée en 1987, 1991 et 2002. Elle résulte cependant également de l'abaissement de l'âge à la retraite de 60 à 57 ans introduit en 1991. Finalement s'y ajoute l'augmentation de l'espérance de vie de la population assurée au cours des trois dernières décennies.

En considérant l'indicateur constitué par le taux de remplacement brut³ que représente la pension de vieillesse par rapport au revenu antérieur, on obtient le résultat suivant :

² Rapport de l'IGSS à l'attention du groupe de réflexion pensions du 23 avril 2009, page 53.

³ Le taux de remplacement brut est calculé à l'aide du rapport entre le montant brut de la pension de vieillesse à l'âge de 60 ans et le revenu moyen cotisable brut au cours d'une carrière d'assurance de 40 ans, exprimés au même indice du coût de la vie et au même niveau des salaires réels.

Tableau 1 : Taux de remplacement brut par rapport au revenu moyen de la carrière
(pension de vieillesse à 60 ans après 40 ans de cotisation)

Niveau de revenu	Projet de loi 1982 (1)	Loi du 27.07.1987 (2)	Loi du 24.04.1991 (3)	Loi du 28.06.2002 (4)
1 x SSM	84,00%	89,88%	93,20%	103,50%
2 x SSM	74,00%	79,18%	82,20%	90,15%
3 x SSM	70,67%	75,61%	78,53%	85,70%
4 x SSM	69,00%	73,83%	76,70%	83,48%
5 x SSM			75,60%	82,14%

1) taux de majoration 1,6%, maj. forf. 20% du montant de référence

2) relèvement uniforme de 7%

3) taux de majoration 1,78%, maj. forf. 22%

4) taux de majoration 1,92% (1,85% + 0,07%), maj forf. 23,5%, allocation de fin d'année 3,2%

Ainsi, on constate que le taux de remplacement brut a été porté dans toutes les variantes de revenu à plus de 80% du revenu moyen de la carrière. Si l'on tient compte du fait que le pensionné ne doit plus payer les 8% de cotisations à l'assurance pension, le taux de remplacement semi-net⁴ s'élève dans toutes les variantes à plus de 90% et atteint même 110% pour les revenus correspondant au salaire social minimum.

Parallèlement à cette augmentation du taux de remplacement brut, le taux de réversion des majorations proportionnelles dans les pensions de survie du conjoint a été relevé de 66 2/3% à 75% en 1991 et les dispositions anti-cumul pour les pensions de survie du conjoint ont été largement atténuées : le taux de réduction applicable aux revenus personnels a été porté de 45% à 30%, le seuil minimum a été porté de 5/6^{ième} à 1,5 fois le montant de référence et le montant immunisé des revenus professionnels a été porté de 1/3 à 2/3 du montant de référence.

Une conséquence mécanique de cet écart grandissant entre la promesse de droits à pension et le taux de prélèvement global de 24% réside dans le fait que l'équilibre financier ne pourra être assuré à l'avenir que grâce à une croissance permanente du nombre d'assurés cotisants de plus de 3% par an. Ce taux de croissance nécessaire signifie pratiquement un doublement du nombre de cotisants tous les vingt ans. A défaut de cette croissance démographique, la promesse de droits à pension ne pourra être assurée que par une augmentation du taux de prélèvement global, augmentation qui selon les hypothèses sur la croissance démographique pourra porter le taux global largement au-delà de 40% de la masse des revenus cotisables.

Comme cette perspective est intenable dans le long terme, le projet de loi entend faire marche arrière par rapport à l'évolution du passé.

⁴ On désigne par taux de remplacement semi-net le rapport entre la pension et le revenu cotisable calculé après déduction des cotisations sociales, tant sur la pension que sur le revenu professionnel.

Il faut remarquer que les mesures du présent projet de loi affectent tant le régime général d'assurance pension que les régimes spéciaux introduits par la loi du 3 août 1998 instituant des régimes spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la société nationale des chemins de fer luxembourgeois. En revanche, le projet de loi n'affecte pratiquement pas les régimes spéciaux transitoires régis par la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat et les dispositions législatives et réglementaires correspondantes des communes et de la SNCFL. Seul le freinage de l'ajustement sera transposé aux régimes spéciaux transitoires.

2. Les principales orientations du projet de loi

2.1 *La réduction du taux de remplacement brut*

La mesure principale du projet de loi consiste à diminuer le taux de remplacement brut de la pension de vieillesse par rapport au revenu moyen de la carrière. Cette réduction du taux de remplacement est obtenue en réduisant le taux de majoration applicable au calcul des majorations proportionnelles de 1,85% à 1,6% pour les nouvelles pensions attribuées après la mise en vigueur du projet de loi. Cette réduction s'effectue progressivement et est étalée sur une période de 40 ans, de sorte que l'on revient au taux de majoration applicable avant la réforme de 1987 pour les pensions attribuées à partir de 2052. Cependant, parallèlement à cette réduction des majorations proportionnelles, le taux des majorations forfaitaires est augmenté progressivement pour le porter de 23,5% à 26% du montant de référence. De plus, les majorations échelonnées, introduites en 2002 avec un incrément de 0,01% pour chaque année où la somme de l'âge et de la durée d'assurance dépasse 93, sont progressivement différées dans le temps et augmentées en valeur pour atteindre 0,025% pour chaque année où la somme de l'âge et de la durée d'assurance dépasse 100. Finalement, il est prévu de supprimer l'allocation de fin d'année à partir du moment où la prime de répartition pure dépasse le taux de 24%, situation qui pourrait se produire avant l'an 2020.

Il résulte de la combinaison de ces mesures que le taux de remplacement brut d'une pension de vieillesse à l'âge de 60 ans après 40 années de cotisations et attribuée en 2052 se présente comme suit :

Tableau 2 : Taux de remplacement brut
(pension de vieillesse à 60 ans après 40 ans de cotisations)

Niveau de revenu	situation actuelle	Taux brut en 2052 projet de loi	réduction relative
1 x SSM	103,50%	90,00%	-13,04%
2 x SSM	90,15%	77,00%	-14,59%
3 x SSM	85,70%	72,67%	-15,21%
4 x SSM	83,48%	70,50%	-15,54%
5 x SSM	82,14%	69,20%	-15,75%

Ce taux de remplacement brut se rapprochera donc de celui qui était prévu initialement au cours des années 1980 lors des travaux préparatoires à la réforme de l'assurance pension. A remarquer que cette réduction du taux de remplacement brut n'aura pas d'effet sur le niveau de la pension minimum dont le montant restera fixé à 90% du montant de référence pour une carrière de 40 ans.

Comme cette mesure ne s'appliquera que progressivement aux nouvelles pensions attribuées après l'entrée en vigueur, son impact sur les dépenses de pension ne sera que très graduel. Ainsi, après 40 années en 2052, la réduction des dépenses totales sera inférieure à 10%, puisqu'à ce moment la masse des pensions sera constituée d'un mélange de pensions attribuées sur toute la période antérieure où les effets de la réduction ne s'appliquent que partiellement.

2.2 Le freinage de l'ajustement des pensions au niveau réel des salaires.

La deuxième mesure consiste dans l'établissement des conditions nécessaires pour procéder à un éventuel freinage de l'ajustement des pensions au niveau réel des salaires. A cet effet, il est procédé à la séparation de l'ajustement actuel en deux opérations distinctes, à savoir, d'un côté, la revalorisation des revenus cotisables de la carrière d'assurance au niveau réel des salaires en vigueur au moment de l'attribution de la pension et, d'un autre côté, le réajustement de la pension après sa prise de cours au niveau réel des salaires. La première opération a pour effet de calculer la pension sur un niveau actualisé des revenus cotisables afin d'obtenir un taux de remplacement correct correspondant à sa finalité. La deuxième opération a pour objet de réajuster les pensions en cours parallèlement à l'évolution du niveau réel des revenus cotisables.

En premier lieu, il faut constater que le projet de loi réduit le décalage temporel de l'ajustement à un minimum de 2 ans, ce qui entraîne une hausse du coût du régime par rapport à la situation actuelle où le décalage s'établissait en moyenne à 3 ans au cours des 20 dernières années.

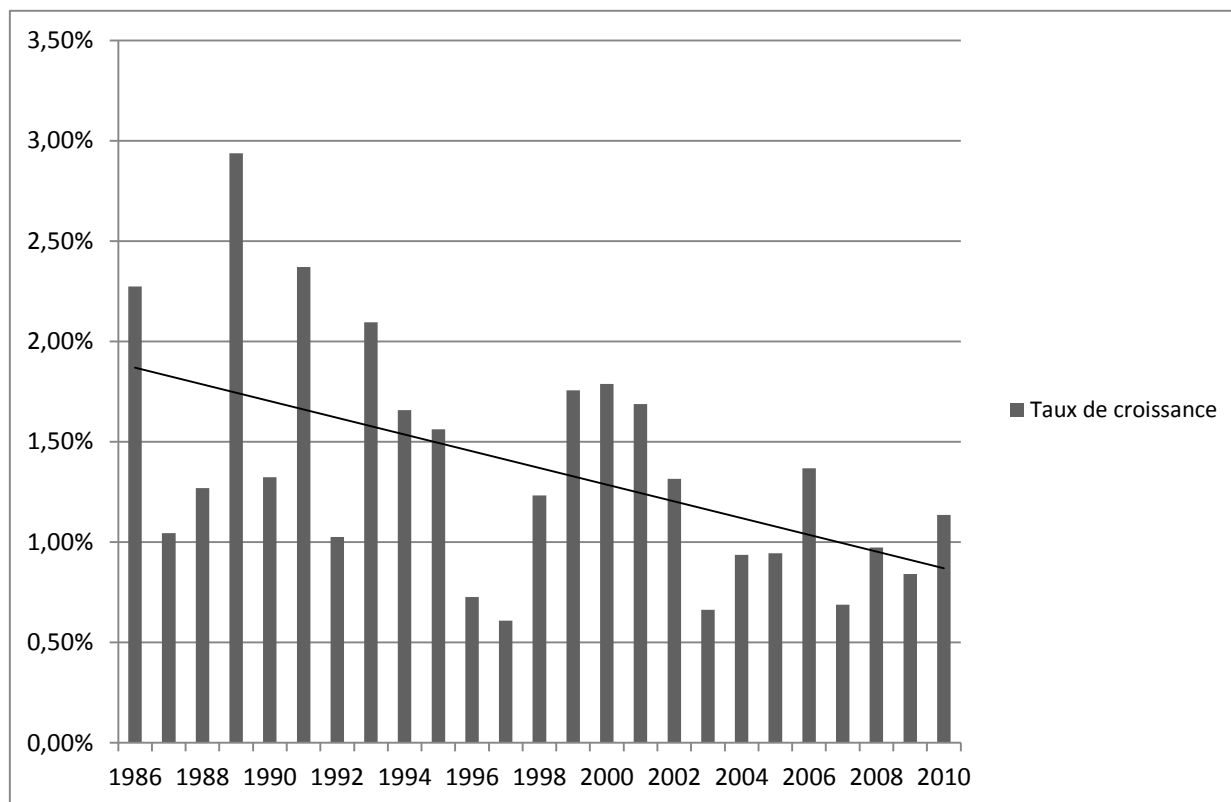
C'est pour le réajustement qu'il est prévu d'introduire un freinage de l'adaptation des pensions, par l'intermédiaire de l'introduction d'un « modérateur de réajustement ». Tant que ce modérateur de réajustement garde la valeur de 1, le réajustement des pensions a en principe le même effet que l'ajustement actuel. Lorsque la prime de répartition pure dépasse le taux de cotisation global (c'est-à-dire lorsque les dépenses courantes dépassent les recettes en cotisations), le modérateur de réajustement doit être fixé par voie légale à une valeur inférieure ou égale à 0,5. Ceci signifie que les pensions en cours ne vont bénéficier d'un réajustement d'au maximum 50% de la croissance du niveau réel des salaires. Lorsque la valeur du modérateur est fixée à 0, les pensions en cours ne bénéficient plus de réajustement.

Cependant en cas de relèvement du taux de cotisation global (qui peut intervenir tous les cinq ans conformément à l'article 238), le modérateur de réajustement « peut » de nouveau être refixé à la valeur de 1, lorsque le taux de cotisation global dépasse de nouveau la prime de répartition pure.

Ce mécanisme de freinage de l'adaptation des pensions appelle plusieurs remarques :

- Il existe un flou total concernant la refixation du modérateur de réajustement. Si la prime de répartition pure dépasse le taux de cotisation global, le modérateur doit être fixé à une valeur comprise entre 0 et 0,5. Si le taux de cotisation global dépasse de nouveau la prime de répartition pure, le modérateur peut de nouveau être fixé à une valeur comprise entre 0 et 1. En fin de compte, le Gouvernement pourrait fixer le modérateur à 0 dès que la prime de répartition pure dépasse les 24% et le maintenir ensuite à cette valeur.
- Le Gouvernement devra arbitrer entre deux positions complètement opposées. Lorsque la prime de répartition pure va dépasser le taux de cotisation global, le patronat va exiger la fixation du modérateur de réajustement à 0 (suppression du réajustement) et refuser toute hausse du taux de cotisation tant qu'il sera possible de puiser dans la réserve du régime. En revanche, les syndicats vont exiger un relèvement du taux de cotisation global au-delà de la prime de répartition pure et une refixation du modérateur de réajustement à 1.
- Lorsque la réserve de compensation aura disparue, la refixation du taux de cotisation conformément à l'article 238 (à savoir pour une période de couverture de 10 ans) conduira nécessairement à un taux de cotisation supérieur à la prime de répartition pure pour la première moitié de la période de couverture et à un taux de cotisation inférieur à la prime de répartition pure pour la deuxième partie de la période de couverture (dans l'hypothèse d'une croissance régulière de la prime de répartition pure à l'avenir). Ceci signifie qu'il faudra réintroduire le réajustement des pensions pour la première partie de la période de couverture et le supprimer pour la deuxième.
- Finalement l'impact de ce freinage de l'ajustement semble être nettement exagéré dans le projet de loi. En effet, ce projet de loi part de l'hypothèse d'une croissance de la productivité du travail de 1,5% par an sur toute la période de projection et donc d'une croissance du niveau réel des salaires de 1,5% par an. Cependant en analysant sur une longue période le taux de croissance du niveau réel des salaires tel que mesuré par les facteurs d'ajustement, on constate qu'au cours des dix dernières années la croissance du niveau réel des salaires n'a plus atteint ce niveau. D'ailleurs, on constate que la tendance à long terme est décroissante pour le taux de croissance du niveau réel des salaires, de sorte que l'on peut s'attendre à l'avenir à des taux très faibles voire négatifs.

Graphique 1 : Taux de croissance annuel du niveau réel des salaires



- Le projet de loi ne prend pas en considération la possibilité d'une réduction du niveau réel des salaires, possibilité qu'il faut envisager en cas de délocalisation d'entreprises avec des niveaux de rémunération élevés. Dans ce cas, le rôle du modérateur de réajustement est inversé. Si le niveau réel des salaires décroît, un modérateur fixé à 1 aurait pour effet de diminuer le niveau des pensions en cours alors qu'un modérateur fixé à 0 aurait pour effet de stabiliser les pensions en cours à leur niveau atteint.

Aussi la question se pose-t-elle si compte tenu, d'une part, du niveau élevé de la valeur de la promesse de pension et, d'autre part, de l'importance future réduite de l'ajustement en raison de la faible croissance du niveau réel des salaires, il n'est pas plus opportun de mettre le modérateur de réajustement immédiatement à la valeur 0. Le présent avis présentera une proposition de texte dans ce sens afin de simplifier les formules de calcul des pensions.

2.3 Le report de l'âge d'entrée en retraite

Le projet de loi n'entend pas modifier les âges limites pour l'obtention de la pension de vieillesse anticipée (57 et 60 ans) ou la pension de vieillesse (65 ans), ni modifier la durée de stage pour l'attribution de la pension de vieillesse anticipée. Le Grand-Duché de Luxembourg continue donc de ne pas suivre la tendance observée dans la plupart des pays européens, soit de reporter l'âge à la retraite, soit d'allonger la durée de stage, soit une combinaison de ces deux mesures. Comme la notion de « pension complète » n'existe pas dans la législation luxembourgeoise (sauf éventuellement pour la pension minimum avec 40 ans), il a toujours été possible de majorer la pension en prolongeant la carrière d'assurance.

Etant donné le niveau élevé du taux de remplacement, l'augmentation des majorations proportionnelles échelonnées de 0,01% à 0,025% ne constituera probablement qu'un faible incitatif pour prolonger la carrière d'assurance. D'ailleurs, on va analyser dans le chapitre 3 l'impact exact du report de l'âge de la retraite et de la majoration échelonnée sur l'équilibre financier du régime de pension.

La seule mesure concrète pouvant avoir pour effet de reporter l'âge de la retraite consiste dans la suppression des périodes d'études et de formation professionnelle pour les âges de 18 et de 19 ans au titre des périodes complémentaires (art. 172, point 2). Ainsi, toute lacune dans la carrière d'assurance entre 20 et 60 ans se traduira nécessairement par un report du début du droit à la pension de vieillesse anticipée à 60 ans. Ce report correspond à la durée de cette lacune puisque les périodes d'éducation comprises entre 18 et 19 ans ne seront plus disponibles pour combler une telle lacune.

2.4 Concours d'une pension de vieillesse anticipée ou d'une pension d'invalidité avec un revenu professionnel

Actuellement la législation autorise le concours d'une pension de vieillesse anticipée avec le revenu d'une activité non salariée inférieur à un tiers du salaire social minimum (art. 184, al. 6 en combinaison avec l'art. 180, al. 2) et avec le revenu d'une activité salariée inférieur à la moyenne des cinq revenus annuels les plus élevés de la carrière d'assurance (art. 184, al. 4). Lorsque le salaire dépasse le seuil d'un tiers du salaire social minimum, la pension est réduite de moitié (art. 184, al. 4). Dans la mesure où la somme de la demi-pension et du salaire dépasse le plafond de la moyenne des cinq revenus annuels cotisables les plus élevés de la carrière d'assurance, la demi-pension subit une

réduction à concurrence du dépassement (art. 184, al. 4 en combinaison avec les art. 226, al. 1 et 230, al. 1).

Dans le but d'améliorer la transition de la vie professionnelle vers la retraite, le projet de loi abandonne le double degré des dispositions de réduction et se limite à réduire la pension dans la mesure où le cumul de la pension de vieillesse anticipée avec un salaire, supérieur à un tiers du salaire social minimum, dépasse le plafond de la moyenne des cinq revenus annuels cotisables les plus élevés de la carrière d'assurance. Il s'agit d'un assouplissement des règles anti-cumul.

A l'heure actuelle, en cas de concours d'une pension d'invalidité avec un revenu professionnel, le montant du revenu ne peut dépasser un tiers du salaire social minimum lorsqu'il s'agit d'une activité non salariée (art. 187, al. 5 en combinaison avec l'art. 180, al. 2) et le plafond de la moyenne des cinq revenus annuels les plus élevés de la carrière d'assurance lorsqu'il s'agit d'une activité salariée (art. 193, al. 1). Lorsque la pension d'invalidité dépasse ensemble avec le salaire, supérieur à un tiers du salaire social minimum, le plafond de la moyenne des cinq revenus annuels cotisables les plus élevés de la carrière, la pension est réduite à concurrence du dépassement (art. 226, al. 1^{er}). Par ailleurs, le bénéficiaire d'une pension d'invalidité peut reprendre une activité professionnelle sans retrait de la pension d'invalidité dans la mesure où il continue à remplir les conditions médicales (art. 193, al. 1^{er}).

Cependant, le projet de loi restreint considérablement les possibilités de cumuler une pension d'invalidité avec une activité professionnelle. Il est prévu de limiter le niveau autorisé du revenu d'une activité, aussi bien salariée que non salariée, à un tiers du salaire social minimum. En cas de dépassement de ce seuil, la pension est directement retirée. Ce changement est motivé par l'arrêt de la Cour de cassation du 28 novembre 1996 dans l'affaire Thill c/AVI duquel il ressort que l'appréciation de l'invalidité ne se limite pas seulement à l'incapacité par rapport au dernier poste de travail mais par rapport au marché général de l'emploi. Il faut en déduire que les auteurs du projet de loi présument que l'état d'invalidité ne peut plus être maintenu lorsque le bénéficiaire de pension exerce une activité salariée qui lui procure un salaire qui dépasse un tiers du salaire social minimum. Il est difficilement concevable qu'un argument de nature pécuniaire peut infléchir un critère médical.

Par la modification proposée, il est mis un frein à toute tentative personnelle de reprise d'une activité professionnelle. Pour le plus, ce changement n'est pas de nature à favoriser les mesures de réhabilitation et de reconversion prévues aux articles 189 et 237 du CSS qui déjà aujourd'hui ne sont pratiquement plus proposées.

Reste à signaler que le projet de loi redéfinit le revenu professionnel à prendre en considération pour le concours avec une pension de vieillesse anticipée et une pension d'invalidité en se référant explicitement au revenu mensuel et non plus au revenu réparti sur une année civile. Cette nouvelle définition est de nature à poser des problèmes dans la pratique.

3. Analyse détaillée des articles

3.1 Réduction de la mise en compte des périodes de formation (Art. 172)

A partir du 1^{er} janvier 2013, le projet de loi supprime les périodes d'éducation et de formation professionnelle, non indemnisées au titre d'un apprentissage, se situant à partir de 18 ans et avant l'âge de 20 ans. Ces périodes figurent parmi les périodes complémentaires qui sont des périodes non couvertes de cotisation et qui servent uniquement pour l'accomplissement du stage de 40 ans prévue pour la pension de vieillesse anticipée à l'âge de 60 ans et pour le calcul de la pension minimum, des majorations forfaitaires et de l'allocation de fin d'année.

Le principal effet de cette suppression réside dans le fait que des assurés qui ont effectué des études et qui ont des lacunes dans leur carrière d'assurance entre 20 et 60 ans risquent de ne plus pouvoir partir en retraite à l'âge de 60 ans et doivent différer leur retraite pour la période correspondant à la durée de ces lacunes. Sur la base de la statistique d'attribution des pensions de vieillesse anticipée de 2008 à 2010, on peut estimer l'impact de cette mesure comme suit :

Tableau 3 : Attributions de pensions de vieillesse anticipées entre 60 et 65 ans dont le début de la retraite serait différé

		Nombre total	Cas différés		Durée moyenne du report (en mois)
			Nombre	En %	
Carrières luxembourgeoises					
Hommes					
	2008	365	36	9,9%	12,5
	2009	395	42	10,6%	9,8
	2010	397	32	8,1%	12,0
Femmes					
	2008	302	124	41,1%	17,4
	2009	336	167	49,7%	17,6
	2010	355	156	43,9%	17,2
Carrières mixtes					
Hommes					
	2008	888	60	6,8%	11,1
	2009	1023	65	6,4%	8,9
	2010	1101	56	5,1%	12,5
Femmes					
	2008	237	32	13,5%	16,4
	2009	282	36	12,8%	16,4
	2010	317	38	12,0%	15,5

Pour les bénéficiaires de pension disposant exclusivement d'une carrière luxembourgeoise, environ 10% des hommes et 45% des femmes verraient leur début du droit différé en moyenne respectivement de 11 mois et de 17 mois. Pour les bénéficiaires de pension disposant d'une carrière mixte (luxembourgeoise et étrangère) environ 6% des hommes et 13% des femmes verraient leur début du droit différé de l'ordre de 11 mois et de 16 mois.

En considérant le nombre total d'attributions de pensions de vieillesse (y compris le nombre de pensions de vieillesse anticipées avant 60 ans et le nombre de pensions de vieillesse à l'âge de 65 ans), l'impact global de cette mesure se traduit par un report de l'âge moyen de la retraite de l'ordre de 0,07 an. L'effet de cette mesure sur l'âge moyen de départ à la retraite est donc infime.

Au niveau administratif, cette modification a des répercussions importantes dans la mesure où depuis 1988, donc depuis pratiquement un quart de siècle, les périodes d'études ont été reconnues au profit des assurés. Cette reconnaissance a été faite non seulement au moment de l'échéance du risque, c.-à-d. au moment de l'attribution de la pension, mais aussi avant cette échéance et à la demande des intéressés. L'enregistrement préalable de ces périodes est même indispensable pour pouvoir apprécier le début du droit à la pension de vieillesse anticipée à partir de l'âge de 60 ans et la possibilité d'un départ à la retraite. Sur base du même fondement, des périodes d'études ont été enregistrées au profit des assurés qui ont opéré un achat rétroactif de périodes d'assurance. Actuellement, dans plus de 200 cas, l'achat rétroactif a été réalisé en combinaison avec des périodes d'études entre 18 et 20 ans, pour lesquels le droit à pension n'est pas encore ouvert, mais se trouve conditionné par la prise en compte de ces périodes d'études.

Dans le respect de sa mission d'information des assurés, la CNAP fait parvenir annuellement à chaque assuré un extrait de sa carrière d'assurance. Lorsque l'assuré a atteint l'âge de 55 ans, une estimation du montant de la pension est produite au vu des droits à pension acquis à ce moment. Parallèlement, la CNAP, dans le cadre de la coordination internationale des systèmes de sécurité sociale et avant l'ouverture du droit, est appelée à fournir sur demande des institutions de pension étrangères des informations sur les périodes d'assurance reconnues par le régime de pension luxembourgeois.

Dans tous ces cas, les périodes d'études ont été prises en compte à partir de 18 ans. Après la réforme, les périodes situées entre l'âge de 18 et 20 ans ne peuvent plus être reconnues. Par ce changement de législation toutes les informations, voire engagements, fournies par la CNAP dans des dossiers avec périodes d'études, ne sont plus valables. Ceci conduit à une insécurité juridique évidente. De plus, il est fort probable que certains assurés, au vu des informations fournies dans le passé, optent pour des choix professionnels dont les conséquences risquent d'être différentes par rapport au résultat escompté. Par exemple, le salarié convaincu d'avoir réalisé son stage de 40 années, compte tenu des périodes d'études certifiées par la CNAP, résilie son contrat de travail et fait valoir ses droits à pension. Compte tenu de la non-prise en compte des périodes d'études entre 18 et 20 ans, il s'avère que le total des périodes éligibles pour l'ouverture du droit n'est pas de 40 années mais seulement de 38 années et que le droit à pension n'est plus ouvert.

Un autre problème se pose en ce qui concerne la préretraite. Selon l'article L. 581-2 du Code du travail, le salarié âgé de cinquante-sept ans accomplis peut, au plus tôt trois ans avant le premier jour du mois qui suit celui au cours duquel il vient à remplir les conditions d'ouverture du droit à une pension de vieillesse anticipée, demander la résiliation du contrat de travail et le versement de l'indemnité de préretraite. Parmi les 1.377 bénéficiaires d'une indemnité de préretraite (situation au 31.12.2010) figurent un certain nombre de personnes pour lesquelles la CNAP a attesté une date d'ouverture du droit à une pension de vieillesse anticipée sur base d'une période de 37 années réalisée au moment de l'établissement du certificat, dont des périodes d'études entre 18 et 20 ans. Ces personnes vont atteindre l'âge de 60 ans après la mise en vigueur de la réforme et devront constater que le stage de 40 années (37 + 3 années de préretraite) ne sera plus réalisé du fait que les périodes d'études entre 18 et 20 ans ne pourront plus être prises en compte. Quel sera le sort de ces personnes ?

Finalement, ce changement risque de créer un climat de méfiance des assurés vis-à-vis du régime de pension.

3.2 Concours d'une pension de vieillesse anticipée avec une activité salariée (Art. 184)

- Alinéa 3

En vue de réorganiser les dispositions du concours d'une pension personnelle avec une activité salariée, le projet de loi modifie la définition de l'activité salariée qui n'est pas prise en considération. Alors que jusqu'à maintenant « une activité salariée insignifiante ou occasionnelle » était définie par une activité continue ou temporaire rapportant un revenu qui, réparti sur une année civile, ne dépasse par mois un tiers du salaire social minimum, la nouvelle « activité salariée insignifiante » est définie par rapport au seul revenu mensuel (inférieur à un tiers du salaire social minimum) et précise la prise en compte des revenus obtenus au Luxembourg ou à l'étranger.

La précision concernant les revenus obtenus à l'étranger est imposée par l'article 53 du règlement (CE) No 883/2004 du parlement européen et du conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale. En effet, cet article prévoit que des revenus acquis dans un autre Etat membre ne peuvent être considérés dans une disposition anti-cumul que si la législation nationale se réfère expressément aux revenus acquis à l'étranger.

La suppression des termes « réparti sur une année civile » a pour effet que chaque salaire mensuel qui dépasse un tiers du salaire social minimum n'est plus considéré comme insignifiant. Il en résulte que dès que le salaire dépasse pour un mois ce seuil, la disposition de non cumul prend immédiatement effet, à savoir, d'une part, le retrait de la pension d'invalidité tel que prévu à l'article

187, alinéa 5 et, d'autre part, l'application du plafond prévu à l'article 226 concernant le cumul d'une pension de vieillesse anticipée avec un salaire.

L'abandon du critère de revenu professionnel réparti sur une année civile, pour passer à un revenu mensuel est en contradiction avec l'article 230 qui règle le recalcul des dispositions de concours et qui prévoit la refixation du montant des revenus professionnels au 1^{er} avril de chaque année. En effet, en application de cette disposition, il y a lieu de prendre en considération le revenu de l'année civile précédente et de déterminer sur cette base le salaire mensuel moyen.

Le nouveau critère de détermination du revenu se heurte à des difficultés dans la mise en pratique des dispositions proposées.

En ce qui concerne les revenus réalisés au Luxembourg, la collecte se fait mensuellement par le Centre commun de la sécurité sociale de façon ex post. Compte tenu de la déclaration des salaires et du calcul et de la perception des cotisations, les revenus sont enregistrés dans les deux mois à compter du mois en question. Comme les pensions sont payées de façon *praenumerando*, il faut constater qu'il existe en moyenne un retard de trois mois avant que le salaire mensuel n'est disponible. La CNAP dispose dans le meilleur des cas du montant des salaires de l'antépénultième mois précédant le mois du calcul de la pension. En tenant compte, d'une part, de ces inconvénients, et, d'autre part, de l'hypothèse de fluctuation des salaires, les services de la CNAP devront procéder régulièrement et de façon rétroactive à des recalculs des pensions de vieillesse anticipées.

En ce qui concerne les revenus réalisés à l'étranger, la collecte des données se fait seulement une fois par an. Ainsi le principe d'égalité de traitement entre les différents bénéficiaires de pension ne peut plus être garanti.

Afin d'éviter ce surplus de travail administratif sans utilité véritable, il est proposé de maintenir la notion de revenu « réparti sur une année civile »

Art. 184, al. 3 :

« Le bénéficiaire d'une pension de vieillesse anticipée peut exercer, même avant l'âge de soixante-cinq ans, une activité salariée insignifiante. Est considérée comme activité insignifiante, toute activité continue ou temporaire rapportant un revenu au Luxembourg ou à l'étranger qui, **réparti sur une année civile**, ne dépasse pas par mois un tiers du salaire social minimum. »

- Alinéa 4

En 1991, la possibilité d'un cumul d'un salaire avec une pension de vieillesse anticipée réduite de moitié, avait été introduite dans la législation sociale afin de faciliter le passage de la vie active à la retraite en ouvrant la possibilité d'une combinaison d'une activité à mi-temps avec une demi-

pension. Force est de constater que cette possibilité est restée totalement méconnue et que très peu de personnes n'y ont eu recours. Le présent projet de loi supprime la demi-pension de vieillesse anticipée, mais permet d'office le cumul d'une pension de vieillesse anticipée avec un salaire jusqu'à concurrence d'un plafond fixé à l'article 226. Ce plafond est égal à la moyenne des cinq revenus cotisables annuels les plus élevés de la carrière d'assurance sans qu'il puisse être inférieur au montant de référence augmenté de 50% (2.702 euros par mois).

Cette mesure permet à chaque assuré qui dispose d'un salaire inférieur à ce plafond, de demander la pension de vieillesse anticipée, si les conditions de stage sont remplies, pour compléter son revenu jusqu'à concurrence de ce plafond. En fait, cette modification n'apporte pas de changements fondamentaux par rapport à la situation actuelle où l'assuré pouvait compléter son revenu avec la demi-pension de vieillesse anticipée jusqu'à concurrence de ce plafond. A noter que le minimum du plafond est relevé du montant de référence augmenté de 20% (2.161 euros) au montant de référence augmenté de 50%.

- Alinéa 6

Il faut préciser que l'activité non salariée est effectuée au Luxembourg ou à l'étranger pour tenir compte de l'article 53 du règlement (CE) 883/2004.

3.3 Concours d'une pension d'invalidité avec une activité salariée (Art. 187 et 193)

Le projet de loi supprime la possibilité du concours d'une pension d'invalidité avec un salaire autre qu'insignifiant (c'est-à-dire dépassant un tiers du salaire social minimum). Cette condition joue dès l'octroi de la pension d'invalidité et également pour le retrait de la pension d'invalidité.

En outre, cette disposition s'applique également à l'indemnité d'attente prévue par l'article L. 551-5, paragraphe 2 du Code du travail qui rend explicitement applicable à cette indemnité d'attente l'article 187, alinéa 5 et, pour autant que de besoin, les autres dispositions du livre III du Code de la sécurité sociale. Alors qu'à l'heure actuelle, l'indemnité d'attente n'était retirée que sur décision de la cellule de reclassement externe et restait soumise à la disposition de non cumul prévue à l'article 226 (réduction de l'indemnité d'attente en cas de concours avec un salaire), un tel cumul ne sera dorénavant plus possible dès que le salaire dépasse le tiers du salaire social minimum mensuel.

Le projet de loi et son commentaire sont muets quant au devenir de quelques cent cas de pension d'invalidité et d'indemnités d'attente en cours cumulant un salaire dépassant un tiers du salaire

social minimum. En l'absence d'autres précisions, la CNAP devra procéder au retrait de ces pensions d'invalidité et d'indemnités d'attente à partir du 1^{er} janvier 2013.

Tableau 4 : Concours de pensions d'invalidité et d'indemnités d'attente avec une activité salariée

Pensions d'invalidité en cours cumulant un salaire luxembourgeois autre qu'insignifiant : 51 cas		
	Montant moyen des salaires	1.605,72 €
	Montant moyen des pensions	1.557,20 €
Pensions d'invalidité en cours cumulant un salaire étranger autre qu'insignifiant : au moins 28 cas		
	Montant moyen des salaires	1.269,53 €
	Montant moyen des pensions	303,39 €
Indemnités d'attente en cours cumulant un salaire luxembourgeois autre qu'insignifiant : 21 cas		
	Montant moyen des salaires	1.653,14 €
	Montant moyen des indemnités	1.015,97 €
Indemnités d'attente en cours cumulant un salaire étranger autre qu'insignifiant : 1 cas		
	Montant du salaire	1.821 €
	Montant de l'indemnité	294,91 €

Donc, il ressort que sur les 19.892 bénéficiaires d'une pension d'invalidité n'ayant pas encore atteint l'âge de 65 ans, 252 exercent une activité salariée ce qui conduit dans 79 cas à une réduction de la pension. Des 2.849 bénéficiaires d'une indemnité d'attente, 42 exercent une activité salariée ce qui conduit dans au moins 22 cas à une réduction.

Une application stricte de la nouvelle disposition proposée conduit directement au retrait de la pension d'invalidité à partir du moment où le bénéficiaire reprend une activité salariée, même de façon occasionnelle ou à temps partiel, qui lui procure un salaire dépassant le tiers du salaire social minimum. Ceci risque d'entraîner une cascade de retraits et de réallocations de la pension d'invalidité avec chaque fois un recalcul si la période d'activité dépasse six mois (art. 194 CSS). Compte tenu des retards dans le recensement des salaires (cf. point 3.2 sus développé), les concernés risquent, en cas d'abandon de l'activité, d'être sans ressources pendant plusieurs mois.

De plus, la proposition de modification de l'article 187, alinéa 5 est en contradiction avec les dispositions de l'article 226, alinéa 1 et de l'article 230, alinéa 1 qui règlent, entre autres, le concours d'une pension d'invalidité avec un salaire prévoyant une réduction de la pension dans la mesure où

le salaire dépasse ensemble avec la pension un plafond fixé à la moyenne des cinq revenus annuels cotisables les plus élevés de la carrière d'assurance.

Au vu des statistiques, on ne peut pas tirer la conclusion que la pratique actuelle conduit à des situations abusives ou à une surprotection des bénéficiaires d'une pension d'invalidité. Dans tous les cas, avant de pouvoir bénéficier d'une pension d'invalidité, il faut que l'assuré ait cessé son activité professionnelle. Avec l'octroi de la pension d'invalidité, le contrat de travail cesse de plein droit (art. L. 124-5 du Code du Travail) et l'assuré sera désaffilié en matière d'assurance pension. En cas de reprise d'une activité professionnelle, un nouveau contrat de travail sera conclu, suivi d'une nouvelle affiliation à l'assurance pension. A ce moment, la CNAP, en application de l'article 193, alinéa 1, a la possibilité de contrôler si la condition médicale imposée par l'article 187 est toujours remplie. Il découle de la jurisprudence, postérieure à l'arrêt de la Cour de cassation du 28 novembre 1996 dans l'affaire Thill c/AVI, que les juridictions sociales considèrent qu'il est tout à fait concevable qu'un bénéficiaire d'une pension d'invalidité puisse reprendre une activité professionnelle et cumuler le salaire avec la pension, même s'il a été déclaré incapable d'exercer la profession qu'il a exercée en dernier lieu ou une autre occupation correspondant à ses forces et aptitudes, à moins qu'une amélioration de sa situation médicale ait été constatée (C.S.A.S. du 15.7.1998 affaire HEUSBOURG André c/ CPEP).

Ainsi, lorsqu'un assuré s'est vu attribuer une pension d'invalidité, il faut en déduire nécessairement qu'il remplissait aux yeux de l'organisme compétent les conditions de l'article 187 du Code des assurances sociales en ce qu'il était incapable d'exercer la profession qu'il a exercée en dernier lieu ou une autre occupation correspondant à ses forces et aptitudes. [...] la seule reprise d'une activité salariée ne suffit pas pour justifier le retrait de cette prestation. Ce retrait ne peut partant intervenir que sur base d'une appréciation médicale de l'état de santé du bénéficiaire, en ce qu'il faut constater une amélioration de sa situation médicale par rapport à l'époque de l'octroi de la pension d'invalidité, impliquant le constat que les conditions médicales mises à l'application de l'article 187 du Code des assurances sociales ne sont plus remplies.

Dans le présent contexte, il ne faut pas négliger le bénéfice thérapeutique et psychologique que la reprise d'une activité professionnelle peut avoir sur l'état de santé et sur le mental du bénéficiaire de la pension d'invalidité.

Afin de tenir compte de toutes ces considérations, il est proposé de maintenir l'article 187, alinéa 5 et l'article 193 alinéa 1 dans leur état actuel et **de supprimer en conséquence les points 6° et 8° de l'article I du projet de loi**. La formulation de ces alinéas resterait donc la suivante :

Art. 187, al. 5 : « L'octroi de la pension d'invalidité est subordonné à la condition que l'intéressé renonce au Luxembourg ou à l'étranger à toute activité non salariée soumise à l'assurance. »

Art. 193, al. 1 : « La pension d'invalidité est retirée si le bénéficiaire ne remplit plus les conditions prévues à l'article 187, ou s'il bénéficie de rémunérations provenant d'une activité salariée exercée au Luxembourg ou à l'étranger qui dépassent le plafond prévu à l'article 226, alinéa 1 ».

3.4 Interaction entre indemnité d'attente et pension d'invalidité ou de vieillesse (Art. 192)

La nature de l'indemnité d'attente prévue à l'article L. 551-5, paragraphe 2 du Code du travail est, du point de vue international, une indemnisation au titre du chômage, bien que le montant de cette indemnité soit calculée à l'instar d'une pension d'invalidité et que le montant de cette indemnité soit à charge de la CNAP. En tout cas, l'indemnité d'attente n'est pas une pension d'invalidité, puisque le critère de l'invalidité prévu à l'article 187 du CSS n'est pas rempli. Aussi, en présence d'une carrière mixte le calcul de l'indemnité d'attente ne tombe pas sous les dispositions des chapitres 4 (prestations d'invalidité) et chapitre 5 (pensions de vieillesse et de survivants) du titre III du règlement (CE) 883/2004, à savoir le calcul du montant autonome et le calcul du montant théorique proratisé.

Il en résulte qu'en cas de retrait d'une indemnité d'attente et de l'attribution postérieure d'une pension d'invalidité, de vieillesse anticipée ou de vieillesse, cette attribution de la pension doit être considérée comme un nouveau cas d'assurance, puisqu'à ce moment entrent en vigueur les dispositions de la coordination internationale. Le fait de considérer l'attribution de la pension comme un nouveau cas d'assurance, entraîne la fixation d'un nouveau facteur de revalorisation (avant dernière année précédant le début du droit à pension), d'un nouveau taux de majoration pour les majorations proportionnelles et d'un nouveau taux des majorations forfaitaires. Il s'ensuit que le montant de la pension sera nécessairement différent de celui de l'indemnité d'attente, même si l'indemnité d'attente est retirée juste avant l'attribution de la pension. En principe, la valeur des majorations proportionnelles diminuera, celle des majorations forfaitaires augmentera et les modérateurs d'ajustement éventuels compris dans l'indemnité d'attente seront supprimés puisque le facteur de revalorisation ne tient pas compte du modérateur d'ajustement.

Il en résulte qu'on ne peut plus rendre applicable l'article 192 du CSS (reconduction de la pension d'invalidité en pension de vieillesse) à l'indemnité d'attente et qu'il faut le supprimer dans l'énumération figurant à l'article L. 551-5, paragraphe 2.

3.5 La formule de calcul des pensions (Art. 214 et 216)

3.5.1 Les majorations proportionnelles et les majorations forfaitaires

Les articles 214 et 216 définissent la nouvelle formule de calcul de la pension. A l'origine de la réforme, il avait été envisagé de maintenir le taux de majoration de 1,85% pour les revenus cotisables antérieurs à la réforme et d'introduire le taux de majoration de 1,6% pour les revenus cotisables postérieurs à la réforme. De même, le taux des majorations forfaitaires de 23,5% aurait été maintenu pour les périodes antérieures à la réforme et le taux de 26% aurait été appliqué aux périodes postérieures à la réforme. Ce mécanisme aurait constitué une solution qui respecte l'égalité de traitement de tous les assurés dans la mesure où une période accomplie la même année aurait bénéficié de la même valorisation.

Cependant en appliquant le taux de majoration de 1,6% également aux majorations proportionnelles spéciales d'une pension d'invalidité ou de survie, qui se situent intégralement après la mise en vigueur de la réforme, on aurait obtenu une réduction de la pension d'invalidité ou de survie attribuée à un âge relativement jeune beaucoup plus forte que tel n'est le cas pour les pensions de vieillesse. Pour éviter cet effet indésirable, le taux de majoration et le taux des majorations forfaitaires ont été interpolés sur une durée de 40 ans entre les valeurs de 1,85% (2013) et 1,6% (2052) et les valeurs de 23,5% (2013) et 26% (2052). C'est donc en fonction de l'année du début du droit à la pension qu'il faut rechercher dans le tableau la valeur du taux de majoration et la valeur du taux des majorations forfaitaires qui ne seront plus uniformes pour tous les assurés. Ce n'est qu'à partir de 2052 que toutes les nouvelles pensions seront calculées avec les taux respectifs de 1,6% et 26%.

Par rapport au projet initial, ce mode de calcul est plus favorable pour tous les assurés qui ont une carrière d'assurance où le niveau des revenus cotisables est ascendant avec l'âge. Il pourrait néanmoins devenir sujet à contestation dans la mesure où une même période n'est plus valorisée de la même manière selon que la pension est attribuée plus tôt ou plus tard, ce qui pourrait contrevenir au principe de l'égalité de traitement.

Ce mode de calcul crée d'ailleurs une difficulté considérable au niveau de la communication avec les assurés. En effet, lorsqu'un assuré demande le montant prévisible de sa pension, la CNAP ne peut communiquer que sur la base des revenus cotisables enregistrés à ce moment dans la carrière d'assurance. Or, le montant des majorations proportionnelles communiqué sera décroissant avec le report de l'âge à la retraite, puisque les taux de majoration sont décroissants avec l'année d'attribution de la pension. Plus l'âge de la retraite sera retardé, plus le montant de la pension sera faible, puisque la CNAP ne peut pas renseigner sur des revenus potentiels mis en compte dans la carrière d'assurance entre la demande et l'âge de retraite. Cette communication aura donc exactement l'effet inverse de l'objectif de la réforme, à savoir reporter l'âge de la retraite en vue de majorer le montant de la pension. Si la CNAP devait mettre en compte une projection des revenus

professionnels sur la base des revenus passés, elle s'exposerait au reproche de la désinformation lorsque les revenus cotisables effectifs n'atteindraient pas le niveau projeté.

3.5.2 Les majorations échelonnées

Le Rentendesck de 2002 avait introduit les majorations échelonnées qui consistent à augmenter le taux de majoration de 1,85% de 0,01% pour chaque année où la somme de l'âge et de la durée de la carrière d'assurance dépasse la valeur de 93, sous la double condition que l'âge dépasse 55 ans et la carrière dépasse 38 ans, sans pour autant dépasser 2,05%. Cette mesure avait évidemment pour objectif d'inciter les assurés à prolonger leur vie active et à majorer la pension en conséquence. Le présent projet de loi entend maintenir ces majorations échelonnées pour l'avenir sans qu'un bilan de l'efficacité de cette mesure n'ait été réalisé. En outre, il entend changer les modalités d'application sous quatre aspects :

- la double condition que l'âge dépasse 55 ans et la carrière dépasse 38 ans est supprimée,
- la valeur seuil de 93 est augmentée progressivement pour atteindre 100 en 2052,
- l'augmentation du taux passe progressivement de 0,01% à 0,025%,
- les périodes d'achat (art. 174) ne sont plus prises en considération pour la durée de la carrière d'assurance.

3.5.2.1 L'efficacité de la mesure

L'introduction des majorations échelonnées en 2002 était déjà contestable, puisqu'elle garantissait à l'assuré qui prenait sa pension de vieillesse anticipée le plus tôt possible, à savoir à l'âge de 57 ans avec 40 ans d'assurance obligatoire, un taux de majoration de 1,89% supérieur à 1,85% ($57 + 40 = 97$ supérieur de 4 à 93). Alors que l'équité aurait exigé une réduction de la pension en cas de retraite anticipée, le système introduit a réalisé exactement le contraire.

En analysant les statistiques concernant l'attribution des pensions de vieillesse et de vieillesse anticipée au cours des exercices 2008 à 2010, séparément pour les assurés avec une carrière luxembourgeoise et les assurés avec une carrière mixte (luxembourgeoise et étrangère), on constate les faits suivants :

Pour les carrières luxembourgeoises, 70% des hommes et des femmes partent en retraite dès que les conditions de stage et d'âge sont réalisées. Seulement 30% des cas retardent leur entrée en retraite

et ce report de l'âge à la retraite est de l'ordre de 10 mois avant 60 ans et de l'ordre de 16 mois après 60 ans.

Pour les carrières mixtes, il faut remplir tant les conditions luxembourgeoises que les conditions étrangères pour l'obtention de la pension complète. Voilà pourquoi la proportion des assurés qui prennent leur retraite dès que les conditions luxembourgeoises sont remplies est plus faible et se situe aux alentours de 50%. Les autres, soit sont forcés de retarder, soit retardent volontairement leur départ à la retraite. Le report moyen est de l'ordre de 15 mois avant 60 ans et de l'ordre de 20 mois après 60 ans.

On peut conclure de cette analyse que l'introduction des majorations échelonnées n'a eu qu'un effet extrêmement limité sur le report de l'âge à la retraite puisque 70 % des assurés avec carrière luxembourgeoise ne se sont pas laissés influencer du tout. Pour les 30% restant, il n'est pas possible d'attribuer le report de la pension exclusivement à ces majorations échelonnées. Il est probable que beaucoup de ces personnes ont reporté leur départ à la retraite pour d'autres raisons, de sorte que l'introduction des majorations échelonnées a produit un coût supplémentaire dû à l'effet d'aubaine, sans influencer effectivement l'âge moyen de la retraite.

Tableau 5 : Attributions de pensions de vieillesse anticipée

	Nombre total	Dès accomplissement conditions d'octroi		Différées		Durée moyenne du report (en mois)
Carrières luxembourgeoises		Nombre	en %	Nombre	en %	
Âge < 60 ans						
Hommes						
2008	573	399	69,6%	174	30,4%	11,7
2009	594	415	69,9%	179	30,1%	11,8
2010	682	490	71,8%	192	28,2%	11,7
Femmes						
2008	145	96	66,2%	49	33,8%	9,1
2009	199	139	69,8%	60	30,2%	9,5
2010	207	138	66,7%	69	33,3%	10,0
Âge ≥ 60 et < 65 ans						
Hommes						
2008	365	250	68,5%	115	31,5%	16,5
2009	395	231	58,5%	164	41,5%	15,9
2010	397	259	65,2%	138	34,8%	18,4
Femmes						
2008	302	224	74,2%	78	25,8%	16,3
2009	336	253	75,3%	83	24,7%	15,0
2010	355	260	73,2%	95	26,8%	14,5
Carrières mixtes		Nombre	en %	Nombre	en %	
Âge < 60 ans						
Hommes						
2008	622	257	41,3%	365	58,7%	14,6
2009	535	236	44,1%	299	55,9%	15,2
2010	549	224	40,8%	325	59,2%	15,2
Femmes						
2008	74	56	75,7%	18	24,3%	22,1
2009	86	54	62,8%	32	37,2%	12,2
2010	98	46	46,9%	52	53,1%	13,2
Âge ≥ 60 et < 65 ans						
Hommes						
2008	888	487	54,8%	401	45,2%	21,1
2009	1023	543	53,1%	480	46,9%	20,1
2010	1098	555	50,5%	543	49,5%	20,1
Femmes						
2008	237	137	57,8%	100	42,2%	18,8
2009	282	183	64,9%	99	35,1%	18,2
2010	312	196	62,8%	116	37,2%	20,6

3.5.2.2 La suppression de la double condition d'âge et de durée

Cette augmentation du coût est maintenant amplifiée par la suppression de la double condition d'âge et de durée d'assurance, puisqu'elle va ouvrir le champ d'application des majorations échelonnées à tous les assurés qui atteignent le seuil (compris entre 93 et 100) sans pour autant justifier d'une carrière de 38 ans.

A titre d'exemple, en 2013 tous les assurés justifiant à l'âge de 65 ans de 29 ans d'assurance et plus vont bénéficier des majorations échelonnées, alors que celles-ci n'étaient applicables actuellement qu'aux assurés ayant une carrière d'au moins 38 années. Pour un assuré âgé de 60 ans, il bénéficiera d'un incrément à partir d'une carrière de 34 ans et plus.

Cet incrément disparaîtra progressivement pour les pensions attribuées à l'avenir en raison du relèvement du seuil de 93 à 100. Cependant, même en 2052, un assuré âgé de 65 ans pourra bénéficier d'un incrément avec 36 ans et plus.

Ainsi, un assuré qui va prendre sa retraite à l'âge normal de retraite de 65 ans en 2013 après une carrière d'assurance de 37 années, va bénéficier d'un taux de majoration de 1,94% ($= 1,85\% + (65+37-93)*0,01\%$) alors que selon la législation actuelle il ne bénéficiait que d'un taux de majoration de 1,85%. Même en 2052, un assuré avec une telle carrière va encore être favorisé puisqu'il bénéficiera d'un taux de majoration de 1,65% ($= 1,6\% + (65+37-100)*0,025\%$) au lieu du taux de 1,6%.

Le projet de loi ne fait état d'aucune justification de cette extension du champ d'application des majorations échelonnées, alors même que les assurés qui en bénéficient n'ont même pas accompli la période invoquée de 40 ans. Aussi cette extension des majorations échelonnées n'aura pas d'effet sur l'âge moyen de départ à la retraite et ne constituera qu'une augmentation du coût sans finalité aucune.

3.5.2.3 La justification de la majoration du taux de 0,025%

Lors de l'introduction des majorations échelonnées en 2002, aucune analyse n'avait été faite concernant l'équivalence actuarielle du coût des pensions en fonction de l'âge à la retraite. De même, le présent projet entend modifier progressivement le seuil pour l'attribution des majorations échelonnées et augmenter le pourcentage de 0,01% à 0,025% sans pour autant analyser l'équivalence actuarielle des droits à pension créés.

Pour analyser cette équivalence actuarielle, il y a lieu de comparer la prime de financement correspondant aux différents âges de la retraite. On entend par prime de financement le taux de

cotisation théorique nécessaire pour réaliser l'équivalence actuarielle entre les cotisations versées et les prestations reçues (y compris les prestations d'invalidité et de survie) pour une cohorte d'assurés de même année de naissance et soumis au même âge de la retraite. A remarquer que ce n'est pas le niveau absolu de la prime de financement qui est important dans cette analyse, mais l'écart relatif entre les différentes primes de financement. Plus la prime de financement d'une variante déterminée est élevée par rapport à une variante de base, d'autant le coût de cette variante est supérieur à celui de la variante de base.

Donc il y a lieu de comparer les primes de financement correspondant aux différents âges de la retraite en combinaison avec la formule de calcul de la pension qui devient dépendante de cet âge à la retraite.

Pour analyser cette formule, il y a lieu de retenir les cas types suivants :

Une cohorte d'assurés masculins et féminins ayant exactement 40 années d'assurance et partant à la retraite entre 60 et 65 ans.

On admet que la carrière d'assurance corresponde à un niveau de rémunération de 2 fois le salaire social minimum. Par ailleurs on admet un taux de rendement nominal de 4% et une adaptation indiciaire de 2,5% par an et un ajustement au niveau réel des salaires de 0,5% par an, de sorte que le taux d'actualisation effectif se situe à 1%. Comme ces calculs sont effectués à titre illustratif, on a utilisé les tables actuarielles Heubeck 2005⁵.

En calculant en premier lieu la prime de financement sans prise en compte des majorations échelonnées avec la formule de pension basée sur le taux des majorations proportionnelles de 1,85%, du taux des majorations forfaitaires de 23,5% et de l'allocation de fin d'année de 3,2%. Cette prime de financement s'établit à 38,8% pour les hommes et à 32,7% pour les femmes

Prime de financement en fonction du sexe et de l'âge au départ à la retraite

(carrière de 40 ans, sans prise en compte des majorations échelonnées)

Âge à la retraite	Pension de retraite	Prime		Facteur actuariel de réduction	
		hommes	femmes	hommes	femmes
65	$(0,267+40*2*0,0185)*SSM$	38,8%	32,7%	0,00%	0,00%
64	$(0,267+40*2*0,0185)*SSM$	39,7%	33,8%	3,43%,	4,19%,
63	$(0,267+40*2*0,0185)*SSM$	40,6%	34,9%	6,15%	7,95%
62	$(0,267+40*2*0,0185)*SSM$	41,5%	36,0%	9,25%	11,35%
61	$(0,267+40*2*0,0185)*SSM$	42,5%	37,2%	11,76%	14,43%
60	$(0,267+40*2*0,0185)*SSM$	43,5%	38,3%	14,07%	17,26%

⁵ Il faut rendre attentif au fait que l'inspection générale de la sécurité sociale n'a pas publié les données biométriques sur lesquelles elle base ses calculs actuariels.

L'anticipation d'une année de l'âge de la retraite fait augmenter la prime de financement de 38,8% à 39,7% pour les hommes et de 32,7% à 33,8% pour les femmes. Pour maintenir l'équité entre les différents assurés, il faudrait réduire la pension de vieillesse attribuée à l'âge de 64 ans et la pension de veuve correspondante par un facteur actuariel de réduction de 3,43% pour les hommes et de 4,19% pour les femmes.

De même, l'anticipation de l'âge de la retraite à 60 ans fait augmenter la prime de financement à respectivement 43,5% et 38,3%. Pour maintenir l'équité entre assurés, il faudrait réduire la pension de vieillesse attribuée à l'âge de 60 ans et la pension de veuve correspondante par un facteur actuariel de réduction de 14,07% pour les hommes et de 17,26% pour les femmes.

On peut en déduire que la réduction de l'âge de la retraite exige, pour le maintien de l'équité entre les assurés, la réduction du montant de la pension de l'ordre de 3,5% par année d'anticipation.

Avec les majorations échelonnées introduites par le Rentendesck en 2002, la situation se présente comme suit :

Prime de financement en fonction du sexe et de l'âge au départ à la retraite (carrière de 40 ans, avec prise en compte des majorations échelonnées 0,01)					
Âge à la retraite	Pension de retraite	Prime		Facteur actuariel de réduction	
		hommes	femmes	hommes	femmes
65	$(0,267+40*2*0,0197)*SSM$	40,1%	34,0%	0,00%	0,00%
64	$(0,267+40*2*0,0196)*SSM$	40,9%	35,1%	3,27%	3,88%
63	$(0,267+40*2*0,0195)*SSM$	41,8%	36,2%	6,15%	7,34%
62	$(0,267+40*2*0,0194)*SSM$	42,8%	37,3%	8,70%	10,45%
61	$(0,267+40*2*0,0193)*SSM$	43,7%	38,3%	10,99%	13,26%
60	$(0,267+40*2*0,0192)*SSM$	44,6%	39,4%	13,07%	15,81%

On constate que l'introduction des majorations échelonnées a augmenté la prime de financement de 38,8% à 40,1% pour les hommes et de 32,7% à 34,0% pour les femmes. Cette augmentation du coût n'a pas été négligeable puisqu'elle correspond à 3,3% pour les hommes et à 4,2% pour les femmes. Ce coût supplémentaire n'avait même pas été évalué lors du Rentendesck et on constate qu'il correspond pratiquement au double du coût de l'allocation de fin d'année (1,9%).

Avec le nouveau système prévu en 2052 , la situation se présente comme suit :

Prime de financement en fonction du sexe et de l'âge au départ à la retraite (carrière de 40 ans, avec prise en compte des majorations échelonnées 0,025)					
Âge à la retraite	Pension de retraite	Prime		Facteur actuariel de réduction	
		hommes	femmes	hommes	femmes
65	$(0,26+40*2*0,01725)*SSM$	35,6%	30,2%	0,00%	0,00%
64	$(0,26+40*2*0,01700)*SSM$	36,2%	31,0%	2,52%	3,12%
63	$(0,26+40*2*0,01675)*SSM$	36,8%	31,8%	4,67%	5,86%
62	$(0,26+40*2*0,01650)*SSM$	37,4%	32,5%	6,52%	8,27%
61	$(0,26+40*2*0,01625)*SSM$	37,9%	33,2%	8,12%	10,41%
60	$(0,26+40*2*0,01600)*SSM$	38,5%	33,8%	9,51%	12,31%

Du fait de la réduction du taux de majoration de 1,85% à 1,6%, la prime de financement est réduite pour tous les âges à la retraite. Ainsi à l'âge de 60 ans, la prime de financement passe de 44,6% à 38,5% pour les hommes (réduction relative de 13,7%) et de 39,4% à 33,8% pour les femmes (réduction relative de 14,2%). A l'âge de 65 ans, la prime passe de 40,1% à 35,6% pour les hommes (réduction relative de 11,2%) et de 34% à 30,2% pour les femmes (réduction relative de 11,2%). Le maintien des majorations échelonnées avec une valeur de 0,025% réduit donc fortement l'effet d'économie escompté par la modification de la formule de calcul de la pension sans pour autant réaliser une équité entre les assurés. En effet l'équité entre les assurés ne serait réalisée qu'en appliquant un facteur actuariel de réduction à la pension de vieillesse de l'ordre de 2,3% par année d'anticipation.

Le maintien des majorations échelonnées, outre le fait qu'il rend le calcul des pensions plus complexe, constitue un surcoût non négligeable pour le régime de pension, sans pour autant influencer sur le comportement des assurés en matière d'âge à la retraite.

La seule solution équitable vis-à-vis des assurés et neutre par rapport au coût du régime consiste à définir un taux de remplacement à l'âge légal de la retraite de 65 ans et d'appliquer des coefficients actuariels de réduction à la pension de vieillesse par année d'anticipation. Chaque assuré aurait le choix de son âge à la retraite sans pour autant être favorisé par rapport à ceux qui partent à l'âge légal et sans constituer un coût supplémentaire pour la collectivité.

3.5.2.4 Les périodes prises en considération pour les majorations échelonnées

Dans la législation actuelle, l'attribution des majorations échelonnées s'est faite en fonction des périodes d'assurance obligatoire (art. 171), d'assurance continuée (art. 173), d'assurance facultative (art. 173 bis) et d'achat (art. 174). Le présent projet de loi ne prend plus en compte les périodes d'achat au motif que l'objectif des majorations échelonnées consiste dans le maintien de l'assuré dans la vie professionnelle pour une durée plus longue. En effet, l'achat rétroactif ne permet pas de maintenir l'assuré dans la vie professionnelle, mais sert principalement pour lui permettre de compléter le stage d'assurance de 40 ans et donc de prendre plus tôt sa pension de vieillesse anticipée. Cependant le même raisonnement s'applique aux périodes d'assurance continuée et d'assurance facultative. Ces périodes, tout en maintenant l'assuré dans l'assurance, ne le maintiennent cependant pas dans la vie professionnelle et ces périodes sont accomplies également en vue de compléter le stage de 40 ans pour l'obtention de la pension de vieillesse anticipée. Dans un souci de cohérence, il y a lieu de supprimer également les périodes d'assurance continuée et d'assurance facultative du calcul des majorations échelonnées.

A cet effet, **il y a lieu de modifier la deuxième phrase de l'article 214, alinéa 1^{er} sous 1) de la façon suivante :**

« Si à la date du début du droit à la pension la somme du nombre d'années entières au titre de l'article 171 et de l'âge du bénéficiaire dépasse le seuil [...] »

Par ailleurs, il y a lieu de signaler que dans le tableau de l'article 214, **la colonne intitulée augmentation doit être également exprimée en %** puisque cette augmentation s'ajoute au taux de majoration exprimé en %. Par exemple pour l'année 2013 : $1,85\% + 0,01\% = 1,86\%$. Le texte actuel fournit le résultat : $1,85\% + 0,01 = 2,85\%$.

3.6 L'allocation de fin d'année (art. 219 bis)

La création d'une allocation de fin d'année par le Rentendesck en 2002 a eu pour effet de majorer la masse des dépenses pour pensions de l'ordre de 1,9% par an. Le présent projet entend supprimer cette allocation de fin d'année lorsque la prime de répartition pure dépassera le seuil de 24%, seuil qui constitue le taux de cotisation global actuel. Comme la prime de répartition pure se situe en 2011 aux alentours de 21%, il est prévisible que ce seuil puisse être dépassé à la fin de la présente décennie, à moins que le Luxembourg ne connaisse une nouvelle croissance économique soutenue.

Cependant le projet de loi ne supprime pas définitivement l'allocation de fin d'années, mais celle-ci peut être supprimée pour une année puis, au gré des fluctuations erratiques de la prime de répartition pure, renaître pour une année et ainsi de suite. **Au regard du taux de remplacement**

garanti par la législation actuelle, il faut cependant se demander s'il n'y a pas lieu d'abroger définitivement cette allocation de fin d'année.

3.7 L'ajustement des pensions (art. 220, 225, 225 bis et 230, al. 7)

Afin de permettre un freinage de l'ajustement des pensions en cours par rapport à l'évolution du niveau réel des salaires, le projet de loi introduit une distinction entre, d'une part, la revalorisation des revenus cotisables intervenant dans la détermination de la pension initiale et, d'autre part, l'adaptation des pensions en cours au niveau réel des salaires.

A cet effet, l'ancien coefficient d'ajustement, égal au rapport entre le niveau réel des salaires d'une année déterminée et celui de l'année de base est remplacé par son inverse et rebaptisé en facteur de revalorisation. Lors de l'attribution d'une pension, les revenus cotisables de la carrière d'assurance sont revalorisés jusqu'au niveau réel des salaires de l'avant-dernière année précédant le début du droit à pension. Il en résulte que cette revalorisation s'effectue avec un décalage systématique de 2 ans par rapport au niveau des salaires. En raison du fait que l'ajustement n'opérait dans le passé qu'en principe tous les deux ans, ce retard est réduit en moyenne d'une année, ce qui constitue une augmentation du coût du régime de pension par rapport à la situation actuelle. Le tableau suivant renseigne sur le décalage existant dans le passé.

Tableau 6 : Retard moyen de l'ajustement des pensions au niveau des salaires

Année	Date de l'ajustement	Ajustement des pensions au niveau des salaires de l'année	Retard moyen de l'ajustement en années	Année	Date de l'ajustement	Ajustement des pensions au niveau des salaires de l'année	Retard moyen de l'ajustement en années
1964	01.janv	1955	9	1989	01.janv	1986	3
1965		1955	10	1990		1986	4
1966		1955	11	1991	01.janv	1989	2
1967	01.janv	1960	7	1992		1989	3
1968		1960	8	1993	01.janv	1991	2
1969	01.août	1965	6,9	1994		1991	3
1970		1965	5	1995	01.janv	1993	2
1971		1965	6	1996		1993	3
1972	01.avr	1970	3,25	1997	01.janv	1995	2
1973		1970	3	1998		1995	3
1974		1970	4	1999	01.janv	1997	2
1975	01.janv	1972	3	2000		1997	3
1976	01.janv	1974	2	2001	01.janv	1999	2
1977		1974	3	2002		1999	3
1978		1974	4	2003	01.janv	2001	2
1979	01.avr	1977	2,75	2004		2001	3
1980		1977	3	2005	01.janv	2003	2
1981	01.avr	1979	2,5	2006		2003	3
1982		1979	3	2007	01.juil	2004	3,5
1983		1979	4	2008	01.juil	2005	3,5
1984		1979	5	2009	01.janv	2007	2
1985		1979	6	2010		2007	3
1986	01.janv	1984	2	2011	01.janv	2008	3
1987		1984	3	2012	01.janv	2009	3
1988		1984	4				

La réduction du retard de l'ajustement se traduit par une augmentation permanente du coût du régime de l'ordre de 1% pour l'hypothèse d'une croissance du niveau réel des salaires de 1% et de 0,5% pour l'hypothèse d'une croissance du niveau réel des salaires de 0,5%.

Ensuite, les pensions en cours 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 [...]. Il s'ensuit que pour le calcul d'une pension, il faut partir du montant déterminé au moment de l'attribution et multiplier celui-ci par un produit d'un nombre variable de facteurs dépendant du nombre d'années se situant entre l'année d'attribution de la pension et l'année en cours. Contrairement à la pratique actuelle, il n'existe plus un facteur d'ajustement unique mais un facteur de revalorisation dépendant de l'année d'attribution de la pension et un produit de facteurs de réajustement dont le nombre dépend du nombre d'années comprises entre l'attribution de la pension et la situation actuelle. Il en résulte que pour calculer une pension à un moment donné, il faut disposer d'une matrice de facteurs indiquant pour chaque année d'attribution et pour chaque année d'existence de la pension, la valeur de ce produit variable de facteurs de réajustement.

Le facteur de réajustement annuel est défini par « la somme de l'unité et du produit de la multiplication du taux de variation annuel du facteur de revalorisation entre l'avant-dernière année

et celle précédant celle-ci par le modérateur de réajustement applicable pour l'avant-dernière année ».

Pour comprendre ce texte indigeste, il faut formaliser les variables intervenant :

Soient : S_n : le niveau réel des salaires de l'année n

FV_n : le facteur de revalorisation de l'année n qui représente le rapport entre le niveau réel des salaires de l'année n et celui de l'année de base 1984 ($FV_n = S_n / S_{84}$)

s_n : le taux de croissance réel du niveau des salaires de l'année n ($s_n = S_n / S_{n-1} - 1$)

m_n : le modérateur de réajustement de l'année n (avec une valeur comprise entre 0 et 1)

FA_n : le facteur de réajustement de l'année n avec

$$FA_n = 1 + m_{n-2} * (FV_{n-2} / FV_{n-3} - 1) = 1 + m_{n-2} * s_{n-2}$$

En principe, le facteur de réajustement de l'année n devrait donc correspondre au taux de croissance du niveau réel des salaires de l'année n-2 multiplié par le modérateur de l'année n-2. Puisqu'en vertu de l'article 225 bis le facteur de réajustement ne s'applique au plus tôt qu'à partir de l'année postérieure au début du droit, on est donc dans la situation suivante pour une pension attribuée au cours de l'année n

Année	Facteur de revalorisation	Produit des facteurs de réajustement	correspond au niveau des salaires de l'année
n	FV_{n-2}	1	n-2
n+1	FV_{n-2}	$(1 + m_{n-1} * s_{n-1})$	n-1
n+2	FV_{n-2}	$(1 + m_{n-1} * s_{n-1}) * (1 + m_n * s_n)$	n
etc.			

Tant que le modérateur est fixé à 1, les pensions restent complètement ajustées au niveau réel des salaires avec un décalage fixe de 2 ans, décalage qui est inférieur au décalage moyen existant depuis l'introduction de l'ajustement en 1964. Si cependant le modérateur reste fixé à 0, les pensions restent ajustées au niveau des salaires de l'avant-dernière année précédant leur attribution.

Si l'on tient compte

- **de l'extrême complexité introduite par cette procédure qui est évidemment gérable par ordinateur, mais qui est pratiquement ingérable par les gestionnaires de dossier dans leur communication avec les assurés,**

- **de la tendance régressive du taux de croissance du niveau réel des salaires pour l'avenir et donc finalement du faible impact des ajustements futurs,**
- **du taux de remplacement extrêmement élevé atteint par la législation actuelle,**

il faut s'interroger si la solution ne réside pas dans le fait de bloquer le facteur d'ajustement au moment de l'attribution de la pension. A ce moment, on peut maintenir les coefficients d'ajustement actuels et le facteur d'ajustement actuel et il n'y a lieu de modifier que l'article 225 du CSS de la façon suivante, sans nécessité d'introduire les facteurs de revalorisation, les facteurs de réajustement et les modérateurs de réajustement :

« Art. 225. Les pensions sont ajustées au niveau de vie **de l'année du début du droit à la pension** sans préjudice de leur adaptation au coût de vie.

A cet effet, les pensions calculées au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1^{er} janvier 1948 et pour l'année de base prévue à l'article 220 sont multipliés par **le facteur d'ajustement prévu pour l'année du début du droit à la pension.**

~~La refixation de ce facteur d'ajustement se fait chaque fois par loi spéciale. Le nouveau facteur s'applique tant aux pensions échues qu'aux pensions à échoir.~~

~~Tous les deux ans, le Gouvernement examine s'il y a lieu de procéder ou non à la révision du facteur d'ajustement par la voie législative, compte tenu des ressources et de l'évolution du niveau moyen des salaires et traitements. A ce sujet il soumet à la Chambre des Députés un rapport accompagné, le cas échéant, d'un projet de loi.~~

La détermination du facteur d'ajustement s'effectue sur la base du niveau des salaires et traitements de l'avant-dernière année précédant celle ~~de la révision du facteur d'ajustement du~~ **début du droit à la pension** et du niveau des salaires et traitements de l'année de base prévue à l'article 220 ~~dédution faite chaque fois de la part assuré des cotisations pour l'assurance~~ **pension.**

Pour les pensions dont le début du droit se situe avant le 1^{er} janvier 2013, le facteur d'ajustement est fixé à 1,405. »

Cette modification rendrait sans objet les points 15° (art. 220) , 16° (art. 225) et 17° (art. 225 bis) du projet de loi , de même que les adaptations apportées à la législation de l'assurance accident et de la législation sur l'indemnité compensatoire.

La complexité introduite avec les facteurs de revalorisation et de réajustement atteint son comble, lorsqu'il s'agit d'appliquer des dispositions de non cumul entre deux pensions en vertu de l'article 229 (pension de survie du conjoint et pension personnelle). En effet, la pension personnelle qui dispose d'un facteur de revalorisation et des facteurs de réajustement propres, doit être divisée par

le facteur de revalorisation et les facteurs de réajustement propres à la pension de survie du conjoint pour les ramener au niveau de l'année de base (voir article 230, al. 7).

L'introduction du modérateur de réajustement, voire le fait de figer le facteur d'ajustement au niveau des salaires de l'année d'attribution de la pension, selon notre proposition, pose la question du traitement correct des dispositions de non cumul. En effet comme le calcul des pensions s'effectue au nombre indice 100 du coût de la vie et pour l'année de base 1984, tous les montants intervenants dans la disposition de non cumul doivent être exprimés au même niveau.

L'expression au nombre indice 100 du coût de la vie ne pose en principe pas de problème dans la mesure où la plupart des revenus professionnels sont effectivement soumis à l'indice du coût de la vie au Luxembourg. Pour les revenus étrangers et pour les revenus professionnels des indépendants, ces revenus sont réduits au nombre cent de l'indice du coût de la vie en les divisant respectivement par l'indice du mois d'avril ou par l'indice moyen correspondant à la période couverte par ces revenus.

L'expression du montant de la pension et des autres revenus au niveau de l'année de base pose par contre problème.

Lorsqu'un bénéficiaire de pension cumule une pension avec un revenu professionnel, et que sa pension est calculée au niveau de l'année de base conformément à l'article 220, al. 6, il faut diviser le revenu professionnel par le facteur de revalorisation le plus récent pour le ramener au niveau de l'année de base. En le divisant par le facteur de revalorisation de l'année d'attribution de la pension et par les facteurs de réajustement postérieurs (avec modérateur de réajustement inférieur à 1) on ne ramène pas le revenu professionnel au niveau de l'année de base mais à un niveau supérieur à celui-ci. Le revenu professionnel en cours avec la pension est donc à un niveau plus élevé que celui de la pension et la disposition de non cumul devient plus incisive.

Lorsqu'un bénéficiaire d'une pension de vieillesse anticipée continue de travailler (conformément au nouvel article 184) et qu'il bénéficie en même temps d'une pension de survie du conjoint, on aboutit à la situation absurde suivante : Pour l'application de l'article 226, il faut diviser le salaire par le facteur de revalorisation et les facteurs de réajustement correspondant à la pension de vieillesse anticipée, mais pour l'application de l'article 229, il faut diviser le même salaire par le facteur de revalorisation et les facteurs de réajustement correspondant à la pension de survie. Un même salaire est donc réduit de deux manières différentes au niveau de l'année de base avec deux résultats différents.

La seule conclusion rationnelle qu'on peut en tirer est qu'il faut diviser le salaire par le facteur de revalorisation le plus récent connu qui correspond en principe à l'avant-dernière année qui précède l'année en cours.

En cas de concours d'une pension de survie avec une pension personnelle relevant toutes les deux du régime général, il faut que les deux pensions interviennent dans cette disposition de non cumul avec leur valeur au nombre cent de l'indice du coût de la vie et pour l'année de base.

En conséquence **il faut modifier la deuxième phrase de l'alinéa 7 de l'article 230 dans la version du projet de loi de la façon suivante :**

« Le revenu en concours avec la pension est réduit au niveau de l'année de base en le divisant par le facteur de revalorisation de l'avant-dernière année précédant l'année en cause, à moins que ce revenu soit une pension calculée suivant les dispositions de ce livre. »

Si l'on retient la variante proposée dans le présent avis (maintien des coefficients d'ajustement et des facteurs d'ajustement), la deuxième phrase de l'alinéa 7 de l'article 230 doit être modifiée comme suit :

« Le revenu en concours avec la pension est réduit au niveau de l'année de base en le divisant par le facteur d'ajustement de l'avant-dernière année précédant l'année en cause, à moins que ce revenu soit une pension calculée suivant les dispositions de ce livre. »

3.8 La disposition de non cumul entre pension et salaire (art. 226 et 230)

Afin de promouvoir le cumul d'une pension de vieillesse anticipée avec un revenu professionnel salarié, surtout pour les faibles revenus professionnels, le minimum du plafond de non cumul est relevé de 1,2 fois à 1,5 fois le montant de référence, c'est-à-dire de 2.162 euros à 2.702 euros par mois.

On peut s'interroger sur la pertinence du maintien de la pension d'invalidité dans le champ d'application de l'article 226, puisque le projet de loi exclut le cumul d'une pension d'invalidité avec un salaire ou traitement en vertu de la nouvelle formulation des articles 187, al. 5 et 193, al.1.

En revanche, si l'on maintient les articles 187, al. 5 et 193, al. 1 dans leur teneur actuelle, telle que proposé par le présent avis, l'inclusion de la pension d'invalidité dans l'article 226 reste parfaitement justifiée.

Tout au plus faut-il adapter l'article 230, alinéa 2 pour fournir davantage de précision.

L'article 230, alinéa 2 prend la teneur suivante:

« Pour les activités salariées est pris en considération le revenu correspondant à l'année civile précédant le début de la pension ou le recalcul annuel prévu à l'alinéa précédent. Au cas où l'activité ne couvre pas l'année civile entière, le revenu annuel à porter en compte est déterminé sur base des revenus mensuels entiers de cette année et, à défaut, sur base du dernier revenu mensuel entier **en cours**. Pour l'application de l'article 226, il n'est pas tenu compte des revenus provenant d'une activité exercée avant l'échéance du risque invalidité **ou avant le début de la pension de vieillesse anticipée.** »

3.9 Le système de financement (art. 238)

Le système de financement est modifié dans le sens que la période de couverture servant à la détermination du taux de cotisation est étendue de 7 ans à 10 ans. Cette modification ne porte pas véritablement à conséquence, mais a seulement pour effet, d'une part, de fixer le taux de cotisation à un niveau plus élevé puisque la prime de répartition pure accuse une tendance croissante et, d'autre part, d'augmenter l'incertitude concernant le taux de cotisation. S'il devrait être possible de prévoir avec suffisamment de précision l'évolution future des dépenses (hors indexation et hors ajustement), tel n'est certainement pas le cas en ce qui concerne l'évolution future de la masse des revenus cotisables qui dépendra de l'évolution de la conjoncture économique, imprévisible par essence. L'extension de la période d'observation ne permet donc nullement « d'améliorer cet outil de régulation du système » mais, au contraire, augmente l'incertitude dans la détermination d'un taux de cotisation approprié.

L'augmentation de la fréquence de la révision du taux de cotisation à tous les cinq ans peut être qualifiée d'une bonne option, puisqu'elle permet justement de corriger plus rapidement une évolution divergente par rapport aux hypothèses admises.

Une question fondamentale dans la détermination du taux de cotisation réside dans l'objectif du niveau de la réserve à la fin de la période de couverture. Comme la réserve comporte actuellement un niveau de l'ordre de 3,7 fois les prestations annuelles et que le niveau minimal de la réserve est fixé à 1,5 fois le montant des prestations annuelles, il existe une latitude très grande pour déterminer le taux de cotisation en fonction de l'objectif de la réserve à la fin de la période de couverte. Au cours des premières périodes de couverture dans le passé, on avait gardé l'objectif que le niveau relatif de la réserve ne diminue pas au cours de la période. Cependant le texte de loi est muet quant à ce choix.

Le choix du niveau de la réserve à la fin de la période de couverture peut devenir un élément très politique en raison de l'agencement des textes proposés. En fixant l'objectif à 1,5 fois le montant des prestations annuelles, le taux de cotisation risquera d'être rapidement dépassé par la prime de

répartition pure, de sorte que le modérateur de réajustement deviendra effectif entraînant un ralentissement des dépenses. En revanche, en fixant l'objectif de la réserve à son niveau actuel, le taux de cotisation sera nettement plus élevé, de sorte qu'il sera plus tardivement dépassé par la prime de répartition pure. D'ailleurs, avec la révision tous les cinq ans, le taux de cotisation pourra être adapté tous les cinq ans, de sorte que la prime de répartition pure reste en permanence en-dessous du taux de cotisation, de sorte que le modérateur d'ajustement ne devienne jamais effectif.

La fixation du taux de cotisation sera donc soumise à la préférence politique du Gouvernement en fonction.

3.10 Le minimum cotisable (art. 241)

Le projet de loi introduit une nouveauté au niveau du minimum cotisable, dans la mesure où il introduit le seuil d'un tiers du salaire social minimum comme minimum cotisable pour l'assurance continuée et l'assurance facultative. Cette règle déroge au principe du minimum cotisable fixé au salaire social minimum mensuel tel que figurant à l'alinéa 2 de l'article 241. Il en résulte que le coût mensuel d'une assurance continuée ou facultative est réduite de 288 euros ($= 0,16 \times 1.801$) à 96 euros par mois. Cette mesure a principalement comme objectif de supprimer un obstacle à la continuation de la carrière d'assurance par les assurés féminins en cas d'interruption de la carrière pour raisons familiales, à savoir le coût trop élevé de celle-ci.

En vue d'analyser l'impact financier de cette mesure, il y a lieu de faire le point sur l'application du principe du minimum cotisable dans le régime de pension.

Depuis le 1^{er} janvier 1988, les périodes d'assurance sont comptabilisées en mois. Le minimum cotisable pour un mois est donc en vertu de l'article 241, al. 2 le salaire social minimum mensuel pour un travailleur non qualifié âgé de 18 ans au moins.

La fixation d'un minimum cotisable mensuel répond à l'objectif de garantir aux assurés un niveau minimum de prestations. Ainsi la réforme de 1987 avait fixé le montant de la pension minimum pour 40 années d'assurance à 86% du montant de référence ce qui correspondait à peu près à une pension calculée sur une carrière de 40 années au salaire social minimum ($0,016 \times 40 + 0,20 = 0,84$). Depuis lors le niveau de la pension minimum a été augmenté structurellement (relèvement de 86% à 90% en 1991), mais moins que l'augmentation de la formule de calcul des pensions ($0,0185 \times 40 + 0,235 = 0,975$, sans allocation de fin d'année). Le lien entre minimum cotisable et pension minimum n'est donc plus aussi strict qu'en 1987, mais il subsiste tout de même.

A chaque fois qu'il y a mise en compte d'un mois de cotisation sans que les cotisations soient perçues sur la base du minimum mensuel cotisable, il se produit pour le régime de pension un risque de

devoir assumer un complément pension minimum sans avoir reçu les cotisations correspondantes. Ce risque n'est pas automatique, puisqu'il ne devient effectif que si l'assiette cotisable moyenne calculée sur toute la carrière d'assurance reste inférieure au salaire social minimum mensuel.

Cependant, à l'heure actuelle, il existe déjà de multiples dérogations à ce principe du minimum cotisable mensuel fixé au salaire social minimum.

La première dérogation au principe du salaire social minimum mensuel est constituée par l'alinéa 4 de l'article 241 en ce qui concerne le travail à temps partiel. En effet, le minimum est réduit proportionnellement à la durée d'occupation effective par rapport à une occupation normale de 173 heures par mois, ce qui signifie de fait que le minimum cotisable est fixé au salaire social minimum horaire multiplié par le nombre d'heures travaillées. Il faut considérer cette disposition ensemble avec l'article 175 qui prévoit qu'un mois d'assurance est mis en compte s'il compte au moins 64 heures, ce qui correspond à 37% de la durée normale de 173 heures. Donc les salariés à temps partiel ont droit à un mois complet d'assurance avec une cotisation minimum correspondant à 37% du salaire social minimum.

La deuxième dérogation au principe du salaire social minimum mensuel est celle prévue à l'article 244 pour un assuré exerçant une activité non salariée autre qu'agricole et disposant de revenus professionnels inférieurs au salaire social minimum. Ceux-ci peuvent demander que leur assiette cotisable soit réduite à un tiers du salaire social minimum tout en conservant un mois complet d'assurance. En revanche pour les assurés non-salariés exerçant une activité agricole qui disposent de revenus professionnels inférieurs au salaire social minimum, c'est l'Etat qui intervient dans le paiement de la cotisation pour parfaire le minimum cotisable mensuel en plus de la prise en charge d'un quart de la cotisation calculée sur le salaire social minimum.

La troisième dérogation est celle des baby years (art. 171, 7) et des périodes complémentaires au sens de l'article 172 (principalement les périodes d'études entre 18 et 27 ans, les périodes d'éducation d'enfants au-dessous de 6 ans, les périodes de soins entre 1990 et l'introduction de l'assurance dépendance). Ces périodes sont soit valorisées au niveau d'un revenu fictif, soit mises en compte pour la pension minimum sans contrepartie de cotisation aucune. A remarquer que les périodes d'études n'ont guère d'impact sur la pension minimum lorsque l'assuré dispose ensuite d'une carrière d'assurance normale. Cependant, pour les assurés féminins avec de faibles rémunérations et présentant des lacunes dans leur carrière d'assurance, ces périodes complémentaires ont un impact important sur la pension minimum.

Il résulte de ces dérogations que le principe du salaire social minimum mensuel comme minimum cotisable mensuel est déjà largement battu en brèche.

Cependant l'introduction d'un minimum cotisable mensuel fixé au tiers du salaire social minimum à l'assurance continuée et à l'assurance facultative va constituer un coût supplémentaire pour le régime de pension.

Pour illustrer le coût supplémentaire sur un exemple individuel, on peut mettre en parallèle la prime de financement pour quatre assurés féminins ayant une carrière d'assurance de 40 ans (20 à 60 ans, taux d'intérêt technique 1%) dont

	Prime	Augmentation relative
- 40 ans de cotisation au SSM	44,28%	
- 30 ans de cotisation au SSM et 10 ans à un 1/3 du SSM	47,39%	7,0%
- 20 ans de cotisation au SSM et 20 ans à un 1/3 du SSM	58,10%	31,2%
- 10 ans de cotisation au SSM et 30 ans à un 1/3 du SSM	75,93%	71,5%

L'augmentation relative de la prime de financement par rapport au cas de base exprime le coût supplémentaire pour le régime de pension. Ce coût supplémentaire peut devenir énorme lorsque la durée de cotisation sur le tiers du salaire social minimum porte sur des périodes étendues.

L'impact financier de cette mesure dépendra directement de son succès. Actuellement, le nombre de personnes ayant contracté une assurance continuée ou une assurance facultative pour toute l'année s'élève à environ 2.000 personnes auxquelles s'ajoutent 200 personnes qui n'ont contracté cette assurance que pour 4 mois au cours d'une année.

A remarquer que les femmes qui élèvent un enfant de moins de 6 ans vont probablement renoncer à contracter cette assurance facultative puisqu'elles vont bénéficier des périodes complémentaires au titre de l'article 172, point 4) qui ont le même effet pour la pension minimum et pour le stage de 40 ans à l'âge de 60 ans.

Cependant il faut signaler un risque potentiel en ce qui concerne les travailleurs migrants.

Ainsi des travailleurs non-résidents peuvent invoquer l'assurance continuée au Luxembourg s'ils remplissent le stage d'une année d'assurance obligatoire (à l'étranger ou au Luxembourg) pendant les 3 années précédant la perte de l'assurance obligatoire sous la seule condition d'avoir été soumis, à un moment quelconque, à la législation du Luxembourg sur la base de l'exercice d'une activité salariée ou non salariée (art 14, paragraphe 4 du règlement (CE) 883/2004). Cette assurance continuée au Luxembourg serait même possible lorsqu'il est de nouveau soumis à l'assurance obligatoire d'un autre Etat membre (art 14, paragraphe 3).

Contrairement à l'assurance continuée, l'assurance facultative prévoit la condition de résidence au Luxembourg. Cependant en vertu de l'article 14 paragraphe 4 du règlement (CE) 883/2004, cette condition de résidence n'est pas opposable lorsque l'assuré était soumis au moins une fois à la législation luxembourgeoise lorsqu'il s'agit d'un ressortissant de l'UE.

Compte tenu du nombre de travailleurs ayant été soumis au moins une fois à la législation du Luxembourg (entre 1990 et 2009 plus de 700.000), il existe un énorme réservoir de personnes qui pourraient invoquer l'assurance continuée ou l'assurance facultative au Luxembourg. Si cela n'a pas été le cas jusqu'à maintenant, c'est certainement pour la raison que cette possibilité est largement inconnue et que l'effet dissuasif d'une cotisation mensuelle de 288 euros est encore plus prononcé pour des non-résidents que pour des résidents au Luxembourg. Il n'empêche que d'acquérir des périodes supplémentaires dans la carrière d'assurance luxembourgeoise au prix mensuel de 96 euros et donnant lieu à des prestations au taux de la pension minimum, pourrait devenir très intéressant pour des non-résidents, notamment en considération du fait que le niveau des prestations est largement inférieur à l'étranger.

Pour restreindre le champ d'application des personnes pouvant recourir à cette possibilité, il est proposé d'introduire une condition supplémentaire pour l'admission à l'assurance continuée et facultative : l'absence d'une soumission à l'assurance obligatoire dans un régime de pension étranger visé par un instrument bi- ou multilatéral de sécurité sociale.

Le paragraphe 3 de l'article 14 du règlement (CE) n°883/2004, sus évoqué, prévoit en principe la possibilité d'un cumul d'une assurance obligatoire et volontaire dans deux États membres différents à condition que la législation de l'État membre, dans lequel l'assurance volontaire est demandée, autorise un tel cumul.

3. Toutefois, en matière de prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivant, l'intéressé peut être admis à l'assurance volontaire ou facultative continuée d'un État membre, même s'il est obligatoirement soumis à la législation d'un autre État membre, dès lors qu'à un moment donné de sa vie active, il a été soumis à la législation du premier État membre pour y avoir exercé une activité salariée ou non salariée et dans la mesure où ce cumul est admis explicitement ou implicitement en vertu de la législation du premier État membre.

Donc, l'introduction d'une telle restriction n'est pas contraire au droit communautaire.

L'article 173, alinéa 1, prend la teneur suivante:

« Les personnes qui justifient de douze mois d'assurance au titre de l'article 171 pendant la période de trois années précédant la perte de la qualité d'assuré obligatoire ou la réduction de l'activité professionnelle **et qui ne sont pas soumises à l'assurance obligatoire dans un régime de pension étranger visé par un instrument bi- ou multilatéral de sécurité sociale** peuvent demander de continuer ou de compléter leur assurance. La période de référence de trois ans est étendue pour autant et dans la mesure où elle se superpose à des périodes visées à l'article 172 ainsi qu'à des périodes d'assurance continuée ou complémentaire antérieures ou correspondant au bénéfice du complément prévu par la loi modifiée du 26 juillet 1986 portant création du droit à un revenu minimum garanti. La demande visant la continuation de l'assurance doit être présentée sous peine de forclusion au Centre commun

de la sécurité sociale, au titre du régime auprès duquel l'assuré était affilié en dernier lieu dans un délai de six mois suivant la perte de l'affiliation.

L'article 173 bis, alinéa 1, prend la teneur suivante:

Les personnes qui ne remplissent pas les conditions prévues par l'article précédent pour être admises à l'assurance continuée peuvent, sur avis favorable du contrôle médical de la sécurité sociale, s'assurer facultativement à partir du premier jour du mois suivant celui de la présentation de la demande pendant les périodes au cours desquelles elles n'exercent pas ou réduisent leur activité professionnelle pour des raisons familiales, à condition qu'elles résident au Grand-Duché de Luxembourg, qu'elles aient été affiliées au titre de l'article 171 pendant au moins douze mois, **qu'elles ne soient pas soumises à l'assurance obligatoire dans un régime de pension étranger visé par un instrument bi- ou multilatéral de sécurité sociale** et qu'au moment de la demande elles n'aient ni dépassé l'âge de soixante-cinq ans ni droit à une pension personnelle.

4. Autres problèmes à soulever

4.1 *L'achat rétroactif*

Comme l'un des objectifs de la réforme consiste dans la prolongation de la vie professionnelle et le report de l'âge de la retraite, sans modifier les âges limites de la pension de vieillesse anticipée et sans modifier la durée du stage de 40 ans, il faut s'interroger sur la justification des périodes d'assurance mises en compte pour l'accomplissement dudit stage.

A cet effet, il faut reconsidérer la mise en compte des périodes d'un achat rétroactif (art. 174) pour l'accomplissement du stage de 40 ans pour la pension de vieillesse anticipée à l'âge de 60 ans.

L'achat rétroactif était initialement destiné aux assurés de la première génération pour leur permettre de compléter leur carrière d'assurance avec des périodes se situant avant la création du régime de pension. Compte tenu de la maturation du régime de pension ainsi que de la prise en compte des périodes antérieures à la création du régime de pension au niveau de la pension minimum, ce besoin d'achat rétroactif n'existait plus lors de la réforme du régime de pension en 1988. Seules les personnes bénéficiant d'un forfait de rachat ou d'un équivalent actuariel de la part d'un régime étranger non visé par un instrument bi- ou multilatéral de sécurité sociale pouvaient continuer à acheter les périodes correspondantes.

Une nouvelle possibilité d'achat rétroactif a été introduite par la loi du 6 avril 1999 adaptant le régime général d'assurance pension pour les personnes qui ont abandonné ou réduit leur activité professionnelle pour raisons familiales.

Cette nouvelle catégorie est extrêmement large dans la mesure où sont considérées comme raisons familiales par le règlement grand-ducal du 25.06.2009, soit les périodes de mariage, soit les périodes d'éducation d'un enfant mineur, soit les périodes d'aides ou de soins à une personne dépendante.

Tableau 7: Nombre d'achats effectués depuis 1999

Année	Hommes	Femmes	Total
1999	14	889	903
2000	7	319	326
2001	13	351	364
2002	18	232	250
2003	16	216	232
2004	26	202	228
2005	26	251	277
2006	24	316	340
2007	38	300	338
2008	51	338	389
2009	57	372	429
2010	45	388	433

Les données définitives pour 2011 ne sont pas encore disponibles puisqu'un nombre important de demandes est encore en suspens. On constate que depuis 2004, le nombre d'achats accuse une augmentation systématique.

Si l'on tient compte des conditions financières d'après lesquelles cet achat peut être effectué, **il faut s'interroger sur l'équité du système actuellement en vigueur**, notamment en comparant, d'une part, le montant correspondant à l'achat et, d'autre part, la valeur en capital acquise en contrepartie.

Le montant de l'achat correspond au rappel de cotisations calculé à l'aide du taux de cotisation global en vigueur au moment de la réception de la demande et majorées d'intérêts composés au taux de 4% par année pleine. Ce montant est à charge de l'assuré à raison de deux tiers et à charge de l'Etat à raison d'un tiers. En outre, la part à charge de l'assuré est déductible de l'assiette imposable au titre des dépenses spéciales, c'est-à-dire que l'assuré peut récupérer en fonction de sa situation de revenu jusqu'à 39% du montant à sa charge au titre des impôts sur le revenu (sans prise en compte de l'impôt de solidarité). Il en résulte une forte anti-sélection sociale, c'est-à-dire que les assurés aux revenus élevés ont davantage intérêt à effectuer un achat que les assurés aux revenus faibles.

En contrepartie de cet achat, l'assuré a droit aux majorations forfaitaires et aux majorations proportionnelles correspondant aux périodes achetées et, le cas échéant, à un complément pension minimum si la totalité des périodes d'assurance et périodes complémentaires dépasse 20 ans.

Pour illustrer le coût de l'achat et le montant des prestations achetées, prenons le cas type d'un assuré féminin qui effectue un achat rétroactif de 5 années de cotisation sur la base du salaire social minimum (période 1990-1994).

Si cet achat rétroactif est effectué juste avant l'âge de 65 ans et si la somme de l'âge et de la durée d'assurance n'atteint pas la valeur de 93, la mise en compte va donner lieu à des majorations forfaitaires et à des majorations proportionnelles calculées avec un taux de majoration de 1,85%. Par exemple, pour un achat des années 1990 à 1994, le montant des cotisations et des intérêts composés à 4% s'élève à 18.043 euro à charge de l'assuré et à 9.021 euro à charge de l'Etat. La valeur en capital des seules prestations de vieillesse (sans prise en compte d'éventuelles prestations de survie) calculées avec une hypothèse d'inflation de 2,5% et d'un ajustement moyen de 0,5% et d'un intérêt nominal de 4% s'élève à un montant de 37.343 euro (= montant annuel de 2.114 euro multipliés par le facteur de capitalisation à l'âge de 65 ans de 17,663). Il en résulte que le régime de pension se voit imposer en contrepartie du montant de l'achat de 27.064 euro une valeur en capital de 37.343 euro qui dépasse les recettes de 38%. La personne obtient en contrepartie pour un investissement de 18.043 euro une valeur en capital de 37.343 euro. En tenant compte de la déductibilité des impôts, le rendement dépasse largement les 100%.

Donc si l'achat n'est effectué que pour majorer le montant de la pension sans anticipation de la pension, l'opération est déjà très rentable pour l'assuré et elle est déficitaire pour le régime de pension.

Si cet achat rétroactif est maintenant effectué avant l'âge de 60 ans et doit servir à compléter la carrière d'assurance de 40 ans en vue de l'obtention de la pension de vieillesse anticipée, la situation devient encore plus défavorable pour le régime de pension. En cas d'achat, la personne a droit à partir de 60 ans à une pension calculée sur une carrière de 40 ans avec le taux de majoration de 1,92%. Sans achat, la personne aurait droit à partir de 65 ans à une pension calculée sur une carrière d'assurance de 35 années avec un taux de majoration de 1,85%. En admettant que pendant la carrière d'assurance de 35 années la personne aurait cotisé sur un revenu correspondant à 1,5 fois le SSM, on obtient la valeur en capital supplémentaire résultant de l'achat de la façon suivante :

Prestations résultant de l'achat : $2.170 \times 21,126 = 45.847$ euro

Coût supplémentaire dû à l'anticipation⁶ :

$$24.535 \times 21,126 - 23.803 \times 17,663 \times 38.914/46.171 = \underline{163.988 \text{ euro}}$$

Coût supplémentaire total 209.835 euro

⁶ Le coût supplémentaire dû à l'anticipation est calculé par la formule suivante :

$$P_{60} \times \ddot{a}_{60} - P_{65} \times \ddot{a}_{65} \times D_{65}^{aa} / D_{60}^{aa} = 163.988 \text{ euro, où}$$

$P_{60} = 24.535$ est le montant annuel de la pension de vieillesse anticipée (hors achat) à 60 ans (taux de majoration 1,92%),

$\ddot{a}_{60} = 21,126$ est le facteur de capitalisation à l'âge de 60 ans,

$P_{65} = 23.803$ est le montant annuel de la pension de vieillesse (hors achat) à 65 ans (taux de majoration 1,85%),

$\ddot{a}_{65} = 17,663$ est le facteur de capitalisation à l'âge de 65 ans et

$D_{65}^{aa} / D_{60}^{aa} = 38.914/46.171$ est le rapport entre les actifs (escomptés) de 65 et 60 ans, c.-à-d. la probabilité d'un actif de 60 ans d'appartenir également au groupe des actifs à 65 ans.

Ainsi pour une recette de 27.064 euro au titre de l'achat (dont 18.043 à charge de l'assuré), le régime de pension se voit imposer un coût supplémentaire d'une valeur en capital de 209.835 euro.

Au vu de ces chiffres exorbitants, il est légitime de caractériser l'achat rétroactif en vue de l'obtention de la pension de vieillesse anticipée comme un moyen d'enrichissement sans cause qui, pour le surplus, est réservé aux assurés ayant les possibilités d'effectuer un investissement de plusieurs milliers d'euros.

En analysant les achats effectués pour raisons familiales entre 2009 et 2011, on constate que trois quarts des achats ouvrent droit à une anticipation de la pension et la moitié des achats ouvrent droit à une anticipation de plus de quatre années.

Tableau 8 : Nombre d'achats effectués entre 2009 et 2011 pour raisons familiales

Nombre d'achats permettant d'anticiper la retraite		
de moins d'une année (c.-à-d. départ à la retraite entre 64 et 65 ans)	34	6,79%
d'une à 2 années (c.-à-d. départ à la retraite entre 63 et 64 ans)	19	3,79%
de 2 à 3 années (c.-à-d. départ à la retraite entre 62 et 63 ans)	27	5,39%
de 3 à 4 années (c.-à-d. départ à la retraite entre 61 et 62 ans)	33	6,59%
de 4 à 5 années (c.-à-d. départ à la retraite entre 60 et 61 ans)	262	52,30%
Nombre de personnes ne pouvant anticiper leur retraite	126	25,15%
Nombre total d'achats effectués	501	100%

Finalement, comme l'achat rétroactif ne concerne pas des périodes d'activité professionnelle, mais des périodes de non activité professionnelle pour des raisons familiales, ces périodes ne sont en aucune manière justifiées pour ouvrir droit à une anticipation de la pension de vieillesse.

En conséquence, afin de mettre fin à une situation totalement abusive, il y a urgence à modifier l'alinéa 1^{er} de l'article 184 de la façon suivante :

« Art. 184. A droit à une pension de vieillesse anticipée à partir de l'âge de soixante ans, l'assuré qui justifie de quatre-cent quatre-vingts mois au moins au titre des articles 171 à **173 bis et de** cent vingt mois au moins au titre des articles 171, 173, 173 bis et 174. »

Cette mesure devrait prendre effet immédiatement au 1^{er} janvier 2013. D'ailleurs, en mettant fin à une situation abusive, il n'est pas possible d'invoquer l'égalité de traitement entre assurés par rapport aux personnes ayant bénéficié d'une pension de vieillesse anticipée avant cette date sur base de l'achat. Tout au plus, pourrait on offrir aux assurés n'ayant effectué cet achat qu'en vue de l'anticipation de la pension, de leur restituer le montant de l'achat rétroactif avec intérêts de 4%,

puisque cette restitution s'avère du point de vue financement plus favorable à la CNAP que le maintien de l'achat avec droit aux prestations à l'âge de 65 ans.

4.2 La mise en compte des baby year

Le règlement (CEE) n° 1408/71, en vigueur jusqu'au 30 avril 2010, prévoyait dans l'annexe VI sous « O. Luxembourg » point 4) une modalité particulière d'application de la législation luxembourgeoise en matière d'octroi des périodes baby year. Ainsi pour la réalisation du stage de douze mois au cours de la période triennale précédant la naissance ou l'adoption de l'enfant, la CNAP n'était tenue de mettre en compte des périodes d'assurance accomplies sous la législation de tout autre État membre que si l'intéressé avait accompli en dernier lieu des périodes d'assurance sous la législation luxembourgeoise :

4. En vue de la prise en compte de la période d'assurance prévue à l'article 171 point 7 du code des assurances sociales, l'institution luxembourgeoise tient compte des périodes d'assurance accomplies par l'intéressé sous la législation de tout autre État membre, comme s'il s'agissait de périodes accomplies sous la législation qu'elle applique. L'application de la disposition qui précède est subordonnée à la condition que l'intéressé ait accompli en dernier lieu des périodes d'assurance sous la législation luxembourgeoise.

Le nouveau règlement (CE) n°883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, en vigueur depuis le 1er mai 2010, n'a pas repris la disposition spécifique applicable aux périodes luxembourgeoises d'éducation d'enfants de l'ancienne annexe VI. En absence de cette annexe, la CNAP se trouve confrontée à la situation de devoir accorder des baby year, sur base du principe de la totalisation des périodes, à un assuré qui à un moment quelconque de sa vie professionnelle a été assuré au Luxembourg et qui a élevé longtemps avant son passage au Luxembourg un enfant dans un autre Etat membre à condition d'avoir réalisé dans cet État membre ou dans un autre État membre un stage de douze mois d'assurance obligatoire pendant une période de référence de trente-six mois précédant la naissance de l'enfant. Ce résultat ne correspond pas à la finalité des périodes baby year, ni en droit national, ni en droit communautaires. Compte tenu du nombre de travailleurs migrants et de travailleurs frontaliers au Luxembourg, le nombre de bénéficiaires potentiels risque d'être très élevé, plusieurs dizaine de milliers.

Le nouveau règlement (CE) n°883/2004 a introduit des règles spécifiques concernant la prise en compte des périodes d'éducation d'enfants avec l'article 44 du règlement d'application (CE) n° 987/2009.

Cet article a la teneur suivante :

Art. 44 Prise en compte des périodes d'éducation d'enfants

1. Aux fins du présent article, on entend par «période d'éducation d'enfants» toute période prise en compte en vertu de la législation en matière de pension d'un État membre ou donnant lieu à un complément de pension pour la raison expresse qu'une personne a éduqué un enfant, quelle que soit la méthode utilisée pour déterminer les périodes pertinentes et que celles-ci soient comptabilisées tout au long de l'éducation de l'enfant ou prises en considération rétroactivement.
2. Lorsque, au titre de la législation de l'État membre compétent en vertu du titre II du règlement de base, les périodes d'éducation d'enfants ne sont pas prises en compte, l'institution de l'État membre dont la législation était, conformément au titre II du règlement de base, applicable à l'intéressé du fait de l'exercice par ce dernier d'une activité salariée ou non salariée à la date à laquelle, en vertu de cette législation, la période d'éducation d'enfants a commencé à être prise en compte pour l'enfant concerné reste tenue de prendre en compte ladite période en tant que période d'éducation d'enfants selon sa propre législation, comme si l'enfant était éduqué sur son propre territoire.
3. Le paragraphe 2 ne s'applique pas si l'intéressé est soumis ou va être soumis à la législation d'un autre État membre du fait de l'exercice d'une activité salariée ou non salariée. »

Le but de la nouvelle disposition est de fixer des règles et des procédures spécifiques afin de déterminer la réglementation applicable pour la prise en compte des périodes qu'un assuré a consacrées à l'éducation d'enfants dans les différents États membres. Ainsi, il est prévu de **lever la clause de résidence** dans la mesure où les périodes d'éducation d'enfants ne sont pas prises en compte par l'Etat compétent. Ceci conduit à une prise en compte par défaut des périodes d'éducation d'enfants afin d'éviter que ces périodes ne soient prises en compte par aucune des législations concernées. Il est évident que l'Etat désignée par défaut doit connaître la mise en compte de telles périodes dans sa législation nationale.

Cependant, comme actuellement la reconnaissance des périodes baby year n'est pas soumise par la législation luxembourgeoise à une clause de résidence, l'article 44, paragraphe 2 ne peut pas être appliqué. Pour remédier à cette situation et pour garantir l'application des nouvelles règles de la coordination, il y a lieu d'introduire une clause de résidence à l'article 171, alinéa1, point 7). Cette modification n'est pas contraire aux principes communautaires mais constitue un préalable nécessaires pour l'application des mécanismes de coordination prévus par l'article 44 du règlement d'application (CE) n° 987/2009. De plus, il y a lieu de préciser que l'article 172, alinéa 1, point 4) qui reconnaît les périodes d'éducation d'enfants au titre des périodes complémentaires, prévoit une clause de résidence depuis son introduction en 1988.

Afin d'apporter une clarté supplémentaire dans l'application de l'article 171, alinéa1, point 7), il est nécessaires de préciser que la décision définitive concernant la mise en compte des périodes baby year ne peut être prise qu'au moment de l'échéance du risque, en considérant les effets éventuels des législations des autres États membres et les règles de superposition avec des périodes

d'assurance dans d'autres États membres. L'enregistrement des périodes d'éducation au moment de la demande, normalement dans un intervalle rapproché de la naissance de l'enfant, ne peut avoir qu'un caractère indicatif. La validation ne peut se faire qu'au moment de l'échéance du risque, dans le cadre de l'instruction de la demande de pension après communication des décisions et des données des institutions des autres États membres.

L'article 171, alinéa 1, point 7) prend la teneur suivante:

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

En quoi la proposition apporte un changement par rapport au cadre légal applicable jusqu'au 30 avril 2010 lorsque le règlement (CEE) n° 1408/71 et l'annexe VI étaient en vigueur ? Prenons l'exemple d'un travailleur frontalier qui a rempli les conditions de stage par les seules périodes luxembourgeoises ou par totalisation avec des périodes étrangères et qui a bénéficié de périodes d'éducation dans son pays de résidence sur base du critère « d'avoir élevé l'enfant dans son pays de résidence ». Admettons que les périodes baby year s'élèvent à 24 mois et que les périodes d'éducation d'enfants s'élèvent dans le pays de résidence à 12 mois, comme c'est le cas pour l'Allemagne pour les enfants nés avant le 1^{er} janvier 1992.

Sous l'ancienne législation, la CNAP a enregistré, suite à la demande et dans une première étape, les 24 mois de baby-year. Lorsque l'institution de pension du pays de résidence a communiqué sa décision de prise en compte des périodes d'éducation d'enfants de 12 mois, la CNAP a réduit la

période baby year de 24 à 12 mois sur base de la disposition de l'article 171, alinéa 1, point 7) qui prévoit que « *la période de vingt-quatre mois mise en compte ne doit pas se superposer avec une période couverte auprès [...] d'un régime étranger* ». Donc, finalement la CNAP a validé 12 mois au titre des périodes baby year.

Avec la modification de l'article 171, combinée avec l'article 44 du règlement (CE) n° 987/2009, la CNAP, au moment de la demande ne peut pas enregistrer de période baby year au motif que l'assuré n'a pas élevé son enfant au Luxembourg. Lorsque l'institution de pension du pays de résidence va communiquer sa décision de prise en compte des périodes d'éducation d'enfants de 12 mois, le paragraphe 2 de l'article 44 sort ses effets. Selon la CNAP, la disposition « *Lorsque, au titre de la législation de l'État membre compétent [...], les périodes d'éducation d'enfants ne sont pas prises en compte, l'institution de l'État membre dont la législation était, [...], applicable à l'intéressé du fait de l'exercice par ce dernier d'une activité [...] à la date à laquelle, [...], la période d'éducation d'enfants a commencé [...] reste tenue de prendre en compte ladite période ...* » est à interpréter dans le sens que la période d'éducation d'enfants non couverte par la législation du pays de résidence doit être prise en compte au Luxembourg. Comme dans notre exemple, la législation du pays de résidence ne prend en compte qu'une partie (12 mois) de la période baby year, l'article 44 lève la clause de résidence et la législation luxembourgeoise, qui était applicable au moment de la naissance de l'enfant, est tenue de prendre en compte la différence de 12 mois. Donc, la CNAP va valider 12 mois au titre des périodes baby year.

Force est de constater que pour les travailleurs frontaliers l'adaptation de l'article 171 conduira au même résultat que jusqu'à présent. Les effets pour les travailleurs migrants resteront également les mêmes dans l'hypothèse où ils ont travaillé au Luxembourg jusqu'à la naissance de l'enfant et ont par la suite quitté le pays pour un autre État membre. Cependant, la modification de l'article 171 ne permettra plus, comme c'est devenu possible par l'introduction des règlements (CE) n°883/2004 et n° 987/2009 et par l'abandon de l'annexe VI du règlement (CEE) n° 1408/71, d'attribuer des baby year à une personne qui a élevé ses enfants dans un autre État membre et qui par après a été soumise à la législation luxembourgeoise. Cette mise en compte n'était pas possible non plus avant le 1^{er} mai 2010. Donc, pour conclure, la finalité de la modification de l'article 171 est de rétablir les règles de droit applicables avant la réforme des règlements communautaires concernant la coordination des systèmes de sécurité sociale.

5. Conclusion

Le projet de loi concernant la réforme de l'assurance pension constitue un premier pas dans la direction de rendre le système de pension luxembourgeois soutenable du point de vue des finances publiques.

En effet, l'évolution économique et démographique exceptionnelle du Luxembourg au cours des trois dernières décennies a induit les décideurs politiques à relever la promesse des droits à pension à un niveau tel que seule une croissance démographique infinie de la population active de plus de 3% par an pourrait garantir la viabilité de notre système de pension. En revanche, tout ralentissement durable de la croissance démographique au-dessous de ce seuil nécessitera

- soit de relever de façon substantielle le taux de prélèvement global, diminuant ainsi l'attrait pour les entreprises de s'établir au Luxembourg,
- soit de réduire les droits à pensions tant échus qu'à échoir,
- soit de combiner les deux mesures précédentes.

La voie retenue par le présent projet consiste dans une réduction étalée sur quarante ans des droits à pension des futurs bénéficiaires de pension de l'ordre de 15%, dont l'effet sera cependant après 40 ans inférieur à 10% de l'ensemble des dépenses. Cette mesure ne concerne pas les bénéficiaires de pension en cours.

Ensuite, l'ajustement futur des pensions au niveau réel des salaires pourra être modulé en vue du freinage de cet ajustement. Comme l'ampleur des futurs ajustements a tendance à se réduire à la portion congrue et que le mécanisme proposé laisse au Gouvernement toutes les options d'application, l'effet réel de cette modulation sur le coût du régime ne peut pas être évalué avec certitude. D'ailleurs le freinage éventuel de l'ajustement et la probable élimination de l'allocation de fin d'année est la seule mesure qui concernera les pensions en cours.

Le projet de loi ne modifie pas les âges pour l'octroi de la pension de vieillesse anticipée ou la pension de vieillesse, ni les stages nécessaires à l'obtention de ces pensions, de sorte que son impact sur l'âge moyen d'entrée en retraite sera très faible.

Le relèvement des majorations échelonnées de 1% à 2,5% par année en vue d'inciter les assurés de retarder leur entrée en retraite risque de ne pas porter ses fruits en raison du niveau élevé du taux de remplacement existant à Luxembourg. Par ailleurs, ce relèvement va constituer un coût

supplémentaire par l'effet d'aubaine pour les assurés continuant de toute façon leur activité au-delà de 65 ans (par exemple, certaines professions libérales).

L'impact final de cette réforme sur le niveau de la promesse des droits à pension sera donc relativement faible, de sorte que l'équilibre financier ne pourra être atteint à la longue que par une augmentation du taux de prélèvement. Cependant cette augmentation du taux de prélèvement pourra encore être différée jusqu'à la résorption de la réserve de compensation qui atteint actuellement 11,3 milliards euro, c'est-à-dire 3,74 fois le montant des prestations annuelles. A ce moment, l'intensité nécessaire du relèvement du taux de prélèvement ne deviendra que d'autant plus forte.

Du point de vue de la CNAP, il faut mettre en exergue un point qui peut paraître mineur, mais qui est néanmoins fondamental dans un Etat démocratique.

Le projet de loi apporte une complexification de la formule de calcul de la pension (taux de majoration variable, taux des majorations forfaitaires variable, majorations échelonnées variables, seuil variable, facteurs de revalorisation variables et individuels, facteurs de réajustement variables et individuels, etc.) rendant impossible un calcul manuel par un gestionnaire de dossier. Cette nouvelle complexité se superpose à la complexité existante résultant de l'application des dispositions de non cumul (concours entre pensions et revenus) et de l'application des dispositions de coordination internationale (double calcul dans la majorité des cas de pension). Il deviendra impossible de mener une politique de communication intelligible permettant d'expliquer aux assurés leurs droits à pension et leur permettant d'opérer des choix raisonnables notamment en ce qui concerne le départ à la retraite.

Cette réforme contient les germes d'une désorganisation future de l'administration chargée de l'exécuter. Il sera évidemment possible de programmer par ordinateur n'importe quelle formule de calcul, mais on risque de rendre les gestionnaires de dossier totalement incapables de suivre et d'expliquer aux assurés les résultats produits par ordinateur.

D'ailleurs dans le contexte de la responsabilisation des assurés concernant leur prévoyance en matière de protection contre le risque vieillesse (premier, deuxième et troisième piliers), il faut que les assurés puissent comprendre et anticiper eux-mêmes les droits résultant de l'assurance obligatoire en vue de faire leurs choix. A cet effet, l'existence d'une formule de pension simple et compréhensible constitue un objectif et une valeur de la plus haute importance dans un Etat démocratique. A mon avis, le présent projet de loi ne répond pas à cette exigence.

Robert Kieffer

Président de la Caisse nationale d'assurance pension