

N° 4887³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2001-2002

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

* * *

**AVIS COMMUN DE LA CHAMBRE DE COMMERCE
ET DE LA CHAMBRE DES METIERS**

(4.3.2002)

Par sa lettre du 13 décembre 2001, Monsieur le Ministre de la Sécurité Sociale a bien voulu saisir la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers pour avis du projet de loi sous rubrique.

L'objet du présent projet de loi est de transposer sur le plan législatif les mesures retenues dans la déclaration finale du 16 juillet 2001 de la table ronde sur les pensions. Ces mesures consistent à augmenter le niveau des pensions du régime général des pensions et des régimes spéciaux de pension, à introduire un forfait d'éducation et à adapter la législation sur le revenu minimum garanti.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers tiennent à souligner d'emblée qu'elles ne peuvent pas souscrire aux dispositions projetées par le présent projet de loi du fait que son premier volet dépasse largement l'enveloppe financière proposée par l'étude¹ du Bureau International du Travail (BIT) et que ses deuxième et troisième volets introduisent des nouvelles prestations sociales à charge du budget de l'Etat.

S'opposant aux conclusions retenues à la table ronde et au principe même d'un relèvement généralisé du niveau des pensions, les deux chambres vont, dans le cadre du présent avis, commenter les trois mesures précitées, sans toutefois entrer dans le détail technique des adaptations législatives qu'elles entraînent.

Elles tiennent plutôt à rappeler leur position au sujet du système de l'assurance pension luxembourgeoise, positions défendues à travers l'Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL) au „Rentendësch“ et à présenter leurs propositions d'adaptation du système de pensions.

Les deux chambres ne peuvent pas approuver le déroulement des discussions à la table ronde et regrettent que l'accord final du 16 juillet 2001 prévoit des hausses générales de toutes les pensions et l'introduction ou l'augmentation d'autres prestations, qui n'ont aucun lien avec l'assurance pension, au lieu de s'être limité à des hausses ponctuelles et sensibles pour les personnes les plus démunies qui n'hypothèquent pas outre mesure le financement à long terme des pensions. Le premier chapitre est consacré à ce sujet.

Dans un deuxième chapitre, les deux chambres présentent leurs commentaires relatifs à la création d'un forfait d'éducation.

Le troisième chapitre est consacré aux modifications proposées à la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

*

¹ Evaluation actuarielle et financière du régime général d'assurance pension, Bureau International du Travail, février 2001.

1. LES ADAPTATIONS DU REGIME GENERAL ET DES REGIMES SPECIAUX DE PENSION

Le présent projet de loi prévoit une hausse généralisée du système d'assurance pension, donc aussi bien du régime général que des régimes spéciaux. Ainsi, les divergences entre les régimes général et statutaires seront maintenues. Les augmentations se traduisent notamment par un relèvement des majorations forfaitaires, des majorations forfaitaires spéciales, des majorations proportionnelles, des majorations proportionnelles spéciales et des pensions minima et par l'introduction d'une allocation de fin d'année. Le coût total annuel de ces mesures, à charge des caisses de pension, est évalué par les auteurs du projet de loi à 123,4 millions d'euros au nombre indice 603,15.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont d'avis que cette charge supplémentaire est démesurée par rapport à la marge de manoeuvre dont dispose le système d'assurance pension, et qui a été estimée, sous certaines hypothèses, à 24,79 millions d'euros dans l'étude du BIT. Ainsi, le renchérissement du système atteint presque 10%, alors que les experts du BIT avaient évalué la marge de manoeuvre au maximum à 4%.

Les deux chambres professionnelles regrettent que les recommandations de l'étude BIT n'ont pas été considérées, alors qu'elles visent à éviter la déconfiture du système actuel.

1.1. Observations concernant l'étude BIT

Si la prévision de l'avenir reste impossible, on peut cependant établir des hypothèses dans le cadre de différents scénarios ou de simulations. Ceci permet, selon la réalisation de l'une ou de l'autre hypothèse établie, d'anticiper des évolutions et de réagir à temps à des mutations qui se concrétisent à l'horizon. Les experts du BIT ont justement établi de telles hypothèses pour élaborer une étude commanditée par le Gouvernement, intitulée „Evaluation actuarielle et financière du régime général d'assurance pension du Grand-Duché de Luxembourg“. Cette étude devait servir de base aux discussions de la table ronde sur les pensions, qui avait pour objet de trouver un consensus sur l'évolution future des pensions.

L'étude s'est basée sur une simulation de deux scénarios de croissance économique et sur différentes projections démographiques et de l'emploi en découlant.

– Dans le *premier scénario*, les tendances actuelles de l'évolution de la croissance du PIB et de l'emploi vont continuer dans le futur. Le facteur le plus important de cette hypothèse est que le nombre de frontaliers nécessaires pour maintenir la croissance n'est limité par aucune contrainte. En conséquence, le PIB au prix de 1995 augmenterait de 4% en moyenne sur la période 2000 à 2050. La productivité serait maintenue à 2,1% par heure travaillée. La population augmenterait de 1,2% en moyenne annuelle, ce qui déboucherait en une population totale en 2050 de 780.800 personnes.

La population active (nationale), en progression moyenne de 1,3%, atteindrait 357.200 personnes et l'emploi intérieur, en hausse de 1,9% en moyenne annuelle, s'élèverait à 660.200 personnes (dont 616.700 salariés).

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers soulignent que le chiffre absolu de 780.800 habitants en 2050 n'est, dans ce scénario, qu'une étape intermédiaire, puisque l'effet boule de neige inhérent au système fait que, toutes choses restant égales par ailleurs, la population devra continuer à croître davantage pour garantir le financement du système au-delà de l'année 2050.

Ce scénario optimiste prévoit une augmentation progressive du montant nominal de la réserve des caisses de l'assurance pension tout au long de la projection. Toutefois, à partir de la seconde moitié de la période de projection, vers 2025, les excédents annuels seraient uniquement dus aux revenus de la fortune alors accumulée et les cotisations ne suffiront plus pour payer les dépenses du régime. Ceci impliquerait que le niveau relatif de la réserve devrait décroître au cours de la seconde moitié de la projection, d'environ 5,0 entre 2016 et 2020 à 1,9 en 2050.

La prime moyenne générale (qui peut être interprétée comme la prime de répartition moyenne à long terme) est de 22,9% jusqu'en 2050, donc environ 1 point de moins que le taux de cotisation actuel de 24%. Les experts soulignent qu'une augmentation des dépenses dans le futur immédiat réduirait la réserve de façon significative et devrait inévitablement être compensée plus tard pour éviter un déficit du régime général d'assurance pension avant 2050.

– Dans le *deuxième scénario*, l'augmentation rapide des frontaliers qui est observée depuis le milieu des années 1980 cesserait dans un avenir prochain et leur nombre resterait stable à un niveau relativement bas¹. Les conséquences de cette stagnation affecteraient la croissance économique et celle de l'emploi. Ainsi, le PIB au prix de 1995 n'augmenterait plus que de 2,1% en moyenne annuelle entre 2000 et 2050. Le nombre d'habitants serait même en légère baisse, pour atteindre 438.900 personnes, de même que la population active (nationale), avec 174.700 personnes et l'emploi intérieur, avec 259.500 travailleurs (dont 242.400 salariés).

Ce deuxième scénario, s'il se concrétisait, nécessiterait une augmentation du taux de cotisation vers 2020 ou une diminution des dépenses, afin de respecter la législation actuelle sur le niveau relatif de la réserve. Ainsi, dès 2012, les cotisations ne suffiraient plus pour payer les dépenses, ce qui mènerait à l'épuisement des réserves aux alentours de 2028 et le système aurait même besoin d'emprunter de l'argent sur le marché des capitaux pour remplir ses obligations. Le niveau relatif de la réserve augmenterait jusqu'à 4,0 entre 2008 et 2010, pour diminuer brusquement jusqu'à un niveau de -12,2 à la fin de la projection.

La prime moyenne générale, calculée au 1er janvier 2000 pour la période allant jusqu'en 2050, est de 31,9% dans ce deuxième scénario, ce qui est environ un tiers plus élevé que le taux de cotisation actuel. Le système pourrait remplir ses obligations jusqu'en 2050 seulement si ce taux était appliqué dès maintenant et il devrait tout de même emprunter de l'argent par la suite sur le marché des capitaux. Dans le deuxième scénario, les prestations doivent être réduites.

Selon les auteurs de l'étude, la grande différence entre le coût à long terme du régime dans les deux scénarios s'explique par le fait que le régime de pension est très sensible aux changements de l'environnement économique. Cette vulnérabilité proviendrait, selon le BIT, de la dépendance de l'économie nationale de la main-d'oeuvre frontalière. Alors qu'il est supposé que le nombre de frontaliers actifs s'ajuste aux besoins économiques, la plupart d'entre eux sont des pensionnés latents, qui demanderont leurs prestations quelquefois plusieurs dizaines d'années après leur séjour en tant que travailleurs au Luxembourg.

Les résultats de l'évaluation du statu quo du niveau des prestations révèlent que, dans les deux scénarios, la situation financière va se détériorer après quelques années, soit après 25 années dans le premier scénario, soit après 15 à 20 années dans le deuxième scénario. Les experts en déduisent la nécessité d'une consolidation structurelle à long terme.

– Aux yeux de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers, le deuxième scénario de l'étude BIT aurait aussi dû comporter d'autres facteurs explicatifs de l'hypothèse du ralentissement économique, puisque la pénurie de main-d'oeuvre étrangère n'est qu'un danger potentiel parmi d'autres auxquels l'économie luxembourgeoise risque d'être confrontée à l'avenir (cf. vulnérabilité de notre économie, harmonisation accrue au niveau communautaire, ...).

L'étude du BIT a certainement ignoré de nombreux paramètres et des interrelations entre différentes variables, ce qui est inévitable dans le contexte d'une simulation de scénarios à long terme qui reste toujours une simplification de la réalité. La croissance du PIB réel a été considérée comme résultant uniquement du total multiplicatif de la productivité par heure effectuée, du nombre de personnes pourvues d'un emploi et du nombre d'heures effectuées par personne pourvue d'un emploi, par année.

Or la croissance dépend aussi du progrès technologique, de la recherche et de l'innovation des entreprises, du stock de capital matériel et immatériel, de l'investissement dans ce stock, du système éducatif, etc. Par ailleurs, dans les deux scénarios, le salaire brut par heure travaillée, donc le coût salarial unitaire, est supposé rester constant sur toute la période sous revue, ce qui est peu réaliste. En effet, les entreprises essaient constamment d'améliorer leur compétitivité-coût dans un contexte concurrentiel accru. Dans l'analyse des recommandations dégagées de l'étude BIT par ses auteurs, il faut donc être conscient des faiblesses inhérentes au modèle utilisé et à la méthodologie appliquée pour faire les simulations.

¹ Les raisons d'un tel développement pourraient être, selon le BIT, par exemple une plus grande croissance économique dans la périphérie du Luxembourg, qui redirigerait le courant de frontaliers dans des régions autres que le Luxembourg, le manque de personnes suffisamment qualifiées disposées à traverser les frontières, ou un changement de législation qui diminuerait les avantages du Luxembourg en tant que centre de services financiers dans un contexte régional plus grand, ce qui amortirait ainsi l'attraction du Luxembourg auprès des travailleurs étrangers.

– Les décisions retenues à la table ronde et proposées par le présent projet de loi engendrent une certaine pression sur les acteurs publics et privés dans le sens qu’une croissance économique continue très forte devra être réalisée, afin d’assurer à long terme la viabilité du système de protection sociale et en particulier le système légal d’assurance pension. Il est clair que cette obligation de résultat en termes de croissance moyenne (c.-à-d. +4% par année), nécessaire pour sauvegarder l’équilibre de l’assurance pension, constitue un véritable défi pour les acteurs économiques, lorsqu’on analyse les séries statistiques du PIB et les facteurs explicatifs de l’évolution socio-économique du Grand-Duché du dernier siècle.

La réalisation d’une telle performance de croissance dépendra d’une multitude de facteurs exogènes, sur lesquels les autorités publiques et les acteurs privés du Luxembourg n’auront guère de mainmise. Tout au plus pourront-ils optimiser le cadre, sur lequel ils ont une influence, pour permettre le déploiement de nouvelles activités économiques et le développement des activités existantes. Ceci aura inévitablement des conséquences sur la société luxembourgeoise quant au développement démographique et quant à l’utilisation et à l’affectation des ressources naturelles, matérielles et immatérielles.

Le taux de croissance de 4%, avancé par l’étude BIT en vue d’assurer l’équilibre du système de l’assurance pension au cours des 50 prochaines années, est une performance élevée d’un point de vue socio-économique, réaliste d’un point de vue statistique, et difficilement imitable d’un point de vue historique, compte tenu des événements chanceux et des hasards de l’histoire qui ont joué en faveur du développement du Luxembourg, dont les structures économiques restent vulnérables et dépendantes de l’extérieur (que ce soit de la conjoncture internationale ou de la tendance à une harmonisation accrue au niveau européen).

Aux yeux de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers, il importe peu de porter une appréciation sur le degré de probabilité que revêtent les simulations adoptées par les experts du BIT quant aux performances futures de l’économie au cours de la période analysée. Il est par contre indispensable de tirer les justes enseignements des tendances lourdes qui sont communes aux deux scénarios.

1.2. Les répercussions des mesures prévues par le projet de loi

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers regrettent tout particulièrement que lors des discussions à la table ronde sur les pensions, les conclusions de l’étude du BIT ont été complètement ignorées et que les mesures retenues ne peuvent pas être qualifiées de soutenables à long terme. En effet, au lieu d’adopter des mesures opportunes, bien ciblées et ponctuelles, comme un relèvement sensible des pensions dites de misère, les acteurs politiques et les représentants syndicaux ont retenu, dans une optique purement électorale, une multitude de mesures générales, très coûteuses pour le système et peu efficaces d’un point de vue social.

L’étude met en évidence la nécessité d’accumuler d’importants excédents de recettes sous forme de réserves au cours des deux premières décennies de la période d’observation. Celles-ci, à condition d’atteindre les niveaux relatés par les experts, sont seules capables de financer – à législation constante et dans une hypothèse d’une évolution extrêmement favorable du niveau de l’emploi – les charges, qui ne manqueront pas de s’amplifier et de grever lourdement le régime général de l’assurance pension lorsqu’il arrivera à maturité.

Contrairement aux recommandations de l’étude du BIT, la table ronde sur les pensions, à l’exception des représentants de l’UEL, a décidé d’introduire des augmentations généralisées et substantielles des prestations à charge du système d’assurance pension, ce qui augmente sa précarité et ce qui hypothèque davantage son financement à long terme. Les mesures décidées et proposées par le présent projet de loi ne modifient pas à court terme la participation de l’Etat dans le financement de l’assurance pension. Cependant, le surcoût annuel grèvera les caisses de pension à l’avenir. Les réserves des caisses de pension seront rapidement épuisées et le financement budgétaire de l’assurance pension et les taux de cotisation devront partant être relevés.

Les deux chambres dénoncent l’ampleur de ces mesures (123,4 millions d’euros) alors que la marge de manoeuvre, telle qu’elle résulte de calculs du BIT basés sur des prémisses extrêmement optimistes quant à l’activité économique future, ne dépasse guère 24,79 millions d’euros par an. Vu cet écart, et toutes choses restant égales par ailleurs, l’augmentation envisagée aura pour conséquence que les taux de cotisation devront être relevés entre 2013 (scénario 2) et 2027 (scénario 1). Sans les mesures du présent projet de loi, les délais respectifs auraient été l’année 2020 (scénario 2) et l’année 2050 (scénario 1).

L'étude BIT a révélé que le régime général de l'assurance pension connaîtra irrémédiablement, même en présence d'une situation économique extrêmement favorable, à partir de 2025 une situation déficitaire caractérisée par un important excédent des dépenses (sous forme de pensions) par rapport aux recettes (se composant du rendement du patrimoine et des cotisations). Aussi les experts du BIT ont-ils recommandé aux autorités luxembourgeoises de réduire les dépenses du régime et non d'en y ajouter encore.

Il s'ensuit qu'une partie de la population active d'aujourd'hui, dont l'activité professionnelle n'excède pas respectivement 15 et 5 ans, sera à coup sûr lésée puisqu'elle sera confrontée, dès l'entrée en retraite, à l'insolvabilité du régime légal des pensions. Cette situation ne pourra pas être redressée par les remèdes classiques (augmentation des taux de cotisation et/ou recul de l'âge d'entrée en retraite). Il ne restera alors que de réduire sensiblement le niveau des pensions. Il est bien entendu que les ressortissants des classes d'âge faisant valoir leur droit à la retraite avant la susdite échéance n'échapperont pas non plus aux conséquences de cette situation financière désastreuse.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ne peuvent accepter le volume des augmentations des pensions qui est non seulement incompatible avec une gestion prudente du régime, mais encore contraire aux principes d'équité et de solidarité entre générations. En effet, le système de la répartition des charges est justement fondé sur ces principes, qui sont inhérents au pacte des générations à la base de ce système de financement. Or, les augmentations des prestations dans l'immédiat ne manqueront pas d'avoir pour conséquence de mettre en péril la pérennité du système et son niveau élevé de prestations au détriment des générations futures de pensionnés.

1.3. Les propositions de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers

– De manière générale, les deux chambres invitent les autorités gouvernementales à repenser le fonctionnement du système de protection sociale actuel, en concentrant les mesures sur les actions sociales nécessaires, efficaces, opportunes et ciblées découlant d'objectifs politiques et sociaux bien déterminés. Par ailleurs, il faut que les prestations et les allocations accordées n'excèdent pas le niveau des recettes collectées ou anticipées à moyen terme pour pouvoir assurer leur financement et, par là, leur pérennité à long terme.

L'ambition de toute politique responsable en la matière ne peut partant consister qu'à oeuvrer pour préserver le niveau exceptionnel des prestations actuelles au bénéfice des générations de pensionnés futurs, qui par leur activité et leurs cotisations génèrent les excédents et permettent aux pensionnés d'aujourd'hui de bénéficier de ce niveau élevé des prestations.

– Toute augmentation structurelle des pensions est non seulement contraire à cette logique de solidarité équitable entre générations, mais compromet définitivement la pérennité du régime actuel et plus particulièrement son niveau élevé de prestations. En effet, le relèvement des prestations d'aujourd'hui entraînera nécessairement une baisse autrement plus importante de celles-ci dans une deuxième phase.

Une hausse des cotisations ou l'introduction de toute autre source de financement ne peut aucunement constituer un remède envisageable en pareille circonstance. Augmenter davantage la charge que constituent les pensions pour l'économie serait irresponsable au vu de l'environnement concurrentiel que connaissent les entreprises, situation de compétition qui ne manquera pas de s'amplifier encore à l'avenir dans une économie marquée par la globalisation des marchés.

– Les deux chambres proposent de faire procéder au recalcul, à des intervalles très rapprochés, de la marge de manoeuvre pour concéder des augmentations ponctuelles des pensions à caractère réversible et de réajuster le niveau des prestations au regard de l'évolution économique. Sur base des calculs effectués par le BIT, il est possible de dégager la progression minimale annuelle que doivent connaître les réserves jusqu'à l'horizon 2015-2020 pour pouvoir éponger les déficits qui surgiront par la suite.

Il est donc possible de calculer, année par année en fonction de l'évolution constatée de la situation économique et de l'emploi, le niveau requis que la réserve doit atteindre à la fin de ce stade et donc aussi les dotations qu'il convient d'affecter à la réserve de compensation pendant l'exercice en question pour parer au décaissement, qui caractérise la deuxième période.

En d'autres mots, par le fait d'identifier le niveau des dotations nécessaires pour gonfler la réserve, il se dégage implicitement la partie annuelle excédentaire qui constitue, le cas échéant, la marge de

manoeuvre dont disposent les autorités publiques et plus particulièrement le législateur, à législation constante, pour concéder des améliorations en terme de prestations.

Pour l'année 2000, les excédents dépassant les dotations minimales à la réserve se seraient ainsi élevés à la différence se situant entre l'accroissement du PIB de 8,5% et le niveau requis des dotations de quelque 3,8% d'accroissement du PIB (l'accroissement constant du PIB de 4% engendrant d'après les calculs du BIT en 2049 un niveau des réserves de 1,9 fois les dépenses annuelles, donc supérieur de 0,4 fois par rapport au minimum légal de 1,5 fois les dépenses annuelles).

Dans l'hypothèse de l'existence d'excédents de ce type, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers estiment qu'une amélioration des prestations peut être envisagée à condition qu'elle soit accompagnée d'une redistribution des excédents à ceux qui les ont constitués. Celle-ci doit donc revenir tant aux entreprises qu'aux assurés actifs et peut prendre la forme d'une diminution du taux des cotisations.

En outre, l'augmentation des prestations revenant aux pensionnés peut prendre la forme de paiements annuels dont le montant est établi en fonction de ce qui précède selon une formule préétablie. Ces paiements sont par essence des allocations de nature non récurrente dont le paiement et l'importance dépendent de l'existence d'excédents du type décrit ci-avant. Ceux-ci constituent partant une condition suffisante mais nécessaire pour déclencher la redistribution et l'allocation mentionnées.

Seule la mise en place d'un système respectant les principes préétablis permet, le cas échéant, d'augmenter les prestations au bénéfice des pensionnés actuels sans pour autant mettre la pérennité du système en péril au détriment des générations futures de pensionnés. Toute augmentation décidée au mépris de ce qui précède serait non seulement contraire à cette logique de solidarité équitable entre générations, mais compromettrait définitivement la pérennité du régime actuel et plus particulièrement son niveau élevé des prestations.

– Au-delà, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers plaident en faveur de la transposition dans notre droit positif des recommandations des experts du BIT concernant le recul de l'âge d'entrée en retraite et tendant à assainir le régime à terme. L'introduction de pareilles mesures à ce stade peut paraître prématurée au regard de la situation financière actuelle.

Il n'en reste pas moins qu'elle ne constitue qu'un moyen efficace – et le seul par ailleurs – pour éviter la situation financière désastreuse (le déficit de financement serait de l'ordre de 12 fois les dépenses annuelles en 2049) préfigurée par les experts dans une vision moins optimiste de l'évolution de l'économie et du niveau de l'emploi et à condition qu'il soit mis à profit du régime dans l'immédiat.

– Les deux chambres ne plaident pas en faveur d'un retour vers un système basé sur la capitalisation et ce en dépit des fragilités inhérentes au système de la répartition des dépenses mises en évidence par les experts. Elles se doivent néanmoins de revendiquer un cadre légal plus favorable à l'égard des prestations complémentaires de retraite afin de leur conférer un très large taux de pénétration parmi la population. Ces prestations introduiraient en effet dans l'architecture générale de la prévoyance contre la vieillesse ce complément de capitalisation rendant la structure globale moins vulnérable à l'égard notamment des aléas conjoncturels et démographiques.

Compte tenu du fait que la mise en vigueur de ce projet de loi risque de compromettre davantage le financement des pensions à long terme, l'introduction renforcée d'éléments de capitalisation s'impose dans le cadre du 1er pilier. Il ne suffit plus d'inciter les pensions complémentaires et l'épargne pension, donc les 2e et 3e piliers de la structure générale de prévoyance contre la vieillesse, comme le réclament déjà à l'heure actuelle les entreprises, mais il faut parer à l'insolvabilité du régime général de la sécurité sociale en misant résolument sur des éléments de capitalisation, à l'instar de ce qui se pratique dans les autres pays connaissant les problèmes liés à un système basé sur le principe de la répartition des charges. Cette technique ferait que les actifs d'aujourd'hui toucheraient du moins des prestations basées sur les cotisations payées à ce titre.

En guise de conclusion, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers s'opposent aux dispositions du présent projet de loi qui consistent à relever le niveau général des prestations dans la mesure où ces adaptations vont compromettre l'équilibre fragile du système et l'anéantiront dans l'hypothèse d'un environnement économique futur moins favorable.

2. L'INTRODUCTION DU FORFAIT D'EDUCATION

Le projet de loi sous avis compte valoriser l'éducation des enfants en vertu des décisions prises à la table ronde sur les pensions par la mise en oeuvre de deux mesures conjointes.

D'une part, les auteurs introduisent un forfait d'éducation pour les intéressés qui ne peuvent bénéficier d'une mise en compte du travail éducatif au niveau de leur pension.

D'autre part, le projet met en compte les „baby-years“ pour les enfants nés avant le 1er janvier 1988.

2.1. Le forfait d'éducation

Le texte proposé prévoit que le forfait d'éducation est accordé au „parent“ qui s'est consacré à l'éducation d'un enfant légitime, légitimé, naturel ou adoptif de moins de quatre ans lors de l'adoption, pour autant que la pension du parent en question ou celle de son conjoint ne comporte pas pour l'enfant la mise en compte d'un baby-year.

Le droit au forfait d'éducation est ouvert à partir de l'âge de 65 ans ou au moment de l'octroi d'une pension personnelle. Le montant du forfait d'éducation est fixé à 10 euros, nombre indice 100, défini pour l'année de base 1984, ou 75,82 euros (3.059 LUF). Il est adapté au coût de la vie et soumis aux charges sociales et fiscales prévues en matière de pensions.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers tiennent à formuler quatre critiques fondamentales à l'encontre de ces dispositions:

1. *Quant au principe:*

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ne voient pas de justification matérielle, sinon purement politique, pour introduire un forfait d'éducation. La mesure incriminée vise en premier lieu à soutenir le parent qui a éduqué l'enfant. Elle prend dès lors le caractère d'une „surprime“ d'éducation, mais ne peut être caractérisée ni de mesure familiale, ni de mesure renforçant les „rentes dites faibles“.

Par ailleurs, le forfait d'éducation n'avantage que les femmes ou les hommes qui n'ont pas encore profité du baby-year pour l'enfant en question. Dès lors la mesure garde un caractère discriminatoire, malgré les efforts des auteurs du texte de mettre en évidence l'augmentation du minimum porté en compte pour le calcul des baby-years à un montant d'environ 1,5 fois le salaire social minimum.

En outre, le montant individuel octroyé aux femmes ou aux hommes concernés semble faible par rapport aux montants individuels qui seraient à consacrer en vue d'éliminer les cas spécifiques caractérisés de „précaires“.

2. *Quant à la formulation:*

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers considèrent que les dispositions définissant le forfait d'éducation ainsi que ses modalités d'application sont lacunaires.

Ainsi, il n'a pas été mentionné que le forfait d'éducation sera payé „par enfant“. Par ailleurs, le texte ne définit pas le terme „parent qui s'est consacré à l'éducation d'un enfant“, tel qu'il a été mentionné à l'exposé des motifs. De même, les auteurs du projet n'ont pas défini les conditions d'octroi par rapport à l'enfant (mort-né, vivant encore, etc.).

Il aurait été également de mise de préciser dans quels cas précis le parent-demandeur peut prétendre au forfait d'éducation. Etant donné les difficultés juridiques dans lesquelles certains couples vivent aujourd'hui (divorce, séparation de fait, etc.), une clarification de ces éléments semble essentielle. Ainsi, en 2000, par rapport à 2.148 mariages civils, 1.030 divorces ont été enregistrés. Quelque 900 enfants mineurs ont été concernés directement. Il est un fait qu'au cours des 30 dernières années, le nombre de familles éclatées n'a cessé d'augmenter.

Le forfait d'éducation s'inscrit dès lors dans le contexte légal fort complexe du divorce et de l'exercice de l'autorité parentale et partant de l'autorité éducative, aussi bien pour la période avant que pour la période après le divorce.

La question de la situation lors du décès du parent ayant droit ne trouve également pas de réponse dans le texte projeté. Est-ce que le forfait d'éducation fait partie de la rente de survie ou est-ce que le parent survivant peut faire la demande en vue de l'octroi complet du forfait?

Finalement, de nombreuses questions en rapport avec le régime d'imposition ou le traitement fiscal du forfait restent ouvertes.

3. *Quant à l'opportunité d'introduire un forfait d'éducation:*

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers se doivent de critiquer la façon de procéder du Gouvernement, qui n'a pas tenu d'attendre les conclusions des groupes techniques proposés au moment de la clôture de la table ronde sur les pensions. Ainsi, il propose d'introduire, pour des raisons purement électorales, un forfait au profit d'une seule couche de la population, sans que ce forfait ne puisse être mis en relation directe ou indirecte avec la solution à rechercher par rapport aux problèmes liés aux rentes de faible niveau, voire à une individualisation éventuelle des droits de pension au Luxembourg.

Par cette mesure, le Gouvernement a une fois encore ignoré les conclusions des experts du BIT qui soutenaient l'introduction de mesures ciblées visant à éliminer la précarité au niveau du régime général.

4. *Quant aux dépenses budgétaires engendrées:*

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ne peuvent accepter une mesure à considérer comme „surprime“ forfaitaire, dénuée de tout fondement, qui coûte le montant de 29,9 millions euros par an. Le montant est à financer par l'Etat et partant par les personnes physiques et les entreprises.

Dès lors, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers s'opposent à l'introduction du forfait d'éducation, considéré comme une mesure coûteuse mais peu efficace d'un point de vue social. Elles plaident pour un meilleur agencement des situations de précarité en rapport avec certaines catégories de pensions.

2.2. Révision des dispositions concernant les baby-years

En révisant les dispositions concernant les baby-years, les auteurs du projet de loi sous rubrique veulent assurer une plus grande cohérence avec le forfait d'éducation à introduire.

Actuellement, la mise en compte des baby-years est subordonnée à l'accomplissement d'une période d'assurance minimale d'une année au cours des trois années précédant la naissance ou l'adoption de l'enfant.

Le projet de loi prévoit qu'en vue d'atténuer cette condition, la période de référence de trois ans peut être étendue à raison des périodes d'éducation d'enfants.

Par ailleurs, le projet de loi sous avis relève le montant minimum porté en compte pour le calcul des baby-years à environ 1,5 fois le salaire minimum.

Pour ce qui est du financement, l'Etat prend en charge les majorations proportionnelles et non plus les cotisations. Dès lors, les cotisations versées jusqu'à présent seront considérées comme avances sur le paiement des prestations dues au titre des baby-years échus ou venant à échéance. Les pensions comportant des baby-years seront recalculées en fonction des nouvelles modalités. Toutefois, il n'y aura pas de réexamen des pensions échues, ne comportant pas de baby-years, alors que les intéressés pourront prétendre au forfait d'éducation.

La mise en compte des baby-years pour les enfants nés avant le 1er janvier 1988 avait déjà été discuté dans le passé et ne trouve pas l'assentiment de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers.

Les deux chambres mettent le Gouvernement en garde contre le coût élevé que cette mesure va entraîner avec toutes les implications, surtout à long terme, pour le budget de l'Etat (majorations proportionnelles) et les caisses de pensions.

Par ailleurs, le fait de considérer que certaines personnes, pour lesquelles les pensions sont échues, il n'y aura pas de recalcul de ces pensions comportant des baby-years, doit être considéré comme discriminatoire et est dû au fait que le mécanisme du „forfait“ d'éducation est une mesure créatrice d'inégalités.

3. LA MODIFICATION DE LA LOI MODIFIEE DU 29 AVRIL 1999 PORTANT CREATION D'UN DROIT A UN REVENU MINIMUM GARANTI

Le présent projet de loi prévoit plusieurs adaptations de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti afin d'apporter une réponse appropriée au problème des pensions de faible niveau.

Tout en évitant, aux dires des auteurs du projet de loi, de ne pas favoriser davantage les personnes retraitées par rapport aux personnes qui réalisent un travail rémunéré, le projet de loi propose trois solutions principales, à savoir:

- en ce qui concerne la détermination des ressources du requérant du RMG, les revenus professionnels et les revenus de remplacement sont immunisés jusqu'à concurrence de 30% au lieu de 20% du revenu garanti à la communauté domestique;
- les bénéficiaires ne seront plus obligés de demander l'aide alimentaire à leurs ascendants en ligne directe s'ils ont atteint l'âge de trente ans;
- en ce qui concerne la restitution des montants versés à titre d'allocation complémentaire, le présent projet de loi propose d'immuniser de l'actif de la succession du bénéficiaire décédé un montant de 29.747 euros dans l'intérêt des successeurs en ligne directe.

Tout en reconnaissant qu'une société vivant dans une certaine aisance se doit de s'occuper de tous ses membres et, à plus forte raison, des plus démunis, et sans vouloir entrer dans les détails des dispositions adaptées en relation avec la loi modifiée du 29 avril 1999 mentionnée ci-dessus, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers tiennent à réitérer leurs critiques à l'égard de l'objectif à atteindre par le biais de l'instrument du RMG et des conditions d'attribution du complément RMG.

Tout d'abord, il importe de mentionner que la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ne s'opposent pas au principe de base de lutte contre l'exclusion sociale et aux objectifs de l'article IV sous avis. Les deux chambres insistent cependant à ce que les auteurs tiennent compte des réserves et des critiques formulées par la suite, afin d'éviter des disparités trop aiguës par rapport à ceux qui travaillent ou qui créent la richesse de l'économie nationale.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers, par référence à ce qui a déjà été dit en rapport avec les dispositions de la loi du 29 avril 1999 précitée (cf. les avis communs des deux chambres du 13 décembre 1996, du 4 mai 1998 et du 19 décembre 2000), n'ont jamais partagé l'avis des gouvernements respectifs, qui portaient du principe selon lequel les seuils du RMG s'inscrivent de façon harmonieuse dans la hiérarchie des montants des autres prestations sociales existantes.

Au contraire, les deux chambres exigent que le gouvernement réalise une analyse approfondie des seuils du RMG et des modes d'attribution des prestations liées au RMG avec d'autres paramètres et prestations sociales définis dans d'autres cadres légaux.

Une comparaison entre les seuils du RMG et ceux du salaire social minimum démontre le problème fondamental des disparités et décalages entre divers instruments de protection sociale.

Ainsi, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers attirent l'attention sur le fait que le bénéficiaire du RMG avec charge de famille (deux enfants à charge), a droit, depuis le 1er janvier 2002, à 1.545,75 euros (indice 590,84) et que par contre un travailleur qualifié a droit depuis 1er janvier 2002 à un salaire brut de 1.677,28 euros. Un travailleur non qualifié ne touche qu'un salaire minimum de 1.290,22 euros depuis le 1er janvier 2002. Cette comparaison ne tient pas compte, dans le chef du bénéficiaire du RMG, du droit à une majoration supplémentaire pour frais de location.

Une analyse similaire pourrait se faire en comparant l'indemnité pour charge d'enfant revenant à un ménage déclaré pauvre et l'allocation familiale normale, qui se situe à un niveau inférieur et qui revient au ménage où le chef de famille élève ses enfants à l'aide de moyens financiers provenant de son travail.

L'augmentation du taux d'immunisation des revenus professionnels et des revenus de remplacement à 30% au lieu de 20% du revenu garanti à la communauté domestique va accroître davantage les écarts au niveau des avantages financiers qu'apporte le RMG par rapport à d'autres mesures ou allocations destinées à des personnes poursuivant une activité professionnelle régulière.

Dans le cadre du présent avis, les deux chambres réitérent leur demande au Gouvernement d'étudier en détail tous les moyens par lesquels les incohérences inhérentes au système des transferts sociaux, qui se présentent à des niveaux divers, pourront être éliminées.

Abstraction faite de la position de principe de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers, qui s'opposent au maintien du salaire social minimum comme paramètre social, étant donné que le RMG remplit de façon satisfaisante le rôle de garant de ressources minimales dans notre société, la comparaison des différentes indemnités illustre la nécessité d'une analyse générale.

Il importe également de mettre en place un système de protection sociale efficace et transparent, tout en évitant des abus ou des transferts à des bénéficiaires qui, a priori, ne peuvent être considérés comme exclus sociaux devant être assistés par la solidarité dans le cadre des dispositions relatives au droit à un revenu minimum garanti.

De manière générale, chaque individu apte au travail doit avoir la possibilité de subvenir à ses propres besoins et ceci en principe grâce aux moyens dégagés par le travail fourni. Les individus victimes d'une crise ou récession économique qui ne sont pas en mesure de trouver un emploi doivent être assistés par la société, par le biais d'allocations spécifiques, dans le cadre d'un système de protection adéquat.

Par le fait de réorienter fondamentalement le dispositif législatif en vigueur, le Gouvernement a essayé depuis 1999 de parfaire un système, dont les effets sociaux réels pour certaines catégories de bénéficiaires ne sont pas évidents, surtout lorsque d'autres systèmes de protection – allocations spécifiques pour les personnes valides ne trouvant pas d'emploi et pensions appropriées pour les personnes qui, en raison de leur âge ou de leur état de santé, ne peuvent plus subvenir à leurs besoins par le fruit de leur travail – touchent les mêmes bénéficiaires que la loi du 29 avril 1999 précitée.

Un autre élément tout à fait fondamental qu'il s'agit de mettre en évidence est celui de l'équité à l'égard de ceux qui travaillent – salariés, indépendants et autres. Cet argument devient d'autant plus important si on le met en relation avec la remarque précédente quant aux disparités éventuelles entre le RMG et certains autres paramètres sociaux.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers tiennent à souligner qu'un système de lutte contre la pauvreté, qui prévoit des prestations en faveur d'une population de référence de plus en plus élargie et qui s'organise autour de critères, qui rendent l'accès aux prestations de moins en moins restrictif, risque à la longue de créer des situations qui, au niveau individuel, pourront devenir peu équitables à l'égard de ceux qui financent les transferts sociaux.

C'est justement dans ce contexte que la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers s'opposent à une adaptation automatique des différents seuils du RMG et plaident par contre pour des critères d'analyse et des indicateurs plus fins tenant compte de la situation économique et conjoncturelle globale et plus particulièrement de la situation financière des ménages à revenu modeste. Il ne fera aucun doute à l'avenir qu'un système trop généralisé fera naître des mécontents parmi la population et surtout parmi les personnes qui travaillent.

Même si le Gouvernement tend à limiter au maximum les possibilités d'abus par des procédures de contrôle strictes et multiples, le risque d'abus est réel étant donné l'extension du système.

*

Compte tenu des observations qui précèdent, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers, après consultation de leurs ressortissants, ne peuvent pas donner leur accord au projet de loi sous avis.

