



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

18 octobre 2010

AVIS I/67/2010

relatif au projet de loi portant modification de la loi
modifiée du 28 juin 2002

1. adaptant le régime général et les régimes spéciaux de pension ;
2. portant création d'un forfait d'éducation
3. modifiant la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti

..... AVIS

Par lettre du 30 juillet 2010, Madame Marie-Josée Jacobs, ministre de la Famille et de l'Intégration, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés.

1. Le projet a pour objet de modifier les dispositions légales concernant le forfait d'éducation.

Ce projet s'inscrit dans le cadre des mesures de redressement de la situation budgétaire des administrations publiques annoncées le 5 mai 2010 par le Premier ministre Jean-Claude Juncker à la Chambre des députés à l'occasion de sa déclaration de politique générale sur l'état de la nation 2010.

2. Le projet prévoit que le forfait d'éducation sera dorénavant octroyé à partir de soixante-cinq ans seulement, au lieu de soixante ans actuellement, ou à partir du moment de l'octroi d'une pension personnelle. Les auteurs du projet précisent que cet âge (de 65 ans) coïncide avec l'âge légal pour la pension vieillesse.

Les personnes de moins de 65 ans, qui au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi (premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Mémorial) bénéficient déjà du forfait d'éducation continuent d'en bénéficier. Il en est de même des personnes qui à ce moment remplissent les conditions pour bénéficier du forfait et ont déposé leur demande.

Cette mesure permettrait à l'Etat des économies de 1,5 millions d'euros en 2011 et de 3,1 millions en 2012.

1. Origine du forfait d'éducation

3. Selon le rapport de la Commission parlementaire de la Santé et de la Sécurité sociale du 30 mai 2002 relatif au projet de loi qui, entre autres, a créé le forfait d'éducation, « *L'introduction du forfait d'éducation, prestation sociale „sui generis“, constitue la mise en œuvre pratique d'une politique de reconnaissance de travail éducatif qui, dans la mesure où il a été presté par des personnes, quasiment toujours des femmes, qui n'ont pas pu se constituer une carrière d'assurance pension, ou dont le travail éducatif n'a pas été retenu pour le calcul de leur pension, n'a jamais connu de valorisation matérielle. La création de ce forfait traduit le souci d'équité envers les femmes qui se sont consacrées à leur famille et qui ont ainsi rendu un service précieux à la société de notre pays pour lequel elles ne perçoivent à ce jour encore aucune compensation.*

La volonté des initiateurs du forfait d'éducation était et reste de reconnaître, par l'institution d'un nouveau droit à prestation lié au fait de l'éducation d'enfants, les efforts consentis au foyer par des femmes sans carrière d'assurance pension significative. L'absence d'une telle carrière dans le chef des femmes visées en premier lieu par l'introduction du forfait d'éducation entraîne leur inéligibilité au bénéfice d'autres mesures existantes de valorisation du travail éducatif, notamment à l'attribution de baby-years. En fait, il s'agit de deviser un mécanisme permettant de valoriser le travail éducatif per se, indépendamment de l'existence d'une carrière d'assurance pension pouvant ouvrir le droit au bénéfice de certaines mesures concernant la rétribution de l'éducation d'enfants dans le contexte d'une telle carrière.

L'exemple de référence classique pour l'attribution du forfait d'éducation est celui des femmes n'ayant jamais travaillé, au sens qu'elles n'ont jamais payé de cotisations à une assurance pension pendant un temps suffisamment long pour permettre l'application des mesures existantes de création et d'amélioration de carrières d'assurance. A l'égard de ces femmes - et des hommes se trouvant dans la même situation bien entendu - il existe une volonté politique affirmée de reconnaître pécuniairement le travail d'éducation accompli au foyer.

Le forfait d'éducation est en premier lieu une mesure orientée vers le passé: les bénéficiaires du forfait seront avant tout des femmes qui, pour quelque raison que ce fût, n'ont pas pu se constituer une carrière propre d'assurance pension en des temps où le travail féminin était encore plutôt

l'exception. A l'avenir, avec un nombre croissant de femmes travaillant et cotisant au moins suffisamment longtemps pour acquérir le droit à une pension minimum, et compte tenu du fait que les carrières d'assurance complètes se généralisent également chez les femmes, l'octroi du forfait d'éducation cédera progressivement le pas à celui de baby-years, mesure de reconnaissance du travail éducatif dans le cadre d'une carrière d'assurance. Le forfait d'éducation remplira avant tout son rôle de prestation spéciale en faveur des femmes qui n'ont pas pu ou n'ont pas souhaité se constituer des carrières d'assurance pension de par le passé.

Le fait générateur de l'octroi du forfait d'éducation est, soit, le moment où le bénéficiaire atteint l'âge de 60 ans, soit le moment de l'octroi d'une pension personnelle. La limite des 60 ans a été retenue parce qu'elle se rapproche de l'âge moyen de départ à la retraite. Etant donné que c'est au moment de partir en retraite que les femmes ayant droit à des baby-years se voient attribuer le bénéfice effectif de cette mesure, il est logique de fixer l'âge d'entrée en jouissance du forfait d'éducation - non lié dans tous les cas à l'octroi d'une pension personnelle et devant par conséquent être établi arbitrairement à un âge donné - aux alentours de l'âge effectif moyen du départ à la retraite. La limite des 60 ans s'applique donc par défaut, dans tous les cas où il n'existe pas d'autre fait générateur de l'entrée en jouissance du forfait ».

Dans le projet de loi gouvernemental initial, il était prévu que le forfait d'éducation prend cours à partir de l'âge de soixante-cinq ans du demandeur, sinon à partir de l'octroi d'une pension personnelle.

Selon l'IGSS, en négligeant les pensions d'invalidité, l'âge moyen de sortie pour les femmes se situe vers 62 ans en 2006 et avoisine les 61 ans pour les hommes.

Le Conseil d'Etat estimait que « la règle générale d'attribution du forfait d'éducation doit être rapprochée de l'âge moyen d'octroi des pensions personnelles qui s'établit en 1999 à 57,3 ans pour les hommes contre 56,8 pour les femmes ».

Par voie d'amendement, la commission parlementaire proposait que le bénéfice du forfait d'éducation soit ouvert à partir de l'âge de soixante ans ou à partir de l'octroi d'une pension personnelle en disant que « *Cet amendement trouve sa motivation dans le fait que le texte gouvernemental, en subordonnant l'octroi du forfait d'éducation à l'accomplissement de soixante-cinq ans dans le chef du bénéficiaire lorsque celui-ci ne peut faire valoir de droits à une pension personnelle, désavantage celui-ci par rapport à une personne bénéficiaire d'une pension à titre personnel qui pourra demander à profiter du forfait d'éducation dès l'octroi de sa pension.*

Or, si l'âge légal d'entrée en pension continue d'être fixé à soixante-cinq ans, l'âge réel d'entrée en pension se situe, comme le Conseil d'Etat l'a relevé, nettement en dessous de soixante ans, à savoir en 1999 à 57,3 ans pour les hommes et à 56,8 ans pour les femmes.

Force est de constater que le seuil prévu de soixante-cinq ans créerait une situation inégalitaire à laquelle le présent amendement tend de remédier en fixant l'âge d'attribution du forfait d'éducation à soixante ans. Conformément au souhait exprimé par le Conseil d'Etat, l'âge d'attribution du forfait d'éducation est ainsi rapproché de l'âge moyen d'octroi d'une pension personnelle ».

2. Conditions d'octroi

4. Le forfait d'éducation est accordé au parent qui s'est consacré à l'éducation d'un enfant légitime, légitimé, naturel ou adoptif, domicilié au Luxembourg et y résidant effectivement au moment de la naissance ou de l'adoption de l'enfant à condition que sa pension ou celle de son conjoint ne comporte pas, pour l'enfant au titre duquel l'octroi du forfait est demandé la mise en compte de périodes au titre d'années bébés.

La loi prévoit donc une condition de résidence dans le chef du parent bénéficiaire qui, au moment de la naissance de l'enfant, doit être domicilié au Luxembourg et y résider effectivement. La

condition de résidence ne se rapporte donc pas à l'enfant et elle n'implique donc pas impérativement que la naissance de l'enfant doive également avoir eu lieu au Luxembourg.

Le seul critère déterminant pour faire naître le droit au forfait d'éducation est finalement celui de la résidence effective du parent bénéficiaire au Luxembourg au moment de la naissance ou de l'adoption de l'enfant. A partir du 1^{er} janvier 2009, la condition de domiciliation et de résidence ne s'applique plus aux personnes relevant d'un instrument bi- ou multilatéral de coordination de sécurité sociale.

3. Commentaires généraux de la CSL

5. La CSL se doit de constater que le présent projet constitue, après la désindexation du forfait d'éducation pour les bénéficiaires du forfait, une deuxième dégradation, cette fois ci pour les bénéficiaires potentiels. La motivation avancée pour ramener l'âge minimal d'octroi du forfait d'éducation de 65 à 60 ans, à savoir l'âge effectif moyen d'entrée en pension inférieur à 65 ans, reste en effet toujours de mise. Ceci d'autant plus qu'on peut toucher le forfait d'éducation à partir de l'octroi d'une pension d'invalidité.

Notre Chambre pourra seulement marquer son accord à une augmentation graduelle de l'âge d'accès au forfait d'éducation si l'âge moyen d'entrée effectif en retraite augmente également, ceci dans le but de garder une concordance entre le début du bénéfice de la pension de vieillesse et du forfait d'éducation.

6. Par ailleurs, les économies prévues par la mesure projetée - 1,5 millions d'euros en 2011 et 3,1 millions en 2012 – ne permettent guère d'améliorer substantiellement l'état des finances publiques qui est d'ailleurs nettement meilleure qu'au moment où cette mesure a été annoncée pour la première fois (printemps 2010).

7. Finalement, notre Chambre tient à souligner la nécessité de procéder à une réflexion générale sur l'orientation des différentes mesures existant au niveau de la « rémunération » du travail éducatif et qui peuvent parfois apparaître contradictoires au niveau de leurs objectifs : forfait d'éducation, baby-years, allocation d'éducation, périodes d'éducation reconnues en tant que stage d'assurance pour l'assurance pension, congé parental. Certaines de ces mesures favorisent plutôt l'arrêt prolongé de travail, d'autres une interruption plus courte, avec retour garanti et obligatoire à l'emploi pour le congé parental.

Plus précisément, notre Chambre s'interroge sur la vocation du forfait d'éducation. Initialement « *orienté vers le passé* », le fait de l'accorder à tous les parents qui ne bénéficient pas des baby-years – ce qui par ailleurs était une revendication des deux chambres salariales à l'époque et ce qui trouve l'appui de la Chambre des salariés, vu que ces parents se sont évidemment également occupés de l'éducation de leurs enfants – en fait une mesure orientée non pas uniquement vers le passé, mais également vers le futur.

Luxembourg, le 18 octobre 2010

Pour la Chambre des salariés,

La direction

Le président





René PIZZAFERRI

Norbert TREMUTH

Jean-Claude REDING

L'avis a été adopté à l'unanimité.