



CHAMBRE DES SALAIRES
LUXEMBOURG

Note de réflexions et de propositions de la CSL concernant le bilan technique 2016 de l'IGSS et la viabilité à long terme du régime général de pension

Suite au bilan technique 2016 du régime général d'assurance pension réalisé par l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), la Chambre des salariés (CSL) présente ses interrogations, formule des pistes d'investigations complémentaires et avance des propositions d'action dans le domaine des pensions afin de garantir la durabilité mais aussi le rôle social, et même sociétal, de cette branche de la sécurité sociale.

septembre 2017

Sommaire

1.	La bonne santé présente et future du régime	3
2.	Les hypothèses en question : des projections assurément trop prudentes	5
2.1.	<i>Le coût du vieillissement</i>	5
2.2.	<i>La croissance économique et de l'emploi</i>	6
2.3.	<i>Les projections démographiques</i>	7
2.4.	<i>Le nombre de pensions</i>	8
2.5.	<i>Les variables non prises en compte</i>	10
3.	Face à la bonne santé présente et future du régime, s'atteler aux problématiques structurelles et de long terme	11
3.1.	<i>Lutter contre les discriminations, de fait, entre les hommes et les femmes</i>	11
3.2.	<i>Repenser la réserve légale ?</i>	12
3.3.	<i>L'emploi et la sécurité sociale face à la numérisation du travail</i>	14
3.4.	<i>Les périodes estudiantines</i>	15
4.	Les solutions aux hypothétiques problèmes de financement	17
4.1.	<i>Privilégier le système par répartition à prestations définies</i>	17
4.2.	<i>L'éventail des solutions de financement du régime de pension</i>	18
a)	Les paramètres classiques au sein du régime par répartition	18
b)	Les autres solutions financières	21
c)	Les solutions liées aux périodes d'assurance	23
Annexe – Exemples de dispositifs pour favoriser l'embauche et le maintien des seniors dans l'emploi au Luxembourg et en Europe		27

1. La bonne santé présente et future du régime

La question des retraites, qui nourrit les réflexions actuelles, est avant tout d'ordre financier et s'étudie selon deux approches: celle, nationale, du bilan technique publié par l'IGSS (et du maintien d'une réserve de compensation supérieure à 1,5 fois le montant des prestations annuelles) et celle de l'Union européenne (et de la viabilité à long terme des finances publiques). Ce second niveau fait partie intégrante du bilan technique 2016, dont l'objectif principal était de vérifier le caractère approprié du taux de cotisation global pour la période de couverture allant de 2013 à 2022, mais avec pour objectifs secondaires d'établir des projections actuarielles sur l'évolution future du régime et d'analyser l'impact des dépenses de pensions dans le cadre de l'objectif à moyen terme des finances publiques (OMT).

Conformément à la réforme de l'assurance pension de 2012, au milieu de chaque période de couverture de dix ans, l'IGSS procède à une actualisation de son bilan technique et des prévisions actuarielles.

Le dernier bilan en date a été avancé à 2016 afin de vérifier si l'obligation du maintien de la réserve légale à 1,5 fois les prestations annuelles est remplie en vertu de l'article 238 du code de la sécurité sociale (CSS). Si ce bilan actualisé montre que le taux de cotisation global, fixé à 24%, ne permet pas de respecter ces conditions, ce taux doit être refixé par loi spéciale pour une nouvelle période de couverture de dix ans.

D'après le bilan technique 2016 de l'IGSS, le «régime général de pension se retrouve actuellement dans une position financière plutôt confortable. Les excédents consécutifs ont permis d'accumuler une réserve de compensation qui, au 31 décembre 2015, correspond à 4,37 fois le montant des prestations annuelles, soit bien au-delà du niveau minimal requis [...]. Vu le niveau actuel élevé de la réserve de compensation, les prévisions à moyen terme et les projections actuarielles à long terme confirment que le taux de cotisation global actuel de 24% permet de respecter les conditions de l'alinéa 1 de l'article 238 du [CSS] jusqu'à la fin de la présente période de couverture allant de 2013 à 2022».

Une refixation du taux de cotisation n'est pas non plus nécessaire pour la période de couverture suivante (2023-2033): «D'après le scénario de base¹, la réserve de compensation du régime général d'assurance pension restera supérieure à 1,5 fois le montant des prestations annuelles jusqu'en 2034. Ainsi, actuellement une refixation du taux de cotisation global par loi spéciale pour une nouvelle période de couverture, telle que prévue par l'alinéa 4 [de] l'article 238 du [CSS], n'est pas nécessaire».

Le bilan ajoute toutefois, dans une perspective européenne, qu'à «législation constante, le régime [sera] déficitaire à partir de 2023, et le solde du régime général [...] sera] de -4,0% à la fin de la simulation [en 2060]». Ceci devrait entraîner alors la modulation du mécanisme d'ajustement (de 1 à maximum 0,5); comme prévu par la réforme de 2012. En fin de période (2060), selon le scénario de base et à législation constante, «la réserve tombera en dessous de la limite légale de 1,5 fois le montant des dépenses annuelles en prestations à partir de l'année 2035. Elle sera épuisée dès 2043, et à la fin de la simulation, le régime aura accumulé une dette de plus de 46% du PIB».

En résumé, d'après le bilan de l'IGSS, il n'est pas légalement utile, avant 2034, de procéder à une refixation des cotisations sociales. Or, selon le programme gouvernemental², le choix du moment d'intervention serait différent, car il n'y a pas lieu de procéder à un refinancement par les cotisations avant que le ratio des recettes annuelles en cotisations sur les dépenses annuelles ne soit inférieur à 1

¹ Le scénario de base repose sur l'application d'un modérateur de réajustement de 0,5 (ainsi que de la possible disparition de l'allocation de fin d'année) en fonction des hypothèses démographiques et macroéconomiques définies au sein du groupe de travail européen sur le vieillissement et la soutenabilité (AWG).

² «En cas de dérapages sensibles de la trajectoire d'équilibre, plusieurs mesures d'alignement des dépenses sont prévues dans le cadre des nouvelles dispositions. Tant que les recettes annuelles en cotisations dépasseront les dépenses annuelles du régime il ne sera pas procédé à une augmentation du taux de cotisation».

(plausiblement en 2024). Quant à la 18^e actualisation du programme de stabilité (PSC 2017-2021), elle précise qu'«à *taux de cotisation inchangé, le financement des prestations est assuré au-delà de l'horizon 2040*», donnant l'impression de vouloir tabler sur l'importante réserve financière pour assurer la transition.

Comment s'articulent dès lors les déclarations du gouvernement avec le bilan de l'IGSS qui n'a pas conclu à l'obligation légale de procéder à ce refinancement avant 2034? Comment se positionne le gouvernement sur cette question? Veut-il refixer les cotisations au cours des sept prochaines années, comme il l'a annoncé dans son programme, ou préfère-t-il éponger les déficits à venir par le recours à la réserve de compensation jusqu'en 2040, comme il le laisse entrevoir dans la 18^e actualisation du PSC et par la récente déclaration du ministre de l'Économie à la Chambre³?

En tout état de cause et en dépit des hypothèses prudentes utilisées par le groupe de travail européen sur le vieillissement et la soutenabilité (*Ageing Working Group*), la vitalité de l'économie luxembourgeoise, ses performances intrinsèques et sa dynamique démographique, qui sont étroitement interdépendantes, devraient bon an mal an largement assurer à elles seules la pérennité financière du système de retraite à l'horizon 2060. C'est également ce que le bilan actuariel de 2016 concède de manière subsidiaire.

Par ailleurs, la CSL voudrait également souligner que le régime général des pensions, un des principaux piliers de la sécurité sociale, a pour objectif de préserver les retraités du risque de pauvreté, mais également d'assurer la continuation du niveau de vie des personnes qui ont travaillé et cotisé leur vie durant. De ce fait, le rôle social et sociétal des pensions de retraite est très important, et la pure et simple logique comptable et financière ne saurait être le critère unique à l'aune duquel le régime public par répartition doit être examiné.

³ Le ministre Étienne Schneider, lors de sa présentation du programme national de réforme à la Chambre des députés le 26 avril 2017, a indiqué que l'actuelle coalition gouvernementale n'entreprendrait aucune transformation supplémentaire du régime général de pension (augmentation de l'âge légal de départ, baisse des prestations, hausse des cotisations), soulignant même que le «*mur des pensions a fondu et qu'il n'est plus visible*».

2. Les hypothèses en question : des projections assurément trop prudentes

Concernant les projections à long terme établies par le *Ageing Working Group* (AWG) de la Commission européenne, la CSL s'interroge sur la pertinence du choix de s'arrêter à l'horizon 2060. L'horizon de calcul n'est pas anodin et influence grandement les résultats obtenus⁴.

Il serait ainsi tout à fait possible de restreindre l'horizon, et fixer une période de couverture à 20 ou 10 ans, comme cela est pratiqué au Luxembourg⁵.

On pourrait, à la rigueur, effectuer des calculs à un horizon encore plus lointain que 2060. Or, de telles projections, si elles devaient éventuellement s'avérer encore plus défavorables, dans un premier temps (cf. les travaux à venir de l'AWG2018) ne dévoileraient-elles pas également une normalisation des régimes de retraite en Europe, découlant d'une certaine stabilisation démographique dans un second temps ?

Dans ce cas, il pourrait alors suffire d'élaborer une stratégie pour absorber un choc temporaire d'un certain vieillissement (un « *papy-boom* »), le cas échéant étroitement lié au *baby-boom*, plutôt que de transformer radicalement les structures du régime de pension ou d'en réduire la voilure par les baisses de prestations, l'allongement de la vie active et le recours aux marchés⁶.

L'objectif n'est pas ici de repasser au crible toutes les hypothèses sous-jacentes qui servent aux projections communes de l'IGSS et de l'AWG. Il est néanmoins intéressant de mettre en lumière quelques-unes de ces hypothèses afin d'illustrer l'influence que celles-ci peuvent exercer sur les résultats des projections; la meilleure illustration étant d'ailleurs la révision phénoménale des projections pour le Luxembourg entre les rapports 2012 et 2015 de l'AWG, qui ne s'explique que partiellement par la mise en œuvre de la réforme des pensions de 2012.

En tout état de cause, la CSL est d'avis que la situation financière de la CNAP est, aujourd'hui comme demain, favorable, respectivement moins mauvaise que projetée.

2.1. Le coût du vieillissement

Pour le bilan 2016, les dépenses en matière de pensions passeraient de 7,8% du produit intérieur brut (PIB) en 2015 à 13,8% en 2060 en cas d'ajustement intégral, à 12,4% avec un modérateur réduit de moitié, ou encore à 11,1% en cas de suppression complète de l'ajustement.

L'AWG table, elle, sur une hausse de 6 points des dépenses totales liées au vieillissement (25,8% du PIB en 2060). 11,1 à 13,8% du PIB seraient ainsi consacrés aux pensions en 2060. Néanmoins, en

⁴ À ce propos, le groupe de travail AWG reconnaît de son côté: «*The long-term projections are not forecasts. Projecting economic developments over the next almost 50 years is one of the most daunting analytical tasks facing policy makers. The uncertainty surrounding the projections is high and the longer the projection period, the higher the degree of uncertainty. The projection results are strongly influenced by the underlying assumptions*».

⁵ La Commission européenne souligne d'ailleurs que les projections d'endettement sur un horizon à 10 ans représentent un bon compromis entre le besoin de projections sur un intervalle ni trop long (du fait des incertitudes qui naissent avec l'éloignement dans l'avenir) ni trop court (afin de permettre une analyse significative de l'impact des engagements implicites).

⁶ La Commission admet en outre que les premières cohortes de *baby-boomers* sont en train de quitter le marché de l'emploi et que l'impact sur l'adéquation et la soutenabilité des systèmes de pensions est donc imminent. Néanmoins, pour résoudre la question de l'adéquation des pensions aux conditions économiques générales, la Commission pousse à augmenter la durée de la vie professionnelle et à recourir aux deux autres piliers de pension que sont les retraites complémentaires au sein des entreprises et celles réalisées à titre individuel.

dépôt de cette hausse de quelque 6 points anticipée pour le Luxembourg, celui-ci conserverait sa position relativement intermédiaire en Europe en termes de coûts du vieillissement, puisque, comme en 2013, nombre de pays conserveront des dépenses relatives supérieures aux siennes en 2060. Le Grand-Duché se situerait au niveau de la moyenne de l'Union et en dessous de celle de la zone euro.

Sera-ce là réellement un volume de dépenses insoutenable ou non finançable? Les 7,8% actuels sont-ils une norme intangible?

Entre 1960 et 2007, la charge des pensions dans le PIB a augmenté de plus de 50%, sans que cette augmentation n'ait eu le moindre impact négatif sur la richesse du pays ou sur ses fondamentaux. La hausse de la proportion des pensions dans le PIB n'a pas non plus causé de dégât à la «compétitivité» du Luxembourg.

D'ici à 2060, cette hausse serait cette fois de 59%. Serait-ce donc un prix trop important à payer si l'on prélève à l'avenir une partie relativement plus importante sur l'augmentation de la richesse pour assurer le bien-être de la population âgée?

L'augmentation anticipée de quelque 6 points de PIB pour les dépenses de vieillesse et de pension ne représente en effet nullement une perte équivalente de richesse ou de pouvoir d'achat, mais bien un transfert supplémentaire opéré, par le biais des salaires et du capital, sur l'augmentation de la richesse monétaire du pays.

2.2. La croissance économique et de l'emploi

Selon les hypothèses retenues, la croissance du PIB réel diminuerait graduellement au Luxembourg de 2,8%, à partir de la fin des années 2030, à 1,9% en 2060. La croissance de l'emploi atteindrait son maximum de presque 2,8% en 2019, décroîtrait ensuite de manière régulière pour finir à 0,4% en 2060. L'augmentation de la productivité du travail, en revanche, serait proche de 0,1% au début des projections et s'établirait dès 2033 à 1,5%.

Or, les prévisions économiques apparaissent faibles par rapport à la moyenne des dernières années. Entre 2000 et 2015, l'on a connu les croissances moyennes annuelles suivantes: +2,8% de PIB en volume, +5,4% de PIB nominal et +2,9% de l'emploi.

Le bilan national a pris comme référence la croissance économique prévue par l'AWG qui fluctue autour des 2,8% jusqu'à la fin des années 2030. Or, les données de la 18^e actualisation du PSC montrent des tendances plus optimistes, au moins jusqu'en 2019. L'interview du ministre des Finances du 11 septembre 2017 confirme ces données et que « nous sommes donc de retour dans une croissance durable ».

Pourquoi la croissance de l'emploi, qui diminue jusqu'à 0,4%, est-elle si faible? Il convient de souligner que les taux de croissance de l'emploi projetés par l'AWG correspondent à l'évolution de l'emploi national. De leur côté, les simulations du bilan tiennent «compte de la composition particulière du marché [du] travail au Luxembourg, avec son nombre considérable de travailleurs frontaliers», dont l'importance et le dynamisme dans le total de l'emploi ont déjà été soulignés par de précédents bilans.

Depuis 2000, la croissance de l'emploi intérieur a frôlé les 3% et tourne annuellement autour des 2,4% depuis 1970. Quel serait l'impact financier si la croissance de l'emploi intérieur venait à se maintenir plutôt qu'à diminuer?

Par ailleurs, le Luxembourg est connu pour être une économie de marché très ouverte qui continue à investir massivement dans ses infrastructures (et même dans l'espace intersidéral!) pour préparer et accompagner la croissance économique dynamique et extensive de demain. Il est dès lors peu compréhensible de partir d'une hypothèse de croissance de l'emploi qui déclinerait à ce point selon l'AWG.

L'IGSS a aussi simulé de son côté la croissance de l'emploi nécessaire pour maintenir la réserve du régime au-dessus de la limite légale. Elle l'a réalisée dans l'hypothèse d'un demi-ajustement ou d'un ajustement égal à 0.

Sur base de ces projections, l'on peut extrapoler que, en cas de maintien du réajustement intégral, le nombre des cotisants au régime général devrait progresser de 3% par an jusqu'en 2046, avant que la différence entre le niveau de la réserve et le seuil légal ne devienne minimale. Si, toutefois, la population active du régime continue à augmenter de 3% même après 2046, alors la réserve recommencera à accumuler des fonds !

Nombreuses ont été les prévisions au sujet de la viabilité future de notre système de pension, et nombreux ont été les auteurs à s'être trompés dans leurs pronostics. L'évolution de l'emploi à partir du début des années 1980 a été beaucoup plus dynamique que les prévisions ne l'auraient.

Cette fois sera-t-elle différente?

2.3. Les projections démographiques

Les projections démographiques présentées par l'IGSS se basent sur les projections Europop2013, publiées par Eurostat en 2013. L'évolution future de la population résidente dépendra du développement de la fécondité, de la mortalité et des flux migratoires.

Parmi ces éléments, ce sont les flux migratoires qui exerceront un rôle prépondérant. Le Statec estime d'ailleurs que 80 à 85% de la croissance démographique proviennent de l'immigration.

Selon les hypothèses d'Eurostat, le taux de fécondité atteindra 1,78 enfant par femme en 2060 (1,61 en 2015). L'espérance de vie à la naissance passera pour les hommes à 85,4 ans en 2060 (79,4 en 2015) et à 89,5 ans pour les femmes (83,9 ans en 2015). Sans flux migratoires, la population totale finirait par tomber en dessous de son niveau actuel. Le solde migratoire estimé par Eurostat est élevé, avec environ 10 000 unités en moyenne annuelle jusqu'en 2040. En 2060, ce chiffre se situerait à 5 000 unités.

En résumé, les projections d'Eurostat de 2013 estiment que le Grand-Duché comptera en 2035 quelque 870 000 habitants et arrivera à 1 140 000 habitants en 2060.

Concernant ces projections de la population totale, des travaux du Statec, en cours de publication, confirment le caractère «prudent» des hypothèses de l'AWG⁷ et de l'IGSS. La dynamique démographique pourrait même possiblement atteindre 1,5 million d'habitants, plutôt que 1,1 million.

⁷ Ces travaux portant sur les projections de long terme soulignent certaines carences des projections démographiques de l'AWG qui ignorent notamment le travail frontalier, la double causalité entre croissance économique et démographique, l'élasticité très forte par exemple entre l'écart relatif de revenu disponible et le dynamisme démographique qui, tous, concourent à améliorer les projections lorsqu'ils sont pris en considération dans la modélisation (Tom Haas, François Peltier, séminaire économique du Statec, 23.05.2017).

Du coup, la révision des projections européennes qui s'annonce pour 2018 (et qui ont déjà été partiellement publiées avec une réduction qui fait passer la population de 1,1 million à 900 000 habitants) sont peu compréhensibles, si ce n'est pour forcer de nouvelles réformes au Luxembourg. Comment expliquer sinon qu'entre les chiffres de l'AWG de 2012 (qui a servi à la réforme de 2012) et ceux de 2015, il y a eu un tel revirement démographique spectaculaire, et que les chiffres de 2018 seraient à nouveau plus pessimistes (avec des effets sur le système de retraite)?

Il faut préciser que l'augmentation de la population n'est pas ici présentée par la CSL comme un objectif en soi à atteindre pour assurer l'équilibre du régime de pension. Il ne s'agit pas non plus de définir un nombre idéal d'habitants, mais plutôt de prendre en compte les estimations démographiques qui, de fait, vont influencer la situation financière du système de retraite. Le nombre d'habitants n'est pas vu présentement comme un but ni un moyen, mais comme une donnée de base dont il faut tenir compte et qui dépend largement de la croissance économique. Une croissance de la population aura d'ailleurs des répercussions, dont il faudra tenir compte, sur l'environnement, le besoin en infrastructures et la mobilité par exemple.

Quant à l'espérance de vie, il faut prendre également en considération l'espérance de vie en bonne santé. En France, il a été prouvé que la catégorie socioprofessionnelle a bien une influence sur l'espérance de vie. En effet, même si toute la population française a globalement bénéficié d'un allongement de l'espérance de vie, ce sont toujours les ouvriers qui vivent le moins longtemps tandis que les cadres et les professions intellectuelles supérieures ont l'espérance de vie la plus longue. Non seulement, les ouvriers vivent à partir de 35 ans moins longtemps que les cadres, mais ils subissent plus longtemps des incapacités et des handicaps. Cette différence est plus marquée chez les hommes que chez les femmes.

Au Luxembourg, les tranches d'âge à partir de 65 ou 74 ans sont également relativement plus fortement affectées de morbidité chronique dans les quintiles de revenus ou les niveaux d'éducation inférieurs que dans les niveaux supérieurs.

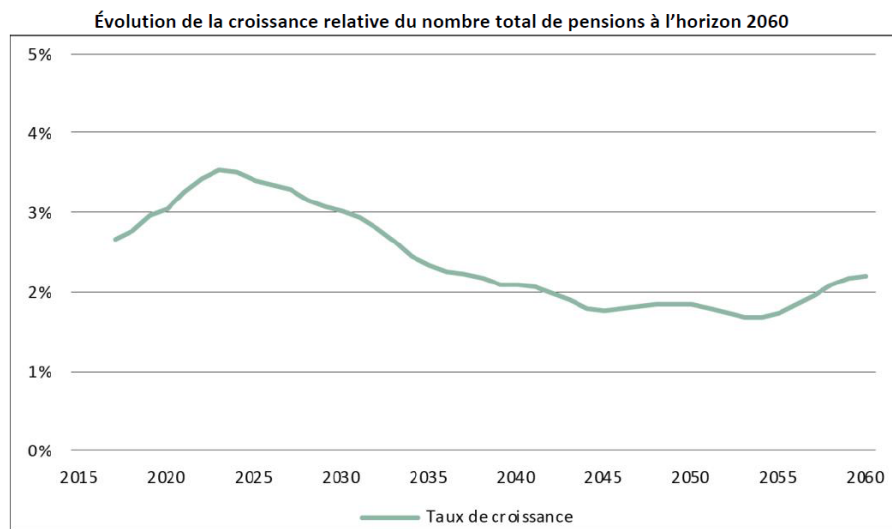
On pourrait affirmer que l'état de santé dégradé des personnes à partir de 65 ans, et a fortiori à partir de 74 ans, concerne davantage l'assurance dépendance et la caisse de santé, et que ces personnes ont droit, au même titre que les plus valides, à la continuation de leur prestation vieillesse. **Néanmoins, l'état de santé détérioré à un âge précoce dans le temps de retraite laisse donc présager, pour les personnes qui ont œuvré dans un travail à forte pénibilité ou qui se rangent dans des catégories de revenus inférieurs, une espérance de vie qui se placera sous la moyenne.**

2.4. Le nombre de pensions

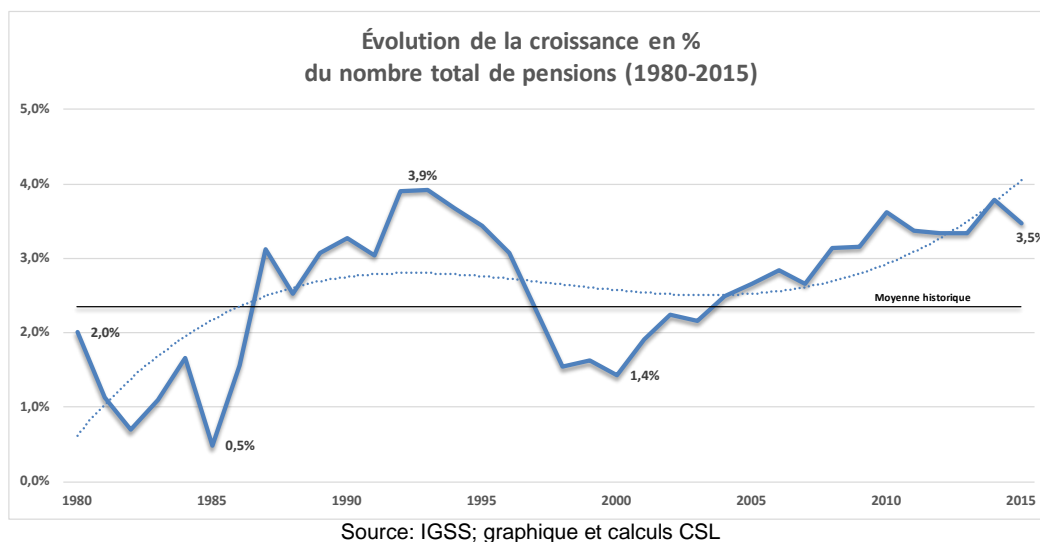
Quant au nombre total de pensions du régime général, il passerait, d'après le bilan de l'IGSS, de 170 000 en 2015 à plus de 490 000 en 2060, soit presque 3 fois plus qu'en 2015.

Une des craintes concernant le financement du système est en effet l'accroissement du nombre de bénéficiaires. Mais ce phénomène n'est guère nouveau.

Selon le bilan technique 2016, *la «croissance la plus importante, avec un taux proche de 3,5%, s'observe dans les années 2020. Cette progression s'explique notamment par une vague de nouveaux pensionnés essentiellement composée de travailleurs immigrés et frontaliers embauchés à partir des années 1990. Ces derniers favorisent l'expansion continue du secteur financier, l'évolution favorable des autres branches économiques, le développement des services informatiques, des transports et des communications, un secteur industriel productif et compétitif ainsi que des investissements importants».*



On constate, d'après le graphique tiré du bilan, que s'il y a une accélération du nombre de bénéficiaires dans les années 2020, avec une pointe jusqu'à 3,5% par an, une nette tendance au ralentissement de la croissance (sous les 2% par an et en moyenne sur la période) se dessine ensuite. Les pointes à 3,5%, mises en évidence pour les années 2020, ne sont un phénomène ni nouveau, ni récent, comme l'illustre le graphique suivant.



Dans la pratique, ce sont bien des réformes structurelles (paramètres du système de retraites: taux de cotisation, taux de remplacement) qui permettent d'assurer la soutenabilité du système à long terme au fur et à mesure des besoins. On rappellera en effet qu'une cotisation sociale n'est jamais fixée pour l'éternité: de la logique du système par répartition découle, le cas échéant, la nécessité d'augmenter les ressources pour accompagner l'accroissement des dépenses, sans que cela implique d'ailleurs de recourir aux marchés financiers pour ce faire et de s'endetter massivement.

2.5. Les variables non prises en compte

Le «retardement du départ à la retraite» ferait partie des «conditions nécessaires» définies par le bilan de l'IGSS pour assurer l'«équilibre financier», mais elles ne sont néanmoins pas intégrées aux hypothèses de l'AWG qui maintient un âge de sortie à 60 ans jusqu'en 2060.

Pour mémoire, l'âge légal de la retraite est de 65 ans au Luxembourg. Pour en bénéficier, l'assuré doit pouvoir justifier d'au moins 10 années (120 mois) d'assurance cotisée (c'est-à-dire obligatoire, continuée, facultative ou achetée), dont un minimum de 12 mois d'assurance obligatoire.

Il est toutefois possible de se retirer de la vie professionnelle de manière anticipée dès l'âge de 60 ans, pour autant que l'on puisse faire valoir une carrière de 40 années qui comprendra des périodes d'assurance cotisée (obligatoire, continuée, facultative ou achetée) et des périodes dites complémentaires, qui permettent le cas échéant de colmater les brèches dans la carrière d'assurance obligatoire.

La retraite peut également être anticipée dès 57 ans si et seulement si l'assuré justifie de 40 années d'assurance obligatoire.

Or, l'on rappellera également que si les âges de départ n'ont pas été modifiés par la dernière réforme, les formules de calcul des pensions ont, elles, évolué. Cela se traduit par **une diminution du montant des pensions au cours des 40 prochaines années**, due notamment à la baisse du taux des majorations proportionnelles et à l'augmentation échelonnée de plus en plus difficilement mobilisable.

Autrement dit, ce sont autant de raisons d'allonger bon gré mal gré sa carrière professionnelle pour s'assurer un remplacement maximal de son revenu du travail.

Par ailleurs, avec l'allongement de plus en plus nécessaire de la durée des études dans une société dite de la connaissance, l'âge moyen de départ à la retraite devrait logiquement augmenter progressivement. Le renforcement des connaissances et compétences initiales des travailleurs, dans une économie qui serait en passe de se numériser et de se robotiser davantage, jouera également à la hausse sur l'âge moyen de sortie du système scolaire et devrait ainsi permettre de combler le fossé entre âge légal et âge effectif de retraite.

3. Face à la bonne santé présente et future du régime, s'atteler aux problématiques structurelles et de long terme

La situation favorable dans laquelle se trouve le régime général de pension donne justement le temps et l'opportunité de réfléchir et d'apporter des réponses à des problématiques plus structurelles et de long terme. Celles-ci ne doivent pas être ignorées et constituent même les éléments d'une gestion responsable et durable des pensions de retraite.

3.1. Lutter contre les discriminations, de fait, entre les hommes et les femmes

Pour les pensions non migratoires (carrières professionnelles comportant des périodes exclusivement luxembourgeoises), l'écart le plus important entre les deux sexes est observé pour les pensions de vieillesse à 65 ans, où le montant moyen pour les bénéficiaires masculins correspond à 2,6 fois celui des femmes. Ceci s'explique notamment par le fait que ce groupe comporte surtout des femmes avec relativement peu de périodes d'assurance.

Pour les pensions de vieillesse à 65 ans, les femmes affichent en moyenne presque 12 années de carrière d'assurance de moins que les hommes, soit presque 1/3. En ce qui concerne la retraite anticipée, l'écart entre les périodes accumulées par les bénéficiaires masculins et féminins est de 3,0 années pour les pensions non-migratoires et de 2,8 années pour les pensions migratoires.

Ces différences d'années au niveau des pensions ne sont pas inhérentes au régime d'assurance mais résultent de facteurs structurels externes dont notamment:

- un taux d'emploi plus faible des femmes;
- un recours au temps partiel beaucoup plus fréquent des femmes;
- un écart de rémunération entre hommes et femmes.

De fait, beaucoup de femmes, pour diverses raisons notamment familiales, ont des carrières incomplètes et une pension de retraite trop faible. En outre, certaines n'ont pas eu d'autres choix que d'accepter un travail à temps partiel subi, c'est-à-dire que l'employeur n'engageait que dans le cadre de ce type de contrat.

Il s'agit sans doute, en partie, d'un problème générationnel. Les anciennes générations liées au *baby-boom* sont plus concernées par ce phénomène que les jeunes générations qui, elles, peuvent et pourront davantage et mieux profiter des outils, mécanismes et infrastructures existants ou en devenir de conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale.

Pour les anciennes générations, **un système alternatif de calcul de la pension sur les quelques meilleures années de salaire** limiterait les effets négatifs des fluctuations ou interruptions de carrière pour raisons familiales. Cela supposerait par conséquent de créer **un régime temporaire extraordinaire ou spécial** qui quitterait la logique de contributivité pure en faveur de cohortes bien définies et délimitées.

Un projet de loi prend partiellement en compte la situation spécifique d'un conjoint divorcé en matière de pension. Dans ce contexte, la CSL a exprimé son point de vue, dans son avis du 22 décembre 2016 concernant le projet de loi instituant le juge aux affaires familiales et portant réforme du divorce et de l'autorité parentale, sur les nouveaux droits du couple divorcé en matière d'assurance pension.

La CSL y accueille favorablement le principe, en cas de divorce, d'une obligation de l'ex-conjoint à la dette concernant le rachat de périodes de pension au profit du conjoint ayant cessé ou réduit son activité professionnelle durant le mariage. Notre Chambre souhaiterait que cette obligation de rachat de périodes pour l'ex-conjoint puisse figurer dans le contrat de mariage. Elle revendique également que le système exposé devienne un véritable droit et non pas une simple faculté.

Le système qui est proposé présente par ailleurs beaucoup de lacunes et d'incertitudes (détaillées dans l'avis de notre Chambre).

Pour la CSL il y a lieu d'inclure dans le cercle des bénéficiaires du nouveau dispositif les personnes liées par un partenariat. Le mécanisme proposé est encore perfectible dans le sens où notre Chambre professionnelle sollicite la suppression de la durée minimale de 5 ans pour permettre le rachat de toute période d'abandon ou de réduction de l'activité professionnelle ayant été réalisée au profit du couple.

3.2. Repenser la réserve légale ?

Il est sans doute aussi utile de se poser la question de l'objectif, de la nécessité et de l'utilité de la réserve légale, alors que la réserve effective est plus de quatre fois supérieure au seuil fixé par la loi.

Le régime par répartition luxembourgeois n'est pas tout à fait pur, puisque les cotisations actuelles ne financent pas uniquement les prestations actuelles. Elles nourrissent une réserve légale de 1,5 fois les prestations annuelles. Il repose ainsi partiellement sur une dose de capitalisation à travers cette réserve, qui fut confirmée non seulement en 1984, avec la fixation du plafond de la réserve, mais aussi en 1991, où le plafond de 2,5 fois les prestations fut tout bonnement supprimé.

En cas d'insuffisance des recettes en cotisations à percevoir, il incombe au Fonds de compensation de mettre à la disposition de la Caisse les moyens nécessaires en les prélevant sur la réserve (article 246 du CSS).

Si la réserve de compensation devait servir à financer les pensions pendant 1,5 an en cas de retournement conjoncturel majeur, **la dernière crise économique, qui a constitué le choc le plus important depuis l'après-guerre, nous a montré l'utilité toute relative de cette réserve légale qui non seulement n'a pas servi, mais a continué à croître.**

Ne peut-on pas imaginer, si pas de la supprimer, au moins de baisser le seuil de cette réserve légale?

Ce faisant, la suppression de la réserve légale ferait entrer le régime dans une répartition pure une fois qu'elle aura été épuisée. Cette réserve est en effet la source d'une contrainte financière additionnelle à la question du vieillissement, contrainte qui aggrave en outre les projections.

Sans cette réserve légale, le régime gagnerait en souplesse et se créerait une poche d'air tant sur son besoin en recettes supplémentaires qu'en termes de gestion de contraintes multiples. Ce seuil supprimé, la contrainte serait alors le seul équilibre budgétaire de la Caisse nationale d'assurance pension (CNAP) à partir de 2023.

Faut-il au contraire réajuster cette réserve vers le haut?

Le rendement de la réserve est source non négligeable de financement ; la brèche de la capitalisation partielle étant ouverte depuis 1984, il pourrait par conséquent être opportun de la maximiser. Ce serait alors un premier argument pour une action rapide en matière de recettes additionnelles sans attendre, d'une part, que le ratio «cotisations/dépenses» ne soit inférieur à 1 en 2023 ou, d'autre part, que la réserve ne passe sous le seuil légal en 2034.

Si la question du financement peut se résoudre par l'emploi qui, s'il est suffisamment dynamique (croissance d'au moins 3%), compense le déséquilibre structurel de financement, une autre possibilité est d'abonder dès à présent les comptes de la CNAP en recettes supplémentaires pour rééquilibrer (partiellement) la structure de financement à long terme et éviter les déficits et l'endettement projetés.

D'ailleurs, lorsque l'on décide d'un changement dans le système tel qu'une hausse des cotisations, il importe de le mettre en place progressivement, sur plusieurs années. Prélever dès à présent des recettes supplémentaires permet aussi d'éviter un éventuel choc des cotisations en 2034; cela permet également un étalement de la charge future, *a fortiori* à prestations inchangées.

Autre argument en faveur d'une action anticipée en matière de cotisations est la nécessité de capter une part des gains de productivité à venir de manière constante (et graduelle, à nouveau pour éviter un choc). Ainsi, il importerait de pouvoir capter au minimum quelque 0,4% par an pour financer graduellement la montée du taux de dépendance économique totale, qui est le ratio entre le total de la population dépendante (hors travailleurs) et les travailleurs.

En outre, doper dès à présent les recettes en cotisation permettra de préserver le réajustement intégral des pensions en cours (dépendant du rapport entre les dépenses courantes annuelles et la base cotisable – dit prime de répartition pure – qui, s'il dépasse le taux de cotisation de 24%, entraînera, de par la loi, la réduction ou la disparition du réajustement, c'est-à-dire de l'alignement des pensions à l'évolution des salaires). À ce sujet, il conviendrait de modifier la loi pour que la prime de répartition pure ne dépende pas uniquement de la base cotisable et des recettes en cotisation, mais qu'elle repose sur l'ensemble des recettes de la CNAP, en ce compris les recettes financières et le rendement du Fonds de compensation.

Il s'agirait *in fine*, par une action immédiate sur les recettes, de temporiser en réduisant et postposant le problème de l'épuisement de la réserve de la CNAP (et de son potentiel déséquilibre financier) à 2060, voire au-delà, à un moment où l'on s'approchera alors de la maturité démographique du régime de pension et d'un éventuel point d'équilibre.

Un aspect à ne pas négliger est la gestion du Fonds compensatoire, et plus précisément la destination des fonds. Cette gestion doit privilégier les investissements éthiques et socialement responsables. Il faut veiller à ce que l'argent ne serve pas, par exemple, à favoriser le commerce des armes, la destruction des écosystèmes ou les investissements contraires aux intérêts des travailleurs ou des populations précarisées dans le monde.

Par ailleurs, une réserve abondante pourrait être intelligemment utilisée et contribuer à financer les investissements dans les infrastructures locales, pour préparer la croissance économique de demain, mais aussi faire face aux nouveaux défis annoncés par la possible numérisation de l'économie (voir ci-après) et les autres problématiques structurelles et de long terme du régime de pension.

3.3. L'emploi et la sécurité sociale face à la numérisation du travail

La présente section ne vise aucunement à traiter de manière approfondie cette question complexe, épineuse et hypothétique. Néanmoins, comme le système de pension luxembourgeois (et la sécurité sociale dans son ensemble) se finance essentiellement par les cotisations, la question des effets des mutations dans le monde du travail pourrait s'avérer cruciale. En particulier, **la révolution de l'économie numérique couplée à l'automatisation pourrait bouleverser le financement du système de pension. Le risque d'une mise à mal des systèmes de protection sociale en réduisant les revenus des systèmes de sécurité sociale est bien présent.**

Comme le souligne le résumé de l'avis du Comité économique et social européen du 16 septembre 2015 sur les effets de la numérisation sur le secteur des services et l'emploi dans le cadre des mutations industrielles, la *«croissance soutenue des formes d'emploi atypiques qu'implique la numérisation a pour effet qu'une part croissante de la population active ne contribue plus et n'a plus accès aux régimes établis de sécurité sociale, tels que les assurances publiques de chômage, de santé et de retraite. Dans certains États membres, cette question fait déjà l'objet de discussions entre les partenaires sociaux et le gouvernement. Associées à une baisse des taux d'emploi généraux, ces évolutions pourraient réduire les recettes et, partant, l'efficacité globale des régimes établis d'imposition et de protection sociale, puisqu'ils s'appuient sur des recettes principalement générées par des prélèvements et des impôts sur les salaires, ainsi que par des systèmes de contribution conjointe des employeurs et des travailleurs, et dépendent donc de taux élevés d'emplois classiques»*.

L'avis ajoute que cette **«perte d'efficacité porterait gravement atteinte à la structure même du modèle social européen, qui repose sur un engagement fort des pouvoirs publics par rapport au financement et à la fourniture de services d'intérêt général et sur des filets de sauvegarde en matière de sécurité sociale. Cela étant, la bonne maîtrise du processus de numérisation dépend en grande partie de la fourniture efficace de services d'intérêt général, comme des systèmes éducatifs modernes et une infrastructure à haut débit»**.

Jan Drahokoupil, chercheur à l'Institut syndical européen (ETUI), rappelle que la plupart des travailleurs semblent utiliser des plates-formes pour compléter leur revenu régulier, mais qu'il existe également une minorité importante, qui dépasse probablement un peu plus d'un million de travailleurs dans l'Union européenne, qui utilisent les plates-formes comme principale source de revenus. Seule une petite fraction des travailleurs de plates-formes atteint le salaire minimum local. La plupart des transactions sur plates-formes ne sont ni taxées ni couvertes par l'assurance sociale. Les faibles salaires et, quelque peu paradoxalement, le manque de contrôle sur leur temps de travail sont de loin les principaux griefs des travailleurs des plates-formes.

Le développement de la robotique pourrait entraîner d'importants changements sociétaux, notamment la création et la perte d'emplois dans certains domaines, qui pourraient pareillement menacer la viabilité du système fiscal et social actuel. Le Parlement européen a adopté une résolution le 16 février 2017 relatif à la robotique et à l'intelligence artificielle (IA) dont la version originelle manifestait la nécessité de taxer les robots (qui pourraient, à large échelle, se substituer à l'emploi humain). Cette option ne fut finalement pas retenue, pour ne pas nuire à l'industrie.

Selon l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), 9% des emplois présentent un risque élevé d'automatisation, mais chaque emploi créé par le secteur de la haute technologie entraînerait la création d'environ cinq emplois complémentaires.

Faut-il dans le cadre des possibles mutations du monde du travail envisager une taxe dite sur les robots ou un revenu dit universel? Comment récupérer les parts de valeur ajoutée qui ne

reviennent plus au travail accompli dans l'économie des plates-formes, celle du travail précaire à la demande?

Cette question est épineuse. D'aucuns proposent une taxe-robot dont personne ne sait en réalité comment elle pourrait s'appliquer. Une chose est sûre, cependant, c'est qu'il convient de juguler la recrudescence potentielle des inégalités sociales (emplois, revenus, etc.)

D'autres proposent un revenu universel aux contours aussi flous et mouvants que la première proposition, particulièrement quant à son financement et son agencement avec les prestations sociales en place.

Ces questions de taxe-robot ou de revenu universel sont loin d'être tranchées: non seulement la visibilité est faible sur l'impérieuse nécessité de telles formules, mais elle l'est tout autant sur la façon de les mettre en place.

3.4. Les périodes estudiantines

La prise en compte des périodes d'études a aussi une influence sur l'âge de départ à la retraite.

Le rachat des périodes d'études sera utilement introduit pour densifier la carrière professionnelle dans la société de la connaissance et numérisée en train d'éclore, où le financement de la sécurité sociale pourrait possiblement être mis à mal.

Dans le régime général de pension, le système de reconnaissance de certaines périodes de la vie comme période d'assurance complémentaire permet aux cotisants de partir éventuellement à la retraite à partir de 60 ans. Ces périodes ne donnent pas lieu à des cotisations. Elles retardent le début de la «vie cotisable» sans nécessairement repousser l'âge de la retraite. On retrouve ici notamment les années d'études, qui ont pris de plus en plus d'ampleur dans les curriculums des personnes actives.

Les années d'études prises en compte par le régime luxembourgeois se situent toujours entre 18 et 27 ans. La CSL reformule dès lors sa demande, faite dans son avis du 14 mars 2012 sur le projet de loi portant réforme de l'assurance pension, afin que les périodes d'études puissent être réparties de manière différente dans le temps. Ainsi, au lieu de se limiter aux jeunes adultes, **la prise en compte des années d'études pourrait également s'appliquer aux formations se situant après l'âge de 27 ans, par exemple pour l'assuré interrompant son activité professionnelle afin de se consacrer à une formation supplémentaire.**

Cette possibilité allierait le besoin de plus en plus prégnant de la formation tout au long de la vie, afin que les travailleurs puissent augmenter leurs chances de conserver ou de retrouver un emploi sur un marché du travail davantage changeant du fait des mutations technologiques et de la révolution numérique, avec la nécessaire sécurisation des parcours professionnels.

En outre, afin de valoriser davantage ces années d'études, la CSL propose également la possibilité d'un **achat rétroactif de ces périodes d'assurance à partir de 18 ans**. Cela permettrait de ne pas pénaliser les assurés dont la carrière commence plus tard, mais aussi s'il y a interruption de celle-ci pour réaliser des stages ou des formations.

Toutefois, étant donné qu'en général les personnes ayant fait des études plus longues bénéficient de revenus professionnels relativement plus élevés leur permettant d'épargner et d'investir éventuellement dans des actifs, le rachat pourrait être limité au salaire social minimum (SSM), voire à 80% de celui-ci (salaire minimum versé aux étudiants qui travaillent pendant les vacances scolaires).

On pourrait aussi imaginer qu'une cotisation dédiée au financement des pensions soit prélevée sur les bourses d'études. Ce faisant, ces périodes seraient comptabilisées dans le cadre de l'assurance obligatoire, ce qui améliorerait mécaniquement le montant perçu au moment de la retraite. Un bémol à cette suggestion est la situation des frontaliers qui, lors de leurs études, n'auront pas pu bénéficier de cette possibilité. D'autres options, notamment parmi celles déjà présentées, devraient alors pallier cette discrimination.

Par ailleurs, l'on peut également envisager une cotisation sur d'autres périodes qui ne sont pas visées actuellement. Si l'on cotisait sur les périodes de travail pendant les vacances scolaires et si l'étudiant pouvait totaliser une année de périodes cotisables sur 80% du SSM, il aurait droit à une augmentation de sa pension annuelle. L'on pourrait aussi prévoir le paiement de cotisations pendant les années de formation après 27 ans, les années sabbatiques et les stages non rémunérés. Les dispositions seraient alors similaires à celles du rachat pour périodes d'études. Évidemment, une solution serait, dans le chef des entreprises, d'offrir davantage de stages rémunérés, ce qui permettrait non seulement une juste contrepartie au travail fourni mais engendrerait aussi des cotisations dédiées au financement des retraites.

4. Les solutions aux hypothétiques problèmes de financement

Si d'aventure, les perspectives de croissance économique et d'emploi n'étaient, malgré tout, pas au rendez-vous, ou, si la perspective d'une hausse de la population présentait trop d'inconvénients au point de vue environnemental, des infrastructures ou de la baisse de la qualité de la vie, toute une série de solutions seraient encore envisageables quant à la pérennité du régime de pension.

Ces solutions, qui doivent toutes s'inscrire dans le cadre actuel du système public par répartition et à prestations définies, sont évoquées ci-dessous.

En tout état de cause, les changements qui seront apportés au système public de pensions devront avoir un impact sur la cohésion sociale et les taux de pauvreté préservant, au minimum, un statu quo, sinon offrant des améliorations.

4.1. Privilégier le système par répartition à prestations définies

Dans un système de retraite par répartition tel que pratiqué au Luxembourg, les cotisations versées par les personnes actives sont immédiatement utilisées pour payer les pensions des retraités actuels. Ce système se base sur une solidarité entre générations. Le régime, qui est à prestations définies, donne une certaine visibilité sur le montant de la pension dont le retraité bénéficiera, celui-ci étant au Luxembourg principalement établi en fonction de la rémunération au cours de la carrière professionnelle. La contributivité y joue donc un rôle important: plus on aura contribué (et donc plus la carrière aura été remplie et longue), plus la pension sera élevée.

La retraite par capitalisation, souvent présentée comme la panacée pour faire face au vieillissement de la population, ne constitue en fait qu'une autre forme de retraite par répartition. La capitalisation, publique ou privée, est purement virtuelle. Nous sommes, dans la capitalisation pure (ou notionnelle), dans une problématique identique à celle de la répartition: comme on ne finance jamais sa propre retraite, il faut à un moment donné qu'une part du revenu national finance les retraites en cours. Le problème du vieillissement de la population s'y pose toujours et avec la même intensité que dans la retraite par répartition pure, mais avec des risques et inconvénients beaucoup plus importants: risques de *krach* boursier, risques de faillite des fonds et de perte totale des pensions, frais de gestion multipliés bien plus importants, financiarisation accrue de l'économie et ses effets pervers sur la gestion des entreprises.

Quand bien même le capital serait constitué de titres non cotés comme des créances, au moment du paiement de la pension, il importe tout de même que l'emprunteur rembourse la créance et ponctionne le revenu en cours pour financer les revenus des non-actifs. Toutes les liquidités qui passent dans la prévoyance-vieillesse n'alimentent pas la répartition et affaiblissent à la fois symboliquement et financièrement le premier pilier. Par ailleurs, les deuxième et troisième piliers constituent tout autant une ponction sur le revenu national donné.

Soulignons en outre que le rendement lié au système par capitalisation dépend également *in fine* de l'évolution démographique. Plus il y a de retraités et moins il y a d'actifs, moins il y aura de capitaux investis sur les marchés financiers; les retraités auront tendance à vendre leurs titres financiers tandis qu'il y aura moins d'actifs pour épargner et donc placer leur épargne.

L'avantage indéniable du système par répartition consiste dans la possibilité d'introduire des éléments sociaux, par exemple adapter les pensions à l'évolution globale des salaires et du coût de la vie, prévoir une pension minimum, ou encore prendre en compte les périodes non cotisées mais dont l'utilité est indéniable pour la société et l'économie (périodes complémentaires: études, éducation d'un enfant, invalidité). Ces adaptations ne sont pas, ou difficilement, réalisables dans le système par capitalisation.

Dans ce cadre, le système public par répartition et à prestations définies doit être préservé et même renforcé. Les pistes qui viseraient un recours aux systèmes privés par capitalisation (pure ou notionnelle), par ailleurs globalement plus onéreux, sont une «fausse bonne idée», et même dangereuses d'un point de vue social.

4.2. L'éventail des solutions de financement du régime de pension

a) Les paramètres classiques au sein du régime par répartition

Dans le cadre de notre système par répartition, deux principaux paramètres sont activables pour viser l'équilibre financier du régime, dont l'un d'eux est bicomposé: d'un côté, la baisse des prestations qui s'obtient soit par

- a) l'augmentation de la carrière professionnelle (vivre moins longtemps à la retraite)
- b) la baisse du taux de remplacement (baisse de la pension disponible)

ou bien

- c) le refinancement du système (hausse des cotisations).

À noter que les différents paramètres instaurés par la réforme de 2012 portent uniquement sur le volet de la baisse des prestations, dans sa composante de baisse du taux de remplacement.

i) L'augmentation de la carrière professionnelle

Le bilan technique de l'IGSS, lui-même, affaiblit l'utilité du paramètre de **l'allongement de la durée d'activité**: *«En fait, bien qu'une augmentation des âges légaux de départ à la retraite conduise à une diminution du nombre de pensions liquidées par année et devrait par conséquent réduire le coût total des pensions de vieillesse, cet effet est contrebalancé par une prolongation des carrières individuelles qui, à son tour, provoque un accroissement des montants de pension par personne».*

Nonobstant, toute tentative d'allonger la durée d'activité doit viser à combler l'écart entre âge légal et âge effectif de départ en retraite. Il ne serait pas concevable de chercher à augmenter l'âge légal de la retraite seul, sans avoir résolu cette première question.

ii) La baisse du taux de remplacement

Une nouvelle réduction des prestations aura des conséquences macroéconomiques négatives qu'il ne faut pas perdre de vue: si les retraités seront de plus en plus nombreux, leur part dans la consommation le sera également.

Outre le risque de paupérisation croissante des retraités, limiter trop fortement les montants des retraites aurait un effet réducteur sur la demande des ménages et donc les débouchés des entreprises, telle une politique de déflation salariale jouant à terme un rôle de frein à l'activité économique.

Le bilan 2016 émet la piste d'une baisse du taux des majorations proportionnelles de 1,6% à 1,074% dès qu'un besoin de financement de la CNAP est constaté et dans l'hypothèse d'une réduction simultanée du modérateur de réajustement. En cas d'application immédiate, cette baisse théorique du taux des majorations coûterait, en fonction de l'échelon de revenu où l'on se situe, entre 30 et 37% de la pension de retraite de 2017.

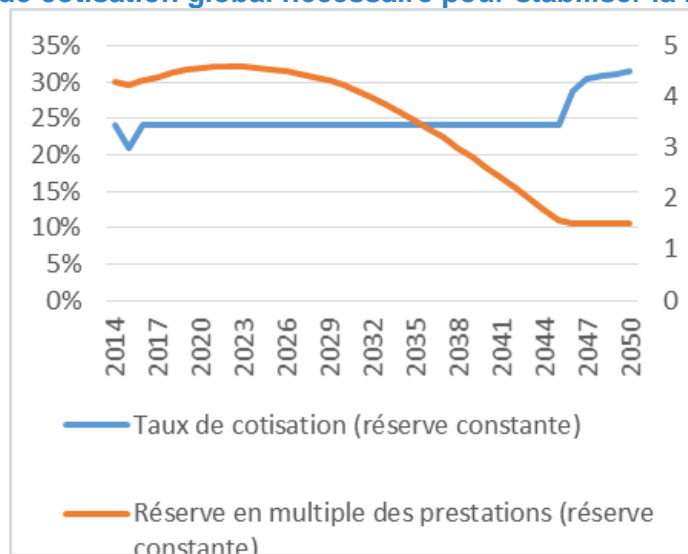
Si, d'aventure, les prestations devaient se voir réduites, il faudrait au *minimum minimorum* une approche qui maintienne le niveau des pensions les plus faibles, via un renforcement des majorations forfaitaires par exemple. Un impact négatif sur le taux de pauvreté pourrait également s'accompagner d'une hausse des dépenses allant au revenu minimum garanti (RMG).

Cette option occasionnerait donc des dégâts sociaux accompagnés d'un transfert de coûts plutôt que de réelles économies financières.

iii) Le taux de cotisation

Le bilan part du principe qu'en appliquant une hausse du taux de cotisation en même temps que la réduction du modérateur, dès qu'un besoin de financement de la CNAP est constaté, un taux global de 30,5% (soit 10,166% par partie) serait nécessaire pour maintenir l'équilibre budgétaire jusqu'en 2045 et la réserve légale jusqu'en 2061.

Taux de cotisation global nécessaire pour stabiliser la réserve



Calculs CSL, sur base de données antérieures au dernier bilan

Selon nos estimations, le niveau de cotisation globale qui serait nécessaire pour maintenir la réserve de compensation au minimum légal (1,5 fois les prestations) serait de 32% en 2050, après avoir commencé à augmenter à partir de 2046. Les effets d'une telle mesure sont similaires à celles d'un déplafonnement des cotisations (voir plus bas).

Toutefois, il serait original et pertinent de réfléchir également à répercuter de façon différente sur les acteurs économiques l'éventuelle hausse du taux de cotisation.

Avec un taux global à 26% à partir de l'an 2000, l'on peut estimer que la CNAP aurait engrangé (hors cotisations à charge des pouvoirs publics) autour de 4,2 milliards d'euros courants supplémentaires, soit 8,1% du PIB de 2015, de quoi couvrir les dépenses courantes ou ajouter 26% au montant de la réserve de 2015.

Concernant les cotisations sociales versées par les entreprises, les analyses des données de 2016 peuvent être résumées comme suit.

– Si, certes, le coût salarial horaire au Luxembourg est le quatrième plus élevé d'Europe, derrière respectivement le Danemark, la Belgique, la Suède et en incluant la Norvège, l'employeur luxembourgeois⁸ ne débourse néanmoins que 4,9 euros de «cotisations sociales et autres coûts du travail» en addition des 31,7 euros de salaires qu'il doit au travailleur.

– Ceci revient à dire, en dépit de ce résultat qui peut sembler intermédiaire, que l'employeur luxembourgeois ne verse que 13,4% des coûts totaux de la main-d'œuvre à destination de la sécurité sociale (et des autres coûts très marginaux, si pas nuls au Luxembourg), ce qui représente une part des **coûts salariaux indirects/annexes dans les coûts totaux, proportionnellement, la plus faible d'Europe** après Malte (zone euro = 26%)⁹;

– Encore autrement présenté, les employeurs luxembourgeois n'ajoutent en addition au salaire brut moyen que 15,5% de ce salaire contre 50% en France, 38% en Belgique, 35% en zone euro et 29% en Allemagne; ce qui les place en deuxième position toujours après Malte.

L'avantage comparatif, fourni aux employeurs luxembourgeois depuis des années au nom d'une politique concertée et consensuelle de «compétitivité» des entreprises, est par conséquent manifeste.

Si l'on se concentre cette fois sur l'ensemble des cotisations sociales à charge des sociétés (en excluant les employeurs «étatiques» et en omettant les ménages en tant qu'employeurs), **le contraste est saisissant.**

En 2015, les cotisations sociales tous régimes confondus à charge des sociétés (où peuvent toutefois apparaître quelques sociétés publiques) représentent 4% du PIB. Pour pouvoir comparer cette position, il faut s'arrêter aux données de 2014 où l'on constate que **le Luxembourg, derrière Malte, la Roumanie et le Danemark¹⁰, est le pays d'Europe où les sociétés déboursent le moins en faveur de la protection sociale en pourcentage du PIB.**

Par rapport à ce qu'ont cotisé les sociétés dans les pays voisins, le gain d'opportunité pour les sociétés luxembourgeoises entre 1995 et 2014 peut être évalué, hors rendement du Fonds de compensation, à 72% du PIB, 230% de la réserve et 229% des salaires de 2014!

En 2014, par rapport aux pays voisins, ce manque à gagner pour la sécurité sociale se chiffrait à 4,8 points de PIB toutes contributions comprises et à 4,5 points pour les seules cotisations effectives (soit 2,2 milliards), dont quelque 50% auraient pu revenir à la CNAP.

⁸ De l'industrie, la construction et des services, hors administration publique, défense et sécurité sociale obligatoire.

⁹ Il aurait fallu que l'employeur luxembourgeois verse en 2016 23,5% du coût total de la main-d'œuvre, au lieu de 13,4%, pour que ce coût total de la main-d'œuvre au Luxembourg se positionne au niveau du premier du classement de l'UE, le Danemark. Et même en affichant ce taux de 23,5%, le Luxembourg serait resté positionné sous la moyenne européenne, au niveau de l'Allemagne, dans le classement de ces seuls coûts indirects/annexes.

¹⁰ Ils font partie des pays d'Europe qui affichent parmi les plus faibles proportions de cotisations sociales nettes dans le total des recettes publiques, contrairement au Luxembourg qui, bien que sous les moyennes européennes, est en position plus intermédiaire.

Force est de constater que les sociétés luxembourgeoises ont largement profité de la bienveillance des autorités publiques en matière de cotisations sociales. Si ces ordres de grandeur seuls ne vont pas résoudre le déséquilibre projeté du budget de la CNAP, ils pourraient néanmoins contribuer à amortir le choc.

b) Les autres solutions financières

i) Le déplafonnement

Une piste complémentaire à la hausse des cotisations serait de déplafonner les cotisations, mais sans modification au final du montant maximal de la pension.

Or, faute de données publiques, l'on ne peut estimer les effets financiers d'un déplafonnement que de façon très approximative. Il apparaît dès lors nécessaire de faire procéder par la CNAP ou l'IGSS à des calculs précis sur les réalités des revenus au-delà du plafond et leur possible mise à contribution.

Selon nos estimations, le déplafonnement des cotisations pour l'assurance pension permettrait, à l'horizon 2050, d'augmenter les recettes d'environ 25%.

Il serait bien entendu utile d'accompagner ce déplafonnement d'autres mesures pour renforcer les effets recherchés.

ii) (Un impôt de) solidarité envers les retraités

En l'absence d'une augmentation des cotisations, une des pistes à creuser serait la hausse de l'impôt de solidarité, particulièrement des personnes morales, mesure déjà proposée (ensemble avec d'autres pistes de réflexion) par la CSL lors de son avis relatif à la réforme des pensions de 2012.

Pour mémoire, l'impôt sur le revenu des collectivités est majoré de 7% pour alimenter le fonds pour l'emploi. L'impôt sur le revenu des personnes physiques est, lui aussi, majoré de 7% mais, au-delà d'un revenu imposable de 150 000 € en classes d'impôt 1 et 1a ou de 300 000 € en classe d'impôt 2, il l'est de 9%.

Étant donné que l'AWG projette que les dépenses de chômage tendront à baisser sur la période, pour autant que cette hypothèse se vérifie, le recours à l'impôt de solidarité envers les chômeurs pourrait en sus être doté de la dimension intergénérationnelle.

Pour maintenir un certain *statu quo* sur les cotisations sociales et pour faire participer les entreprises à ce mouvement de solidarité face au vieillissement, cette hausse pourrait ne concerner que les entreprises qui verraient par exemple **doubler leur impôt de solidarité. Le doublement de la taxe d'abonnement** (dont par exemple la moitié serait affectée à la sécurité sociale) est une piste complémentaire.

Les ménages supporteraient pour leur part une nouvelle «contribution solidarité vieillissement» (voir plus bas).

L'autre manette qui peut être activée est **l'augmentation de l'impôt sur la fortune des entreprises.**

Dans une perspective de solidarité entre les individus, les plus modestes et les plus riches, l'on pourrait également songer à une réintroduction de **l'impôt sur la fortune** des personnes physiques.

iii) Une contribution solidarité vieillissement

L'instauration d'une «contribution solidarité vieillissement» est une autre piste à étudier.

Une telle contribution affecterait tous les ménages actifs et pensionnés, assise sur les revenus du travail et assimilés mais, aussi et surtout, du capital (dividendes, intérêts, loyers).

En effet, au lieu de procéder à une hausse des cotisations assises sur le revenu du travail des ménages, l'introduction d'une telle contribution au nom de la solidarité face au vieillissement aurait le mérite de viser également les revenus du capital. Ces derniers ne sont pas soumis aux cotisations sociales et un tel mécanisme les ferait participer à la cohésion sociale entre les générations.

En outre, pour que la solidarité intergénérationnelle face au défi du vieillissement puisse s'exprimer de façon réciproque, des actifs vers les non-actifs et inversement, les retraités seraient également mis à contribution pour assurer la pérennité du système.

L'ajustement de cette nouvelle contribution pourrait se faire en fonction des besoins, pour disparaître le cas échéant. Cette contribution pourrait éventuellement être compensée par un crédit d'impôt salarié renforcé en bas de l'échelle salariale.

En contrepartie, des pistes reposant par exemple sur l'impôt de solidarité et/ou la taxe d'abonnement devraient être étudiées pour faire participer les entreprises à ce mouvement de solidarité face au vieillissement [voir point ii)].

iv) Le cas de l'allocation de fin d'année

Sans changement de loi, l'allocation de fin d'année risque, à terme, de disparaître. L'article 219bis du CSS stipule 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%. En cas de hausse du taux de cotisation, l'allocation sera donc supprimée¹¹.

Cette allocation est forfaitaire. D'un montant de 756,84 euros par an en 2017, pour une carrière complète, elle représente 3,6% de la pension minimale complète et 0,8% de la pension maximale.

Afin d'éviter, à l'avenir, de perdre complètement et pour tout le monde **cette allocation, il serait judicieux de la fusionner avec les majorations forfaitaires**, jusqu'à un revenu maximal à définir. L'on pourrait, par exemple, fixer ce plafond à deux fois le SSM de 2017 (3 997,18 €), ou à 2,25 fois la pension minimum (3 986,44 €).

Si cette fusion était réalisée immédiatement, les majorations forfaitaires représenteraient pour une carrière complète 536,77 euros par mois en 2017 (473,70 € + 63,07 €).

Si l'on veut conserver les proportions fixées par rapport au montant de référence¹², il convient alors d'augmenter ce dernier et, par ricochet, de rehausser la pension minimale à 2 007,62 euros (au lieu des 1 771,75 euros actuels). Les nouvelles majorations forfaitaires reviendraient dans ce cas à leur taux de

¹¹ Lorsqu'elle aura été supprimée, au moment de la prochaine hausse du taux de cotisation, elle sera rétrospectivement dotée d'un statut de «mesure générationnelle», puisque seuls quelques pensionnés de générations données auront pu en profiter.

¹² Le montant de référence constitue un paramètre servant à déterminer certains seuils en relation avec le calcul des pensions. Il est fixé, au nombre 100 de l'indice des prix à la consommation au 1^{er} janvier 1948 et pour l'année de base 1984, à 2.085 € par an.

26,7% de la pension minimale (au lieu des 30,3% issus de la fusion des montants de l'allocation et des majorations).

c) Les solutions liées aux périodes d'assurance

D'autres aménagements sont possibles pour allonger la durée des périodes cotisées, favoriser l'augmentation de l'âge effectif de départ à la retraite et assurer la pérennité du régime général de pension.

i) Le maintien des seniors dans l'emploi

Il convient de résoudre la question de l'emploi des seniors, si l'on vise à augmenter l'âge de départ à la retraite.

En effet, les salariés âgés se trouvent dans une situation particulièrement vulnérable. Non seulement ils représentent une part croissante des demandeurs d'emploi, mais, lorsqu'ils sont au chômage, ils ont tendance à y rester pour des périodes de plus en plus longues.

Il en découle qu'il faut plus que jamais favoriser l'emploi des seniors par le biais d'un plan de gestion des âges.

Certains partenaires européens du Grand-Duché ont d'ailleurs adopté différentes dispositions visant à favoriser l'embauche ou le maintien des seniors dans l'emploi. Le gouvernement luxembourgeois a également présenté un projet de loi en ce sens, qui serait toujours en discussion à la Chambre des députés. Ces divers mécanismes sont brièvement exposés en annexe.

ii) L'anticipation de l'évolution des carrières professionnelles

Anticiper les changements dans l'entreprise (les départs massifs en retraite, les cycles d'innovation de plus en plus courts, l'allongement de la durée d'activité, la perte des connaissances en entreprise, etc.) et y répondre préventivement, en développant et en adaptant les compétences des salariés, fait partie d'un concept de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Pour y arriver, il est nécessaire de passer par un diagnostic de la situation de l'entreprise et de son positionnement par rapport à la concurrence et à l'évolution du marché. Lors de cette étape, l'implication des **représentants des salariés** est très importante.

Si une troisième révolution industrielle est effectivement en cours, ce souci d'anticipation devrait trouver réponse, être coordonné, encadré de manière généralisée à tous les échelons décisionnels.

iii) La mise en œuvre de mesures préventives pour la santé

D'après l'enquête «Contraintes au travail et santé des travailleurs âgés au Luxembourg» de 2015 de la CSL, 40% des travailleurs interviewés entre 45 et 64 ans décrivent leur état de santé comme étant satisfaisant ou pas très bon, tandis que 3% pensent qu'il est mauvais.

Les risques pour la santé sont répartis de manière inégale en fonction de l'activité. Ainsi, 17% des travailleurs dans des professions dites élémentaires¹³ ressentent leur état de santé actuel comme étant mauvais. Il n'est pas très bon pour 23% de ce groupe professionnel. À l'opposé, 4% seulement des cadres et 7% des universitaires jugent leur état de santé actuel comme n'étant pas très bon ou comme étant mauvais.

Les analyses statistiques indiquent que le risque de maladie psychique augmente de manière significative lorsque le salarié n'a aucune influence sur l'organisation de son travail et a en outre l'impression que ses efforts ne sont pas reconnus comme il se doit. En revanche, le risque de tomber malade corporellement dépend essentiellement des conditions physiques du travail ainsi que de l'âge. Plus les contraintes physiques et l'âge sont élevés, plus le risque de troubles corporels augmente.

Dès lors, il est indispensable de procéder à une évaluation globale et régulière des risques pour la santé et la sécurité, et de passer aux actions préventives nécessaires en fonction de la situation. Cette stratégie globale de prévention implique de prendre en compte l'ensemble des situations de travail et d'être attentif à la fois aux aspects physiques, cognitifs, organisationnels et psychosociaux susceptibles d'avoir une influence sur la santé, la sécurité et, plus globalement, le bien-être des travailleurs. Si un expert externe (médecin du travail, psychologue du travail, ergonomiste, etc.) est nécessaire pour accompagner la mise en œuvre technique de la démarche, la participation des syndicats, des délégations du personnel et des travailleurs est essentielle car ce sont eux qui connaissent le mieux le travail et les conditions dans lesquelles ce dernier est réalisé.

Par ailleurs, la médecine du travail a un rôle primordial à jouer pour conseiller et aider les entreprises à mettre en œuvre une stratégie de prévention de la santé et du bien-être au travail. Pour assurer ce rôle le plus efficacement possible, la CSL se prononce pour **un renforcement en personnel des services de médecine du travail et pour la création d'un service national unique.** En effet, la création d'un seul service de santé au travail dans le chef du SSTM (service de santé au travail multisectoriel) est la seule issue pour garantir l'indépendance et l'impartialité à l'égard des employeurs et pour assurer une vraie prise en charge des salariés.

La CSL propose de travailler également sur des règlements pour prendre en considération les **risques dits psychosociaux**. En effet, contrairement à d'autres pays européens comme la France ou l'Allemagne, les conditions psychosociales de travail ne font pas partie, au Grand-Duché, des catégories de risques à prendre obligatoirement en compte dans la procédure de l'évaluation des risques dans l'entreprise.

iv) L'aménagement des conditions de travail

L'aménagement des conditions de travail, et donc aussi des modes de gestion des organisations et des ressources humaines, des logiques industrielles et des cultures d'entreprise, est impératif pour le maintien dans l'emploi.

Dès lors, on peut songer à organiser l'encadrement et la transformation vers des conditions de travail moins stressantes, moins pénibles, moins destructrices de valeurs.

Un droit au temps de travail partiel pourrait ainsi voir le jour pour les salariés les plus âgés, par exemple à partir de 50 ans. Ce droit pourrait aussi s'organiser sur l'ensemble d'une carrière et se

¹³ Elles regroupent les emplois non qualifiés, selon la classification internationale type des professions de l'OIT. On y trouve par exemple les aides de ménage, les manœuvres de l'agriculture, de la pêche et de la sylviculture, les manœuvres des mines, du bâtiment et des travaux publics, les assistants de fabrication de l'alimentation, les éboueurs, les vendeurs ambulants et autres travailleurs des petits métiers des rues et assimilés.

concrétiser par des interruptions de carrière, par exemple à travers un droit à un congé sabbatique rémunéré (en effet, 6 mois tous les 5 ans ou 1 an tous les 10 ans revient à une réduction du temps de travail de 10%).

v) **Le développement des compétences et qualifications et l'accès à la formation**

Dans un monde du travail en constante évolution due à des changements économiques et technologiques, les entreprises et leurs travailleurs sont obligés de s'adapter en permanence. **La formation continue permet de faire face à ces changements en offrant aux travailleurs la possibilité de s'y adapter et de continuer à remplir les missions qui leur sont assignées tout au long de la vie professionnelle.**

Pour réussir l'enjeu de la gestion des âges, c'est-à-dire permettre à l'ensemble des travailleurs de rester en emploi plus longtemps, il est nécessaire d'installer un esprit de «formation tout au long de la vie» dans l'entreprise et d'organiser une dynamique de l'apprentissage entraînant avec elle tous les âges et toutes les catégories professionnelles.

Sur ce thème, l'on peut utilement se reporter à **la note de réflexion de la CSL en matière de formation professionnelle continue au Luxembourg, présentée en février 2016**¹⁴, qui présente un certain nombre de propositions :

1. Introduire un principe général qui confère à tout salarié un véritable droit individuel à la formation continue et une valorisation de ses compétences tout au long de la vie.
2. Créer un Conseil national de suivi et d'évaluation des formations professionnelles continues.
3. Promouvoir et faciliter l'accès à des formations continues plus longues et qualifiantes:
 - augmenter la durée et revoir le mode de calcul du congé individuel de formation;
 - introduire un véritable droit à la qualification;
 - élargir davantage les possibilités de formation continue;
 - prévoir des possibilités additionnelles pour stimuler les intéressés à entamer un apprentissage;
 - promouvoir et simplifier le dispositif de la validation des acquis de l'expérience.
4. Repenser l'actuel système de financement de la formation professionnelle continue.

vi) **La transmission des savoirs et des compétences (tutorat)**

Certaines pratiques de formation visent à promouvoir le partage des connaissances et expériences des seniors avec les plus jeunes dans l'entreprise. Il s'agit en effet **d'un échange de connaissances tacites entre les travailleurs d'âges différents dans des situations réelles de travail**. L'avantage pour le travailleur âgé est que ces pratiques lui procurent de nouvelles responsabilités ainsi qu'une meilleure reconnaissance de ses compétences. Une de ces techniques basées sur un échange de connaissances tacites est **le tutorat**.

vii) **La solution de la retraite progressive**

Une autre piste à suivre de manière simultanée est celle du départ progressif à la retraite.

¹⁴ *La formation professionnelle continue: une réforme globale est nécessaire*, CSL, Luxembourg, 2016.
<https://www.csl.lu/bibliotheque/publications/32a9974d09.pdf>

Cette transition en douceur vers la retraite peut se concrétiser par **l'instauration d'une retraite progressive qui permet de cumuler travail à temps partiel et pension partielle dès l'âge de 57 ans**. De cette manière, les salariés seraient plus enclins à prolonger leur vie active tandis que l'effet sur le coût total pour l'assurance pensions serait, dans le pire des cas, neutre.

Les dispositions pour la retraite progressive devraient permettre au salarié de plus de 56 ans d'avoir droit à une réduction de sa durée du travail atteignant 50%. Il pourrait décider de l'ampleur de cette réduction et l'organisation du travail serait à fixer d'un commun accord entre l'employeur et le salarié.

Pour que ce système puisse être réellement efficace, il faudrait que la retraite progressive soit **un droit pour le salarié**, à condition toutefois que certaines conditions (notamment en matière de période de stage) soient respectées. En contrepartie d'un préavis à fixer par la loi, l'employeur ne pourrait s'opposer à la demande du salarié que pour des raisons objectives liées à l'organisation du travail.

Le salarié respectant les conditions d'attribution de la retraite progressive aurait le droit de travailler à temps partiel à partir de 57 ans et cela jusqu'à l'âge de 65 ans. Toutefois, il pourrait partir définitivement en retraite avant l'âge légal s'il remplit les conditions d'ouverture à une pension de vieillesse anticipée. Le salaire et la pension attribuée en cas de retraite progressive seraient proratisés en fonction de la réduction du temps de travail. Dans ce cas de figure, la pension ne serait pas recalculée pendant la durée de la retraite progressive, mais uniquement au moment de la cessation définitive et complète du contrat de travail.

Si l'on peut objecter qu'il existe déjà une possibilité de cumuler, sous certaines conditions, pension anticipée et activité professionnelle, la retraite progressive ici proposée ne viendrait pas se substituer mais s'ajouter à ce dispositif. **La plus-value de la retraite progressive réside dans le fait qu'elle peut intervenir dès l'âge de 57 ans et qu'elle constitue un droit pour le travailleur** (et non une possibilité soumise au seul bon vouloir de l'employeur).

Annexe – Exemples de dispositifs pour favoriser l'embauche et le maintien des seniors dans l'emploi au Luxembourg et en Europe

Le projet de loi luxembourgeois du 11 avril 2014 vise le maintien et le retour des seniors dans l'emploi en proposant d'intégrer au livre II du code du travail un nouveau «titre VIII – Plan de gestion des âges». La CSL a d'ailleurs remis, le 19 juin 2014, un avis fouillé concernant ce projet¹⁵.

En France, la loi du 17 décembre 2008, entrée en vigueur en 2010, contient des dispositions concrètes pour **le maintien des plus de 55 ans dans l'emploi et le retour à l'emploi des plus de 50 ans**.

En Autriche, le gouvernement fédéral s'est fixé l'objectif d'augmenter le taux d'emploi des seniors (55 ans et plus). Si cet objectif n'est pas atteint, un modèle de bonus-malus entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

Le ministre autrichien des affaires sociales a fixé par la loi trois objectifs en matière de taux d'emploi à la date du 30 juin 2017:

- Pour les hommes de 55 à 59 ans: 73,6% (taux de 2015: 71,8%)
- Pour les hommes de 60 à 64 ans: 33,1% (taux de 2015: 28,9%)
- Pour les femmes de 55 à 59 ans : 60,1% (taux de 2015: 55,6%)

Si une de ces valeurs cibles n'est pas atteinte, alors le modèle de bonus-malus convenu entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2018. Cependant, si l'emploi des plus de 55 ans augmente dans la mesure nécessaire, le modèle du bonus-malus ne sera pas introduit. Seules les entreprises qui emploient en moyenne au moins 25 employés entièrement assurés, à l'exclusion des bénéficiaires de l'allocation de réhabilitation et des apprentis, sont affectées par le possible système du bonus-malus.

Ainsi, pour les entreprises dont la part des employés de plus de 55 ans est inférieure à la moyenne du secteur, la taxe de résiliation, lors de la cessation des relations de service qui est actuellement de 121 euros, sera doublée à 242 euros (valeur de 2016). En revanche, les entreprises dont la part des employés de plus de 55 ans atteint la moyenne du secteur, ou la dépasse, auront droit à un bonus sous la forme d'une réduction des coûts non salariaux d'un montant de 0,1 % sur la contribution de l'employeur au Fonds de compensation pour les charges familiales (qui sera alors de 3,8 %).

Un autre dispositif visant à augmenter la présence des travailleurs âgés dans les entreprises est **la protection contre leur licenciement**. Ainsi, **en Allemagne**, beaucoup de conventions collectives prévoient une protection contre le licenciement des travailleurs ayant dépassé un certain âge ou une certaine ancienneté auprès d'une entreprise relevant de la convention. Pour contrer immédiatement l'argumentation des effets contreproductifs, par exemple que les licenciements auraient lieu avant l'âge de protection, signalons que l'Allemagne a un taux d'emploi des seniors supérieur à la moyenne européenne.

¹⁵ Avis II/17/2014, du 19 juin 2014, de la CSL
<https://www.csl.lu/fr/telechargements/avis/321a44b371>