

Luxembourg, le 15 décembre 2006

Objet: Projet de loi portant ajustement des pensions et rentes accident au niveau de vie de 2005. (TCA3136)

Saisine : Ministre de la Santé et de la Sécurité Sociale (15 novembre 2006)

<p align="center">AVIS COMMUN DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET DE LA CHAMBRE DES METIERS</p>

Le projet de loi sous rubrique a pour objet de modifier le facteur d'ajustement prévu à l'article 225 du Code des assurances sociales conformément aux conclusions du Comité de coordination tripartite, qui stipule que l'ajustement des rentes et pensions normalement prévu pour le 1^{er} janvier 2007 sera reporté et échelonné.

Résumé

Le rapport du Gouvernement à la Chambre des Députés sur l'évolution du niveau moyen des salaires et traitements en vue de la révision du facteur d'ajustement, annexé au projet de loi sous avis, indique une progression effective de 1,9% des salaires et traitements pendant les années 2004 et 2005, de sorte que les auteurs du projet proposent une hausse de 1% au 1^{er} juillet 2007 et de 0,9% au 1^{er} juillet 2008.

Aux yeux de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers, le niveau du passif social du Luxembourg, la situation actualisée du système public d'assurance pension et la soutenabilité financière à long terme du régime ne permettent pas une nouvelle valorisation automatique des pensions et rentes accidents. Toute augmentation des prestations à court terme aggravera durablement la situation financière actualisée du régime.

Les deux chambres professionnelles saluent certes que grâce au report et à l'échelonnement, le coût de l'ajustement soit diminué à court terme pour les caisses de pension. Mais il est clair que cette mesure est insuffisante et ne s'attaque pas à la racine du problème, qu'est l'insoutenabilité de l'ajustement des pensions à long terme. Au contraire, le présent projet de loi contribue à accentuer ce problème et risque d'entraver à terme la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et la cohésion sociale et intergénérationnelle.

Pour ces raisons, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers s'opposent au projet de loi et regrettent que des réformes structurelles n'aient pas été discutées ou engagées dans le cadre de la Tripartite. Les deux chambres lancent un appel pour que le groupe de travail censé réfléchir sur ce sujet se réunisse au plus vite.

Appréciation du projet de loi:

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	-
Impact financier sur les entreprises	-
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	0
Impact sur les finances publiques à court terme	+
Impact sur les finances publiques à long terme	--

Appréciations:

++	:	très favorable	n.a. : non applicable
+	:	favorable	n.d. : non disponible
0	:	neutre	
-	:	défavorable	
--	:	très défavorable	

1. Objet du projet de loi sous rubrique

Le projet de loi sous rubrique a pour objet de modifier le facteur d'ajustement prévu à l'article 225 du Code des assurances sociales conformément aux conclusions du Comité de coordination tripartite, qui stipule que l'ajustement des rentes et pensions normalement prévu pour le 1^{er} janvier 2007 sera reporté et échelonné. Compte tenu de la position identique défendue par les deux chambres à ce sujet, elles ont estimé opportun de répondre par un avis commun à la saisine gouvernementale.

Conformément à l'article 225, alinéa 4 du Code des assurances sociales (CAS), le Gouvernement a examiné l'opportunité d'une révision du facteur d'ajustement par la voie législative, en prenant en compte des ressources et l'évolution du niveau moyen des salaires et traitements.

En vertu de l'article 100, alinéa 4 du CAS, le même facteur sert à l'ajustement des rentes accident. Le même facteur d'ajustement s'applique aux fonctionnaires de l'Etat, conformément à l'article 34 de la loi du 3 août 1998 modifiant la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat. Le même facteur s'applique par ailleurs aux agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois, conformément à l'article 48 de la loi du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux.

La dernière adaptation des pensions et des rentes accidents avait porté sur une augmentation de 2,0% à partir du 1^{er} janvier 2005 et avait été entérinée par la loi du 21 décembre 2004. Le facteur d'ajustement doit être fixé sur la base du niveau des salaires de l'année 1984 et de l'avant-dernière année précédant celle de la révision du facteur, donc de l'année 2005 en ce qui concerne l'ajustement des pensions s'appliquant normalement à partir du 1^{er} janvier 2007.

L'accord du Comité de coordination tripartite du 28 avril 2006 a prévu de reporter et d'échelonner l'ajustement des rentes et pensions prévu pour le 1^{er} janvier 2007, et ceci dans un souci de soutien à la consolidation des finances publiques. Au moment des négociations tripartites, les partenaires sociaux avaient tablé sur une évolution des salaires et traitements de 2%, pour proposer un relèvement des rentes et pensions de 1% à partir du 1^{er} juillet 2007 et de 1% à partir du 1^{er} juillet 2008.

Le rapport du Gouvernement à la Chambre des Députés sur l'évolution du niveau moyen des salaires et traitements en vue de la révision du facteur d'ajustement, annexé au projet

de loi sous avis, indique une progression effective de 1,9% des salaires et traitements pendant les années 2004 et 2005, de sorte que les auteurs du projet proposent une hausse de 1% au 1^{er} juillet 2007 et de 0,9% au 1^{er} juillet 2008.

Selon l'exposé des motifs, cette dernière mesure sera entérinée dans le cadre de la loi spéciale sur l'ajustement des pensions et rentes, à présenter en automne 2007.

L'exposé des motifs indique que depuis 1991, le nombre de salariés repris dans la population de référence a augmenté en moyenne de 3,9% par année et que l'âge moyen tend à augmenter et progresse de 2,5 ans entre 1991 et 2005. La population de référence est constituée par tous les salariés âgés entre 20 et 65 ans, y compris ceux du secteur public (20% et 5% éliminés en bas respectivement en haut de l'échelle des salaires).

Le facteur d'ajustement applicable à partir du 1^{er} juillet 2007 s'obtient en multipliant le facteur d'ajustement actuel par le taux de croissance dédoublé de l'indicateur entre 2005 et 2003 :

$$1,327 * 1,010 = 1,340$$

Le facteur d'ajustement applicable à partir du 1^{er} juillet 2007 est donc 1,340.

Le facteur d'ajustement applicable à partir du 1^{er} juillet 2008 s'obtient en multipliant le facteur d'ajustement retenu au 1^{er} juillet 2007 par le solde du taux de croissance de l'indicateur entre 2005 et 2003:

$$1,340 * 1,009 = 1,352$$

Le facteur d'ajustement applicable à partir du 1^{er} juillet 2008 est donc 1,352.

Ce facteur d'ajustement tient compte de l'évolution des salaires et traitements jusqu'en 2005.

2. Coût de l'adaptation échelonnée du facteur d'ajustement

Le coût de l'adaptation échelonnée du facteur d'ajustement des pensions s'élève ainsi pour l'exercice 2007 à 11,6 millions EUR et pour l'exercice 2008 à 34,1 millions EUR. Selon les auteurs du projet de loi sous rubrique, ce coût supplémentaire « peut être supporté financièrement par l'assurance pension, étant donné que les dernières prévisions révèlent un solde positif entre recettes et dépenses courantes dépassant 500 millions € pour les deux exercices. »

Egalement selon l'exposé des motifs, « pour l'évolution future du régime général de pension il y a lieu de se référer aux notes et études spécifiques publiées régulièrement par l'inspection générale de la sécurité sociale et notamment au rapport de la dernière période de couverture, allant de 1999 à 2005, publié en décembre 2005. »

Le bilan sur la période de couverture 1999-2005 comporte des prévisions actuarielles montrant que le système arrive à garder un niveau de recettes suffisant pour assurer la couverture des dépenses avec une accumulation de la réserve légale tout au long de la période. « *A court terme, le coefficient de charge va diminuer légèrement vers 40 en 2012 et la prime de répartition pure descendra à 20. Ce n'est qu'en se plaçant dans une optique à long terme qu'on peut déceler les problèmes de financement du système. Ainsi selon le premier scénario retenu, le taux de cotisation devra être adapté pour la première fois, au*

plus tard, en 2034 (en 2027 dans le deuxième scénario) et à taux de cotisation inchangés la réserve légale sera épuisée vers 2041 (2034 dans le deuxième scénario).

Les résultats des calculs actuariels montrent que sur un horizon de 30 années la situation financière affiche une bonne santé, à condition que la croissance économique dépasse les 2% en moyenne annuelle. Pour que le régime général reste en équilibre jusqu'en 2050, cette croissance annuelle moyenne devrait toutefois se situer à plus de 4%. La bonne situation financière du régime général de pension dépend de façon cruciale de la croissance économique, à tel point qu'une croissance annuelle moyenne de moins de 2% pendant les prochaines années impliquerait que des mesures devraient être prises déjà pendant la prochaine décennie pour garantir la pérennité du régime à moyen et à long terme. Il est vrai qu'à l'heure actuelle le régime général de pension possède une réserve importante correspondant à plus de trois fois ses dépenses annuelles. Mais on aurait la vue courte si on dilapidait cette réserve ou cessait de l'alimenter en fonds supplémentaires pendant les années à venir. En effet, en cas de crise prolongée, seule une réserve bien munie permettra d'atténuer la fragilité de l'équilibre entre les recettes et les dépenses courantes et de disposer d'une période d'années suffisante pour implémenter les réformes et adaptations nécessaires qu'impliquerait pareille situation. »

Aux yeux de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers, ces conclusions de l'analyse prudente de l'IGSS sont contraires à l'objectif poursuivi par le présent projet de loi qui prévoit une valorisation automatique des pensions et rentes accidents, donc une nouvelle hausse des prestations, alors que la soutenabilité financière à long terme du régime légal de pension n'est pas assurée. Toute augmentation des prestations à court terme aggraverait durablement la situation financière actualisée du régime.

Le coût de l'adaptation du facteur d'ajustement pour les rentes accident est de 0,7 million EUR pour l'exercice 2007 et de 2,0 millions EUR pour l'exercice 2008.

Avec l'abrogation de l'article 100 alinéa 6 CAS, le coût de l'ajustement n'est plus pour un tiers à charge de l'Etat, mais entièrement à charge de l'assurance accidents industrielle.

L'abrogation de l'article 161 CAS concernant l'assurance accident agricole entraînerait-elle, la suppression de l'intervention de l'Etat à raison d'un tiers de l'ajustement dans les rentes agricoles. Or, d'après l'alinéa final nouveau de l'article 41 de la loi modifiée du 24 juillet 2001, concernant le soutien au développement rural, le coût de l'ajustement des rentes agricoles est pris en charge intégralement par le budget du département de l'Agriculture et de la Viticulture. La dépense supplémentaire en relation avec les dernières adaptations du facteur d'ajustement est de l'ordre de 30.000 EUR pour 2007 et de 100.000 EUR pour 2008.

Suite à la loi du 8 janvier 1996 modifiant et complétant a) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat; b) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant la valeur numérique des traitements des fonctionnaires de l'Etat ainsi que des modalités de mise en vigueur de la loi du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat; c) la loi du 29 juillet 1988 portant modification et nouvelle coordination de la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat; d) la loi du 23 décembre 1994 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1995; l'ajustement des pensions et rentes dont objet, s'applique également aux fonctionnaires de l'Etat.

D'après une estimation faite sur le montant des pensions liquidées par l'Administration du Personnel de l'Etat (APE) pour le mois de septembre de cette année, le coût supplémentaire de l'ajustement au niveau des pensions des fonctionnaires s'élève pour 2007 à quelque 2,0 millions EUR et pour 2008 à quelque 6,0 millions EUR.

3. Précarité du financement à long terme du système légal d'assurance pension

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers constatent que le Gouvernement continue à ignorer les avertissements de nombreuses études, qui soulignent la précarité du financement à long terme de notre système public d'assurance pension.

L'étude du Bureau International du Travail (BIT) de 2001, intitulée "Evaluation actuarielle et financière du régime général d'assurance pension du Grand-Duché de Luxembourg", avait relevé une corrélation importante entre la viabilité financière du régime et un taux de croissance élevé à long terme du PIB et de l'emploi, ce qui met le Luxembourg, comme de nombreux autres Etats européens, devant de graves problèmes d'ordre socio-économiques et démographiques.

A ce sujet, les deux chambres renvoient à leur avis commun du 4 mars 2002 sur le projet de loi 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.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers renvoient également au rapport du professeur Lionel Fontagné du 15 novembre 2004 intitulé « Compétitivité du Luxembourg : une paille dans l'acier ». Dans ce rapport, le régime de retraite du Grand-Duché est décrit comme étant très généreux, mais sous provisionné à tel point que seule une forte croissance de l'emploi de frontaliers permettra d'assurer le financement futur des retraites. Il est rappelé que le BIT évalue la progression annuelle nécessaire de l'emploi à 2% et du PIB à 4% pour maintenir l'équilibre financier actuel du système de pensions jusqu'en 2050. Ceci ne sera possible qu'en jouant à fond la carte de l'attractivité des ressources étrangères.

Selon le professeur Fontagné, *« le Luxembourg se trouve donc contraint à une fuite en avant dans l'attraction de ressources étrangères finançant un système social bénéficiant en premier lieu à des nationaux assez largement absents du segment privé du marché du travail. S'agissant uniquement des retraites, l'estimation du nécessaire relèvement du taux de cotisation pour faire face au problème, même en présence d'arrivée de frontaliers au rythme des années 1990, a été rappelé par l'OCDE : il faudrait le relever de 24% à 34% environ ».*

Les deux chambres rappellent dans ce contexte que tout relèvement des cotisations à charge des entreprises est accompagné d'une baisse de leur compétitivité et est par conséquent à exclure.

Le recours à l'automatisme pour les ajustements des pensions et des rentes accident alourdit les charges du système et hypothèque ainsi davantage son équilibre financier à long terme. La modulation introduite à ce niveau lors de la tripartite n'apporte pas une amélioration durable dans ce contexte.

Déjà à l'heure actuelle, la dette sociale cachée du système public de pension, basé sur la répartition, est très élevée. Cette dette est toujours en train d'augmenter, du fait que l'écart entre les contributions effectuées par les actifs d'aujourd'hui et la valeur actualisée des promesses de prestations va en s'accroissant.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers tiennent à citer dans ce contexte les passages suivants extraits du Rapport de la Commission des Finances et du Budget du 30 novembre 2006 sur le projet de loi n° 5600 concernant le budget des recettes et des

dépenses de l'Etat pour l'exercice 2007, qui font un appel aux autorités et au public de prendre conscience de la véritable dimension de notre passif social (cf. chapitre VII. 5.):

« Les raisons pour la bonne tenue de notre assurance-vieillesse sont connues: d'un côté l'emploi ne cesse de croître depuis dix ans à un rythme de 4% en moyenne annuelle entraînant une augmentation correspondante de la masse des cotisations; de l'autre côté notre système de répartition qui fait que les actifs paient les pensions des retraités, a pour conséquence un excédent de recettes du régime du fait que celui-ci n'est pas encore arrivé à maturité. Ce qui veut dire que pour l'instant il y a encore plus d'actifs que de retraités et que les 24% de cotisations versées sont largement suffisantes pour financer les obligations envers les retraités.

Mais cette situation ne peut pas perdurer, même si l'emploi continue à croître à la même cadence, puisque le nombre des retraités va augmenter encore plus vite. Alors de deux choses l'une: soit la croissance de l'emploi s'essouffle, sous l'influence d'un ralentissement du développement de l'économie par exemple, entraînant une régression des cotisations, soit l'emploi continue son ascension effrénée de sorte qu'un beau jour nous serons un million d'habitants, le réservoir des frontaliers finissant par s'épuiser tôt ou tard. Dans le premier scénario, le financement de l'assurance-vieillesse sera compromis, le second, par contre, nous posera devant des problèmes différents, mais non moins graves.

Peu importe le scénario qui l'emportera: l'évolution démographique fera que le Grand-Duché n'échappera pas au piège dans lequel son assurance-vieillesse va l'attirer à terme.

Selon les experts de l'OCDE, la situation se présente comme suit :

« Si rien n'est fait, les engagements s'accumuleront pour représenter entre 49 et 151% du PIB à l'horizon 2050, suivant le taux de croissance futur du PIB réel. Dans un premier temps, la situation financière du système de Sécurité sociale se dégradera progressivement, laissant un répit pour engager des réformes qui, si elles sont appliquées rapidement, pourraient restaurer la viabilité à long terme du système sans provoquer d'ajustements douloureux ». Et les experts de conclure : « La concentration des promesses de pension après 2030 appelle un préfinancement des paiements futurs. À cet égard, il faut réduire les taux de remplacement des pensions afin d'alléger les dépenses et d'accumuler des actifs financiers pour un montant équivalent à 70-100% du PIB à l'horizon 2030 (suivant le rythme de la croissance future), alors que les réserves ne représentent que 24% du PIB à l'heure actuelle. La réduction des taux de remplacement n'entamerait pas trop le bien être des retraités, car les taux de remplacement légaux des pensions sont aujourd'hui très élevés – de fait, ils se situent parmi les plus élevés de la zone OCDE. Certes, le préfinancement aiderait à faire face à la maturation du régime et au gonflement des paiements, mais il ne remettrait pas le système sur une trajectoire viable. À cet effet, il faudrait encourager les travailleurs à consacrer une part substantielle de leur longévité accrue à des activités productives au lieu de la réserver exclusivement aux loisirs ».

Même son de cloche chez les experts de la Commission européenne qui projettent un scénario de catastrophe pour le cas où le Luxembourg ne réussirait pas à redresser la situation par des mesures appropriées. Selon les services de la Commission, les dépenses publiques destinées au financement des pensions vont passer de 10% par rapport au PIB à 17,4% à l'horizon 2050. À titre de comparaison : l'Allemagne montera de 11,4 à 13,1%, la Belgique de 10,4 à 15,5% , la France de 12,8 à 14,8% et l'Europe des 15 en moyenne de 10,6 à 12,8%.

Perspectives de la dette publique (en % du PIB)

	2005	2010	2030	2050
BE	93.3	72	31	83
CZ	30.5	28	49	207
DK	35.8	6	-96	-162
DE	67.7	74	123	261
EE	4.8	-3	-64	-178
EL	107.5	106	147	255
ES	43.2	25	-16	72
FR	66.8	70	120	239
IE	27.6	10	-18	31
IT	106.4	110	142	261
CY	70.3	63	77	249
LV	11.9	6	1	29
LT	18.7	17	23	77
LU	6.2	10	88	268
HU	58.4	79	189	493
MT	74.7	73	78	79
NL	52.9	37	9	47
AT	62.9	56	42	63
PL	42.5	56	45	40
PT	63.9	79	192	528
SI	29.1	27	67	274
SK	34.5	31	40	134
FI	41.1	18	-37	-42
SE	50.3	32	-21	-41
UK	42.8	48	100	239
EU12	70	67	87	196
EU25	63	61	79	180

Source: Services de la Commission européenne

L'un des écarts les plus importants frapperait donc le Luxembourg, qui, si rien n'était changé dans le système, atteindrait en 2050 un endettement de 268% du PIB, le troisième plus élevé de toute l'Europe. À titre de rappel: la limite fixée par Maastricht est 60%. Et dire que le Grand-Duché excellait jadis par son endettement modeste – 6,2% en 2004 – tandis que la moyenne dans l'Europe des 25 était de 63%. C'est cette perspective décrite en détail dans la récente étude sur « The long-term Sustainability of Public Finances in the European Union » qui a amené les experts de Bruxelles à classer le champion mondial du PIB dans la catégorie des pays à risque moyen. »

4. Opposition des chambres patronales au principe de l'ajustement des pensions et rentes

Afin de ne pas hypothéquer davantage la situation financière de l'assurance pension, toute nouvelle hausse des prestations est à refuser.

Comme le présent projet de loi prévoit une mesure renchérissant davantage le système actuel, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers s'y opposent. Les deux chambres professionnelles saluent certes que grâce au report et à l'échelonnement de l'ajustement décidés à la Tripartite, son coût soit diminué à court terme pour les caisses de pension et que les finances publiques s'en trouvent légèrement améliorées à court terme.

Par contre, la Tripartite ne s'est pas attaquée à la racine du problème, qu'est l'insoutenabilité de l'ajustement des pensions à long terme. Le présent projet de loi contribue à accentuer ce problème et risque d'entraver à terme la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et la cohésion sociale et intergénérationnelle.

* * *

Après consultation de leurs ressortissants, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers s'opposent au principe de l'ajustement des pensions et rentes et regrettent que des réformes structurelles n'aient pas été discutées ou engagées dans le cadre de la Tripartite. Les deux chambres lancent un appel pour que le groupe de travail censé réfléchir sur ce sujet se réunisse au plus vite.

TCA/PPA