

Luxembourg, le 11 décembre 2008

Objet: Projet de loi portant ajustement des pensions et rentes accident au niveau de vie de 2007. (3411BMU)

Saisine : Ministre de la Santé et de la Sécurité Sociale (20 octobre 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. En vertu de cet article, le Gouvernement examine tous les deux ans s'il y a lieu de procéder ou non à la révision du facteur servant à l'ajustement des pensions et rentes accident au niveau de vie.

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 2,0% des salaires et traitements pendant les années 2006 et 2007, de sorte que les auteurs du projet proposent une hausse de 2% des pensions et rentes accident au 1^{er} janvier 2009.

Aux yeux de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers, une nouvelle valorisation automatique des pensions et rentes accident doit être évitée dans le présent contexte, caractérisé par une augmentation de la dette publique officielle, par des engagements de pension futurs considérables et par une crise économique sans précédents depuis 1945. Toute augmentation des prestations à court terme aggravera durablement la situation financière actualisée du régime. Le projet de loi sous avis contribue à accentuer ce problème et risque d'entraver à terme la compétitivité de l'économie luxembourgeoise de même que la cohésion sociale. Il contrevient également à la justice intergénérationnelle.

L'actuel contexte économique renforce l'incertitude inhérente à l'avenir de la protection sociale au Luxembourg. Un taux de croissance du PIB en volume durablement inférieur à 4% l'an exacerberait considérablement l'augmentation prévisible des engagements futurs du régime général de pension. Compte tenu des risques de matérialisation d'un tel scénario, il s'impose de différer toute augmentation du niveau des pensions.

Pour ces raisons, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers s'opposent au projet de loi.

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. En vertu de cet article, le Gouvernement examine tous les deux ans s'il y a lieu de procéder ou non à la révision du facteur servant à l'ajustement des pensions et rentes accident au niveau de vie. 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 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. Il s'applique en outre 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. Ce facteur d'ajustement s'applique enfin 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 plus récente adaptation des pensions et des rentes accident aurait normalement dû porter sur une augmentation de 1,9% à partir du 1er janvier 2007. Le facteur d'ajustement doit en effet 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 1er 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, dans un souci de soutien à la consolidation des finances publiques. L'ajustement s'est en définitive établi à 1% au 1^{er} juillet 2007 et à 0,9% au 1^{er} juillet 2008.

La population de référence utilisée afin de dériver l'augmentation des pensions et rentes accident est constituée par tous les salariés âgés entre 20 et 65 ans, y compris ceux du secteur public (20% et 5%, respectivement, sont éliminés en bas et en haut de l'échelle des salaires).

Le facteur d'ajustement applicable à partir du 1^{er} janvier 2009 s'obtient en multipliant le facteur d'ajustement actuel par le taux de croissance de l'indicateur entre 2007 et 2005 :

$$1,352 * 1,020 = 1,379$$

Le facteur d'ajustement applicable à partir du 1er janvier 2009 est donc égal à 1,379.

Ce facteur d'ajustement tient compte de l'évolution des salaires et traitements jusqu'en 2007.

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

Selon les auteurs du projet de loi, le coût de l'adaptation au facteur d'ajustement des pensions du régime général de pension s'élève pour l'exercice 2009 à 51,7 millions EUR, ce coût étant récurrent.

Avec l'abrogation de l'article 100 alinéa 6 du CAS, le coût de l'ajustement des rentes accident, qui s'élève à 2,6 millions d'euros, n'est plus pour un tiers à charge de l'Etat, mais entièrement à charge de l'assurance accident industrielle.

Par ailleurs, l'abrogation de l'article 161 CAS concernant l'assurance accident agricole a eu pour conséquence la suppression de l'intervention de l'Etat dans les rentes agricoles, cette intervention atteignant auparavant un tiers de l'ajustement. 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 l'adaptation du facteur d'ajustement faisant l'objet du projet de loi sous revue serait de l'ordre de 130 000 EUR pour 2009.

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), le coût supplémentaire induit par l'ajustement des pensions des fonctionnaires s'élève pour 2009 à quelque 8,4 millions EUR.

Le coût total de l'ajustement du facteur faisant l'objet du projet de loi sous revue s'établirait dès lors à 51,7 millions EUR (régime général de pension) augmentés de 2,6 millions EUR (rentes accident) et de 8,4 millions EUR, ce qui équivaut à un total de 62,7 millions EUR.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers tiennent à souligner le caractère particulièrement peu approprié d'un tel surcoût dans un pays où les conséquences du vieillissement démographique seront particulièrement importantes au cours des prochaines décennies. L'actuelle crise économique et financière, qui pourrait durablement affecter le taux de croissance tendanciel de l'économie luxembourgeoise, met également en exergue la nécessité d'une vigilance extrême en la matière.

3. Précarité intrinsèque du financement à long terme du système légal d'assurance pension, qui est encore accentuée par l'actuelle crise économique

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers constatent que le Gouvernement continue à ignorer les avertissements émanant 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 nombre d'autres Etats européens, face à de graves problèmes d'ordre socio-économique et démographique.

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 un tel point que seule une forte croissance de l'emploi frontalier permettrait d'assurer le financement futur des retraites. Il est rappelé que le BIT évalue la progression annuelle nécessaire au maintien de l'équilibre financier actuel du système de pension à 2% pour l'emploi et à 4% pour le PIB, ces taux de progression devant être enregistrés sans discontinuer jusqu'en 2050. Ceci ne sera possible qu'en jouant à fond la carte de l'attractivité en vue, notamment, de la dynamisation des investissements directs internationaux et en embauchant un nombre croissant de frontaliers ou de travailleurs immigrés.

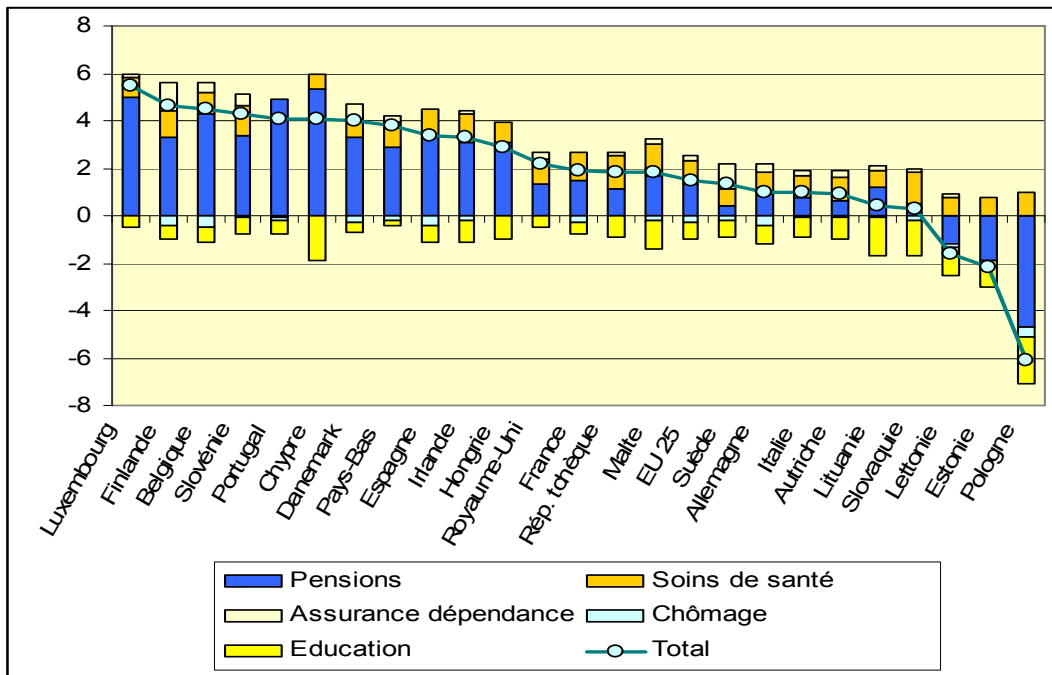
Les autorités européennes parviennent à des conclusions similaires. Le graphique repris ci-dessous met clairement en exergue la fragilité du régime de protection sociale luxembourgeois. Il a été élaboré à partir de projections de long terme élaborées en 2006 par le Comité de Politique Economique (CPE) en collaboration avec la Commission européenne. Ces projections visent à appréhender les conséquences du vieillissement sur l'évolution de l'ensemble des dépenses des administrations publiques.

Comme l'indique ce graphique, le Luxembourg est parmi les pays de l'Union européenne celui où les dépenses augmenteraient le plus sensiblement d'ici 2030, ce qui souligne l'urgence du problème. Elles progresseraient de près de 6 points de PIB par rapport à l'année de base 2004, principalement sous l'effet des pensions privées (régime général) et publiques (régimes spéciaux). La progression des dépenses totales serait plus marquée encore sur l'horizon 2004-2050, comme l'indique la seconde partie du graphique (+8,2 points de PIB, dont 7,4 pour les seules pensions).

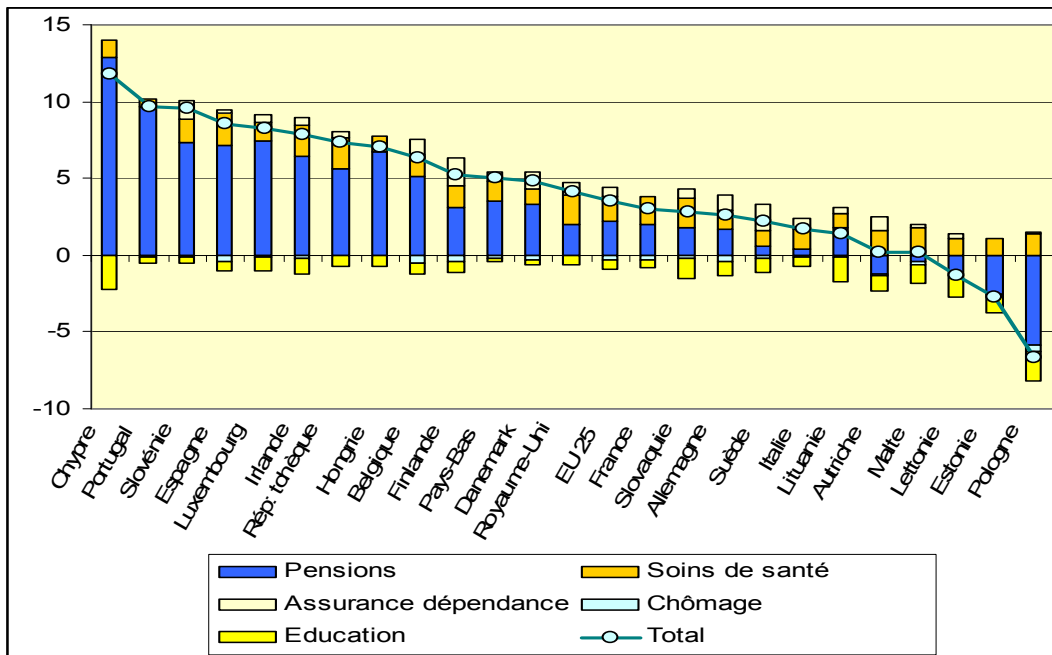
Le coût prévisible du vieillissement au Luxembourg atteindrait d'ailleurs plus du double de la charge correspondante observée chez deux des pays limitrophes du Luxembourg, à savoir la France et l'Allemagne. Il convient par ailleurs de noter qu'un pays tel que l'Autriche serait selon le CPE confronté à une augmentation des dépenses particulièrement faible. Ce résultat démontre qu'il n'y a pas de fatalité en la matière, pourvu que les réformes structurelles appropriées soient rapidement mises en œuvre.

Graphique 1: Incidence du vieillissement sur les dépenses publiques, en % du PIB

1. D'ici 2030



2. D'ici 2050



Source : Economic Policy Committee, *Impact of ageing populations on public spending*, février 2006.

Cette forte augmentation des dépenses publiques induirait à terme une hausse considérable de la dette publique « officielle » selon la Commission européenne. Cette dernière a projeté l'évolution de la dette publique de l'ensemble des administrations publiques jusqu'en 2050, conditionnellement à deux scénarios. Le premier (« 2007

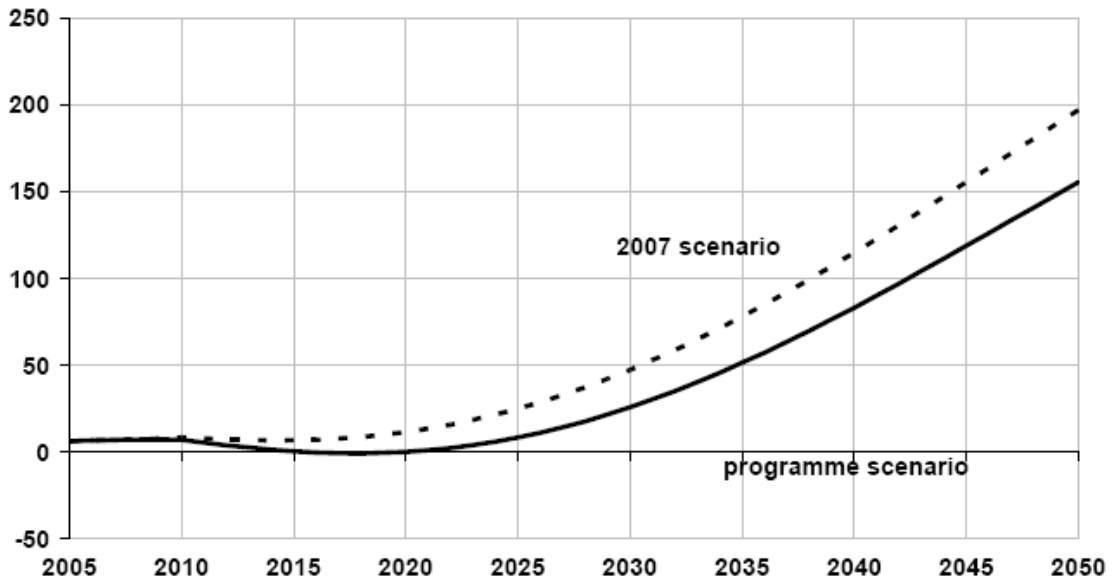
scenario ») revient à supposer que le solde structurel primaire hors impact du vieillissement va se maintenir tout au long de l'horizon de projection au niveau prévu pour 2007 dans la 9^{ème} actualisation du Programme de Stabilité du Luxembourg – ce qui correspond à un surplus de 0,9% du PIB. Le second scénario (« programme scenario ») présuppose quant à lui que les objectifs budgétaires du programme de stabilité seront respectés et que le solde structurel primaire sera dès lors excédentaire à raison de 2% du PIB.

Dans les deux cas, les simulations de la Commission prennent en compte l'augmentation précitée des dépenses des administrations publiques imputable au vieillissement, cet accroissement étant pour rappel estimé à quelque 8,2% du PIB de 2010 à 2050 pour le Luxembourg – dont 7,4% du PIB pour les seules pensions.

L'impact total du vieillissement induirait une hausse spectaculaire du ratio d'endettement des administrations publiques, comme l'indique clairement le graphique 2. Sous les deux scénarios analysés, la dette excéderait en effet les 150% du PIB en 2050. Le seuil de 60% présidant à la surveillance multilatérale européenne serait pour sa part dépassé entre 2032 et 2037.

Graphique 2 : Evolution de la dette des administrations publiques sous deux scénarios

En pourcentages du PIB



Source : Commission européenne, évaluation de la 9^{ème} actualisation du Programme de Stabilité du Luxembourg.

Pour le Luxembourg, l'ensemble des projections reprises ci-dessus sont pourtant basées sur une croissance du PIB en volume de 3% par an de 2010 à 2050, ce qui excède nettement le taux retenu pour la plupart des autres pays. Or une question cruciale émerge dans le courant contexte économique: la décélération de la croissance économique escomptée de 2008 à 2010 – par la Commission européenne notamment – est-elle un phénomène purement cyclique sans incidence sur le potentiel de croissance de l'économie, ou s'agit-il au contraire d'une rupture affectant durablement le processus de croissance luxembourgeois ? Dans le second cas, il serait périlleux de baser l'analyse de la soutenabilité des finances publiques luxembourgeoises sur des scénarios postulant une croissance économique durablement élevée.

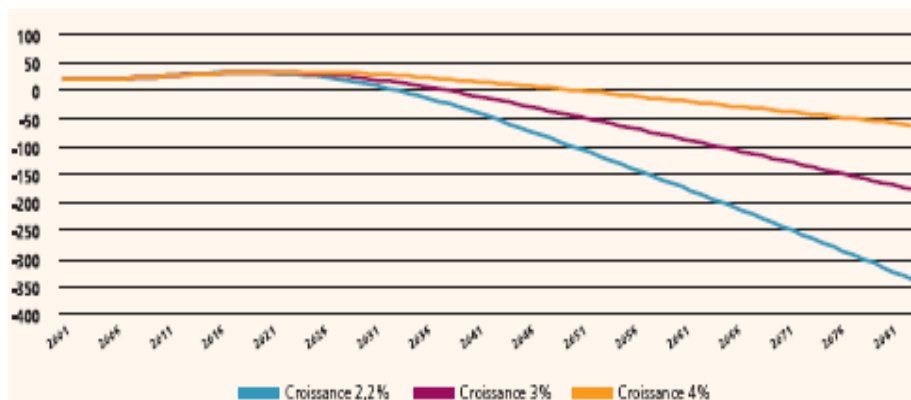
L'acuité de ce débat relatif à l'interaction entre la croissance d'une part et l'équité intergénérationnelle d'autre part peut être illustrée au moyen du graphique 3, extrait du rapport annuel 2006 de la BCL.

Ce graphique illustre l'importance du taux de croissance du PIB pour l'équilibre financier du régime général de pension, qui représente l'essentiel de l'augmentation des dépenses identifiée au graphique précédent.

Il se confirme que même un taux raisonnablement confortable de 3% ne permettrait pas d'assurer la soutenabilité du régime général de pension. Une croissance de l'ordre de 2% donnerait quant à elle lieu à une évolution franchement préoccupante. L'endettement du régime de pension pourrait dans ce cas dépasser les 300% du PIB vers 2080.

Graphique 3 : Réserves (+) et engagements (-) du régime général de pension sous divers scénarios de croissance économique

En pourcentages du PIB



Source : BCL.

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. Les deux chambres tiennent à souligner que ces difficultés de financement ne pourront être résolues par le biais d'un relèvement des cotisations à charge des entreprises, qui hypothéquerait gravement une compétitivité déjà défaillante. Le récent bilan de l'Observatoire de la Compétitivité mettait en effet en exergue une dégradation tendancielle de la compétitivité prix et coût. Un relèvement des cotisations à charge des entreprises est par conséquent totalement exclu.

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 doit être soigneusement évitée. Il importerait même d'adopter sans tarder les réformes structurelles qui s'imposent.

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. L'abandon de l'ajustement faisant l'objet du présent projet de loi s'impose dans le présent contexte.

Le présent projet de loi contribue à accentuer le problème de la soutenabilité à terme des finances publiques. Il est de nature à affaiblir la compétitivité de l'économie luxembourgeoise, tout en contrariant la cohésion sociale et la nécessaire solidarité 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.