

N° 7899²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROPOSITION DE LOI

modifiant les articles 219bis, 223, 225bis du code de la sécurité sociale

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(13.9.2022)

La proposition de loi sous avis (ci-après la « Proposition »), déposée par Monsieur le député Sven Clement, a pour objet de modifier les articles 219bis, 223 et 225bis du code de la sécurité sociale, visant à abolir la prime de répartition pure et préserver un réajustement intégral du régime des pensions.

En bref

- La Chambre de Commerce s'oppose fermement à toute suppression de la prime de répartition pure qui remettrait en question la pérennité du système de pension luxembourgeois.
- Elle considère, par ailleurs, qu'une telle mesure est source d'inégalité entre les générations, au détriment des populations résidentes jeunes.
- Face à un déséquilibre de l'assurance-pension de plus en plus important, la Chambre de Commerce soutient une réforme des pensions en 2023 qui assurerait la soutenabilité à terme du système, respecte l'équité intergénérationnelle, sauvegarde le caractère social du régime et préserve la compétitivité des entreprises luxembourgeoises.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La Proposition vise notamment à supprimer la prime de répartition pure, qui est un mécanisme de protection de l'équilibre du régime de pension, afin d'augmenter le niveau général des pensions. Elle propose de modifier, par ailleurs, le niveau de la pension minimale par rapport au montant de référence des pensions ainsi que les critères d'existence et d'attribution de l'allocation de fin d'année pour les pensionnés.

Si la Chambre de Commerce peut partager la volonté de mise en œuvre d'un système de pension qui garantit un niveau de vie de qualité aux pensionnés et qui protège ceux qui bénéficient des plus faibles retraites, personnes ayant eu les postes les moins rémunérés et des carrières incomplètes, elle milite, au contraire de la Proposition, pour une réforme du régime de pension qui en préserve la pérennité, l'équité entre les générations et la compétitivité de l'économie.

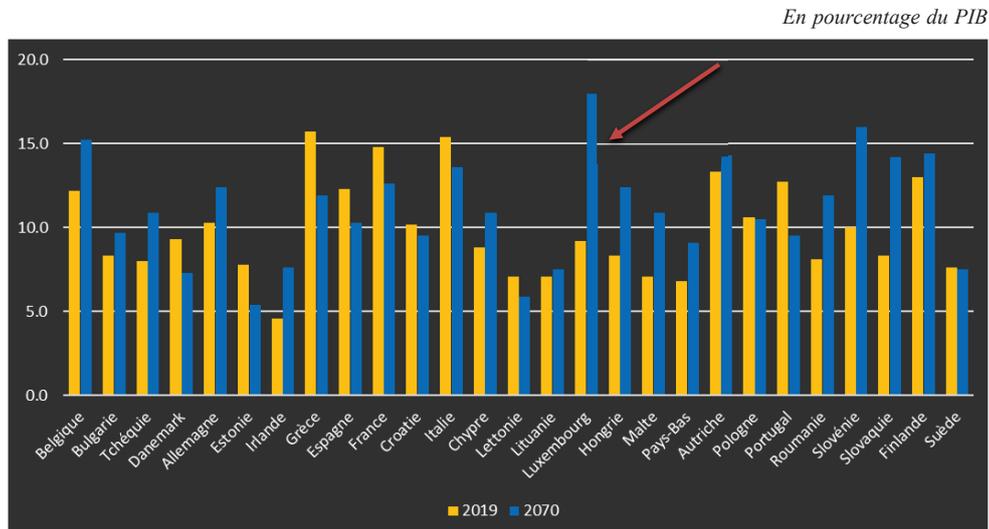
Elle rappelle, à ce titre, que la recommandation du Conseil de l'Union européenne concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2022 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2022 indique que :

« L'impact des tendances démographiques sur les dépenses publiques devrait [...] s'intensifier au cours des prochaines décennies. Cette situation s'explique en particulier par le fait que le nombre de retraités par personne active devrait progresser de manière constante eu égard au vieillissement de la population et au ralentissement des flux migratoires nets. Sur la base d'un scénario de « politiques inchangées », le Luxembourg connaîtra d'ici à 2070 l'une des augmentations des dépenses en matière de retraites en pourcentage du PIB les plus fortes de l'UE. Cela se traduirait par des dépenses en matière de retraites représentant environ 18% du PIB (par rapport à 9% en 2019), ce

qui les placerait parmi les plus élevées de l'UE. Il en découlera une augmentation importante de la dette publique, ce qui mettra en péril la stabilité des finances publiques. »

Les projections à long terme effectuées par le Groupe de travail sur le vieillissement du Comité de politique économique dans son rapport datant de mai 2021 sont inquiétantes pour le système de pension luxembourgeois.

Graphique 1 : Prestations de pension



Source : The 2021 Ageing Report, Commission européenne, mai 2021.

Le choc que représente un doublement de la charge des pensions en rapport avec le PIB, tendance unique dans l'Union européenne, affaiblirait considérablement la solidité des finances publiques et pourrait pénaliser fortement la compétitivité et la prospérité économique et sociale dans le cas d'une dérive des cotisations sociales, ceci dans le contexte actuel de pénurie de main-d'œuvre et de coût du travail élevé en comparaison européenne. Rien ne serait aujourd'hui mis en œuvre pour éviter le « mur des pensions » à venir dans les décennies futures. De fait, les derniers présidents du Conseil National d'assurance pension (CNAP) ont tous souligné la nécessité de préserver le système de pension face à un déséquilibre non soutenable entre le niveau des pensions et celui des cotisations.

Dans cet avis, la Chambre de Commerce décrira les mécanismes liés à la prime de répartition pure et le contexte dans lequel s'inscrit le système de pensions, avant de commenter les trois articles de la Proposition et émettre ses propres recommandations.

Le fonctionnement de la prime de répartition pure

Tout nouveau pensionné se voit attribuer un montant initial de pension dépendant de la durée de la carrière d'assurance et des revenus cotisables engendrés au cours de la carrière d'assurance. Le montant de la pension est ensuite augmenté, tout au long de la période de retraite du pensionné, en fonction de l'échelle mobile des salaires, mais également de l'évolution des salaires réels. Ceci permet théoriquement aux pensionnés de bénéficier d'une évolution du pouvoir d'achat similaire à celle des personnes en activité.

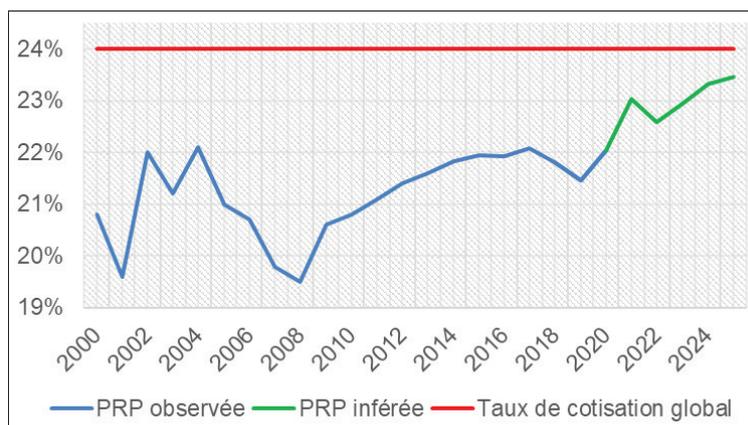
Toutefois, il est prévu, depuis la réforme de l'assurance pension de décembre 2012 visant à pérenniser le régime, qu'un ajustement du lien aux salaires réels soit possible dans le cas où les prestations de pension excèdent les cotisations une année donnée.

La prime de répartition pure se définit comme le rapport entre les dépenses courantes annuelles du régime général de pension (c'est-à-dire hors agents publics et régimes spéciaux), d'une part, et la totalité des salaires, traitements et revenus cotisables à la base des recettes annuelles en cotisations de ce régime, d'autre part. Il s'agit, de fait, du rapport entre les prestations et la base cotisable. Si la prime de répartition pure excède le taux global de cotisation, fixé pour la période de couverture 2013-2022 à 24% (« trois fois 8% », pour les employés, employeurs et l'Etat), alors les prestations excèdent les cotisations. Le Gouvernement peut alors décider de ne plus lier les pensions qu'à raison de la moitié

de l'évolution constatée des salaires réels, ou peut même neutraliser ce lien, ceci afin de revenir à un équilibre budgétaire de l'assurance pension.

Le Règlement grand-ducal du 17 décembre 2021 fixant la prime de répartition pure, prévue à l'article 225bis, alinéa 6, du Code de la sécurité sociale, pour l'année 2020 établit la prime de répartition pure à 22,05%. La prime de répartition pure est en hausse quasi continue depuis 2008 et devrait se rapprocher des 24% d'ici 2025.

Graphique 1 : Evolution de la prime de répartition pure (PRP)



Sources : IGSS ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2025 ; Calculs Chambre de Commerce.

Comme l'illustre le segment vert de la courbe ci-dessus, la prime de répartition pure devrait au cours des prochaines années se rapprocher encore davantage du seuil des 24%, avec un taux de 23,5% en 2025. Les dépenses en matière de pension devraient bientôt dépasser les recettes, ce qui devra inévitablement mener à une nouvelle réforme qui passerait par une modération du niveau des pensions ou d'augmentation de la durée de cotisation.

Le caractère indispensable de ce mécanisme

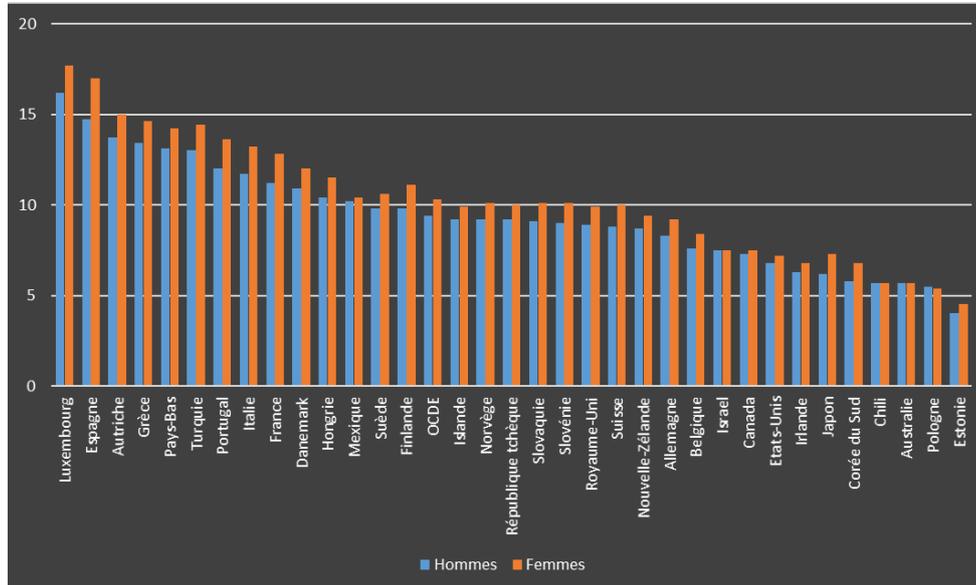
La prime de répartition pure constitue un indicateur précieux de la santé financière intrinsèque du régime de pension. Elle n'est, en effet, pas affectée par des facteurs volatils tels que le rendement de la réserve. Elle est surtout le garde-fou qui permet de limiter la hausse des dépenses de pension au cas où les dépenses excéderaient les recettes. Une telle situation n'est, en effet, pas viable à long terme car cela réduirait puis annihilerait les réserves actuelles avant de creuser inexorablement la dette publique.

L'article 3 de la Proposition supprime, de fait, le mécanisme de répartition pure, car il n'est plus établi de lien entre la prime de répartition pure et le facteur de réajustement des pensions. Elle ne remplace pas par un nouveau système garantissant l'équilibre de l'assurance-pension. Cette suppression serait justifiée, selon l'auteur, car « le régime général des pensions est excédentaire, et cela pour au moins de nombreuses années. » Or, l'évolution de la prime de répartition pure, illustrée par le graphique 1, explique l'inverse. L'apparition d'un déséquilibre entre les recettes et les dépenses est proche, ce qui remet en cause la pérennité de tout le système. **Dans l'attente du bilan actuariel du régime général de pension, qui doit avoir lieu en 2023, la prime de répartition pure est le mécanisme qui permet de préserver l'équilibre budgétaire des pensions.**

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce rappelle que le Luxembourg se caractérise par des prestations de pension et une durée moyenne de la retraite particulièrement importantes en comparaison internationale. Le montant cumulé des pensions pour un pensionné type est extrêmement élevé, même en termes actualisés, le Grand-Duché figurant au tout premier rang parmi les pays de l'OCDE. En effet, le Luxembourg a le taux le plus grand s'agissant du *Gross Pension Wealth* ou « patrimoine de pension » qui correspond au nombre d'années de revenus individuels annuels bruts que pourra espérer en moyenne obtenir un pensionné. Le niveau élevé de ce multiple pour le Luxembourg en comparaison internationale illustre la marge significative qui existe afin de freiner la constante augmentation des prestations de pension, sans devoir remettre en question son système social.

Graphique 2 : « Patrimoine de pension »
(valeur actualisée des flux de pension pour un pensionné type)
pour l'année 2020

Multiples du revenu moyen

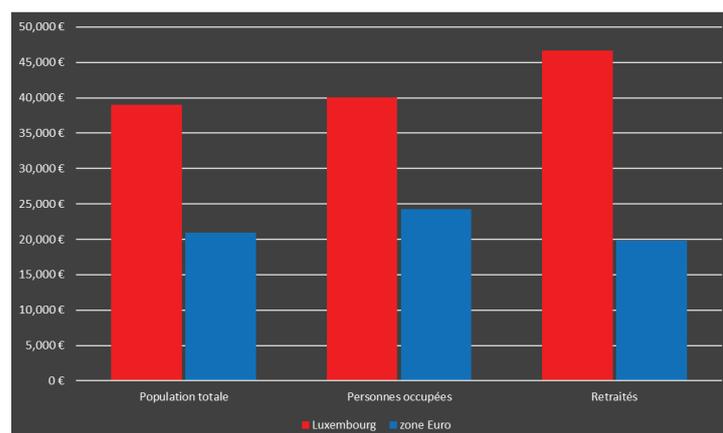


Source : OCDE, Gross pension wealth (indicateur), 2022.

Ainsi, la suppression de la prime de répartition pure se trouve être inadéquate, alors que s'approche la fin de l'équilibre budgétaire du système de pensions et que les pensionnés luxembourgeois disposent, en moyenne, du revenu en proportion de celui des actifs le plus élevé au monde. Ceci a pour conséquence une répartition de revenus entre les personnes en emploi et les retraités en faveur des pensionnés comme l'illustre le revenu médian selon l'activité.

Graphique 3 : Revenu médian équivalent par activité
la plus fréquente pour l'année 2020

En milliers d'euros



Source : Eurostat.

Selon les données d'Eurostat, alors que le revenu médian des retraités est 18,5% inférieur à celui des personnes en emploi dans la Zone euro, le revenu médian des pensionnés est 16,5% supérieur à celui des personnes occupées au Luxembourg. Au-delà de son iniquité, une telle répartition en faveur des pensionnés n'est pas soutenable sur le long terme. Ainsi, la Chambre de Commerce s'oppose à toute mesure qui va dans le sens d'un plus grand transfert de revenus entre les actifs et les retraités.

Une revalorisation de la pension minimale qui n'est possible qu'en réduisant d'autres dépenses de pension

Dans son article 2, la Proposition vise à relever le montant de la pension minimale en raison de sa supposée faiblesse, notamment relativement au seuil de risque de pauvreté et du budget de référence issu des travaux du STATEC. Pour se faire, il est proposé de modifier le calcul de la pension minimale, qui passerait de 90% à 95% du montant de référence prévu à l'article 222 du Code de sécurité sociale lorsque l'assuré a couvert au moins un stage de quarante années. Dans le cas où l'assuré n'a pas accompli le stage prévu, mais justifie de vingt années d'assurance au titre des mêmes articles, la pension minimum se réduit d'un quarantième pour chaque année manquante.

Si la Chambre de Commerce estime qu'une revalorisation des pensions les plus faibles peut se justifier, aussi pour des raisons d'équité entre les personnes ayant cotisé une partie de leur vie et celles qui bénéficient du Revis, elle considère que toute mesure de ce type doit s'accompagner d'une réforme plus large limitant les dépenses globales en matière de pension. C'est la diminution, ou du moins la stagnation, des pensions plus élevées qui devraient financer une telle valorisation, et non une accentuation du proche déséquilibre du système de pensions. La Chambre de Commerce rappelle, par ailleurs, que toute hausse des cotisations serait inacceptable quant aux conséquences tant pour la compétitivité-coût de l'économie que pour le pouvoir d'achat des salariés. Ainsi, la Chambre de Commerce ne peut soutenir l'article 2 de la Proposition en ces termes.

Des critères d'existence de l'allocation de fin d'année à conserver

L'article 238 du Code de la sécurité sociale prévoit qu'« *une allocation de fin d'année est allouée aux personnes qui ont droit à une pension au 1^{er} décembre, à condition que le taux de cotisation global visé à l'article 238 ne dépasse pas 24 pour cent.* » La Proposition suggère de supprimer la référence au taux de cotisation de 24 pour cent et de rendre l'allocation de fin d'année universelle, c'est-à-dire accessible pour toutes personnes ayant droit à une pension au Luxembourg au montant intégral de l'allocation, alors que certaines catégories de population telles que les bénéficiaires de pension d'orphelin n'en touchent actuellement qu'un tiers.

La Chambre de Commerce s'interroge sur une telle disposition alors que le taux actuel de cotisation est fixé à 24%. L'assurance-pension est à définir au niveau systémique. Ainsi, une modification des critères d'existence et d'obtention de l'allocation de fin d'année devrait se faire au sein d'une réforme globale du système de pension. Par ailleurs, la référence au taux de cotisation globale de 24% est un garde-fou indispensable pour limiter l'impact des pensions sur la compétitivité-coût des entreprises, le pouvoir d'achat des employés et les finances publiques de l'Etat.

Propositions pour éviter le « mur des pensions »

Toute réforme du régime général d'assurance-pension devrait répondre aux cinq principes qui en garantissent la réussite :

- Principe 1 – Maintenir la compétitivité de l'économie luxembourgeoise
- Principe 2 – Déterminer les prestations en fonction des ressources financières disponibles
- Principe 3 – Sauvegarder, voire renforcer le caractère social du régime
- Principe 4 – Veiller à ce que toute prestation soit générée par une cotisation
- Principe 5 – Assurer la soutenabilité à terme du système et le respect de l'équité intergénérationnelle

En effet, une diminution de la compétitivité éroderait rapidement la base de cotisations. La Chambre de Commerce considère que la Proposition ne répond pas à ces principes. En revanche, de nombreuses pistes sont envisageables pour renforcer la soutenabilité du système de pension tout en préservant le niveau de vie des pensionnés les plus modestes et en maintenant la compétitivité-coût de l'économie dont celles proposées en octobre 2018 par la Fondation IDEA ; les propositions formulées dans le cadre d'une réforme globale de l'assurance-pension répondent ainsi à ces principes.¹

¹ Pensions : que faire ?, Fondation IDEA, Octobre 2018.

Les mécanismes imaginés sont d'autant plus pertinents dans le contexte conjoncturel de 2022, ce qui fait de la proposition d'IDEA une base précieuse pour une nécessaire réforme des pensions qui aurait lieu en 2023 ou 2024. Le plan « 50+1 » proposé repose sur l'objectif pour 2052 d'une majoration forfaitaire de 50% (au lieu des 28% en 2052 prévus dans la loi du 21 décembre 2012) et une majoration proportionnelle convergeant vers 1% (en lieu et place de 1,6% dans la même loi). Ainsi, un rééquilibrage serait opéré en faveur des pensionnés les plus modestes tout en réduisant la dépense totale dans un contexte de déséquilibre à venir entre recettes et dépenses.

La Chambre de Commerce estime qu'une nouvelle réforme des pensions est absolument nécessaire 10 ans après la dernière réalisée alors que les décisions prises à cette époque ne garantissaient déjà pas la soutenabilité du régime. La Chambre de Commerce invite le Gouvernement à émettre des propositions de réforme crédible de l'assurance-pension pour qu'une telle loi soit mise en place dans les meilleurs délais. Une telle réforme est indispensable pour garantir le maintien de la solidarité intergénérationnelle.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce s'oppose à la proposition de loi sous avis.

