



CHAMBRE DES SALARIÉS  
LUXEMBOURG

N° 1 MARS 2021 

# PROPOSITION DE LOI

---

RELATIVE À LA  
**PRÉSERVATION DU NIVEAU  
DES PENSIONS**



# Proposition de loi relative à la préservation du niveau des pensions

## I. Exposé des motifs

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

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

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

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

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

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

La CSL conteste vivement ce mécanisme de modération et demande l'abolition de cet automatisme. Ses critiques à propos de ce mécanisme ont maintes fois été exposées, la première fois dans son avis du [14 mars 2012](#) et plus en détails dans sa note de réflexion du [25 septembre 2017](#).

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

C'est pourquoi, notre Chambre propose une modification du CSS afin de préserver un réajustement intégral des pensions.

En outre, sans changement de la législation actuelle, l'allocation de fin d'année risque à terme de disparaître. En effet, le CSS stipule qu'une allocation de fin d'année est allouée aux personnes qui ont droit à une pension au 1<sup>er</sup> décembre, à condition que le taux de cotisation global ne dépasse pas 24 %. En cas de hausse du taux de cotisation, l'allocation est donc supprimée. Notre Chambre revendique également la suppression de la programmation de cette menace qui plane sur les pensionnés.

En guise d'option alternative, la CSL propose une intégration de l'allocation de fin d'année dans les majorations forfaitaires, puisqu'elles suivent, toutes les deux, le même principe en étant basées sur la

durée de la carrière, et non sur les montants des revenus cotisables. Cela constitue, en quelque sorte, la « composante sociale » dans le calcul des pensions (à côté des majorations proportionnelles).

Quant au calcul des pensions nouvellement octroyées, la loi actuellement en vigueur dispose que les pensions dont le début du droit se situe avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014 sont multipliées par le facteur de revalorisation fixé à 1,405 (correspondant au facteur de 2009) et que les pensions dont le début du droit se situe après le 31 décembre 2013 sont multipliées par le facteur de revalorisation de la quatrième année précédant le début du droit à la pension ; et non plus de l'avant-dernière année comme précédemment. La CSL tient à rappeler que ce décalage de deux années, que rien ne justifie, est une perte structurelle pour les retraités qui est ancrée dans la législation de l'assurance pension.

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

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

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

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

Ce faisant, notre Chambre propose en réalité deux versions de la même proposition de loi modifiant le livre III du CSS. La seule différence réside dans le fait que la première version élimine la possible suppression de l'allocation de fin d'année, tandis que la seconde intègre directement cette allocation dans les majorations forfaitaires.

## II. Texte de la proposition de loi

### *Version 1*

**Art. 1<sup>er</sup>.** L'article 219*bis*, paragraphe 1<sup>er</sup>, du code de la sécurité sociale prend la teneur suivante.

« Une allocation de fin d'année est allouée aux personnes qui ont droit à une pension au 1<sup>er</sup> décembre ».

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

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

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

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

Pour autant que de besoin, un complément est alloué. En cas de décès d'un assuré ou d'un bénéficiaire de pension remplissant les conditions de stage prévues ci-dessus, le complément pour la pension de survie est alloué à raison d'un quart pour l'orphelin. La pension de survie du conjoint ou du partenaire au sens de l'article 2 de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats est augmentée jusqu'à concurrence de la pension minimum à laquelle avait ou aurait eu droit l'assuré décédé.

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

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

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

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

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

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

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

**Art. 4.** La présente loi produit ses effets au 1<sup>er</sup> janvier 2022.

## Version 2

**Art. 1<sup>er</sup>.** À l'article 214, paragraphe 2, du code de la sécurité sociale, les deux premières colonnes du tableau prennent la teneur suivante :

<b>année du début de droit à la pension</b>	<b>taux des majorations forfaitaires en %</b>
avant 2013	<b>23,500</b>
2013	<b>23,613</b>
2014	<b>23,725</b>
2015	<b>23,838</b>
2016	<b>23,950</b>
2017	<b>24,063</b>
2018	<b>24,175</b>
2019	<b>24,288</b>
2020	<b>24,400</b>
2021	<b>24,513</b>
2022	<b>27,829</b>
2023	<b>27,942</b>
2024	<b>28,054</b>
2025	<b>28,167</b>
2026	<b>28,279</b>
2027	<b>28,392</b>
2028	<b>28,504</b>
2029	<b>28,617</b>
2030	<b>28,729</b>
2031	<b>28,842</b>
2032	<b>28,954</b>
2033	<b>29,067</b>
2034	<b>29,179</b>
2035	<b>29,292</b>
2036	<b>29,404</b>
2037	<b>29,517</b>
2038	<b>29,629</b>
2039	<b>29,742</b>
2040	<b>29,854</b>
2041	<b>29,967</b>
2042	<b>30,079</b>
2043	<b>30,192</b>
2044	<b>30,304</b>
2045	<b>30,417</b>
2046	<b>30,529</b>
2047	<b>30,642</b>
2048	<b>30,754</b>
2049	<b>30,867</b>
2050	<b>30,979</b>
2051	<b>31,092</b>
2052	<b>31,204</b>
après 2052	<b>31,204</b>

**Art. 2.** L'article 219*bis* du code de la sécurité sociale est supprimé.

**Art. 3.** L'article 223 du code de la sécurité sociale prend la teneur suivante :

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

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

Pour autant que de besoin, un complément est alloué. En cas de décès d'un assuré ou d'un bénéficiaire de pension remplissant les conditions de stage prévues ci-dessus, le complément pour la pension de survie est alloué à raison d'un quart pour l'orphelin. La pension de survie du conjoint ou du partenaire au sens de l'article 2 de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats est augmentée jusqu'à concurrence de la pension minimum à laquelle avait ou aurait eu droit l'assuré décédé.

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

**Art. 4.** L'article 225*bis* du code de la sécurité sociale prend la teneur suivante :

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

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

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

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

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

**Art. 6.** L'article 229*bis* est inséré à la suite de l'article 229 du code de la sécurité sociale et prend la teneur suivante :

« Un montant équivalant à 1,67 euro pour chaque année d'assurance accomplie ou commencée, au titre des articles 171 à 174 sans que le nombre d'années mises en compte ne puisse dépasser celui de quarante, n'est pas pris en compte pour l'application des dispositions des articles 226 à 229, mais

il est réduit dans la même mesure que la pension par l'effet de ces dispositions. Ce montant correspond au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1<sup>er</sup> janvier 1948 et à l'année de base prévue à l'article 220. Il est adapté au coût de la vie ainsi que revalorisé en vertu de l'article 225 et réajusté en vertu de l'article 225bis ».

**Art. 7.** La présente loi produit ses effets au 1<sup>er</sup> janvier 2022.

### III. Commentaire des articles

#### *Version 1*

##### Article 1<sup>er</sup>

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

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

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

Notre Chambre note d'ailleurs qu'en 2019 la prime de répartition pure est fixée à 21,58 % (valeur même en baisse par rapport à celle de 2018 : 21,80 %), et reste donc à un niveau inférieur au taux de cotisation fixé à 24 %. Tandis que la réserve du Fonds de compensation représente 4,81 fois le montant des prestations annuelles.

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

##### Article 2

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

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

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

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



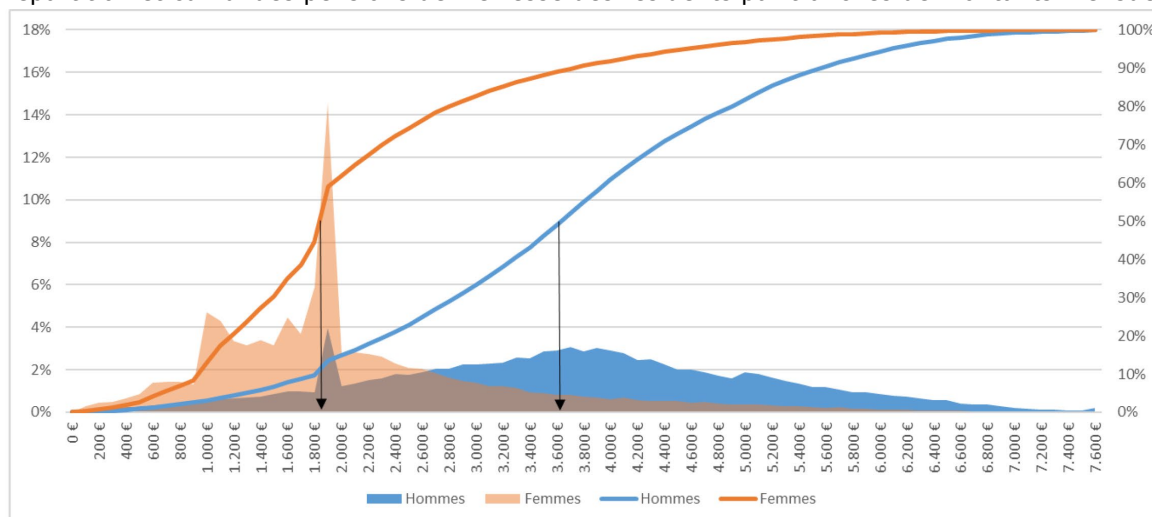
En outre, la pension mensuelle de 1 893,98 euros en 2021, pour une personne seule, resterait toujours inférieure au budget de référence mensuel évalué, par le Statec en 2019, à 2 115 euros pour un homme seul et à 2 105 euros pour une femme seule.

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

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

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

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



CNAP – Année de référence 2018

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

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

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

Ce faisant, la CSL propose de modifier le calcul de la pension minimale de 90 % à 95 % du montant de référence. La pension minimale mensuelle brute serait alors, au 1<sup>er</sup> janvier 2021, de 2 014,45 euros. Cela équivaldrait à une pension minimale mensuelle nette, pour une personne seule, de 1 885,97 euros en

classe 1 (pour la personne n'ayant pas terminé sa 64<sup>e</sup> année au début de l'année d'imposition) ou 1 993,80 euros en classe 1a (pour la personne ayant terminé sa 64<sup>e</sup> année au début de l'année d'imposition).

L'augmentation prônée par notre Chambre est, somme toute, loin d'être démesurée.

### Article 3

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

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

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

La CSL conteste vivement ce mécanisme de modération et demande son abolition. Notre Chambre ne peut accepter qu'un automatisme soit instauré pour la modulation – à la baisse – du réajustement.

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

L'article 238 du CSS précise en effet ceci :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le détail de ces pertes dues à ces modulations de l'ajustement sont explicitées dans l'avis de la CSL, du [1<sup>er</sup> décembre 2020](#), sur les projets de règlement grand-ducal fixant le facteur de revalorisation et la prime de répartition pure pour l'année 2019 du régime général de pension. Le tableau récapitulatif de ces pertes est le suivant.

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

\*en juillet

\*\*en juillet, augmentation rétroactive du SSM au 1<sup>er</sup> janvier

Tableau CSL

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

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

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

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

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

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

Si l'on prend un exemple hypothétique :

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

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

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

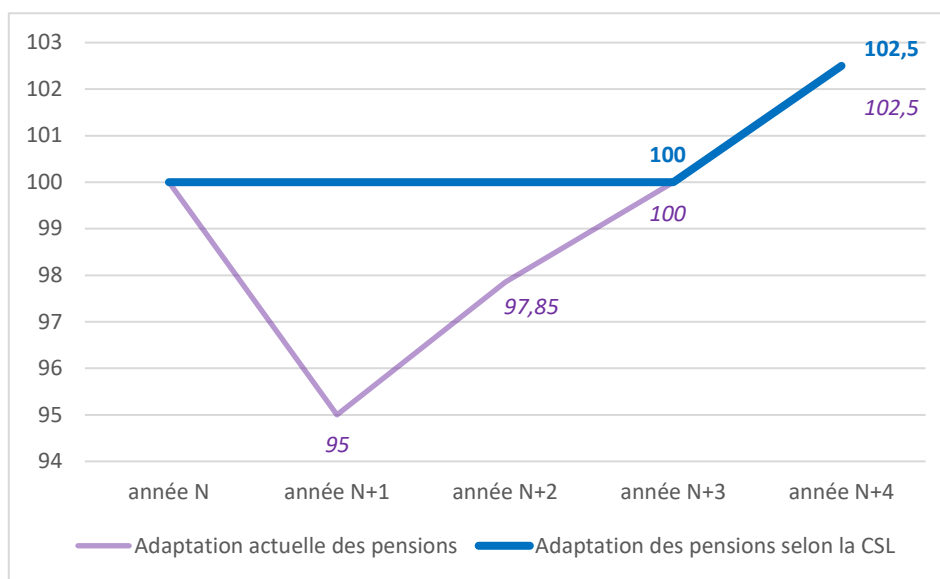
*Le résultat sera donc une pension de 100 à l'année N+3. Et cela dans les deux cas, car l'évolution des salaires aura, entretemps, été nulle entre l'année N-1 et l'année N+1*

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

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

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

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



Graphique CSL

### Article 4

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

## Version 2

### Article 1<sup>er</sup>

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

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

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

Notre Chambre note d'ailleurs qu'en 2019 la prime de répartition pure est fixée 21,58 % (valeur même en baisse par rapport à celle de 2018 : 21,80 %), et reste donc à un niveau inférieur au taux de cotisation fixé à 24 %. Tandis que la réserve du Fonds de compensation représente 4,81 fois le montant des prestations annuelles.

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

Ce faisant, notre Chambre propose que l'allocation de fin d'année soit purement et simplement intégrée au calcul des majorations forfaitaires. Cela aurait l'avantage de supprimer une opération arithmétique et de

fusionner deux composantes de la pension qui suivent, au final, la même logique de calcul basée sur la carrière et non sur les revenus cotisables.

Pour ce faire, les taux des majorations forfaitaires seront augmentés de 3,204 points de pourcentage à partir de l'année 2022 afin de répercuter l'intégration de l'allocation de fin d'année qui équivaut à 1,67 euro (indice 100, base 1984) pour chaque année d'assurance accomplie ou commencée, au titre des articles 171 à 174 du CSS, sans que le nombre d'années mises en compte ne puisse dépasser celui de 40.

À noter que la suppression de l'allocation de fin d'année entraînera la disparition de la cotisation des pensionnés en tant que ressortissants de la CSL. Il faudra alors, par ailleurs, prévoir le prélèvement de cette cotisation sur une pension mensuelle, par exemple le même mois que celui retenu pour les salariés.

*L'exemple suivant illustre l'application de la proposition de la CSL.*

*Dans le cadre de la législation actuelle, à une pension annuelle brute correspondant à 25 198,77 euros seront ajoutés, dans le cas d'une carrière complète au Luxembourg (40 années), 815,28 euros bruts au titre de l'allocation de fin d'année ; ce qui fait un total de 26 014,05 euros en 2021.*

*À savoir que les 25 198,77 euros correspondent, en 2021, à la somme des majorations proportionnelles annuelles de 18 961,26 euros bruts et des majorations forfaitaires annuelles de 6 237,51 euros bruts. Ces majorations forfaitaires annuelles sont, elles, le fruit de la multiplication du montant de référence actualisé à l'année 2021, soit 25 445,74 euros bruts (ou  $2\,085 * 8,3476 * 1,462$ ) multiplié par le taux applicable aux majorations forfaitaires en 2021, soit 24,513 %.*

*Avec la proposition d'intégrer l'allocation de fin d'année dans les majorations forfaitaires, le montant final annuel de la pension brute sera inchangé. En effet, il n'y aura pas lieu d'ajouter cette allocation par la suite. En revanche, celle-ci sera intégrée dans l'augmentation de 3,204 points de pourcentage du taux applicable aux majorations forfaitaires en 2021 qui atteindrait alors 27,717 % (au lieu de 24,513 %).*

*Dans la même logique que ci-dessus, l'on multiplie alors le montant de référence actualisé à l'année 2021, soit 25 445,74 euros bruts, par 27,717 % ; ce qui donne 7 052,80 euros bruts au titre des majorations forfaitaires annuelles. Il faut ensuite ajouter les majorations proportionnelles (qui ne changent pas) de 18 961,26 euros bruts, sans prendre en compte l'allocation de fin d'année qui n'existe plus dans cette hypothèse. Le montant total de la pension annuelle sera alors également de 26 014,05 euros bruts.*

### Article 2

La suppression de l'article 219bis est la suite logique de l'intégration de l'équivalent du montant de l'allocation de fin d'année dans les majorations forfaitaires.

### Article 3

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

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

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

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

correspondrait réellement à l'année 2021, le léger « avantage » de la pension minimale en classe 1a sur le risque de pauvreté a de fortes probabilités de disparaître.

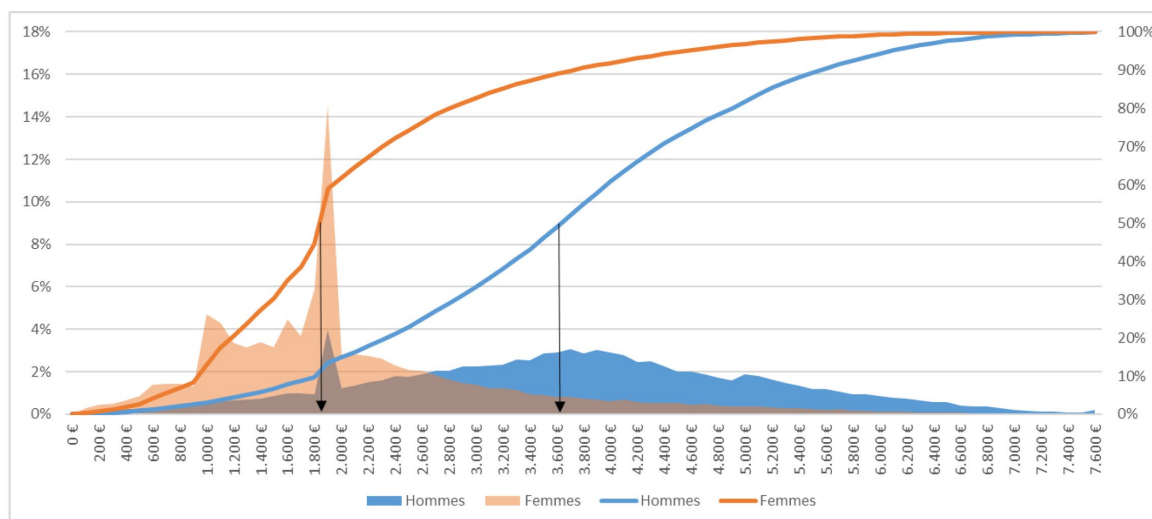
En outre, la pension mensuelle de 1 893,98 euros en 2021, pour une personne seule, resterait toujours inférieure au budget de référence mensuel évalué, par le Statec en 2019, à 2 115 euros pour un homme seul et à 2 105 euros pour une femme seule.

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

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

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

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



CNAP – Année de référence 2018

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

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

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

Ce faisant, la CSL propose de modifier le calcul de la pension minimale de 90 % à 95 % du montant de référence. La pension minimale mensuelle brute serait alors, au 1<sup>er</sup> janvier 2021, de 2 014,45 euros. Cela équivaldrait à une pension minimale mensuelle nette, pour une personne seule, de 1 885,97 euros en classe 1 (pour la personne n'ayant pas terminé sa 64<sup>e</sup> année au début de l'année d'imposition) ou 1 993,80 euros en classe 1a (pour la personne ayant terminé sa 64<sup>e</sup> année au début de l'année d'imposition).

L'augmentation prônée par notre Chambre est, somme toute, loin d'être démesurée.

#### Article 4

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

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

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

La CSL conteste vivement ce mécanisme de modération et demande son abolition. Notre Chambre ne peut accepter qu'un automatisme soit instauré pour la modulation – à la baisse – du réajustement.

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

L'article 238 du CSS précise en effet ceci :

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

Le détail de ces pertes dues à ces modulations de l'ajustement sont explicitées dans l'avis de la CSL, du [1<sup>er</sup> décembre 2020](#), sur les projets de règlement grand-ducal fixant le facteur de revalorisation et la prime de répartition pure pour l'année 2019 du régime général de pension. Le tableau récapitulatif de ces pertes est le suivant.

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

\*en juillet

\*\*en juillet, augmentation rétroactive du SSM au 1<sup>er</sup> janvier

Tableau CSL

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

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

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

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

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

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

Si l'on prend un exemple hypothétique :

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

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

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

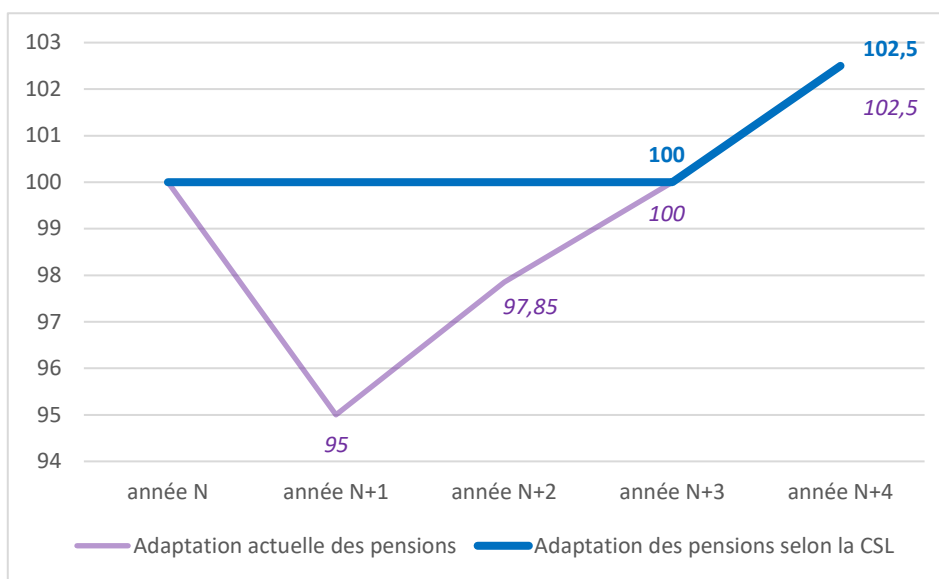
*Le résultat sera donc une pension de 100 à l'année N+3. Et cela dans les deux cas, car l'évolution des salaires aura, entretemps, été nulle entre l'année N-1 et l'année N+1*

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

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

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

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



Graphique CSL

### Article 5

L'insertion d'un nouvel article 229bis dans le CSS a pour but de préserver les dispositions de l'article 219bis (alinéa 7) qui prévoient la non-prise en compte de l'équivalent pécuniaire de l'allocation de fin d'année dans le cadre de concours de pensions avec d'autres revenus prévus aux articles 226 à 229.

### Article 6

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

## IV. Texte coordonné des articles visés dans le code de la sécurité sociale

### Version 1

#### « Art. 219bis

Une allocation de fin d'année est allouée aux personnes qui ont droit à une pension au 1<sup>er</sup> décembre, ~~à condition que le taux de cotisation global visé à l'article 238 ne dépasse pas 24 pour cent.~~

Pour les bénéficiaires d'une pension de vieillesse, d'invalidité, de conjoint ou de partenaire au sens de l'article 2 de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats survivant l'allocation équivaut à 1,67 euro pour chaque année d'assurance accomplie ou commencée, au titre des articles 171 à 174 sans que le nombre d'années mises en compte ne puisse dépasser celui de quarante. Ce montant correspond au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1<sup>er</sup> janvier 1948 et à l'année de base prévue à l'article 220. Il est adapté au coût de la vie ainsi que revalorisé en vertu de l'article 225 et réajusté en vertu de l'article 225bis.

Pour les bénéficiaires d'une pension d'orphelin, l'allocation correspond à un tiers de l'allocation déterminée conformément à l'alinéa qui précède. Elle est de deux tiers pour les orphelins de père et de mère.

L'allocation est répartie, le cas échéant, entre deux ou plusieurs conjoints survivants, conjoints divorcés ou partenaires au sens de l'article 2 de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats survivants conformément à l'article 198, alinéa 4.

L'allocation est également allouée aux bénéficiaires visés à l'article 198, alinéa 1<sup>er</sup>.

Si la pension n'est pas versée au bénéficiaire pour l'année civile entière, ladite allocation se réduit à un douzième pour chaque mois de calendrier entier, les journées du mois commencé étant comptées uniformément pour un trentième du mois. Le conjoint survivant ou le partenaire au sens de l'article 2 de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats survivant ayant vécu en communauté domestique avec le bénéficiaire d'une pension de vieillesse ou d'invalidité a droit à la totalité de l'allocation pour la période de l'année civile s'étendant jusqu'à la fin du mois du décès.

Le montant de l'allocation n'est pas pris en compte pour l'application des dispositions des articles 226 à 229, mais il est réduit dans la même mesure que la pension par l'effet de ces dispositions.

Par dérogation à l'article 141 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, la retenue d'impôt est déterminée d'après le barème de retenue mensuelle ».

#### « Art. 223

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

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

Pour autant que de besoin, un complément est alloué. En cas de décès d'un assuré ou d'un bénéficiaire de pension remplissant les conditions de stage prévues ci-dessus, le complément pour la pension de survie est alloué à raison d'un quart pour l'orphelin. La pension de survie du conjoint ou du partenaire au sens de l'article 2 de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats est augmentée jusqu'à concurrence de la pension minimum à laquelle avait ou aurait eu droit l'assuré décédé.

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

#### « Art. 225bis

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

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

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

En présence d'une baisse du facteur de revalorisation entre l'avant-dernière année et la ou les années précédant celle-ci, le facteur de réajustement est maintenu à 1 aussi longtemps que le facteur de

revalorisation reste inférieur à celui de l'année précédant la baisse. Par dérogation à l'alinéa 2 du présent article, si le facteur de revalorisation dépasse à nouveau celui de l'année précédant la baisse, le facteur de réajustement de la deuxième année suivant ce dépassement correspond à la somme de l'unité et du taux de variation annuel du facteur de revalorisation entre l'avant-dernière année et l'année précédant la baisse du facteur de revalorisation.

~~Le facteur de réajustement représente pour une année de calendrier 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 l'année précédant celle-ci par le modérateur de réajustement applicable pour l'avant-dernière année.~~

~~Ce modérateur de réajustement est fixé à 1 à partir de l'année 2012.~~

~~Tous les ans, le gouvernement examine s'il y a lieu de procéder ou non à la révision du modérateur de réajustement par la voie législative. Si la prime de répartition pure de l'avant-dernière année précédant celle de la révision dépasse le taux de cotisation global visé à l'article 238, le gouvernement soumet à la Chambre des députés un rapport accompagné, le cas échéant, d'un projet de loi portant refixation du modérateur de réajustement à une valeur inférieure ou égale à 0,5 pour les années à partir de l'année précédant la révision.~~

~~Toutefois, le modérateur de réajustement peut de nouveau être augmenté à une valeur ne dépassant pas 1 pour les années à partir de l'année précédant la révision, si le taux de cotisation global visé à l'article 238 pour l'avant-dernière année précédant celle de la révision dépasse la prime de répartition pure.~~

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

## Version 2

### « Art. 214

La pension de vieillesse annuelle se compose des majorations de pension suivantes :

- 1) les majorations proportionnelles correspondant au produit de la multiplication du taux de pourcentage respectif du tableau visé à l'alinéa 2 par la somme des éléments de rémunération soumis à retenue pour pension, mis en compte au titre des articles 171, 173, 173bis et 174 avant le début du droit à la pension de vieillesse et déterminés conformément à l'article 220. 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 respectif du tableau visé à l'alinéa 2, ce taux est majoré du produit de la somme des années entières dépassant ce seuil par l'augmentation respective du tableau visé à l'alinéa 2. Toutefois, ce taux ne peut dépasser 2,05 pour cent ;
- 2) les majorations forfaitaires correspondant, après une durée de quarante années au titre des articles 171 à 174, au produit de la multiplication du taux de pourcentage respectif du tableau visé à l'alinéa 2 par le montant de référence défini à l'article 222 ; les majorations forfaitaires s'acquièrent par quarantième par année, accomplie ou commencée, sans que le nombre des années mises en compte ne puisse dépasser celui de quarante.

Le taux, le seuil et l'augmentation par année des majorations proportionnelles, ainsi que le taux par année des majorations forfaitaires visés à l'alinéa 1, sont fixés dans le tableau ci-dessous en fonction de l'année du début du droit à la pension.

année du début du droit à la pension	majorations forfaitaires	majorations proportionnelles		
	taux (%)	taux (%)	seuil	augmentation (%)
avant 2013	23,500	1,850	93	0,010
2013	23,613	1,844	93	0,011
2014	23,725	1,838	93	0,011
2015	23,838	1,832	93	0,012
2016	23,950	1,825	93	0,012
2017	24,063	1,819	93	0,012
2018	24,175	1,813	94	0,013
2019	24,288	1,807	94	0,013
2020	24,400	1,800	94	0,013
2021	24,513	1,794	94	0,014
2022	24,625	1,788	94	0,014
2023	24,738	1,782	94	0,015
2024	24,850	1,775	95	0,015
2025	24,963	1,769	95	0,015
2026	25,075	1,763	95	0,016
2027	25,188	1,757	95	0,016
2028	25,300	1,750	95	0,016
2029	25,413	1,744	95	0,017
2030	25,525	1,738	96	0,017
2031	25,638	1,732	96	0,018
2032	25,750	1,725	96	0,018
2033	25,863	1,719	96	0,018
2034	25,975	1,713	96	0,019
2035	26,088	1,707	97	0,019
2036	26,200	1,700	97	0,019
2037	26,313	1,694	97	0,020
2038	26,425	1,688	97	0,020
2039	26,538	1,682	97	0,021
2040	26,650	1,675	97	0,021
2041	26,763	1,669	98	0,021
2042	26,875	1,663	98	0,022
2043	26,988	1,657	98	0,022
2044	27,100	1,650	98	0,022
2045	27,213	1,644	98	0,023
2046	27,325	1,638	98	0,023
2047	27,438	1,632	99	0,024
2048	27,550	1,625	99	0,024
2049	27,663	1,619	99	0,024
2050	27,775	1,613	99	0,025
2051	27,888	1,607	99	0,025
2052	28,000	1,600	100	0,025
après 2052	28,000	1,600	100	0,025

27,829  
27,942  
28,054  
28,167  
28,279  
28,392  
28,504  
28,617  
28,729  
28,842  
28,954  
29,067  
29,179  
29,292  
29,404  
29,517  
29,629  
29,742  
29,854  
29,967  
30,079  
30,192  
30,304  
30,417  
30,529  
30,642  
30,754  
30,867  
30,979  
31,092  
31,204  
31,204

».

~~« Art. 219bis~~

~~Une allocation de fin d'année est allouée aux personnes qui ont droit à une pension au 1<sup>er</sup> décembre, à condition que le taux de cotisation global visé à l'article 238 ne dépasse pas 24 pour cent.~~

~~Pour les bénéficiaires d'une pension de vieillesse, d'invalidité, de conjoint ou de partenaire au sens de l'article 2 de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats survivant l'allocation équivaut à 1,67 euro pour chaque année d'assurance accomplie ou commencée, au titre des articles 171 à 174 sans que le nombre d'années mises en compte ne puisse dépasser celui de quarante. Ce montant correspond au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1<sup>er</sup> janvier~~

~~1948 et à l'année de base prévue à l'article 220. Il est adapté au coût de la vie ainsi que revalorisé en vertu de l'article 225 et réajusté en vertu de l'article 225bis.~~

~~Pour les bénéficiaires d'une pension d'orphelin, l'allocation correspond à un tiers de l'allocation déterminée conformément à l'alinéa qui précède. Elle est de deux tiers pour les orphelins de père et de mère.~~

~~L'allocation est répartie, le cas échéant, entre deux ou plusieurs conjoints survivants, conjoints divorcés ou partenaires au sens de l'article 2 de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats survivants conformément à l'article 198, alinéa 4.~~

~~L'allocation est également allouée aux bénéficiaires visés à l'article 198, alinéa 1<sup>er</sup>.~~

~~Si la pension n'est pas versée au bénéficiaire pour l'année civile entière, ladite allocation se réduit à un douzième pour chaque mois de calendrier entier, les journées du mois commencé étant comptées uniformément pour un trentième du mois. Le conjoint survivant ou le partenaire au sens de l'article 2 de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats survivant ayant vécu en communauté domestique avec le bénéficiaire d'une pension de vieillesse ou d'invalidité a droit à la totalité de l'allocation pour la période de l'année civile s'étendant jusqu'à la fin du mois du décès.~~

~~Le montant de l'allocation n'est pas pris en compte pour l'application des dispositions des articles 226 à 229, mais il est réduit dans la même mesure que la pension par l'effet de ces dispositions.~~

~~Par dérogation à l'article 141 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, la retenue d'impôt est déterminée d'après le barème de retenue mensuelle ».~~

#### **« Art. 223**

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

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

Pour autant que de besoin, un complément est alloué. En cas de décès d'un assuré ou d'un bénéficiaire de pension remplissant les conditions de stage prévues ci-dessus, le complément pour la pension de survie est alloué à raison d'un quart pour l'orphelin. La pension de survie du conjoint ou du partenaire au sens de l'article 2 de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats est augmentée jusqu'à concurrence de la pension minimum à laquelle avait ou aurait eu droit l'assuré décédé.

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

#### **« Art. 225bis**

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

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

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

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

~~Le facteur de réajustement représente pour une année de calendrier 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 l'année précédant celle-ci par le modérateur de réajustement applicable pour l'avant-dernière année.~~

~~Ce modérateur de réajustement est fixé à 1 à partir de l'année 2012.~~

~~Tous les ans, le gouvernement examine s'il y a lieu de procéder ou non à la révision du modérateur de réajustement par la voie législative. Si la prime de répartition pure de l'avant dernière année précédant celle de la révision dépasse le taux de cotisation global visé à l'article 238, le gouvernement soumet à la Chambre des députés un rapport accompagné, le cas échéant, d'un projet de loi portant refixation du modérateur de réajustement à une valeur inférieure ou égale à 0,5 pour les années à partir de l'année précédant la révision.~~

~~Toutefois, le modérateur de réajustement peut de nouveau être augmenté à une valeur ne dépassant pas 1 pour les années à partir de l'année précédant la révision, si le taux de cotisation global visé à l'article 238 pour l'avant dernière année précédant celle de la révision dépasse la prime de répartition pure.~~

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

#### « Art. 229bis

Un montant équivalant à 1,67 euro pour chaque année d'assurance accomplie ou commencée, au titre des articles 171 à 174 sans que le nombre d'années mises en compte ne puisse dépasser celui de quarante, n'est pas pris en compte pour l'application des dispositions des articles 226 à 229, mais il est réduit dans la même mesure que la pension par l'effet de ces dispositions. Ce montant correspond au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1<sup>er</sup> janvier 1948 et à l'année de base prévue à l'article 220. Il est adapté au coût de la vie ainsi que revalorisé en vertu de l'article 225 et réajusté en vertu de l'article 225bis ».

## V. Fiche financière

Les articles de la proposition de loi, tant dans la première que dans la seconde version, sont neutres financièrement, car ils visent des pénalités potentielles pour les pensionnés qui ne se sont pas – encore – réalisées.

L'article 3 aura évidemment des répercussions sur la situation financière du régime des pensions. Toutefois, l'augmentation de la pension minimale est justifiée pour lutter plus efficacement contre la pauvreté.



Par ailleurs, la CSL rappelle que, concernant le calcul des montants pour les personnes nouvellement pensionnées, le CSS dispose que les pensions dont le début du droit se situe avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014 sont multipliées par le facteur de revalorisation fixé à 1,405 (correspondant au facteur de 2009) et que les pensions dont le début du droit se situe après le 31 décembre 2013 sont multipliées par le facteur de revalorisation de la quatrième année précédant le début du droit à la pension. Or, cela crée un décalage de deux années que rien ne vient légitimer, par rapport à ce qui était appliqué avant la réforme entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Ce changement apporté dans le CSS a juste pour but de créer une perte structurelle pour les assurés.

Dès lors, la proposition de la CSL, visant la préservation du réajustement et du montant de l'allocation de fin d'année – ou son intégration dans les majorations forfaitaires –, ainsi qu'un coup de pouce à la pension minimale, voit sa légitimité renforcée.

Et si d'aventure, un hypothétique besoin de financement supplémentaire du régime général devait malgré tout se faire jour dans le futur, la CSL a déjà à plusieurs reprises, et notamment dans sa note de réflexion du [25 septembre 2017](#), explicité toute une série de solutions qui seraient encore envisageables afin d'assurer la pérennité du régime, sans devoir faire subir de dégradations au calcul du montant des pensions.

---

Luxembourg, le 25 mars 2021

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN  
Directeur



Nora BACK  
Présidente

La proposition de loi a été adoptée à l'unanimité.