

Objet: Projet de règlement grand-ducal fixant la prime de répartition pure, prévue à l'article 225bis, alinéa 6 du Code de la sécurité sociale, pour l'année 2016. (4959BMU)

*Saisine : Ministre de la Sécurité sociale
(13 novembre 2017)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet de fixer la prime de répartition pure pour l'année 2016. Pour rappel, la prime de répartition pure est le rapport entre les dépenses courantes annuelles du régime général de pension (c'est-à-dire hors agents publics et régimes spéciaux), d'une part, et la totalité des salaires, traitements et revenus cotisables à la base des recettes annuelles en cotisations de ce régime, d'autre part. Une prime de répartition pure inférieure au taux de cotisation global actuel de 24% signifie que le régime général de pension enregistre un excédent des recettes en cotisations sur les dépenses courantes. Il s'agit là d'un excellent indicateur de la santé financière intrinsèque du régime de pension, cet indicateur n'étant pas affecté par des facteurs volatils tels que le rendement de la réserve.

Conformément à l'article 225bis, alinéa 4 du Code de la sécurité sociale, le Gouvernement examine tous les ans s'il y a lieu de procéder ou non à la révision du modérateur de réajustement¹ par voie législative. Ainsi, si la prime de répartition pure de l'avant-dernière année précédant celle de la révision dépasse le taux de cotisation global du régime général de pension visé à l'article 238 du Code de la sécurité sociale - à savoir 24% à l'heure actuelle - 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 à partir de l'année précédant la révision. Une telle refixation du modérateur de réajustement aurait pour effet une transmission non intégrale de l'évolution du niveau de vie, qui est mesurée par l'évolution des salaires réels, au stock de pensions en cours.

D'après les informations communiquées par les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis, issues du compte consolidé de l'exercice 2016 du régime général de pension, les recettes en cotisations se chiffrent pour 2016 à 4.547.479.942,74 EUR. A ce montant correspond, compte tenu du taux de cotisation global de 24 % (groupant les cotisations des employeurs, des assurés et de l'Etat central), un montant de 18.947.833.094,75 EUR de salaires, traitements et revenus cotisables (soit 4.547.479.942,74 EUR divisé par 24%). Les dépenses courantes du régime général de pension, quant à elles, se sont élevées à 4.153.072.924,32 EUR au titre de l'année 2016.

¹ Pour un pensionné donné, la pension est réévaluée annuellement en fonction de l'évolution des salaires réels (appréhendée avec un décalage de deux ans), sur la base d'un facteur de réajustement. Ce dernier est égal au facteur de revalorisation (reflétant l'évolution précitée des salaires) multiplié par un modérateur de réajustement. En principe, ce dernier modérateur est fixé à 1, mais peut être fixé à une valeur inférieure ou égale à 0,5 si la prime de répartition pure excède le taux de cotisation global, actuellement égal à 24%.

Il en résulte que la prime de répartition pure, qui représente le rapport entre les dépenses courantes et la base cotisable, s'élève à 21,92% pour l'exercice 2016 (4.153.072.924,32 EUR divisé par 18.947.833.094,75 EUR²), ce qui est inférieur au taux de cotisation global de 24%. Ainsi, d'un point de vue purement mathématique, il n'y aurait pas lieu pour l'exercice 2017 de fixer le modérateur de réajustement à une valeur inférieure ou égale à 0,5.

La Chambre de Commerce note cependant que si la prime de répartition pure demeure inférieure au seuil de 24%, elle a enregistré une progression par rapport aux primes de répartition pures fixées pour les années 2013 et 2014, qui étaient respectivement égales à 21,56% et 21,83%. La prime de répartition a par conséquent augmenté de 0,36 point de pourcentage en l'espace de trois exercices seulement – ce qui équivaut à un septième de l'écart qui prévalait en 2013 entre cette prime et le seuil des 24%.

Sous l'effet notamment d'une résorption progressive et inévitable de l'écart entre, d'une part, la proportion de cotisations de pension alimentée par les travailleurs frontaliers et, d'autre part, la proportion des prestations de pension octroyée aux non résidents, cette évolution préoccupante devrait se poursuivre au cours des années à venir.

Le projet de loi n°7201 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021 (PLPFP) confirme d'ailleurs ces craintes. Il est en effet indiqué à la page 43 de l'exposé introductif du PLPFP que les dépenses d'assurance pension du régime général devraient en moyenne augmenter de 6,2% l'an de 2017 à 2021. Or sur la même période, la progression des cotisations sociales (c'est-à-dire des principales recettes) devrait s'établir, toujours selon le projet de loi pluriannuel précité, à 5,3% l'an en moyenne³ – un taux qui semble au demeurant quelque peu surévalué, car il ne prend pas en compte la révision à la baisse prononcée du taux de croissance du PIB de 2017 et 2018, entre le PLPFP 2017-2021 et le PLPFP précédent, et sa probable incidence sur la masse salariale.

La juxtaposition de ces deux chiffres de 6,2 et 5,3% laisse augurer une prime de répartition pure de l'ordre de 23% en 2021 – se rapprochant donc dangereusement du seuil des 24%. La poursuite de cet « effet ciseau » au-delà de 2021 (avec des rythmes respectifs de 6,2 et 5,3% se maintenant par hypothèse après 2021) induirait un dépassement de ce seuil vers 2025⁴. Ces extrapolations ne peuvent manquer d'interpeller, car elles montrent que la fragilité intrinsèque du régime général de pension pourrait avoir des répercussions concrètes bien plus tôt que communément admis même en admettant que la création d'emplois reste dynamique.

Au-delà de ces appréciations, la Chambre de Commerce prend acte du caractère formel de la fixation annuelle de la prime de répartition pure et n'entend pas commenter plus avant le projet de règlement grand-ducal sous avis.

Elle renvoie à l'avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers du 6 avril 2012 au sujet du projet de loi n°6387 portant réforme de l'assurance pension pour une analyse approfondie et critique du régime général de pension. Cet avis comporte de

² Il convient de noter qu'une légère erreur matérielle sans conséquences pratiques s'est glissée dans l'exposé des motifs, où le premier montant mentionné au titre des salaires, traitements et revenus cotisables est 18 947 833 095,75 EUR. Le montant exact a cependant bel et bien été pris en compte lors du calcul de la prime de répartition pure.

³ Voir la page 42 de l'exposé introductif du PLPFP 2017-2021.

⁴ Selon le bilan technique du régime général de pension publié par l'IGSS en décembre 2016, la prime de répartition pure excéderait même le seuil des 24% dès 2023.

nombreuses pistes de réflexion afin d'asseoir le régime général de pension sur une base plus solide et pérenne.

Pour rappel, cet avis commun insistait sur la mise en œuvre combinée de cinq pistes de réflexion devant permettre de maintenir un régime d'assurance pension à vocation sociale et soutenable pour les générations futures. Ces cinq pistes sont (i) le maintien de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise ; (ii) le maintien dans l'emploi des salariés âgés ; (iii) la sauvegarde de la cohésion sociale et de la finalité sociale du régime d'assurance pension ; (iv) la détermination des prestations en fonction des ressources financières disponibles ; (v) la nécessité de veiller à ce que toute prestation soit générée par une cotisation.

Dans son avis sur le projet de budget 2018, publié le 21 novembre 2017⁵, la Chambre de Commerce a également proposé l'introduction d'un ajustement graduel des pensions nouvelles à l'évolution de la longévité, afin d'intégrer de façon « douce » et objective une contrainte budgétaire qui paraît incontournable.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est d'un point de vue technique en mesure d'approuver le projet de règlement grand-ducal sous avis.

BMU/DJI

⁵ Voir l'avis de la Chambre de Commerce sur le projet de budget 2018, page 88, encadré 8 « Pensions : pour une prise en compte « douce » de la longévité », http://www.cc.lu/uploads/tx_userccavis/4944CCH_WMR_et_4945BMU_WMR_CC_Avis_budgetaire.pdf