

N° 5052⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI**portant ajustement des pensions et rentes accident
au niveau de vie de 2001**

* * *

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

(12.12.2002)

Par sa lettre du 11 novembre 2002, Monsieur le Ministre de la Santé et 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 d'ajuster les pensions du régime contributif et les rentes accident au niveau de vie de 2001, avec effet au 1er janvier 2003. Par ailleurs, les autorités ont profité de l'occasion pour adapter certaines dispositions de la législation concernant la sécurité sociale, en l'occurrence du Code des assurances sociales et de la loi modifiée du 28 juillet 2000 ayant pour objet la coordination des régimes légaux de pension.

Ces adaptations ponctuelles concernent notamment des sujets comme les conditions d'ouverture du droit à l'indemnité pécuniaire de maternité, les règles de fonctionnement de l'assemblée générale de l'Union des caisses de maladie, l'adaptation indiciaire des valeurs des lettres-clés de certains prestataires de soins de santé, le financement de l'assurance accident agricole, la mise en compte des „baby-years“, la prise en charge des frais d'administration des caisses de maladie d'entreprise, les prestations en espèces de l'assurance dépendance, ainsi que l'adaptation de l'assiette de cotisation dans le cadre de la loi de coordination des régimes légaux de pension.

**1. Ajustement des pensions et des rentes accident au niveau de vie
de l'année 2001 (article I, point 12)**

Conformément à l'article 225, alinéa 4 du code des assurances sociales, le Gouvernement a examiné l'opportunité d'une révision du facteur d'ajustement par la voie législative. La dernière adaptation des pensions et des rentes accident avait porté sur une augmentation de 3,1% à partir du 1er janvier 2001 et avait été entérinée par la loi du 22 décembre 2000. 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 2001 en ce qui concerne l'ajustement des pensions s'appliquant à partir du 1er janvier 2003.

Le projet de loi sous avis est accompagné du „Rapport du Gouvernement à la Chambre des Députés sur l'évolution du niveau moyen des salaires et des traitements en vue de la révision du facteur d'ajustement“. Le rapport annexé retrace l'évolution des revenus déclarés jusqu'à concurrence du septuple du salaire social minimum, y compris les revenus de remplacement et les gratifications. L'évolution est mesurée par un indicateur qui est obtenu en divisant la masse des salaires de la population de référence (hommes et femmes de 20 à 65 ans, dont les 20% et 5% représentant respectivement le plus bas et le plus haut niveau de revenus sont éliminés) par la somme des heures de travail de cette même population.

La progression entre 1999 et 2001 de l'indicateur, qui est donc le salaire horaire moyen réduit à l'indice 100 de l'échelle mobile des salaires après neutralisation de l'augmentation compensatoire du point indiciaire des fonctionnaires, s'élève, d'après le rapport du Gouvernement, à 3,5%.

Compte tenu de l'évolution des revenus, le facteur d'ajustement actuellement en vigueur, qui est égal à 1,257, doit croître de 3,5% pour se situer à 1,301 à partir du 1er janvier 2003. Ce chiffre représente en fait le rapport entre le salaire moyen de 2001 et de 1984. Cette révision du facteur d'ajustement nécessite une modification de la seconde phrase de l'alinéa 2 de l'article 225 du code des assurances sociales.

Le coût de l'ajustement des pensions s'élève pour l'exercice 2003 à 61 millions d'euros. Selon les auteurs du présent projet de loi, ce coût supplémentaire peut être supporté financièrement par l'assurance pension, „étant donné que les dernières prévisions révèlent un solde positif entre recettes courantes et dépenses courantes de l'ordre de 516 millions d'euros pour l'année 2003“.

En ce qui concerne l'ajustement des rentes accident prévu pour 2003, la dépense spéciale y afférente de 4,6 millions d'euros est pour un tiers à charge de l'Etat (1,7 millions d'euros) et pour deux tiers à charge de l'Association d'assurance contre les accidents (2,9 millions d'euros), qui avance la partie représentant la participation de l'Etat (article 100, alinéa 6 du code des assurances sociales).

Les auteurs du projet de loi précisent par ailleurs que le coût de l'ajustement, qui s'applique également aux fonctionnaires de l'Etat suite à la loi du 8 janvier 1996, devrait s'élever à quelque 9,5 millions d'euros pour les retraités enregistrés auprès de l'Administration du Personnel de l'Etat.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers se doivent de critiquer l'absence d'un indicateur mesurant la capacité de l'économie à assurer les adaptations des salaires et pensions dans la révision du facteur d'ajustement.

Bien que le financement à court terme de ce nouvel ajustement au niveau de vie semble assuré, les deux chambres 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. Il y a lieu de relever dans ce contexte par exemple les considérations de l'étude actuarielle du 27 octobre 1995, qui avait confirmé que le régime de l'assurance pension ne pourrait être financé à moyen terme que par le recours à des augmentations de cotisations.

Par ailleurs, l'étude du Bureau International du Travail 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. Ainsi, l'équilibre du système de pension sera-t-il dépendant de la réalisation à long terme d'une croissance économique et démographique soutenue.

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.

L'adoption des décisions de la table ronde sur les pensions (malgré l'opposition des représentants des employeurs) et la poursuite des ajustements des pensions montrent que le Gouvernement et les syndicats continuent à sous-estimer la fragilité des ressources futures. Le recours à l'automatisme pour les ajustements des pensions et des rentes accident alourdit les charges du système et hypothèque ainsi son équilibre financier à long terme.

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.

Il est à regretter que le Gouvernement n'ait pas profité de la table ronde sur les pensions pour établir un indicateur mesurant cet écart qui indique en fait la viabilité à long terme du système de pension.

Il faut en effet mettre en relation, d'une part, les prestations garanties par la législation en cours sur base des revenus cotisables en fonction des données biométriques actuelles (espérance de vie, entrée en retraite, ...) et, d'autre part, le prélèvement qui est opéré sur ces revenus. Le coût à long terme du régime de pension est exprimé par le rapport entre la valeur actualisée des prestations résultant des revenus cotisables d'un exercice et la masse annuelle des revenus cotisables.

Un tel indicateur permet une comparaison avec le taux de prélèvement global qui est effectué au même moment pour financer le régime: si le coût dépasse en permanence le taux de prélèvement global, le régime promet à chaque assuré davantage de prestations qu'il ne perçoit de recettes en cotisations et en contributions de l'Etat.

Actuellement, le coût actualisé du régime contributif dépasse 40%, alors que le taux de prélèvement global atteint 24%, ce qui souligne la précarité du système, qui n'a pu fonctionner jusqu'ici que grâce à la croissance économique importante au cours des deux dernières décennies et à l'augmentation spectaculaire de l'emploi intérieur (suite à l'afflux des frontaliers).

Le temps est venu de consolider rapidement le système. Une des premières mesures à prendre devrait être l'annulation pure et simple des dispositions retenues à la table ronde sur les pensions. Une nouvelle discussion devrait tenir compte de la précarité et des spécificités du système luxembourgeois et proposer des mesures plus ciblées et sélectives, et financièrement soutenables à long terme.

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 allant dans le sens contraire et renchérissant davantage le système actuel, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers s'y oppose. En effet, l'environnement économique actuel, le faible niveau de la croissance moyenne attendue pour les prochaines années et le déséquilibre du financement à long terme du système en découlant rendent irresponsable toute augmentation des prestations actuelles.

2. Les conditions d'ouverture du droit à l'indemnité pécuniaire de maternité (article I, point 2 du projet de loi)

Le Code des assurances sociales dispose actuellement qu'une femme enceinte doit accomplir la condition de stage et être affiliée comme assurée obligatoire à l'échéance du risque pour pourvoir aux indemnités pécuniaires.

Cette double condition exclut les femmes enceintes valides dont le contrat de travail est venu à échéance du bénéfice de l'indemnité pécuniaire de maternité, alors qu'elle admet au bénéfice de cette indemnité les femmes dont le contrat de travail est venu à échéance, mais dont l'affiliation est prolongée par un congé de maladie jusqu'à l'échéance du risque.

La modification envisagée vise ainsi à éviter que des femmes enceintes qui, tout en remplissant la condition de stage de six mois d'assurance dans l'année précédant le congé de maternité, soient privées du droit à l'indemnité pécuniaire de maternité du fait que leur contrat de travail soit venu à échéance au début du congé légal de maternité.

Selon l'exposé des motifs, „le libellé proposé prévoit que la femme enceinte qui remplit la condition de stage est admise au bénéfice de l'indemnité pécuniaire de maternité, même si elle n'est plus affiliée au début du congé de maternité“.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers peuvent approuver ces adaptations du Code des assurances sociales.

3. Les règles de fonctionnement de l'assemblée générale de l'Union des caisses de maladie (article I, point 3 du projet de loi)

Ce point concerne les règles de fonctionnement de l'assemblée générale. Des problèmes dans la prise de décision au sein de l'assemblée en l'absence d'un membre du groupe des salariés ou du groupe des employeurs ont amené le Gouvernement à proposer un mécanisme de pondération des voix. Ce système a l'avantage de permettre de maintenir l'équilibre entre les deux groupes, quel que soit le nombre des membres présents.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers souscrivent à la modification proposée qui concerne l'article 46, alinéa 3 du Code des assurances sociales.

4. L'adaptation indiciaire des valeurs des lettres-clés de certains prestataires de soins de santé (article I, points 4 à 8 du projet de loi)

Les auteurs du présent projet de loi proposent d'introduire l'adaptation indiciaire des valeurs des lettres-clés de certains prestataires de soins de santé. La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers s'opposent à l'introduction non différenciée de l'adaptation indiciaire.

De prime abord, les deux chambres voudraient réitérer de manière générale leur opposition au système actuel d'indexation automatique des salaires.

En ce qui concerne les adaptations tarifaires du corps médical, il y a lieu de constater que les mécanismes d'adaptation existants sortent pleinement leurs effets, même s'il existe un léger décalage dans le temps.

Le mécanisme d'adaptation indiciaire tel que proposé par les auteurs du présent projet de loi constituerait une ingérence étatique dans le système de la gestion paritaire de l'assurance maladie. Dans la mesure où elle n'a pas fait l'objet d'une concertation avec les partenaires sociaux, une telle ingérence est inacceptable pour les deux chambres, alors que les partenaires sociaux sont responsables de l'équilibre financier en leur qualité de gestionnaire de l'assurance maladie.

Dans le cadre des revendications émanant du corps médical, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers estiment qu'il faut procéder au préalable à une analyse des déficiences tarifaires éventuelles au niveau des différentes spécialités médicales plutôt que de réfléchir à une augmentation générale et linéaire des conditions pécuniaires des membres du corps médical.

Les deux chambres voudraient réitérer leur attachement au modèle actuellement en vigueur concernant l'adaptation de la valeur de la lettre-clé. Elles ne pourraient notamment accepter que la référence à une augmentation maximale de la valeur de la lettre-clé, en l'occurrence la croissance du salaire moyen, soit abolie et ce d'autant plus que l'évolution du salaire cotisable moyen influence directement sur les recettes de l'assurance maladie.

5. Le financement de l'assurance accident agricole (article I, points 9 à 10 du projet de loi)

Selon l'exposé des motifs du projet de loi sous rubrique, „la loi du 24 juillet 2001 concernant le soutien au développement rural a amélioré sensiblement les prestations de l'assurance accident agricole, tout en mettant à charge de l'Etat le coût financier de ces améliorations. Comme l'Etat finance les prestations à sa charge par répartition, les capitaux de couverture requis dans le cadre de l'association d'assurance peuvent être limités aux seules prestations à charge de cette association“.

En outre, le projet de loi propose d'introduire la possibilité pour l'assemblée générale de fixer les taux de cotisation applicables aux différents groupes composant le secteur agricole, afin de pallier aux fluctuations trop importantes que comportent les dispositions actuelles.

En effet, compte tenu du nombre limité d'affiliés relevant des différents groupes, les risques ne sont pas suffisamment étalés et se répercutent directement sur les taux de cotisation.

Les modifications proposées, qui affectent les articles 165 et 166 du Code des assurances sociales n'appellent pas de commentaire spécifique de la part de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers.

6. Mise en compte des „baby-years“ (article I, point 11 du projet de loi)

La modification proposée concerne l'article 220, alinéa 3 du Code des assurances sociales et s'impose suite à la mise en vigueur de la loi du 28 juin 2002 adaptant le régime général et les régimes spéciaux de pension et portant création d'un forfait d'éducation.

Les auteurs du projet de loi proposent, pour des raisons techniques et administratives, d'inverser l'ordre des deux opérations de l'article 220 précité, afin d'éviter de devoir recourir à une substitution du forfait d'éducation aux baby-years pour garantir que les baby-years ouvrent droit à des majorations de pension au moins égales au montant du forfait d'éducation. Cette adaptation implique que l'on commencera par effectuer la différence entre la moyenne des revenus réalisés avant la naissance de l'enfant et les revenus cotisables gagnés pendant les baby-years, pour la compléter, le cas échéant, jusqu'à concurrence du seuil de 270,28 euros.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers peuvent approuver cette mesure purement technique, qui ne comporte pas de charge financière supplémentaire, ni pour les caisses de pension, ni pour l'Etat. De façon générale, elles maintiennent leur opposition au forfait d'éducation, qui est une mesure renchérissant de façon démesurée le système de protection sociale et qui n'est pas assez ciblée sur les besoins réels des bénéficiaires.

7. La prise en charge des frais d'administration des caisses de maladie d'entreprise (article I, point 13 du projet de loi)

La modification tenant à la prise en charge par l'Union des caisses de maladie des frais d'administration des caisses de maladie avait déjà été entérinée par une modification de l'article 282, alinéa 12 du Code des assurances sociales. Les autorités gouvernementales proposent dans le cadre du présent projet de loi de prévoir la détermination des modalités de cette prise en charge dans un règlement grand-ducal.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers approuvent cette disposition.

8. Les prestations en espèces dues en vertu de l'article 355 du Code des assurances sociales (article I, point 14 du projet de loi)

Selon les auteurs du projet de loi, l'augmentation de la valeur monétaire appliquée aux prestations visées à l'article 353 du Code des assurances sociales, négociée pour l'année 2003, ne sera pas prise en compte dans la détermination des prestations en espèces, et ceci afin d'éviter une explosion du coût des prestations en espèces de l'assurance dépendance.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers peuvent souscrire à la modification proposée de l'article 395 du Code des assurances sociales.

9. L'adaptation de l'assiette de cotisation dans le cadre de la loi de coordination des régimes légaux de pension (article II du projet de loi)

L'article II du projet de loi concerne un ajout aux dispositions de la loi du 28 juillet 2000 ayant pour objet la coordination des régimes légaux de pension, en l'occurrence à l'article 9 de ladite loi.

Selon le commentaire des articles, l'ajout d'un nouvel article 9bis s'impose afin d'éviter aux personnes relevant d'un régime spécial transitoire et exerçant une activité accessoire, de devoir payer des cotisations sans pouvoir bénéficier d'une contrepartie. Cet ajout permettrait en outre d'établir un parallélisme entre les assurés relevant du secteur public et ceux relevant du secteur privé.

Les deux chambres n'ont pas d'observations à faire au sujet de cette proposition.

*

Après consultation de leurs ressortissants, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ne peuvent approuver le projet de loi sous rubrique que dans la mesure où il sera tenu compte des remarques qui précèdent.

