CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

27 février 2013

AVIS I/10/2013

relatif au projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 5 mai 1999 concernant l'assurance continuée, l'assurance complémentaire, l'assurance facultative, l'achat rétroactif de périodes d'assurance et la restitution de cotisations remboursées dans le régime général d'assurance pension

AVIS

18 rue Auguste Lumière L-1950 Luxembourg
B.P. 1263 L-1012 Luxembourg
T. +352 27 494 200 F. +352 27 494 250
csl@csl.lu www.csl.lu

Par lettre en date du 18 février 2013, réf. : 804x5de4c, Monsieur Mars Di Bartolomeo, ministre de la Sécurité sociale, a soumis le projet de règlement grand-ducal sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés (CSL).

1. Objet du projet

1. La loi du 21 décembre 2012 portant réforme de l'assurance pension a modifié l'article 241 du Code de la sécurité sociale en y introduisant **un nouveau minimum de l'assiette cotisable mensuelle en matière d'assurance continuée et d'assurance facultative**. **Ainsi, l'assuré peut dorénavant demander dans ce cadre et pour une période maximale de cinq ans, que l'assiette de cotisation mensuelle soit réduite à un tiers du salaire social minimum** (SSM) mensuel pour un travailleur non qualifié âgé de dix-huit ans au moins.

2. Cette dérogation a été introduite afin d'encourager les personnes interrompant leur activité professionnelle à contracter une assurance de pension volontaire afin d'éviter des lacunes de carrière. Au-delà de la période maximale de cinq ans, l'assuré doit de nouveau cotiser au minimum sur le SSM mensuel pour un travailleur non qualifié âgé de dix-huit ans au moins.

3. En raison de cette modification, le règlement grand-ducal modifié du 5 mai 1999 concernant l'assurance continuée, l'assurance complémentaire, l'assurance facultative, l'achat rétroactif de périodes d'assurance et la restitution de cotisations remboursées dans le régime général d'assurance pension doit être adapté à la loi par le projet de règlement grand-ducal soumis pour avis.

2. Explication du projet

2.1. Réduction de l'assiette de cotisation à un tiers du SSM et effets liés

4. La règlementation actuelle prévoit la possibilité pour l'assuré volontaire de ne s'assurer que pendant une période de 4 mois seulement par année civile. Or, la loi du 21 décembre 2012 permet de bénéficier d'une assurance volontaire au niveau d'une assiette de cotisation d'un tiers du SSM. Ceci permet la mise en compte de 12 mois (au lieu de 4 mois) pour parfaire les conditions de stage requises pour l'octroi de la pension de vieillesse anticipée à l'âge de 60 ans, pour l'acquisition des majorations forfaitaires et pour la pension minimale. Le projet de règlement supprime la solution réglementaire actuelle consistant à ne couvrir qu'une partie de l'année par des cotisations volontaires calculées sur base de l'intégralité du SSM. Désormais, l'assuré devra couvrir toute l'année par une assurance volontaire continue, avec la possibilité de cotiser sur base d'un tiers de ce salaire.

5. L'assuré peut demander cette réduction de l'assiette de cotisation mensuelle à un tiers du SSM pendant un total ne dépassant pas soixante mois d'assurance au cours de sa carrière d'assurance.

6. Le projet de règlement maintient le fait que l'assuré volontaire est libre de fixer l'assiette de cotisation entre le minimum et le maximum cotisable, sans que l'assiette ne puisse dépasser un plafond défini en fonction de la situation individuelle de l'assuré avant son admission à l'assurance continuée. Le texte entérine la pratique actuelle consistant à fixer cette assiette en multiples du SSM. De cette manière, l'assuré pourra opter pour une assiette d'un tiers du SSM, du SSM, du double, du triple, du quadruple et du quintuple du SSM.

7. Le Centre commun de la sécurité sociale effectue actuellement une régularisation des avances de cotisations d'une assurance volontaire complémentaire après la clôture de l'exercice. Dorénavant, le calcul des cotisations de l'assurance volontaire tiendra compte chaque mois des cotisations de l'assurance obligatoire. Si l'employeur ne respecte pas le délai prévu pour la déclaration de ses salaires, une régularisation s'avérera néanmoins nécessaire, mais elle ne devra plus attendre, comme à l'heure actuelle, la clôture de l'exercice.

2.2. Disposition transitoire

8. La disposition transitoire a pour objet de permettre aux assurés ayant conclu une assurance volontaire non continue, portant sur moins de 12 mois par exercice, avant l'introduction de la nouvelle option, de choisir entre le maintien dans leur régime actuel ou d'exercer la nouvelle option de 60 mois d'assurance volontaire sur base d'une assiette de cotisation d'un tiers du SSM.

3. Les commentaires de la Chambre des salariés

9. La nouvelle loi votée en décembre 2012 a voulu encourager l'individualisation des droits des assurés selon le principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes. Ainsi, en cas d'interruption de la carrière professionnelle, l'assuré peut opter pour l'assurance continuée ou facultative sur base d'une assiette de cotisation équivalant à un tiers du SSM, et cela pendant une période maximale de cinq ans.

10. Les anciennes dispositions ne prévoyaient pas de réduction de l'assiette. La nouvelle formule permet le maintien du droit à des conditions plus abordables: cotisations minimales de +/- 100 euros par mois par rapport au minimum précédent de +/- 300 euros. Ainsi, dans le cadre de l'ancienne formule, la cotisation minimale annuelle sur base volontaire s'élevait à environ 1.200 euros, c'est-à-dire 300 euros sur 4 mois. Avec le nouveau texte, pour une cotisation annuelle identique (1.200 euros), 12 mois, au lieu de 4, pourront être pris en considération pour parfaire les conditions de stage pour l'octroi de la pension de vieillesse et l'acquisition des majorations forfaitaires (100 euros sur 12 mois). Toutefois, la loi du 21 décembre 2012 ne prévoyait pas cette suppression de la cotisation volontaire sur une partie de l'année seulement. Le maintien de cette faculté aurait rendu le régime encore plus abordable.

10 bis. Il faut ajouter que cette nouvelle disposition a uniquement des effets en matière de périodes de cotisation, mais peu en ce qui concerne le montant des pensions. Elle ne compense pas les différences de salaire pouvant résulter du fait qu'un des partenaires s'occupe davantage de la famille, alors que l'autre partenaire se consacre à sa carrière.

11. Une limitation dans le temps de la réduction de l'assiette de cotisation à un tiers du SSM peut s'envisager. En effet, si cette option permet de parfaire les conditions de stage pour l'octroi de la pension de vieillesse et l'acquisition des majorations forfaitaires, elle n'a que peu d'influence sur le montant de la pension. En revanche, la fixer à 5 années est trop restrictif. En effet, il conviendrait de prévoir la possibilité d'opter pour une assurance volontaire avec une assiette de cotisation réduite à un tiers du SSM lors des périodes pendant lesquelles l'un des parents élève au Luxembourg un ou plusieurs enfants âgés de moins de six ans accomplis. À l'instar de ce que prévoit l'article 172, paragraphe 1, point 4 du code de la sécurité sociale, ces périodes ne pourront être inférieures à huit ans pour la naissance de deux enfants, ni être inférieures à dix ans pour la naissance de trois enfants. L'âge prévisé pourra être porté à dix-huit ans si l'enfant est atteint d'une infirmité physique ou mentale.

Cette proposition permettrait que toutes les années d'éducation puissent être couvertes afin de ne pas perdre de droits.

11 bis. Le Conseil d'État avait relevé dans son avis complémentaire du 20 novembre 2012 que la loi du 21 décembre 2012 «ne précise pas si la période de cinq ans doit être continue ou non». Le projet de règlement stipule quant à lui que l'assuré peut demander la réduction de l'assiette de cotisation mensuelle à un tiers du SSM pendant un total ne dépassant pas soixante mois d'assurance au cours de sa carrière d'assurance. Cette formulation laisse à penser que la période de cinq années peut éventuellement être interrompue, par une reprise du travail ou des périodes d'éducation d'enfants par exemple. Le projet de règlement, dans le commentaire des articles, précise qu'il semble opportun de ne pas exiger que la période de 5 années soit continue, afin de ne pas limiter outre mesure le champ d'application de la nouvelle option. Or, au paragraphe précédent, le même commentaire dit que l'assuré ne pourra invoquer cette nouvelle option qu'une seule fois pour l'ensemble de sa carrière d'assurance à partir du 1er janvier 2013.

Il est dès lors légitime de s'interroger sur cette dernière formulation qui pourrait semer le doute quant aux modalités liées au bénéfice de ces 5 années,

12. Par ailleurs, dans son avis du 14 mars 2012, la CSL avait constaté que la cotisation à un tiers du SSM ne permet pas aux personnes ayant interrompu leur carrière de bénéficier de pensions suffisamment élevées. Au contraire, les pensions risquent d'être encore plus faibles du fait de la cotisation sur une assiette très réduite. Pour remédier à cela, notre chambre avait proposé alors certaines dispositions qui peuvent se révéler favorables aux salariés :

– Le rachat de périodes

13. Pour les personnes ayant interrompu leur carrière professionnelle, la reconstitution de celle-ci devrait se faire par un achat rétroactif des droits correspondant au temps d'interruption. Le calcul pourrait se faire sur la base du salaire moyen gagné durant les trois dernières années précédant l'interruption de la carrière professionnelle.

À l'heure actuelle, l'achat rétroactif est restreint à des périodes déterminées (mariage, éducation des enfants, soins à des personnes dépendantes, ...) et l'assuré ne peut cotiser que sur le SSM ou le double de ce montant.

14. En outre, le rachat est lié à une condition de résidence. Celle-ci devrait être assouplie en faveur des travailleurs frontaliers qui ont accompli une grande partie de leur carrière d'assurance au Luxembourg. Pour éviter des abus, l'on pourrait augmenter l'affiliation minimale à l'assurance pension luxembourgeoise, qui est actuellement fixée à une année, pour les seules périodes de rachat relatives à des années d'études antérieures à une activité professionnelle au Luxembourg.

– L'augmentation des majorations forfaitaires

15. Il serait aussi envisageable de procéder à une augmentation des majorations forfaitaires pour les années où un assuré interrompt sa carrière, soit pour des raisons familiales, soit pour d'autres motifs, tels qu'une formation. Afin de maintenir une composante sociale et d'éviter que la solidarité sociale ne profite aux personnes qui n'en ont pas vraiment besoin, une augmentation des majorations forfaitaires devrait être liée à une condition de revenus du ménage du bénéficiaire.

– **Une modification des règles relatives à l'assiette de cotisation en matière d'assurance continuée et facultative**

16. Cette modification aurait pour conséquence de favoriser les retraites complémentaires dans le régime général de la sécurité sociale. Mis à part la novation apportée par la loi de décembre 2012 sur la réduction de l'assiette minimum à un tiers du SSM, à l'heure actuelle, l'assiette de cotisation mensuelle de l'assurance continuée ou facultative ne peut être, cumulée avec l'assiette de l'assurance obligatoire, (1) ni inférieure au SSM mensuel, ni supérieure au quintuple de ce salaire et (2) ne doit pas dépasser la moyenne des cinq salaires, traitements ou revenus annuels cotisables les plus élevés de la carrière d'assurance, élevée le cas échéant, au double du SSM mensuel.

17. Or, cette seconde condition retire, à un assuré qui n'a jamais atteint pendant sa carrière professionnelle une rémunération correspondant au quintuple du SSM, la faculté de s'assurer dans le cadre de l'assurance facultative à ce plafond.

18. Il en résulte qu'il existe une inégalité de traitement entre les assurés dont la moyenne des cinq salaires annuels cotisables les plus élevés ne dépasse pas le double du SSM – qui ont la faculté de s'assurer jusqu'à concurrence du double du SSM – et les assurés dont la moyenne des cinq salaires annuels cotisables les plus élevés se situe entre le double et le quintuple du SSM mais qui ne peuvent s'assurer au-delà de la moyenne des cinq salaires annuels cotisables les plus élevés.

19. Afin de remédier à cette inégalité de traitement, notre chambre avait proposé de supprimer dans son avis du 14 mars 2012 la seconde condition, de sorte que l'article 4 du règlement grand-ducal modifié du 5 mai 1999 aurait la teneur suivante :

«*L'assurance continuée ou facultative doit couvrir une période comptant au moins un mois par année civile.*

L'assiette de cotisation mensuelle ne peut être inférieure au tiers du salaire social minimum mensuel, ni supérieure au quintuple de ce salaire.

Compte tenu des dispositions prévisées, l'intéressé est libre de fixer la durée de l'assurance continuée ou facultative ainsi que l'assiette de cotisation.»

20. Cette mesure est défendue par la CSL également dans le but de permettre aux assurés qui le désirent de s'assurer de manière complémentaire dans le cadre de la sécurité sociale. À l'heure actuelle, cette possibilité n'existe que pour les assurés qui abandonnent ou réduisent leur activité professionnelle.

* * *

21. Sous réserve des observations qui précèdent, la Chambre des salariés marque son accord au projet de règlement sous avis.

22. Elle tient toutefois à rappeler que la nouvelle loi de décembre 2012 exclut désormais, pour le calcul des majorations proportionnelles échelonnées, les périodes achetées rétroactivement ainsi que les périodes d'assurance facultative et continuée.

23. La CSL avait d'ailleurs exprimé son désaccord avec ces dégradations qui rendent le recours à ce type d'assurance moins attrayant. L'exclusion pour le bénéfice des majorations proportionnelles échelonnées des périodes d'assurance continues et facultatives ainsi que de celles correspondant à un achat rétroactif pourrait être défavorable surtout à l'égard des femmes, car elles ont probablement davantage recours à ces périodes.

Luxembourg, le 27 février 2013

Pour la Chambre des salariés,

La direction

René PIZZAFERRI

Norbert TREMUTH

Le président

Jean-Claude REDING

L'avis a été adopté à l'unanimité.