



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

Viabilité à long terme du système de pension

Eléments de réflexion

Luxembourg, le 11 février 2010

SOMMAIRE

Partie 1 : Descriptif de la situation actuelle et prévisionnelle	6
1.1. Situation actuelle.....	6
1.2. Situation prévisionnelle.....	8
 Partie 2 : Mise en perspective historique	 13
2.1. Des anticipations de croissance pessimistes ?.....	13
2.2. Idem pour la croissance de l'emploi ?	13
2.3. Charge du vieillissement démographique par rapport au PIB	14
2.4. Pyramide des âges – Transition des <i>baby-boomers</i>	16
2.5. La démographie, science exacte ?	17
2.6. Conclusion	20
 Partie 3 : Pistes pour une stabilisation du régime de pension.....	 21
3.1. Assurer le financement	25
3.1.1. Déplafonnement de l'assiette de cotisation	25
3.1.2. Augmenter les cotisations	28
3.1.3. Répartition des gains de productivité.....	32
3.1.4. Sources supplémentaires de financement.....	33
3.2. Prolongement de la vie active dans l'entreprise	38
3.2.1. Promouvoir davantage la préretraite progressive/le temps partiel.....	38
3.2.2. Responsabiliser socialement les entreprises vis-à-vis des travailleurs âgés	38
3.2.3. Périodes complémentaires.....	40
3.2.4. Revoir les dispositions anti-cumul	41
3.2.5. La législation en matière d'incapacité de travail : limiter le recours aux pensions d'invalidité n'est pas une solution.....	41
3.2.6. Abolir les préretraites : une solution inacceptable et inefficace.....	43
3.3. Risques macroéconomiques et sociaux d'une diminution des prestations.....	45
3.3.1. Un taux de remplacement élevé, en théorie	45
3.3.2. Les rôles économiques des prestations sociales.....	46
3.3.3. Et un rôle social non négligeable	48
3.4. La capitalisation, une solution en trompe l'œil.....	51
 Partie 4 : Conclusions	 54

Annexe 1: L'avis de la population sur les retraites 57

1. Pessimisme en Europe envers l'avenir de la prochaine génération..... 59
2. Au Luxembourg, une vision des retraites en conformité avec les projections officielles 62
3. Le pourquoi de la retraite 67
4. Désir de retraite au Luxembourg 70
5. Les options préconisées 75
 - 5.1. Modifications des paramètres 77
 - 5.2. Actions indirectes sur les paramètres 84
6. Conclusion..... 91

Annexe 2: Les rapports les plus importants émis au cours des dernières décennies en matière d'évolution démographique et financière de l'assurance pension 92

1. Le rapport du BIT de 1971 92
2. L'avis du conseil économique et social du 5 juillet 1977 92
3. Le rapport Thullen de mai 1983..... 93
4. Le deuxième avis du conseil économique et social du 26 juillet 1983..... 95
5. L'avis de l'inspection Générale de la sécurité sociale du 21 février 1991 96
6. Le bilan technique de l'inspection générale de la sécurité sociale de décembre 1991 97
7. L'étude du BIT de 2001 98
8. Le Bilan technique de la période de couverture 1999-2005... 99
9. Rapport de l'Inspection générale de la sécurité sociale du 12 février 2009 sur les mesures envisageables pour garantir la viabilité à long terme du système de pension..... 100

Annexe 3: Revue des commentaires de l'IGSS sur les politiques actuelles dans le domaine des pensions 101

1. Maintenir un niveau adéquat de la pension minimum et assurer la solidarité intra générationnelle 101
2. Promouvoir la création de périodes individuelle d'assurance pension des femmes 101
3. Améliorer la situation des personnes concernées par l'incapacité de travail..... 102
4. Anticiper la situation des travailleurs migrants et frontaliers âgés 102
5. Flexibilité du système de retraite en termes de sécurité des prestations..... 103
6. Sensibilisation sur l'impact financier du vieillissement de la population protégée 103
7. Sécuriser la réserve de compensation du régime général et optimiser les placements..... 103
8. Réduire le retrait du marché de travail suite à des incapacités de travail 104
9. Encourager la participation des travailleurs âgés au marché de l'emploi..... 104

Annexe 4: Commentaire des faiblesses, forces, risques et opportunités du système de pension identifiés par l'IGSS 106

1.	Faiblesses.....	106
1.1.	Situation financière à long terme du système de pension....	106
1.2.	Niveau des pensions	107
2.	Forces	108
2.1.	Niveau de la réserve.....	108
2.2.	Evolution future de la réserve	110
3.	Risques	111
3.1.	Age de départ à la retraite et espérance de vie.....	111
3.2.	Pensions d'invalidité.....	113
4.	Opportunités	113
4.1.	Niveau d'instruction de la population active et évolution de l'âge de début de l'activité professionnelle	113
4.2.	Déroulement des carrières professionnelles des actifs.....	114
4.3.	Revenu des assurés du régime général de pension.....	116
4.4.	Carrières des personnes retraitées	116

Annexe 5: Transferts de charge et manque à gagner..... 117

a.	Transferts de charges patronales vers l'Etat et la Sécurité sociale	117
b.	Transferts de charges de l'Etat vers la Sécurité sociale.....	117
c.	Transferts de charges sur les assurés sociaux	118
d.	Le coût de certaines décisions politiques pour la Sécurité sociale	118
e.	Divers	118

La présente note comprend une série de réflexions concernant la situation future du régime général de pensions. Bien qu'elle ait été avalisée par son Assemblée plénière, celle-ci ne constitue cependant pas une prise de position de la Chambre des salariés et se veut, avant tout, informative.

Dans une première partie, sont brièvement résumés les principaux éléments caractérisant la situation actuelle et, probablement, future du régime de pension.

Ensuite, ces éléments sont mis dans une perspective historique.

Finalement, un certain nombre de pistes possibles permettant de contrer un éventuel problème de financement sont énumérées avec leurs avantages et désavantages respectifs.

En annexe, le lecteur trouvera des informations supplémentaires concernant l'opinion et la vision de la population sur le pourquoi et le comment de la pension, les rapports antérieurs analysant la situation future du régime de pension ainsi qu'une énumération d'un certain nombre de transferts de charges, notamment des employeurs vers l'Etat ou la Sécurité sociale, qui pèsent sur ces derniers. Y figurent aussi des commentaires relatifs aux points 3 et 5 du *rapport de l'IGSS à l'attention du « groupe de réflexions pensions » portant sur les mesures envisageables pour garantir la viabilité à long terme du système de pension* du 12 février 2009.

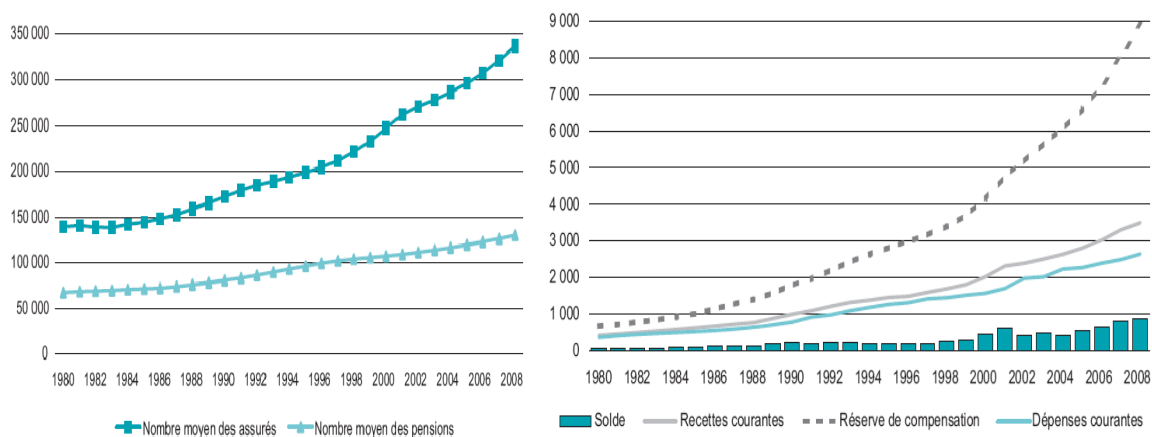
Partie 1 : Descriptif de la situation actuelle et prévisionnelle

1.1. Situation actuelle

La situation actuelle du régime de pension est saine, voire excellente, en dépit d'un déséquilibre actuariel qui voit chacun bénéficier de l'assurance au-delà de ses contributions. La croissance exponentielle de l'emploi intérieur au cours des dernières décennies a permis de gonfler la réserve du régime de pensions, mais a aussi logiquement fait progresser le montant global des prestations futures, la fameuse « dette implicite »¹.

La croissance beaucoup plus rapide du nombre d'assurés que du nombre de pensions a engendré la constitution d'une réserve financière substantielle, qui connaît toujours une tendance à la hausse et qui frôle aujourd'hui les neuf milliards d'euros, c'est-à-dire à peu près un quart du PIB. A priori, il s'agit d'une situation inconnue dans la plupart des autres pays.

Nombre d'assurés et de pensions ; évolution des recettes, des dépenses et de la réserve du régime général



Source : Rapport IGSS 2008

D'autres indicateurs permettant une appréciation globale du régime, à l'instar du coefficient de charge (nombre de pensions par rapport au nombre de cotisants) et de la prime de répartition pure (dépenses totales par rapport à la masse cotisable totale), confirment cette tendance très positive qui caractérise l'assurance pension.

Situation du régime général de pension

Année	Coefficient de charge	Prime de répartition pure	Niveau relatif de la réserve
1980	48,6	22,8	2,03
1985	49,7	22,6	2,19
1990	47,0	22,7	2,58
1995	48,5	23,9	2,40
1996	48,7	24,1	2,46
1997	48,4	24,1	2,41
1998	47,1	23,2	2,55
1999	45,5	22,4	2,64
2000	43,5	20,8	2,85
2001	41,8	19,6	3,04
2002	41,2	22,0	2,97
2003	41,0	21,2	2,99
2004	40,7	22,1	3,08
2005	40,5	21,0	3,14
2006	40,0	20,7	3,28
2007	39,3	19,8	3,42
2008	38,6	19,5	3,56

Source : Rapport IGSS 2008

¹ Selon l'IGSS (rapport au « groupe de réflexion pensions », page 25), « Les passifs implicites, liés aux dépenses croissantes en raison du vieillissement démographique, devraient être pris en considération [au niveau des obligations européennes en termes de viabilité des finances publiques] dès que des critères et des modalités adéquats auront été établis et approuvés par le Conseil ».

Le niveau relatif de la réserve dépasse d'ailleurs largement le seuil légal imposé de 1,5 fois les dépenses annuelles.

L'IGSS, dans son bilan technique de couverture de la période de 1999-2005² tout comme dans son rapport à l'attention du « groupe de réflexion pensions » sur les mesures envisageables pour garantir la viabilité à long terme du système de pensions, témoigne d'ailleurs de la situation actuelle excellente, mais s'inquiète des problèmes de financement futurs.

« Les dispositions légales actuellement en vigueur prévoient, dans le cadre du régime général de pension, une sécurité de financement sur des périodes de couverture de 7 ans. Ainsi la prochaine période de couverture légale allant de 2012 à 2019 ne comprendra pas les départs à la retraite pesants des actifs actuels à partir de l'année 2020 et donc la croissance prévisible des dépenses à partir de cette date. Il est évident que pour le système de pension au Luxembourg, plus cette période de sécurité financière est élargie et plus vite que les corrections nécessaires pourront être mises en pratique, plus l'impact des mesures à envisager pourra se présenter conciliant pour l'assuré tout en restant efficace pour le système. Par contre, tout immobilisme avec maintien des limites actuelles ne manquera pas de créer une situation qui exigera des mesures inévitables beaucoup plus drastiques à moyen et à long terme.

Le Luxembourg, avec les réserves élevées du régime général de pension, peut se permettre des transitions souples, impossibles dans les systèmes qui manquent de ressources financières propres. Le niveau confortable des réserves de plus de 3,5 fois les dépenses annuelles, crée une situation privilégiée en matière d'échéances actuarielles pour les réajustements du système de pension ».

² Depuis 1985, l'Inspection générale de la sécurité sociale établit un rapport à la fin de chaque période de couverture de sept ans conformément à l'article 238 du Code de la Sécurité sociale, qui dispose que pour chaque période de couverture ultérieure, le taux de cotisation global est soit reconduit, soit refixé par loi spéciale sur la base d'un bilan technique de la période révolue et de prévisions actuarielles à établir par l'autorité de surveillance. Le taux de cotisation est fixé au début de chaque période de couverture afin de garantir le financement du régime pendant toute la durée de la période.

1.2. Situation prévisionnelle

L'IGSS, dans son bilan technique de couverture de la période de 1999-2005 présente deux scénarios macro-économiques pour analyser la situation future du régime de pension. Un premier scénario suppose que la croissance de la main-d'œuvre oscillera autour de 1,3% à partir de 2030. Dans un tel scénario la croissance économique du Luxembourg sera de 3,0% à partir de 2030 [scénario 3%].

Un deuxième scénario suppose qu'à long terme la croissance de la main-d'œuvre non résidente sera égale à celle de la main-d'œuvre résidente. Selon ce scénario, la croissance de l'emploi sera de l'ordre de 0,5% et la croissance économique proche de 2,2% à partir de 2030 [scénario 2,2%].

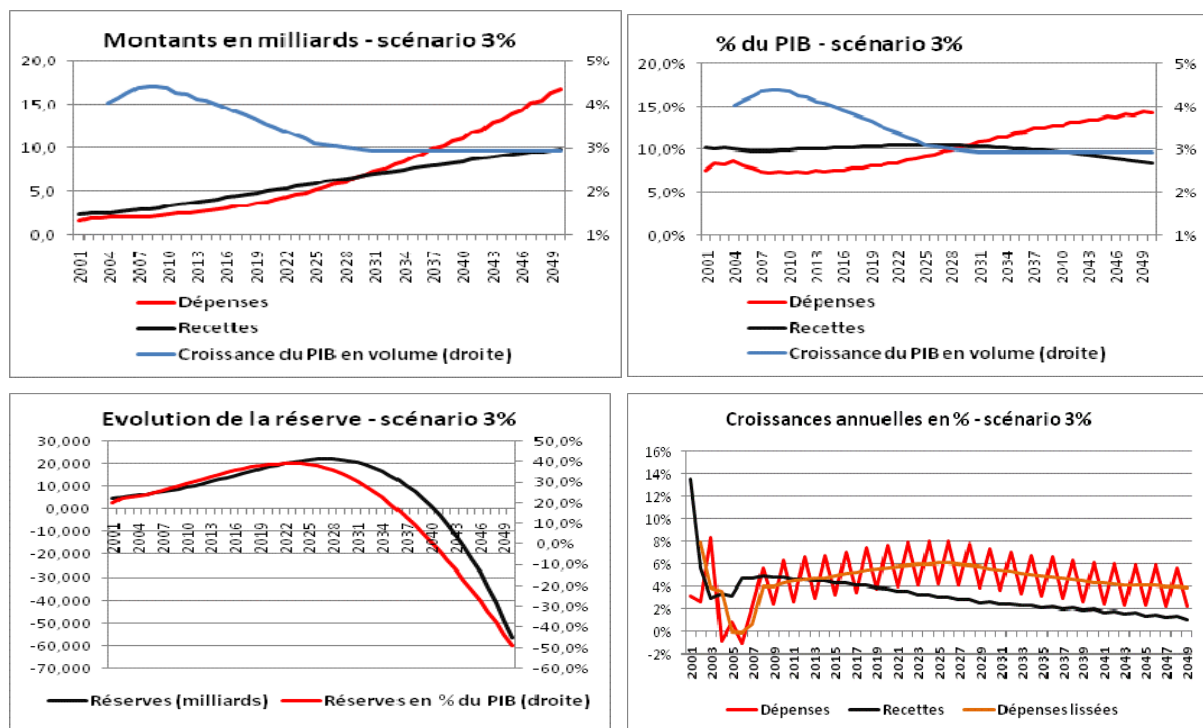
La note livrée par l'IGSS au groupe de réflexion « pensions » propose de ne retenir que l'hypothèse d'une croissance économique de 2,2% en moyenne – et de 0,5% pour l'emploi – (p. 53 de la note) sur laquelle elle fait reposer ses projections.

Or, ce second scénario a été qualifié de « pessimiste » par l'IGSS elle-même.

Les projections concernant le financement du système ont été réalisées à paramètres inchangés, c'est-à-dire à système de retraite constant.

• Scénario 3%

Selon ce scénario, recettes et dépenses sont en constante progression. Toutefois, à partir de 2028, les dépenses excèdent les recettes, plaçant le régime de pension en déséquilibre. Notons que les recettes exprimées en pourcentage du PIB sont en régression.

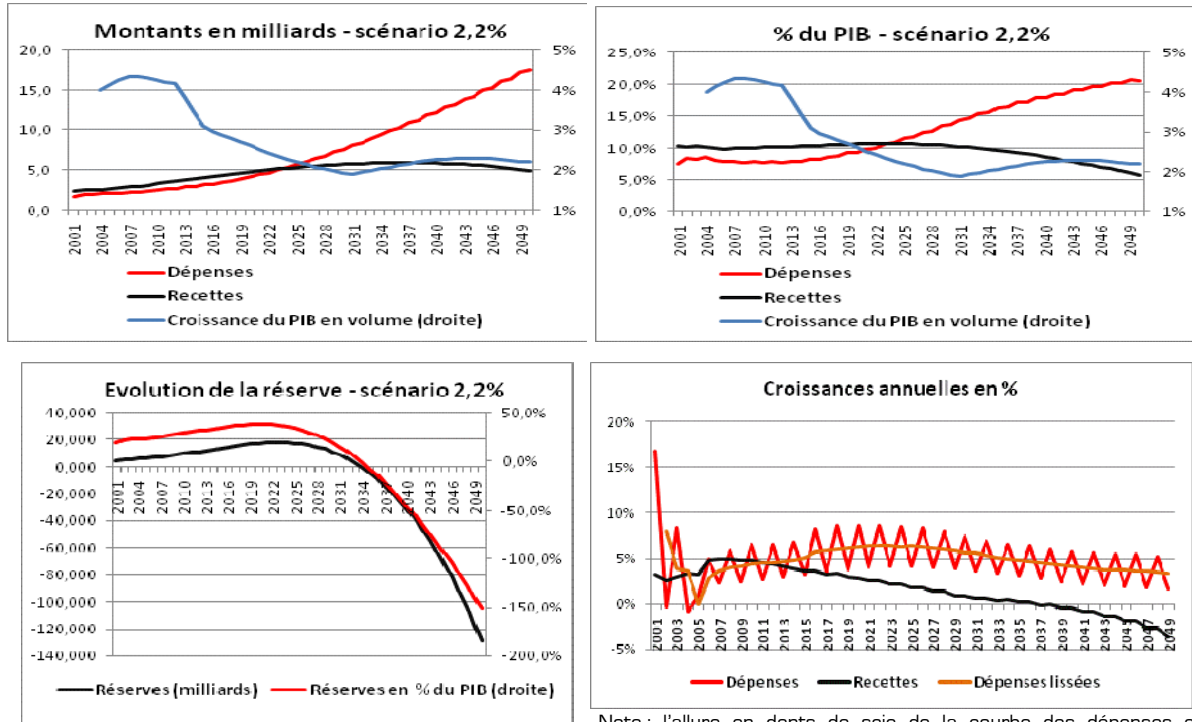


Dans ce scénario, la réserve commence donc à s'épuiser à partir de 2028, première année de déséquilibre, pour devenir négative en 2041 et atteindre -56,4 milliards en 2050, soit 48,6% du PIB.

Selon ce scénario, la progression des dépenses devient plus rapide que les recettes à partir de 2013.

• Scénario 2,2%

Selon ce scénario, les recettes progresseraient jusqu'en 2037, à 5,9 milliards, avant de se réduire jusqu'à 4,9 milliards en 2050. De leur côté, les dépenses seraient en progression constante. **Dès 2024, le système serait déséquilibré**, les dépenses devenant supérieures aux recettes. En fin de période, les dépenses représentent plus de 20% du PIB et les recettes, à peine plus de 5%.



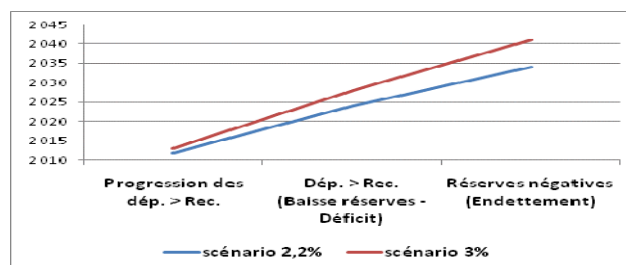
Note : l'allure en dents de scie de la courbe des dépenses est provoquée par l'ajustement des pensions aux salaires tous les deux ans.

En conséquence, **le Luxembourg connaîtrait une progression de sa réserve jusqu'en 2024 (dernier exercice en excédent)**, celle-ci s'amenuisant de manière accélérée en raison d'une stagnation puis d'une baisse des recettes, tandis que les dépenses continueraient à progresser. **La réserve deviendrait négative dès 2034.**

Comme le montre le graphique ci-dessus, dès 2012, les dépenses connaissent un rythme de progression supérieur aux recettes.

* * *

Dans les deux scénarios, nous avons un enchaînement avec, dans un premier temps et très rapidement, une progression des dépenses supérieure à celle des recettes, puis, 10 à 15 ans plus tard, des dépenses qui sont supérieures aux recettes et, enfin, 10 à 13 ans après, des réserves qui deviennent négatives, phénomène synonyme d'endettement.

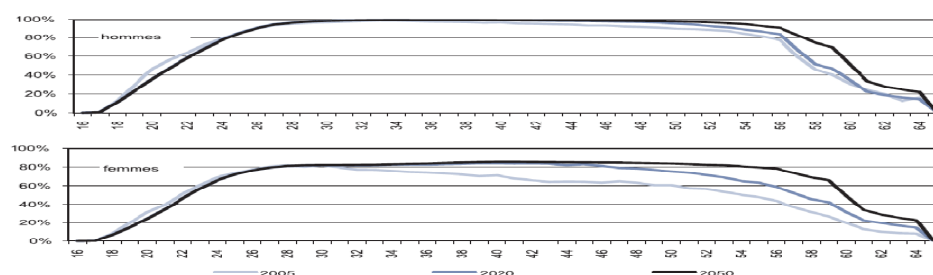


A mesure que cet enchaînement se déroule, les marges de manœuvre diminuent et les ajustements à opérer sont d'autant plus importants.

En ce qui concerne le **taux de participation au marché du travail**, l'IGSS ne prévoit pas que celui des femmes rejoigne sous peu celui des hommes. Elle suppose toutefois que **les jeunes cohortes** actuellement présentes sur le marché du travail **resteront en activité tout au long de leur carrière professionnelle**.

Taux de participation des femmes et hommes au marché du travail

Graphique 17. - Taux de participation des femmes et des hommes par classes d'âge en 2005, 2020 et 2050 (scénario 3%)

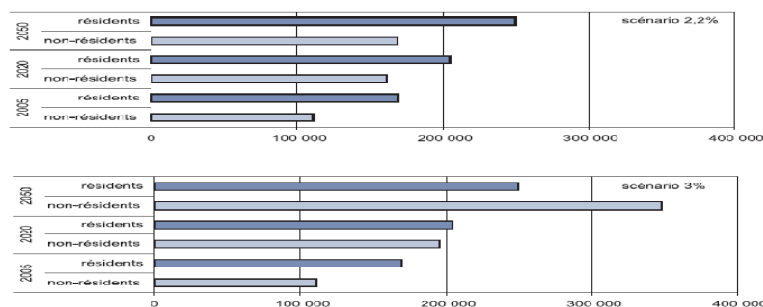


Source : IGSS ; Bilan technique de la période de couverture 1999-2005

Au niveau des affiliés selon leur lieu de résidence, l'IGSS prévoyait en 2005 les scénarios suivants.

Nombre d'affiliés résidents et non résidents selon le scénario retenu

Graphique 19. - Nombre des affiliés résidents et non-résidents en 2005, 2020 et 2050



Source : IGSS ; Bilan technique de la période de couverture 1999-2005

Dans le scénario 2,2%, le nombre d'affiliés non résidents augmentera à 169.000 en 2050. Dans le scénario 3%, ce nombre évoluera vers les 346.000 en 2050.

Notons d'abord qu'en **novembre 2009**, **près de 150.000 frontaliers travaillent déjà au Luxembourg**, ce qui risque bien de remettre en question ce paramètre retenu dans le scénario des 2,2% de croissance économique.

L'IGSS suppose en outre que les frontaliers vont faire valoir des carrières de plus en plus complètes au Luxembourg. Cette **hypothèse de la complétude des carrières chez les frontaliers reste également à vérifier**. En effet, à l'instar de ce qui peut s'observer par exemple en matière de chômage³ avec de nombreux mouvements d'entrées et de sorties, l'importance de la **rotation de la main-d'œuvre** pourrait également jouer ici un rôle sur le montant des prestations.

Ainsi, selon le CEPS⁴, qui a mesuré les mouvements de main-d'œuvre sur le marché du travail en comparant la situation professionnelle des salariés sur douze mois, le phénomène de rotation de main-d'œuvre concerne particulièrement les frontaliers, de même que les résidents étrangers. Le

³ Voir par exemple Cahuc et Zylberberg, *Le chômage fatalité ou nécessité ?*, 2004.

⁴ Population & Emploi n°21, *Les flux de main-d'œuvre au Luxembourg*, 2006. L'analyse du CEPS se limite à l'étude des mouvements de salariés entre emploi et non-emploi (soit le chômage, l'inactivité professionnelle ou un emploi hors Luxembourg) entre mars 2003 et mars 2004.

taux de départs des frontaliers s'élève à 11% [contre 15% d'arrivées], variant selon le pays de résidence entre 10 et 12%. Ce phénomène de départ plus important chez les frontaliers s'expliquerait par des effets de structure sur le marché de l'emploi. Néanmoins, on constatera qu'il y a presque autant de départs que d'arrivées sur le marché du travail, les frontaliers recensés n'étant donc pas forcément toujours identiques au fil du temps.

Une étude plus détaillée de l'INSEE Lorraine⁵ va également dans le même sens en illustrant ce phénomène de rotation annuelle « *relativement stable* ». Entre 2001 et 2002, quelque 17% des frontaliers lorrains ont quitté le Luxembourg (certes pas nécessairement de manière définitive). De plus, sur les années récentes (2001-2006), alors que le phénomène frontalier est très largement ancré au Luxembourg, on constate que, sur les 142.000 Lorrains identifiés comme ayant travaillé au moins une fois au Grand-Duché au cours de la période, seul un petit tiers dispose d'une carrière intégrale. Pour la cohorte de 2001, ce sont 40% des frontaliers qui ont quitté le marché luxembourgeois en fin de période après y avoir fait une apparition plus ou moins longue.

En d'autres termes, si l'on pouvait extrapoler ces données et les généraliser à l'ensemble des frontaliers, ce serait seulement 60% des frontaliers qui semblent réellement installés sur le marché luxembourgeois. Au regard de ces données, l'hypothèse d'un volume toujours important de carrières transitoires et partielles sur le marché du travail, voire d'un seuil maximal de carrières complètes, ne serait-elle dès lors pas aussi plausible que celle de l'IGSS relative au caractère progressivement intégral des carrières de frontaliers, alors que, **30 ans après l'apparition de ce phénomène, on constate que, parmi les Lorrains, soit la plus importante communauté de frontaliers, seulement moins de deux tiers des personnes qui tentent l'expérience luxembourgeoise semblent inscrire dans la durée leur carrière professionnelle au Luxembourg ?**

Par ailleurs, si l'IGSS observe que la proportion du montant des pensions transférées augmente plus vite que leur nombre, selon elle, donc, du fait de carrières toujours plus complètes des frontaliers (ce qui est en réalité difficile à estimer sur la seule foi des données ci-dessous), on constatera aussi que, en dépit de cette hypothèse, **il ne semble tout de même pas que des changements fondamentaux se soient produits entre 1985 et 2007 dans le rapport entre les proportions relatives aux montants et aux nombres de pensions transférées qui est resté stable, autour de 2.**

Evolution des transferts de pensions à l'étranger

Catégorie	1985	1990	1995	2000	2005	2007	2008	Variation 2007/08	Variation moyenne 2000/08
Nombre total de pensions	71 984	79 233	97 235	107 207	120 515	127 128	130 929	3,0%	2,5%
Nombre de pensions transférées à l'étranger	15 911	21 054	29 667	37 395	46 906	51 617	54 117	4,8%	4,7%
Proportion	22,10%	26,6%	30,5%	34,9%	38,9%	40,6%	41,3%		
Montant total des pensions	480,2	698,9	1 193,0	1 472,4	2 124,3	2 347,3	2 489,0	6,0%	6,8%
Montant des pensions transférées	48,7	84,6	165,6	235,3	385,7	454,1	499,0	9,9%	9,9%
Proportion	10,1%	12,1%	13,9%	16,0%	18,2%	19,3%	20,0%		

Source : rapport IGSS 2008

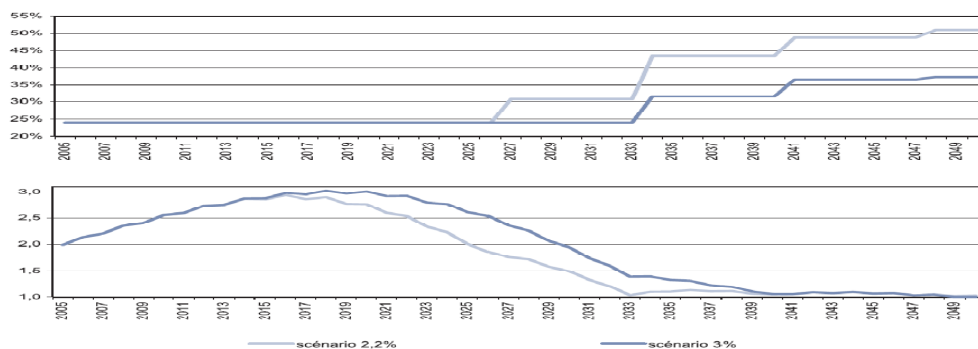
* * *

⁵ Moreau et Hounyeme, *Une réévaluation du travail frontalier lorrain au Luxembourg : l'apport de données longitudinales*, Économie Lorraine n°194-195, décembre 2009.

Pour résumer, sur la base des hypothèses de l'IGSS, la réserve financière sera épuisée dès l'année 2034 dans le scénario 2,2% et dès 2041 dans le scénario 3%. En 2050 et à paramètres constants, les dettes du régime représenteront respectivement 151% du PIB dans le scénario 2,2% et 49% du PIB dans le scénario 3%.

Graphique : évolution future du taux de cotisation et rapport entre la réserve et 1,5 fois les dépenses annuelles

Graphique 28. - Taux de cotisation du régime général et rapport entre la réserve et 1,5 fois les dépenses annuelles de 2005 et 2050



Source : IGSS ; Bilan technique de la période de couverture 1999-2005

Dans le scénario 2,2%, l'IGSS projette que le taux de cotisation devra être adapté au plus tard en 2027 ; dans le scénario 3%, cette décision s'imposera en 2034 (pour maintenir le niveau légal de la réserve).

L'IGSS a calculé que les taux augmenteront successivement à 30,75% à 43,50% et à 48,75% pour les trois périodes de couverture situées entre 2026 et 2048 dans le scénario 2,2% et à 31,50% et à 36,75% pour les deux périodes de couverture situées entre 2034 et 2048, dans le scénario 3%.

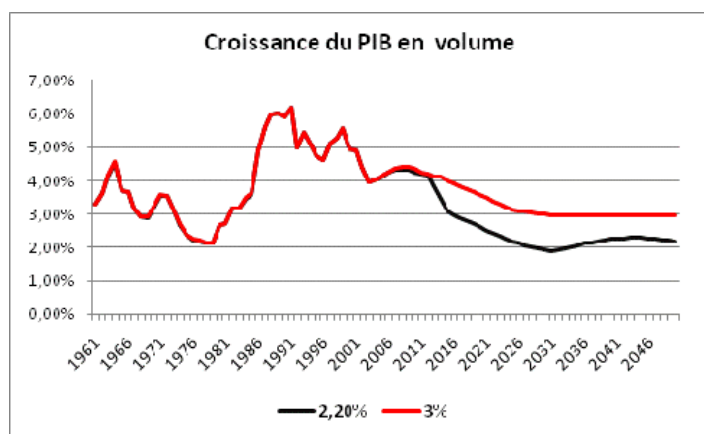
Partie 2 : Mise en perspective historique

2.1. Des anticipations de croissance pessimistes ?

Les scénarios retenus par l'IGSS pourraient paraître pessimistes compte tenu de la croissance que connaît le Luxembourg depuis un certain temps. En effet, **depuis 1960, le Luxembourg a connu une croissance annuelle moyenne de 3,94%**.

Comme l'illustre le graphique suivant, **avec 2,2% de progression, la croissance potentielle du Luxembourg tomberait à son plus bas niveau depuis 1960, uniquement connu durant une brève période de quatre ans dans la deuxième moitié des années 1970.**

Même avec le scénario 3%, la croissance luxembourgeoise pourrait sembler relativement faible puisqu'il s'agit d'un niveau uniquement rencontré en 1968-1969 et de 1973 à 1981. Il s'agit ici de la **croissance potentielle** telle qu'utilisée par l'IGSS dans ses scénarios, c'est-à-dire la **croissance hors cycles**.



Source : IGSS

Toutefois, notons que si le Luxembourg a connu une croissance annuelle moyenne de près de 4% depuis 1960, elle le doit essentiellement aux vingt dernières années.

2.2. Idem pour la croissance de l'emploi ?

D'après la note d'experts internes à l'administration au sujet des prévisions macro-économiques et de l'évolution des finances publiques pour la période 2009-2014, annexée à la déclaration gouvernementale du Premier ministre, l'emploi intérieur augmenterait de 1,2% par an en moyenne sur la période 2009-2014. L'emploi résident connaîtrait une croissance annuelle moyenne de 0,3% alors que l'emploi frontalier continuerait sa progression importante avec une moyenne de 2,6% par an.

Il semble partant inexplicable pourquoi l'IGSS retient dans ses projections un taux de croissance de l'emploi de seulement 0,5% par an, surtout si l'on considère que, durant la période 1975-2007, l'emploi a augmenté de 2,8% par année en moyenne. Au vu de cette performance, le taux de croissance de 2,6%, nécessaire pour financer le système actuel sans changement aucun, n'est pas illusoire.

Pour ce qui est de l'augmentation de la population résidente, **le scénario d'une population résidente de 750.000 personnes en 2060 est absolument possible**. Si l'on fait une extrapolation sur la croissance de la population depuis 1981 (moyenne de 1,09% par an), l'on arrive à une

population de 857.000 personnes en 2060. En revanche, si l'on prend en compte uniquement l'évolution depuis 1991 (plus forte, avec une moyenne de 1,4% par an), le Luxembourg dépasserait le million d'habitants en 2060.

Il est évident que de tels changements, qui ne constitueront d'ailleurs nullement un choc mais bien une lente évolution, nécessitent une préparation et un accompagnement afférent, notamment afin de préserver, respectivement de renforcer la qualité de vie.

2.3. Charge du vieillissement démographique par rapport au PIB

L'Histoire nous permet de prendre la juste mesure des projections d'ici 2060. En 1960, les caisses de pensions payaient une somme totale de 1.108 millions de LUF (27,5 millions d'euros). Cette année-là, le PIB luxembourgeois s'élevait à 26.180 millions de LUF (649 millions d'euros). En proportion du PIB, les pensions représentaient par conséquent 4,2%, hors régimes statutaires.

Entre-temps, le PIB a été multiplié par 60,7. En effet, en 2008, il représente 39.400 millions d'euros. Quant aux pensions, le montant total représente 2.494 millions d'euros, donc 90,7 fois le montant de l'année 1960. Par conséquent, **la proportion des pensions par rapport au PIB a augmenté d'environ 50% pour se situer à 6,3%.**

Cette augmentation de la proportion des pensions dans le PIB n'a causé aucun dégât à la « compétitivité » du Luxembourg.

Les prévisions figurant dans la 10^e actualisation du programme de stabilité du Luxembourg prévoient une augmentation **des dépenses relatives aux pensions** (régimes statutaires compris à hauteur de quelque 2% du PIB) d'environ **10% du PIB en 2008 à 17,4% en 2050, soit une augmentation de 74%⁶.**

Comme montré ci-dessus, entre 1960 et 2007, **la charge des pensions dans le PIB a déjà 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.**

De son côté, **le total prévisionnel des dépenses liées au vieillissement inscrit au programme de stabilité passerait de 19,5% environ à 27,8% du PIB, ce qui est une progression beaucoup plus faible, de seulement 43%.** En effet, les charges liées à l'éducation et au chômage, également comprises dans ces dépenses totales de vieillissement en vertu de la méthodologie arrêtée par les institutions européennes, baisseraient respectivement de 22,6% et 33,3% sur la même période. Compte tenu de l'importance de l'effort en faveur des allocations familiales par exemple, l'impact du vieillissement de la population sur la baisse de leur poids dans le PIB n'est pas non plus à négliger.

D'après les projections les plus officielles de la Commission européenne (European Economy 7/2008), de 2008 à 2050, le PIB passerait, en prix constants de 2007, de 36,1 milliards d'euros à 115,8 milliards d'euros.

La dernière révision de la croissance nous fournit un PIB en valeur de 39,4 milliards d'euros pour 2008. Si nous retenons, dans une hypothèse basse, un taux d'inflation de 2%, le PIB en 2050 serait de l'ordre de 282,3 milliards d'euros.

Aujourd'hui, les charges liées au vieillissement s'élèvent à 19,5% du PIB, ce qui fait 7,7 milliards d'euros de dépenses consacrées au vieillissement et 31,7 milliards de solde de PIB (39,4 – 7,7).

En 2050, les 27,8% consacrés au vieillissement représenteraient, d'après notre hypothèse, 78,5 milliards d'euros, le solde de PIB s'élevant alors à 203,8 milliards.

⁶ Les prévisions de la Commission européenne d'octobre 2009 sont, pour leur part, plus pessimistes et indiquent une progression de ce type de dépenses entre 150 et 200% d'ici 2050 (European Economy, occasional papers 56, octobre 2009).

Nous voyons que **les dépenses en valeur nominale consacrées au vieillissement seraient multipliées par 10,2**, mais la marge de manœuvre restante pour l'ensemble des interventions restantes serait, elle, tout de même encore multipliée par 6,4 [203,8 : 31,7], tandis que le PIB aura, lui, été multiplié par 7,2.

Ce premier scénario, reposant sur une croissance en volume de 2,8% par an et une inflation annuelle de 2%, est cependant très prudent.

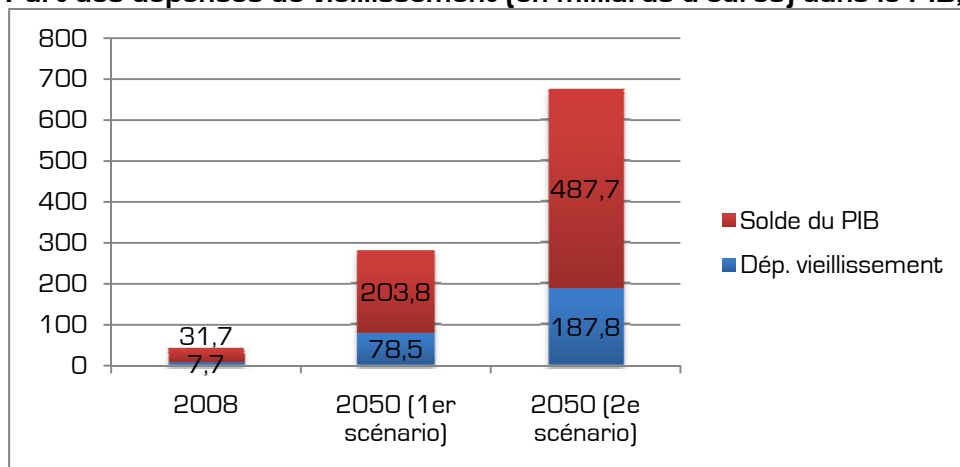
Pour passer du PIB en volume au PIB en valeur, il vaut mieux utiliser le déflateur du PIB. Au cours des 49 dernières années (de 1961 à 2009), celui-ci était de 4,1% par an en moyenne géométrique. L'inflation annuelle moyenne mesurée par l'IPCN était de 3,6% [AMECO].

Si, **dans ce deuxième scénario**, nous appliquons ce déflateur moyen à la croissance sur une période allant de 2008 à 2050, nous aurons un PIB en valeur de 675,5 milliards d'euros en 2050.

Le montant des charges liées au vieillissement représenterait dans ce cas 187,8 milliards d'euros (27,8% de 675,5). **Le solde du PIB s'élèverait à 487,7 milliards d'euros** (675,5-187,8).

Serait-ce un prix trop important à payer si l'on prélève une partie supplémentaire relativement plus importante sur l'augmentation de notre richesse pour assurer le bien-être de notre population ?

Part des dépenses de vieillissement (en milliards d'euros) dans le PIB, 2008 et 2050



Car c'est bien de cela qu'il s'agit : **l'augmentation anticipée de quelque 7 points au titre des dépenses de vieillesse et de pension ne représente nullement une perte équivalente de richesses ou de pouvoir d'achat, mais bien un transfert de richesse supplémentaire opéré sur l'augmentation de la richesse monétaire du pays**, comme l'illustre parfaitement le graphique ci-dessus.

Rappelons d'ailleurs que, toujours d'après les projections officielles et en intégrant le phénomène des frontaliers⁷, si le ratio de dépendance des personnes âgées augmente très fortement entre 2008 et 2060 (+3,2%/an) et le ratio de dépendance totale connaît une croissance plus

⁷ European Economy 7/2008, *The 2009 Ageing Report: Underlying assumptions and projection methodologies* et European Economy Occasional Papers 56, *Pension schemes and pension projections in the EU-27 Member States – 2008-2060, Volume I – Report*, octobre 2009. Pour répondre à la nécessité d'inclure au mieux les frontaliers dans l'exercice, les définitions des différents ratios doivent être légèrement adaptées. Ainsi, le taux de dépendance des personnes âgées est ici compris comme le ratio retraités/(15-64 + cotisants frontaliers); le taux de dépendance totale comme le rapport (< 15 + retraités)/(15-64 + cotisants frontaliers); le taux de dépendance économique totale comme (< 15 + retraités + 15-64 hors emploi)/cotisants.

raisonnable de 1,9%/an, le ratio de dépendance *économique* totale progresserait de son côté bien moins vite que les ratios précédents : +45% seulement entre 2008 et 2060 (0,9%/an).

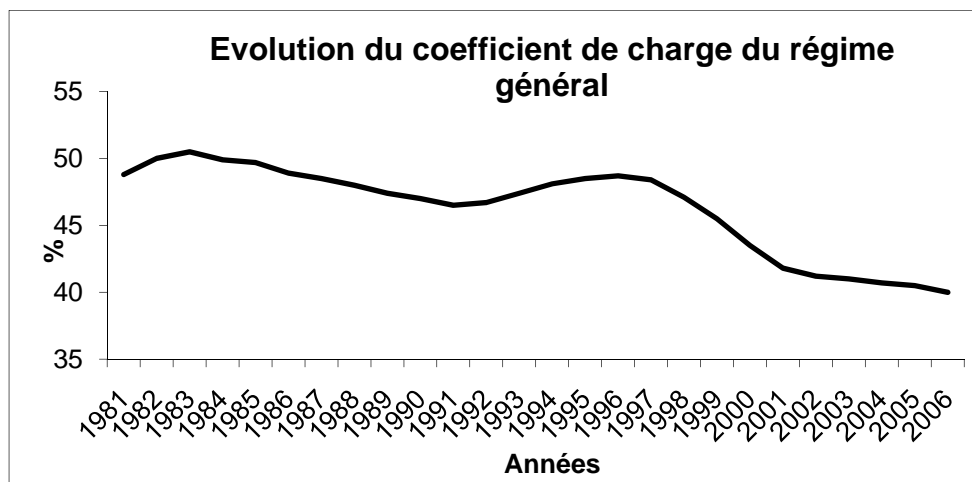
Le surplus de gains de productivité au-delà de 0,9% par an serait donc tout bénéfique pour les actifs s'il se traduit par une réduction du temps de travail, une augmentation des jours de congé ou une augmentation salariale. De même, les entreprises recevraient les dividendes de tout surplus de croissance de la productivité supérieure à 0,9%/an. Or, depuis 1960, la productivité par emploi (intérieur) a connu une progression annuelle moyenne de près de 2% et, selon les projections officielles, la croissance de la productivité par heure de travail est prévue autour de 1,7% entre 2030 et 2060, et à un rythme supérieur avant 2030. Pour sa part, la productivité globale des facteurs, nouvelle boussole du banc patronal, devrait évoluer, selon les prévisions, à un rythme de 1,1% d'ici 2060⁸.

Ce que l'on oublie parfois, c'est que, si la population âgée augmente relativement par rapport aux plus jeunes, les dépenses publiques augmentent, certes, pour les plus âgés, mais elles baissent pour les jeunes étant donné que proportionnellement moins de dépenses sont nécessaires pour l'éducation, les prestations familiales et, éventuellement, le chômage.

2.4. Pyramide des âges - Transition des *baby-boomers*

Nombreuses ont été les prévisions au sujet de la viabilité future de notre système de pension. Il est montré, dans l'annexe 2 de ce document, que la plupart des auteurs se sont trompés et que l'évolution de l'emploi à partir du début des années 1980 a été beaucoup plus dynamique que les prévisions l'avaient prévu.

D'ailleurs, le régime général de pension est (très) loin d'avoir atteint sa maturation démographique, qui peut être mesurée par le coefficient de charge, soit le nombre moyen de pensions versées pour 100 assurés cotisants.



En effet, le coefficient de charge qui, en 1983, dépassa le seuil de 50%, est descendu en 2007 sous la barre des 40% pour se situer à 38,6% en 2008. Pour 2060, l'IGSS anticipe un coefficient de charge proche de 100%.

⁸ A noter que, si le ratio de dépendance économique des seules personnes âgées (65+)/retraités connaît une croissance annuelle moyenne supérieure à 0,9%, les actifs tant frontaliers que résidents fourniront toutefois une contribution économique pour l'ensemble des populations dépendantes et pas seulement pour les retraités. Rappelons en outre que tous ces calculs ne pèsent pas uniquement sur le régime général, puisque les cotisants aux régimes statutaires y sont également incorporés.

Par ailleurs, on oublie souvent que le changement démographique le plus important est déjà derrière nous.

En effet, en 1900, le taux de natalité⁹ se situait autour de 30 pour mille. Au cours du 20^e siècle, il a baissé et est descendu à 11,5 pour mille en 2008, soit une diminution de 18,5 points. Etant donné que les femmes ne peuvent pas avoir un nombre négatif d'enfants, la baisse la plus importante du taux de natalité ne peut que représenter 11,5 points, et ce dans le cas où il n'y aurait absolument plus de naissances, ce qui, tout le monde en conviendra, est absurde.

Le Luxembourg a par conséquent maîtrisé une (r)évolution démographique sans conséquences dramatiques néfastes. Bien au contraire, en tant que pays, le Grand-Duché est devenu de plus en plus riche au cours du 20^e siècle. Pourquoi une telle évolution positive ne serait-elle plus possible à l'avenir ?

La perception actuelle des difficultés prévues en matière de changement démographique résulte probablement de la transition dans le système économique et social des baby-boomers. En effet, lorsque les cohortes d'assurés nés dans les années 1950, et au-delà, auront quitté le système de protection sociale, la pyramide des âges devrait adopter un profil différent avec la disparition du profil « champignon ».

C'est pourquoi il importe de ne pas se focaliser sur le seul ratio personnes âgées/actifs, si l'on veut analyser la charge du vieillissement démographique, mais de le remplacer par le ratio de dépendance total, c'est-à-dire le rapport inactifs/actifs.

Enfin, il importe aussi de noter que, d'après les projections les plus officielles relatives au vieillissement, le Luxembourg aura connu **des gains d'espérance de vie à la naissance**, c'est-à-dire un accroissement de la longévité moyenne à l'année de référence, **plus rapides lors de la période 1960-2006 (+ 10,3 années) qu'au cours de la période de projection 2008-2060 (+7,3 ans pour les femmes et + 8,2 pour les hommes)**, dont on présente les évolutions comme insoutenables. De même, ces données annoncent un taux de fécondité¹⁰ en progression, certes infime, pour la période 2008-2060 (+0,07, à 1,72, niveau par ailleurs supérieur aux moyennes européennes) alors que pour la période historique précédente, 1960-2006, le taux a reculé de 0,6, se situant à 1,65 en 2006.

Notons d'ailleurs qu'en la matière il convient plutôt d'observer le taux de descendance finale¹¹ que le taux de fertilité. Or, selon les données du Statec, celui-ci est légèrement plus dynamique (entre 1,80 et 1,85 pour les dernières générations concernées) que le taux de fertilité, et il connaît donc une chute nettement moins accentuée, bien qu'il soit toujours inférieur au seuil de remplacement de 2,1. Rappelons aussi que le solde migratoire net luxembourgeois est parmi les plus importants d'Europe, tant en 2008 et qu'en 2060.

2.5. La démographie, science exacte ?

Dès la mise en vigueur de la loi unique de 1964 sur l'assurance pension, les différences au niveau des prestations et des cotisations entre les régimes contributifs du secteur privé et les régimes statutaires du secteur public ont, de plus en plus, fait l'objet de discussions et de revendications dans l'opinion publique.

Pour étaler la question et pour trouver des solutions, les gouvernements successifs chargent des experts nationaux et internationaux de réaliser des études de fond. Il est instructif de retracer les grandes lignes des plus marquantes de ces études.

⁹ Nombre de naissances vivantes par habitant (population moyenne de l'année).

¹⁰ Rapport du nombre total d'enfants vivants à la naissance par le nombre moyen de femmes fécondes pour une année donnée.

¹¹ Nombre moyen d'enfants que les femmes d'une génération ont eus à la fin de leur vie féconde.

Même si ces études se sont souvent concentrées sur le rapprochement entre régime général et régimes statutaires, **leur intérêt porte également sur les projections en matière d'évolution démographique et financière qu'elles comportent et la réalité à laquelle on peut les comparer**, afin de vérifier le degré d'utilité de ces projections.

Il ressort que les projections de **ces études ont souvent été très éloignées de la réalité** (cf. annexe 2). De manière générale, **il convient donc d'être plus que prudent lors de l'utilisation de telles projections à long terme** pour justifier des politiques menées aujourd'hui en raison d'une situation anticipée comme difficile à l'avenir. Ce n'est d'ailleurs pas pour rien que ces projections comprennent souvent plusieurs scénarios.

Des projections à 50 ans qui prédisent des problèmes à ce niveau sont hasardeuses puisque, déjà, de simples prévisions à quelques années seulement se montrent finalement souvent erronées.

Ainsi, **le caractère apparemment incontournable du choc démographique est-il donc avéré ?** Les hypothèses du vieillissement des individus quantifié par l'espérance de vie à la naissance sont-elles définitives ? Notons par exemple que les espérances de vie, qui permettent de connaître la durée de vie moyenne qu'on peut espérer atteindre à un moment donné, sont soumises aux conditions de mortalité de l'année. L'espérance de vie représente la durée de vie moyenne d'une personne née, par exemple, en 2005 sur la base de l'âge moyen de décès de 2005 (au Luxembourg, l'espérance de vie moyenne était de 79 ans en 2005, selon l'Unicef). C'est ainsi que l'ONU anticipe des espérances de vie en augmentation jusqu'à 97 ans en 2100 et 106 ans en 2300.

Or, **hormis une potentielle impossibilité physiologique d'une extension sans limites de l'espérance de vie humaine en dépit des avancées sanitaires, médicales ou technologiques**, les générations qui meurent en 2010 sont nées et ont vécu dans des conditions différentes que celles qui naissent en 2010. Ceci fait dire à certains¹² que nous pourrions vivre moins longtemps que nos parents, et nos enfants moins longtemps que nous. En effet, **les nouvelles « maladies » du siècle** (pollution, tabac, amiante ou obésité, ...), **pourraient être autant de bombes à retardement démographiques et inverser les courbes de tendance** dans les prochaines années.

Pour ne parler que d'elle, l'obésité, en croissance rapide même dans les pays émergents, pourrait à elle seule faire diminuer notre espérance de vie jusqu'à cinq ans. L'OMS affirme d'ailleurs qu'au niveau mondial, le surpoids et l'obésité entraînent plus de décès que l'insuffisance pondérale. Aujourd'hui, selon l'OCDE qui parle aussi d'épidémie d'obésité¹³, quelque 53,3% de la population totale souffrent de surpoids ou d'obésité au Luxembourg (aux États-Unis, il s'agit de plus de 65% de la population). L'obésité et le diabète pourraient ainsi devenir la première cause de mortalité, devant le tabac, et faire considérablement baisser l'espérance de vie.

En outre, les conséquences de la pollution sur notre santé (également chez les nouveau-nés) ne se limitent pas aux troubles hormonaux, également à l'origine de l'obésité. Les conséquences des différentes pollutions auxquelles nous sommes exposés sont nombreuses : perturbation des fonctions de reproduction, affaiblissement du système immunitaire, forte croissance des cancers dus à la pollution, maladies de l'appareil respiratoire, explosion des maladies chroniques et cardio-vasculaires, etc.

Le Statec ne dit d'ailleurs pas autre chose dans son bulletin 07/2009 sur la mortalité au début du 21^e siècle au Luxembourg, en soulignant l'impact (positif ou négatif) que peuvent engendrer les facteurs environnementaux sur l'espérance de vie et la mortalité.

Les impacts des « nouvelles maladies », qui ne pourront se vérifier qu'à long terme, ne sont guère pris en considération pour mesurer, aujourd'hui, la longévité moyenne de demain. Notons que les États-Unis ont dû récemment constater un recul de l'espérance de vie dans certains de leurs comtés.

¹² Par exemple, Claude Aubert, *Espérance de vie, la fin des illusions*, 2006

¹³ The Obesity epidemic: analysis of past and projected future trends in selected OECD countries, 2009.

Par ailleurs, ne perdons pas de vue que si le vieillissement est certes, dans l'état actuel des choses, un fait, il n'est pas nouveau. La nouveauté du 20^e siècle fut en réalité l'introduction d'une des composantes de la protection sociale : la retraite. **En matière de vieillissement, la tendance est de confondre, volontairement ou involontairement, deux choses : le progrès que constitue le vieillissement du point de vue sanitaire ou biologique et celui des retraites, élément institutionnalisé de protection sociale.**

Dans le premier volet, à côté d'un phénomène connu de vieillissement de la population (moins de jeunes) et des individus (allongement de l'espérance de vie), la tendance est aussi au décalage dans le temps : on enfante plus tard qu'auparavant, on devient « vieux » plus tardivement. Pour ce qui est des retraites, il ne s'agit plus aucunement d'une question biologique, mais de répartition et d'effort de solidarité que l'on est prêt ou non à consentir ; **le vieillissement devient une problématique d'économie politique qui demande des solutions de type politique.**

Or, le recours à un argumentaire démographique en matière de retraite fait apparaître entre les lignes une tentative de passage en force idéologique qui sème le doute et l'ambiguïté sur la sincérité des réformes. L'empressement du patronat, soucieux de sa « compétitivité », à mener celles-ci est, à cet égard, pour le moins révélateur.

Indépendamment d'un vieillissement projeté et actuellement constaté, **on ne peut en effet oublier le contexte dans lequel les propositions de réforme voient le jour : des politiques budgétaires systématiquement restrictives et une nouvelle économie du *low-cost*.** Les orientations de politique économique européennes ne visent-elles d'ailleurs pas à atteindre l'objectif de haute « compétitivité » et de concurrence libre et non faussée que l'UE s'est fixé comme projet de société, tout cela en respectant vigoureusement la stabilité des prix (croissance non inflationniste) et un équilibre budgétaire sacro-saint, même en temps de grave récession (pacte de stabilité)¹⁴ ?

¹⁴ Nous renvoyons à la note de la CSL intitulée *Compétitivité vs cohésion sociale* pour un bref rappel des enjeux de la politique de la « compétitivité » en Europe.

2.6. Conclusion

Comme toute hypothèse, les hypothèses de l'IGSS peuvent évidemment être mises en question : un changement parmi les paramètres retenus retarderait la détérioration annoncée de la situation financière du régime. D'ici 2060, des changements structurels sociétaux pourraient survenir et repositionner la problématique dans d'autres dimensions.

Des mesures anticipatives trop incisives découlant de telles prévisions peuvent même se révéler, pour l'heure, contreproductives et constituer une charge supplémentaire en gonflant encore davantage la réserve du régime au détriment de dépenses de consommation ou productives pour l'économie.

Le système de pension luxembourgeois est principalement basé sur la répartition. Un tel système garantit au futur pensionné une promesse, suivant laquelle des produits réalisés par d'autres seront mis à sa disposition lorsqu'il prendra sa retraite. Suite à un afflux de main-d'œuvre continu et relativement remarquable sur le marché du travail au cours des dernières décennies, le régime est resté financièrement très sain, de sorte que les cotisations payées à l'heure actuelle dépassent largement les prestations versées, ce qui permet ainsi une augmentation de la réserve.

Les actifs d'aujourd'hui seront les pensionnés de demain et, dans la logique d'un système de répartition pure, il faudra toujours avoir recours à suffisamment d'actifs pour maintenir l'équilibre financier. Cette approche nécessite une croissance économique continue générant des ressources financières suffisantes pour chaque actif, lui permettant de la sorte de contribuer au financement des pensions de retraite.

Il n'en reste pas moins que, toutes choses égales par ailleurs, le système luxembourgeois, tel qu'il existe actuellement, dépend d'une croissance prononcée de la masse cotisable pour financer les prestations futures, étant donné que la contribution individuelle de chacun est inférieure à sa prestation individuelle future ; la viabilité du système repose donc sur une augmentation constante et nécessairement forte du nombre de cotisants.

Face à cette question, quelques éléments de réflexion sont livrés dans la partie suivante. Ils suggèrent notamment de trouver des mécanismes de financements alternatifs permettant d'augmenter les recettes du système sans constituer de nouvelles charges futures.

Partie 3 : Pistes pour une stabilisation du régime de pension

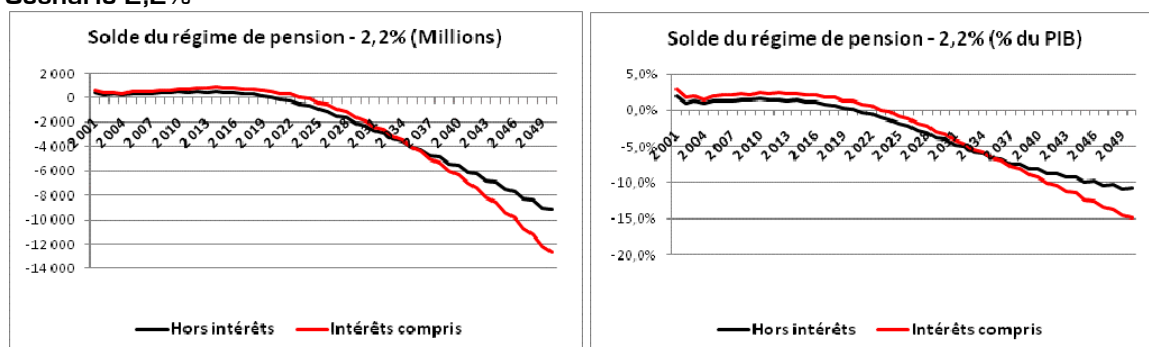
Si l'on se fixe comme horizon 2050-2060, comme le propose l'IGSS dans sa note confidentielle datée du 12.02.2009, et que l'on tient compte du préalable par elle posé, à savoir la viabilité financière du système de pension, il est alors tout à fait possible de maintenir celui-ci en équilibre.

Tous les calculs qui suivent ont été réalisés sur base des scénarios de l'IGSS repris au bilan technique de la période de couverture 1999-2005. Un calcul plus affiné consisterait à conserver les projections de l'IGSS en partant des dernières données macroéconomiques et sociales connues. Toutefois, cela n'aboutirait qu'à un décalage de quelques années dans la survenue du déficit.

Les projections de l'IGSS intègrent les revenus de la fortune (intérêts). Cela signifie que lorsque celle-ci est positive elle augmente les recettes de 3% du montant de la réserve (hypothèse IGSS), mais lorsque celle-ci devient négative, 3% de la réserve (intérêts de la dette) viennent en diminution des recettes, amplifiant ainsi le montant du déficit avec un effet cumulatif.

Les calculs suivants présentent la situation future du système de pensions hors réserve afin d'isoler le besoin de financement propre au système de pension lui-même, étant entendu aussi que, si des mesures sont prises afin de maintenir le système en équilibre, les intérêts négatifs de la réserve ne joueront pas.

Scénario 2,2%

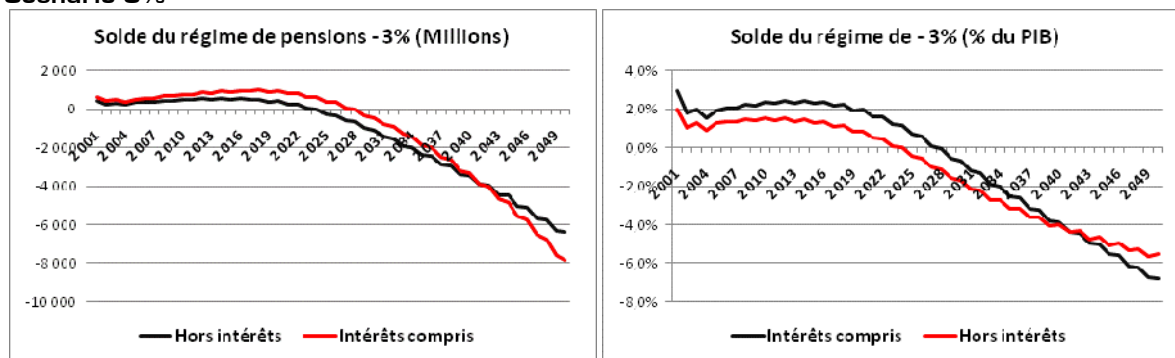


Dans le scénario 2,2% de croissance économique, le déficit interviendrait en 2024, intérêts compris, et en 2021 hors intérêts.

Si l'on se concentre uniquement sur les recettes de cotisations et les dépenses de pensions incluant les dépenses de fonctionnement (correspondant par hypothèse à 2% des dépenses de pension), en 2050 le régime de pension se solderait par un besoin de financement de 9.155 millions, soit 10,7% du PIB hors intérêts.

Dans le scénario 3%, le déficit commencerait en 2028, en incluant les revenus de la fortune, et en 2024 hors revenus de la fortune. En 2050, le besoin de financement (hors intérêts) porterait sur 6.385 millions, soit 5,5% du PIB.

Scénario 3%



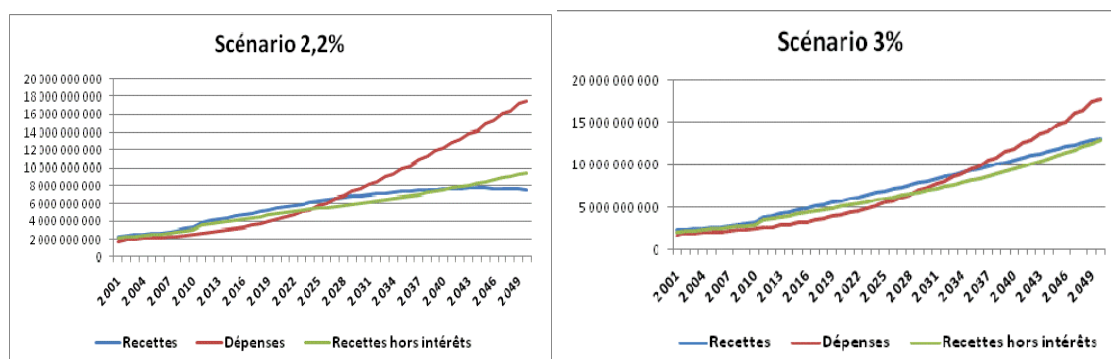
Par conséquent, à dépenses inchangées et à système constant, il faudrait donc trouver à l'horizon 2050 entre 5,5% et 10,7% du PIB, selon le scénario et hors intérêts, pour maintenir le système équilibré jusqu'à cette échéance.

Une réserve légale contraignante

Le déficit de l'assurance pension interviendrait donc logiquement plus tôt hors intérêts. En effet, les revenus de la fortune (intérêts) constituent une recette supplémentaire tant que la réserve est positive. Toutefois, à contrario, le déficit s'amplifie par la suite en raison du service de la dette.

En effet, rappelons que « *Depuis 1985, l'Inspection générale de la sécurité sociale établit un rapport à la fin de chaque période de couverture de 7 ans conformément à l'article 238 du Code des assurances sociales, alinéa 6 qui dispose que pour chaque période de couverture ultérieure, le taux de cotisation global est soit reconduit, soit refixé par loi spéciale sur base d'un bilan technique de la période révolue et de prévisions actuarielles à établir par l'autorité de surveillance. Le rapport, qui reprend en grandes lignes les développements du groupe de travail « vieillissement » du Comité de politique économique, conclut que la situation financière du régime général de pension est saine et présente des conditions favorables aux adaptations que la viabilité financière ne manquera pas de rendre nécessaires dans les décennies à venir. Deux publications internationales (Fonds monétaire international, Organisation de coopération et de développement économiques), présentées en 2006 supportent les conclusions du rapport et confirment que des réformes devront être envisagées à moyen terme pour assurer la pérennité du régime général* » [rapport IGSS 2009 au groupe pensions, page 5]

En calculant les recettes hors recettes/coûts de la réserve/dette, on obtient le résultat suivant :



S'il est certain que cela ne maintient pas en équilibre le système, les recettes amoindries sont d'ailleurs même dépassées plus tôt par les dépenses, cela amenuise tout de même

considérablement le déficit du système de pension lui-même. **En matière de simulation sur les recettes, c'est d'ailleurs sur les recettes hors rendement du patrimoine qu'il convient d'agir. Cela signifie que la « correction » à apporter au système est sans doute moindre que mentionnée par l'IGSS**, dans la mesure où ce revenu négatif joue de manière exponentielle et nécessiterait une correction encore plus grande.

Pour les deux scénarios, les dépenses évoluent quasiment au même rythme.

C'est du côté des recettes que se fait l'essentiel de la différence entre les deux scénarios. La baisse des recettes dans le scénario 2,2% pourrait surprendre dans la mesure où l'emploi, tout comme les salaires, continue à progresser, mais l'IGSS a intégré aux recettes les revenus des réserves. Or, dès lors que ces dernières deviennent négatives, les intérêts, au lieu d'apporter des recettes supplémentaires sur les cotisations, viennent en diminution des recettes. A l'horizon 2050, le scénario 3% n'est pas encore affecté par ce phénomène étant donné que la réserve ne devient négative qu'en 2041.

L'intégration du rendement de la réserve aux recettes constitue un choix méthodologique discutable. Il ne permet en effet pas de dégager le véritable niveau d'équilibre entre les cotisations et prestations.

En outre, si l'on peut considérer que cette réserve peut également constituer un élément inhérent aux recettes du système de pension, il convient de ne pas oublier que le fait de **disposer de 1,5 fois le montant des dépenses est une très forte contrainte** qui oblige à mobiliser des ressources importantes : **un tiers du PIB en 2050 dans le scénario 2,2%.**

D'ailleurs, la réserve ne peut constituer une ressource significative en tant que telle. Même avec une rentabilité de 3% en termes réels (ce qui serait performant au regard des dernières performances), à un niveau de 1,5 fois les dépenses, les revenus de la réserve ne pourraient mécaniquement pas couvrir plus de 4,5% des dépenses.

L'intégration du rendement des réserves aux recettes amène à accroître le besoin de financement du système de pension et le service de la dette. Ceci aboutit à un effet cumulatif qui accélère la progression du besoin de financement.

La question de la réserve pose également celle de son montant de 1,5 fois les dépenses qui ne peut que croître exponentiellement, si ce ratio est respecté. Dans le scénario 2,2%, cela représente une mobilisation de ressources équivalente à un tiers du PIB en 2050. Ceci revient à effectuer des prélèvements obligatoires non pour les réinjecter dans l'économie, mais pour les épargner, constituant ainsi une sortie de moyens du circuit monétaire.

De plus, si cette réserve venait à être dépensée, cela aura inévitablement des conséquences sur le déficit public dans la « version de Maastricht ».

Si la réserve a pour vocation d'être une sécurité financière et de jouer les amortisseurs en cas de retournement conjoncturel, il reviendrait alors à l'IGSS de calculer le ratio réellement nécessaire à cet effet. La période de crise économique que nous vivons actuellement, dont on dit qu'elle est parmi les plus dures que le pays aura connu jusqu'à ce jour, pourrait être l'occasion de vérifier l'ampleur du recul des cotisations sociales¹⁵ et, particulièrement, de pension ainsi que, le cas échéant, de fixer la réserve à un niveau adéquat correspondant (avec une marge de sécurité), plus en phase avec les réalités économiques et financières de l'assurance pension.

Par ailleurs, il convient de mettre en garde contre des attentes trop optimistes en matière de placements. En définitive, **l'équilibre financier du régime général de pension**, et par conséquent la réserve financière à gérer par le Fonds de compensation, **dépend essentiellement de facteurs macroéconomiques.**

¹⁵ Le ministère des Finances a récemment annoncé de son côté un recul de 6% de l'impôt sur les traitements et salaires entre 2008 et 2009.

Les risques majeurs pour cet équilibre financier consistent en un ralentissement de la croissance de la population active, voire dans un recul de cette dernière, si ce ralentissement ou recul se traduit par un ralentissement ou recul de la masse salariale à la base des cotisations. Le rendement des investissements du Fonds de compensation (FDC) n'a donc qu'une influence secondaire sur l'équilibre financier et un éventuel déficit futur ne pourra en aucun cas être intégralement financé par les revenus des placements effectués.

Les investissements dans des fonds à capital garanti doivent d'ailleurs être privilégiés, au lieu de rechercher un rendement maximum entraînant une augmentation du risque. **Il est indispensable de poursuivre une gestion responsable des réserves constituées par l'argent des salariés**, afin que les moyens financiers soient disponibles pour financer les prestations des futurs retraités.

L'activité de prêts hypothécaires aux assurés rentre dans cette catégorie de placements. Il importe de ne pas limiter l'octroi de prêts aux seules fins d'acquisition et de construction de logements, mais de les rendre également accessibles en vue de l'assainissement de logements existants permettant d'améliorer leurs performances énergétiques.

Dans une optique de réduction des consommations d'énergie, il est en effet important que le plus grand nombre de ménages puissent procéder aux équipements d'isolation afférents. L'octroi de prêts à taux d'intérêt préférentiel par le FDC permettrait aux particuliers d'alléger le coût des investissements nécessaires à l'amélioration des performances énergétiques de leurs habitations.

3.1. Assurer le financement

Si l'on veut compenser l'accroissement du volume de dépenses au titre des pensions prédit par l'IGSS, il convient alors en toute logique de procéder aux ajustements financiers qui s'imposent en augmentant les recettes de la Caisse nationale des pensions (CNAP).

Rappelons qu'il faudrait donc **trouver à l'horizon 2050 entre 5,5% et 10,7% du PIB**, selon le scénario et hors intérêts, pour maintenir le système équilibré jusqu'à cette échéance.

Les pistes suivantes, qui ne se veulent évidemment pas exhaustives, ni forcément toutes cumulatives, ont déjà l'avantage d'offrir des solutions, si pas complètes, au moins partielles aux besoins de financement identifiés supra.

Avec un vieillissement continu de la population, le coefficient de charge (ratio pensionnés/cotisants) devrait aller en s'accroissant. Si l'augmentation de la durée d'activité est un moyen de contenir ce ratio dans des proportions « *acceptables financièrement* », il est également possible, afin de ne pas réduire les pensions, **d'augmenter la part du revenu national consacrée au financement des retraites dans une logique de « salaire socialisé » pour les pensionnés**, comme proposé plus bas.

A ce titre, il convient de mettre en avant la solidarité intergénérationnelle. Si les revenus des actifs (qu'il s'agisse des revenus du travail ou du capital) financent les retraites des anciens actifs, il convient de souligner que ce sont ces mêmes anciens actifs et actuels retraités qui ont permis par leur activité de financer l'éducation, les infrastructures..., qui permettent aux actifs de générer leurs revenus. N'oublions pas que les revenus des retraités sont également les débouchés des activités économiques et donc des revenus des actifs.

Cette augmentation de la part du revenu national nécessaire au financement des retraites peut se faire par l'attribution d'une partie des gains de productivité vers le financement des retraites, en provenance soit des salariés, soit des entreprises.

Ce transfert de gains de productivité des actifs/capitaux vers le financement des pensions est d'ailleurs la garantie de la viabilité du système. L'affectation de ces gains de productivité peut passer soit par une augmentation des cotisations sociales, soit par une augmentation de la fiscalité.

Certaines des pistes énoncées ci-après améliorent la situation du système à moyen, voire à long terme, en augmentant les recettes de l'assurance pension (augmentation des cotisations provenant d'une augmentation de la masse salariale). Toutefois, à plus long terme encore, **ces recettes supplémentaires engendrent en même temps des dépenses plus élevées en termes de prestations créant, de ce fait, la nécessité d'une croissance des recettes toujours plus substantielle.**

C'est pourquoi d'autres pistes de financement supplémentaire (déplafonnement, etc.), qui permettraient d'arrêter cet engrenage, sont également proposées.

3.1.1. Déplafonnement de l'assiette de cotisation ($\pm 1,3\%$ du PIB)

A l'heure actuelle, l'assiette de cotisation annuelle est limitée au quintuple du salaire social minimum. Une **suppression de ce plafond en matière de cotisation**, comme c'est le cas actuellement pour l'assurance dépendance où il n'existe pas de plafond pour la contribution, est une possibilité d'augmenter les recettes de la CNAP.

Bien entendu, **le plafond ne serait pas supprimé pour les prestations**, les revenus dépassant le quintuple du salaire social minimum ne seraient pas pris en compte pour le calcul des majorations proportionnelles.

Concrètement, il s'agit de supprimer le paragraphe {3} de l'article 241 CSS tout en maintenant en

vigueur l'article 221, paragraphe [2].

Pour estimer les recettes supplémentaires provenant de la suppression du plafond de cotisation, l'on peut se baser sur le bilan de l'assurance dépendance. En effet, pour cette branche de la Sécurité sociale, il n'existe pas de plafond cotisable.

En 2007, la masse des revenus cotisables pour l'assurance dépendance des assurés actifs (population cotisant pour les prestations en nature de l'assurance maladie-maternité, à l'exception des assurés volontaires) représentait 13.958 millions d'euros. Cette masse des revenus comprend les fonctionnaires, qui ne cotisent pas dans le régime général. Elle ne comprend pas les assurés volontaires, dont la contribution dépendance est prélevée par l'Administration des contributions. A cette masse, il faut ajouter l'abattement du quart du salaire social minimum dont bénéficient les assurés salariés. En 2007, le nombre moyen d'assurés cotisants était de 349.788 personnes. Ce nombre est à multiplier par 12 fois le quart du salaire social minimum mensuel. Il faut donc ajouter à la masse cotisable : $349.788 * (1.570,28 / 4 * 12) = 1.647,8$ millions d'euros.

Pour 2007, le budget de l'Etat prévoyait des salaires et charges sociales de 1.485 millions d'euros pour l'Etat, qu'il convient donc de déduire du montant global des revenus cotisables, puisque les fonctionnaires ne cotisent pas pour l'assurance pension dans le régime général. Ainsi, on obtient une masse de $13.958 + 1.648 - 1.485 = 14.121$ millions euros.

Un taux de cotisation de 24% appliqué à ce montant donnerait des cotisations de 3.389 millions d'euros.

D'après les comptes de l'assurance pension, les cotisations des assurés et des employeurs s'élevaient à 2.005 millions d'euros en 2007 et celles de l'Etat à 1.002 millions, soit 3.007 millions en tout.

Le déplafonnement rapporterait par conséquent des recettes annuelles supplémentaires de 382 millions d'euros.

Nous pouvons également **calculer l'équivalence de cette mesure en termes d'augmentation des cotisations et en termes de hausse de la masse cotisable.**

Pour avoir la même augmentation de recettes en maintenant le plafond au niveau actuel, il faudrait porter le taux de cotisation de 24% à 27%, donc chaque partie devrait augmenter son taux de 8% à 9%.

Les 3.007 millions correspondent à un taux de 24%, la masse cotisable plafonnée s'élève donc à $3.007 / 0,24 = 12.529$ millions d'euros. Pour avoir un montant de cotisations de 3.389 millions d'euros ($3.007 + 382$), il faudrait donc prélever 27% ($3.389 / 12.529 * 100$).

En maintenant le plafond ainsi que le taux de cotisation aux niveaux actuels, on peut procéder au calcul de l'augmentation des salaires nécessaire à l'obtention de la même augmentation des recettes (+382 millions). **Toutes choses égales par ailleurs, pour avoir la même recette totale au niveau des cotisations (3.389 millions), il faudrait augmenter la masse cotisable, donc les salaires, de 12,7%** ($3.389 / 0,24 = 14.121$ millions, ce qui correspond à une augmentation de 12,7% par rapport à 12.529).

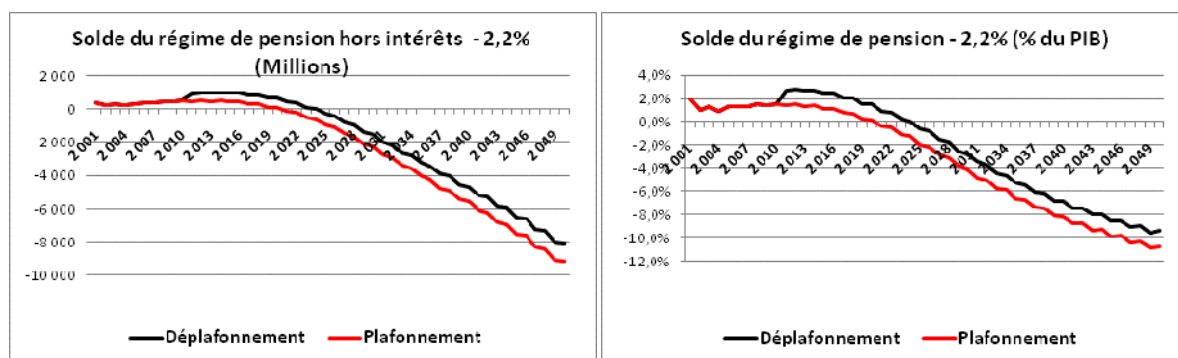
⇒ **Incidences d'un déplafonnement des cotisations sans augmentation des droits à pension**

Selon l'IGSS, la masse salariale hors plafond correspondrait à 14% de la masse salariale totale, ce qui engendre du même coup une augmentation des recettes du même ordre. Pour l'année 2007, cela correspondrait à 380 millions, soit environ 1% du PIB.

Les calculs suivants portent sur les scénarios IGSS avec application du déplafonnement à partir de 2011.

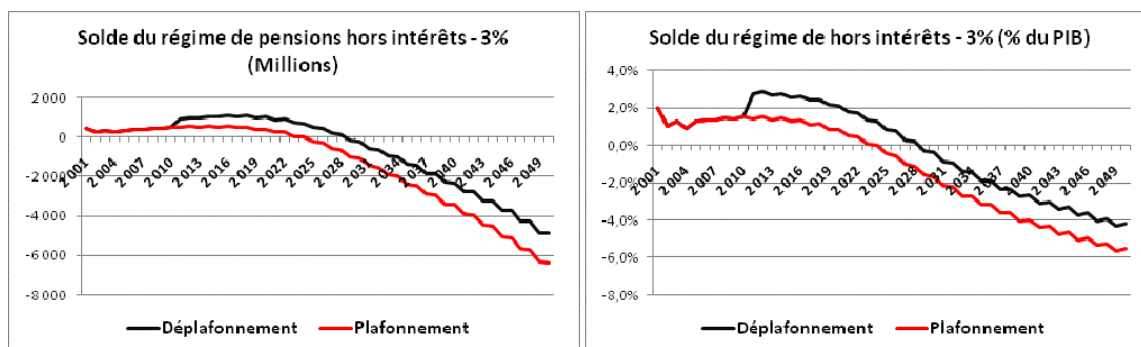
Scénario 2,2%

Dans le scénario 2,2%, le besoin de financement hors intérêts serait en 2050 de 8.032 millions, soit 9,4% du PIB contre 9.155 millions et 10,7% du PIB si le plafonnement des cotisations était maintenu. **Cette seule mesure permettrait donc de retarder la survenance du déficit de quatre ans et de le réduire de 1,3 points de PIB en 2050.**



Scénario 3%

Toujours avec une mise en œuvre de la réforme en 2011, le déficit du régime de pension hors intérêts interviendrait cinq ans plus tard que dans la projection initiale, soit en 2029. En 2050, celui-ci représenterait 4,2% du PIB (4.854 millions) contre 5,5% (6.385 millions) si le plafonnement des cotisations était maintenu.



* * *

Un déplafonnement des cotisations, en permettant un accroissement de 14% de la masse cotisable, permettrait donc une réduction du besoin de financement non négligeable, puisque représentant 1,3 point de PIB.

Dans le scénario 3%, cela aboutirait à un besoin de financement en 2050 de 4,2 points de PIB. Sans minimiser ce montant, celui-ci semblerait tout à fait finançable sans coût prohibitif pour l'économie, d'autant plus que de nombreuses dépenses liées à l'éducation notamment pourraient voir leur montant diminuer avec le vieillissement de la population.

3.1.2. Augmenter les cotisations ($\pm 2,7\%$ du PIB)

On pourrait penser qu'une augmentation des cotisations salariales ferait peser sur les salariés le coût croissant du financement du vieillissement de la population par ponction sur leur pouvoir d'achat et inversement, celui des cotisations patronales en ferait supporter le coût par les entreprises par augmentation du coût salarial unitaire.

En fait, les comparaisons internationales de coût salarial unitaire montrent des niveaux relativement proches et qui suivent globalement la même tendance, quels que soient les systèmes de protection sociale (privés, publics ou financés par l'impôt). Ceci tend à montrer que ce qui importe dans le coût du travail, ce n'est pas tant le niveau de charges salariales ou patronales que le niveau global du coût du travail.

Dès lors, on peut penser que selon le rapport de force en vigueur sur le marché du travail, une augmentation des cotisations salariales puisse être compensée par des négociations à la hausse du salaire net, si le rapport de force est en faveur des salariés (taux de chômage faible) et, inversement, qu'une augmentation des cotisations patronales soit compensée par des pressions à la baisse sur les niveaux de salaires (taux de chômage élevé).

Aussi, quel que soit le mode choisi (augmentation des cotisations salariales ou patronales), les augmentations de cotisations se traduiraient plutôt par une ponction du financement des retraites sur le pouvoir d'achat des salariés, si le taux de chômage est élevé, et plutôt par une ponction sur la marge des entreprises (augmentation du coût salarial unitaire), si le taux de chômage est faible. Dans les deux cas, cela conduira à un transfert de gains de productivité vers les retraités.

Si une réforme intervenait dès 2010, quel serait le taux de cotisation global qui permettrait de maintenir le système équilibré jusqu'en 2050 ?

Aujourd'hui, le taux global est de 24% réparti à parts égales entre cotisations salariales, patronales et étatique.

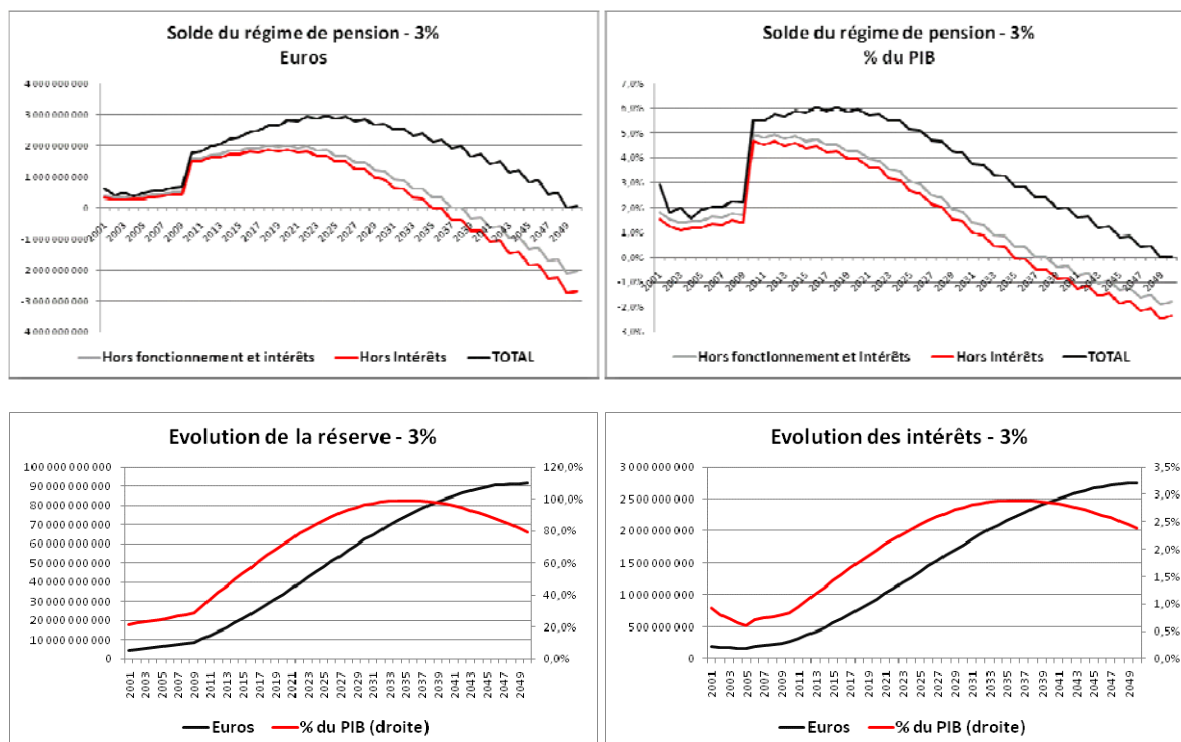
En 2007, la masse cotisable s'élevait à environ 12.528 millions d'euros, ce qui a fourni des cotisations de l'ordre de 3.007 millions d'euros en présence d'un taux de cotisation de 24%. Si l'on augmentait le taux de cotisation à 25%, imposant à chaque acteur une hausse de sa participation de un tiers de pourcent, on pourrait procurer à la Caisse de pension une somme supplémentaire de 125 millions d'euros (soit 0,3% du PIB). Une hausse du taux de cotisation de 2,4 points de pourcent (0,8% par acteur) procurerait même une recette supplémentaire de 300 millions (soit 0,8% du PIB), dépassant ainsi le rendement de la fortune, qui, en 2007, s'élevait à 288 millions d'euros.

Rappelons par ailleurs que la population luxembourgeoise semble plutôt disposée à accepter une augmentation des cotisations, plutôt qu'une prolongation involontaire de la durée de cotisation ou une diminution des prestations.

Dans le scénario 3%, le taux qui permettrait de maintenir le système équilibré jusqu'en 2050 serait de 32,1% (soit 2,7% du PIB en recettes supplémentaires). Cependant, le régime ne devrait son équilibre qu'au revenu de la fortune. Hors intérêts, le système en lui-même serait encore déficitaire.

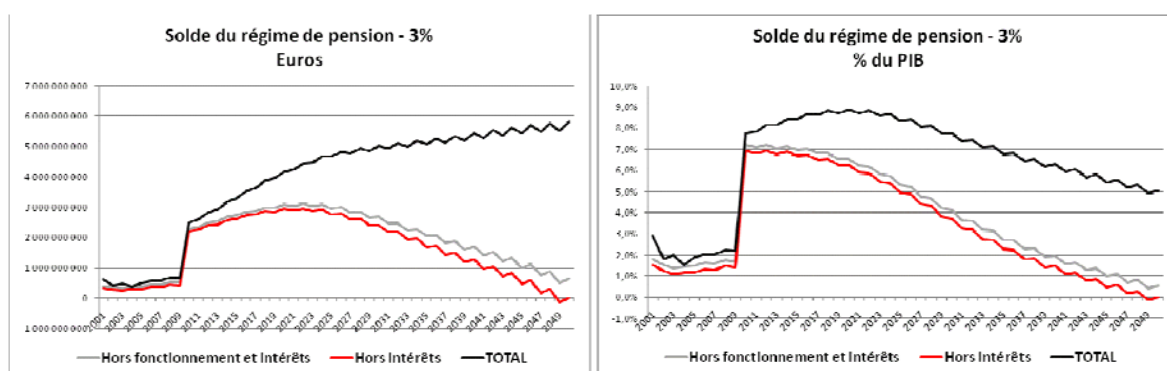
L'augmentation du taux de cotisation permettrait de faire progresser la réserve de manière continue jusqu'à 91 milliards en 2050. En % du PIB toutefois, la réserve grimperait jusqu'à 99% du PIB en 2035 avant d'amorcer une décrue jusqu'à 79% du PIB en 2050. En fait, une projection à plus longue échéance amènerait également à une baisse de la réserve par la suite et aboutirait donc à un déséquilibre ultérieur.

Ce sont les intérêts perçus (3% de la réserve) qui permettraient de maintenir l'équilibre jusqu'en 2050.



Toutefois, le solde hors intérêts serait tout de même déficitaire à partir de 2036, amenant à une inflexion de la réserve dans la mesure où les seules cotisations ne permettraient plus de couvrir les prestations versées.

Pour que le solde du régime de pension hors intérêt demeure positif jusqu'en 2050, il faudrait que le taux de cotisation global soit amené dès 2010 à 38% (soit 4,7% du PIB en recettes supplémentaires). Cependant, après 2050, les intérêts commenceraient à financer les dépenses et provoquerait donc à partir de 2050 un ralentissement de la progression de la réserve.

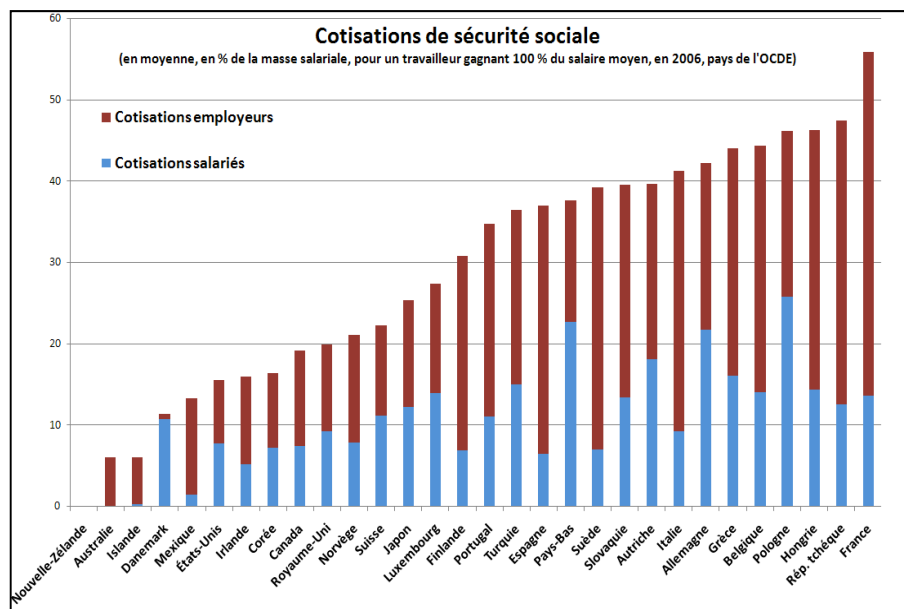


Dans le scénario 2,2%, les résultats sont en fait amplifiés en raison de la moindre progression de la masse salariale.

L'argument d'une augmentation des cotisations sociales qui pourrait nuire à la « compétitivité-coût » des entreprises et se répercuter négativement sur l'emploi, respectivement sur le niveau des salaires n'est pas à négliger. En effet, les salariés verraient leur revenu net diminué, et, de plus, les entreprises voyant augmenter la part patronale des cotisations, seraient plus réticentes à créer des nouveaux emplois et à accorder des augmentations de salaire.

Néanmoins, il convient de **rappeler que les employeurs luxembourgeois sont actuellement un des**

plus faibles contributeurs aux recettes totales de la sécurité sociale en Europe, que les cotisations sociales payées par les employeurs sont moins élevées que dans les pays voisins en pourcentage du coût total de la main-d'œuvre, mais également que la contribution fiscale aux recettes de l'Etat repose de plus en plus sur les ménages. Le rôle des entreprises et leur responsabilité sociale vis-à-vis du financement de la protection sociale et de l'alimentation des recettes publiques ne doivent donc pas être totalement ignorées.



Source : OCDE

Il importe également de savoir qu'une **hausse des cotisations** de quelques points par rapport aux 24% actuels **ne signifie aucunement une minoration équivalente du salaire**, puisque l'on ne sait en vérité à peu près rien de l'augmentation et du niveau des salaires d'ici 2050. Comme le formule opportunément l'économiste Alain Euzéby, l'augmentation des cotisations est à voir de manière dynamique, c'est-à-dire en liaison avec l'évolution du PIB ; elle ne représente aucunement une perte de pouvoir d'achat nette, mais seulement une ponction sur l'augmentation du pouvoir d'achat. Ajoutons que tout cela est en fait à charge du salarié, car la part patronale des cotisations sociales n'est qu'une extension de la part salariale, celle-ci découlant du fruit du travail et de la productivité du salarié et constituant en réalité la partie indirecte du revenu du salarié.

Quelles seraient les conséquences d'une augmentation des cotisations sur le coût salarial unitaire (CSU), les salaires nets, les marges des entreprises ? En restant dans le scénario 3% et d'un ajustement dès 2010, il faudrait donc un **taux de cotisation global de 32,1% pour maintenir un solde équilibré jusqu'en 2050** (soit 2,7% du PIB de 2008 en recettes supplémentaires).

Si l'augmentation des cotisations était équitablement répartie entre salariés, entreprises et Etat, le taux de cotisation devrait passer à 10,7% contre 8%.

Pour les salariés, cela engendrerait un manque à gagner de 3,8% et pour les employeurs, une augmentation du coût salarial de 2,4%. Le CSU progresserait ainsi, sur la base des données 2008, de 0,469 à 0,480, soit une progression de 2,3%, mais se situerait à un niveau toujours nettement inférieur aux autres pays. Quant à l'Etat, cela amènerait à augmenter sa contribution de 33,75%, soit un tiers. Ainsi, la contribution supplémentaire de l'Etat représenterait un peu plus de 1% du PIB.

Une marge de manœuvre en matière de taux de cotisations est en outre disponible si l'on compare la situation de la Sécurité sociale du Luxembourg à celle de ses pays voisins.

Cotisations de sécurité sociale en pourcentage du salaire brut, pour un travailleur célibataire sans enfant gagnant 100 % du salaire moyen

	Luxembourg	Allemagne	Belgique	France
Santé, maladie, invalidité	10,21	15,70	10,07	13,85
Retraite	16,00	19,50	15,24	22,35
Autre (chômage, prestations familiales etc.)	1,27	6,50	19,03	19,64

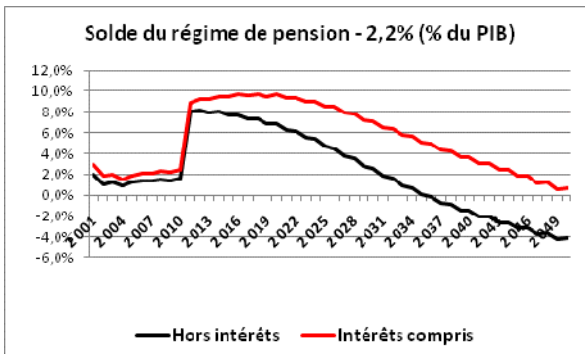
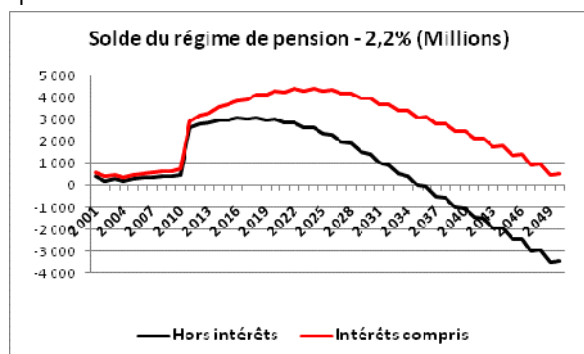
Source : OCDE, Perspectives de l'emploi 2007

⇒ **Augmentation de cotisations nécessaire en cas de cumul avec le déplafonnement**

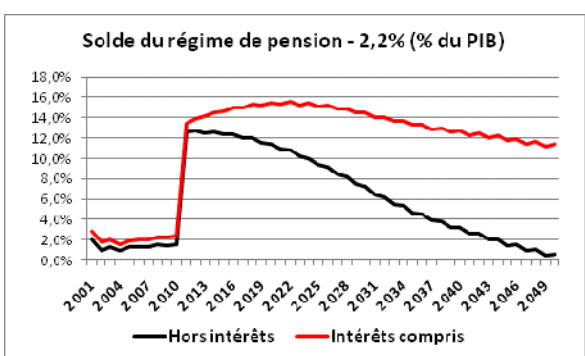
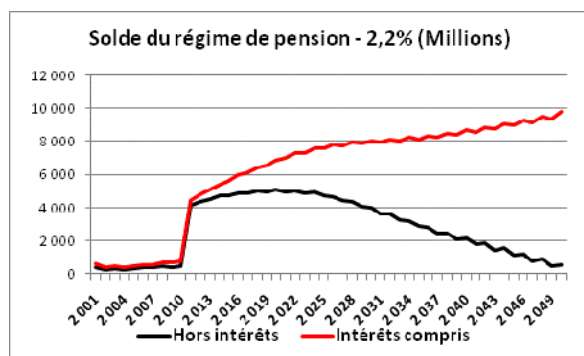
Les calculs suivants intègrent le déplafonnement des cotisations calculé précédemment. Il s'agit donc d'une évaluation du taux de cotisation nécessaire pour maintenir l'équilibre déplafonnement inclus.

Scénario 2,2%

Avec une augmentation des cotisations dès 2011, une augmentation du taux de cotisation à 36% contre 24% actuellement permettrait de maintenir le régime équilibré jusqu'en 2050. Toutefois, le système ne devrait son équilibre qu'aux intérêts qui demeureraient positifs compte tenu du non épuisement de la réserve avant cette échéance.

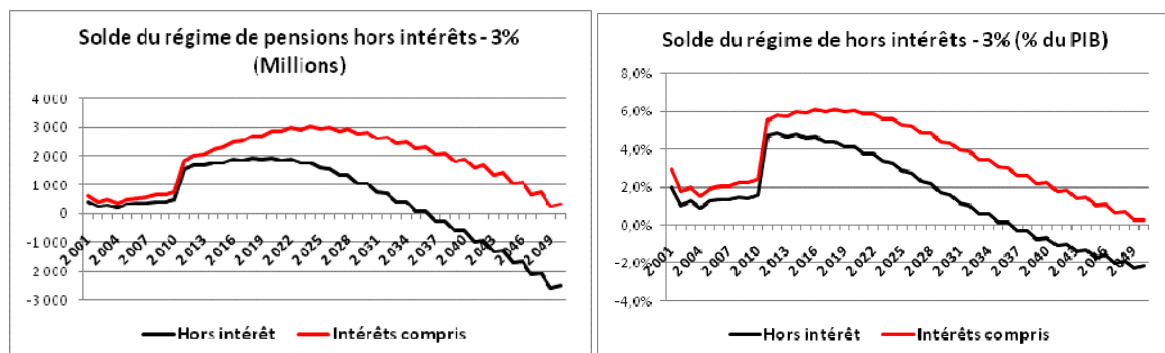


Hors intérêts de la réserve, le taux de cotisation qui permettrait l'équilibre à l'horizon 2050, c'est-à-dire que les cotisations couvrent les dépenses de pensions, devrait monter à 46,5%.

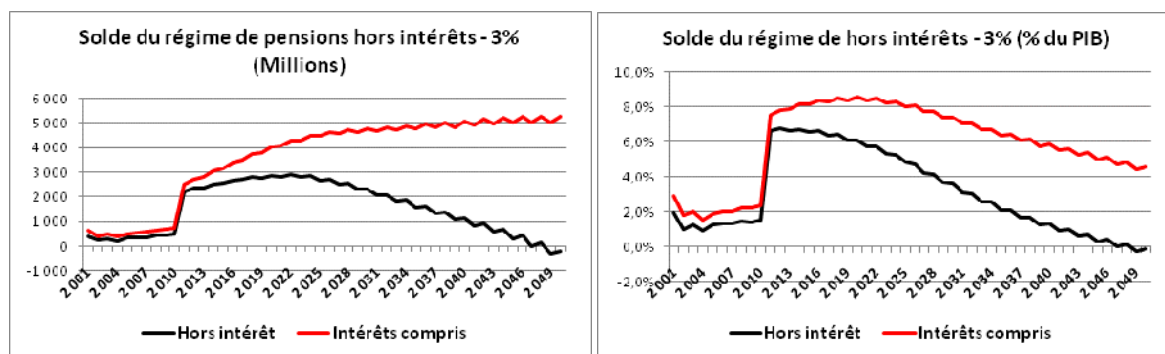


Scénario 3%

Dans le scénario 3%, une augmentation du taux de cotisation de 24% à 28,5% permettrait de maintenir le régime en équilibre jusqu'en 2050, intérêts compris.



Hors intérêts, le taux nécessaire au maintien de l'équilibre jusqu'en 2050 serait de 33%.



Notons que dans tous les cas, le déficit interviendrait après l'échéance de 2050. Il convient également de ne pas oublier que la contribution de l'Etat augmenterait dans les mêmes proportions que les cotisations salariales et patronales et nécessiterait un financement supplémentaire par l'impôt.

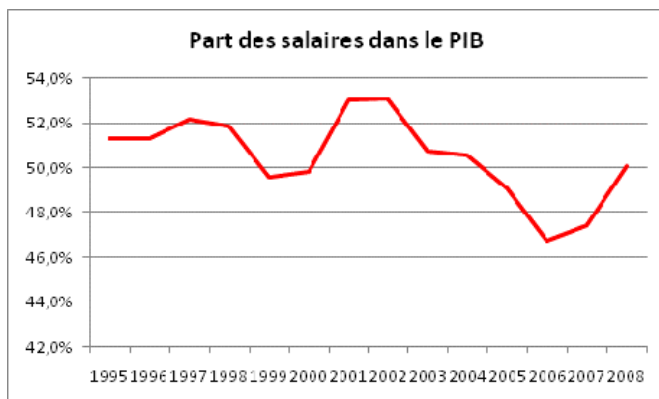
3.1.3. Répartition des gains de productivité

Sans réelle surprise, la possibilité d'augmenter les salaires, sur lesquels reposent les cotisations sociales, n'apparaît nulle part dans la littérature européenne officielle. Elle buterait évidemment contre la politique bientôt trentenaire de modération salariale. **Le maintien d'une part salariale constante, c'est-à-dire une évolution des salaires au rythme de l'évolution de la productivité, et rééquilibrée est pourtant un élément essentiel pour la vitalité du financement des retraites, avec certes des prestations également plus élevées.**

A ce titre, il convient de souligner que les prévisions de l'IGSS sur l'évolution du système de pension à l'horizon 2050 partent de l'hypothèse que la part des salaires dans le PIB demeurera constante : « Dans les deux scénarios la croissance des salaires est maintenue identique à celle de la productivité du travail, de manière à ce que le rapport entre masse salariale totale et produit intérieur brut (PIB) entre 2005 et 2050 reste proche de la valeur observée au début de la période de projection » (p. 46).

Les salaires sont donc censés augmenter conformément à la productivité, celle en valeur et non en volume.

Il convient donc de rester vigilant concernant la part salariale. Si celle-ci a augmenté en 2008 et augmentera probablement en 2009, ce n'est qu'à la faveur du ralentissement, économique, tout comme en 2001-2002. De plus, cette progression se fait plus par un ajustement tardif de l'emploi à la conjoncture que par une augmentation des salaires. Entre 2002 et 2006, la part salariale a fortement baissé et ce, malgré la succession de tranches indiciaires.



Au niveau européen, le Luxembourg dispose d'une des plus faibles parts salariales de l'UE. En corollaire, les entreprises luxembourgeoises disposent d'un des plus hauts niveaux de rentabilité. Il existe donc une marge de manœuvre au Luxembourg pour augmenter la part salariale, soit directement, permettant d'augmenter la masse des cotisations, soit indirectement en n'augmentant que le taux de cotisation afin d'assurer le financement des pensions.

Si les salaires n'augmentent pas au même rythme que la productivité en valeur, ce sont donc les entreprises qui profiteront de ces gains de productivité et, par conséquent, nous aurons une part croissante du revenu national qui ne sera pas affectée au financement des retraites.

Rappelons que le surplus de gain de productivité au-delà de 0,9% par an serait tout bénéfique pour les employeurs, de même que pour les actifs (si ceux-ci sont traduits par une réduction du temps de travail, une augmentation des jours de congé ou une augmentation salariale).

3.1.4. Sources supplémentaires de financement

- **Augmenter la contribution à l'assurance dépendance et en élargir l'assiette pour reverser le produit à l'assurance pension ($\pm 0,5\%$ du PIB)**

Au point 3.1.2 ci-dessus, nous avons étudié l'impact du déplafonnement de l'assiette cotisable sur les recettes de l'assurance pension. Pour ce faire, nous nous sommes basés sur le bilan de l'assurance dépendance. En effet, pour cette branche de la Sécurité sociale, il n'existe pas de plafond cotisable.

En plus de procéder au déplafonnement de l'assiette cotisable de l'assurance pension, l'on pourrait aussi imaginer une augmentation de la contribution dépendance. Une telle disposition reposerait davantage sur la solidarité collective, puisque l'assiette de contribution de l'assurance dépendance est plus large que celle de l'assurance pension, étant donné qu'elle comprend les revenus du patrimoine et qu'elle inclut les hauts revenus du fait de l'absence d'un plafond cotisable. L'assurance dépendance verserait les sommes collectées à l'assurance pension.

Le transfert de fonds entre les branches de la sécurité sociale elles-mêmes, ou entre la Sécurité sociale et le budget de l'Etat, n'est d'ailleurs pas un phénomène nouveau.

Un relèvement de la contribution dépendance de 1 point de pourcent permettrait d'avoir des recettes supplémentaires de 182,9 millions d'euros sur la base du décompte de l'assurance dépendance pour l'exercice 2008.

- Prélèvement de la cotisation patronale sur la valeur ajoutée au lieu de la rémunération des salariés ($\pm 1,3\%$ du PIB)

Pour 2007, la valeur ajoutée brute de la **branche de la construction** représentait 1.845,2 millions d'euros. Le total de la rémunération des salariés s'élevait à 1.302,4 millions.

En faisant abstraction du plafond, on peut supposer que dans les 1.302,4 millions, il y a 96,5 millions de cotisations pour l'assurance pension ($1.302,4/1,08 = 1.205,9$, d'où des cotisations retraite de $1.302,4 - 1.205,9 = 96,5$ millions pour les entreprises).

Pour avoir la même masse de cotisations retraite de la part des entreprises de la branche « construction », l'on devrait appliquer un pourcentage de 5,23 à la valeur ajoutée ($96,5/1.845,2 * 100$).

Pour ce qui est de l'**industrie manufacturière**, elle a réalisé une valeur ajoutée brute (VAB) de 3.110,9 millions. La rémunération des salariés représentait 1.724,7 millions. Ce montant comprend des cotisations retraite d'environ 127,8 millions. Pour avoir la même masse de cotisations retraite de la part des entreprises de la branche « industrie manufacturière », l'on devrait appliquer un pourcentage de 4,1 à la valeur ajoutée ($127,8/3.110,9 * 100$).

Prenons maintenant les **services financiers**. La branche a réalisé une valeur ajoutée brute de 9.535,2 millions. La rémunération des salariés représentait 3.484,4 millions. Ce montant comprend des cotisations retraite d'environ 258,1 millions. Pour avoir la même masse de cotisations retraite de la part des entreprises de la branche « services financiers », l'on devrait appliquer un pourcentage de 2,7 à la valeur ajoutée ($258,1/9.535,2 * 100$).

	VAB	Rémunération salariés	Cot. retraite part patronale (CRP)	Taux CRP/VAB
Industrie manufacturière	3.110,9	1.724,7	127,8	4,1%
Construction	1.845,2	1.302,4	96,5	5,2%
Services financiers	9.535,2	3.484,4	258,1	2,7%
Total	14.491,3	6.511,5	482,4	3,3%

En retenant par exemple le taux de l'industrie (4,1%) pour l'ensemble de nos trois branches, l'on réaliserait des recettes supplémentaires de 111,7 millions d'euros au titre des cotisations patronales.

Le coût pour l'industrie serait neutre, la construction réaliserait un gain de 20,8 millions (ce qui augmenterait sa « compétitivité ») et les services financiers assisteraient à une augmentation de leur contribution de 132,8 millions, coût supplémentaire qui pourrait très probablement être supporté en raison des marges élevées.

En appliquant maintenant le taux de 4,1% à la valeur ajoutée totale de l'économie, on aurait une recette de 1.384,5 millions € (4,1 % de 33.768,5 millions €), de laquelle il faut déduire les cotisations effectivement payées par les entreprises (part patronale), soit 880,1 millions¹⁶. Il resterait par conséquent 504,4 millions, ce qui représente 1,3% du PIB (37.465,5).

¹⁶ IGSS, Rapport général sur la sécurité sociale 2007, p.27.

- **Vers une plus grande fiscalisation (au minimum \pm 1% du PIB)**

En plus de trouver des sources alternatives de financement, on pourrait également recourir à une plus grande fiscalisation du financement des retraites en utilisant des impôts existants.

Le rôle des entreprises et leur responsabilité sociale vis-à-vis du financement de la protection sociale et de l'alimentation des recettes publiques semblent être totalement ignorées. Comme déjà indiqué supra, les employeurs luxembourgeois sont l'un des plus faibles contributeurs en Europe et la contribution fiscale aux recettes de l'Etat repose de plus en plus sur les ménages.

Si l'on vise **l'impôt sur le revenu des personnes physiques**, cela aboutira à une plus grande redistribution que par les cotisations, ces dernières étant proportionnelles tandis que l'impôt est progressif. Au résultat, on obtiendra un transfert des gains de productivité des actifs vers les pensionnés ainsi qu'un transfert de pouvoir d'achat des retraités les plus aisés (soumis à l'impôt sur le revenu) vers les retraités les moins aisés. Par ailleurs, **une réforme du barème d'imposition visant une plus grande justice sociale notamment via une augmentation du taux d'imposition marginal maximal est tout à fait envisageable.**

S'il s'agit **d'impôts sur la consommation**, tels que par exemple la TVA ou des écotaxes, il s'agira d'un transfert dégressif avec le revenu (propension à consommer qui diminue avec le revenu) de l'ensemble des ménages (actifs et non actifs) vers les retraites.

S'il s'agit des **impôts sur les sociétés ou sur le capital**, cela aboutira à un transfert de gains de productivité des entreprises (et plus en aval du capital), vers les retraites.

On pourrait penser que ce n'est pas aux entreprises (et en aval le capital, c'est-à-dire leur propriétaires) de financer les retraites. Pourtant, ce serait négliger l'aspect confiscatoire de certains revenus. D'importants revenus ne sont pas soumis à cotisations (stock options, dividendes...), or la création de ces revenus se fait pour partie par pression sur les salaires, permettant de générer des marges supplémentaires. Ainsi, alors même que l'on aurait besoin de plus de ressources pour financer les dépenses sociales, l'assiette sur laquelle repose le mode de financement se voit restreinte.

Tout comme vis-à-vis des actifs, cette « solidarité » des entreprises et du capital n'est pas usurpée, une partie non négligeable de l'accroissement de leurs revenus provenant d'une ponction sur le pouvoir d'achat des ménages directement par compression salariale et indirectement par la pratique de prix dont la logique dépasse celle des coûts de production. D'ailleurs plutôt que de parler de solidarité, ne faudrait-il pas parler d'alimentation du cycle des activités économiques ? En effet, le poids des retraités allant en s'accroissant, ceux-ci représentent également une part croissante des débouchés possibles des entreprises. Tout comme une limitation de leur niveau de vie restreindrait l'emploi, il restreindrait l'activité des entreprises.

L'outil fiscal de la solidarité s'appelle au Luxembourg aussi **l'impôt de solidarité** qu'il conviendrait d'augmenter comme cela fut d'ailleurs convenu dans l'accord tripartite de 2006.

Par ailleurs, face au manque de volonté des entreprises de conserver les travailleurs âgés, et a fortiori de les engager, un système d'incitation fiscale généralisé pourrait également être envisagé pour l'ensemble de l'économie (voir au point 3.2).

L'**accroissement de la participation publique** est de toute façon souhaitable, souhaitée par la population (cf. annexe 1) et probablement inévitable. Il aurait en tout cas pour effet de revitaliser le système de retraite, traduisant ainsi une évolution, une réelle amélioration, en d'autres termes, une véritable réforme que serait le **passage d'une logique de salaire différé à celle de salaire socialisé**. Autrement dit, en passant de la couverture assurantielle d'un risque vieillesse caractérisé par l'absence de revenus y afférent (incapacité de travail) à une logique de temps de vie à revenu socialisé, où l'on peut choisir son activité, sans contrainte de contrat de travail, **financé à la fois de manière contributive et universelle, mais aussi non contributive** (redistribution), **on offrirait au système public de pension un saut qualitatif structurel majeur, permettant un regain de confiance de la part des citoyens en celui-ci**. On esquisserait ainsi un projet politique en matière de retraite auquel la population pourrait adhérer, **autour d'un soutien politique renouvelé à l'assurance pension publique**.

- **Eliminer les déchets fiscaux résultant de la déduction des cotisations sociales**

Actuellement, il existe un forfait annuel à déduire des revenus déclarés pour dépenses spéciales. Toutefois, certaines de ces dépenses peuvent aller au-delà de ce plafond.

Ainsi, les cotisations et primes pour des contrats d'assurance-vie, décès, invalidité et maladie peuvent être déduites jusqu'à concurrence de 672 euros par année et par personne du ménage. De même les primes versées dans le cadre d'un contrat de prévoyance-vieillesse (troisième pilier de l'assurance pension : produits financiers et assurantiels privés) sont déductibles, en fonction de l'âge du preneur, dans une fourchette de 1.500 à 3.200 euros. De leur côté, les cotisations volontaires à un plan de pension complémentaire d'entreprise sont déductibles à hauteur de 1.200 euros.

Il conviendrait que le ministère des Finances évalue les déchets fiscaux ainsi générés et que l'on canalise ces liquidités vers le pilier public de l'assurance pension en abolissant les possibilités de déduction fiscale au titre de ces cotisations.

- **Un troisième pilier dans le système par répartition plutôt qu'à l'extérieur**

Dans le même temps, **on pourrait utilement instaurer le troisième pilier au sein de l'assurance pension** en permettant des cotisations volontaires supplémentaires au-delà des 8% déjà déboursés.

A titre indicatif, selon Axa, les résidents épargneraient entre 400 et 500 euros en moyenne mensuelle pour préparer leur retraite au-delà de la cotisation légale. Toujours selon Axa, si l'on intègre tous les instruments d'épargne pension, y compris le public, la moyenne serait de 640 euros (dans une fourchette de 450 à 756 euros) et la médiane de 455 euros.

Ceci permettrait aux cotisants qui connaissent une évolution dynamique de leurs revenus d'abonder un fonds public de prévoyance-vieillesse dont les prestations seraient liquidées, à l'instar du système privé d'assurance, selon un calcul actuariel.

- **Elaborer de nouveaux outils**

Pourquoi les traders et banquiers seraient-ils finalement les seuls à bénéficier de l'essor disproportionné des activités et résultats du secteur financier européen¹⁷, alors que la monnaie

¹⁷ Pour une valeur ajoutée générée par le secteur J (activités financières) dans l'UE-27 qui a progressé de 49% depuis 2000, le PIB de la même zone n'a progressé que de 36%. Au Luxembourg, la valeur ajoutée du secteur J a bondi de 110% sur la même période, alors que la valeur ajoutée de l'ensemble de l'économie et le PIB progressaient respectivement de 81% et de 78,8%.

relève de l'utilité publique. Un retour à la collectivité de ces bénéfices pourrait utilement être envisagé.

Celui-ci pourrait s'opérer par la **perception d'une contribution sur les transactions financières** (pour financer un fonds de vieillissement et anticiper les modifications des structures) **sur l'ensemble de l'UE**, puisque le diagnostic et le phénomène sont partagés par l'ensemble de l'UE.

Notons qu'il s'agit d'une récente proposition du ministre des Finances, qui, au lieu d'alimenter le budget européen comme il le suggère, pourrait servir à financer les politiques sociales des Etats membres.

3.2. Prolongement de la vie active dans l'entreprise

Retarder l'âge de départ à la retraite a le double avantage de réduire le montant total des pensions sur la durée tout en augmentant les durées de cotisation, mais il faut alors résoudre le problème de l'emploi des seniors ainsi que les inégalités d'espérance de vie.

Vu que l'âge de départ effectif à la retraite est assez éloigné de l'âge légal de retraite (65 ans), il nous semble plus pertinent, si on veut atteindre un prolongement de la vie active, d'essayer de rapprocher l'âge de départ effectif de l'âge légal, plutôt que d'augmenter ce dernier. Il conviendra toutefois de distinguer entre mesures qui incitent les assurés à prolonger volontairement leur vie active et mesures qui forcent les assurés à prolonger leur vie active.

3.2.1. Promouvoir davantage la préretraite progressive/le temps partiel

En ce qui concerne la préretraite progressive, on est en droit de se demander pourquoi cet instrument, qui existe depuis plusieurs années au Luxembourg, ne rencontre aucun succès. Depuis son introduction par une loi du 31 juillet 1995, il n'y a eu que peu de salariés qui en ont bénéficié.

La préretraite progressive donne la possibilité d'une phase transitoire entre la fin de la vie professionnelle et le début de la retraite complète. Elle peut aider les gens qui rechignent à sortir de la vie active du jour au lendemain à s'habituer à un nouveau rythme de vie.

En outre, la préretraite progressive permet d'alléger la charge de travail de ceux qui ne sont plus aptes à accomplir une tâche à plein temps. Des gens qui sont encore parfaitement capables d'exercer une activité à temps partiel et qui peuvent transmettre un savoir-faire précieux à leurs jeunes collègues obtiennent ainsi la possibilité de finir leur vie professionnelle dans des conditions moins stressantes, ce qui pourrait les maintenir quelques années de plus sur le marché de l'emploi.

Le Gouvernement devrait donc procéder à un allègement de la procédure d'octroi de la préretraite progressive dont l'échec est généralement attribué à sa lourdeur administrative. En outre, il faudrait réfléchir sur l'opportunité de l'introduction d'incitations au niveau fiscal ou au niveau des cotisations sociales en cas de recours à la préretraite progressive.

Mais au-delà, il convient de continuer les réflexions et discussions entamées entre partenaires sociaux en vue d'élaborer des mécanismes innovants alliant retraite progressive et travail à temps partiel.

3.2.2. Responsabiliser socialement les entreprises vis-à-vis des travailleurs âgés

• Proportion de travailleurs âgés dans les entreprises¹⁸

Une analyse par secteur d'activités met en évidence quelques tendances plus affirmées [cf. tableau] :

- on peut, de ce point de vue, repérer quelques secteurs dans lesquels les travailleurs âgés sont peu représentés : le secteur Horeca et celui des activités financières, de l'immobilier et des services aux entreprises ;
- A l'opposé, on trouve six secteurs caractérisés chacun par une proportion de travailleurs âgés supérieure à celle mesurée pour l'ensemble du secteur privé étudié : les industries extractives et manufacturières, la production d'électricité, les transports et communications, l'éducation (privée), et les activités extraterritoriales.

¹⁸ La problématique du maintien en activité des travailleurs âgés : Bilan et perspectives, cahier PSELL n°149, mars 2005

Dans ces derniers secteurs, la part des travailleurs âgés dépasse la barre des 15%.

Tableau n°3 : Proportions de travailleurs âgés selon le secteur d'activité économique (%)

Secteur d'activité économique	Proportion moyenne de TV.AG	Proportion moyenne de TV.AG dans le groupe « ouvriers »	Proportion moyenne de TV.AG dans le groupe « employés »	Proportion moyenne de TV.AG selon la taille de l'établissement			
				10-19	20-49	50-99	>90
1. Agri	9.4	9.8	4.2	9.8	9.0	9.4	-
2. Ind.Ex	18.0	19.5	16.1	8.9	14.4	(11.7)	(28.8)
3. Ind Manu	15.1	13.1	18.6	15.2	12.2	15.2	16.4
4. Prod Elec	15.7	9.5	15.9	19.2	12.2	(10.3)	(21.5)
5. Construction	12.4	11.4	16.1	11.3	12.0	15.4	16.6
6. Com. Rép.	12.2	11.0	14.3	12.7	12.3	10.3	10.0
7. Horesca	8.4	7.7	12.9	8.2	9.2	8.8	7.1
8. Transp. Com	16.4	15.1	16.1	16.2	17.1	14.8	17.8
9. Act. Fin.	8.4	3.2	8.3	9.4	8.3	7.4	7.6
10. IMO+SvEnt	8.7	8.3	9.0	8.8	8.4	6.9	11.2
12. Education	18.1	9.8	19.6	18.3	12.6	(30.6)	(22.4)
13. Santé/A.S.	12.2	20.1	11.3	12.2	12.1	16.2	8.5
14. Sv coll. Soc/pers	11.5	13.1	15.4	12.2	10.0	11.9	10.5
16. Act.Ext.Ter.	17.6	9.3	26.2	23.0	9.1	11.9	(20.9)
Ensemble	11.8	10.8	13.8	11.6	11.7	12.2	12.7
Coefficient ETA	0.24	0.21	0.17				

Source : IGSS -Mars 2003- secteur privé - calculs CEPS/INSTEAD

• Recrutements et âge¹⁹

S'agissant de l'âge, la part des recrutements pourvus par des jeunes de moins de 30 ans est supérieure à celle qu'ils représentent dans l'emploi salarié : respectivement 43% et 20%. Cette situation s'explique, d'une part, par les flux permanents de jeunes entrants sur le marché du travail, et d'autre part, par une mobilité professionnelle des jeunes plus élevée que celles des actifs plus âgés. Cette surreprésentation des jeunes et cette sous-représentation des salariés âgés sont observées dans tous les secteurs d'activité.

• Formation continue et âge

Le CEPS a également analysé les efforts des entreprises en faveur d'une formation continue des travailleurs âgés²⁰. Le constat est plutôt désabusé.

En effet, il n'y a que très peu de programmes visant particulièrement les travailleurs âgés. Ceux-ci bénéficient d'autant plus souvent du même accès à la formation par rapport aux jeunes, que l'effort de formation consenti par l'entreprise concerne une part élevée de salariés. En d'autres termes, tout se passe comme si les travailleurs âgés « passaient en dernier ».

Les travailleurs âgés ont deux fois moins de chances d'accéder à la formation continue que leurs cadets.

Près de 60% des formations dispensées aux travailleurs âgés concernent les emplois les plus qualifiés, et pratiquement aucune ne concerne les emplois les moins qualifiés. Pour les classes d'âge inférieures, la répartition des formations sur l'échelle des professions est beaucoup plus homogène.

¹⁹ Mireille ZANARDELLI, Jacques BROSIUS : Les recrutements au Luxembourg, CEPS Population & Emploi n° 41, juillet 2009

²⁰ ZANARDELLI Mireille, LEDUC Kristell : « Favoriser le vieillissement actif : les pratiques des entreprises en matière de formation continue pour les travailleurs âgés » CEPS/INSTEAD Population et emploi n°5, avril 2006

• Une loi pour favoriser l'emploi des seniors

La participation des travailleurs au marché de l'emploi dépend également dans une mesure non négligeable de la volonté des entreprises de maintenir des travailleurs âgés en activité ou d'embaucher des travailleurs âgés.

Or, comme le montrent les travaux du CEPS, les entreprises ne se bousculent pas pour engager des travailleurs âgés et la présence des travailleurs âgés dans les entreprises est surtout faible dans le secteur des services.

Sans doute parce que l'expérience française n'est pas tellement différente de la nôtre, le parlement français a prévu, dans la loi du 17 décembre 2008 relative au financement de la Sécurité sociale, des dispositions relatives à l'emploi des seniors. Ces dispositions, entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2010, poursuivent deux objectifs : le maintien dans l'emploi pour les seniors de plus de 55 ans et le retour à l'emploi pour les seniors de plus de 50 ans.

Pour atteindre ces objectifs, les entreprises de plus de 50 salariés devront mettre en place un plan d'action senior leur permettant de chiffrer les résultats obtenus. A défaut de plan mis en place, ou si le plan d'action senior n'est pas conforme, les entreprises devront s'acquitter d'une amende de 1% de la masse salariale.

Au delà de ces objectifs et de l'éventuelle sanction, la loi retient six domaines d'actions sur lesquels devront porter partie des plans d'action seniors mis en place :

- le recrutement des salariés âgés dans l'entreprise ;
- l'anticipation de l'évolution des carrières professionnelles ;
- l'amélioration des conditions de travail et prévention des situations de pénibilité ;
- le développement des compétences et des qualifications et accès à la formation ;
- l'aménagement des fins de carrière et de la transition entre activité et retraite ;
- la transmission des savoirs et des compétences et développement du tutorat.

Le gouvernement devrait faire étudier de plus près les pratiques des entreprises en matière de préservation des travailleurs de plus de 50 ans dans les emplois ainsi que les pratiques d'embauche des demandeurs d'emploi plus âgés.

Si les résultats de ces travaux indiquaient une précarisation de l'emploi des travailleurs âgés par rapport aux travailleurs plus jeunes, il importerait de conclure en faveur d'une initiative comparable à celle de la France en la matière.

Un autre dispositif devant augmenter la présence des travailleurs âgés dans les entreprises est la protection contre le licenciement des travailleurs âgés.

Ainsi, en Allemagne, beaucoup de conventions collectives prévoient une protection contre le licenciement des travailleurs ayant dépassé un certain âge et/ou une certaine ancienneté auprès d'une entreprise relevant de la convention.

Pour contrer immédiatement l'argumentation des effets contreproductifs (p. ex. les licenciements ont lieu avant l'âge de protection), signalons que l'Allemagne a un taux d'emploi des seniors supérieur à la moyenne européenne.

3.2.3. Périodes complémentaires

Le système de reconnaissance de certaines périodes de la vie comme période d'assurance complémentaire permet aux cotisants qui n'ont pas d'interruption de carrière non couverte par ce mécanisme de partir en retraite à 60 ans.

Parmi ces périodes complémentaires, l'on retrouve notamment les années d'études qui ont pris de plus en plus d'ampleur dans les CV des personnes actives. Ces années d'études qui ne donnent pas lieu à des cotisations, retardent donc le début de la « vie cotisable » sans nécessairement repousser l'âge de la retraite.

Si d'aucuns privilégient la réduction, voire la suppression, de ces périodes pour le stage d'assurance de 40 ans nécessaire à un départ en retraite avant l'âge de 65 ans afin d'allonger la vie active et, ce faisant, de diminuer la durée des prestations, une telle mesure est toutefois contradictoire avec l'objectif de mutation vers une société de la connaissance moyennant un renforcement généralisé du niveau d'études des jeunes.

3.2.4. Revoir les dispositions anti-cumul

Il importe de mener une réflexion d'ensemble sur les dispositions anti-cumul et les mécanismes de préretraite progressive afin de mettre le tout en cohérence.

3.2.5. La législation en matière d'incapacité de travail : limiter le recours aux pensions d'invalidité n'est pas une solution

En 2007, 17.456 pensions d'invalidité étaient payées en décembre. Par rapport au total de l'emploi salarié en décembre 2007 (319.921), ceci représente 5,5%.

Si tous les bénéficiaires d'une pension d'invalidité occupaient un emploi, on augmenterait sensiblement le taux d'emploi. Cependant, une telle perspective nous semble complètement illusoire. Beaucoup plus probable est le scénario d'après lequel ces personnes seraient dans l'impossibilité de trouver un emploi et rejoindraient les rangs des chômeurs. Dans ce cas, l'on assisterait bien à une augmentation du taux d'activité (qui tient compte des chômeurs), mais non pas à une croissance du taux d'emploi (qui tient compte uniquement des travailleurs ayant un emploi). On serait en face d'un phénomène de substitution entre pensionnés et chômeurs. Nous rappelons que le taux de chômage des travailleurs âgés est actuellement très faible.

En outre faudra-t-il rappeler trois faits :

- les bénéficiaires d'une pension d'invalidité ont souvent eu une longue carrière d'assurance sous des conditions de travail difficiles. Ceci est démontré par le fait que la plupart des pensions d'invalidité ont été accordées par l'EVI, donc la caisse de pension des ouvriers ;
- pour avoir droit à une pension d'invalidité, un travailleur doit remplir des conditions très restrictives à l'heure actuelle : être empêché d'exercer la profession qu'il a exercée en dernier lieu et être incapable d'exercer une autre profession ;
- en ce qui concerne la proportion d'invalides par rapport aux actifs, il existe des grandes différences à l'intérieur des groupes qui forment une communauté de risques.

Suite à l'arrêt du 28 novembre 1996 de la Cour de cassation dans l'affaire T.c/EVI et à la réinterprétation de l'article 187 du Code de la Sécurité sociale, subordonnant l'invalidité à la double condition de l'incapacité constatée pour le dernier poste de travail et par rapport au marché général de l'emploi, les attributions de pensions d'invalidité avaient fortement régressé, nombre total des pensions d'invalidité en cours ayant diminué de plus de 18% sur 10 ans.

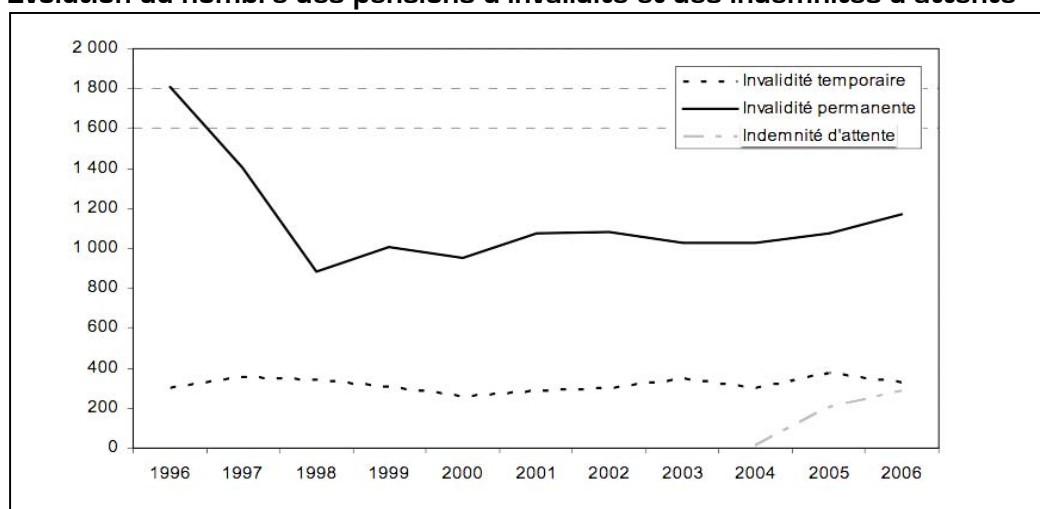
A ce sujet, la crainte est fondée de voir un renforcement des conditions à remplir pour obtenir une pension d'invalidité se traduire par un phénomène de substitution caractérisé par une diminution des pensions d'invalidité et une augmentation du chômage des travailleurs âgés.

Actuellement seulement un tiers des personnes à capacité de travail réduite sont réintégrées sur le marché du travail, et ce en dépit des obligations faites aux employeurs du secteur public

et privé d'embaucher une certaine proportion de travailleurs handicapés. L'Etat, les communes, les établissements publics et la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois devraient donner l'exemple en remplissant l'obligation leur imposée par l'article L. 562-3, paragraphe (1) du Code du travail d'employer à temps plein des travailleurs reconnus comme travailleurs handicapés, dans la proportion de 5% de l'effectif total de leur personnel occupé en qualité de fonctionnaires ou de salariés liés par un contrat de travail.

C'est probablement aussi cet échec relatif de la législation sur l'incapacité de travail qui a conduit à une résurgence des autorisations nouvelles des pensions d'invalidité permanente. En effet, depuis l'année 2004, où, avec seulement 30% de décisions positives, la politique des caisses de pension en matière de reconnaissance d'invalidité a été la plus restrictive, le nombre de décisions positives a augmenté à nouveau pour se situer au niveau de 46% dans les années 2006-2008.²¹

Evolution du nombre des pensions d'invalidité et des indemnités d'attente



Source : IGSS, Rapport sur l'incapacité de travail, 4 mars 2008, p. 35

D'après le principe des vases communicants, il semble bien que les sommes « économisées » dans l'assurance pension sont tout simplement transférées vers d'autres volets de la protection sociale, soit l'assurance maladie, soit le Fonds pour l'emploi.

En effet, les dépenses du Fonds pour l'emploi en faveur du financement de l'incapacité de travail et de la réinsertion professionnelle ont véritablement explosé.

Comme le montre le tableau suivant, entre 2003 et 2006, le coût lié aux mesures de reclassement à charge du Fonds pour l'emploi est passé de 3,2 millions d'euros à 43,8 millions d'euros.

Evolution du coût (en millions EUR) lié aux mesures de reclassement à charge du Fonds pour l'emploi entre 2003 et 2006

Année	Indemnité compensatoire	Mesures de réhabilitation et reconversion	Indemnité de chômage	Indemnité d'attente	Bonification d'impôt	Total
2003	0,893		2,298	0,000		3,191
2004	4,838	0,002	9,220	0,177	0,081	14,319
2005	10,096	0,007	14,998	3,362	0,112	28,575
2006	16,397	0,047	18,187	9,070	0,114	43,815

Source : rapport de l'IGSS sur l'incapacité de travail, p. 33

²¹ Rapport d'activité 2008 du ministère de la Sécurité sociale, p. 67

Aides incapacité de travail et réinsertion professionnelle (en milliers d'euros)

2004	2005	2006	2007	2008	2009
4.922	10.215	16.727	23.103	30.000	35.000

Source : budget de l'Etat, prévisions pour 2008 et 2009

Les montants les plus importants concernent l'indemnité compensatoire et les indemnités de chômage versées aux personnes faisant l'objet d'un reclassement interne ou externe. Rappelons que l'indemnité d'attente, qui est versée aux personnes qui ne peuvent être reclassées, est désormais à la charge de la Caisse de pension.

Dans son rapport sur l'évolution des pensions, l'IGSS reconnaît également, qu'« en 2006, les indemnités de chômage versées aux bénéficiaires d'une décision de reclassement externe, qui n'ont pas encore trouvé un nouvel emploi, génèrent plus de 40% du coût total lié aux mesures introduites. À conditions inchangées, il est fort probable que l'indemnité d'attente, à charge de l'assurance pension, qui excède actuellement 20% des dépenses relatives à la procédure de reclassement, gagnera continuellement en importance. En effet, la procédure de reclassement externe, corrélée à une perspective d'inactivité prolongée, réduit les chances de réemploi et la majorité des candidats à reclasser en externe risqueront de devenir chômeurs de longue durée et finalement bénéficiaires de l'indemnité d'attente avant de toucher leur pension de vieillesse ».

3.2.6. Abolir les préretraites : une solution inacceptable et inefficace

Préretraite	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Employés	688	640	631	657	663	651	641	648
Ouvriers	554	544	602	652	661	589	581	619
Total	1.242	1.184	1.233	1.309	1.324	1.240	1.222	1.267

Au 31.12.2002

Préretraite	Ajustement	Travail posté	Solidarité	Total
Employés	503	46	91	640
Ouvriers	429	67	48	544

Au 31.12.2008

Préretraite	Ajustement	Travail posté	Solidarité	Progressive	Total
Employés	296	135	216	1	648
Ouvriers	222	307	90		619

Source : ministère du Travail

On note une étonnante stabilité du nombre de travailleurs en préretraite. Malgré un accroissement de l'emploi intérieur salarié de 28% sur la période 2001-2008, le nombre total des préretraités n'a augmenté que de 2%.

Le nombre de personnes en préretraite représente 0,4 % de l'emploi intérieur salarié (respectivement 0,6 % de l'emploi national). On remarque donc tout de suite que la préretraite n'est certainement pas responsable d'un taux d'emploi relativement bas.

En outre, la préretraite « travail posté » accorde le droit à des salariés ayant connu des conditions de travail pénibles de partir plus tôt de la vie active. L'abolition de ce type de préretraite serait particulièrement inappropriée d'un point de vue social.

L'abolition de la préretraite solidarité, bien qu'elle puisse augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés, ne changerait rien au taux d'emploi général, puisque son but est justement de remplacer un travailleur âgé par un demandeur d'emploi.

Quant à la préretraite ajustement, elle est un instrument datant de la crise sidérurgique et dont la création a reposé sur un consensus national. L'objectif de ce modèle de préretraite est de permettre aux entreprises de s'adapter aux difficultés structurelles tout en évitant de mettre au chômage un nombre élevé de salariés.

Il serait particulièrement inopportun d'abandonner un mécanisme de crise qui peut toujours servir.

En outre rappelons que le mécanisme de préretraite est conditionné par une carrière d'assurance de 40 ans ce qui évite un recours arbitraire à cet instrument.

Il est d'ailleurs intéressant de constater qu'au cours des dernières années, le mécanisme de la préretraite ajustement a perdu en importance au profit des préretraites solidarité et travail posté.

3.3. Risques macroéconomiques et sociaux d'une diminution des prestations

L'incertitude que l'on fait habilement planer sur les niveaux de revenu des futurs retraités est nocive pour la confiance que l'on accorde à l'assurance pension publique fondée sur la répartition. Comme l'affirme justement Alain Euzéby, professeur de sciences économiques à l'Institut d'études politiques de Grenoble, **il n'y a pas de véritable limite économique aux montants des ressources consacrées au financement de la sécurité sociale. Si des limites existent, elles sont plutôt d'ordre psychologique ou politique.** Le gros problème de la sécurité sociale est que son coût est connu : tant de milliards d'euros qui représentent tel pourcentage du PIB. Par contre, les avantages qu'elle présente sont impossibles à évaluer et, de ce fait, ils ne peuvent pas être exprimés de façon aussi spectaculaire.

Comment mesurer les avantages liés au fait que la population est en bonne santé, que les personnes âgées ont un meilleur niveau de vie, ou que les indemnités de chômage et prestations d'aide sociale sont des facteurs de cohésion et de paix sociales ? Certes, le financement de la sécurité sociale constitue un effort important. Mais est-il trop lourd eu égard au caractère tout à fait primordial des prestations qu'il sert à financer et aux économies qu'il permet de réaliser en matière de dépenses personnelles ? Moins de sécurité sociale, ce serait certainement, le cas des Etats-Unis l'illustre amplement, moins de cotisations sociales et d'impôts, mais plus de dépenses privées et moins de solidarité.

Voilà pourquoi il est effectivement primordial que, en vue de préserver la cohésion sociale et la solidarité inter- et intragénérationnelle, le système des retraites luxembourgeois soit et reste un système par répartition.

3.3.1. Un taux de remplacement élevé, en théorie

La question du financement des pensions et de l'équilibre des finances publiques qui est au centre des discussions sur le système des retraites évince bien utilement pour d'aucuns **la question première en la matière : le niveau de vie des retraités.** Aussi, pour développer un projet politique qui voudrait susciter l'intérêt ou l'adhésion des citoyens, il ne serait dès lors pas inutile de **recentrer le cœur de la réforme sur les finalités de l'assurance pension en tant qu'outil politique. Pour cela, il importe en premier lieu de changer le vocable utilisé dans le discours sur les retraites qui se focalise sur le seul aspect comptable de la question.**

D'après l'IGSS, le système luxembourgeois est caractérisé par un taux de remplacement net de 96% du revenu moyen de la carrière dans le cas d'un salarié qui accède au marché du travail à 20 ans, qui dispose d'un revenu égal à la moyenne économique et pour qui le départ à la retraite se fait après 40 années de carrière professionnelle.

La comparaison des revenus des personnes en âge de retraite entre les Etats membres de l'Union européenne montre que le Luxembourg enregistre un des niveaux les plus élevés et que le revenu équivalent médian disponible des personnes âgées de 65 ans et plus au Luxembourg est proche du revenu des assurés actifs.

D'abord, il convient de remarquer que le calcul ci-dessus est basé sur une pension théorique. La pension est basée sur une carrière où le bénéficiaire touchait le revenu économique moyen. Ensuite, mettons bien en exergue que le taux de remplacement est le rapport entre la pension et le revenu moyen de la carrière, et non pas entre la pension et le dernier salaire.

Notons ensuite que l'IGSS ne se prononce pas sur ce qui est pour elle un taux de remplacement « optimal ».

Finalement, il s'agit d'une carrière complète alors que le nombre de pensions partielles est très élevé. En effet, d'après le rapport général sur la sécurité sociale 2008 de l'IGSS, l'ampleur progressive du phénomène de l'assurance migratoire faisait qu'en 2008, 60,0% des pensions

du régime ouvrier et plus du tiers (35,9%) des pensions du régime des employés privés étaient des pensions partielles. De toutes les pensions payées en 2008, la moitié pratiquement (49,0%) concernent l'assurance migratoire.

Rappelons avec l'IGSS (page 5 du rapport) que « *Certaines réformes, d'actualité dans d'autres pays, ont déjà été réalisées de longue date, comme le calcul des pensions sur les revenus professionnels de toute la carrière, ou encore la coordination entre les deux régimes de pension luxembourgeois* ».

3.3.2. Les rôles économiques des prestations sociales

Rappelons aussi la démonstration par le Bureau international du travail (BIT) d'un cercle vertueux partant de la protection sociale vers l'économie où le renforcement de la productivité est « *le résultat d'un système qui, en garantissant un niveau optimal en matière de sécurité du revenu et d'accès aux soins, accroît la motivation du travailleur et renforce sa capacité à s'acquitter correctement de son travail* ». **Aucun indice ne permet en tout cas de prétendre qu'un niveau élevé de protection sociale serait associé à une faible productivité et, donc, à une faible « compétitivité ».**

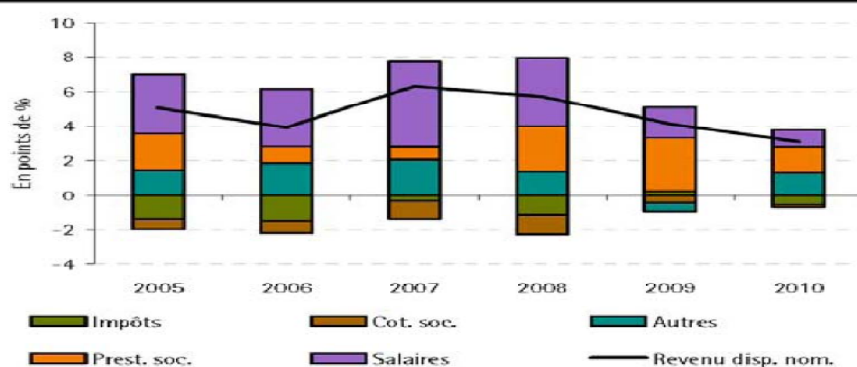
Il est évident qu'il ne peut y avoir d'assurance privée aussi avantageuse pour les assurés que le système public d'assurance vieillesse. Si la sécurité sociale et le système de pensions performants, sont un facteur productif important pour l'économie, ils sont aussi la source de recettes fiscales non négligeables, comme le montre le tableau ci-dessous.

Pensions 2008 (retenues diverses)					
	E.A.V.I.	C.P.E.P.	C.P.A.C.I.	C.P.A.	TOTAL 4 CAISSES
Pensions nettes	1 211 361 580,09	790 318 385,12	173 962 263,50	87 287 078,58	2 262 929 307,29
Impôts	48 030 431,11	71 203 647,51	11 124 894,34	4 978 540,98	135 337 513,94
Assurance maladie (part assuré)	26 690 594,38	21 682 981,53	5 202 621,60	2 605 957,31	56 182 154,82
Assurance dépendance	11 201 477,94	9 686 261,02	2 228 084,00	1 067 148,64	24 182 971,60
Cotisations syndicales	172 917,94	0,00	0,00	0,00	172 917,94
Saisies de pensions (en faveur de tiers)	62 760,72	5 092,97	98 620,01	2 536,71	169 010,41
Pens. indues en suspens (à récupérer)	-224 204,36	-1 436 678,47	-57 509,25	-5 071,00	-1 723 463,08
Pensions brutes	1 297 295 557,82	891 459 689,68	192 558 974,20	95 936 191,22	2 477 250 412,92

En outre, surtout en période de crise, les dépenses sociales jouent un rôle déterminant d'amortisseur conjoncturel. Celles-ci, moins dépendantes de la conjoncture permettent en effet d'assurer une continuité de revenu des ménages et, donc, de leur pouvoir d'achat, assurant ainsi un maintien de l'activité pour les entreprises dépendantes du marché national.

« *Le pouvoir d'achat étant défini comme le revenu disponible nominal déflaté par les prix à la consommation et exprimé par habitant* », dans le revenu disponible réel est donc intégré le salaire réel, parmi d'autres sources comme le patrimoine ou les prestations sociales, le tout net de contributions. Divers facteurs difficilement quantifiables exercent une influence sur le revenu disponible : l'indexation des salaires (et anciennement des prestations sociales) sur l'inflation, les modifications du barème fiscal, la hausse ou la baisse des salaires et des prestations hors indexation ou encore, si exprimé par ménage, des effets de structure comme la hausse du taux d'emploi des femmes.

Graphique 24: Décomposition de la croissance du revenu disponible nominal



Source: STATEC

Comme le montre le graphique, en 2008, et surtout en prévision pour 2009, les prestations sociales devraient avoir pris le relais dans la composition du revenu disponible des ménages et, donc, dans leur consommation, ceci au bénéfice des commerçants et artisans luxembourgeois. Les prestations sociales ne sont donc pas qu'un coût, mais elles jouent également un rôle d'amortisseur de choc économique au même titre que les plans de relance, ce qui profite à l'ensemble de la société et de l'économie luxembourgeoise.

Une diminution des prestations risquerait donc d'avoir des conséquences macroéconomiques et macrosociales très négatives.

Il ne faut pas oublier, d'une part, que si les retraités seront de plus en plus nombreux, leur part dans la consommation le sera également. Or, limiter les montants des retraites aurait un effet réducteur sur la demande des ménages et, donc, sur les débouchés des entreprises. L'effet serait comparable à la politique de déflation salariale menée depuis les années 1980 avec une part croissante de la population qui voit son revenu augmenter de moins en moins rapidement, jouant à terme un rôle de frein à l'activité économique.

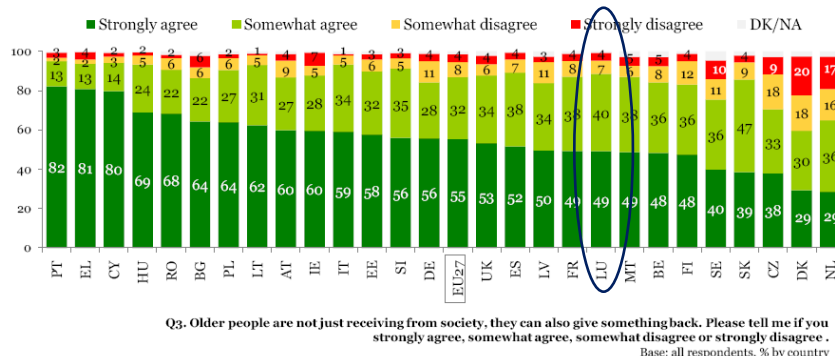
Réduire les niveaux des pensions de manière trop forte, outre les conséquences sociales importantes avec une paupérisation croissante des retraités pourrait avoir des conséquences très fortes sur la demande des ménages et, par conséquent, sur l'activité économique et les revenus des actifs.

Même si, pour le Luxembourg, compte tenu de sa forte dépendance extérieure et du cas particulier des travailleurs frontaliers, ce phénomène de demande interne joue moins, il n'est pas à négliger. En tout état de cause, il risque fort de jouer au niveau européen et, compte tenu des interdépendances entre les économies, l'Europe pourrait bien être victime d'un manque de dynamisme économique en raison de la paupérisation croissante d'une part de plus en plus grande de sa population. Les années 1980-2000 ont été marquées par la modération salariale, les années 2000-20 le seront-elles par la modération des retraites ?

Cet argument a déjà été souligné dans le « Bulletin luxembourgeois des questions sociales » (n°23) dans lequel le ministre de la Sécurité sociale soulignait que si les prélèvements obligatoires ont aussi mauvaise presse, c'est parce qu'ils sont souvent considérés uniquement comme des ponctions sur les agents économiques privés. Il faut également regarder les impôts et les cotisations sociales sous l'angle des dépenses qu'ils permettent et des économies de dépenses privées qu'ils font réaliser aux ménages et aux entreprises.

D'autre part, signalons aussi que 89% des résidents jugent l'aide des (grands-)parents importante pour les jeunes adultes qui fondent leur propre foyer.

The financial help of parents and grandparents is important for young adults who establish their own households and families



Source : Eurobaromètre Flash n°269, *Solidarité intergénérationnelle*, 2009

Le CEPS corrobore cette opinion bien tranchée des Luxembourgeois par sa propre étude sur les solidarités intergénérationnelles²². De l'ensemble des groupes d'âges, les ménages âgés (65 ans et plus) versent le plus d'aides financières, et ce sont les jeunes ménages qui en sont les premiers bénéficiaires : « 20% d'entre eux aidant régulièrement un membre de leur famille, plus de 40% donnant occasionnellement à un membre de leur famille, et un peu plus de 5% ayant fait une donation notariée à un membre de leur famille au cours de leur vie [...]. Au total, ce sont donc près de 60% des ménages âgés qui ont aidé financièrement un ou plusieurs membres de leur famille, contre moins de 50% des ménages pivots [45-64 ans] et un peu plus de 30% des jeunes ménages [moins de 45 ans] ».

Selon le CEPS, la sécurité sociale luxembourgeoise a donc permis d'inverser le sens de la solidarité familiale autrefois tournée vers les plus âgés. Les parents aident dorénavant leurs enfants et les grands-parents leurs petits-enfants. L'importance des transferts familiaux montre que les personnes âgées redistribuent une part importante de leurs gains aux plus jeunes générations, avec toutefois le bémol important des inégalités sociales intragénérationnelles qui se perpétuent et qu'il convient en réalité de corriger par ailleurs, par le recours à d'autres instruments. Loin de s'opposer, transferts publics et privés se nourrissent les uns les autres et se complètent remarquablement. L'ensemble des générations bénéficient donc de l'assurance pension publique.

3.3.3. Et un rôle social non négligeable

Il est en revanche déconcertant que l'IGSS présente un niveau confortable de pensions comme une faiblesse de notre système.

Les améliorations du niveau des pensions, qui ont eu lieu au cours des années, notamment suite aux pressions des organisations syndicales, ont renforcé le **contrat générationnel**, et comme il est écrit en annexe de ce document, les assurés du régime général en sont largement satisfaits. Au Luxembourg, les temps sont révolus où âge avancé rimait avec pauvreté. De tels acquis doivent être préservés dans tous les cas, et c'est une des raisons pour lesquelles il convient de refuser toute détérioration du système de pension.

Dans le régime bismarckien de protection sociale, le niveau des pensions dépend de la carrière d'assurance du bénéficiaire, donc du salaire touché pendant la vie active ou une partie de la vie active. La pension n'est donc pas un « revenu minimum de vieillesse », mais un revenu permettant dans une large mesure (jusqu'à un certain seuil correspondant au quintuple du salaire social minimum) le maintien du niveau de vie auquel le bénéficiaire était accoutumé pendant sa vie active.

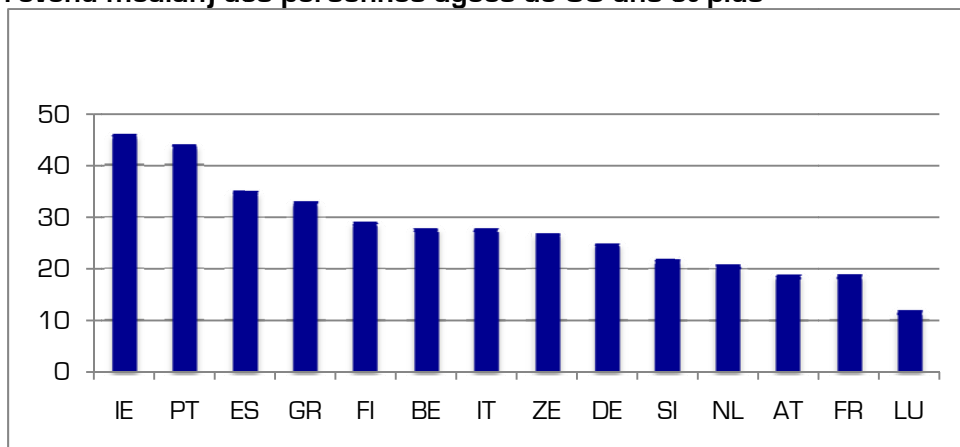
²² Fleury Charles, *Les transferts financiers intergénérationnels : à qui profite la solidarité ?*, Population et emploi n° 38, avril 2009. Par transferts financiers, on entend les transferts d'argent ou de biens qui s'effectuent entre les membres d'une même famille : aide à l'accession au logement principal, transferts réguliers ou occasionnels, prêts et donations notariées ainsi qu'héritages.

La cohésion sociale repose pour une large part sur le principe de solidarité inhérent à notre régime de sécurité sociale (assurance vieillesse, assurance maladie et assurance dépendance) qui est un des acquis les plus importants du 20^e siècle dans le domaine social. La sécurité sociale doit en tout cas être préservée et développée en tant qu'assurance sociale. Il ne s'agit pas d'un filet de sécurité minimal (Sozialabsicherung), mais d'une assurance sociale (Sozialversicherung). Ceci est la philosophie à la base du système continental européen de la sécurité sociale qui lie la protection sociale dans une large mesure à l'exercice d'une activité professionnelle.

Bien qu'il existe également au Luxembourg une assistance sociale sous forme de complément au revenu minimum garanti (RMG) pour les retraités dont le montant de la pension se trouve au-dessous du RMG, il faut saluer que, pour une carrière d'assurance complète, la législation prévoit une pension minimum correspondant au salaire social minimum, ce qui, pour une personne individuelle, est supérieur au RMG.

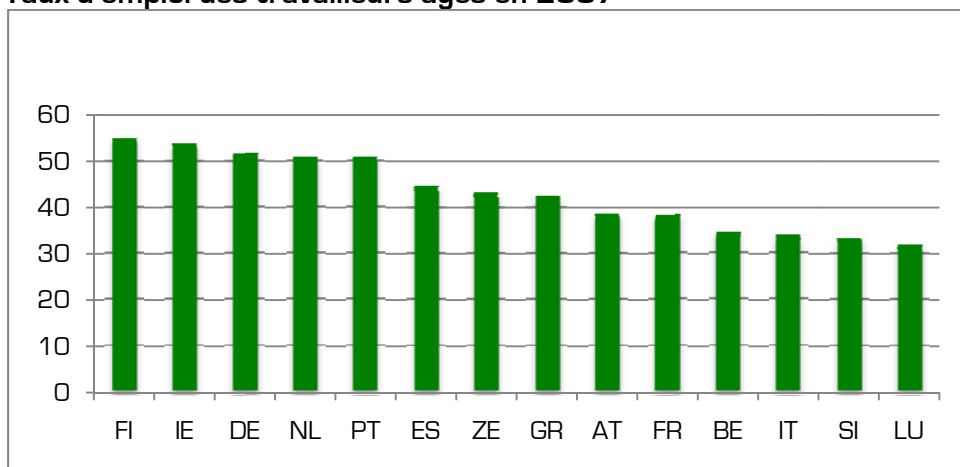
On peut affirmer sans hésitation qu'au Luxembourg, le niveau des pensions protège effectivement dans une large mesure contre le risque de pauvreté. Ceci est clairement démontré par les statistiques européennes. Le Luxembourg connaît le taux de risque de pauvreté des personnes âgées le plus faible de la zone euro.

Taux de risque de pauvreté (pourcentage des personnes à revenu inférieur à 60% du revenu médian) des personnes âgées de 60 ans et plus



Source : Eurostat, 2007

Taux d'emploi des travailleurs âgés en 2007



Source : Eurostat

Il est d'ailleurs aussi intéressant de découvrir que les pays qui ont le plus faible taux de risque de pauvreté des personnes âgées sont souvent ceux qui ont des taux d'emploi des travailleurs âgés plus faibles que la moyenne de la zone euro : le Luxembourg, la France, l'Autriche, la Slovaquie. D'un autre côté, les pays caractérisés par un taux de risque de pauvreté des personnes âgées élevé sont souvent ceux où les travailleurs âgés travaillent le plus : Finlande, Irlande, Portugal, Espagne.

Comment ne pas en tirer la conclusion que c'est le risque de pauvreté qui pousse les personnes âgées à continuer de travailler pour augmenter leurs ressources financières. La décision de rester en activité ne relèverait dans ce cas pas tellement du libre choix, mais serait contrainte par la situation financière. Une telle conclusion serait d'ailleurs également concordante avec les résultats des sondages qui montrent que les travailleurs plus âgés sont disposés à prendre leur retraite dans une grande majorité, quelles que soient les conditions de travail qui leur seraient offertes sur leur poste de travail (cf. annexe 1).

3.4. La capitalisation, une solution en trompe l'œil

Toute velléité de transformer le système de répartition en un système par capitalisation relève de la fumisterie. La retraite par capitalisation est souvent présentée comme la panacée pour faire face au vieillissement de la population. Un article de Nicholas Barr publié pour le compte du FMI présente une très bonne synthèse critique sur le système par capitalisation²³.

Toutefois, sans entrer dans toutes les critiques pertinentes qui y sont présentées, il convient de souligner une limite essentielle du système par capitalisation : **la virtualité de la capitalisation qui ne constitue en fait qu'une autre forme de retraite par répartition.**

Dans le système par capitalisation, la personne active épargne une partie de son revenu actuel pour obtenir une rente ou un capital à l'issue de sa vie active. Ce système pourrait paraître plus viable que le système par répartition en cas de vieillissement de la population puisque chaque actif disposera d'une retraite qui sera fonction de l'argent épargné tout au long de sa vie active. Retraite qui paraît ainsi indépendante de l'épargne des actifs et donc du vieillissement de la population.

Cependant, cette épargne est placée sur les marchés financiers. Or, au moment de la liquidation de la pension, il faut donc liquider les actifs dans lesquels l'épargne s'est placée. Si le placement est constitué par des valeurs mobilières (actions, obligations...), afin de pouvoir liquider la pension, il convient que l'organisme vendant les titres trouve preneur. Sans quoi, les cours baissent et la pension ne peut plus être honorée.

Pour qu'il y ait preneur, il faut donc que des acheteurs se manifestent et, par conséquent, que les actifs achètent pour une quantité au moins équivalente de titres afin que les cours ne baissent pas et que les retraites soient payées. Il faut donc que les actifs consacrent une part de leur revenu à la constitution de « leur » retraite pour un montant correspondant aux montants des pensions à verser aux actuels retraités.

Nous sommes donc dans une problématique identique à celle de répartition : il faut qu'une part du revenu national finance les retraites en cours. Si cette contribution vient à baisser, les actifs détenus par les fonds de pensions verront leur valeur diminuer et, par conséquent, les retraites ne pourront être versées intégralement. Dès lors, **le problème du vieillissement de la population se pose toujours, et au même titre que la retraite par répartition, 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 bien plus importants, financiarisation de l'économie et ses effets pervers sur la gestion des entreprises.**

Quand bien même il s'agirait de titres non cotés comme des créances, au moment du paiement de la pension, il faut que l'emprunteur rembourse la créance. **Nous nous retrouvons donc dans la même problématique de ponction du revenu en cours pour financer les revenus des non-actifs.** D'ailleurs, si **cette limite** vaut pour un système de capitalisation pure, elle **vaut également pour un système partiel**, par le biais des deuxième et troisième piliers que l'IGSS suggère de renforcer.

Cette réflexion amène à s'interroger plus largement sur le financement des retraites **dans un contexte de vieillissement de la population et d'allongement de la durée de vie, quel que soit le système. Une part croissante du revenu national devra être octroyée aux retraités**, que l'on soit dans un régime par capitalisation ou par répartition. 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, deuxième et troisième piliers constituent aussi une ponction sur le revenu national donné.

²³ www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/fre/2001/09/pdf/barr.pdf

Si problème démographique il y a, alors il vaut donc également pour les systèmes par capitalisation, étant donné que l'on ne finance jamais sa propre retraite. Moderniser les systèmes de retraite ne peut aucunement signifier le remplacement d'un système par répartition par un système basé sur la capitalisation. Ce leurre ne peut en effet apporter aucune solution à un éventuel problème de financement.

Harribey, professeur agrégé de sciences économiques et sociales à l'Université Montesquieu-Bordeaux IV : *« le point de départ du raisonnement est toujours le même : dans un régime de retraite par répartition les actifs payent pour les inactifs et, compte tenu du raccourcissement de la vie active et de l'allongement de l'espérance de vie, la charge pesant sur les actifs sera toujours plus lourde dans un tel système. Sous-entendu : dans un système par capitalisation, les actifs ne payent plus pour les inactifs. »*

*Or, quel que soit le système, les retraites représenteront toujours une partie du produit national de la période où elles seront versées. Les actifs du moment font toujours vivre par leur activité productive les inactifs du moment et l'épargne utilisée aujourd'hui à des fins productives sera récupérée par les épargnants sur le compte de la production de demain réalisée par les actifs de demain. **Contrairement à ce qui est suggéré, l'épargne placée dans des fonds de pension n'est pas mise en réserve. Il n'y a pas de congélateur de revenus car le revenu national n'est pas un stock, c'est un flux qui est engendré à chaque période. On ne finance donc jamais sa propre retraite. Un capital placé aujourd'hui ne grossira demain que si un actif travaille demain.***

Où se situe alors la différence entre le système par répartition et celui par capitalisation ? Le second système institue des droits de prélèvement sur le revenu national futur différents et donc plus inégaux selon les individus que le premier, l'accès à ces droits se faisant par le biais de capacités d'épargne différentes, les inégalités actuelles préparant ou aggravant les futures ».

Si le rendement du système de répartition était en tendance égal au taux de croissance de l'économie, tandis que celui du système par capitalisation lui était supérieur, cela traduirait évidemment, comme le dit très bien Harribey, une évolution du rapport de force en faveur des rentiers et non l'existence d'une source miraculeusement plus abondante sur le plan macroéconomique.

Et Harribey de poursuivre : *« Pourquoi alors tant d'inquiétudes au sujet du financement des retraites ? Parce que le moindre changement dans la structure démographique ou dans la manière d'utiliser le temps de vie oblige à repenser régulièrement la répartition des revenus, et cela d'autant plus que la croissance économique serait modérée, car en cas de forte croissance les nécessaires redistributions peuvent être assurées par le surplus de croissance. De plus, il oblige à repenser simultanément les formes de prélèvements (assiette, taux) pour financer les prestations ».*

A la lumière de ces réflexions, il faut en effet se demander pour quelles raisons il faudrait migrer d'un régime par répartition équitable vers un régime par capitalisation qui l'est moins, si ce n'est pour offrir aux prestataires privés d'assurances pensions des marchés mirobolants.

Pour l'économiste Gilbert de Swert, directeur du service d'études de la CSC, *« la capitalisation (où l'on "épargne" aujourd'hui pour toucher demain) est moins sûre et plus sensible au vieillissement que la répartition (où les actifs d'aujourd'hui paient pour les pensionnés d'aujourd'hui). En effet, après 2010, les banques et fonds de pensions vont devoir sortir beaucoup de liquidités pour payer les pensions complémentaires aux baby boomers qui arriveront à la pension. Au même moment, il y aura moins de jeunes épargnants pour placer leur argent. Les taux de rendement des placements vont donc chuter, ce qui va déstabiliser l'économie. Le FMI lui-même l'a annoncé. Ces problèmes sont prévisibles.*

Mais d'ores et déjà des difficultés existent aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et aux États-Unis où la capitalisation massive a débuté plus tôt. Le rendement des placements ne suffit pas à garantir les

dépenses. Aux Pays-Bas, des mesures ont été prises : augmentation importante des primes, réduction ou suppression de l'indexation aux pensionnés...

Quant aux actifs, leur contrat est modifié en cours de route. Par exemple, on ne garantit plus un pourcentage du dernier salaire mais du salaire moyen. Chez nous [Belgique] aussi pas mal d'assurances groupe ont changé la donne. On passe d'un système de bénéfice fixe à celui de contribution fixe. On ne sait donc plus ce qu'on va réellement toucher quand on arrivera à la retraite. On pourrait aussi ajouter à ce tableau les fonds de pension qui se sont écroulés dans des faillites (en Angleterre, en Allemagne mais aussi chez nous par exemple aux Galeries Anspach), flouant ainsi des milliers de travailleurs.

Il faut encore dire que la capitalisation n'est pas un système social car le droit à la pension complémentaire ne prévoit pas de périodes assimilées (ou alors très courtes) en cas de maladie, chômage, etc. Par ailleurs, quand les fonds de pension offrent une rente mensuelle ou trimestrielle, la perte de pouvoir d'achat est importante pour la personne qui en bénéficie car les rentes ne sont pas indexées, à l'inverse de ce qui se passe pour les pensions légales ».

Partie 4 : Conclusions

Beaucoup d'études, luxembourgeoises et internationales, ont été publiées au cours des dernières années sur la soutenabilité de notre régime général de pension. La plupart, sinon toutes, arrivent à la conclusion que le système n'est pas finançable à long terme et qu'il serait opportun de commencer à réagir tôt, à un moment où la bonne santé des assises financières du régime devrait permettre une discussion en toute sérénité portant sur le choix des mesures à appliquer.

En effet, dans toutes les discussions portant sur le régime général de pension, on oublie parfois que celui-ci jouit d'une parfaite santé à l'heure actuelle. Depuis 1985, l'Inspection générale de la sécurité sociale établit un rapport à la fin de chaque période de couverture de sept ans qui dispose que pour chaque période de couverture ultérieure, le taux de cotisation global est soit reconduit, soit refixé par loi spéciale sur la base d'un bilan technique de la période révolue et de prévisions actuarielles à établir par l'autorité de surveillance.

Aucune adaptation du taux de cotisation n'a été nécessaire depuis 1985. En outre, les différents indicateurs du régime de pension évoluent de manière favorable. Ainsi, le coefficient de charge, qui représente le nombre moyen de pensions versées pour 100 assurés cotisants, est en baisse constante depuis une douzaine d'années. De même, la prime de répartition pure est à son stade le plus favorable et la réserve a atteint son niveau le plus élevé.

Toutefois, des difficultés peuvent se présenter à l'avenir dans la mesure où les assurés cotisants, de plus en plus nombreux à l'heure actuelle, bénéficieront à l'avenir d'une pension dont le montant est, de surcroît, plus élevé que les cotisations retenues. En effet, le coût du régime dépend des prestations assurées et des caractéristiques biométriques différentes des populations couvertes par le régime (notamment l'espérance de vie). Si le coût du régime dépasse en permanence le taux de prélèvement global, le régime promet à chaque assuré davantage de prestations qu'il ne perçoit de recettes en cotisations et en contributions de l'Etat. On est alors en présence d'un système pyramidal qui nécessite un flux toujours croissant de cotisants afin de maintenir son financement.

Puisque le régime général de pension luxembourgeois ne se trouve pas dans une situation critique, tout dépend donc de savoir quelle est l'évolution de l'emploi nécessaire pour assurer le financement jusqu'à un certain moment. L'IGSS fixe l'horizon sur lequel il convient d'assurer la viabilité du système à 2050 ou 2060.

L'IGSS, dans ses prévisions, retient un scénario basé sur 2,2% de croissance économique par an, 0,5% de croissance annuelle de l'emploi et un accroissement de la productivité de 1,7%. Dans un tel scénario, les dépenses du régime dépasseraient les recettes en 2024, suite au départ à la retraite massif des assurés actifs actuellement plus jeunes, et la réserve commencerait à diminuer progressivement. Le taux global de cotisation nécessaire pour financer le régime serait alors de 60% en 2060.

Dans son bilan technique de la période de couverture 1999-2005, l'IGSS fait également des projections sur la base d'un scénario de 3% de croissance économique et de 1,3% de croissance de l'emploi. Dans un tel cas, les dépenses dépasseraient les recettes à partir de 2028.

Au vu des performances passées de l'économie luxembourgeoise, un taux de croissance économique de 2,2 % et une croissance de l'emploi de 0,5% semblent en effet très pessimistes. Depuis 1960, le Luxembourg a connu une croissance annuelle moyenne de 3,9% et durant la période 1975-2007, l'emploi a augmenté de 2,8% par année en moyenne. De nombreuses études faites dans le passé avaient sous-estimé cette évolution.

L'on devrait donc uniquement retenir comme base de travail le scénario de 3%, encore très prudent. Dans ce scénario, à défaut de toute mesure d'ajustement, le déficit ne commencerait réellement qu'en 2041 et le besoin de financement annuel s'élèverait en 2050 à 5,5% du PIB, hors service de la dette.

Toutefois, il s'agit bien, dans tous les cas de figure, de projections. Les dates ainsi que les pourcentages concernant les besoins de financement hypothétiques ne peuvent en aucun cas être considérés comme ayant un caractère certain. En effet, des taux de croissance ainsi que des évolutions salariales différents peuvent faire avancer ou reculer les dates-butoir de quelques années.

Il n'y a par conséquent aucun besoin de prendre des mesures intempestives dans le cadre de notre régime de pension, a fortiori si elles ne constituent pas un progrès social, puisque pour la période de couverture 2013-2019, l'IGSS n'a pas démontré la nécessité de refixer le taux de cotisation.

En outre, la transition d'un régime de répartition vers un régime de capitalisation n'est certainement pas une solution, puisque le régime de capitalisation est *in fine* également dépendant de l'évolution démographique. Ceci n'exclut cependant pas des réformes permettant aux assurés, notamment ceux qui bénéficient de carrières dynamiques, de s'assurer de manière complémentaire dans le régime général.

Toutefois, l'on ne peut pas nier la possibilité de déficits du régime de pension à long terme. Loin d'être une fatalité, différentes possibilités existent pour préserver un Etat social fort et une assurance pension généreuse dans une société vieillissante. Nombreux sont les mécanismes d'ajustement du système de pension, mais tous ne concourent pas à préserver la cohésion sociale et à favoriser le progrès social.

D'abord, d'aucuns songent à une baisse des prestations du régime, alors qu'elles sont pourtant conformes au niveau de vie engendré par l'essor des activités économiques. De telles réformes peuvent consister dans une réduction du taux de majorations proportionnelles ou même des majorations forfaitaires, mais aussi dans une suppression totale ou partielle de l'ajustement des pensions à l'évolution des salaires.

Au vu des attentes qu'elle exprime, il est permis de penser que l'opinion publique n'accepterait probablement pas une telle réduction des prestations en cas de vieillesse, alors que le régime de pension ne connaît aucune difficulté financière à l'heure actuelle. D'autre part, les assurés sont très attachés à leur système de protection sociale qui ne doit pas être dégradé au niveau d'une simple protection minimale. La sécurité sociale doit en tout cas être préservée et développée en tant qu'assurance sociale. Il ne s'agit pas d'un filet de sécurité minimal (*Sozialabsicherung*), mais d'une assurance sociale (*Sozialversicherung*). Ceci est la philosophie à la base du système continental européen de la sécurité sociale qui lie la protection sociale dans une large mesure à l'exercice d'une activité professionnelle. L'acquis du Luxembourg, qui connaît le plus faible taux de pauvreté des personnes âgées de l'Union européenne, doit être maintenu.

Une deuxième voie possible est une participation accrue au marché du travail des femmes et des travailleurs plus âgés. Une telle mesure semble a priori possible, à condition d'offrir un environnement convenable aux assurés concernés. Ici se pose non seulement la question du rôle des collectivités publiques, mais aussi celle de la responsabilité sociale des entreprises. Favoriser le travail à temps partiel volontaire et la retraite progressive sont des pistes à poursuivre.

Finalement, afin de garantir le financement de notre système de pension, une hausse des recettes peut être envisagée, sans que cette hausse des contributions ne crée automatiquement une hausse des prestations. Ainsi, la suppression du plafond de l'assiette de cotisation rapporterait des recettes supplémentaires d'un ordre de grandeur de quelque 1,3% du PIB.

Une réforme de la base cotisable des entreprises pourrait être engagée. Au lieu de prélever les cotisations sur la rémunération des salariés, on pourrait choisir la valeur ajoutée comme base. De telle manière, les entreprises occupant relativement plus de main-d'œuvre pourraient même assister à une réduction de leur contribution alors que les entreprises où la rémunération des salariés pèse moins dans la valeur ajoutée pourraient contribuer plus. D'après nos calculs, un tel changement pourrait également rapporter des recettes supplémentaires de l'ordre de 1% du PIB.

Une contribution supplémentaire des entreprises est malheureusement souvent considérée comme nuisible au nom de leur « compétitivité ». Toutefois, nous rappelons qu'au cours d'un certain

nombre d'années déjà, celles-ci ont bénéficié d'une réduction importante de leurs charges lesquelles ont été partiellement transférées aux assurés et au budget de l'Etat.

Etant donné que les assurés seraient également prêts à contribuer davantage à leur retraite, nous avons calculé l'effet d'une hausse du taux de cotisation des assurés et de l'Etat de 1 point de pourcent, les entreprises cotisant dorénavant sur la valeur ajoutée. Une telle mesure rapporterait des recettes supplémentaires à hauteur de quelque 0,6 % du PIB.

Finalement, une fiscalisation accrue n'est pas à exclure, étant donné que beaucoup de charges ont été transférées des entreprises vers le budget de l'Etat et notamment le Fonds pour l'emploi.

La voie d'une augmentation préférentiellement neutre des recettes, c'est-à-dire de préférence sans accroître les prestations futures par des droits supplémentaires, offre clairement une issue positive à la question de la viabilité du système de pension.

En effet, serait-ce un prix trop important à payer de prélever une partie supplémentaire relativement plus importante sur l'augmentation de la richesse économique pour, à la fois, assurer le bien-être de notre population vieillissante et préserver l'assurance vieillesse publique, l'une des grandes conquêtes sociales du XX^e siècle ? Peut-on réellement prétendre vouloir à la fois sauver le système de retraite par répartition et réfuter toute hausse des cotisations sociales qui le financent ou l'intervention potentiellement nécessaire de financements de source fiscale supplémentaires ? Et, a priori, privilégier cette option dès à présent ne revient pas à bannir définitivement la possibilité d'un recours ponctuel à un mécanisme temporaire de modulation des prestations en fonction des résultats du bilan technique relatifs aux périodes de couverture à venir réalisé par l'IGSS.

Annexe 1

L'avis de la population sur les retraites

- 1) Pessimisme en Europe envers l'avenir de la prochaine génération
- 2) Au Luxembourg, une vision des retraites en conformité avec les projections officielles
- 3) Le pourquoi de la retraite
- 4) Désir de retraite au Luxembourg
- 5) Les options préconisées
- 6) Conclusion

Le volet « retraites » de la protection sociale est plus que jamais placé sous les feux de l'actualité. Toutes les expertises semblent converger vers un même diagnostic en matière de retraites : tant l'UE que le Luxembourg (GDL) seront à plus ou moins court terme confrontés à un choc démographique généré par le vieillissement de la population (moins de jeunes) et des individus (allongement de l'espérance de vie). Celui-ci pèsera sur le système de financement des retraites, mais aussi sur l'équilibre des finances publiques, faisant augmenter la part des prestations sociales dans le PIB et se répercutant potentiellement sur la dette publique, dont les niveaux sont prescrits par le Pacte de stabilité et de croissance.

Il existe bien évidemment des solutions et des moyens d'action pour préserver un Etat social fort et une assurance pension généreuse dans une société vieillissante. Nombreux sont les mécanismes d'ajustement du système de pension, mais tous ne concourent pas à préserver la cohésion sociale et favoriser le progrès social : il convient de ne pas perdre de vue que **la transformation du droit social est un acte de nature politique plus que technique.**

Au-delà des aspects démographiques et financiers généralement prioritairement utilisés pour soutenir la logique de l'invivabilité des retraites, d'autres motivations sont également avancées dans la thématisation de l'avenir des pensions, telle la modernisation des systèmes en réponse à l'évolution des besoins de l'économie, de la société et des individus (flexibilité, mobilité professionnelle, égalité de traitement et individualisation des droits).

Lors de sa déclaration gouvernementale à la Chambre des députés le 29 juillet 2009, le Premier ministre a souhaité mettre les choses au point : *« Dès que l'on parle de pensions et de retraites, on se voit confronté de toutes parts à des mises en garde et à des reproches comme quoi on pratiquerait une politique de démontage social. J'aimerais y répondre en disant ceci : si, en matière de pensions et de retraites, toute réforme orientée vers l'avenir est qualifiée, avant même d'avoir entamé le débat, de démontage social, nous allons vers un immobilisme total rendant impossible toute réforme. »*

Pour pouvoir réellement lever les craintes de « démontage social », encore faudrait-il que le débat soit réellement totalement ouvert, qu'aucun a priori idéologique et dogmatique ne vienne entacher les discussions. En effet, lorsque l'on prend les deux plus récentes contributions en la matière, qui devraient peser dans le débat à venir, on se rend compte qu'un tabou est bel et bien imposé au préalable. Ainsi l'UEL dit-elle par exemple que la hausse des taux de cotisation serait *« socialement inacceptable »*, qu'elle relèverait de l'*« absurde »* et qu'il convient fondamentalement de *« maintenir la compétitivité des entreprises »*. De son côté, l'IGSS, administration publique, pose également des préalables curieusement identiques : *« maintien de la compétitivité des entreprises »* et caractère *« absurde »* de la hausse des cotisations.

Alors que l'on convoque nombre d'experts ou que les groupes d'intérêts se manifestent sur la question (voir la récente sortie en juillet 2009 de l'Union des entreprises luxembourgeoises sur la

réforme du régime général d'assurance pension), **il est une partie prenante à qui l'on prête souvent peu d'attention dans les discussions à haut niveau relatives aux retraites : le citoyen luxembourgeois** étonnamment absent de la table à réformer. **Quels sont en réalité ses aspirations et son opinion sur la question ?**

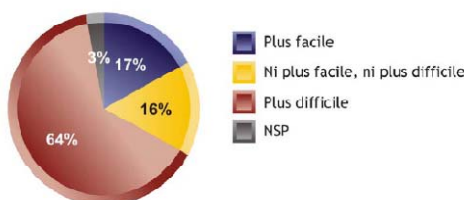
Les enquêtes d'opinion publique sont une porte d'entrée, bien que largement imparfaite²⁴, sur la représentation des collectivités en la matière. Eurobaromètre fourmille de données sur la question qui permettent de vérifier concrètement la véracité de l'inacceptabilité sociale de certaines pistes de réformes par rapport à d'autres.

²⁴ Le défaut principal des sondages auxquels appartient Eurobaromètre est qu'ils introduisent des biais dans les réponses par des formulations particulières qui peuvent influencer ces réponses. Généralement, les questions n'y sont pas politiquement asexuées.

1) Pessimisme en Europe envers l'avenir de la prochaine génération

Les Européens de l'Union européenne (UE) à 25 sont préoccupés par leur avenir collectif : ils pensent largement (à 64%) que, de manière générale, **la vie des enfants d'aujourd'hui sera plus difficile que pour ceux de leur génération**. Au Luxembourg, ce taux atteint même les 71%.

Question: Q417. En général, pensez-vous que la vie des enfants d'aujourd'hui sera plus facile, plus difficile ou ni plus facile ni plus difficile que pour ceux de votre génération ?



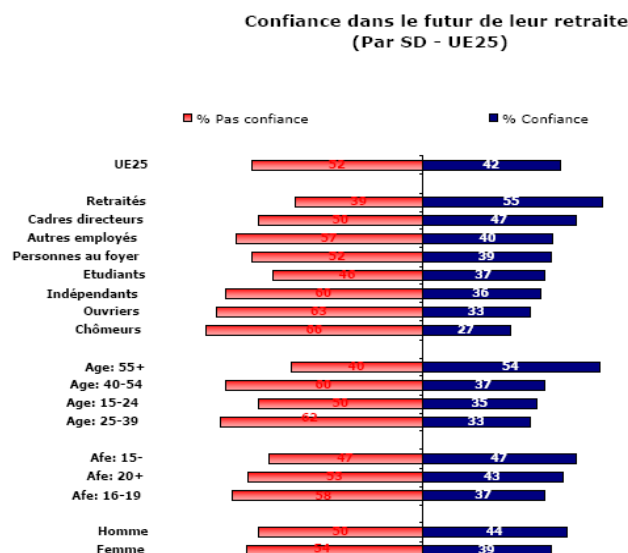
Source : Eurobaromètre spécial n° 273, *La réalité sociale européenne*, février 2007

Si, en moyenne, près de deux tiers des Européens affirment cette angoisse de l'avenir pour les générations futures, leur nombre varie selon les catégories d'âge, mais reste majoritairement ancré dans une vision pour le moins sombre de l'avenir en commun à plus d'un an. Ainsi, les 15-24 ans considèrent à 51% que la vie des enfants d'aujourd'hui sera plus difficile, les 25-39 ans sont 61% à partager cette opinion, pendant que les 40 ans et plus sont à 69% du même avis²⁵.

Vu sous l'angle de l'occupation, on constate que les étudiants européens sont les plus optimistes, puisque seuls 46% d'entre eux envisagent un avenir plus difficile pour les enfants d'aujourd'hui, suivis des indépendants (62%), des chômeurs (63%), des cadres directeurs (65%), des salariés (66%) et des retraités qui ouvrent la marche à 68%

Selon Eurobaromètre, « *les opinions concernant la vie des générations futures varient largement d'un pays à l'autre [...]. Au Portugal, [...] les répondants sont les plus portés à croire que la vie des générations futures sera plus facile que leur propre vie (57 %). À l'opposé, seuls 3 % des répondants en Allemagne sont d'avis que la vie des enfants d'aujourd'hui sera plus facile. Les Allemands confirment ici leur inquiétude assez générale en ce qui concerne leur avenir, s'agissant notamment de la question des retraites. [...] Les Suédois sont pessimistes pour la vie des futures générations même s'ils sont plutôt satisfaits de leur propre vie* ».

²⁵ Ce sont les baby-boomers, nés entre la fin de la deuxième guerre mondiale et 1964, qui sont les plus inquiets au sujet de l'avenir des enfants d'aujourd'hui, puisque 70% d'entre eux pensent que les enfants d'aujourd'hui connaîtront une vie plus difficile que la leur. La génération de la guerre, née entre 1933 et 1945, partage ce pessimisme (69%). Les plus jeunes (15-17 ans) expriment cette inquiétude certaine face à l'avenir à 40%, tout en restant plus optimistes que les adultes en ce qui concerne leur propre avenir : 31% d'entre eux pensent que la vie sera plus facile pour les enfants d'aujourd'hui, contre 14 à 19% des adultes.



Source : Eurobaromètre spécial n° 273, *La réalité sociale européenne*, février 2007

Seuls les retraités et les plus de 55 ans, probablement parce que les moins concernés par les velléités de réforme des systèmes, expriment majoritairement leur confiance dans leur retraite future. On constatera que les chômeurs, les ouvriers et les personnes de 25 à 39 ans expriment le plus grand manque de confiance sur le sujet.

Un peu comme si s'était estompée la certitude de pouvoir vivre en société, de faire société, c'est-à-dire de pouvoir se prémunir des risques de la vie grâce à la solidarité nationale, avec l'assurance que leurs droits et le progrès social sont garantis par un corps étatique soucieux de l'intérêt général, **les Européens semblent pour le moins verser dans le pessimisme, particulièrement en ce qui concerne les systèmes de retraite** ; une moyenne de 58% d'Européens n'expriment, en 2007, aucune confiance dans l'avenir de leur retraite. La prévoyance sociale et l'Etat providence ne sembleraient-ils plus à même, aux yeux des Européens, de les prémunir de et de prévenir le risque dit de vieillesse à l'avenir ?

Pour un véritable saut qualitatif structurel

De manière générale, les populations commencent à réellement verser dans la désespérance ; la machine à progrès leur semblerait grippée. Elles se trouvent confrontées à un déclassement générationnel du fait d'une possible panne de l'ascenseur social (nos enfants vivront-ils mieux que nous ?), qui montre d'ailleurs déjà de gros signes de faiblesse vis-à-vis des générations actuelles ; déclassement civilisationnel également face à une mondialisation qui se joue à l'irrégulière et contre laquelle l'UE semble décidément mal nous protéger.

Pour redonner du souffle, de l'énergie et de l'espoir aux Européens, ne conviendrait-il pas de leur proposer enfin des projets d'envergure, porteurs de sens et d'avenir, auxquels ils pourraient s'identifier ? Dans l'Europe à 27 que nous connaissons actuellement, dans un état paradoxal de relative désunion et de désorientation, on pourrait tenter de rassembler les populations des 27 Etats membres autour d'un projet commun ambitieux, un projet en quelque sorte symboliquement fondateur de l'Europe à 27.

Si d'aucuns ont déjà suggéré par exemple une « CECA » de l'environnement et de l'énergie, il serait également largement temps que l'Arlésienne de l'Europe sociale apparaissent enfin. **Il conviendrait de développer un projet politique en matière de retraite auquel la population pourrait adhérer autour d'un soutien renouvelé à l'assurance pension et à la vitalisation de celle-ci, à son amélioration.** Au lieu de quoi, alors que, par exemple, les salariés sont encore dans l'expectative

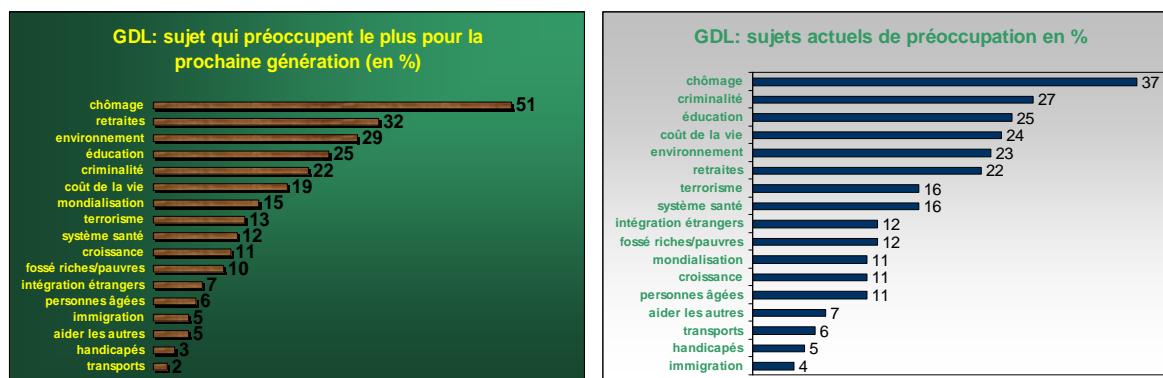
d'un alignement par le haut grâce à l'action européenne, ceux-ci ne peuvent que constater que l'Etat social subit des coups de boutoir et, de réforme en réforme, qu'il doit céder du terrain.

La question du financement des pensions et de l'équilibre des finances publiques qui est au centre des discussions sur le système des retraites évince bien utilement pour d'aucuns la question première en la matière : le niveau de vie des retraités. Aussi, pour développer ce projet politique qui voudrait susciter l'intérêt ou l'adhésion des citoyens, il ne se serait dès lors pas inutile de **recentrer le cœur de la réforme sur les finalités de l'assurance pension en tant qu'outil politique.** Pour cela, il faudrait changer le vocable utilisé dans le discours sur les retraites qui se focalise sur le seul aspect comptable de la question.

La revitalisation des retraites pourrait ainsi se structurer autour d'une évolution, d'une amélioration, d'une véritable réforme : **passer d'une logique de salaire différé à celle de salaire socialisé.** En d'autres termes, en passant de la couverture d'un risque vieillesse caractérisé par l'absence de revenus y afférent (incapacité de travail) à une logique de temps de vie à revenu socialisé, où l'on peut choisir son activité, sans contrainte de contrat de travail **financé à la fois de manière contributive et universelle, mais aussi non contributive** (redistribution), **on offrirait au système public de pension un saut qualitatif structurel majeur et un regain de confiance de la part des citoyens en celui-ci.**

2) Au Luxembourg, une vision des retraites en conformité avec les projections officielles

Selon les citoyens de l'UE-25, les **retraites constituent en réalité le deuxième sujet le plus préoccupant pour la prochaine génération** (30%), après le chômage (40%), en tête des préoccupations, suivi par le coût de la vie (26%). Pour le Luxembourg, on observe que ces deux priorités font également consensus, bien que leur intensité soit différente du niveau européen. Comme le graphique suivant l'indique, le chômage constitue pour les répondants au GDL le premier souci pour les prochaines générations (51%), suivi des retraites (32%) et de l'environnement (graphique de gauche).



Source : Eurobaromètre spécial n° 273, *La réalité sociale européenne*, février 2007 ; graphique CSL

En revanche, les retraites dégringolent dans le classement des préoccupations **actuelles** des résidents luxembourgeois, comme le montre le graphique ci-dessus. Si le chômage reste prioritaire, elles ne se placent qu'en sixième position, au coude à coude avec l'environnement, voire avec le coût de la vie.

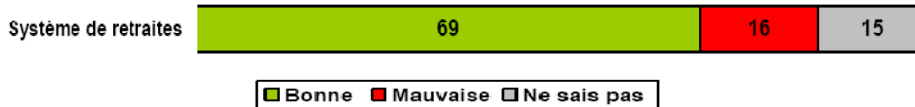
L'Eurobaromètre standard n° 67.2 du printemps 2007 confirme une hiérarchie quelque peu différente des problèmes qui focalisent le plus l'opinion publique luxembourgeoise à l'heure actuelle (par rapport aux problèmes pour la prochaine génération). À la question des *deux* plus importants problèmes auxquels le Luxembourg doit faire face parmi la liste présentée²⁶, le taux de chômage au Luxembourg, certainement du fait de sa progression continue entre 2004 et 2006, reste la préoccupation première de la population [44%], suivi cette fois par le logement [32%] et la hausse des prix/inflation [27%]. Les retraites/pensions n'arrivent qu'en septième position [10%] sur 15 sujets de préoccupation²⁷.

²⁶ Et non plus, comme précédemment, des trois sujets qui, actuellement, vous préoccupent le plus parmi la liste présentée, les items proposés n'étant d'ailleurs que partiellement identiques.

²⁷ Si elles peuvent paraître dépassées, nous mentionnons toutefois sciemment les réponses de 2007 relatives aux problèmes *actuels* auxquels serait confronté le Luxembourg pour éviter une potentielle contamination par un effet psychologique que peuvent produire les turbulences sur les marchés de l'alimentaire, la crise financière ainsi que la mauvaise conjoncture qui auront entaché l'année 2008 et 2009. La hiérarchisation la plus récente des deux problèmes auxquels doit faire face le pays actuellement est proposée par l'Eurobaromètre standard n° 72 de l'automne 2009 portant sur *L'opinion publique dans l'Union européenne*, qui place sans surprise la crise financière et économique au centre des préoccupations des résidents au Luxembourg. Le chômage est toujours la préoccupation première, suivie de la situation économique et de l'inflation. Toutefois, que l'on se situe avant ou pendant la crise économique, les retraites restent largement en queue de peloton, bien loin derrière les premiers défis focalisant le plus l'attention : seuls 8% de l'opinion publique semblent prêter de l'intérêt à cette problématique fin 2009 (5% fin 2008, selon l'enquête standard saisonnière) en recul de deux points par rapport aux résultats de 2007 relevés ci-dessus.

Au Grand-Duché, les résidents jugent en effet très largement, à 69%, que **la situation des retraites ne constitue actuellement pas un sujet de préoccupation**²⁸.

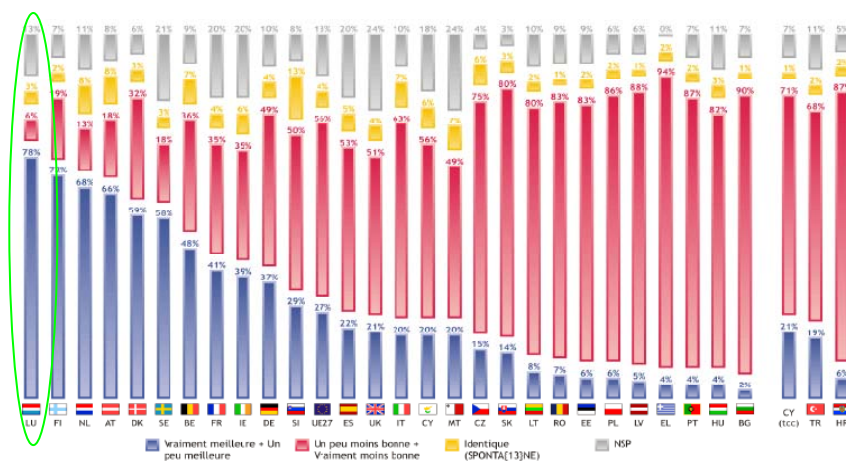
Comment jugez-vous la situation actuelle au Luxembourg des domaines suivants



Source : Eurobaromètre 70, *L'opinion publique dans l'Union européenne*, rapport national Luxembourg, automne 2008

Ceci s'explique certainement par la **perception très positive qu'ont les résidents luxembourgeois de la situation de leur protection sociale** considérée à 85% meilleure que la moyenne des pays de l'UE (UE : 48%), de même que celle du financement des retraites, puisque le Luxembourg considère à 78% des personnes interrogées que son système est le meilleur (contre 27% pour l'UE).

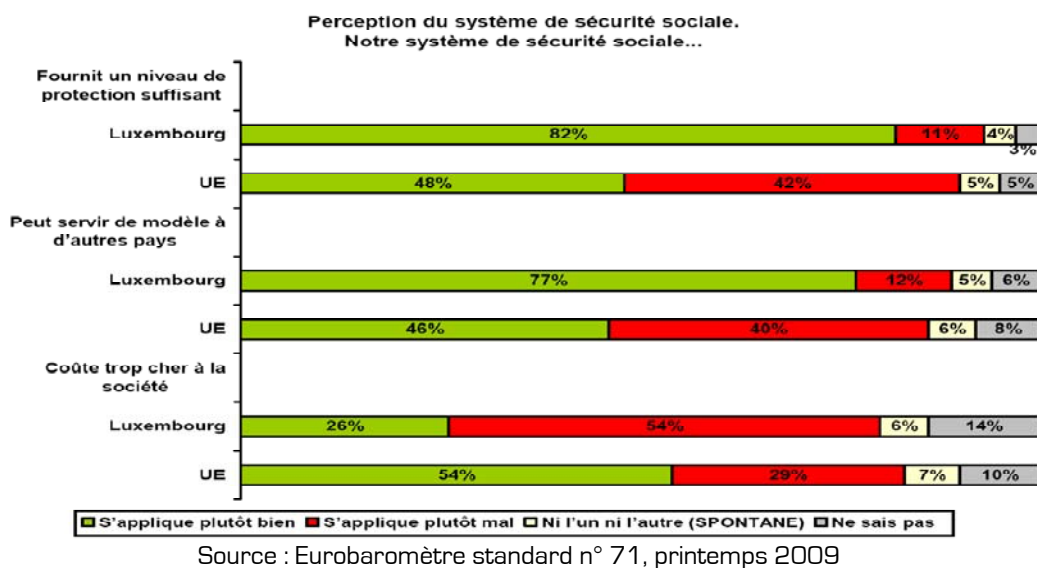
Situation du financement des retraites au GDL vis-à-vis de celle de la moyenne de l'UE



Source : Eurobaromètre standard n° 67.2, printemps 2007

Les répondants pensent même à 77% (46% dans l'UE) que **le système luxembourgeois de sécurité sociale pourrait servir de modèle pour d'autres pays** et à 82% qu'il fournit un niveau suffisant de protection (UE : 48%).

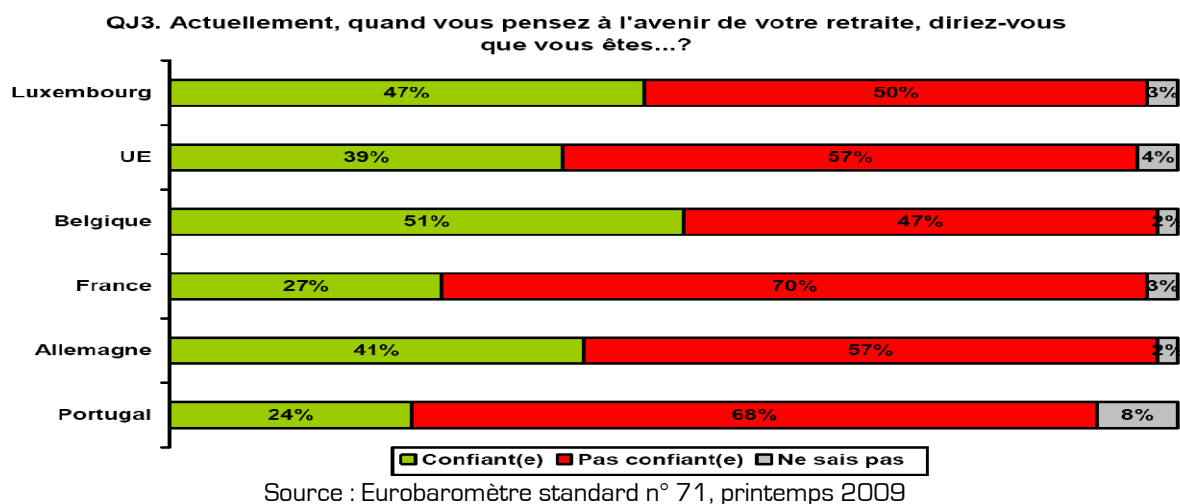
²⁸ A noter que, selon le baromètre AXA de la retraite, une majorité des Luxembourgeois (73%) considérerait que la Caisse de pension (CNAP) est aujourd'hui confrontée à des problèmes. Ceux-ci sont en revanche les moins nombreux parmi les pays européens sondés à considérer que leur Caisse de pension est en difficulté. En outre, les résultats contrastent aussi en ce que les actifs pensent à 52% (parmi les plus optimistes) que la vie à la pension de leurs enfants sera meilleure que la leur, alors que seuls 14% des pensionnés le croient (parmi les plus pessimistes).



Comme l'indique Eurobaromètre, la propension des citoyens à estimer que le système de sécurité sociale de leur pays peut servir de modèle à d'autres pays dépend fortement du sentiment qu'ils portent sur le niveau de protection fourni, mais est en revanche moins directement liée à leur appréciation du coût du système. A cet égard, il importe de noter, comme le montre le tableau précédent, que **54% des Luxembourgeois estiment que leur sécurité sociale ne leur coûte pas cher**, ce en quoi ils ont d'ailleurs tout à fait raison²⁹.

A l'horizon 2030, selon l'Eurobaromètre n° 71, si les pourcentages de réponses positives semblent régresser, tout en étant supérieurs à la moyenne européenne, 27% seulement considérant la sécurité sociale comme peu onéreuse et 47% comme suffisamment protectrice, les nombre des indécis est cependant beaucoup plus important que sur la perception du système actuel, respectivement 20 et 22%.

En dépit donc d'un jugement réaliste sur la situation actuelle, **la vision à long terme n'est pourtant guère optimiste**, comme nous l'avons vu précédemment. Au Luxembourg, **seuls 47% des personnes interrogées estiment avoir confiance dans l'avenir de leur retraite**.

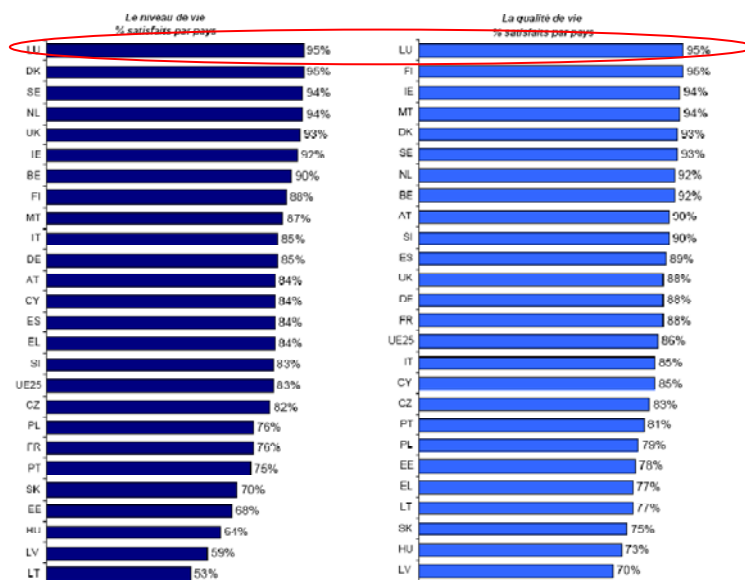


²⁹ Les prestations sociales ne représentent en effet que 20% du PIB, largement en dessous des moyennes européennes (hors frais de fonctionnement qui sont de toute façon infinitésimaux en comparaison tant européenne que des transferts aux ménages), ce qui place le Luxembourg parmi les pays de l'UE-15 qui consacrent une des plus faibles parts de sa richesse monétaire à la protection sociale. On se rapportera à la note de la CSL intitulée *Compétitivité vs cohésion sociale* pour plus de détails.

Selon le baromètre AXA de la retraite³⁰, 6 actifs sur 10 voient venir dans les dix prochaines années une réforme qui consistera à augmenter le nombre d'années travaillées et diminuer le montant de la pension publique.

L'excellente appréciation qu'ils portent sur le système de financement des retraites et de la situation de la sécurité sociale contraste donc avec un manque de confiance certain vis-à-vis de la capacité du système de retraite à leur assurer un avenir serein, au niveau de la moyenne européenne et loin derrière les autres membres du Benelux. En 1978, pourtant, l'Eurobaromètre spécial n° 10 sur les attitudes de la population active à l'égard des perspectives de retraite révélait que seuls 25% des Luxembourgeois exprimaient une inquiétude à l'évocation du jour de la retraite et que, en outre, c'était en réalité le pays de l'UE qui connaissait le meilleur taux de satisfaction à la pensée de la retraite.

Il conviendrait de pouvoir explorer les origines de ce pessimisme tant luxembourgeois qu'européen quant à l'avenir des retraites, mais aussi quant à l'avenir collectif tout court. Pour le Luxembourg, une des raisons serait-elle à chercher dans le fait que, selon leurs informations et les prévisions qui leur sont faites, **les retraites ne pourraient plus maintenir à terme le degré de satisfaction relatif au niveau et à la qualité de vie** perçu par les résidents³¹, qui sans surprise se situent en pole position dans l'UE ?



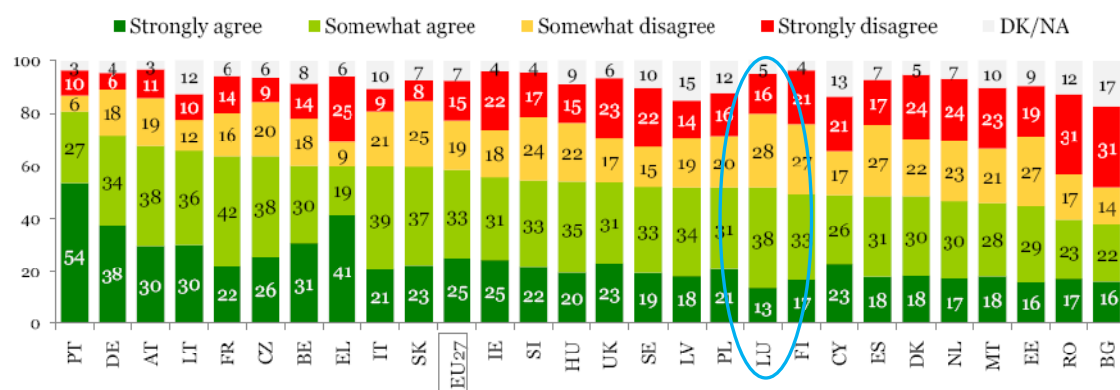
Source : Eurobaromètre spécial n° 273, *La réalité sociale européenne*, février 2007

Une autre explication pourrait bien en partie se trouver dans l'idée que se fait la population d'un **besoin de financement trop important à couvrir par les pouvoirs publics**, puisque 51% des sondés se montrent d'accord avec une telle proposition.

³⁰ Il s'agit de l'étude de 2008. Les résultats éventuellement divergents dans l'étude de 2009 seront indiqués en note de bas de page.

³¹ Si les régimes de pension diffèrent considérablement d'un État membre à l'autre, leurs objectifs sociaux sont partout les mêmes, comme l'a souligné le rapport conjoint du Comité de protection sociale et du Comité de politique économique présenté au Conseil européen de Laeken sur la qualité et la viabilité des pensions. En plus de permettre aux gens de continuer à bénéficier d'un niveau de vie raisonnable après leur départ à la retraite, la pension doit prévenir la paupérisation des personnes âgées et promouvoir la solidarité entre les générations et au sein de chacune d'entre elles.

In the coming decades, governments will no longer be able to pay for pensions and care for older people



Q2. Now I would read out a few statements related to pensions. Please tell me if you strongly agree, somewhat agree, somewhat disagree or strongly disagree.

Base: all respondents, % by country

Source : Eurobaromètre Flash n°269, *Solidarité intergénérationnelle*, 2009

Déjà sondés en 2004 par l'Eurobaromètre spécial n° 161 sur l'avenir des systèmes de pension, les Luxembourgeois pensent que **le rôle de la pension publique va radicalement diminuer** en importance dans la composition du revenu de la retraite, passant de 91% à 49% des réponses positives en faveur de cette dernière sur la principale source de revenu à la pension, ce qui constitue le plus gros déclin estimé de l'UE-15 (17 points en moyenne). **Pourtant, 57% estiment que la pension de retraite devrait reposer sur la pension publique, bien avant tout autre forme de revenu.** Le recul anticipé de la part de la pension publique entraîne une évaluation de la capacité de la pension publique à subvenir aux besoins des actifs lorsqu'ils seront en retraite de la façon suivante : près de 40% ignorent si ce sera le cas (le plus fort taux de l'UE-15) et quelque 18% pensent qu'ils se trouveront confrontés à des problèmes financiers, contre quelque 44% qui ne pensent pas avoir de problèmes.

Selon le baromètre Axa sur les retraites, seuls trois actifs sur dix pensent que la qualité de vie s'améliorera à la retraite, tandis qu'un quart estiment que se dégradera, contre 45% penchant pour un *statu quo*. Pour ce qui est de leur niveau de vie, un tiers pensent qu'il connaîtra une dégradation, contre 13% qu'il s'améliorera. Ces résultats correspondent d'ailleurs grosso modo à la moyenne de l'étude.

Si quelque 65% des actifs sondés voient positivement leur situation après la retraite, près d'un quart d'entre eux disent ignorer si celle-ci sera positive ou négative, contre quelque 10% qui envisagent une situation négative.

Les résidents craindraient-ils que l'assurance pension ne puisse plus remplir son triple rôle à l'avenir, ce qui ferait baisser leur confiance ?

3) Le pourquoi de la retraite

Il importe de s'interroger, sur un plan politique et philosophique, **quant à la signification du concept de « viabilité à long terme des finances publiques »** que les autorités emploient de manière récurrente, par exemple dans le projet de budget 2008. Comme le fait remarquer Atkinson, en matière de retraites, *« si l'on prend le point de vue de la recherche d'un équilibre fiscal, l'existence de retraites obligatoires représente un problème majeur, mais celui-ci ne peut être résolu à moins que ne soit prise en compte la fonction que les retraites doivent remplir »*.

Selon Atkinson, en Europe, **les responsables politiques sont surpris « par les résistances aux réformes des systèmes de retraite, mais cela résulte en grande partie du fait qu'ils n'ont tenu aucun compte des raisons pour lesquelles les retraites avaient été créées. Les réformes doivent être accompagnées d'autres mesures pour assurer la sécurité dans la vieillesse, sinon, le problème du financement des retraites se réduira à un problème de pauvreté comme c'est le cas au Royaume-Uni »**³².

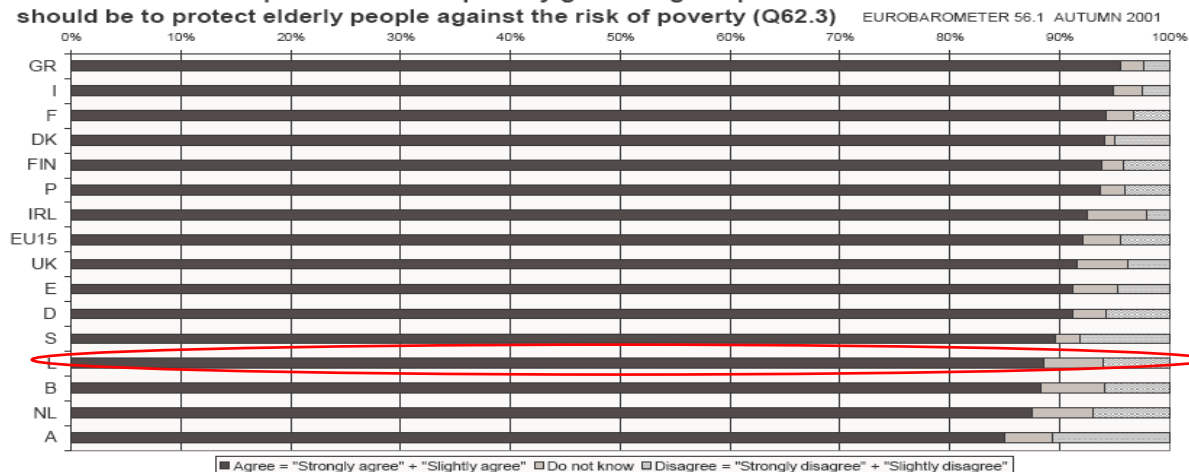
L'augmentation des transferts sociaux est-elle d'ailleurs en soi un non-sens ? Pourquoi, dans une société dite vieillissante et matériellement de plus en plus riche, ne peut-on concevoir une augmentation de la part des transferts vers les personnes âgées ? Comme le formule l'économiste Alain Euzéby, s'il ne semble pas y avoir de limites économiques au financement de la sécurité sociale, celles-ci sont avant tout psychologiques et politiques.

L'Eurobaromètre spécial n° 278 sur les valeurs culturelles des Européens montrent en 2007 que, dans la société actuelle, les résidents luxembourgeois souhaitent préserver et renforcer en priorité la nature et l'environnement, 78% contre 50% dans l'UE-27, ensuite la paix (62% contre 61% dans l'UE) et, enfin, l'égalité sociale et la solidarité (42% contre 37% pour l'UE). L'Eurobaromètre 69 du printemps 2008 sur les valeurs des Européens, met également en exergue, sur la base d'items cependant différents, une forte préoccupation pour la paix et les valeurs y intimement liées que sont les droits de l'Homme, le respect de la vie humaine, la démocratie, les libertés individuelles. L'égalité et la solidarité arrivent ensuite derrière cette première famille de valeurs auxquels les résidents attachent de l'importance.

Il convient tout d'abord de ne pas perdre de vue que, pour 88% de Luxembourgeois, la garantie d'une pension minimale constitue à l'évidence un droit social de base pour chaque citoyen. **L'objectif premier d'un bon système de pension devrait être de protéger les seniors contre le risque de pauvreté, c'est-à-dire remplir une fonction de protection sociale avant tout, ce à quoi souscrivent pratiquement 90% des Luxembourgeois.**

³² *Repenser la solidarité au niveau européen*, in Serge Paugam (dir.), *Repenser la solidarité, l'apport des sciences sociales*, 2007.

Pensioners and non-pensioners: The primary goal of a good pension scheme should be to protect elderly people against the risk of poverty (Q62.3)



Eurobaromètre spécial n° 161, *L'avenir des systèmes de pension*, 2004

Toutefois, dans le même temps, une proportion tout aussi forte de résidents exige que cette lutte contre le risque de pauvreté au travers de la pension aille au-delà de la garantie d'une pension minimum (que près de 90% réclament par ailleurs comme droit social de base), puisque, de l'avis des sondés, **la pension doit également permettre à tous de maintenir un niveau de vie adéquat au regard de leurs revenus préalables à la retraite**. En d'autres termes, comme le formule Eurobaromètre, **la pension de retraite doit garantir le statut social acquis au cours de la vie professionnelle**³³.

Pensioners and non-pensioners: A good pension system should allow everybody to maintain an adequate standard of living relative to their income before retirement (Q62.5)

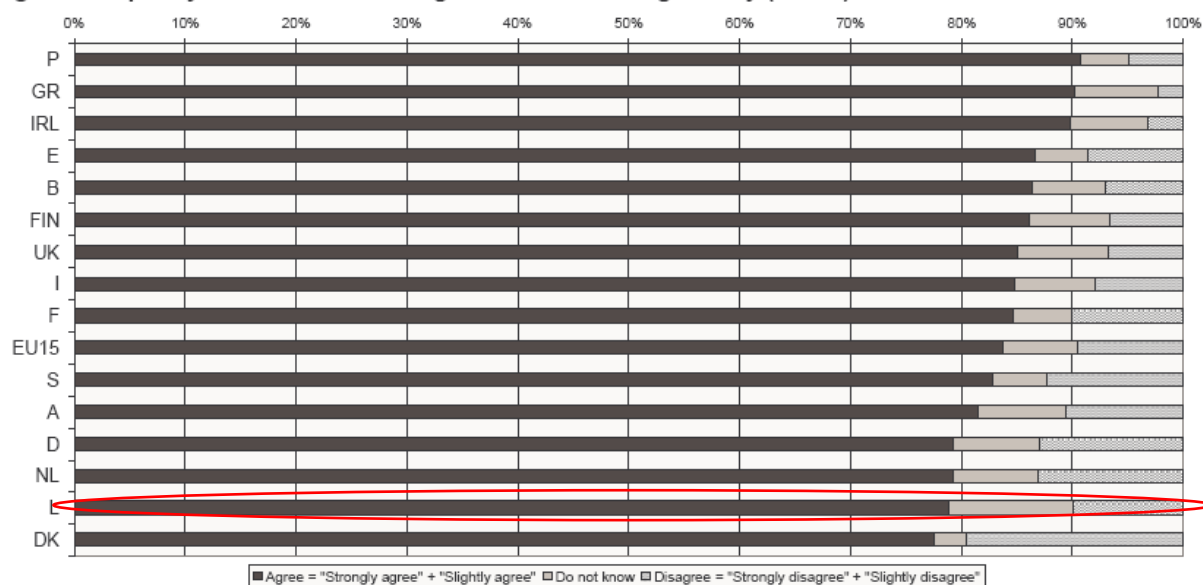


Eurobaromètre spécial n° 161, *L'avenir des systèmes de pension*, 2004

En outre, près de 80% de la population admet qu'une bonne assurance pension doit contribuer à une plus grande égalité de revenu et dans les conditions de vie des personnes âgées.

³³ L'enquête spéciale d'Eurobaromètre sur l'avenir des systèmes de pension tend toutefois à démontrer que **le maintien du niveau de vie n'est pas à comprendre dans une stricte logique assurantielle d'équivalence formelle, mais de manière plus large et solidaire comme un niveau de vie adéquat pour tous** (voir ci-après).

Pensioners and non-pensioners: A good pension system should contribute to greater equality in income and living conditions among elderly (Q62.7) EUROBAROMETER 58.1 AUTUMN 2001



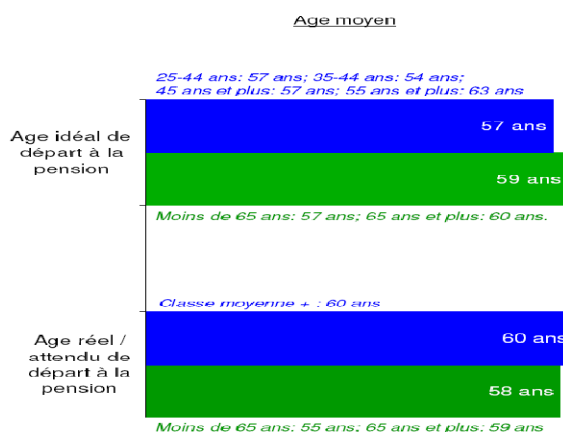
Eurobaromètre spécial n° 161, *L'avenir des systèmes de pension*, 2004

Soutenue très fortement, mais de manière moins poussée que les trois premiers, Eurobaromètre suggère cependant que la lutte contre la pauvreté implique en réalité certainement la réduction des inégalités de revenus qui ont existé pendant la vie active, car reproduire ces inégalités à une échelle de revenus moindre passerait à côté de l'objectif de prévention de la pauvreté.

4) Désir de retraite au Luxembourg

Au-delà des principes et objectifs qui caractérisent l'assurance pension, il convient également de se pencher sur les aspirations de la population à la retraite.

Ainsi, alors que l'âge moyen de départ à la retraite (hors pension d'invalidité) était en 2006 de **61 ans (59 ans, invalidité comprise)**, les actifs envisagent de partir idéalement à **57 ans** selon le baromètre AXA de la retraite, soit quatre ans plus tôt que ce qui se fait actuellement. **En 1978, Eurobaromètre révélait déjà que, sur l'ensemble des actifs, 48% étaient alors même prêts à payer des cotisations plus élevées sur le reste de leur carrière pour pouvoir prendre leur pension un an plus tôt.** Le Luxembourg se positionnait même à la deuxième place de l'Union européenne, avec 37% d'actifs qui comptaient cesser toute activité à l'âge de la retraite et même si possible avant (Eurobaromètre spécial n° 161).



Source : Baromètre AXA de la retraite, 2008

Si l'âge idéal correspond en réalité à la moyenne de l'étude AXA sur 26 pays, les actifs d'âge moyen, entre 35 et 44 ans souhaiteraient même quitter dès 54 ans, seuls les plus de 55 ans se verraient bien aller jusqu'à 63 ans.

En revanche, il apparaît que **les futurs retraités anticipent un départ postposé, par rapport à leur idéal**, puisque ceux-ci pensent devoir quitter la vie professionnelle seulement à 60 ans³⁴.

Le CEPS a également interrogé les actifs de plus de 40 ans sur leurs intentions en fin de carrière³⁵. Selon cette étude, **les actifs résidents de 40 ans ou plus envisagent en moyenne de partir à la retraite à 59,8 ans, alors que les frontaliers manifestent une volonté de départ à 57,8 ans.** En cinq ans, l'âge moyen de cessation d'activité envisagé n'a que peu bougé (+ 0,3 an). En outre, si 30% des actifs envisagent de partir avant cet âge, 61% s'imaginent quitter la vie professionnelle à cet âge, soit un total de neuf personnes sur dix.

Les différentes sources convergent donc vers un décalage manifeste entre l'aspiration des actifs à une retraite précoce et les possibilités de départ offertes par le système actuel ainsi que, a fortiori, les propositions privilégiées de réforme par l'allongement de la durée du travail. Ceci est d'autant plus manifeste que l'âge limite pour travailler estimé par les répondants est placé à 64 ans, selon le baromètre AXA de la retraite.

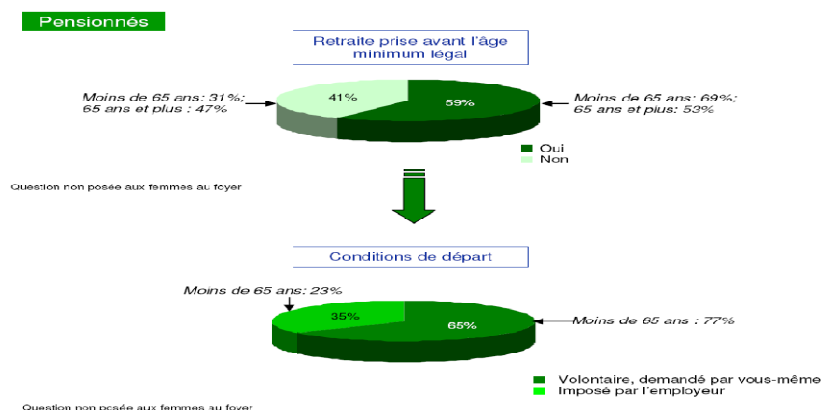
Ce qui ressemble à une constante en matière de retraite ne semble toutefois guère intéresser les experts qui accourent au chevet de l'assurance pension. Cette question dépasse toutefois

³⁴ Selon l'enquête 2009, les 35-44 ans pencheraient plutôt pour un départ idéal à 56 ans et les plus de 55 ans pour un départ à 61 ans. Le départ attendu serait passé à 61 ans.

³⁵ CEPS, La problématique du maintien en activité des travailleurs âgés : Bilan et perspectives, cahier PSELL n°149, 2005.

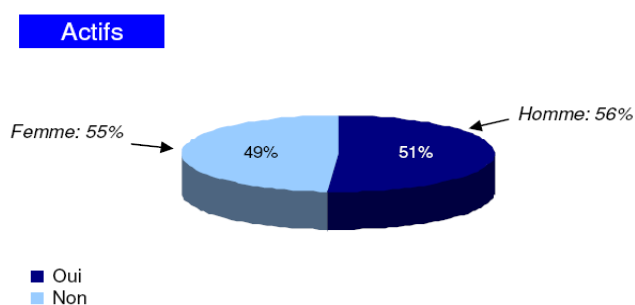
certainement la seule assurance pension. Alors que le travail est souvent mis en exergue comme valeur essentielle, la saturation à son égard que semblent exprimer les actifs par un souhait de départ précoce renvoie sans aucun doute à des questions plus larges telles que l'aménagement des conditions d'emploi, l'intensité du travail, etc.

Il est par ailleurs nullement inintéressant de constater que, parmi les retraités interrogés en 2007, 60% avaient anticipé leur pension, dont 65% de manière volontaire. Autrement dit, parmi les pensions anticipées, 35% ont été imposées par l'employeur.



Au total, ce sont donc 20% des départs avant l'âge minimum légal (contre 15% en moyenne dans l'étude) qui sont forcés, ce qui place le Luxembourg au second rang des pays dans lesquels la proportion de retraites anticipées imposées par l'employeur est la plus élevée, après la Chine et avant le Maroc.

Toujours selon le baromètre AXA 2008, la proportion des actifs qui déclarent souhaiter continuer à travailler après la retraite atteint tout juste la moitié (51%). Par comparaison, en 1978, seuls 12% des sondés luxembourgeois pensaient chercher à avoir une activité rémunérée sans arrêter de travailler anticipativement et 3% avaient envie de chercher une activité tout en étant tentés de s'arrêter avant l'âge normal (à l'époque 60,91 ans)³⁶.



³⁶ Selon le CEPS, seuls 9% des actifs de 40 ans et plus anticipent travailler au-delà des 59,8 ans, soit l'âge moyen de retrait envisagé. Toutefois, sur les 90% des actifs recensés par le CEPS qui émettent le souhait de quitter le marché de l'emploi à un âge inférieur ou égal à l'âge leur donnant droit à une pension complète, 42% estiment tout de même pouvoir envisager de prolonger leur vie active contre 52% qui refusent toute prolongation (même en cas d'incitation financière à le faire pour 92% des actifs), notamment parce qu'ils estiment avoir suffisamment travaillé/n'avoir plus envie d'exercer une activité (55%) ou parce qu'ils ont d'autres projets en tête (17%). En outre, **sur les 42% prêts à allonger leur vie professionnelle, seul un tiers le ferait par amour du métier** (et 62% dans la même activité), alors qu'un quart veut éviter la peur de l'ennui et près d'un cinquième serait motivé par des charges financières importantes.

49% des actifs ne souhaitent donc pas continuer à travailler après leur retraite. Il apparaît d'ailleurs que, parmi les pensionnés, rares sont en réalité ceux qui exercent encore une activité professionnelle (4%). Les retraités qui se sont livrés à l'Eurobaromètre spécial n° 161 mettent en effet en avant, à quelque 80%, les capacités de la pension publique à subvenir aux besoins des retraités, ce que confirme l'enquête AXA qui pointe également 80% des retraités qui jugent suffisant le montant de leur retraite.

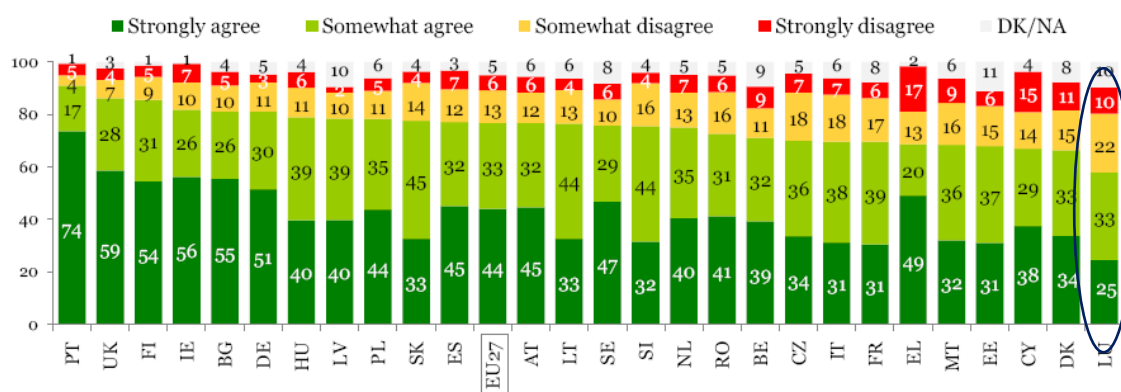
Ce phénomène de départ précoce du marché du travail n'est certainement pas étranger au fait que tant les actifs que les pensionnés ont une vision riche et positive de la retraite et y associent peu d'images négatives. Elle représente certainement l'espoir d'un temps de vie dont on peut disposer librement, sans contraintes, ce que l'emploi ne permet pas, et en relativement bonne santé. Ce sont d'ailleurs particulièrement les actifs luxembourgeois qui disposent de la vision la plus positive du temps de retraite après la France et l'Inde³⁷.

Les Luxembourgeois actifs souhaitent ainsi disposer d'un nombre d'« années bonus » (11) parmi les plus élevés, la moyenne internationale se situant à 8 (10 pour l'Europe de l'Ouest). Les « années bonus » sont les années situées entre le départ à la pension et l'âge auquel l'on est considéré comme vieux selon les répondants. Les retraités, bien que disposant d'un nombre supérieur d'« années bonus » (18 contre 16 en moyenne, et 18 pour l'Europe de l'Ouest) se classent moins bien que les actifs parmi les pays étudiés.

Non seulement les résidents ont-ils une représentation positive de la pension, mais ils estiment également que l'activité des personnes âgées est d'utilité publique, à plus d'un titre.

En effet, on apprend par l'Eurobaromètre flash 269 que **la contribution des seniors qui s'occupent de leur famille n'est pas suffisamment appréciée dans le pays**, opinion que partagent 58% des Luxembourgeois.

The contribution of older people who care for family or other relatives is not appreciated enough in [our country]



Source : Eurobaromètre Flash n°269, *Solidarité intergénérationnelle*, 2009

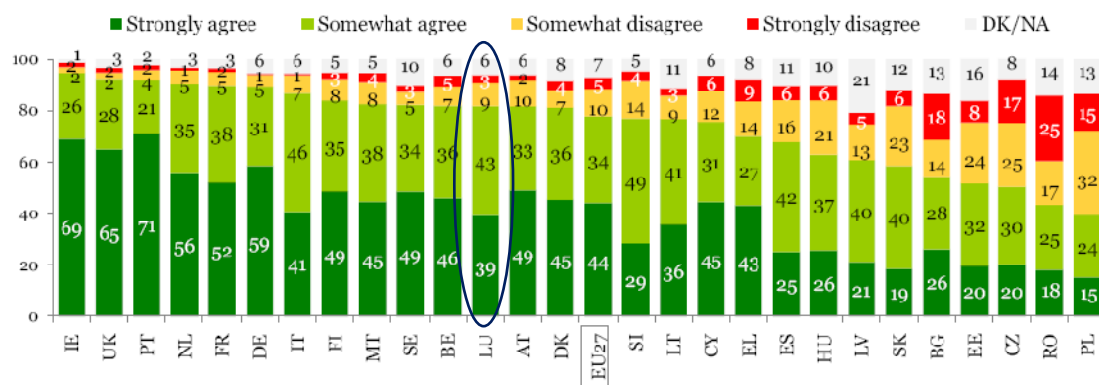
Le baromètre AXA classe même cette activité au quatrième rang des activités principales des retraités et au troisième des projets des futurs retraités³⁸.

³⁷ Si pour les actifs, le fait d'être en bonne santé est une composante majeure du bonheur, devant le revenu suffisant de la pension, à l'inverse, pour les pensionnés, le fait d'avoir des revenus suffisants contribue plus fortement à leur bien-être, juste devant le fait d'être en bonne santé.

³⁸ AXA nuance cependant le propos en indiquant que, sur l'ensemble des pays, les retraités luxembourgeois sont parmi les pensionnés qui prennent le moins soin de leur famille. Selon l'enquête 2009, cette activité serait toutefois passée au second rang des priorités des deux catégories de répondants.

Ensuite, ils sont **82% à admettre que les seniors apportent une contribution majeure à la vie sociale à travers leur activité dans les associations**, bien que, selon le baromètre AXA, ces activités ne seraient que subsidiaires chez les retraités. Toutefois, le CEPS indique que 25% des retraités sont impliqués dans des activités de bénévolat, ce qui correspond au pourcentage de bénévoles parmi les actifs³⁹.

Older people make a major contribution as volunteers in charitable and community organisations in [our country]



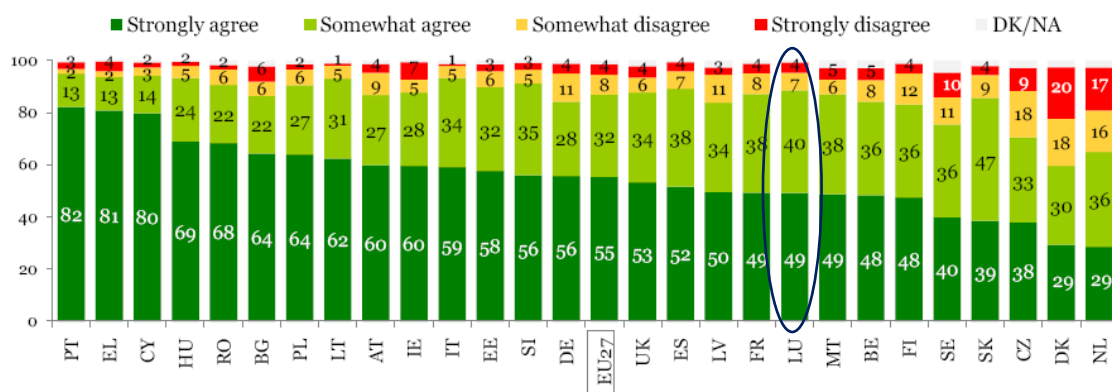
Q3. Older people are not just receiving from society, they can also give something back. Please tell me if you strongly agree, somewhat agree, somewhat disagree or strongly disagree.

Base: all respondents, % by country

Source : Eurobaromètre Flash n°269, *Solidarité intergénérationnelle*, 2009

Par ailleurs, **89% des résidents jugent l'aide des (grands-)parents importante pour les jeunes adultes** qui fondent leur propre foyer.

The financial help of parents and grandparents is important for young adults who establish their own households and families



Q3. Older people are not just receiving from society, they can also give something back. Please tell me if you strongly agree, somewhat agree, somewhat disagree or strongly disagree.

Base: all respondents, % by country

Source : Eurobaromètre Flash n°269, *Solidarité intergénérationnelle*, 2009

Le CEPS corrobore cette opinion bien tranchée des Luxembourgeois par sa propre étude sur les solidarités intergénérationnelles⁴⁰. De l'ensemble des groupes d'âges, les ménages âgés (65 ans et

³⁹ Anne-Sophie GENEVOIS, *Zoom sur les retraités au Grand-Duché*, Vivre au Luxembourg n° 40, septembre 2009.

⁴⁰ Fleury Charles, *Les transferts financiers intergénérationnels : à qui profite la solidarité ?*, Population et emploi n° 38, avril 2009. Par transferts financiers, on entend les transferts d'argent ou de biens qui

plus] versent le plus d'aides financières et ce sont les jeunes ménages qui en sont les premiers bénéficiaires : « *20% d'entre eux aidant régulièrement un membre de leur famille, plus de 40% donnant occasionnellement à un membre de leur famille, et un peu plus de 5% ayant fait une donation notariée à un membre de leur famille au cours de leur vie [...]. Au total, ce sont donc près de 60% des ménages âgés qui ont aidé financièrement un ou plusieurs membres de leur famille, contre moins de 50% des ménages pivots [45-64 ans] et un peu plus de 30% des jeunes ménages [moins de 45 ans]* ».

Selon le CEPS, **la sécurité sociale luxembourgeoise a donc permis d'inverser le sens de la solidarité familiale autrefois tournée vers les plus âgés**. Les parents aident dorénavant leurs enfants et les grands-parents leurs petits-enfants. L'importance des transferts familiaux montre que les personnes âgées redistribuent une part importante de leurs gains aux plus jeunes générations, avec toutefois le bémol important des inégalités sociales intragénérationnelles qui se perpétuent et qu'il convient en réalité de corriger par ailleurs, par le recours à d'autres instruments. **Loin de s'opposer, transferts publics et privés se nourrissent les uns et les autres et se complètent remarquablement. L'ensemble des générations bénéficient donc de l'assurance pension publique.**

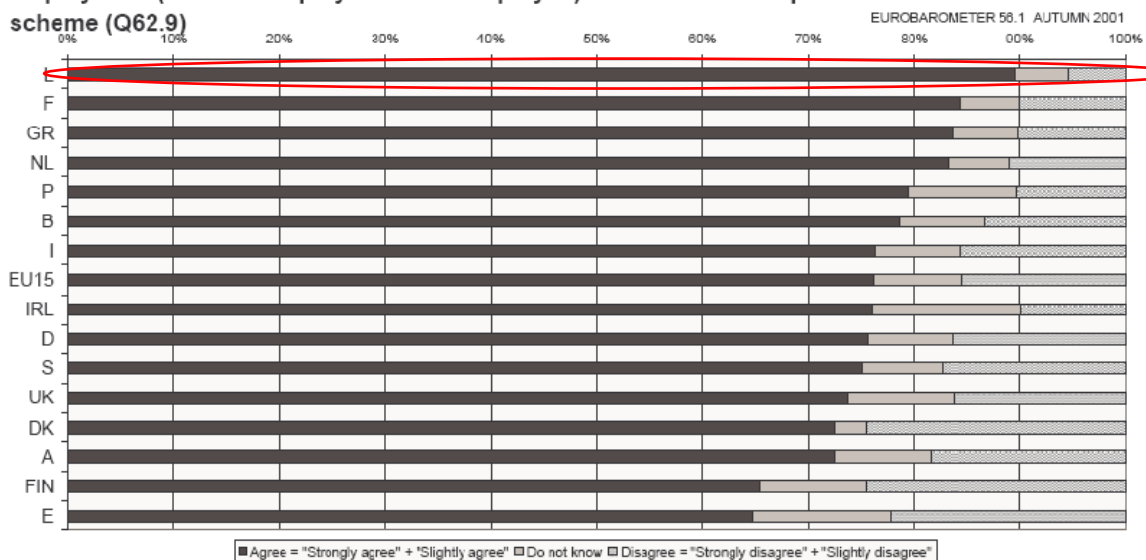
s'effectuent entre les membres d'une même famille : aide à l'accession au logement principal, transferts réguliers ou occasionnels, prêts et donations notariées ainsi qu'héritages.

5) Les options préconisées

Notons d'abord que les sondés au Luxembourg souhaitent que les décisions relatives aux retraites (à 86% contre 70% dans l'UE), aux impôts (85%, UE : 66%) ainsi qu'à la sécurité sociale (72%, UE : 65%) soient prises directement par le gouvernement national plutôt qu'en commun au sein de l'Union européenne (Eurobaromètre standard n° 70, automne 2008).

En outre, **90% des Luxembourgeois estiment que le principe d'une assurance pension est à la fois celui de l'universalité et de l'obligation**. Le Luxembourg fait ainsi office de plus fervent soutien de l'UE-15 à ces principes.

Pensioners and non-pensioners: It should be compulsory for all persons in employment (whether employed or self-employed) to contribute to a pension scheme (Q62.9)

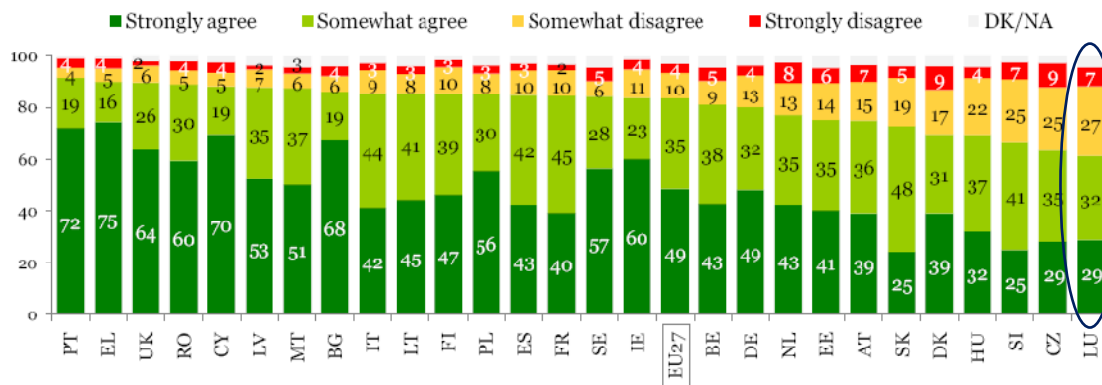


Eurobaromètre spécial n° 161, *L'avenir des systèmes de pension*, 2004

Ceci revient à dire que la population du GDL soutient fermement son système d'assurance pension public auquel tout le monde, y compris les employeurs, les indépendants ou les plus fortunés doivent contribuer.

Au vœu de la majorité de la population, **le gouvernement devrait d'ailleurs mettre bien plus d'argent encore à disposition de l'assurance pension** et de l'assurance dépendance. 61% des résidents au GDL sont de cet avis.

Our government must make much more money available for pensions and care for the elderly



Q2. Now I would read out a few statements related to pensions. Please tell me if you strongly agree, somewhat agree, somewhat disagree or strongly disagree.

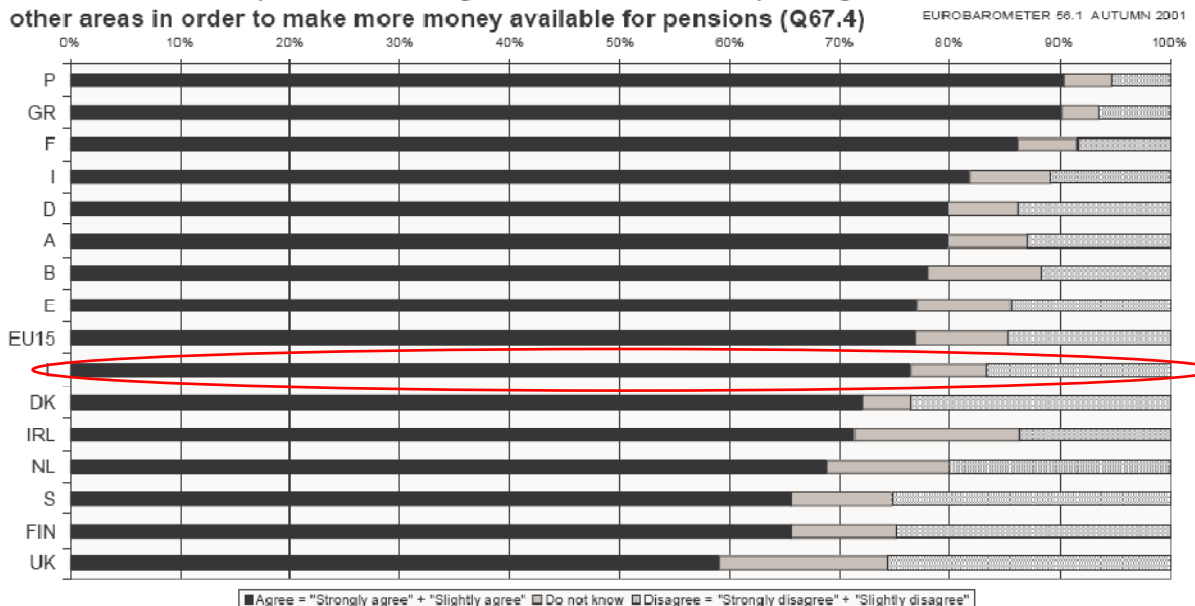
Base: all respondents, % by country

Source : Eurobaromètre Flash n°269, *Solidarité intergénérationnelle*, 2009

Le baromètre d'AXA révèle qu'aux yeux de la population luxembourgeoise, **l'Etat doit en effet prioritairement porter le financement des pensions**, même si le futur pensionné doit également y pourvoir, de même que l'employeur. Ici aussi, on observe donc la manifestation d'une volonté de voir maintenu le système de financement public tripartite actuel. De surcroît, **trois quarts des actifs et des pensionnés préfèrent d'ailleurs un produit d'assurance pension offrant un rendement minimum et sans risque financier**, gage que seul peut leur offrir aisément le système public d'assurance pension.

Les trois quarts de la population sont même d'avis qu'il conviendrait de **réduire les dépenses dans d'autres domaines et de consacrer ces ressources aux financements des pensions**.

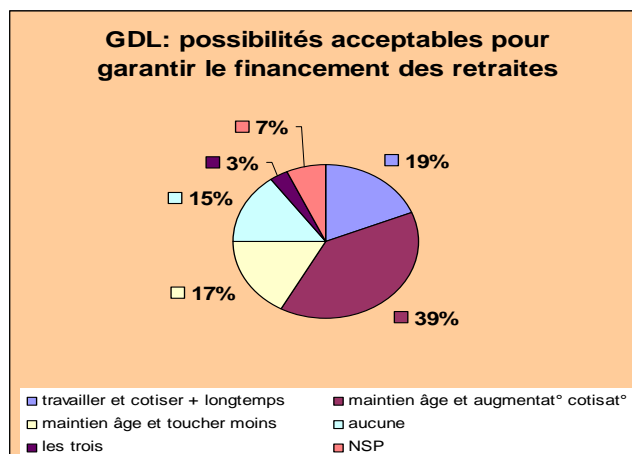
Pensioners and non-pensioners: The government should cut spendings in other areas in order to make more money available for pensions (Q67.4)



Eurobaromètre spécial n° 161, *L'avenir des systèmes de pension*, 2004

5.1. Modifications des paramètres

Face au pessimisme relatif à l'avenir des pensions décrit ci-dessus, l'opinion publique luxembourgeoise affiche sa cohérence. **Parmi les possibilités proposées aux actifs pour garantir le financement du système des retraites au Luxembourg, on constate qu'une majorité relative se dégage en faveur du maintien de l'âge de la retraite et de l'augmentation des cotisations sociales (39% contre 32% pour l'UE).**



Source : Eurobaromètre spécial n° 273, *La réalité sociale européenne*, février 2007⁴¹ ; graphique CSL

La seconde solution la plus acceptable, 20 points derrière, serait de travailler et de cotiser plus longtemps⁴², suivie du maintien de l'âge actuel de la retraite tout en touchant moins. A noter que les répondants qui ne travaillent pas actuellement ont une réflexion proche de celle des actifs.

Qui plus est, quelque **65% des Luxembourgeois pensent que le niveau des prestations doit être maintenu même si cela doit signifier une augmentation des contributions ou des impôts⁴³.**

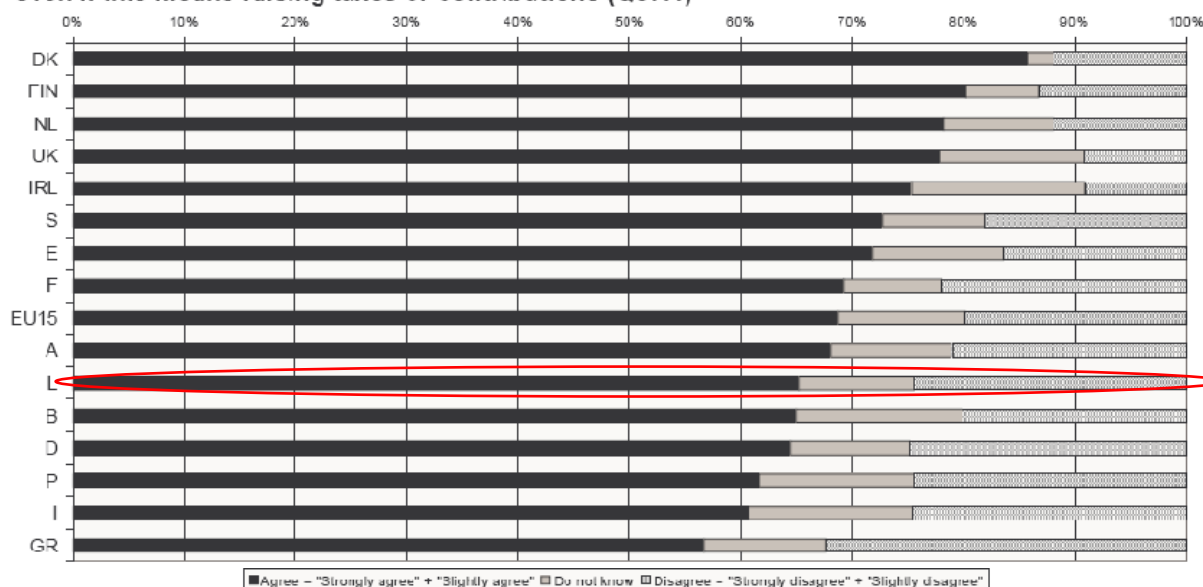
⁴¹ D'après l'Eurobaromètre standard n° 71 du printemps 2009, ils seraient 37%. La solution du travailler plus et cotiser plus reste 20 points derrière, à 19%, la solution du maintien de l'âge et la réduction de la prestation à 17% de soutien.

⁴² En réalité, selon le Rapport conjoint de la Commission et du Conseil sur des pensions viables et adéquates de 2003, quelque **75% des Luxembourgeois sont en défaveur d'un relèvement de l'âge de la retraite.**

⁴³ Eurobaromètre relève qu'il n'y a qu'une très petite différence entre **les actifs et les retraités européens** sur la question : les deux groupes **favorisent majoritairement cette solution contrairement à ce qu'un point de vue théorique pourrait amener à conclure.** Les détails de l'enquête ne permettent pas de connaître la situation au GDL.

Pensioners and non-pensioners: Current pension levels should be maintained even if this means raising taxes or contributions (Q67.1)

EURCBAROMETER 56.1 AUTUMN 2001



Eurobaromètre spécial n° 161, *L'avenir des systèmes de pension*, 2004

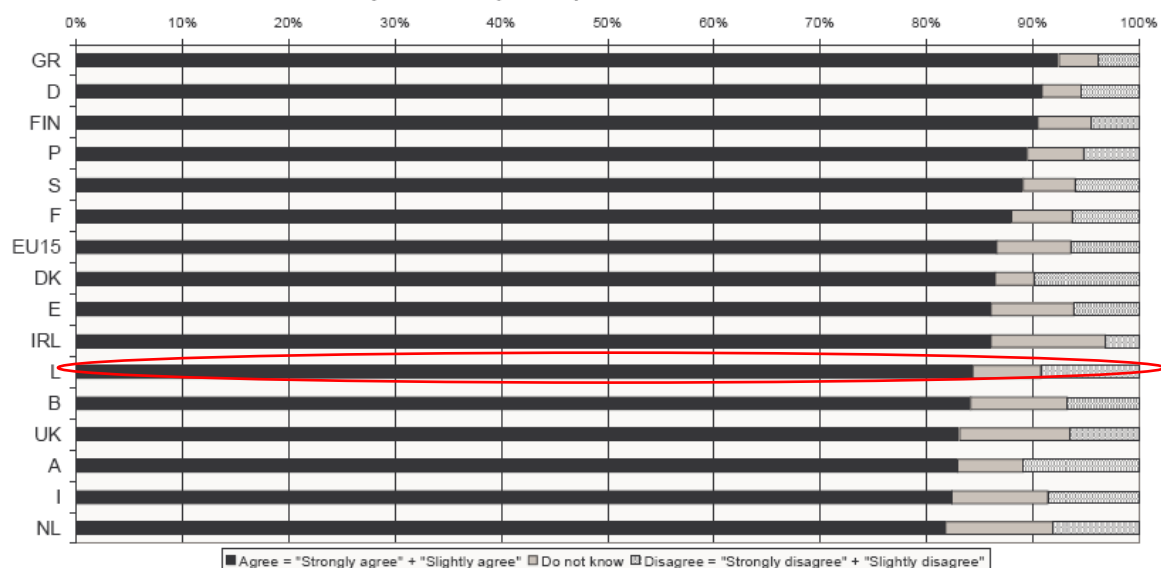
L'IGSS souligne dans son document relatif à la viabilité à long terme du système de pension qu'« *une augmentation des recettes en cotisations aura comme impact évident une situation améliorée du système.* » Ainsi, « *le relèvement du taux de cotisation à 33% impliquerait une réduction de l'apport continu en main-d'œuvre nécessaire à la viabilité du système de 1%.* ». **Cette option de l'augmentation de la contribution pension recueille d'ailleurs une large majorité dans l'ensemble des pays de l'UE-15.** A contrario, seuls 30% des résidents favoriseraient un maintien du niveau de cotisation même si cela devait entraîner une baisse des prestations.

De son côté, l'UEL a tracé les trajectoires des taux de cotisation qui permettraient d'obtenir une situation budgétaire équilibrée en 2050 ; celles-ci varient selon l'entrée en vigueur entre 39,4% et 55% de la masse contributive, qui, contrairement à ce que laisse penser l'UEL, pourraient évidemment être mises en œuvre de manière graduelle. Précisons en outre que **cette hausse des cotisations** de 15 à 31 points par rapport aux 24% actuels **ne signifie aucunement une minoration équivalente du salaire, puisque l'on ne sait en vérité à peu près rien de l'augmentation et du niveau des salaires d'ici 2050.** Comme le formule opportunément l'économiste Alain Euzéby, l'augmentation des cotisations est à voir de manière dynamique, **c'est-à-dire en liaison avec l'évolution du PIB ; elle ne représente aucunement une perte de pouvoir d'achat nette, mais seulement une ponction sur l'augmentation du pouvoir d'achat.** Ajoutons que tout cela est à charge du salarié, car la part patronale des cotisations sociales n'est qu'une extension de la part salariale, celle-ci découlant du fruit du travail et de la productivité du salarié et constituant en réalité la partie indirecte du revenu du salarié.

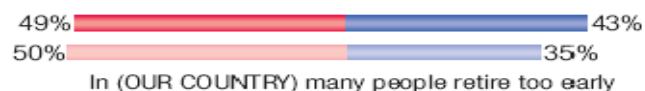
Dans cette optique, jouer sur les cotisations doit également se faire par le biais de l'emploi : **la priorité de la lutte contre le chômage est également largement soutenue (près de 85%) afin de dégager des moyens financiers supplémentaires en faveur des pensions.**

Pensioners and non-pensioners: The government should give priority to fighting unemployment so that there will be more people who pay taxes and contribution needed to finance pensions (Q67.8)

EUROBAROMETER 56.1 AUTUMN 2001

Eurobaromètre spécial n° 161, *L'avenir des systèmes de pension*, 2004

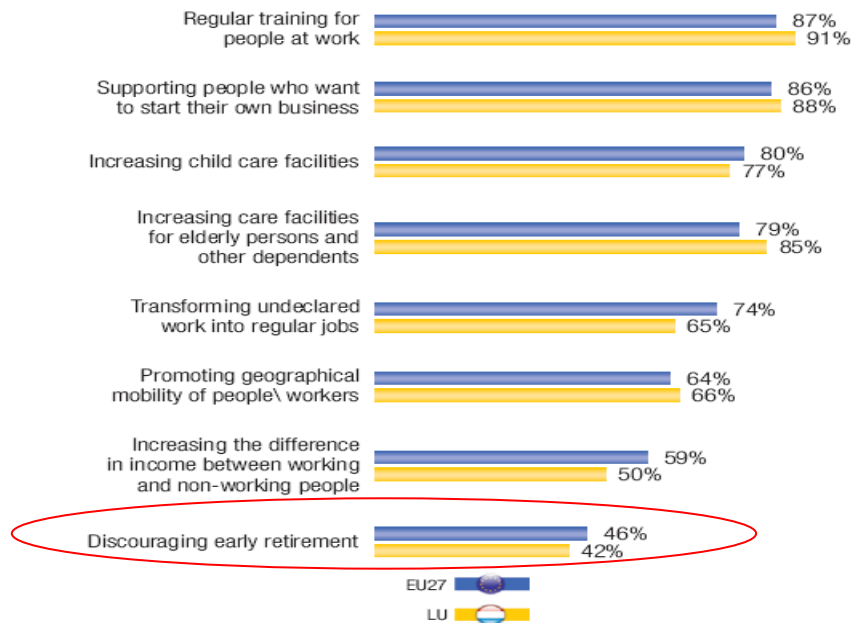
L'allongement de la vie active n'apparaît point comme une solution acceptable. Tout d'abord, 50% des sondés se trouvent en **totale opposition avec l'idée que le marché de l'emploi serait caractérisé par un retrait prématuré massif de la vie active au Luxembourg**.

Eurobaromètre 71.2, *Emploi et politique sociale en Europe*, 2009

Les faits leur donnent raison puisque la **préretraite**, dont les conditions d'accès sont bien spécifiques, ne pèsent guère que **0,4% de l'emploi** intérieur et que **les retraites** dites anticipées représentent pour leur part seulement **3,6% de l'emploi** intérieur

La suppression ou le durcissement des conditions d'accès à une pension anticipée ne paraissent guère faire partie des outils jugés efficaces par les Luxembourgeois (ou les Européens), puisque cette mesure potentielle ne rassemble sur son efficacité qu'à peine un peu plus de 40% d'opinions favorables.

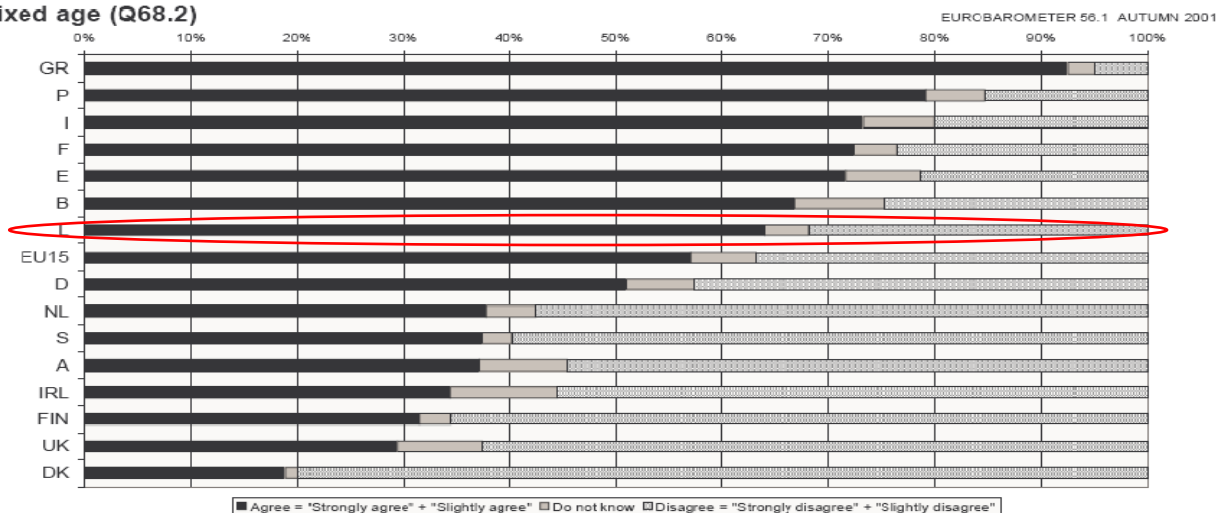
Quelle efficacité attribuez-vous aux mesures suivantes pour attirer plus de gens sur le marché de l'emploi et prolonger leur activité professionnelle ?



Eurobaromètre 71.2, *Emploi et politique sociale en Europe*, 2009

Au contraire, l'idée que les travailleurs âgés devraient être invités à quitter le marché du travail trouve un large consensus. Près de 65% de la population partage cette opinion. On observera cependant que la question est très tranchée, puisque le nombre d'indécis est faible et celui des opposants tourne autour des 30%. Il est également à remarquer que, si cette proposition à laquelle adhère une majorité d'Européens apparaît dans un contexte de taux de chômage européen élevé, on ne peut néanmoins invoquer la même explication pour le GDL qui, lui, en était alors à un taux pratiquement frictionnel.

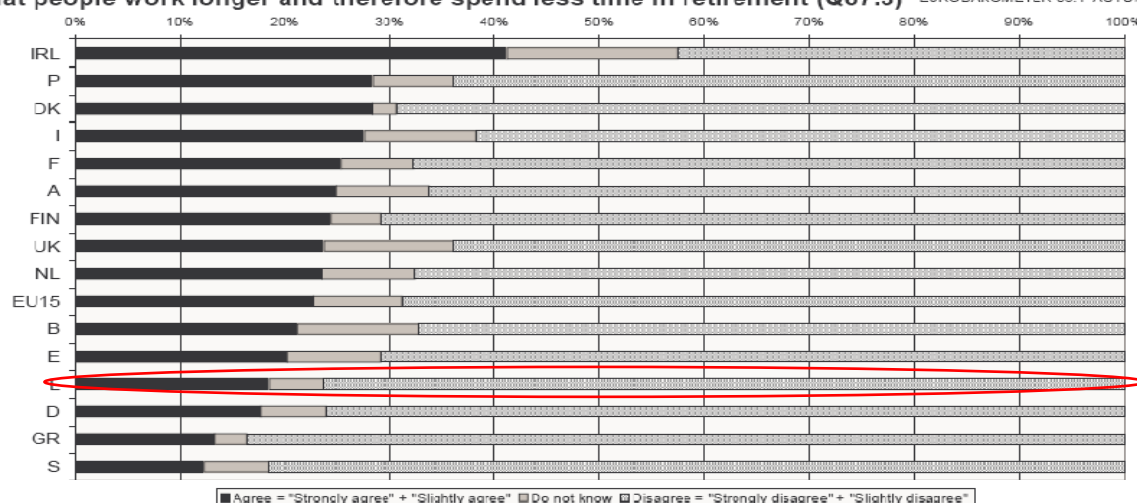
Pensioners and non-pensioners: Older workers should be forced to retire at a fixed age (Q68.2)



Eurobaromètre spécial n° 161, *L'avenir des systèmes de pension*, 2004

L'augmentation de l'âge de la retraite et la réduction concomitante du temps de retraite, solution qui a globalement la faveure des experts et de la classe politique, sont des options encore moins plébiscitées que la réduction des prestations, puisque 75% de la population se prononce contre la mesure et seulement 18% en sa faveure.

Pensioners and non-pensioners: The age of retirement should be raised so that people work longer and therefore spend less time in retirement (Q67.3) EUROBAROMETER 56.1 AUTUMN 2001



Eurobaromètre spécial n° 161, *L'avenir des systèmes de pension*, 2004

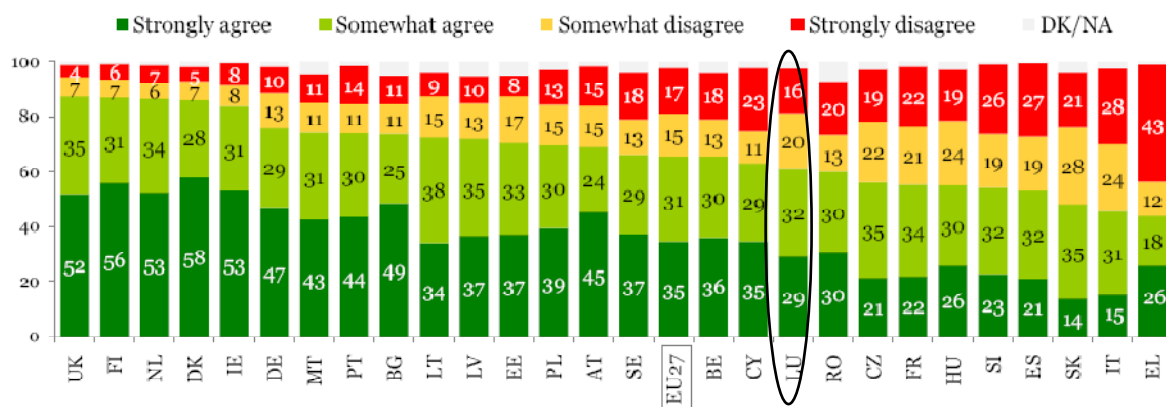
Pire, aucune population de l'UE-15 ne soutient cette mesure, qui, hormis en Irlande, ne récolte jamais les 30%⁴⁴. Selon le baromètre AXA, seule l'Inde, parmi les 26 pays que cette entreprise a étudiés, dégage une majorité d'actifs en faveur du recul de l'âge minimum de la pension, résultat toutefois en apparente contradiction avec les réponses de ses mêmes actifs indiens sur l'âge idéal/réel de leur retraite. Pour le GDL, les résultats rejoignent ceux d'Eurobaromètre, puisque seuls 19% des actifs seraient favorables à une telle mesure.

Cette volonté persistante d'augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés, au-delà de 60 ans (voire de 65 ans), n'est-elle d'ailleurs pas un moyen pour justifier des retraites qui seront rendues plus faibles, par décret ? Relevons avec l'EuroMemorandum Group que « *des taux d'emploi élevés pour les plus de 60 ans peuvent être la conséquence d'opportunités de carrière attractives et de conditions de travail favorables, comme c'est le cas dans les pays nordiques, mais cela peut aussi être dû à la faiblesse des retraites qui incite les personnes âgées à poursuivre une activité comme aux États-Unis. La tendance européenne consistant à considérer des systèmes de retraite généreux comme un obstacle à l'emploi va clairement dans la seconde direction et une plus forte participation au marché du travail serait alors la conséquence des réformes des systèmes de retraite contraires au Modèle Social Européen* ». En comparaison, selon les données du Luxembourg Income Study (LIS), le taux de pauvreté des personnes âgées de plus de 65 ans était de 3,48% au Luxembourg en 2000 contre 24,53% aux États-Unis.

Si l'opinion publique luxembourgeoise se prononce donc contre toute systématisation du prolongement de la vie active, elle ne semble toutefois pas refuser (à 61%) la mise en place de modalités qui permettraient aux travailleurs âgés de continuer, par choix, au-delà de l'âge normal de la retraite.

⁴⁴ Au niveau européen, cette proposition connaît le même degré de rejet chez les actifs que chez les retraités : 69%. Eurobaromètre en conclut que le conflit intergénérationnel est en vérité bien moins prononcé que généralement présumé.

Our government should make it easier for older people in [our country] to continue working beyond the normal retirement age, if they wish

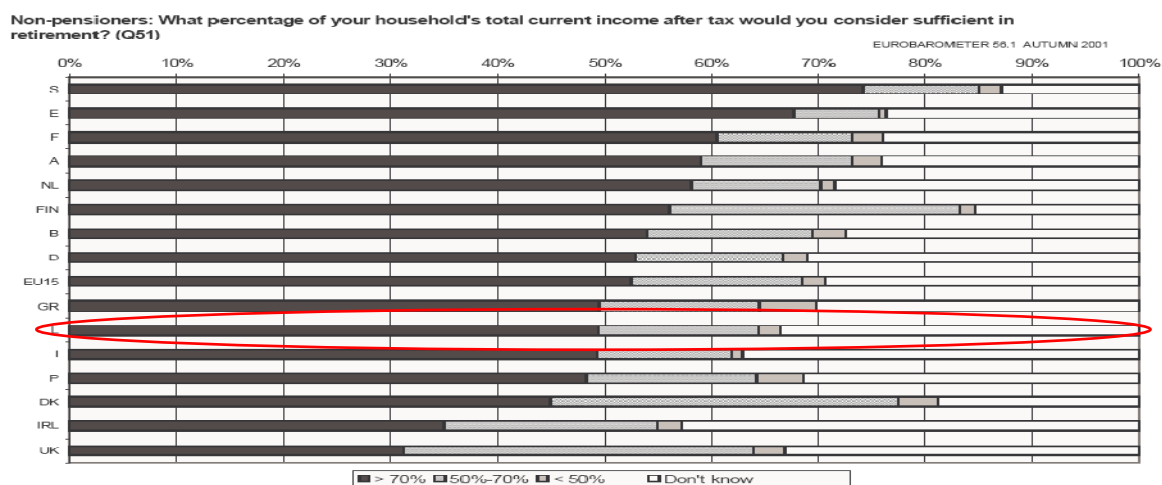


Q2. Now I would read out a few statements related to pensions. Please tell me if you strongly agree, somewhat agree, somewhat disagree or strongly disagree.

Base: all respondents, % by country

Source : Eurobaromètre Flash n°269, *Solidarité intergénérationnelle*, 2009

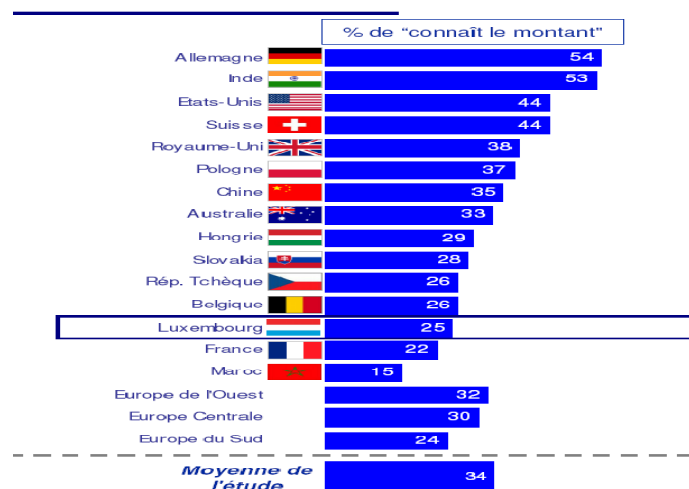
Alors que le taux de remplacement net moyen actuel est de quelque 96%⁴⁵, le prochain graphique pourrait donner l'impression que les actifs semblent prêts à certaines concessions sur les taux de remplacement. Seule une petite moitié trouverait suffisant de disposer d'un taux de remplacement net de leur revenu total actuel de plus de 70%, 16% se satisferaient d'un taux entre 50 et 70%.



Le calcul des 96% repose toutefois sur une **pension théorique**. La pension est basée sur une carrière où le bénéficiaire touchait le revenu économique moyen. De plus, le taux de remplacement est le rapport entre la pension et le revenu moyen de la carrière, et non pas entre la pension et le dernier salaire. Finalement, il s'agit d'une carrière complète alors que le nombre de pensions partielles est très élevé dans le régime luxembourgeois des pensions.

⁴⁵ Ce qui en fait un des meilleurs d'Europe. Rappelons ensuite une évidence : dans un pays développé disposant d'un haut niveau de vie, les dépenses sociales seront relativement plus fortes. Dépenses de protection sociale et richesse monétaire d'une nation vont en réalité de pair. On peut ainsi lire dans cette concordance une traduction concrète de l'article 22 de la Déclaration universelle et de son droit à la sécurité sociale grâce à l'effort national et « *compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays* ». En d'autres termes, il n'est pas aberrant qu'un pays qui a les moyens de financer une sécurité sociale généreuse en faveur de la population développe des outils de protection sociale à hauteur de ces moyens.

Observons aussi que le nombre de personnes ne pouvant se prononcer est relativement fort : 33%. De plus, il paraît important de croiser cette information avec un autre élément crucial rapporté par le baromètre AXA : **les Luxembourgeois se considèrent comme très mal informés sur le montant de leur future retraite.**



Source : Baromètre AXA de la retraite, 2008

Seulement 25% disent connaître le montant de leur future pension⁴⁶.

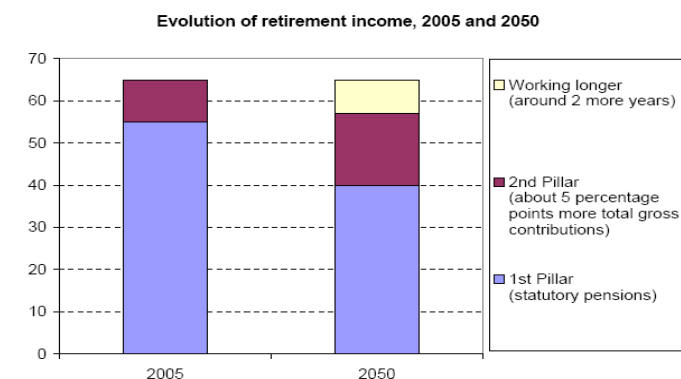
On aborde ici un point fondamental de la réforme de l'assurance pension. **Le taux de remplacement est en vérité un enjeu proprement ignoré, voire incompris, par la population. Il est donc essentiel de ne pas occulter le sujet et de bien mettre au centre du débat public les niveaux futurs des taux de remplacement et l'effet réel de la baisse du taux de remplacement sur le revenu des retraités. Une absolue transparence est de mise, car, enjeu démocratique s'il en est, le phénomène du taux de remplacement touche à l'un des objectifs essentiels de la pension : le maintien relatif du revenu d'activité, c'est-à-dire le maintien du niveau de vie pour tous.** L'incertitude sur les niveaux de revenu est nocive pour la confiance que l'on accorde à l'assurance pension publique fondée sur la répartition.

Des options principales qui pourraient être mises sur la table pour répondre au tournant démographique annoncé à grands cris, il apparaît que les initiatives européennes, telles que la stratégie de Lisbonne dans laquelle s'inscrit avant tout la réforme des retraites en Europe, ignorent superbement ce qu'Eurobaromètre qualifie de **haut degré de consensus normatif, à la fois européen et luxembourgeois, sur la volonté de favoriser en tout premier lieu le maintien de l'âge et du niveau de la pension grâce à une éventuelle hausse des cotisations ou des impôts.** A l'inverse, l'augmentation de l'âge de la retraite pour faire travailler les gens plus longtemps et qu'ils bénéficient donc d'une retraite plus courte est l'option la moins populaire (précédée par la baisse des prestations).

L'ordre de préférence des curseurs paramétriques à utiliser dans la question des retraites jouit d'ailleurs, d'après Eurobaromètre, d'une grande stabilité dans tous les sous-groupes sociaux de toutes les sociétés européennes, et ce en dépit de la variété institutionnelle de l'assurance pension en Europe. **Or, il s'avère que les réformes menées jusqu'à présent en Europe, et celles projetées au GDL, sont à contre-courant de l'ordre de préférence de la population et ont des tonalités de dégradation sociale :** « des réformes récemment menées dans de nombreux États membres se sont soldées par une diminution de la retraite moyenne, par comparaison avec le salaire moyen d'un travailleur moyen pour un âge donné de départ à la retraite (taux de remplacement). Le graphique ci-dessous illustre la composition actuelle de la pension de retraite, en pourcentage des revenus professionnels, et l'évolution qu'elle pourrait subir d'ici à 2050 : la part provenant du

⁴⁶ Ils seraient un tiers en 2009.

régime de retraites public accuse un recul, lequel est toutefois compensé par les régimes privés et l'allongement de la vie professionnelle »⁴⁷.



Source: Stylised illustration from results of the Indicators Subgroup of the social protection Committee on gross replacement rates

Le recul du pilier public des retraites, celui dit par répartition, et le soutien à des dispositifs privés d'assurance sont donc des objectifs on ne peut plus distinctement assumés au niveau européen. Ceci va d'ailleurs dans le sens de l'opinion exprimée dans certains cénacles tripartites par le banc patronal luxembourgeois sur la réforme des retraites qui, à ses yeux, ne doit pas nécessairement représenter un progrès social.

Un autre enseignement mérite d'être tiré. Il s'agit, en dépit du matraquage d'idées reçues, voire de mythes ou de contre-vérités, de la défaite du sondage européen sur les retraites et de son objectif politique. Il est en effet monnaie courante que les sondages tentent d'imposer des problématiques aux individus pour légitimer celles-ci et, par un effet d'auto-alimentation, de convaincre et transformer l'opinion publique du bien-fondé ou de la nécessité d'une politique quelconque. **On s'aperçoit que la tentative de légitimation des réformes des retraites tarde à porter ses fruits.** L'opinion publique fait le pied-de-nez aux propositions dominantes en la matière qui, souvent, ont des relents de politique de l'offre (intensification du travail, réduction des prestations).

Sans réelle surprise, la possibilité de pratiquer une nouvelle forme de modération actionnariale et d'augmenter les salaires, sur lesquels reposent les cotisations sociales, n'apparaît nulle part dans la littérature européenne officielle. Elle buterait évidemment contre la politique bientôt trentenaire de modération salariale. **Le maintien d'une part salariale constante, c'est-à-dire une évolution des salaires au rythme de l'évolution de la productivité, et rééquilibrée est pourtant un élément essentiel pour la vitalité du financement des retraites.**

De même, le rôle des entreprises et leur responsabilité sociale vis-à-vis du financement de la protection sociale et de l'alimentation des recettes publiques semblent être totalement ignorées. **Il n'est pas inutile de rappeler que les employeurs luxembourgeois sont l'un des plus faibles contributeurs aux recettes totales de la sécurité sociale en Europe, que les cotisations sociales par elles payées sont moins élevées que celles dans les pays voisins en pourcentage du coût total de la main-d'œuvre, mais également que la contribution fiscale aux recettes de l'Etat repose de plus en plus sur les ménages.**

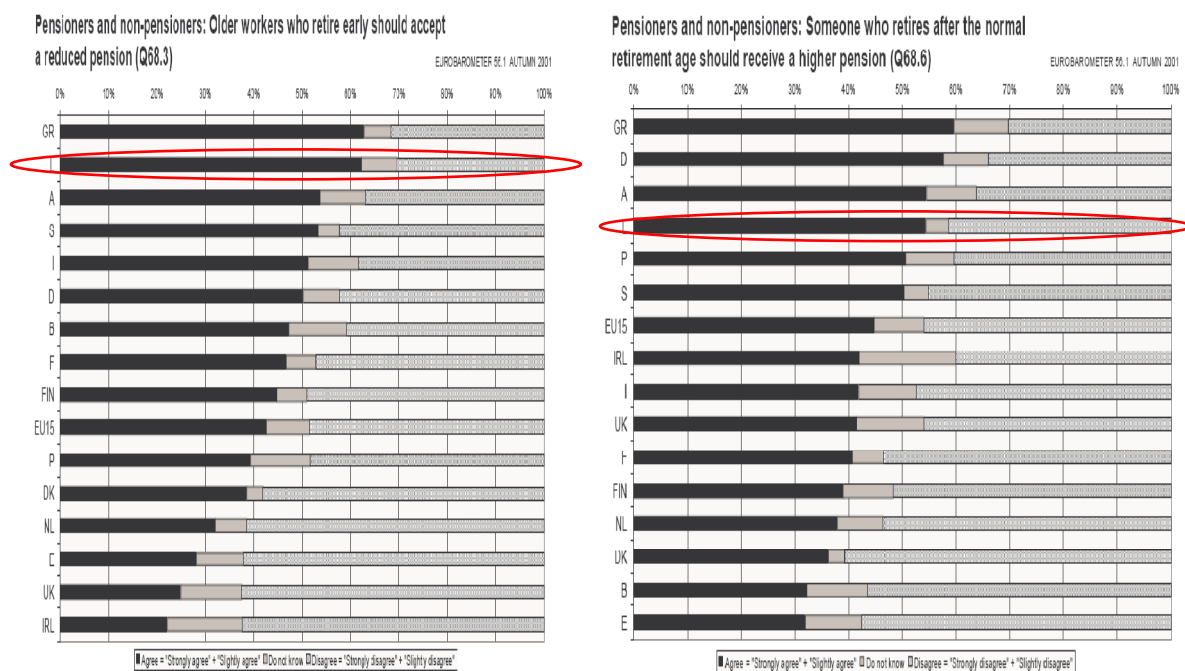
5.2. Actions indirectes sur les paramètres

Les possibilités de financement examinées jusqu'à présent constituent pour l'essentiel des réformes directes des paramètres des systèmes de pension. **D'autres changements dans les paramètres peuvent également contribuer, de manière parfois plus indirecte, à résoudre ou réduire les problèmes auxquels seraient confrontés les systèmes de retraite, comme la déjà**

⁴⁷ Mémoire 07/66 relatif au Rapport conjoint de 2007 sur la protection sociale et l'inclusion sociale, 2007.

mentionnée lutte contre le chômage (même si, au GDL, les chômeurs indemnisés contribuent au financement des retraites) ou réduction des dépenses dans d'autres domaines (voir aussi l'annexe 5). D'autres leviers sont également à disposition, à l'instar de l'augmentation du taux d'activité notamment chez les femmes (75% d'adhésion au GDL⁴⁸ ; n'oublions pas non plus que, en théorie, le manque d'actifs devrait permettre à terme d'enfin tendre au plein emploi et de résorber le travail à temps partiel contraint), l'augmentation de la natalité ou encore le recours à l'immigration qui est cependant loin de faire l'approbation générale (40% au GDL et un peu moins dans l'UE-15).

En ce qui concerne l'instauration d'incitants/désincitants financiers qui encourageraient ou pénaliseraient les travailleurs âgés respectivement par une surcote et par une décote, **les Luxembourgeois semblent trouver plus normal de réduire la pension en cas de départ précoce** (62% de pour et 31% de contre).



Eurobaromètre spécial n° 161, *L'avenir des systèmes de pension*, 2004

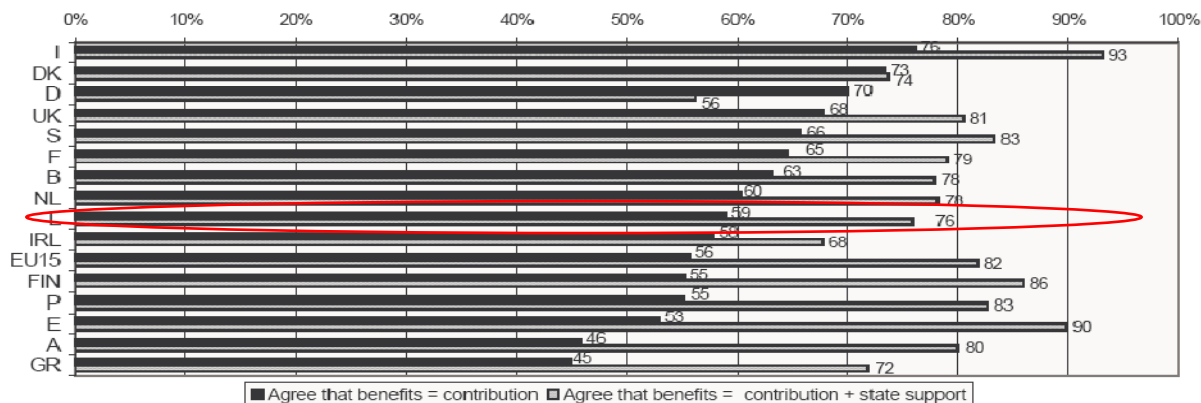
La surcote ne trouve de son côté que 55% d'approbation et tout de même 41% de désapprobation, possiblement parce que la volonté de quitter le marché de l'emploi relativement tôt est bien ancrée dans l'opinion publique.

On remarquera que les citoyens européens ont un avis différent des Luxembourgeois, puisque la décote rassemble une plus faible approbation (43%) que la désapprobation qu'elle suscite (49%). Les opinions sont aussi très partagées en matière de surprime puisque 45 et 46% s'expriment respectivement pour et contre ce genre de mesure. **Le Luxembourg fait partie des cinq pays qui dégagent une majorité en faveur des ces instruments.** Eurobaromètre explique en partie ce phénomène par le fait que, dans un système de pension contributif reposant sur les revenus professionnels, le principe assurantiel d'équivalence est plus facilement accepté que dans un système béveridgien.

Toutefois, il ne semble pas que les résidents soutiennent totalement ce principe d'équivalence selon lequel les prestations équivalent à peu de chose près aux contributions versées. En effet, alors qu'ils ne sont que 59% à soutenir la proposition formalisant le principe d'équivalence (la pension reçue est strictement liée au montant des contributions), ils sont en revanche 76% à

⁴⁸ Rappelons l'un des graphiques supra qui mentionnait que la mise à disposition d'infrastructures d'accueil pour les enfants était un des moyens jugés les plus efficaces pour attirer plus de gens sur le marché de l'emploi et prolonger leur activité professionnelle.

soutenir une conception plus solidariste de ce principe, affirmant que les personnes en difficulté sur le plan financier (chômage, bas revenus) doivent avoir le soutien de l'Etat pour payer leur contribution.

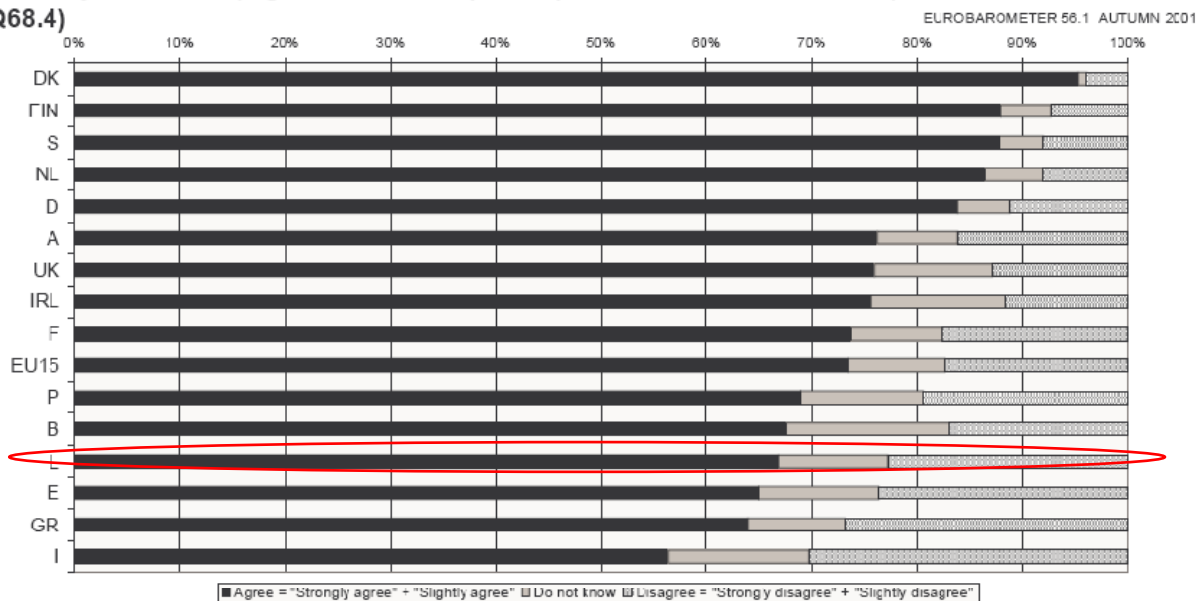


Eurobaromètre spécial n° 161, *L'avenir des systèmes de pension*, 2004

Ainsi, en plus d'un soutien modéré au système de modulation du montant de la retraite selon la durée de travail relativement à l'âge normal de départ, il semble que la position des citoyens luxembourgeois concernant l'équivalence tende donc à appuyer davantage l'objectif du maintien du niveau de vie pour tous et à justifier une atténuation du principe de pure équivalence. Selon Eurobaromètre, la demande d'intervention publique sur le plan individuel, ou même collectif comme nous l'avons vu plus tôt, constitue une approbation à l'affaiblissement du lien cotisation-prestation. Cette exigence vis-à-vis de l'assurance pension correspond d'ailleurs parfaitement à la philosophie redistributive du système public en place plutôt qu'à celle d'un système privé.

Les résidents luxembourgeois soutiennent également les instruments qui permettent aux travailleurs âgés d'effectuer une transition en douceur vers la retraite (par exemple grâce à une combinaison temps partiel-pension partiel), plutôt que de devoir quitter la vie active du jour au lendemain.

Pensioners and non-pensioners: Older workers should be allowed to retire gradually from work (e.g. To combine a partial pension with reduced work)
(Q68.4)



Eurobaromètre spécial n° 161, *L'avenir des systèmes de pension*, 2004

En 1978, l'enquête sur les attitudes de la population active à l'égard des perspectives de retraite indiquait que 53% des actifs étaient en faveur d'une période de transition entre la vie active et la retraite, le nombre de sans opinion cumulant tout de même à 25%. Quelque 66% soutiennent actuellement cette option avec un pourcentage plus faible de sans opinion qu'en 1978.

De son côté, le CEPS a également analysé les conditions auxquelles les travailleurs accepteraient éventuellement de **prolonger leur activité. On constate que moins de 10% sont en réalité intéressés par l'aspect financier de la chose**, davantage d'hommes d'ailleurs que de femmes.

Conditions	% d'actifs
Travailler à temps partiel	50,4
Mêmes conditions de travail qu'avant	27,3
Meilleures conditions salariales	9,3
Travailler à d'autres horaires	7,3
Autres conditions	5,7
Total	100,0

Source: Enquête EU-SILC / PSELL 2003 - CEPS/INSTEAD

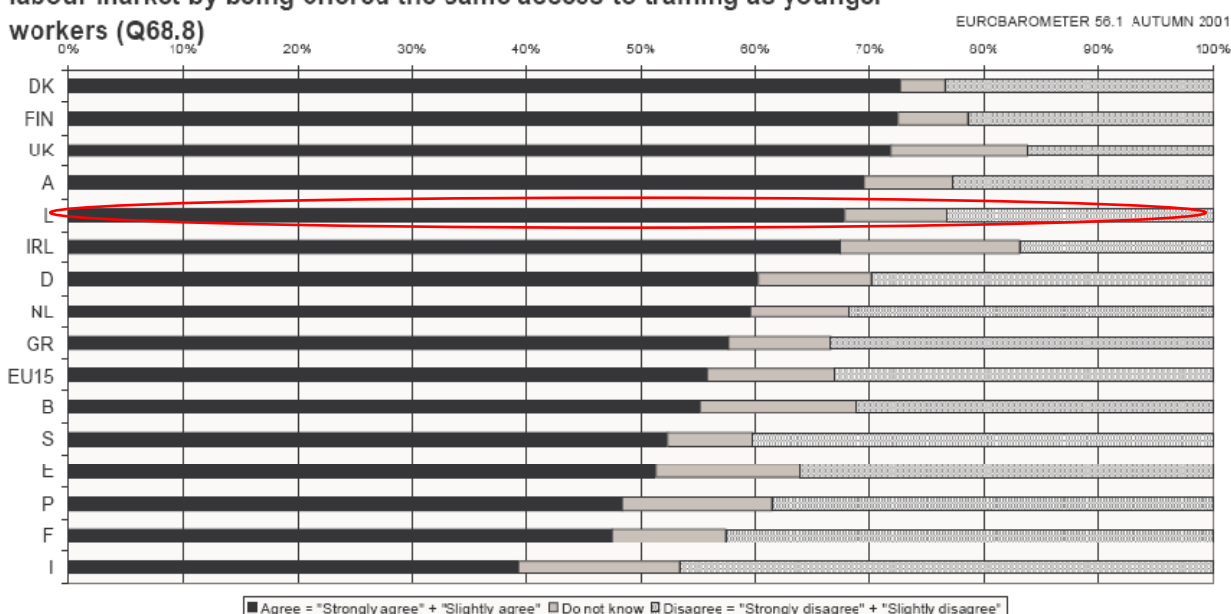
Source : Cahier PSELL n°149 du CEPS, 2005

Par contre, ici aussi **une majorité se dégage en faveur de la réduction du temps de travail**, avec cette fois davantage de femmes que d'hommes en faveur de la mesure. **Ceci pourrait donner à penser que**, si l'on tient à faire travailler les actifs plus longtemps comme nombre d'experts et de dirigeants y appellent, **il ne serait pas inutile d'expérimenter la généralisation de la réduction du temps de travail à toutes les catégories de main-d'œuvre**, puisque celle-ci semble être favorisée par l'opinion dans l'optique d'une prolongation éventuelle de la carrière professionnelle.

En dehors de considérations d'insoutenabilité écologique, c'est-à-dire sociale et environnementale, de l'intensification du travail, **si cette option aurait évidemment un effet a priori négatif sur les recettes sociales, elle exercerait en revanche un effet positif sur le niveau des prestations, notamment en agissant potentiellement sur la capacité des travailleurs à s'imaginer un horizon de retraite plus lointain qu'actuellement et en émoissant le sentiment d'usure qui semble les toucher après 50 ans.**

Le graphique suivant nous indique que les citoyens luxembourgeois ne sont pas tout à fait dupes. Alors qu'il **est de notoriété publique que l'éviction des travailleurs âgés est une technique de gestion et de maîtrise de coûts habituelle au sein des entreprises**, les Luxembourgeois, manifestant un faible intérêt pour le système de surcote décrit plus haut, comprennent que l'instauration d'un incitant financier à prolonger la vie professionnelle au-delà de l'âge de la retraite ne peut être efficace que si les seniors peuvent se voir offrir les mêmes opportunités d'emploi que les actifs plus jeunes.

Pensioners and non-pensioners: Older workers should be helped to stay in the labour market by being offered the same access to training as younger workers (Q68.8)



Eurobaromètre spécial n° 161, *L'avenir des systèmes de pension, 2004*

Ainsi, 68% estiment que l'on devrait permettre aux travailleurs âgés de recourir aux instruments de formation professionnelle, en d'autres termes, que les entreprises doivent d'abord commencer à investir dans leurs personnels de plus de 50 ans, ce qui est loin d'être le cas actuellement. La cohérence de l'opinion publique luxembourgeoise, et européenne, se manifeste une nouvelle fois ici : une formation professionnelle régulière au travail est en effet jugée par elle comme la mesure la plus efficace pour attirer plus de gens sur le marché de l'emploi et prolonger leur activité professionnelle [cf. graphique supra].

Si on remet ces données en perspective avec la volonté bien ancrée de ne pas travailler trop tard, c'est-à-dire de quitter la vie active le plus précocement possible, éventuellement après une phase de transition, **il n'est pas tout à fait inopportun de conclure que les autorités européennes se trompent en faisant de la promotion du « vieillissement actif » une priorité. Si les Européens et les Luxembourgeois se voient certes bien « vieillir activement », il ne s'agit pas forcément à leurs yeux de vieillissement actif sur le marché du travail, en tout cas pas à temps complet.**

Une réponse au choix des populations serait certainement de **développer des politiques de promotion du bénévolat et d'engagement social auprès des (jeunes) retraités** afin que ceux-ci consacrent leur temps et leur énergie à des activités d'utilité publique.

Au-delà du bénévolat, de **nouvelles formules d'emploi adaptées aux seniors** pourraient voir le jour ou être activement promues, si elles existent déjà. On peut penser que des très petites entreprises ou des Asbl pourraient utilement recourir à une main-d'œuvre expérimentée, volontairement disponible à temps partiel, alors que ces entreprises n'ont pas nécessairement les ressources financières pour recourir à une main-d'œuvre à temps plein.

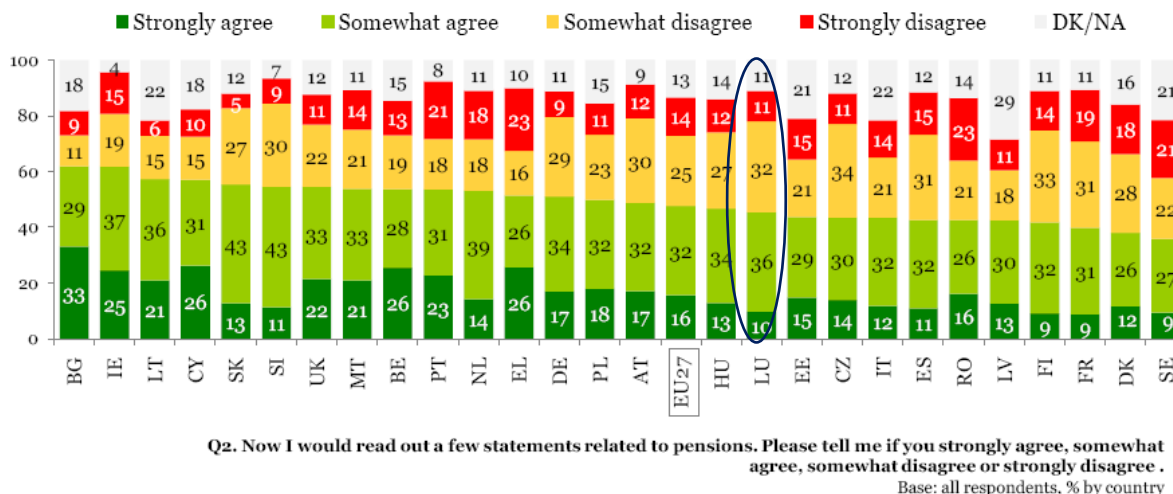
En outre, dans un contexte de plus en plus marqué par la soutenabilité du développement durable, pourquoi ne pas imaginer la création de nouveaux services d'utilité sociale et écologique pour absorber une partie de la main-d'œuvre âgée, par exemple dans le secteur de la petite enfance, de l'environnement ou de la restauration du paysage urbain ?

Les défis qui se dessinent ne seront évidemment pas surmontés en jouant une génération contre l'autre, mais seulement si ceux-ci sont relevés par l'ensemble des acteurs ; il conviendra donc d'éviter une « guerre entre les générations ». **On l'a vu, Eurobaromètre récuse l'importance**

attribuée au conflit intergénérationnel potentiel, qu'il juge quelque peu surfaite (voir supra). Si l'on se penche plus directement sur la question, on constate en effet que ce conflit est loin d'être réel.

88% des Luxembourgeois ne pensent pas que les vieux sont un fardeau pour la société. Alors que 55% désapprouve l'idée qui anticipe que les gouvernants prêteront moins d'attention aux jeunes générations du fait d'un accroissement de la frange âgée de la population, seule une fraction minoritaire de résidents (46%) pense que les seniors doivent accepter la nécessité d'une réforme majeure du système de pension afin de soulager les actifs qui en sont les contributeurs.

Older people accept the need for major pension reforms to ease the financial burden on working-age people

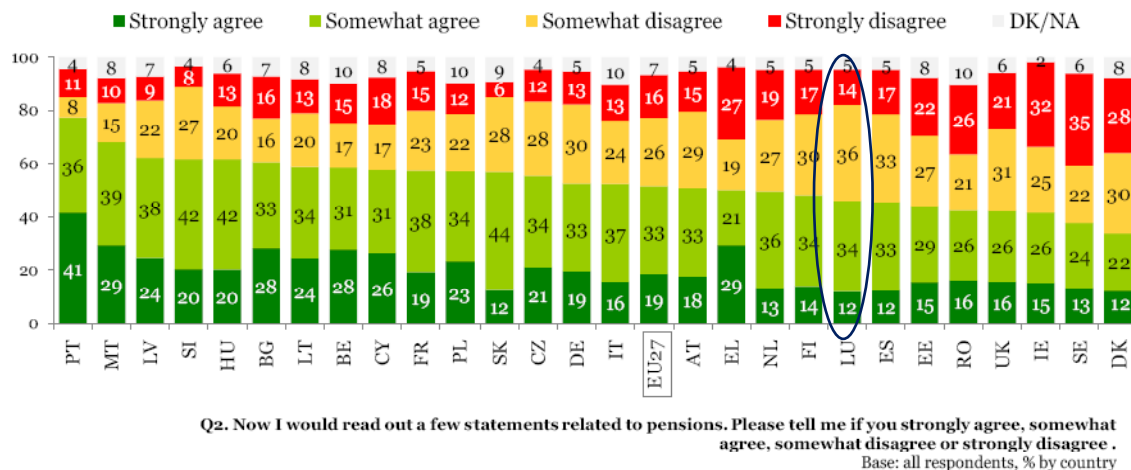


Source : Eurobaromètre Flash n°269, *Solidarité intergénérationnelle*, 2009

On remarquera aussi que presque autant de personnes **(43%) rejettent cette idée d'imposer aux vieilles générations une réforme qui toucherait à leurs conditions de vie**, contre 11% de sans opinion.

Le graphique suivant illustre le fait que 46% de la population se montrent d'accord et 50% se disent en désaccord avec l'anticipation qui voit les actifs de plus en plus réticents à payer des cotisations et des impôts pour soutenir les personnes âgées.

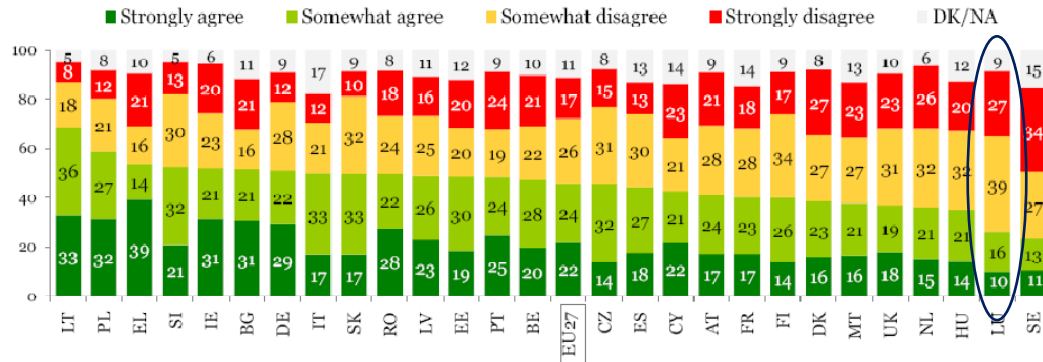
People in employment will be increasingly reluctant to pay taxes and social contributions to support older people



Source : Eurobaromètre Flash n°269, *Solidarité intergénérationnelle*, 2009

Enfin, seul un quart de la population se dit d'accord avec l'affirmation selon laquelle le gouvernement dépense trop peu pour l'éducation et la jeunesse en comparaison de ce qu'il dépense pour les vieux.

Our government is spending too little on education and young people compared to older people



Q2. Now I would read out a few statements related to pensions. Please tell me if you strongly agree, somewhat agree, somewhat disagree or strongly disagree.

Base: all respondents, % by country

Source : Eurobaromètre Flash n°269, *Solidarité intergénérationnelle*, 2009

6. Conclusion

On sait toute l'importance de la solidarité intergénérationnelle s'exprimant par le biais de l'action publique afin de corriger un certain atavisme social dans les jeunes populations ; toutefois, cette solidarité n'est évidemment pas à sens unique. C'est ainsi que la question du financement des retraites sera aussi une question de solidarité manifestée à la fois par les jeunes vis-à-vis de leurs aînés et entre les entrepreneurs et les salariés, s'exprimant en grande partie en termes de répartition des gains futurs de productivité, qui pourraient permettre de financer avec moins d'actifs un nombre plus élevé de retraites.

Si certains des leviers de la réforme des retraites qui sont affichés dans le programme gouvernemental de 2009⁴⁹ et inspirés par l'IGSS collent bien à l'idée que se fait la population luxembourgeoise de son système de retraite, il apparaît tout de même que certaines des vis de réglages auxquelles le gouvernement voudrait recourir vont à l'encontre de ce que la population s' imagine et souhaite :

- a) réaffirmer le principe d'une assurance publique obligatoire et universelle,
- b) ne pas faire peser le coût des aménagements sur les générations retraitées,
- c) avec les objectifs simultanés de lutte contre la pauvreté, de maintien du niveau de vie de tous les citoyens et de réduction des inégalités de revenus,
- d) permettre un départ précoce mais, en aucun cas, une augmentation de l'âge légal de la retraite en réalité déjà trop élevé,
- e) prioritairement augmenter les cotisations, les impôts et la participation publique pour y parvenir,
- f) augmenter l'emploi,
- g) trouver des financements alternatifs, notamment par la réduction de la dépense au titre d'autres postes budgétaires.

Le ministre de la Sécurité sociale ne déclarait-il pas au Land du 16 novembre 2007, à propos des prestations sociales : « *Wie ich jedoch sehe, dass notwendige neue, zusätzliche Leistungen schon im Ansatz abgeblockt werden, weil Staat und Betriebe nicht zusätzlich belastet werden dürfen, dann darf es doch erlaubt sein, über neue Modelle nachzudenken. Modelle im bestehenden Sozialsystem und nicht ausserhalb* ». En matière de retraite, la prolongation de la durée du travail et la baisse du taux de remplacement ou un transfert, partiel ou définitif, vers un système par capitalisation seront-elles dès lors les seules solutions envisageables ?

Le façonnement des retraites doit se faire en vertu de décisions collectives. Si la vision que le citoyen se fait de son système de retraite devait être irréaliste ou guère finançable, il appartient certes aux experts de l'exprimer clairement, mais, avant tout, il leur appartient de tout mettre en œuvre pour permettre la concrétisation d'un système de pension répondant aux délibérations des citoyens et de la classe politique censée les représenter. À eux également de mettre au centre des débats les effets concrets des différentes options en termes de niveau de vie pour les retraités.

Peut-on réellement prétendre vouloir à la fois sauver le système de retraite par répartition et réfuter toute hausse des cotisations sociales qui le financent ou l'intervention potentiellement nécessaire de financements de source fiscale supplémentaires ?

⁴⁹ La durée de la vie active ; l'interaction entre vie active et longévité ; le maintien des travailleurs sur le marché de l'emploi par des mesures de réinsertion professionnelle et des incitations aux entreprises ; l'âge d'accès à la pension anticipée ; le niveau du taux de remplacement ; les mécanismes d'ajustement des pensions, notamment en considération de la longévité des bénéficiaires ; l'effet redistributif du système de pension entre revenus élevés et revenus faibles ; l'évolution du taux de cotisation ou du plafond cotisable pour relever le seuil de la solidarité entre classes socioprofessionnelles et entre générations successives ; les périodes de stage et les périodes de cotisations effectives ; le bénéfice d'une pension cumulée avec une activité salariée ; les dispositions anti-cumul ; les clignotants retenus du Rentendesch ; le niveau adéquat et nécessaire de la réserve de compensation ; les sources alternatives de financement.

Annexe 2

Les rapports les plus importants émis au cours des dernières décennies en matière d'évolution démographique et financière de l'assurance pension

1. Le rapport du BIT de 1971

Dès avant 1960, la Chambre des employés privés revendique une réforme de l'assurance pension dans le sens d'une plus grande justice à instaurer pour le groupe des employés privés, toujours dans l'optique d'une comparaison avec les fonctionnaires de l'Etat.

Sur la base d'un contrat conclu en 1968 entre le Gouvernement du Luxembourg et le Bureau international du travail à Genève (BIT), ce dernier se charge d'entreprendre une étude de la situation financière et actuarielle de chacune des cinq caisses contributives de pensions de ce pays, ainsi que de faire une analyse générale de ces régimes dans leur ensemble, et de préparer en même temps des recommandations sur les réformes et améliorations possibles.

En outre, il est convenu de rechercher tout d'abord et dans les détails la situation financière de la Caisse de pension des employés privés (CPEP) dans le but exprès d'examiner la possibilité de garantir à un membre de cette caisse une pension de vieillesse qui atteindrait au moins les 5/6èmes de la moyenne des cinq meilleures années de traitement, après une carrière normale de quarante années d'assurance ("formule des 5/6"). Cette étude spéciale est faite en 1968 et les résultats sont présentés en octobre de la même année dans le document "Vorschläge an die Regierung von Luxemburg über die Finanzlage der Caisse de pension des employés privés".

Le rapport complet publié en 1971, intitulé "Bericht an die Regierung von Luxemburg über die versicherungstechnische und finanzielle Lage der beitragspflichtigen Pensionsversicherung", est connu sous le nom de "rapport Thullen" d'après le nom de son auteur, Peter Thullen, professeur à l'Université de Fribourg.

2. L'avis du Conseil économique et social du 5 juillet 1977

Le 2 mars 1972, le Gouvernement saisit le Conseil économique et social d'un avis sur la réforme éventuelle de la structure du financement de l'assurance pension.

Cet avis, proposant une réforme et du régime des prestations et de celui du financement dans le cadre d'un régime unique de pension pour toutes les catégories socioprofessionnelles, se base notamment sur deux rapports d'experts initiés par le Conseil économique et social lui-même.

Les experts consultés, à savoir Monsieur Charles Reiffers, directeur de l'Inspection générale de la sécurité sociale, Monsieur Charles Ruppert, à cette époque actuaire à l'Office des assurances sociales, et Monsieur Peter Thullen, professeur à l'Université de Fribourg, analysent:

- les régimes de pension non contributifs au grand-duché de Luxembourg;
- les possibilités d'une réforme de l'assurance pension en apportant les informations, d'ordre structurel, démographique et financier, indispensables à une appréciation critique de l'existant et à une saine conception des projets de réforme.

Cet avis fait également des projections démographiques allant jusqu'à l'année 2000, mais uniquement pour la population luxembourgeoise. Le CES, à ce moment, ne faisait pas de prévisions relatives au développement futur la population étrangère, étant donné que de telles prévisions seraient très incertaines parce que « très influençables par les suppositions sur l'évolution économique future ».

Pour ce qui est de la population de nationalité luxembourgeoise, le tableau suivant donne la comparaison entre les prévisions du CES (qui s'était basé sur celles du Statec) et les résultats des recensements de la population.

Evolution de la population de nationalité luxembourgeoise

Année	Prévisions avis CES	Evolution réelle⁵⁰
1974	273.532	273.532
1980	268.769	268.800
1990	262.040	271.400
2000	252.307	277.200

Donc, contrairement aux projections de l'époque, qui tablaient sur une diminution de la population de nationalité luxembourgeoise, celle-ci a augmenté au cours des trois dernières décennies, sans évidemment parler de la croissance encore beaucoup plus importante de la population étrangère résidente et des frontaliers.

3. Le rapport Thullen de mai 1983

Le 24 juin 1982, le Gouvernement dépose un projet de loi concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie. Ce projet concerne exclusivement les régimes contributifs de pension.

Devant l'opposition que le projet de loi trouve très rapidement dans le secteur privé, le Gouvernement invite le professeur Peter Thullen à procéder à un examen circonstancié du projet de loi du 24 juin 1982.

Dans ses conclusions, le professeur Thullen déplore la non-intégration des régimes non contributifs et souhaite une solution rapide de ce problème en cas d'évacuation du projet.

Dans son rapport, le Pr. Thullen fait également une analyse et des projections en matière du régime contributif de pension. Les projections démographiques concernent d'abord la première période de couverture allant de 1983 à 1989, ensuite il émet des prévisions à moyen terme (50 ans), et en troisième lieu, il donne ses estimations pour le régime arrivé à un état relativement stationnaire (*relativer Beharrungszustand*).

Pour la première période de couverture, les prévisions étaient plutôt optimistes, car comme le montre le tableau qui suit, globalement, l'évolution réelle en ce qui concerne le coefficient de charge a été moins favorable que les prévisions du Pr. Thullen.

⁵⁰ Il y a un décalage d'une année puisque les chiffres sont ceux des recensements de 1981, 1991 et 2001 pour respectivement 1980, 1990 et 2000.

Coefficient de charge (nombre de pensionnés par 100 actifs)

	1980 Thullen	1980 réel	1990 Thullen	1990 réel
AVI	49,1	53,2	49,8	59,1
CPEP	22,0	23,7	25,5	19,5
CPACI	87,4	77,8	96,2	89,1
CPA	102,4	99,7	127,6	140,4
Total	45,8	48,6	46,8	47,0

Il convient toutefois de rappeler que l'IGSS met en garde contre des interprétations erronées du niveau absolu du coefficient de charge. Le nombre de pensions comporte de nombreuses pensions partielles relevant de l'assurance migratoire internationale. Si, du point de vue démographique, ce coefficient est correct, il ne permet pas de déduire immédiatement le niveau de la charge financière, en raison du montant réduit de ces pensions partielles.

Projections à moyen terme

Année de la projection	AVI		CPEP	
	Prime de répartition pure	Coefficient de charge	Prime de répartition pure	Coefficient de charge
1	29,1	62,0	17,7	32,9
10	30,3	65,9	19,0	38,2
20	30,8	67,9	23,6	48,2
30	31,0	68,6	29,7	60,4
40	31,0	68,8	34,5	69,8
45	31,1	68,9	35,8	72,4
48	31,12	69,0	36,2	73,3
50	31,14	69,0	36,4	73,7

Les projections à moyen terme sont la continuation de la première période de couverture ; donc elles commencent en 1991. Elles sont basées uniquement sur la population des assurés masculins (à cause du « biais » trop important des femmes). Les hypothèses retenues sont un taux d'inflation annuel de 6% [!], une croissance réelle des salaires de 1%, une croissance annuelle des assurés de 0,62% et un taux d'intérêt de 7% pour la réserve.

D'après les prévisions du Pr. Thullen, l'AVI avait déjà atteint la maturation démographique, alors que la CPEP s'y rapprocherait et l'atteindrait après 40 ans, donc aux environs de 2020.

Le troisième état serait finalement l'état de maturation démographique. Dans cet état relativement stationnaire, il n'y aurait plus de croissance de la population assurée. A ce moment-là, la prime de répartition serait comme suit :

Caisse	Pondération	Prime
AVI Hommes	0,46	37,9
AVI Femmes	0,08	38,2
CPEP Hommes	0,31	38,1
CPEP Femmes	0,15	34,9
Moyenne pondérée	1,00	37,5

Bien que cet état ne soit pas encore atteint dans les projections du rapport Thullen, force est cependant de constater que, si l'on se base sur les projections à moyen terme, le rapport a largement sous-estimé l'évolution de la population des assurés.

En effet, si l'on se réfère au tableau ci-dessus, nous nous rapprocherions de l'année 20 de la projection et devrions faire face à un coefficient de charge de 67,6 pensionnés pour 100 actifs dans l'AVI et de 48,2 pensionnés pour 100 actifs dans la CPEP. Or, les derniers chiffres connus pour l'année 2007 donnent des coefficients de 58,0 pour l'AVI et de seulement 18,1 pour la CPEP.

La prime de répartition pure du régime unique est descendue jusqu'à 19,8% dans le régime unique, à mettre en rapport avec les primes de répartition de 30,8% dans l'ancien régime ouvrier et de 23,6% dans l'ancien régime employé privé.

En présence d'une prime de répartition de 37,5% se pose évidemment la question du financement. Ce qui est très intéressant de constater, c'est que le Pr. Thullen ne s'est à aucun moment penché sur des propositions de réduction des prestations et d'aménagement de la durée du travail, mais a parlé de la nécessité de trouver les ressources financières nécessaires au financement des pensions :

« Eines steht fest : parallel zum demographischen Reifeprozess der bestehenden Pensionssysteme, werden die Beitragssätze, oder, allgemeiner gesagt, die Mittel, die zur Aufrechterhaltung des finanziellen Gleichgewichts der Pensionsversicherung notwendig sind, schrittweise angehoben werden müssen. Die Frage ist, wie man auch in der weiter liegenden Zukunft diese Mittel wird aufbringen können. Es wäre verfrüht, endgültige Antworten auf die gerade erst begonnene Diskussion über mögliche Umstrukturierungen der Beiträge zur sozialen Sicherheit zu geben, etwa betreffend den « Maschinenbeitrag » und Sonderbeiträge (oder Steuern) der kinderlosen Versicherten, die « keinen Beitrag zur Einhaltung des Generationenvertrages leisten ». Es sind kontroverse Themen nicht nur wirtschaftlich gesehen, sondern im Sinne einer wirksamen Verwaltung ».

4. Le deuxième avis du Conseil économique et social du 26 juillet 1983

Parallèlement à la saisine du professeur Thullen, le Conseil économique et social se saisit lui-même, en date du 9 décembre 1982, du projet de loi du 24 juin 1982.

Se basant notamment sur les travaux du professeur Thullen, le Conseil économique et social insiste, dans son avis du 26 juillet 1983, sur la nécessité de la création d'un régime national de pension comportant une assise financière élargie par une participation directe de l'Etat.

5. L'avis de l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale du 21 février 1991

Dans le cadre de son avis du 21 février 1991 relatif au projet de loi qui a conduit à la loi du 24 avril 1991 ayant pour objet l'amélioration des pensions du régime contributif, l'Inspection générale de la sécurité sociale constate que l'augmentation structurelle de l'assurance pension - relèvement du taux de majoration de 1,6% à 1,78% -, l'abaissement de l'âge à la retraite anticipée à 57 ans et le relèvement du plafond cotisable au quintuple du salaire social minimum « sont motivés principalement par le rapprochement du niveau des prestations du régime contributif à celui des régimes statutaires sans la moindre analyse critique du niveau des prestations garanties par les régimes statutaires du secteur public ».

Dans son avis, l'IGSS fait également des projections quant à l'évolution démographique et financière de l'assurance pension. Ainsi, l'avis retenait 3 variantes d'évolution de la population active jusqu'à l'horizon 2020 :

Scénarios pour l'évolution du nombre d'assurés cotisants

Année	Variante basse			Variante moyenne			Variante haute		
	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total
1988	113.181	65.932	179.113	113.181	65.932	179.113	113.181	65.932	179.113
1990	121.429	72.658	194.087	121.429	72.658	194.087	121.429	73.148	194.577
2000	111.615	72.424	184.039	122.595	79.545	202.140	133.114	89.494	222.608
2010	108.251	73.751	182.002	124.178	86.011	210.189	142.187	100.355	242.542
2020	106.145	74.617	180.762	124.760	91.713	216.473	147.911	108.971	256.882

Source : avis de l'IGSS, p. 56

Le commentaire précisait qu'aucun des trois scénarios ne fait état d'une perspective catastrophique qui consisterait dans une réduction permanente du niveau de l'emploi atteint en 1988.

Au vu de l'évolution réelle, il est évident que la variante haute a été dépassée de loin. Le nombre de 257.000 assurés a été dépassé au début des années 2000, donc presque 20 ans avant la date correspondante au dépassement de ce seuil selon les prévisions de l'IGSS. En 2007, le nombre des assurés des 4 caisses de pension (AVI, CPEP, CPACI et CPA) s'élevait en moyenne à 321.390 personnes.

Cette évolution a également eu ses répercussions au niveau des données financières :

Année	Variante basse		Variante moyenne		Variante haute	
	Prime*	Niveau réserve	Prime*	Niveau réserve	Prime*	Niveau réserve
1988	22,83%	2,41	22,83%	2,41	22,83%	2,41
1990	22,89%	2,58	22,89%	2,58	22,89%	2,58
1995	25,13%	2,27	23,98%	2,42	22,87%	2,57
2000	26,44%	1,88	24,34%	2,38	22,34%	2,91
2005	29,07%	1,06	26,074%	1,98	23,33%	2,98
2010	31,18%	- 0,03	27,43%	1,35	24,17%	2,86
2015	34,93%	- 1,42	30,34%	0,34	26,54%	2,25
2019	37,55%	- 2,68	32,42%	- 0,61	28,33%	1,58

Source : Avis de l'IGSS, p. 71

Ici aussi, la réalité a été meilleure que la variante haute prévue dans les projections de l'IGSS. En effet, la prime de répartition pure (rapport des prestations à la masse salariale) a été de 21% en 2005 (à comparer aux 23,33% dans les projections) et le niveau de la réserve a été de 3,14 fois le montant des prestations (par opposition à 2,98 fois dans les projections).

A ceci, il faut ajouter que ces indicateurs ont connu encore une amélioration en 2006 et 2007.

Pourtant, l'avis de 1991 de l'IGSS est fort critique envers les améliorations dans le régime général d'assurance pension et brandit le spectre de l'incapacité de financement du système. Ainsi, on peut lire ce qui suit :

« Le projet de loi ayant pour objet l'amélioration des pensions du régime contributif comporte un changement d'orientation fondamental en matière d'assurance pension au Luxembourg. Il consacre définitivement une augmentation structurelle des pensions de l'ordre de 12%, il introduit un abaissement de l'âge à la retraite anticipée à 57 ans et il étend le champ d'application matériel de l'assurance en relevant le plafond cotisable.

Ces changements ne sont pas le résultat de la constatation de lacunes objectives dans notre système de protection sociale, mais sont motivés principalement par le rapprochement du niveau des prestations du régime contributif à celui des régimes statutaires. Toutefois ce rapprochement n'a donné lieu à aucun moment à une analyse critique du niveau des prestations garanti par les régimes statutaires ni à une interrogation sur la compatibilité de la généralisation de ce niveau des prestations avec l'environnement démographique et économique de notre pays.

Il appert que l'évolution récente de la conjoncture économique s'est traduite par une augmentation exceptionnelle de la masse des revenus cotisables, si bien qu'à défaut d'une récession économique majeure, l'équilibre financier à court terme du régime contributif ne devrait pas être mis en cause quelles que soient les réformes envisagées.

Toutefois, l'assurance pension est une branche de la sécurité sociale qui couvre des risques à long terme et où les décisions prises aujourd'hui ne vont produire leurs pleins effets qu'après une période de quelques dizaines d'années. Cette affirmation vaut tant pour les améliorations du niveau des prestations et pour l'abaissement de l'âge moyen à la retraite prévus par le présent projet que pour les mesures de réduction de coût qui vont devenir inévitables face à l'évolution démographique prévisible. Or tous les experts internationaux et nationaux s'accordent à constater que le Luxembourg va être soumis dans les prochaines décennies à un intense phénomène de vieillissement dont les répercussions sur la sécurité sociale seront considérables.

Les projections démographiques et financières réalisées dans le cadre du présent avis illustrent ces tendances et montrent que le renchérissement du régime d'assurance pension est inéluctable, même si la rapidité de ce renchérissement ne peut être déterminée avec précision.

Le présent projet n'apporte aucune mesure qui viserait à contenir l'augmentation prévisible du coût de l'assurance pension. Au contraire, on peut interpréter cette réforme comme une fuite en avant qui entend faire miroiter aux assurés actifs d'aujourd'hui un niveau des prestations qui ne pourra probablement pas être maintenu à l'avenir lorsque ces assurés deviendront bénéficiaires de pension. Et c'est cette même réforme qui risquera de rapprocher l'échéance à laquelle les droits acquis actuellement devront être soumis à révision. »

Force est de constater que presque 20 ans après cet avis, le régime contributif d'assurance pension dans sa globalité n'a toujours pas atteint son stade de maturation démographique.

6. Le bilan technique de l'Inspection générale de la sécurité sociale de décembre 1991

Conformément à l'article 238 du code des assurances sociales, le taux de cotisation global est fixé pour une période de couverture de sept ans, sur base d'un bilan technique de la période révolue et

de prévisions actuarielles pour la future période de couverture.

Le bilan de 1991 se base sur la période écoulée de 1985 à 1991 et sur la période future allant du 1^{er} janvier 1992 au 31 décembre 1998.

Sur base de l'évolution financière prévisible sur base de projections démographiques faibles, l'Inspection générale de la sécurité sociale conclut qu'un taux de cotisation global de 22,1% suffit pour la période allant jusqu'à la fin 1998 si l'on se fixe l'objectif d'une réserve égale à 2 fois le montant des prestations annuelles.

7. L'étude du BIT de 2001

L'étude « Evaluation actuarielle et financière du régime général d'assurance pension », établie par le Bureau international du travail (BIT) à la demande du gouvernement est présentée en février 2001. Elle retient deux scénarios possibles aux fins d'évaluation:

- un premier scénario, dans lequel les tendances de l'évolution de la croissance du PIB et de l'emploi vont continuer à l'avenir. Le facteur le plus important de cette hypothèse est que le nombre de frontaliers nécessaire pour maintenir la croissance ne soit limité par aucune contrainte. Le taux de croissance annuel a été fixé à 4%;
- un deuxième scénario, moins favorable, qui admet une croissance économique de 2% par an, et dans lequel l'augmentation rapide des frontaliers qui est observée depuis le milieu des années 1980 cessera dans un avenir prochain et leur nombre restera stable à un niveau relativement bas.

Les résultats de l'évaluation du BIT montrent qu'à législation constante et dans l'hypothèse d'une croissance économique de 4% par an (1^{er} scénario), la situation financière actuelle du régime général d'assurance pension est solide et stable pour la période de projection 2000-2050 considérée.

Cette étude actuarielle représente la base de discussion du « Rentendesck », qui rassemblait partis politiques, organisations syndicales, organisations patronales et représentants gouvernementaux. A l'issue des discussions fut présentée le 16 juillet 2001 une déclaration finale contenant les mesures décidées :

- une augmentation de 11,9% des majorations forfaitaires ;
- l'introduction d'un complément de fin d'année à raison de 1,67 euros base 1984 et indice 100 francs par année d'assurance ;
- une augmentation du taux des majorations proportionnelles de 1,78% à 1,85% **(+3,9%)** ;
- pour chaque année supplémentaire à partir du point de départ (âge fixé à 55 ans + carrière de 38 ans = facteur 93), une augmentation du taux de majoration de 0,01 points est prévue, **de 1,85% jusqu'à un maximum de 2,05%** ;
- en matière de pension minimum, le relèvement du montant de référence est de 4,8%, ce qui va permettre de relever la pension au niveau du salaire social minimum en valeur semi-nette ;
- pour lutter contre les « pensions de misère » dues à des carrières partielles, le revenu minimum garanti au profit des personnes actives et pensionnées est augmenté moyennant un relèvement du taux d'immunisation à 30 pour cent ;
- toujours, dans le domaine des pensions minima, en ce qui concerne cette fois les pensions de survie, la pension du conjoint ne sera plus réduite dans le cas où le

conjoint décédé aurait touché ou aurait eu droit à une pension minimum ;

- les dispositions anti-cumul en faveur des survivants en cas de concours d'une pension de conjoint survivant avec des pensions d'orphelin seront abolies (mesure qui n'a pas été retenue dans la loi)
- l'extension des baby years pour les naissances antérieures au 1^{er} janvier 1988 ;
- l'introduction d'un forfait d'éducation d'un ordre de grandeur de 3000.- LUF (74,37 €) par mois et par enfant accordé aux femmes qui n'ont pu bénéficier des baby years.

Ces mesures ont été transposées par la loi du 28 juin 2002 1. adaptant le régime général et les régimes spéciaux de pension; 2. portant création d'un forfait d'éducation; 3. modifiant la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

8. Le Bilan technique de la période de couverture 1999-2005⁵¹

Sur l'ensemble de la période de couverture révolue (1999-2005), la variation moyenne du volume des recettes courantes est de 5,1% tandis que celle des dépenses courantes affiche 4,4%. L'excédent des recettes sur les dépenses a eu comme conséquence une accumulation substantielle de la réserve de compensation, dont le volume a augmenté en moyenne de 7,5% par an sur toute la période. Une progression élevée, 4,2% en moyenne, du nombre des cotisants est la cause principale de l'évolution favorable des recettes. Le relèvement du niveau des pensions du régime général en 2002 ainsi que les ajustements périodiques à la croissance réelle des salaires et les adaptations successives au coût de la vie constituent les principaux facteurs responsables de la croissance des dépenses.

La comparaison avec la période de couverture (1992-1998) révèle que la situation financière du régime général s'est nettement améliorée. La prime de répartition, qui avait dépassé à deux reprises la barre fatidique de 24 lors de la deuxième période de couverture, a diminué de 22,4 en 1999 à 20,9 en 2005. Le coefficient de charge du système est passé de 45 en 1999 à 41 en 2005.

En ce qui concerne la prochaine période de couverture (2006-2012), les prévisions actuarielles montrent que le système arrive à garder un niveau de recettes suffisant pour assurer la couverture des dépenses avec une accumulation de la réserve légale tout au long de la période. A court terme, le coefficient de charge va diminuer légèrement vers 40 en 2012 et la prime de répartition pure descendra à 20. Ce n'est qu'en se plaçant dans une optique à long terme qu'on peut déceler les problèmes de financement du système.

Ainsi selon le premier scénario retenu, le taux de cotisation devra être adapté pour la première fois, au plus tard, en 2034 (en 2027 dans le deuxième scénario) et à taux de cotisation inchangés la réserve légale sera épuisée vers 2041 (2034 dans le deuxième scénario).

Les résultats des calculs actuariels montrent que sur un horizon de 30 années la situation financière affiche une bonne santé, à condition que la croissance économique dépasse les 2% en moyenne annuelle. Pour que le régime général reste en équilibre jusqu'en 2050, cette croissance annuelle moyenne devrait toutefois se situer à plus de 4%. La bonne situation financière du régime général de pension dépend de façon cruciale de la croissance économique, à tel point qu'une croissance annuelle moyenne de moins de 2% pendant les prochaines années impliquerait que des mesures devraient être prises déjà pendant la prochaine décennie pour garantir la pérennité du régime à moyen et à long terme.

⁵¹ Ministère de la Sécurité sociale, IGSS, 12 décembre 2005

Il est vrai qu'à l'heure actuelle le régime général de pension possède une réserve importante correspondant à plus de trois fois ses dépenses annuelles. Mais on aurait la vue courte si on dilapidait cette réserve ou cessait de l'alimenter en fonds supplémentaires pendant les années à venir. En effet, en cas de crise prolongée, seule une réserve bien munie permettra d'atténuer la fragilité de l'équilibre entre les recettes et les dépenses courantes et de disposer d'une période d'années suffisante pour implémenter les réformes et adaptations nécessaires qu'impliquerait pareille situation.

En conclusion, la situation financière du régime général de pension est saine et présente des conditions favorables aux adaptations que la soutenabilité à long terme des pensions rendra nécessaires dans les décennies à venir. Cette situation favorable peut perdurer à condition que l'équilibre financier atteint soit maintenu, y compris l'alimentation continue de la réserve. A cet effet il convient de maintenir les ressources financières à leur niveau actuel et à défaut de réduire les dépenses d'aujourd'hui, de subordonner toute charge financière supplémentaire du régime à la condition d'introduire de façon explicite des ressources financières supplémentaires suffisantes pour couvrir entièrement les dépenses nouvelles de demain.

9. Rapport de l'Inspection générale de la sécurité sociale du 12 février 2009 sur les mesures envisageables pour garantir la viabilité à long terme du système de pension

Le contenu de ce rapport fait l'objet de commentaires de notre part dans les annexes qui suivent, où sont analysés tant les pistes présentées par l'IGSS que ses calculs, de même que dans la note principale.

* * *

Même si leur objet n'était pas l'assurance pension, il convient toutefois de mentionner les deux rapports de **Gérard Calot**, professeur à l'Institut national des études démographiques en France. Le premier, de 1978, portait sur la situation démographique et ses perspectives au grand-duché de Luxembourg, tandis que le deuxième, présenté en 1991 à la Chambre des députés, concernait l'évolution démographique et le système de prélèvements obligatoires du Luxembourg.

Le Pr. Calot a d'ailleurs également fortement sous-estimé l'évolution de la population au Luxembourg. Ainsi, son 1er rapport tablait sur une population de 365.000 personnes résidentes en 2008 dans le scénario le plus dynamique. En réalité, leur nombre s'élevait à 483.800 à cette époque, soit un écart de presque un tiers.

Annexe 3

Revue des commentaires de l'IGSS sur les politiques actuelles dans le domaine des pensions

Dans la présente annexe, est brièvement commentée la présentation par l'IGSS de certaines des politiques actuelles menées au Luxembourg dans le domaine des pensions. Souvent ces politiques sont traitées de manière plus détaillée dans la partie 3 de la présente note.

1. Maintenir un niveau adéquat de la pension minimum et assurer la solidarité intra générationnelle

Il importe en effet de maintenir un niveau adéquat de la pension minimum qui est un élément central de lutte contre la pauvreté des personnes âgées. D'ailleurs, un transfert de la prise en charge vers le régime du revenu minimum garanti n'est certainement pas une option souhaitable et d'ailleurs neutre d'un point de vue finances publiques. Il convient toutefois de réfléchir à l'introduction de critères conditionnant l'octroi d'un complément de pension minimale à l'instar de ceux qui existent au niveau du RMG.

Que l'IGSS se prononce pour la solidarité intragénérationnelle, notamment via le mécanisme de l'ajustement des pensions est à saluer. L'ajustement des pensions à l'évolution réelle des salaires, instrument indispensable pour le maintien du niveau de vie des retraités par rapport aux actifs, constitue un élément crucial dans cette optique.

Le rapport de l'IGSS stipule à cet égard : « Les pensions sont revalorisées en fonction de l'évolution des salaires. Ainsi les bénéficiaires de pension bénéficient avec un léger décalage de l'augmentation du niveau de vie de la population active. En 2008 le Premier ministre a annoncé lors de la déclaration du Gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays, qu'à partir du 1er janvier 2009 l'application de l'ajustement des rentes et pensions se fera de nouveau bis annuellement en fonction de l'évolution générale des salaires. »

2. Promouvoir la création de périodes individuelles d'assurance pension des femmes

Les mesures visant à établir une égalité de résultat entre hommes et femmes au niveau des pensions doivent être soutenues. Il est clair que la source des inégalités entre hommes et femmes en ce qui concerne le niveau de pensions ne résultent pas des dispositions légales en matière de sécurité sociale, mais résultent des carrières professionnelles divergentes.

Comme le constate l'IGSS, l'interruption des carrières est fortement conditionnée par la présence d'enfants dans le ménage.

Dans ce contexte il importe de soutenir tant des mesures spécifiques permettent aux femmes de **maintenir les droits à pension en cas d'inactivité** suite à l'éducation des d'enfants que des mesures ayant pour but de **maintenir les femmes avec des enfants à charge sur le marché du travail**, des efforts sensibles en matière d'extension de structures d'accueil pour enfants (crèches, foyers du jour) sont réalisés.

Dans le cadre de la problématique de la constitution de droits en cas de divorce, la nouvelle disposition légale envisagée, prévoyant qu'en **cas de divorce**, avant de procéder à tout autre **partage**, la dette **en matière de droits de pension** de l'un des époux vis-à-vis de l'autre est définie par le juge, constitue un pas dans la bonne direction.

3. Améliorer la situation des personnes concernées par l'incapacité de travail

Selon le rapport IGSS, « il a été constaté d'emblée que le bilan [concernant les procédures de reclassement] est mitigé, dans la mesure où la législation a apporté certaines améliorations alors que certaines attentes n'ont pas été remplies. Ainsi certaines procédures ont pu être écourtées alors que d'autres délais se sont trouvés allongés, d'où la nécessité d'accélérer les procédures relatives au reclassement, tout délai supplémentaire ne favorisant que les sorties alternatives de la vie professionnelle.

Il y a lieu de retenir que le reclassement externe s'avère peu attractif alors que les personnes concernées savent qu'elles risquent de perdre tous leurs droits à la fin du nouveau contrat de travail. D'où l'idée d'introduire un statut spécifique à l'ensemble des personnes en reclassement interne ou en reclassement externe, statut qui leur permettrait de maintenir leurs droits tant que l'incapacité au dernier poste de travail subsiste.

Il est indispensable de procéder à une coordination plus efficace des différents intervenants et de rendre plus transparents et rapides les procédures et processus décisionnels à parcourir par l'assuré, ceci notamment en cas d'avis médicaux divergents. Face à ce dernier problème, il y a lieu de procéder à une uniformisation de l'évaluation de la capacité de travail des assurés.

Les adaptations légales à mettre en œuvre devront, d'une part, viser l'amélioration du placement du salarié tout en prenant soin de ne pas exclure du marché de travail de façon prématurée les salariés encore aptes à travailler. Dans cette optique, il y a lieu de souligner l'importance du congé thérapeutique à mi-temps pour la réhabilitation des personnes bénéficiaires. Toutefois ce congé devra être rendu plus flexible dans son application et surtout ne plus être totalisé dans la computation des périodes concernant les seuils applicables en matière de congé de maladie ».

Si l'on peut partager ces réflexions, elles sont plus amplement commentées dans le corps de la note principale.

4. Anticiper la situation des travailleurs migrants et frontaliers âgés

Selon l'IGSS, « Le régime de pension devrait assurer à ces travailleurs non-qualifiés, usés après une carrière essentiellement caractérisée par le travail physique, l'accès à une retraite bien méritée à un âge raisonnable. Par ailleurs, le souci de trouver des pistes pour que le passage normal de la vie active vers la pension se fasse de manière souple reste d'actualité, par exemple par le biais du travail à temps partiel ou par une réduction du temps de travail mensuel. L'admission à l'invalidité devra être facilitée et accélérée pour les assurés dont l'importance des problèmes de santé ne laisse de prime abord très peu, sinon aucune chance à la réhabilitation. Il ne devra toutefois pas en résulter un « retour à la case départ » d'avant les réformes législatives, mais une adaptation ciblée, notamment par le biais d'une uniformisation des critères d'invalidité, qui ne doivent pas seulement se focaliser sur le seul état de santé du demandeur, mais également tenir compte de sa situation spécifique par rapport au marché de travail actuel ».

L'approche restrictive existant depuis quelques années en matière d'attribution d'une pension d'invalidité est contreproductive dans les cas de figure visés. Cette nouvelle approche a mené à un transfert de charges des caisses de pension vers le Fonds pour l'emploi (cf. partie 5).

Toujours selon l'IGSS, « Comme il n'est plus contesté aujourd'hui que la prévention en matière d'assurance maladie ou accidents soit profitable pour l'assuré comme pour le patron, il y a lieu de préconiser la prévention des incapacités de travail en général, en éliminant les causes y relatives sur le lieu du travail, dans la mesure du possible dès le début de la vie active du travailleur. Il s'agit donc d'améliorer les conditions de travail : aménager le lieu de travail en respectant les critères ergonomiques et alléger la charge physique en organisant mieux les processus du travail tout en contrôlant la charge mentale et le stress qui peut en résulter ».

Il est nécessaire de fournir de bonnes conditions de travail, le cas échéant, adaptées aux besoins particuliers des travailleurs âgés afin de les inciter de prolonger leur vie active.

5. Flexibilité du système de retraite en termes de sécurité des prestations

Alors que les termes de l'intitulé de cette section semblent contradictoires, des problèmes peuvent en outre surgir au niveau des conditions non harmonisées de départ à la retraite dans les pays de l'UE pour les personnes ayant travaillé dans plusieurs Etats membres.

6. Sensibilisation sur l'impact financier du vieillissement de la population protégée

La population paraît amplement avertie de la problématique. Toutefois, il ne sert à rien de provoquer une guerre des générations notamment en parlant de « projections à long terme de la Commission européenne [qui] prévoient que le ratio d'endettement passe de moins de 10 % du PIB actuellement à plus de 200 % du PIB vers 2050 ».

Il importe tout d'abord de différencier entre stock (dette) et flux (déficit).

Comme le faisait remarquer Fitoussi, *« en économie, comme en tout domaine, l'exagération d'un problème est rarement un bon prélude à sa solution »*. Loin de nous l'idée de vouloir dénier les évolutions sociétales (diversification des modèles familiaux, femmes actives, vieillissement démographique, etc.) qui sont en cours. En revanche, nous refusons toute dramatisation des phénomènes en question. Celle-ci sert à mener de faux débat et s'avèrera contreproductive dans l'ébauche de solutions admissibles. Les échéances démographiques lointaines en comparaison européenne et la santé éclatante des comptes de la sécurité sociale permettent de réunir les conditions d'un débat serein sur les retraites au Luxembourg et d'éviter l'entrée en guerre des générations.

Par ailleurs, même au niveau européen il reste à définir comment on va prendre en compte le phénomène du vieillissement de la population au niveau des finances publiques : « Le Pacte de stabilité et de croissance fait obligation aux États membres de se conformer à l'objectif à moyen terme d'une position budgétaire "proche de l'équilibre ou excédentaire". Compte tenu de l'hétérogénéité économique et budgétaire accrue au sein de l'UE, le Conseil reconnaît que l'objectif à moyen terme doit être différencié selon les États membres de manière à tenir compte de la diversité des positions et développements économiques et budgétaires ainsi que des degrés divers du risque budgétaire par rapport à la viabilité des finances publiques, compte tenu également des changements démographiques prévisibles. Les passifs implicites, liés aux dépenses croissantes en raison du vieillissement démographique, devraient être pris en considération dès que des critères et des modalités adéquats auront été établis et approuvés par le Conseil ». [rapport IGSS page 25]

7. Sécuriser la réserve de compensation du régime général et optimiser les placements

Selon l'IGSS, « La constitution du Fonds de compensation (FDC) commun au régime général de pension s'inscrit dans la perspective de faire bénéficier la réserve de compensation du régime général de l'évolution des marchés financiers en diversifiant ses actifs tout en tenant compte à la fois des critères de risque et de rendement.

[...]

L'importance du taux de rendement sur l'équilibre financier du régime est cependant limitée. Dans le cas hypothétique d'un équilibre financier à l'infini du régime général, le taux de rendement des réserves devrait au moins être supérieur ou égal au taux de croissance du niveau des salaires, à cause des mécanismes d'adaptation intégrale du niveau des pensions au niveau croissant des salaires (adaptation indiciaire immédiate et ajustement légèrement décalé). Or la comparaison des taux moyens annuels d'adaptation des pensions avec les taux de rendement réalisés au cours des 20 dernières années montre que les taux de rendement moyens n'ont pas dépassé significativement les taux d'adaptation des prestations. En tenant compte des revalorisations sélectives des pensions (1987, 1988, 1991, 2002), il est plus que probable que le taux de

rendement de la réserve de compensation ait été inférieur au taux d'adaptation des pensions sur la période de 1990 à 2006.

Ainsi le rôle majeur du FDC, instauré en 2004 et opérationnel depuis janvier 2007, est principalement d'optimiser la gestion de la réserve de compensation du régime général de pension et d'assurer la sécurité des placements tout en minimisant le risque inhérent aux marchés financiers. »

Les placements de cette réserve ne constituent pas une solution miracle pour un quelconque problème de financement. La politique de placement doit rester très prudente aux dépens d'une quelconque prise de risque. D'ailleurs, des rendements élevés exigés au niveau des bourses risquent d'aller aux dépens des conditions de travail des salariés.

Par ailleurs, il faudrait réfléchir à une utilisation des réserves du régime de pension pour préfinancer des investissements dans l'économie locale (cf. infra).

8. Réduire le retrait du marché de travail suite à des incapacités de travail

Selon l'IGSS, « seulement un tiers des personnes à capacité de travail réduite sont réintégrées sur le marché du travail.

Le vieillissement de la population active au cours des années à venir contribue à augmenter la pression financière sur le régime de pension. En 2006, les indemnités de chômage versées aux bénéficiaires d'une décision de reclassement externe, qui n'ont pas encore trouvé un nouvel emploi, génèrent plus de 40% du coût total lié aux mesures introduites. A conditions inchangées, il est fort probable que l'indemnité d'attente, à charge de l'assurance pension, qui excède actuellement 20% des dépenses relatives à la procédure de reclassement, gagnera continuellement en importance. En effet, la procédure de reclassement externe, corrélée à une perspective d'inactivité prolongée, réduit les chances de réemploi et la majorité des candidats à reclasser en externe risqueront de devenir chômeurs de longue durée et finalement bénéficiaires de l'indemnité d'attente avant de toucher leur pension de vieillesse.

Le succès des mesures en relation avec l'incapacité de travail sera sans conteste seulement après que la grande majorité des reclassements aura abouti à des contrats de travail durables. Ce but mérite d'autant plus d'être poursuivi, n'implique-t-il pas, à côté de l'impact bénéfique sur les finances de la sécurité sociale, la meilleure issue possible d'une situation préoccupante, tant pour le travailleur que pour l'entreprise.

Si ce point de vue peut être partagé, c'est le pessimiste qui s'impose quant aux succès futurs de la procédure de reclassement externe (cf. infra). En la matière, la responsabilité sociale des entreprises souvent mise en vitrine pour l'image de marque fait absolument défaut.

9. Encourager la participation des travailleurs âgés au marché de l'emploi

Selon l'IGSS, « le bénéficiaire d'une pension de vieillesse anticipée ne peut exercer qu'une activité salariée, dont le revenu réparti sur une année civile, ne dépasse pas par mois un tiers du salaire social minimum. Si le salaire brut mensuel dépasse ce seuil, la pension de vieillesse anticipée est réduite de moitié. En pratique, la loi prévoit donc dès aujourd'hui le cumul d'une demi-pension anticipée avec un demi-salaire. Cependant la moitié restante de la pension est réduite dans la mesure où le salaire dépasse ensemble avec cette moitié de pension un plafond fixé à la moyenne des cinq revenus annuels cotisables les plus élevés de la carrière d'assurance. Pour les non-salariés, la pension est retirée dès que le revenu dépasse un tiers du salaire social minimum. Bien que cette mesure permet aux bénéficiaires de majorer leur pension avec un complément de revenu sans que celle-ci ne soit réduite, il faut toutefois avouer que l'enjeu financier de la mesure est beaucoup trop modeste pour inciter un futur pensionné à poursuivre son activité professionnelle, ne fût-ce qu'à mi-temps ».

Une réforme des dispositions anti-cumul ne peut se réaliser au détriment de la promotion d'outils de sortie progressive de l'emploi. Une telle réforme ne contribuerait d'ailleurs toutefois pas nécessairement à améliorer la situation financière du régime, car les prestations augmenteraient en conséquence des revenus professionnels cotisables.

Selon l'IGSS, « Tous les assurés, qui à la date du début de la pension, qui doit se situer après le 1^{er} mars 2002, ont accompli l'âge de 55 ans et qui justifient de 38 années au moins au titre de l'assurance obligatoire, bénéficient d'une double augmentation du taux de majoration pour les années où ils ont prolongé leur vie professionnelle. [...] Cependant les analyses des données montrent que l'âge effectif de départ à la retraite n'a pas évolué après l'introduction de la mesure en 2002. D'un côté, la mesure est trop généreuse dans le sens que les bonifications entrent en compte dès l'âge de 55 ans et qu'à cet âge, une bonne partie des personnes concernées disposent de carrières proches de 38 ans (âge de début de l'activité professionnelle proche de 17 ans), de l'autre, l'impact financier par année supplémentaire est trop faible pour inciter l'assuré actif de prolonger sa carrière au-delà de l'âge lui donnant droit à la pension de vieillesse ».

Cette mesure de l'augmentation échelonnée n'est pas efficace pour les raisons invoquées : pour certains elle représente une augmentation d'office de la pension de vieillesse sans continuation de la vie active au-delà de l'ouverture du droit à une pension ; pour beaucoup d'autres cas de figure, l'incitation financière n'est pas suffisante. Dans ces derniers cas, il faudrait augmenter le taux des majorations proportionnelles de manière à assurer au moins une neutralité actuarielle entre entrée en pension au moment de l'ouverture du droit et prolongation de la vie active.

D'autre part, la disposition de l'article L. 125-3 du Code du travail prévoyant la cessation de plein droit du contrat de travail à l'âge de 65 ans devrait être supprimée.

Selon l'IGSS, la pension de vieillesse progressive « ne trouve pas le succès escompté principalement pour la raison que la prestation n'est pas plus favorable que celle de la préretraite solidarité qui, pour des conditions d'attribution semblables, permet une sortie complète du marché du travail ».

La préretraite progressive constitue un élément intéressant de prolongation de la vie active permettant par ailleurs une transmission des savoirs. Elle se prononce pour une refonte de ces dispositions pour les rendre plus attractives.

En ce qui concerne les travailleurs âgés, des modifications législatives récentes comme celle sur le maintien dans l'emploi (transition entre emplois sans passage par le chômage) et celles en matière de formation continue (création d'un congé individuel de formation) sont susceptibles d'avoir un impact positif sur leur taux d'emploi. Il en est de même des politiques d'activation et de responsabilisation introduites par la loi dite « 5611 ».

Il ne semble pas y avoir de lien entre ces dispositions et la promotion spécifique des travailleurs âgés.

En matière de travailleurs âgés, le Ministère du travail et de l'emploi (MTE) entend aussi continuer à promouvoir les initiatives suivantes :

- l'augmentation des aides à l'embauche de chômeurs âgés ;
- la prise en considération des travailleurs âgés lors de la définition des quatre domaines d'actions prioritaires dans le cadre de la responsabilité sociale des entreprises en matière d'emploi et de droit du travail.

Le relèvement du taux d'emploi des résidents âgés appelle cependant une stratégie nationale globale en matière de vieillissement actif qui dépasse le seul champ de compétences du MTE.

Les dispositions légales applicables en France (cf. note) pourraient servir de source d'inspiration.

Annexe 4

Commentaire des faiblesses, forces, risques et opportunités du système de pension identifiés par l'IGSS

1. Faiblesses

1.1. Situation financière à long terme du système de pension

Les projections de l'IGSS concernant le système de pension sont basées sur celles réalisées au cours de l'année 2008 dans le cadre du groupe « vieillissement » (AWG : Ageing working group) du Comité de politique économique de l'Union européenne.

Les scénarios techniques reposant sur l'évolution des paramètres de la croissance, de l'emploi, de la productivité, du coefficient de charge et de la prime de répartition pure sont analysés de manière plus approfondie dans le chapitre 2. Les scénarios de l'IGSS du présent document.

Le document de l'IGSS précise qu'à défaut de changement, que ce soit au niveau du financement, ou au niveau des prestations, le nombre de personnes nécessaires à financer le système de pension en 2060 devra plus que doubler pour passer donc de 505.000 à 1.179.000 unités et le taux de croissance moyen de l'emploi de 0,5% prévu dans les projections dans le cadre des travaux du AWG devrait augmenter à 2,6% en moyenne. En présence d'un nombre limité de main d'œuvre disponible sur le territoire national ce serait principalement la main d'œuvre non résidente qui devrait assurer la progression impressionnante de la masse cotisable qu'exigera l'équilibre du système (250.000 résidents face à 930.000 cotisants non résidents sur 1.180.000 cotisants au total).

Face à ce scénario, à première vue terrible, quelques commentaires s'imposent :

- **Pour ce qui est de l'augmentation de la population résidente, le scénario d'une population résidente de 750.000 personnes en 2060 est absolument possible. Si l'on fait une extrapolation sur la croissance de la population depuis 1981 (moyenne de 1,09% par an), l'on arrive à une population de 857.000 personnes en 2060. En revanche, si l'on prend en compte uniquement l'évolution depuis 1991 (plus forte, avec une moyenne de 1,4% par an), le Luxembourg dépasserait le million d'habitants en 2060.**

Il est évident que de tels changements nécessitent une préparation et un accompagnement afférent.

- **En ce qui concerne l'emploi des frontaliers, ceux-ci constituent une main-d'œuvre souvent bien formée et jeune réduisant ainsi la moyenne d'âge des travailleurs au Luxembourg, de sorte que la situation démographique du Luxembourg est beaucoup plus favorable que celle de ses voisins, le plaçant dans une meilleure situation face aux défis que représente le vieillissement de la population.**

Les frontaliers sont devenus un facteur indispensable tant pour la richesse du Luxembourg en général que pour le Sécurité sociale en particulier.

S'il est vrai que les travailleurs frontaliers deviendront à terme également des retraités frontaliers et qu'aux recettes des caisses de pension suivront des dépenses en matière de prestations, il ne faut pas oublier que le Luxembourg n'a pas mis en œuvre des moyens financiers pour former ces travailleurs, ni pour les loger et, hormis les retraites,

il ne supporte guère les charges de leur vieillissement. De plus, ce n'est qu'à partir de l'année 2010 que notre pays contribue au financement des indemnités de chômage des frontaliers.

Une étude plus approfondie des coûts et bénéfices en matière de l'emploi des travailleurs frontaliers s'impose, ceci également dans le but d'endiguer les réactions xénophobes auxquelles ils sont exposés.

- En matière de prévisions concernant l'évolution démographique et le financement de l'assurance pension, les gouvernements successifs ont chargé des experts nationaux et internationaux de réaliser des études de fond. Ces rapports et études sont commentés plus en détail dans l'annexe 2 du présent document où nous analysons les projections en matière d'évolution démographique et financière et la réalité que l'on peut comparer à ces projections, afin de vérifier le degré d'utilité de celles-ci.

Force est de constater que les rapports ont souvent été trop pessimistes et que l'évolution du financement de notre du système d'assurance pension a été beaucoup plus favorable que les prédictions.

1.2. Niveau des pensions

D'après l'IGSS, le système luxembourgeois est caractérisé par un taux de remplacement net de 96% du revenu moyen de la carrière dans le cas d'un salarié qui accède au marché du travail à 20 ans, qui dispose d'un revenu égal à la moyenne économique et pour qui le départ à la retraite se fait après 40 années de carrière professionnelle.

La comparaison des revenus des personnes en âge de retraite entre les Etats membres de l'Union européenne montre que le Luxembourg enregistre un des niveaux les plus élevés et que le revenu équivalent médian disponible des personnes âgées de 65 ans et plus au Luxembourg est proche du revenu des assurés actifs.

D'abord, le calcul ci-dessus est basé sur une pension théorique. La pension est basée sur une carrière où le bénéficiaire touchait le revenu économique moyen.

Ensuite, le taux de remplacement est le rapport entre la pension et le revenu moyen de la carrière, et non pas entre la pension et le dernier salaire.

Finalement, il s'agit d'une carrière complète alors que le nombre de pensions partielles est très élevé. En effet, d'après le rapport général sur la sécurité sociale 2008 de l'IGSS, l'ampleur progressive du phénomène de l'assurance migratoire faisait qu'en 2008, 60,0% des pensions du régime ouvrier et plus du tiers (35,9%) des pensions du régime des employés privés étaient des pensions partielles. De toutes les pensions payées en 2008, la moitié pratiquement (49,0%) concernent l'assurance migratoire.

Ce qui est le plus déconcertant toutefois, c'est que l'IGSS présente un niveau confortable de pensions comme une faiblesse de notre système. Elle critique un taux de remplacement élevé sans cependant donner des indications sur ce que serait un taux de remplacement optimal permettant de continuer à avoir, pendant la retraite, un niveau de vie en relation avec celui de la vie active.

Les améliorations du niveau des pensions, qui ont eu lieu au cours des années notamment suite à des pressions des organisations syndicales ont renforcé le contrat générationnel, et comme il est écrit dans ce papier, les assurés du régime général en sont largement satisfaits. Au Luxembourg, les temps sont révolus où âge avancé rimait avec pauvreté. De tels acquis doivent être préservés dans tous les cas, et c'est une des raisons pour lesquelles il faut refuser toute détérioration de notre système de pension.

Le rôle positif du système de pension dans la lutte contre la pauvreté des personnes âgées et sa contribution au maintien du pouvoir d'achat et à l'activité économique sont développés au point 5.3. du présent document.

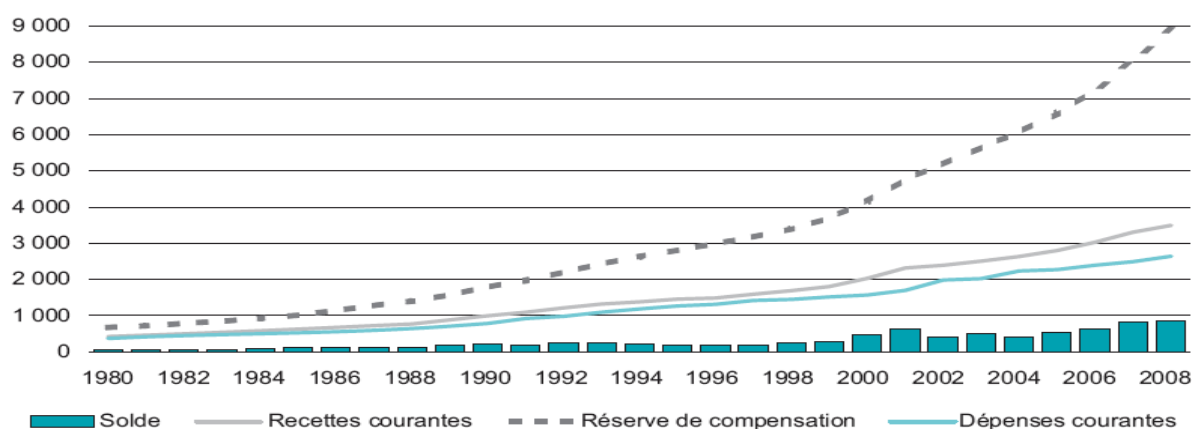
2. Forces

2.1. Niveau de la réserve

L'IGSS présente le niveau de la réserve de compensation comme une force de notre système de pension. En effet, bien que notre système de pensions soit un régime de répartition avec constitution d'une réserve de 1,5 fois le montant des prestations annuelles, l'on a assisté au cours des dernières décennies à une augmentation de la réserve dépassant largement cette exigence minimale, de sorte qu'une discussion portant sur un placement plus rentable de ces réserves a surgi vers la fin des années 1990.

En effet, le niveau relatif de la réserve est passé de 2,03 fois le montant des dépenses annuelles en 1980 à 3,56 fois le montant des dépenses annuelles en 2008. Un tel niveau de la réserve se rapproche des prévisions du Bureau international du travail faites dans son étude actuarielle de 2001 sur le régime général d'assurance pension luxembourgeois. En effet, le scénario 1 (le plus favorable indiquant pour 2010 un emploi intérieur de 326.300) tablait, suite à une augmentation du niveau des pensions, à une réserve représentant en 2010 3,65 fois le montant des prestations. La réalité en matière d'emploi est plus favorable que les prévisions du scénario haut de l'étude BIT, puisque le seul emploi salarié représentait déjà 335.700 personnes en moyenne cumulée sur le premier semestre 2009.

Evolution des recettes, des dépenses et de la réserve du régime unique



Source : IGSS, Rapport général de la sécurité sociale 2008, p. 203

Les propositions visant une réforme de la politique de placement des réserves du régime général d'assurance pension trouvent leur origine dans l'avis du Conseil économique et social (CES) du 22 avril 1999 sur l'évolution économique, financière et sociale du pays. Dans cet avis, le CES avait procédé à une analyse critique de la politique de gestion des réserves du régime général d'assurance pension et proposait une réorientation des placements vers des dépôts à plus long terme, également en actions. Les recommandations du CES visaient en général une amélioration de la transparence et de l'efficacité en matière de placements.

L'initiative du CES a été relayée par la déclaration gouvernementale du 12 août 1999 par laquelle le Gouvernement s'est engagé à faire réaliser une étude sur le régime général de pension, étude qui devait porter tant sur la structure des pensions que sur la politique de placement.

Une première étude sur « l'Évaluation actuarielle et financière du régime général de pension du grand-duché de Luxembourg » avait été présentée en février 2001 par le Bureau international du

travail – Genève (BIT) et a contribué à étayer les débats menés au cours du « Rentendesch » qui a abouti à la préparation et au vote de la loi du 28 juin 2002.

En réponse au cahier des charges de la 2^e étude portant sur la « Politique des placements » pour les avoirs du régime de pension, le consultant PriceWaterhouseCoopers (PwC) a remis en janvier 2001 un rapport de mission « Etude sur la politique de placement du régime général de pension » qui formule une stratégie nouvelle, globale et durable des investissements financiers basée sur une diversification des placements.

Ces propositions ont conduit à un changement de la législation représenté par la loi *du 6 mai 2004 sur l'administration du patrimoine du régime général de pension*, qui a introduit une nouvelle politique de placement de la réserve de compensation du régime général de pension. La réserve de compensation est placée dans le but de garantir la pérennité du régime général de pension.

Afin d'assurer la sécurité des placements il est tenu compte de la totalité des actifs et des passifs, de la situation financière, ainsi que de la structure et de l'évolution prévisible du régime. Les placements, dont la gestion est confiée à des professionnels du secteur financier, doivent respecter les principes d'une diversification appropriée des risques. A cette fin, les disponibilités doivent être réparties entre différentes catégories de placement en différentes devises ainsi qu'entre plusieurs secteurs économiques et géographiques. Aux fins de la mise en œuvre de cette politique la loi crée un Fonds de compensation qui a pour mission d'assurer la gestion de la réserve de compensation. Ce Fonds de compensation a le caractère d'un établissement public doté de la personnalité civile. Il est autorisé à créer un ou plusieurs organismes de placement collectif, régis par la loi du 13 février 2007 concernant les fonds d'investissement spécialisés.

Un règlement grand-ducal détermine les valeurs de la réserve investies à travers ces OPC. En dehors des placements par l'intermédiaire des OPC, le Fonds de compensation peut effectuer des investissements en prêts nantis d'une hypothèque ou d'un cautionnement et, moyennant autorisation du ministre de la Sécurité sociale, sur avis de l'Inspection générale de la sécurité sociale, en prêts aux communes et aux entreprises, en acquisitions immobilières et en acquisitions en valeurs mobilières.

Les placements effectués par la Caisse nationale d'assurance pension sont limités à des placements à court terme en euros. La Caisse nationale d'assurance pension et le Fonds de compensation ne peuvent effectuer des placements que dans la limite de leurs moyens de trésorerie.

Le nouveau dispositif légal innove tant en ce qui concerne la politique de placement qu'en ce qui concerne la gestion du patrimoine. En effet d'après les anciennes dispositions les placements effectués par les différentes caisses de pension étaient limités aux placements à moyen et à long terme sous la forme de prêts à l'Etat et, moyennant autorisation du Gouvernement, de prêts aux communes et aux entreprises industrielles, de prêts nantis d'une hypothèque ou d'un cautionnement et d'acquisitions immobilières. Les investissements à court terme s'effectuaient en titres de la dette publique, en obligations d'emprunt des communes et des entreprises industrielles, ainsi qu'auprès de la Banque et Caisse d'épargne de l'Etat ou auprès d'autres établissements de crédits.

Toutefois, il convient de mettre en garde contre des attentes trop optimistes en matière de placements. En définitive, l'équilibre financier du régime général de pension et par conséquent la réserve financière à gérer par le Fonds de compensation, dépend essentiellement de facteurs macroéconomiques.

Les risques majeurs pour cet équilibre financier consistent dans un ralentissement de la croissance de la population active, voire dans un recul de cette dernière, si ce ralentissement ou recul se traduit par un ralentissement ou recul de la masse salariale à la base des cotisations.

Le rendement des investissements du Fonds de compensation n'a donc qu'une influence secondaire sur l'équilibre financier et un éventuel déficit futur ne pourra en aucun cas être

intégralement financé par les revenus des placements effectués.

En outre, comme il ressort du rapport du Fonds de compensation pour l'exercice 2008, la stratégie initiale prévue en matière de placements n'a pas été atteinte, et heureusement. En effet, en raison de l'effondrement des bourses mondiales et du ralentissement de la plupart des économies suite à la crise financière, l'allocation effective des actifs financiers du Fonds de compensation divergeait en 2008 considérablement des quotas fixés au sein de la stratégie initiale. Au cours de cette année tourmentée et délicate le Fonds de compensation a en effet préféré mener une politique de sécurité et de stabilité en sous-pondérant les compartiments des actions et des obligations en faveur des compartiments monétaires à caractère moins risqué et volatile.

Répartition des actifs de la SICAV

Classes d'actifs	Total valeurs mobilières au 31.12.2008		FDC stratégie 2008 *	Déviations
	en euros	en %	en %	en %
Placements monétaires	4.380.746.073	72,4%	38,1%	34,3%
Obligations	1.493.610.140	24,7%	37,1%	-12,4%
Actions	176.978.372	2,9%	24,8%	-21,9%
Total actifs financiers	6.051.334.585	100%	100%	

* sans immobilier et prêts

Si l'allocation stratégique avait été atteinte, le portefeuille total aurait réalisé un rendement de - 7,46% au lieu des 2,19% qu'il a toujours réalisé grâce à la préférence donnée aux investissements en fonds monétaires et en obligations, au détriment des placements en actions.

Il convient de privilégier les investissements dans des fonds à capital garanti au lieu de rechercher un rendement maximum en prenant en compte une augmentation du risque. Elle estime qu'il est indispensable de poursuivre une gestion responsable des réserves constituées par les cotisations des salariés, des employeurs et de l'Etat, afin que les moyens financiers soient disponibles pour financer les prestations des futurs retraités.

L'activité de prêts hypothécaires aux assurés rentre dans cette catégorie de placements. Il convient toutefois de ne pas limiter l'octroi de prêts aux seules fins d'acquisition et de construction de logements, mais de les rendre également accessibles en vue de l'assainissement de logements existants permettant d'améliorer leurs performances énergétiques.

Dans une optique de réduction des consommations d'énergie, il est en effet important que le plus grand nombre de ménages puissent procéder aux équipements et isolations afférents. L'octroi de prêts à taux d'intérêt préférentiel par le FDC permettrait aux particuliers d'alléger le coût des investissements nécessaires à l'amélioration des performances énergétiques de leurs habitations.

2.2. Evolution future de la réserve

D'après les projections du groupe « vieillissement » du Comité de politique économique de l'Union européenne, les réserves du régime général de pension progressent jusqu'en 2025. Une première vague marquée de départs en retraite sera à observer autour des années 2020 lorsque la population actuellement âgée de l'ordre de 40 ans sera éligible de partir en retraite et la situation financière du régime devient déficitaire vers 2025.

D'après l'IGSS, le niveau important de la réserve permettrait que les mesures nécessaires pour assurer la viabilité du système de pension peuvent être discutées et implémentées au cours des années à venir sans qu'il ne soit nécessaire de considérer des « solutions ad hoc ».

Toutefois, il convient de rendre attentif au fait que la réserve joue un rôle positif dans le cas où le régime est en excédent. En effet, en intégrant les revenus de la fortune le déficit intervient légèrement plus tardivement en raison des intérêts perçus. Mais du moment où le régime de pension connaît un déficit, après amenuisement des réserves, les intérêts deviennent négatifs et, venant en diminution des recettes, accentuent le déficit avec un effet cumulatif (v. chapitre 2.3. Une réserve légale contraignante).

Afin de retarder ce moment encore davantage, la création d'un fonds spécial de la Sécurité sociale, qui recueillerait également une proportion des plus-values budgétaires, pourrait être utile.

3. Risques

3.1. Age de départ à la retraite et espérance de vie

Depuis 1970 l'âge moyen effectif lors du départ à la retraite diminue continuellement pour atteindre 58 ans en 2006. En négligeant les pensions d'invalidité, l'âge moyen de sortie pour les femmes se situe vers 62 ans en 2006 et avoisine les 61 ans pour les hommes. L'espérance de vie des femmes âgées de 60 ans a évolué de 78,8 ans en 1970 à 84,4 ans en 2006. L'espérance de vie à 60 ans pour les hommes est passée de 75,1 ans à 80,7 ans sur la même période.

Tout d'abord que l'âge effectif de départ n'a pas fortement varié sur une période de 40 années. Si l'on regarde le graphique de l'IGSS (p. 58 du rapport), l'âge effectif n'a jamais atteint les 60 ans.

Si l'on fait abstraction des pensions d'invalidité, l'âge de sortie est effectivement beaucoup élevé.

Il ne faut pas négliger le fait que le départ à 57 ans concerne essentiellement les travailleurs manuels et beaucoup moins les cadres supérieurs ou salariés des professions intellectuelles et scientifiques. Une entrée plus tardive dans la vie active empêche le plus souvent ces derniers d'accumuler un nombre suffisant d'années de cotisation pour bénéficier de ce type de préretraite.

Plus d'un quart des anciens travailleurs manuels ont bénéficié de la préretraite à 57 ans. Pour près de 80% des travailleurs manuels le départ a eu lieu avant 60 ans, cette proportion n'ayant été que de 30% pour les autres statuts d'occupation.

Pour ce qui est de l'espérance de vie, le rapport de l'IGSS ne fournit pas de statistiques sur l'espérance de vie en fonction des catégories socioprofessionnelles, à l'instar de nos pays voisins. Elle demande d'établir de telles statistiques également pour notre pays, tant en ce qui concerne l'espérance de vie que l'espérance des années de vie passées en bonne santé.

L'utilité de telles statistiques serait d'engager éventuellement des réformes sur l'âge de départ à la retraite en permettant aux personnes ayant travaillé dans des conditions plus difficiles de partir à un âge plus précoce.

Ainsi, en **France**, c'est l'INSEE qui a analysé l'évolution de l'espérance de vie à 35 ans des catégories socioprofessionnelles⁵². Parmi les « actifs » masculins comme féminins, les cadres et les membres des professions intellectuelles supérieures ont l'espérance de vie la plus longue et les

⁵² Christian Monteil et Isabelle Robert-Bobée : Les différences sociales de mortalité : en augmentation chez les hommes, stables chez les femmes, INSEE, juin 2005

ouvriers sont les moins avantagés. Sur la période 1991-1999, les hommes cadres ou exerçant une profession intellectuelle supérieure ont une espérance de vie à 35 ans de 46 ans contre 39 ans pour les ouvriers. Pour les femmes, ces chiffres sont de 50 ans pour les cadres et 47 ans pour les ouvrières. Entre ces extrêmes, le classement varie selon le sexe.

Les conditions de travail comme les comportements et modes de vie jouent en général en faveur d'une plus grande longévité pour les cadres et d'une moindre durée de vie pour les ouvriers et c'est le cumul de l'ensemble de ces facteurs qui explique alors les fortes différences constatées entre catégories sociales. Les ouvriers occupent notamment des emplois physiquement plus pénibles et qui les exposent plus souvent à des risques professionnels que les cadres, ils consultent plus tardivement des médecins, ils ont aussi eu en général des conditions de vie pendant l'enfance moins favorables, ils portent également une attention moindre à leur santé (alimentation, sport, prévention...), et fument et consomment aussi davantage d'alcool.

Ces différences sont plus marquées pour les hommes que pour les femmes.

En **Belgique**, l'espérance de vie est analysée en fonction du niveau de formation. La différence d'espérance de vie entre le niveau d'éducation le plus haut et le plus bas est de 5 ans pour les hommes, de 3 pour les femmes⁵³.

En outre, l'augmentation de la durée de vie doit être accompagnée de conditions de santé satisfaisantes. C'est pourquoi la Belgique calcule aussi un indicateur relatif à l'espérance de vie en bonne santé perçue. Les enquêtes montrent que la durée de vie en bonne santé perçue augmente avec le niveau socio-économique: plus les revenus d'un individu sont élevés, plus son espérance de vie en bonne santé perçue s'améliore. Les raisons de ces différences sont diverses: accès à des soins de meilleure qualité, conditions de vie et de travail, habitudes de vie, etc. Par exemple, le tabagisme est considéré comme responsable de plus de la moitié de la différence de mortalité entre les adultes de sexe masculin qui appartiennent à la catégorie socio-économique la plus élevée et ceux qui font partie de la catégorie la plus basse.

Ces indicateurs mettent en lumière les inégalités observées tant en matière d'espérance de vie stricto sensu qu'en matière d'espérance de vie en bonne santé perçue entre catégories socioprofessionnelles en Belgique. Ces inégalités sont inquiétantes. L'espérance de vie étant influencée par les conditions de vie, elles sont le reflet des problèmes liés aux modes de consommation et de production actuels dans nos pays industrialisés.

Des enquêtes similaires sont aussi effectuées en **Allemagne**⁵⁴ où on analyse l'espérance de vie en fonction des catégories de revenus. Est non seulement analysée l'espérance de vie à la naissance et à 65 ans, mais aussi l'espérance de vie en bonne santé. Sur une période de 10 ans allant de 1995 à 2005, la différence en matière d'espérance de vie à la naissance entre les catégories de revenu la plus élevée et la plus basse s'élève à 10,8 années pour les hommes et 8,4 années pour les femmes. A 65 ans, les différences respectives sont de 7,4 pour les hommes et 6,3 années pour les femmes.

Si l'on regarde les années passées en bonne santé, l'on arrive, à la naissance, à 64,8 années pour les hommes et à 66,6 ans pour les femmes. Ici également, l'on note des différences notables en fonction des catégories de revenu. La différence entre la catégorie de revenu la plus élevée et la catégorie la plus basse s'élève à 14,3 années pour les hommes et 10,2 années pour les femmes. Si l'on analyse l'espérance de vie en bonne santé à 65 ans, les écarts respectifs sont de 5,9 ans pour les hommes et 3,9 ans pour les femmes.

⁵³ Bureau fédéral du plan, 2^e rapport sur le développement durable, 2002

⁵⁴ Thomas Lampert, Lars Eric Kroll, Annalena Dunkelberg : Soziale Ungleichheit der Lebenserwartung in Deutschland., Aus Politik und Zeitgeschichte 42/2007, Bundeszentrale für politische Bildung

On peut rejoindre l'IGSS quand elle préconise la prévention des incapacités de travail en général, en éliminant les causes y relatives sur le lieu du travail, dans la mesure du possible dès le début de la vie active du travailleur. Il s'agit donc d'améliorer les conditions de travail : aménager le lieu de travail en respectant les critères ergonomiques et alléger la charge physique en organisant mieux les processus du travail tout en contrôlant la charge mentale et le stress qui peut en résulter.

3.2. Pensions d'invalidité

Depuis un certain nombre d'années, les pensions d'invalidité sont considérées par certains experts, provenant notamment d'organisations internationales, comme un moyen commode de sortie de la vie active. C'est probablement la raison pour laquelle ces pensions sont également considérées comme un risque par l'IGSS.

Il convient de ne pas chercher à tout prix à réintégrer dans le marché du travail des personnes malades. Ainsi, si un travailleur se voit accorder une indemnité d'attente, il faudrait lui accorder une véritable pension d'invalidité. Car demander à des personnes qui n'ont pas pu être intégrées avant, de se présenter encore régulièrement aux services de l'ADEM, est tout à fait inutile étant donné que des placements de travailleurs bénéficiaires d'une rente d'attente sont extrêmement rares, voire inexistants.

4. Opportunités

4.1. Niveau d'instruction de la population active et évolution de l'âge de début de l'activité professionnelle

L'accélération de la croissance à partir du milieu des années 1980 a impliqué un recours accru aux travailleurs immigrés et frontaliers. La forte croissance du secteur tertiaire implique le recours à une main d'œuvre de plus en plus formée et l'analyse de l'âge d'entrée au régime d'assurance pension général montre qu'un changement de profil des assurés a eu lieu à partir du début des années 80, caractérisé notamment par une augmentation relative des travailleurs à niveau de formation élevé.

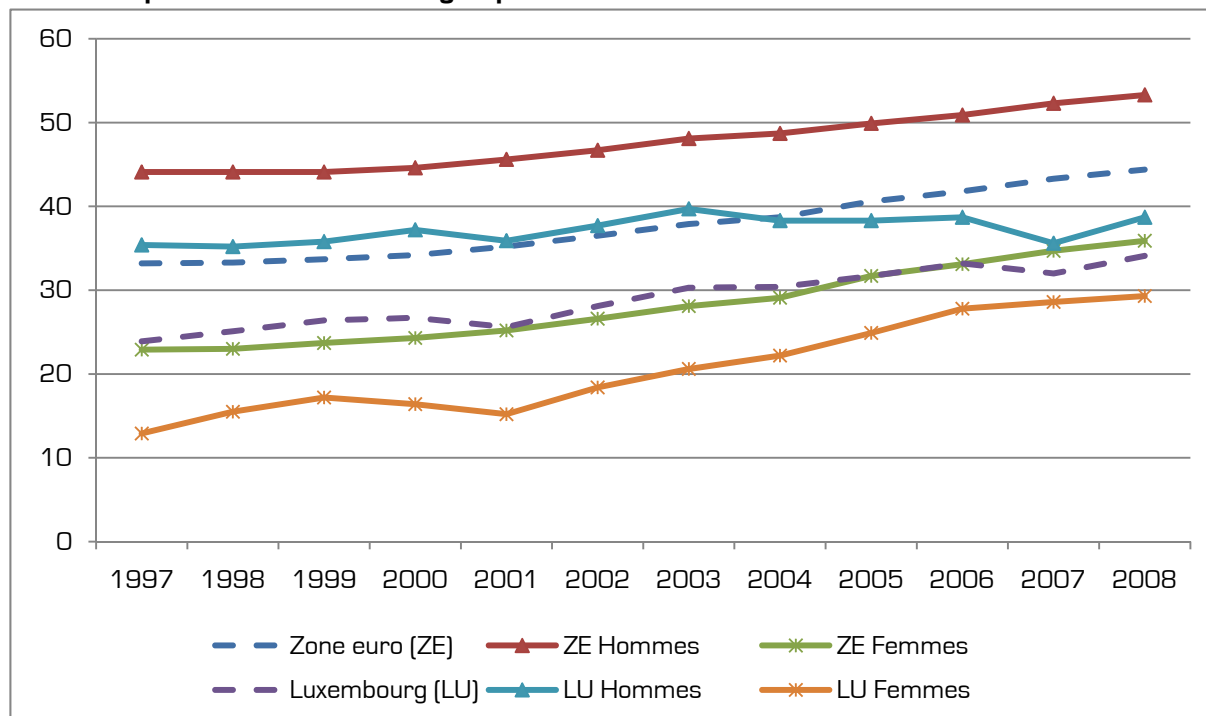
Ce changement de profil semble encore accélérer actuellement. Si l'on compare la répartition par niveau d'éducation des personnes arrivées au Luxembourg depuis moins de trois ans à celle des immigrés venus avant dix ans, les différences sont manifestes. Parmi les immigrés récents, environ la moitié sont des diplômés de l'enseignement tertiaire contre seulement 28% dix ans auparavant. De même, la proportion des immigrés de formation de niveau inférieur passe de 49% en 1995 à 29% en 2005.

L'IGSS ne développe pas les raisons pour lesquelles elle présente cette évolution comme une opportunité particulière pour le système de pension. Toutefois, une proportion plus élevée de travailleurs hautement qualifiés devrait logiquement se traduire par des salaires plus élevés rapportant plus de recettes au régime de pension. Toutefois, l'existence d'une pension maximum pourrait dans une certaine mesure limiter les dépenses du régime de pension surtout dans le cas où il y aurait un déplafonnement de la base cotisable pour les recettes. En outre, d'un point de vue macro-économique, l'arrivée d'une main-d'œuvre qualifiée tant en nombres absolus qu'en part relative, devrait augmenter le potentiel de croissance d'une économie.

4.2. Déroulement des carrières professionnelles des actifs

Ce point du rapport de l'IGSS traite essentiellement des taux d'emploi des différentes catégories de travailleurs.

Taux d'emploi des travailleurs âgés par sexe



Source :Eurostat

Le faible taux d'emploi des travailleurs âgés s'explique surtout par une faible participation des femmes au marché du travail, qui peut être la conséquence d'une tradition culturelle voyant dans l'homme le soutien de famille (modèle du pourvoyeur unique avec femme au foyer/Ernährermodell), tradition qui trouve son expression également dans le régime bismarckien de la Sécurité sociale, dont la coassurance (droits dérivés) est un élément fondamental. Dans un tel système, la femme restait au foyer pour s'occuper de l'éducation des enfants. Ce n'est que depuis une dizaine d'années que l'on assiste à un changement de mentalités et de politique orientées vers le développement du modèle du double pourvoyeur avec prise en charge extérieure des enfants « Doppelversorgermodell mit externer Kinderbetreuung » (Birgit Pfau-Effinger⁵⁵). Un certain nombre d'initiatives politiques ont été motivées par la volonté de mieux permettre aux femmes (et aux hommes) de concilier vie familiale et vie professionnelle. Citons à ce sujet le congé parental et l'augmentation du nombre de places dans les structures de garde des enfants accompagnée de la création des chèques service. Ces changements sont sans doute à l'origine de l'augmentation rapide du taux d'emploi des femmes, celui-ci ayant augmenté de 127% sur une dizaine d'années, ce qui est la progression la plus forte de la zone euro et qui n'est dépassée que par la Hongrie au niveau européen.

Il est complètement illusoire et même inacceptable de forcer des femmes âgées de plus de 50 ans qui n'ont plus travaillé pendant de longues années à reprendre un emploi. À notre avis, les statistiques ne devraient pas prendre en compte ces femmes lorsqu'on calcule le taux d'emploi féminin. Les taux d'emploi pour les tranches d'âge allant de 25 à 44 ans sont effectivement beaucoup plus élevés que le taux d'emploi global des femmes.

⁵⁵ « Wandel der Geschlechterkultur und Geschlechterpolitiken in konservativen Wohlfahrtsstaaten », septembre 2005, gender-politik-online, FU-Berlin

D'un autre côté, face à des taux d'emploi généralement inférieurs au Luxembourg, on ne peut que répéter les arguments incitant à la prudence pour ce qui est de l'utilisation du taux d'emploi comme indicateur pertinent du marché de travail luxembourgeois.

Taux d'emploi et taux d'activité sont en effet des outils de statistiques nationales de résidence.⁵⁶ Si la corrélation négative entre taux d'activité et taux de chômage est forte dans un marché de travail intérieur (où travail intérieur égale travail national), elle est beaucoup plus faible pour le Luxembourg qui a le marché de travail le plus ouvert de toute l'Union européenne avec 44% de la main d'œuvre sous forme de travailleurs frontaliers et où de 2/3 des emplois créés en net sont occupés par des travailleurs frontaliers (2008). Si le Luxembourg, pour faire face à une pénurie de main-d'œuvre, a depuis longtemps dû avoir recours aux travailleurs frontaliers, le marché du travail luxembourgeois se situe de plus en plus dans le cadre de la Grande Région.

Nous suggérons d'ailleurs de placer l'analyse du marché de l'emploi du Luxembourg dans le contexte de la Grande Région qui forme en fait un seul marché de l'emploi transnational. Une telle analyse devrait également incorporer l'évolution démographique de la Grande région (taux de fécondité et des taux de remplacement des générations).

Ainsi, il ressort du 5^e rapport de l'Observatoire interrégional du marché de l'emploi sur la situation du marché de l'emploi dans la Grande Région Sarre, Lorraine, Luxembourg, Rhénanie-Palatinat, Wallonie, Communauté germanophone de Belgique (novembre 2007)⁵⁷ que les taux d'emploi des seniors dans les différentes composantes de la Grande Région ne divergent pas fondamentalement jusqu'en 2005, à part la Rhénanie-Palatinat, où le taux d'emploi des travailleurs âgés a toujours été plus élevé. Ceci tient probablement au fait que ce Land ne faisait pas partie du bassin sidérurgique Sarre-Lorraine-Luxembourg, où les départs anticipés à la retraite ont été utilisés pour accompagner socialement la reconversion de l'industrie sidérurgique.

L'on remarque une progression assez nette de 4,7 points de pour cent du taux d'emploi des seniors entre 2004 et 2005, équivalant à une augmentation de 13,5%. Sur la même période, le taux d'emploi global dans la Grande région a augmenté de 3%. L'emploi salarié, quant à lui, n'a augmenté que de 0,2% et le taux de chômage de 0,7 points ou 7,6%.

Ces incohérences montrent les défauts d'un indicateur comme le taux d'emploi.

Taux d'emploi des salariés seniors (de 55 à 64 ans)

	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	Variation 2004- 2005	Variation 2000- 2005
	en points								
Saarland	39,5	32,2	28,5	33,1	31,4	29,8	28,4	7,3	9,7
Lorraine	35,9	30,3	30,4	32,5	28,3	26,8	24,2	5,6	9,1
Luxembourg	31,7	30,4	30,3	27,9	24,8	27,2	26,3	1,3	4,5
Rheinland-Pfalz	47,6	41,4	39,5	37,8	36,4	36,2	35,4	6,2	11,4
Wallonie	32,2	29,4	29,1	26,2	24,6	25,4	24,2	2,8	6,8
DG*	51,8	49,8	48,1	46,1	45,5	44,0	42,7	2,0	7,8
GR. Region	39,4	34,7	33,5	32,8	30,9	30,8	29,5	4,7	8,5
UE-15	44,1	42,4	41,6	39,9	38,6	37,7	36,9	1,7	6,4
UE-25	42,5	40,9	40,1	38,5	37,3	36,5	-	1,6	6,0

* contrairement aux données Eurostat, les taux dans la CG se rapportent à des salariés de la classe d'âge 50 à 64 ans

Source : Enquête sur les forces de travail d'Eurostat, calculs IBA / OIE; CG : IWEPS, analyse : ADG

⁵⁶ Alors que le **taux d'activité** représente le rapport entre emploi national (personnes actives occupées et personnes en chômage) et l'ensemble de la population en âge de travailler, le **taux d'emploi** constitue le rapport entre les seules personnes actives occupées et l'ensemble de la population en âge de travailler.

⁵⁷ www.granderegion.net

4.3. Revenu des assurés du régime général de pension

L'analyse des données disponibles dans le cadre du régime général de pension montre que le pourcentage des nouveaux assurés, ayant au cours de la carrière des revenus moyens supérieurs à 2 fois le salaire social minimum, ne varie que peu pour les hommes sur la période 1970-2000. A partir de la deuxième moitié des années 90 une diminution des nouveaux assurés autochtones à salaires élevés est observée dans le régime général. Cette diminution peut s'expliquer entre autres par un recrutement prononcé des jeunes diplômés luxembourgeois par le secteur public. Ceci est d'autant plus regrettable que les fonctionnaires ne cotisent pas dans le régime général et qu'une communauté de risque fait donc défaut. Par contre, la proportion des nouveaux assurés résidents non luxembourgeois à salaire élevé montre une tendance vers le haut, ce qui pourrait être expliqué par un recours à une main d'œuvre hautement qualifiée de la part du secteur privé.

En ce qui concerne les femmes, une augmentation continue de la proportion des femmes à revenu élevé est à observer sur la période 1970-2000 et les proportions se rapprochent de celles observées pour les hommes. Cette augmentation s'explique par un niveau d'éducation plus élevé et par une participation à temps plein plus accentuée.

Tout comme au point 4.1., il n'y a pas d'indications supplémentaires sur le caractère d'opportunité de cette stabilité globale dans le régime pour ce qui est du revenu des assurés, si ce n'est que l'on peut se féliciter de la proportion plus élevée de femmes à revenus élevés, qui risquent probablement moins d'interrompre leurs carrières.

4.4. Carrières des personnes retraitées

Le nombre moyen d'années cotisables dans la carrière d'un retraité varie avec la qualité de l'emploi. Pour un âge à la retraite donné les cadres supérieurs et autres salariés des professions intellectuelles et scientifiques présentent des durées de cotisation moins élevées que les professions à moindre qualification. La durée moyenne des carrières s'élève ainsi à 37,7 ans dans les professions hautement qualifiées et elle est comprise entre 39,4 et 39,2 ans pour les autres.

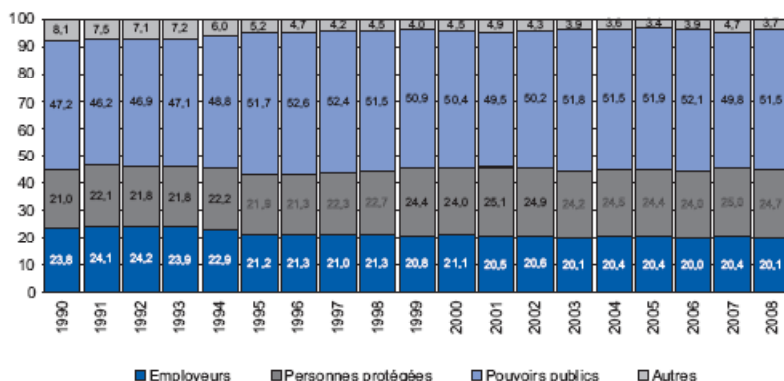
L'analyse des éléments de carrière des nouveaux retraités du régime général de pension entre 2000 et 2005 révèle qu'en moyenne les femmes autochtones disposent de 34 années de carrière dans le cas d'une pension anticipée à 60 ans et de 20 années dans le cas d'une pension de vieillesse à 65 ans. Pour les hommes ces périodes comptent respectivement 41 et 36 ans. Pour les résidents non luxembourgeois comme pour les non résidents ces périodes d'affiliation au régime général sont sensiblement réduites par le fait que les concernés ont passé une partie de leur vie professionnelle dans leur pays d'origine.

Ce point traite également des dispositions de cumul entre une pension de vieillesse anticipée et le revenu d'une activité, ainsi que les carrières des femmes.

Annexe 5

Transferts de charge et manque à gagner

Financement de la protection sociale (en % des recettes courantes)



En complément de l'illustration précédente, le relevé ci-dessous permet de voir plus concrètement comment, au cours des années ou décennies passées, de nombreuses charges en matière de financement de la sécurité sociale ont été transférées des patrons vers l'Etat, du budget de l'Etat vers la Sécurité sociale ou sur les assurés, dont certaines concernent directement l'assurance pension. Mais même les mesures qui n'ont pas de rapport direct avec l'assurance pension ont pour conséquence d'alléger les charges des entreprises souvent de manière considérable, de sorte qu'un relèvement futur de la contribution des employeurs au financement de l'assurance pension ne peut pas être présenté comme une charge supplémentaire.

a. Transferts de charges patronales vers l'Etat et la sécurité sociale

- Depuis 1994 la cotisation patronale relative aux allocations familiales est payée par l'Etat, ce qui constitue une épargne globale conséquente pour les entreprises. En effet, pour l'exercice 2010, le budget de l'Etat prévoit un montant de 198,3 millions d'euros à prendre en charge par l'Etat.
- Au titre des dépenses du Fonds pour l'emploi, le budget de l'Etat pour 2010 prévoit 34 millions d'euros pour la préretraite-sidérurgie et 33 millions d'euros pour les préretraites autres que la sidérurgie. L'on peut en outre ajouter la croissance considérable des moyens budgétaires consacrés à l'aide au réemploi (40 millions pour 2010) qui, dans une certaine mesure, peut être considérée comme une subvention aux entreprises leur permettant de payer des salaires moins élevés (*Kombilohn*).
- En outre, suivant le règlement grand-ducal du 19 décembre 2008 relatif à la comptabilité et aux budgets des institutions de sécurité sociale, la Caisse nationale de pension (CNAP) est tenue de supporter les pensions des agents retraités de l'assurance accidents compris dans l'ancien Office des assurances sociales et des agents retraités des Caisses de maladie des indépendants et des agriculteurs.

b. Transferts de charges de l'Etat vers la sécurité sociale

- Pour ce qui est des *baby-years*, les cotisations résultant de la mise en compte des périodes correspondantes étaient supportées par l'Etat jusqu'au 28.02.2002 (art. 240,7 du CAS). A partir du 01.03.2002 jusqu'au 31.12.2006, les prestations dans les pensions résultant des périodes relative aux années-bébé étaient remboursées par l'Etat aux Caisses de

pension (2005 : 5.229.000€ ; 2006 : 6.465.000€). A partir de 2007, la charge incombe aux Caisses (2007 : 8.678.000€⁵⁸).

- A partir de 2006, les frais administratifs des institutions de la sécurité sociale, qui jusque là étaient prises en charge à raison de 50% par l'Etat, sont intégralement à charge des organismes de sécurité sociale concernés.
- Suite à la tripartite de 2006, l'Etat s'est dégagé du financement du complément différentiel à partir de 2007, qui est depuis lors à la seule charge de la sécurité sociale en ce qui concerne les pensions du secteur privé. Pour l'année 2007, cette charge transférée s'est élevée à 21,469 moi €. En ce qui concerne celles du secteur public, elles continuent à rester à charge de l'Etat.
- L'Etat est en charge des équipements hospitaliers sur la base d'une liste ad hoc. Or, cette liste a été réduite, de sorte que les équipements nécessités sont de plus en plus financés par la sécurité sociale.

c. Transferts de charges sur les assurés sociaux

A partir de 2006 la participation des assurés au coût des consultations médicales a été augmentée de 5% à 10%, ce qui a généré des dépenses (supplémentaires) de 5,5 mio € pour ces derniers pour cette même année 2006.

Depuis 2004, l'assurance maladie prend en charge l'indemnité de maladie à partir de la 14^{ème} semaine de maladie lors d'une période de 12 mois. Ce changement de régime a abouti à un transfert de charges patronales sur l'assurance maladie qui touche à raison de 50% les assurés sociaux. En 2005, la participation des assurés aux frais hôteliers générés par une hospitalisation a été augmentée. La même année 2005, la prise en charge par l'assurance maladie des frais de déplacement causés aux assurés par une consultation médicale a été supprimée. Toujours en 2005, la cotisation à l'assurance maladie relative aux prestations en nature est passée de 5,1% à 5,4% dont la moitié à charge des assurés.

d. Le coût de certaines décisions politiques pour la sécurité sociale

La réforme de l'hôpital neuropsychiatrique a généré une charge de plus de 25 millions d'€ pour l'assurance maladie. Elle a été, à titre d'exemple, de 7.437.500 € pour les années 1999 et 2000. En 2003, un accord secret entre le Gouvernement et les médecins a abouti à une augmentation de 8% des tarifs médicaux en dehors de celle de 4,8% négociée entre ces mêmes médecins et l'Union des caisses de maladie. Le coût annuel pour l'assurance maladie de cet accord est de 24.791.700 € (valeur 2003).

En 2005 et suite à un accord au sein de l'UE, le Luxembourg a introduit un impôt à la source libératoire de 10% sur les revenus de l'épargne (comptes d'épargne, à terme et courants). Comme dès lors ces revenus ne figurent plus sur la déclaration fiscale, aucune cotisation d'assurance dépendance n'est plus prélevée sur les revenus, contrairement à ce que la loi prévoit. La conséquence est une moins-value importante de recettes pour cette branche de la sécurité sociale.

e. Divers

La loi concernant le reclassement interne ou externe de salariés partiellement invalides a délesté à la fois l'assurance maladie invalidité - moins de pensions d'invalidité - et les entreprises. Pour ces dernières, l'Etat prend en charge l'invalidité (partielle) du salarié et l'entreprise ne supporte plus que la validité sous forme d'un salaire rémunérant normalement les compétences résiduelles du salarié.

⁵⁸ Tous les montants arrondis

La création de l'assurance dépendance a eu pour effet de transférer des charges de l'Etat et de l'assurance maladie vers une nouvelle branche de la sécurité sociale au financement de laquelle les employeurs ne participent pas, tandis que les assurés ont vu leur participation augmenter de 40% suite aux accords de la Tripartite en 2006. En outre, la participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance est tombée au-dessous du seuil des 40% des dépenses de l'assurance dépendance pour 2008, alors que cette participation était initialement de 45%.

Ajoutons à cette liste encore la désindexation de certaines prestations sociales suite à la tripartite 2006 et la non-adaptation intégrale du barème de l'impôt à l'inflation.

Luxembourg, le 11 février 2010