

Vers un système d'assurance pension durable

Avis du CSDD – Octobre 2013

A. Résumé

Dans le présent avis, le CSDD souligne la nécessité de réformer au cours de la prochaine période législative l'assurance pension d'une manière durable en la rendant équitable, solidaire, pérenne et transparente.

Le CSDD propose notamment

- de maintenir l'actuel système par répartition,
- de rendre le système des pensions financièrement viable
 - en le rendant indépendant de la croissance économique et en constituant une réserve capable de couvrir les besoins du régime sur 5 ans
 - en allongeant la période de travail et
 - en réduisant la promesse de pension de 55% de la masse salariale à 24%, afin d'équilibrer les recettes (taux de prélèvement global = 24%) et les dépenses.
- de rendre obligatoire, en suivant l'exemple du Canada, le principe du partage équitable des crédits de pension (*splitting*) entre les ex-partenaires pour la période qu'a duré le mariage,
- de permettre à toute personne ayant le nombre d'annuités requis et l'âge légalement prévu de bénéficier d'une retraite suffisante pour vivre décemment. Le système de pension doit donc comporter des mécanismes évitant aux personnes ne répondant pas à l'une ou l'autre de ces conditions, voire aux deux, de tomber dans la pauvreté.
- de fournir des informations cohérentes aux citoyens et de le leur rendre intelligible leur assurance pension.

B. Introduction

Le 5 décembre 2012, la Chambre des Députés a voté le projet de loi N° 6387 portant réforme de l'assurance pension. Avec la publication d'un avis avant la formation du

nouveau gouvernement, le CSDD souligne que ce nouveau texte légal ne résout pas le problème de la viabilité du système de pension à long terme. Ainsi, le régime actuel ne répond que de façon insuffisante, aux principes du développement durable, notamment ceux de l'équité, de la solidarité et de la pérennité. Convaincu qu'il faut dès lors réformer, au plus tard au cours de la prochaine période législative, encore une fois le système des pensions, le CSDD entend fournir par la présente contribution, un outil permettant de mesurer, dans les grandes lignes, l'évolution des pensions vers une meilleure durabilité. Quel est le problème ? Sachant que les actifs d'aujourd'hui payent les pensions d'aujourd'hui, il faut souligner qu'à l'heure actuelle, le coût de l'ensemble des pensions individuelles dépasse très largement (plus que le double) la somme perçue par l'intermédiaire des cotisations de la population active. Ce n'est que grâce à la croissance économique, qui crée chaque année des milliers de nouveaux emplois et génère donc des cotisations supplémentaires que le coût de l'assurance pension peut encore être maîtrisé aujourd'hui et permet même la constitution de réserves. Par conséquent le système est en déséquilibre et ne fonctionne pas sans croissance économique. Or, celle-ci stagne actuellement. Il s'ensuit que, sans nouvelle intervention, le système des pensions risque de chavirer endéans les 15 prochaines années. Force est dès lors de commencer dès maintenant à créer des bases solides capables de supporter une régime de pensions durable..

La réforme du système de pension, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013, part d'une croissance économique annuelle constante de 3 % pour assurer son financement à long terme, ce qui nécessiterait un doublement du produit de l'économie tous les 24 ans. La loi table en outre sur une croissance de l'emploi de 1,5 % par an, ce qui signifie un doublement de la population active tous les 47 ans. Selon cette logique, le pays devrait disposer en 2060 de pas moins de 700.000 emplois d'un niveau salarial comparable, voire supérieur au niveau actuel. Un accroissement très considérable de la population résidente en serait la conséquence.

Certes, une population de plus de 2.000.000 d'habitants est imaginable pour le territoire limité du Grand-Duché, mais est-ce souhaitable, d'autant plus que nous dépendrions encore plus de l'importation des ressources naturelles des pays limitrophes. Cependant, il est inutile d'insister qu'une telle croissance n'est ni réalisable, ni soutenable à moyen ou à long terme, alors que la croissance démographique en Europe est stagnante. Pareille dépendance de l'étranger risquerait par ailleurs d'entamer la souveraineté nationale.

Abstraction faite de la perte de qualité de vie qu'entraînerait une telle densification tant des activités économiques que de la population, les prix des terrains appropriés - de plus en plus rares - monteraient une fois de plus en flèche, rognant la compétitivité de notre économie et bloquant l'accès à la propriété à une grande partie de la population. Il s'ensuit que la soi-disant solution deviendrait elle-même problème.

Avant de préciser les principes à la base d'un système de pension durable, il y a lieu d'expliquer brièvement le fonctionnement actuel du système et d'esquisser les évolutions qui menacent actuellement la viabilité de nos pensions. Un 4^e chapitre décrira les caractéristiques d'un régime d'assurance pension durable. En guise de conclusion, quelques pistes concrètes seront proposées.

C. L'assurance pension, un système par répartition.

Le système luxembourgeois d'assurance pension est un système par répartition, dans lequel il s'agit de répartir les cotisations provenant des actifs du moment entre les retraités du moment. En soi, un tel système est à préconiser car il est plus stable et plus durable qu'un système par capitalisation. En effet, ce dernier ne résiste pas toujours aux risques économiques et financiers liés aux investissements à long terme des fonds épargnés par les assurés.

Les pensions payées chaque mois dans le secteur privé à quelques 145.759 personnes fin 2011¹ (IGSS) sont donc financées directement par une partie des salaires de la population active (salaire socialisé), càd. 370.100 personnes (Statec) pour la même année. Le financement est tripartite. Les recettes sont générées à parts égales par la cotisation du salarié (8% du salaire brut), la cotisation patronale (8% du salaire brut) et une contribution financée à partir des recettes fiscales du budget de l'Etat (8%). Le taux de cotisation global est donc de 24% de la masse salariale. Pour que le système soit en équilibre, il faudrait que, année par année, dépenses et recettes se tiennent la balance et qu'à moyen et long terme, les promesses de droits de pensions faites aux futurs retraités restent en phase avec l'évolution du nombre d'actifs, donc avec la masse salariale prévisible pour le futur. Cela nécessite une gestion rigoureuse tenant compte des facteurs principaux susceptibles d'avoir un impact sur la stabilité du système. Ces facteurs ont trait à l'évolution démographique et économique.

D. Les évolutions actuelles menaçant le système des pensions

1. Transition démographique

La stabilité d'un système de retraites par répartition dépend largement de l'évolution du rapport entre la population active, cotisant et la population retraitée. Actuellement ce rapport est en constante évolution pour différentes raisons :

a. La génération des papy-boomers

Le baby-boom des années 50 et 60 du siècle passé est un des phénomènes démographiques ayant un impact sur le système des pensions. En effet, la génération des baby-boomers entre dans l'âge de la retraite à partir de maintenant et augmente ainsi de façon disproportionnée le nombre des bénéficiaires du système.

b. La croissance du marché de travail depuis 1990

Pourtant, le phénomène des papy-boomers est atténué au Luxembourg par la croissance exceptionnelle du marché de l'emploi depuis 1985. Ainsi, la population active a augmenté de 140% entre 1985 et 2010 (passant de 144.581 à 347.887) alors que le nombre des retraités n'a augmenté que de 97% (passant de 71.984 à 139.979). Cependant, si la transition démographique est repoussée de cette façon, elle n'est pourtant pas annulée. Ainsi, à partir des années 2020, la croissance de la population active des années 1990 se fera ressentir au niveau de l'évolution de la population des retraités et s'ajoutera aux générations des papy-boomers.

¹ Prendre un chiffre plus récent Rour le premier chiffre : APPORT GÉNÉRAL SUR LA SÉCURITÉ SOCIALE AU GRAND-DUCHÉ DE Luxembourg 2011 IGSS et Statec pour le deuxième

c. Longévité en croissance

D'autre part, le vieillissement de la population par l'augmentation de la longévité tend aussi à modifier le rapport entre les actifs et les pensionnés dans un sens négatif. A terme, il y aura beaucoup plus de pensionnés vivant plus longtemps, ce qui aura pour conséquence que les actifs ne réussiront plus à contribuer suffisamment pour payer toutes les pensions.

2. Fluctuations économiques

Si la transition démographique a tendance à faire augmenter le nombre de pensionnés et la durée du paiement des pensions, le ralentissement économique, avec des phases de croissance quasi zéro, se solde par un effet négatif du côté des actifs. Ainsi le rapport cotisants/retraités se détériore par un double mouvement. Dans le contexte d'une économie florissante au cours du dernier quart de siècle, l'augmentation constante du nombre de travailleurs et, par conséquent, de la masse salariale servant de base aux cotisations a permis de financer jusqu'à l'heure actuelle l'augmentation régulière des droits de pension par trois réformes consécutives du régime général d'assurance pension (1987, 1991 et 2002).

En l'absence de croissance économique et malgré une réserve de plus de 12 milliards €, correspondant au paiement des pensions pendant environ 4 ans, le système se déstabilisera assez rapidement si les corrections nécessaires ne sont pas mises en place.

3. Des promesses de droits de pensions exagérées

Depuis 1964, le système de l'assurance pension luxembourgeois a connu une série constante et extraordinaire d'améliorations en relation avec un développement économique exceptionnel sans commune mesure avec les pays avoisinants. Le taux de cotisation de 10% par contre a été porté entre 1964 et 1976 à 16% et reste depuis lors uniformément partagé entre l'assuré et l'employeur à raison de 8% chacun. S'y ajoute depuis 1985, une participation aux cotisations de la part de l'Etat à un pourcentage identique. Cette participation remplace une prise en charge de différents éléments de pension et d'une garantie étatique au niveau de la réserve, ce qui a été le cas auparavant. Les réformes entreprises en 1987, 1991 et 2002 ont continué à améliorer le niveau des prestations. Le système de pension du secteur public, étant entièrement financé par le budget de l'Etat, reste, à l'heure actuelle, un système à part et n'a dès lors aucune incidence directe sur l'équilibre du régime général des pensions.

Il est possible de chiffrer la promesse de pension en calculant le rapport entre la masse des pensions et la masse des revenus soumis à cotisation (prime de répartition pure à l'état stationnaire démographique absolu). Cette valeur est exprimée en pourcentage de la masse des revenus soumis à cotisation et est donc comparable au taux de prélèvement global. En 1983, la valeur de la promesse de pension et donc du coût du régime général s'élevait à 37,5% - face à un taux de prélèvement global de 24% - témoignant à cette époque déjà d'un sous-financement structurel du système (masqué par la croissance économique).

Aujourd'hui, la valeur de cette promesse de pension est estimée à 55% au moins. L'écart entre le prélèvement et la promesse a doublé, empirant ainsi de manière très inquiétante la viabilité du système. Même une reprise rapide de la croissance

économique, qui paraît invraisemblable à l'heure actuelle, ne saurait combler ce déficit structurel.

La transition démographique, les fluctuations économiques et les promesses de pension inscrites dans la loi constituent trois ensembles de facteurs qui condamnent chaque société à adapter son système de pension si le déséquilibre s'installe. Pour le Luxembourg, ce déséquilibre est grave et manifeste, même après la réforme.

E. Caractéristiques d'un régime de pension durable

Le CSDD a identifié quatre critères essentiels qui caractérisent un système de pensions soutenable :

- 1) La pérennité
- 2) L'équité
- 3) La solidarité
- 4) La transparence.

1. La pérennité

Par le fait que les pensions actuelles et futures sont directement payées par la population active se dégage une règle fondamentale : Quelles que soient les promesses de pension inscrites dans la loi, le montant total des pensions versées ne devra jamais dépasser la somme qu'on pourra prélever sur l'activité économique.

Ainsi, les droits des pensionnés ne devraient pas dépendre des recettes générées par une population active *croissante*. En effet, ces droits/promesses qui dépendent de la croissance de la population active ne pourront pas être maintenus pendant la phase de la transition démographique (papy-boom) et au-delà.

Il est certes avéré que, pendant les trente dernières années, le Luxembourg a connu une croissance extraordinaire, mais l'évolution récente donne à penser que le modèle luxembourgeois est en train de s'essouffler et le risque d'une croissance négative ne peut plus être exclu. Partant, les excédents réalisés pendant les périodes à croissance positive ne pourront pas être distribués parmi les pensionnés actuels, mais doivent être tenus en réserve pour sauvegarder la pérennité du système pendant les périodes de transition démographique.

Le CSDD plaide pour une réserve capable d'assurer à tout moment les besoins du régime des pensions. Une période législative devrait en principe suffire aux gouvernements futurs pour adapter les nouvelles promesses de pension aux réalités économiques et démographiques du moment et à veiller à ce que les anciennes promesses puissent être respectées autant que faire se peut.

2. L'Équité

L'équité d'un régime de pension se mesure à sa capacité de couvrir l'ensemble de la population et ce de façon juste (*suum cuique*²) et à titre individuel. Contrairement aux systèmes d'inspiration beverigienne, où la protection généralisée ne couvre qu'une retraite minimale financée par les impôts et indépendante de toute activité professionnelle, dans le système d'inspiration bismarckienne prévaut le principe d'assurance liée au travail.

Partant, le système actuel laisse pour compte toutes les personnes - des femmes en règle générale - qui n'exercent pas d'activité rémunérée ou acceptent des situations moins bien rémunérées pour s'occuper du ménage. En cas d'éclatement du couple, ces personnes se retrouvent sans droits à pension respectivement avec des droits tellement réduits qu'elles doivent s'en remettre à l'assistance publique.

Si jusqu'alors le système luxembourgeois - comme d'ailleurs la grande majorité des systèmes en Europe et au-delà - est basé sur le modèle du ménage de deux partenaires solidaires, les changements survenus au sein de la société pendant ces dernières décennies exigent une approche qui tienne compte des nouvelles formes du vivre ensemble.

Les ménages se forment et se défont plus facilement, il est dès lors indispensable que chacun des partenaires puisse acquérir des droits personnels. Aussi celui des deux qui a renoncé à une activité professionnelle ou a opté pour une activité réduite ou moins bien rémunérée pour s'occuper des affaires domestiques doit-il pouvoir bénéficier d'une partie équitable des droits que le ménage a cumulé pendant sa durée d'existence. Faisant l'objet de discussions aussi longues qu'infructueuses au Luxembourg, ce problème a toutefois été adressé de façon plus courageuse dans d'autres pays. En Allemagne par exemple, le principe du partage de crédits (*splitting*) prévoit que, pour la période qu'a duré le mariage, les droits à pension acquis par les deux partenaires soient additionnés pour être ensuite répartis équitablement entre les deux. Il s'agit en l'espèce cependant d'un choix volontaire pour lequel les deux doivent avoir opté préalablement.

Etant parti sur la même base, le Canada s'est toutefois rendu compte qu'en laissant le choix aux partenaires, le système serait utilisé de façon insuffisante (ce qui est d'ailleurs le cas pour l'Allemagne) et a, par modification de sa législation, rendu le partage obligatoire. Depuis, les époux qui ne souhaitent pas que leurs crédits de pension soient également partagés en cas de divorce ou de séparation, doivent signer une convention expresse en ce sens.

Une autre question relative au principe d'équité porte sur le pouvoir d'influencer les règles à la base de notre régime de pensions. Ce sont en effet les personnes jouissant du droit de vote au niveau national dont une majorité profite de surcroît d'un régime de pension spécial en raison de leur statut de fonctionnaire ou d'employé public, qui peuvent peser sur les décisions concernant en grande partie des personnes ne disposant pas du droit de vote et qui sont de ce fait privés de la possibilité d'influer sur les décisions politiques dont ils sont les destinataires.

² ... à chacun son dû ! La phrase a été rendu célèbre par l'auteur, orateur et homme politique Romain Cicéron (106 BC - 43 BC): "Justitia suum cuique distribuit." ("La justice distribue à chacun son dû", *De Natura Deorum*, III, 38)

Force est de se demander si, d'un point de vue du droit communautaire, l'impossibilité pour les travailleurs non luxembourgeois, ressortissants d'un État membre de l'Union européenne d'influer sur des décisions les concernant directement, à savoir les règles régissant le régime de pensions dont ils relèvent d'office du fait de leur emploi au pays, ne constitue pas une entrave à la libre circulation des travailleurs garantie par l'article 45 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ?

En 1991 déjà, le Grand-Duché de Luxembourg a essuyé une condamnation par la Cour de justice des Communautés européennes pour avoir refusé aux travailleurs non luxembourgeois de participer aux élections des Chambres professionnelles (arrêt de la CJCE du 4 juillet 1991 dans l'affaire C-213/90, ASTI c. Chambre des employés privés). Comme il s'agit en l'espèce d'une matière différente qui, en plus, faisait déjà à l'époque l'objet de dispositions spécifiques du droit communautaire dérivé (règlement (CEE) n° 1612/68, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté), les conclusions de cet arrêt ne se laissent évidemment pas transposer tel quel dans le domaine sous examen. Il n'en demeure pas moins que le fait qu'un nombre élevé de travailleurs, ressortissants d'autres États membres de l'Union européenne, soient soumis à l'effet de décisions dans lesquelles ils n'ont aucune possibilité réelle d'intervenir, est susceptible de poser problème au niveau du droit de la libre circulation. S'y ajoute encore le problème de la légitimité démocratique inhérent à cet état des choses, germe potentiel de difficultés au niveau de la cohésion sociale. Un régime de pension qui se veut durable devrait garantir le vivre ensemble paisible non seulement entre générations, mais également entre travailleurs de différentes nationalités

3. La Solidarité

Dans une société solidaire, l'application du principe d'équité seule ne suffit pas pour compenser les écarts qui se creusent entre les plus forts et les plus faibles et ne peut pas garantir à ces derniers un niveau de vie décent. Un système de pension solidaire doit donc :

- permettre à toute personne ayant le nombre d'annuités requis et l'âge légalement prévu de bénéficier d'une retraite suffisante pour vivre décemment;
- comporter des mécanismes évitant aux personnes ne répondant pas à l'une ou l'autre de ces conditions, voire aux deux, de tomber dans la pauvreté.

Il n'est pas question ici d'assistance sociale – tel n'est assurément pas l'objectif d'un système de pensions – mais de barrières évitant qu'une frange des pensionnés ne se trouve dans l'impossibilité de subvenir de leurs propres besoins.

Un plan de pension reposant sur trois piliers, à savoir l'assurance pension obligatoire, l'assurance vieillesse complémentaire et la constitution d'une réserve de patrimoine, n'est abordable qu'aux bénéficiaires de salaires confortables qui, de toute façon, ne risquent pas de se retrouver avec une pension de misère. Si un tel système devait cependant être érigé en norme, en réponse aux difficultés de financement, la précarisation de toute une partie de la population en serait la conséquence inévitable.

4. La Transparence

Il faut que chaque personne puisse faire évaluer ses droits à pension. Or, une formule de calcul trop compliquée, tel que proposée aujourd'hui dans la loi, ne permettra plus au fonctionnaire en charge d'un dossier de calculer une pension de manière exacte du fait que le nombre de variables se multiplie considérablement. Et même si le calcul des formules par ordinateur ne pose en principe pas de problème, l'explication du résultat produit par l'ordinateur par contre deviendra une difficulté insurmontable pour les gestionnaires de dossier.

Dans un Etat démocratique, il est cependant fondamental de fournir des informations cohérentes aux citoyens et de les leurs rendre intelligibles.

F. Vers la durabilité du système de pension

La réforme des pensions 2013 met fin à une politique d'amélioration constante des droits/promesses à pension, condition nécessaire mais non suffisante pour s'engager dans la voie du développement durable.

La prochaine réforme du système de l'assurance pension, outre le fait qu'elle doit avoir lieu au cours de la prochaine période législative, doit donc se diriger dans un sens qui rendra le système indépendant de la croissance économique tout en le protégeant contre des périodes de décroissance économique.

Le système des pensions sera en équilibre dès que la somme des pensions versées équivaldra à la somme des prélèvements, en d'autres termes, à partir du moment où la prime de répartition pure à l'état stationnaire démographique absolu sera égale au taux de prélèvement global.

Afin d'assurer la pérennité du système de pensions, la réserve doit à tout moment couvrir les besoins du régime des pensions sur 5 ans. En effet, une période législative devrait en principe suffire aux gouvernements futurs pour adapter les nouvelles promesses de pension aux réalités économiques et démographiques du moment et à veiller à ce que les anciennes promesses puissent être respectées autant que faire se peut.

Dans une optique de développement durable, toute politique future en matière de pension peut donc être évaluée à la lumière de ces critères.

Quant aux mesures concrètes à prendre en matière de viabilité financière, il faut opérer un savant mélange entre les deux alternatives uniques, l'augmentation des prélèvements ou l'abaissement des prestations. L'augmentation de la période de travail actif cumule l'effet des deux alternatives : On cotise plus longtemps et on est moins longtemps pensionné. C'est donc une mesure très efficace. Vu les promesses de pension exagérées, un abaissement du niveau des pensions est aussi incontournable. Du côté des recettes, une cotisation supplémentaire pourrait être calculée sur l'intégralité des revenus d'un ménage (p. ex. : rentes, loyers, revenus d'investissements, etc.), la durée de cotisation pourrait être augmentée par une combinaison plus attractive de départ progressif en retraite, etc. Ces instruments devraient toutefois être complétés par des mécanismes évitant que les pensions du bas de l'échelle ne se situent en dessous du seuil de pauvreté.

En ce qui concerne la revendication, notamment des organes représentatifs des femmes, d'individualiser les droits à pension acquis par les conjoints, le modèle canadien pourrait utilement servir de référence pour adapter notre système de pensions aux besoins résultant des modifications intervenues au sein de la société.

G. Bibliographie

CARITASVERBAND LUXEMBURG (2011) : Für eine gerechte Rentenreform in einer inklusiven Gesellschaft. Anmerkungen zur geplanten Reform. September 2011, Luxemburg.

CHAMBRE DES SALARIES (2010) : Vers des systèmes de retraite adéquats, viables et sûrs en Europe., Position de principe de la Chambre des salariés du Luxembourg relative au Livre vert de la Commission européenne. Luxembourg.

EUROPEAN COMMISSION (2010) : Towards adequate, sustainable and safe European pension systems. Green Paper, Luxembourg.

GRAND DUCHE DU LUXEMBOURG (2012) : Loi du 21 décembre 2012 portant réforme de l'assurance pension, Luxembourg.

KIEFFER, ROBERT (2011) : L'impossible réforme du régime de pension au Luxembourg. FORUM N°303 Janvier 2011, Luxembourg.

KIEFFER, ROBERT (2012) : Avis du Président de la caisse nationale d'assurance pension concernant le projet de loi portant réforme de l'assurance pension, Luxembourg.

KIEFFER, ROBERT (2012) : What are the main favorable factors of the pension scheme at present? Are these factors due du prevail in the future?, Conference at the Sacred Heart University, Differdange.

UNION DES ENTREPRISES LUXEMBOURGEOISES (2011) : Une retraite pour tous. Contribution de l'UEL au débat national sur l'avenir des retraites. Luxembourg.