

Objet: Projet de loi portant ajustement des pensions et rentes accident au niveau de vie de 2009 (3736WMR)

Saisine : Ministre de la Sécurité Sociale (5 novembre 2010)

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

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.

La population de référence est constituée par tous les salariés âgés entre 20 et 65 ans, y compris ceux du secteur public. L'indicateur mesure la progression des salaires déclarés jusqu'à concurrence du septuple du salaire social minimum, y compris les revenus de remplacement et les gratifications.

Concrètement, et en cas de la poursuite de mécanisme d'adaptation tel qu'il est mis en œuvre depuis 1995, le 1^{er} janvier 2011, les pensions et retraites devraient faire l'objet d'un ajustement à la hausse de 1,9%, et ce sur base de l'évolution du niveau moyen des salaires et traitements pendant les années 2008 et 2009. Or, suite aux mesures d'assainissement budgétaire annoncées par le Premier Ministre à l'occasion du discours sur l'état de la nation le 5 mai 2010, le Gouvernement, à travers le projet de loi sous avis, propose un échelonnement de l'ajustement sur deux exercices, à savoir respectivement le 1^{er} janvier 2011 et le 1^{er} janvier 2012.

D'après le projet concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'année 2011, qui reprend explicitement cette mesure, cet échelonnement permettrait la réalisation d'une économie budgétaire, au titre de l'exercice 2011, de l'ordre de 37 millions EUR.

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, indique une progression effective de 1,9% des salaires et traitements pendant les années 2008 et 2009, de sorte que les auteurs du projet proposent une hausse de 0,95% des pensions et rentes accident au 1^{er} janvier 2011 et de 0,95% au 1^{er} janvier 2012.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, 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 une situation de déficit structurel de l'Administration centrale, par une dégradation continue et structurelle de la compétitivité-coût et prix des entreprises, par des engagements de pension futurs considérables et par une reprise économique pour le moins timide ayant pris la relève d'une des plus graves crises économiques depuis 1945. Toute augmentation des prestations à court terme aggraverait durablement la situation financière actualisée du régime. Le projet de loi sous avis contribue à accentuer ce problème et risque d'entraver à terme encore davantage la compétitivité de l'économie luxembourgeoise, notamment

via le relèvement possible des cotisations sociales, 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. Par ailleurs, la réforme annoncée du système d'assurance pension devra impérativement tenir compte des problèmes structurels et des défis démographiques inhérents, qui sont plus amplement décrits ci-dessous.

Pour ces principales raisons, ainsi que pour des raisons explicitées plus en détail ci-après, la Chambre de Commerce s'oppose au projet de loi sous rubrique.

Appréciation générale du projet de loi

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

Considération générales

Concernant le coût des ajustements projetés

La Chambre de Commerce rappelle que le coût d'ajustement des pensions et rentes accident revêt non seulement un coût important dans le contexte des exercices budgétaires 2011 et 2012, mais surtout que ce coût est récurrent et impactera l'ensemble des exercices ultérieurs à due concurrence. Le tableau ci-après met en lumière l'importance de ce coût financier à court et à long terme.

Elément	2011	2012 coût additionnel	2012 coût total	2013 et tout exercice ultérieur
Ajustement des pensions	28,0	30,0	58,0	58,0
Ajustement rentes accident	1,3	1,4	2,7	2,7
Coût total	29,3	31,4	60,7	60,7

Ainsi, à titre d'exemple, sur la période triennale comprise entre 2011 et 2013, les ajustements projetés, à charge de l'Administration publique, s'élèveront à 150,7 millions EUR. La Chambre de Commerce estime tout particulièrement que, grâce à l'argumentaire qu'elle résumera succinctement ci-après, qu'une marge de manœuvre existe quant au sursis au moins temporaire du mécanisme d'ajustement. A cet égard, la Chambre de Commerce se rallie à la position de l'Union des entreprises luxembourgeoises de surseoir à cinq reprises l'ajustement systématique des pensions et rentes à l'évolution générale des salaires¹, sans préjudice à une réévaluation de la situation à l'échéance de cette mesure temporaire.

Une dégradation des finances publiques allant de pair avec une augmentation substantielle de la dette publique...

La Chambre de Commerce, tout en renvoyant à son récent avis budgétaire², rappelle que l'Administration publique affichera une solde budgétaire négatif au moins jusqu'en 2014, et que, suite aux déficits structurels de l'Administration centrale, la dette publique du Grand-Duché de Luxembourg continuera de progresser à moyen terme tout en se rapprochant à rythme soutenu du seuil de 30%, qu'il ne convient, aux yeux de la Chambre de Commerce, de dépasser en aucun cas pour des raisons ayant trait à l'équité intergénérationnelle, d'une part, et au coût d'opportunité du service de la dette publique, d'autre part.

A titre d'exemple, en passant de 1,837 milliards EUR en 2005 à 7,662 milliards EUR en 2010, la dette publique a plus que quadruplé en cinq ans. En faisant abstraction des mesures prises en 2008 afin de stabiliser le secteur financier, la dette publique aura toujours triplée.

La Chambre de Commerce se doit de relever que les déficits récurrents de l'Administration centrale continuent d'être dédramatisés et minimisés au point où des mesures d'assainissement pertinentes, telle que la baisse de l'indemnité kilométrique ou encore l'introduction d'une condition de revenu dans le cadre du mécanisme du crédit d'impôt sur l'enregistrement et la transcription de certaines actes d'acquisition d'immeubles (voir projet de loi n°6166³), ont fait l'objet d'un « retour en arrière » de la part des autorités, sans doute à cause d'un rendement fiscal momentanément plus important qu'initialement prévu. Ainsi, il semble toujours exister une tendance manifeste à procéder au bouclage des finances publiques à (très) court terme, sans prise en compte aucune des effets à long terme de certaines mesures sur les finances publiques. L'ajustement des pensions est un exemple manifeste de non-prise en compte des effets à long terme par une initiative législative et de myopie budgétaire.

Une dette cachée monumentale sous-jacente au système social...

Un jugement fondé et factuel sur la santé des finances publiques ne doit nullement se cantonner sur une « photo » à court terme, mais plutôt doit-il prendre en considération la dette cachée ou implicite actualisée. En effet, le Luxembourg fait apparaître un coût du vieillissement significativement au-dessus de cette valeur moyenne, à savoir 12,6%. En d'autres termes, le maintien des engagements actuels dans le long terme exigerait déjà aujourd'hui l'affectation d'un coût équivalent à un excédent budgétaire de 12,6% du PIB au titre de financement à long terme

¹ UEL : « La réforme du régime général d'assurance pension Position de l'UEL », juillet 2009, page

² <http://www.cc.lu/?type=art&id=2084>. (avis du 10 novembre 2010 sur le projet de loi n° 6200 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011)

³ Projet de loi portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique.

des principales politiques sociales⁴, dont en grande partie le système de pension, et ce selon une analyse récente de la Commission européenne⁵.

Le système de pensions actuel n'est pas soutenable à long terme, et la Chambre de Commerce a notamment pu montrer dans son récent avis budgétaire que son maintien, d'ici 2060, ferait augmenter le coût du financement des seules pensions de 14% du PIB en 2010 à 24% du PIB en 2060.

La renonciation à l'ajustement des pensions : un puissant levier contribuant à la pérennisation du système social

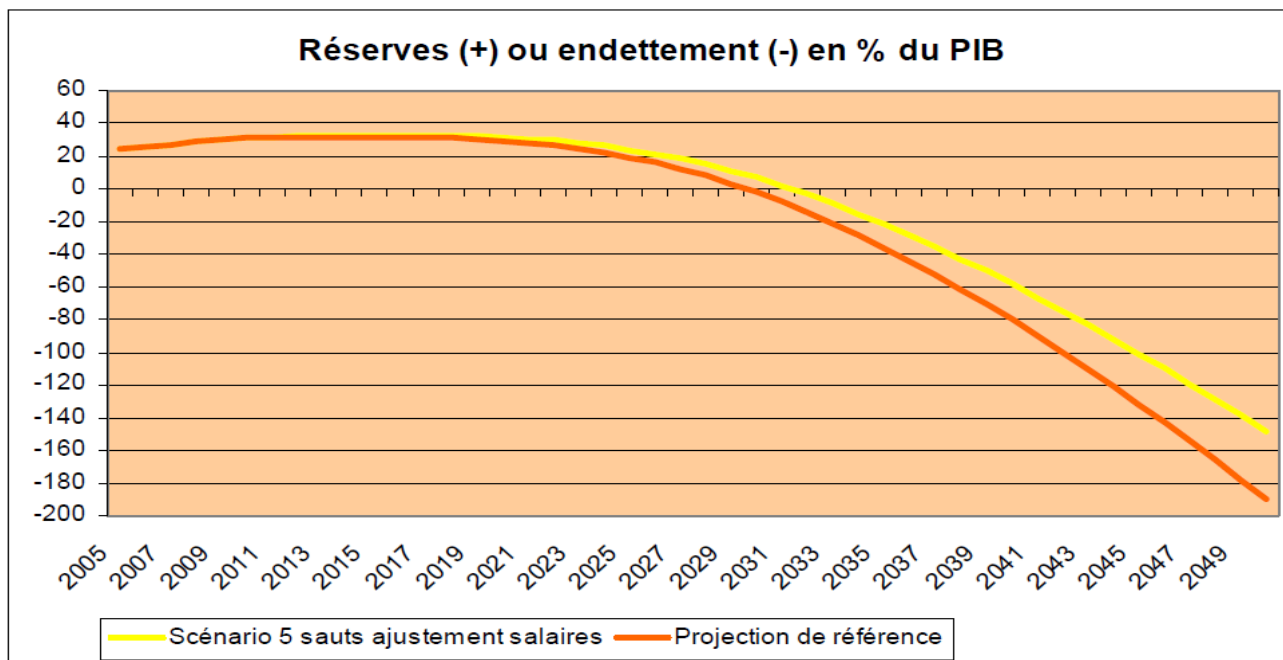
De par la charge additionnelle récurrente que tout ajustement des pensions engendre sur l'ensemble des exercices budgétaires ultérieurs à sa mise en œuvre, la Chambre de Commerce rappelle qu'il s'agit d'un des principaux leviers - outre le taux de remplacement ou encore la durée de cotisation ou la prise en compte de l'allongement de l'espérance de vie - disponible aux pouvoirs publics afin de pérenniser le système des pensions à long terme sans pour autant entraver la compétitivité des entreprises via une hausse des cotisations patronales.

L'étude précitée de l'UEL a avancé une hypothèse visant une suspension de cinq ajustements des pensions à l'évolution des salaires ; proposition à laquelle la Chambre de Commerce se rallie. Le graphique suivant met en exergue l'impact budgétaire d'une telle mesure. Il est à noter dans ce contexte que le graphique en question se base sur des chiffres disponibles au moment de la finalisation de ladite étude en été 2009. Ainsi, il ne prête nullement à une quelconque exactitude, mais plutôt, il vise à illustrer l'effet approximatif qu'engendrerait une telle suspension temporaire, et ce en comparant l'évolution de la dette publique à l'horizon 2050 respectivement selon le schéma « à politique inchangée » (ligne orange) et le scénario prenant en compte les cinq sauts d'ajustement (ligne orange).

Il en ressort non seulement que le décaissement des réserves du fonds de compensation serait décalé de quelques années, mais, de surcroît, que le taux d'endettement reviendrait à 148% du PIB au lieu de 190% dans le scénario de référence. Ainsi, bien qu'en restant largement insuffisante, à elle seule, afin de relever le défi important visant la viabilité à long terme du système social, cette mesure y contribuerait néanmoins de manière considérable.

⁴ Sont inclus dans cette quantification: l'assurance pension ; les soins de santé ; l'assurance dépendance et le coût du chômage.

⁵ Le Conseil Supérieur pour un Développement Durable a estimé, à ce titre, que le Luxembourg devrait générer des excédents budgétaires annuels de l'ordre de 8% afin de pouvoir sécuriser le système de sécurité sociale à l'horizon 2050. Source : CSDD : « Stellungnahme des CSDD zur nachhaltigen Entwicklung der Staatsfinanzen », septembre 2008, page 30.



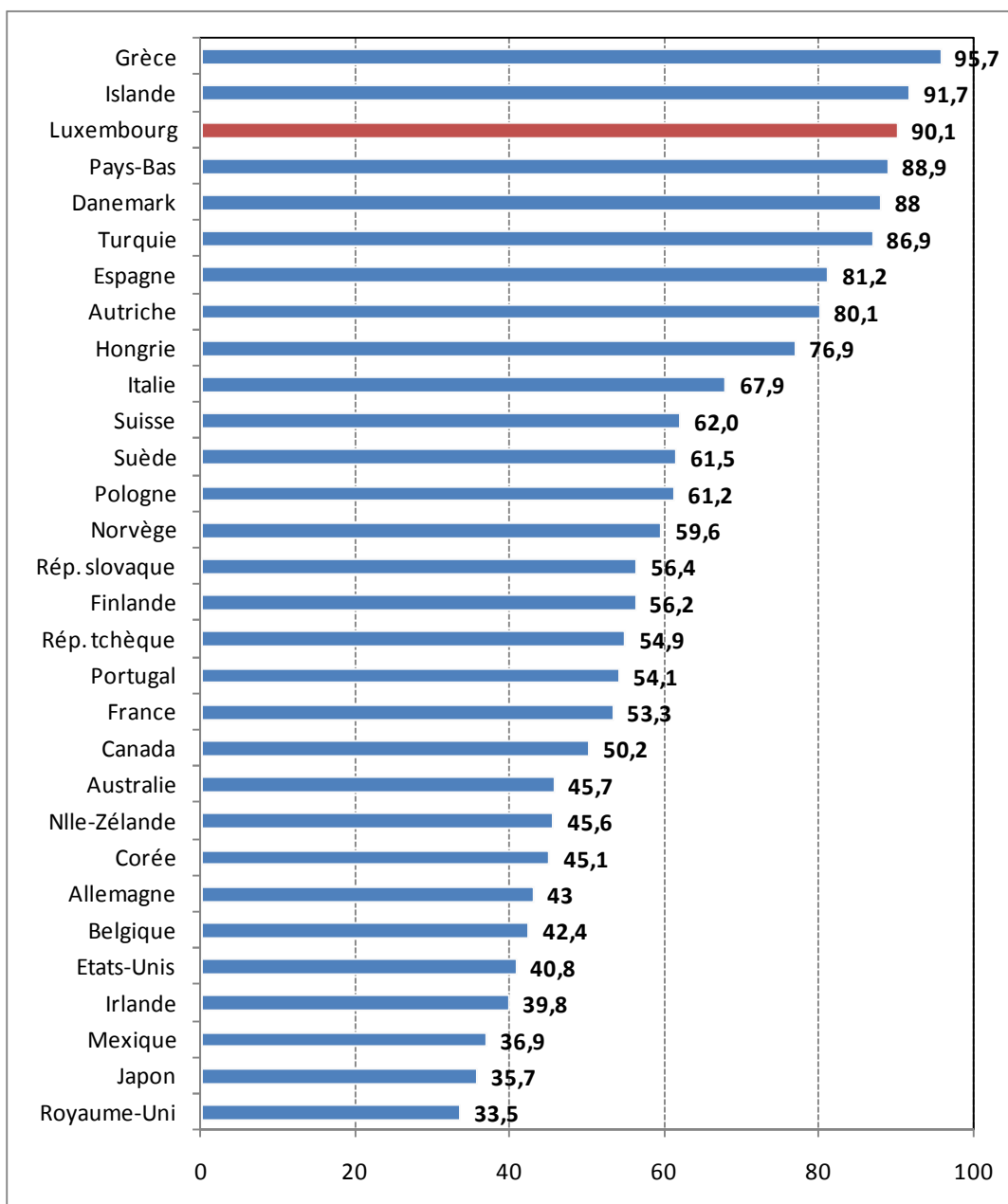
Cette économie n'induirait pas à proprement parler un déclin du pouvoir d'achat des retraités : ce dernier accuserait certes une diminution par rapport aux salaires et à l'évolution « spontanée » des dépenses, mais nullement en termes absolus (puisque la formule de calcul actuelle tient compte, en outre, d'une indexation des pensions à l'évolution de l'indice de prix à la consommation).

La mesure proposée diminuerait cependant de quelque de 9% le taux de remplacement des pensions par rapport à un scénario « à politique inchangée », état de fait qui fera l'objet d'un commentaire par la suite du présent avis.

Luxembourg : un taux de remplacement des plus généreux...

L'ajustement des pensions aux salaires (hors indexation) permet d'assurer la stabilité du taux de remplacement des salaires par les pensions. Ces taux de remplacement étant extrêmement élevés au Luxembourg en comparaison internationale, la Chambre de Commerce estime légitime, dans le cadre d'une réforme globale du système des pensions, d'envisager un relâchement temporaire de l'ajustement aux salaires réels comme il a été avancé ci-avant (cinq sauts d'ajustements).

En effet, le taux de remplacement des pensions est très élevé au Luxembourg par rapport aux autres pays européens, voire non-européens, comme il ressort aisément du graphique ci-après (données pour l'année 2009). Le graphique en question montre le taux de remplacement des pensions pour un salarié rémunéré au salaire médian. Il en ressort que même des pays pourtant réputés pour leurs modèles sociaux exemplaires, telle que la Suède (61,5%) ou la Finlande (56,2%), disposent de taux de remplacement significativement en-deçà du Luxembourg (90,1%). Les pays voisins du Luxembourg, quant à eux, font apparaître des taux de remplacement compris entre 42,4% en Belgique et 53,3% en France.



Source : OCDE « Pensions at a glance 2009 », calculs de la Chambre de Commerce.

Ainsi, le fait de réduire le taux de remplacement de l'ordre de 9% sur une période 10 ans ne provoquerait guère une exposition accrue des retraités luxembourgeois à la pauvreté, et le taux de remplacement à terme resterait d'ailleurs significativement au-dessus des taux de remplacement commentés ci-avant.

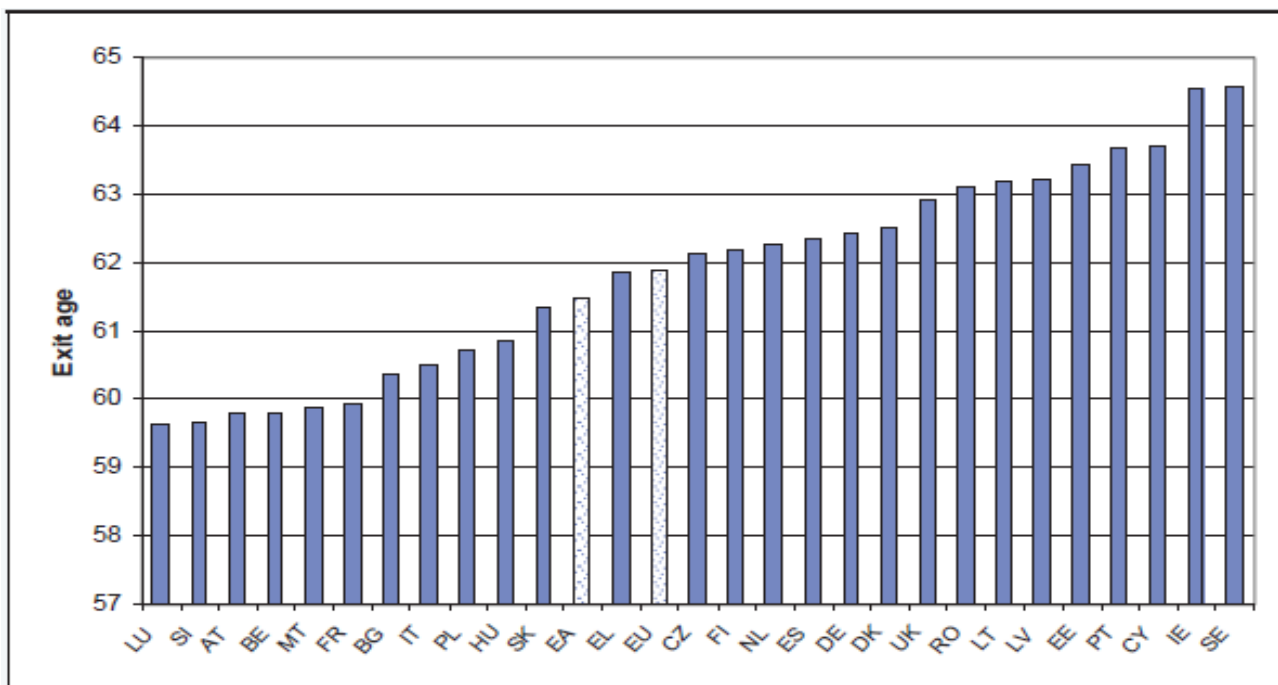
Au-delà de cet effet, il convient de rappeler que le graphique ci-avant tient compte du revenu médian des pays considérés. Ainsi, si, par exemple, un retraité grec précédemment rémunéré au salaire médian a pu se prévaloir, en 2009, d'un taux de remplace-ment de 95,7% par rapport au salaire médian grec, le montant absolu en découlant reste significativement plus modeste qu'au Luxembourg.

... couplée à un nombre d'année de prise en charge par le système des pensions très important.

Ainsi, le fait de surseoir à au moins cinq reprises l'ajustement des pensions à l'évolution réelle des salaires déboucherait sur un taux de remplacement relatif toujours en haut du tableau, couplé à un niveau absolu de pension sans doute le plus élevé.

De surcroît, le vieillissement de la population résidente et le fait que l'âge effectif du départ à la retraite au Luxembourg se situe largement en-deçà de la moyenne des pays membres de l'Union européenne (voir graphique ci-après, données pour 2008), couplé à une espérance de vie sans cesse plus élevée, font en sorte que la situation financière du régime de sécurité sociale Luxembourg est des plus incertaines. Aux yeux de la Chambre de Commerce, la marge de progression du Luxembourg en matière d'âge effectif du départ à la retraite par rapport à l'âge légal est particulièrement importante.

En aucun cas, un taux de remplacement des plus élevés au monde n'est-il compatible avec un âge effectif du départ à la retraite le plus faible d'Europe.



Source : « European sustainability report 2009 »

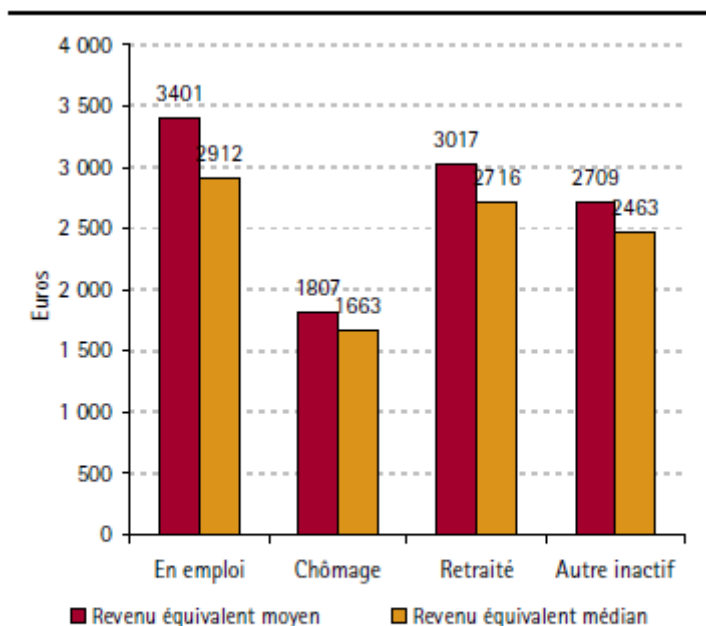
Une exposition à la pauvreté des retraités quasi inexistante au Luxembourg

Le seuil de pauvreté étant défini à 60% du revenu médian, il s'élève, au Luxembourg, à 19.059 EUR par an pour une personne vivant seul, soit 1.588 EUR par mois⁶. Alors qu'en 2009, 14,9% de la population totale a pu être qualifiée de « pauvre » grâce au recours à cet indicateur monétaire quelque peu arbitraire, seuls 11,3% des adultes vivant seul et ayant plus de 65 ans sont considérés « pauvres », voire 3,1% dans le cadre de deux adultes vivant ensemble et dont un au moins à 65 ans.

⁶ STATEC : « Rapport travail et cohésion sociale 2010 », page 110.

La pauvreté au Luxembourg touche une personne sur sept, et le taux de pauvreté a augmenté sur les quinze dernières années (de 11,0% en 1996 à 14,9% en 2010). Un meilleur ciblage des transferts sociaux (cf. prémisses de la sélectivité sociale) aurait sans doute pu concourir à une réduction volontariste du taux de pauvreté.

La pauvreté au Luxembourg ne touche guère les retraités, suite notamment au taux de remplacement des pensions très élevé précédemment mis en avant. La Chambre de Commerce se félicite de cet état de fait, dans la mesure où les transferts de revenus de remplacement aux retraités permettent quasiment d'éradiquer toute exposition à la pauvreté dans le chef des pensionnés. En effet, comme il ressort aisément du graphique ci-après, le niveau de vie matériel ne baisse littéralement pas entre les personnes « en emploi » et les retraités.



Source : STATEC, EU-SILC

Champ : ménages privés résidant sur le territoire national à la date de l'enquête

Source : STATEC (Rapport travail et cohésion sociale).

Or, il semble évident aux yeux de la Chambre de Commerce qu'un taux de remplacement à un niveau actuellement en vigueur au Luxembourg, couplé à un niveau absolu des plus élevés en comparaison internationale, incite les travailleurs à quitter prématurément le marché du travail. En effet, aux yeux de la Chambre de Commerce, un écart médian de 196 EUR (2.912 – 2.716 EUR) entre le revenu médian en provenance d'une activité salariée et le revenu médian de remplacement versé aux retraités est peu incitatif afin de prolonger plus que nécessaire l'activité professionnelle. Le saut de cinq ajustements de pensions, tout en provoquant une baisse de l'ordre de 9% du taux de remplacement, augmenterait légèrement les incitations visant un maintien prolongé dans l'activité et aurait donc un effet secondaire positif dans la mesure où les prestations de pension devraient être prises en charge sur un laps de temps moins important.

Il convient en outre de rappeler que, vu le niveau absolu élevé des prestations de pension mis en exergue par le graphique ci-avant, la mise en œuvre d'une telle politique n'exacerberait guère l'exposition à la pauvreté relative des retraités d'autant plus qu'il est raisonnable d'avancer

qu'un retraité « moyen » fait face à des charges moins importantes qu'un « actif » (logement, transport, habillement, restauration, etc.).

Conclusion : Opposition de la Chambre de Commerce 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 s'y oppose, après avoir présenté ces arguments dans le cadre du présent avis.

L'abandon de l'ajustement faisant l'objet du présent projet de loi s'impose dans le présent contexte, et l'échelonnement sur deux exercices budgétaires ne change que très marginalement l'effet néfaste de la mesure sur les finances publiques. En aucun cas, un tel échelonnement ne constitue-t-il une réponse efficace au défi que constitue la pérennisation à long terme du système de pension au Grand-Duché de Luxembourg.

En outre, 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 mettant en danger la cohésion sociale et la nécessaire solidarité intergénérationnelle.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce s'oppose au principe de l'ajustement des pensions et rentes accident au 1^{ier} janvier 2011. Elle propose notamment aux autorités, en tant que mesure isolée et dans le cadre d'une nécessaire refonte globale du système des pensions, une suspension de cinq ajustements des pensions à l'évolution des salaires.

WMR/TSA