

Avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers

Projet de loi portant réforme de l'assurance pension et modifiant:

1. le Code de la sécurité sociale;
 2. la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois;
 3. le Code du travail.
-

Par sa lettre du 30 janvier 2012, Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale a bien voulu demander l'avis de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

Au regard de l'importance du projet de loi et de ses répercussions sur l'ensemble de leurs ressortissants, les deux chambres professionnelles ont estimé utile et nécessaire de prendre position à travers un avis commun.

6 avril 2012

Table des matières

Résumé synthétique	5
1. Situation actuelle et future du régime général de pension et analyse du scénario à la base du projet de loi	11
1.1. La situation économique actuelle: la croissance luxembourgeoise s'essouffle et les temps d'une surperformance du pays sont révolus.....	11
1.2. Les hypothèses en termes de croissance, de productivité et d'emploi: analyse des paramètres choisis dans le cadre du projet de loi	17
1.3. Les risques inhérents liés au système actuel de pension	21
1.4. Le système d'assurance pension du Luxembourg en comparaison internationale.....	28
1.5. Le scénario socio-économique et démographique implicite au projet de loi	35
2. Analyse critique des principales mesures de réforme proposées	39
2.1. Introduction: une «réforme» qui ne mérite pas cette appellation	39
2.2. La modulation de la formule de calcul des pensions ne va pas assez loin	40
2.3. Le mécanisme de modulation du réajustement des pensions à l'évolution des salaires risque de rester lettre morte	44
2.4. L'augmentation des cotisations pension va impacter négativement la compétitivité-coût du Luxembourg	46
2.5. Les modifications envisagées au niveau «assurance volontaire» créent des droits de pensions sans équivalent en termes de recettes.....	49
2.6. Les modifications des règles anti-cumul risquent de rester sans effet sur le changement de mentalités des pensionnés en vue de rester actifs.....	49
3. Propositions de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers	51
3.1. Introduction.....	51
3.1.1. Proposition générale quant à un étalement sur 15 ans de la période de couverture.....	53
3.1.2. Proposition générale quant à la nécessité d'inclure un facteur de durabilité pour garantir l'équité intergénérationnelle	54
3.2. Abolition de l'«allocation de fin d'année» dès 2013	55
3.3. Réduction du plafond cotisable à 4 fois le SSM	57
3.4. Modulation voire suppression du réajustement des pensions à l'évolution des salaires dès 2013	58
3.5. Recul de la date effective d'entrée en inactivité: 1) accélération de la dégressivité du facteur multiplicateur des majorations proportionnelles pour atteindre la valeur de 1,6 dans un délai de 20 ans pour les pensions actuelles et futures et 2) abrogation des majorations proportionnelles échelonnées.....	61
3.6. Compensation de l'augmentation de la longévité par l'inclusion d'un facteur de longévité dans la formule de pension: diminution généralisée du taux de remplacement étalée dans le temps.....	64
3.7. Encouragement du recours aux mécanismes de pension complémentaire	65
3.8. Réflexions complémentaires en rapport avec une future révision de la méthodologie de calcul du facteur de revalorisation nouveau	66
4. Conclusions	69

Résumé synthétique

Le projet de loi a pour objet de procéder à divers ajustements techniques du Code de la Sécurité Sociale pour assurer, selon les auteurs du projet de loi, « l'équilibre du système de pension et pour éviter que les générations futures n'aient à supporter des charges excessives tout en subissant des réductions substantielles ». En particulier, le projet de loi effectue, notamment, des modulations progressives (sur une période de 40 années) de la formule de calcul des éléments composant une pension en vue de freiner la progression des dépenses de l'assurance pension.

Tout en souscrivant à l'objectif affiché et à l'absolue nécessité d'une réforme de notre régime d'assurance pension (voir [graphique 1](#) en annexe du résumé synthétique), qui présentera un solde négatif à partir de 2022 et une réserve épuisée dès 2034 pour un scénario à législation constante, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers estiment que les modifications proposées sont insuffisamment incisives pour assurer la soutenabilité financière de notre régime de retraites pour les prochaines décennies.

De l'aveu même des auteurs du projet de loi, la présente «réforme» n'évitera pas un déséquilibre financier de notre régime d'assurance pension, et ce malgré des projections assurément optimistes. Par conséquent, il peut en être déduit que le Gouvernement n'a pas pris les décisions et mesures qui s'imposent en vue d'une réelle réforme du régime général des pensions.

Les projections du projet de loi reposent sur l'hypothèse d'une croissance économique annuelle de 3% durant les cinquante prochaines années. Eu égard aux crises successives auxquelles l'Europe, en général, et le Luxembourg, en particulier, font face depuis 2008, d'une part, et un contexte global où des pays émergents, soumis à moins de contraintes réglementaires, ont démontré leur capacité à mieux se positionner sur l'échiquier socio-économique mondial que les pays de la « vieille Europe », d'autre part, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers estiment que la croissance passée ne peut pas constituer une certitude pour l'avenir.

Elles auraient apprécié que les auteurs du projet de loi soumettent des simulations basées sur des fourchettes de croissance haute, moyenne et basse, ce d'autant plus qu'une faible croissance économique a des effets immédiats sur les recettes du régime d'assurance pension.

Selon les calculs des deux Chambres professionnelles, à supposer que la reprise de la croissance économique soit à nouveau aussi dynamique qu'au cours de la dernière décennie, il faudrait attendre l'année 2029 pour atteindre une croissance économique annuelle moyenne de 3% (voir [graphique 2](#) en annexe du résumé synthétique). Notre pays devra renouer, au plus tard dans les prochaines années, avec une succession de taux de croissance économique très élevés, un nouvel âge d'or, pour minimiser les effets de la catastrophe annoncée en termes de financement du régime d'assurance pension.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers relèvent également que le projet de loi table sur une progression annuelle de l'emploi à hauteur de 1,5%. Les auteurs du projet de loi estiment ainsi qu'en 2060, sous cette hypothèse, 737.000 personnes seront affiliées au régime d'assurance pension luxembourgeois, dont

476.000 non-résidents (65%), soit le double du nombre d'affiliés actuels. Les deux Chambres professionnelles en appellent au Gouvernement pour réfléchir et s'attaquer à résoudre les problématiques de cohésion sociale auxquelles notre société est déjà confrontée aujourd'hui en termes d'infrastructures, de transports et de logements, et qui ne feront que s'aggraver si rien n'est fait pour accompagner une telle croissance démographique.

Par ailleurs, le projet de loi se réfère à un taux de croissance de 1,5% de la productivité, ce qui constitue un taux supérieur à la moyenne historique du Luxembourg et de ses pays voisins.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers estiment que le projet de loi est insuffisamment incisif au niveau de la limitation de l'envolée future des dépenses du régime général des pensions.

Dès lors, elles sont convaincues que la **mise en œuvre combinée des cinq pistes de réflexion (« principes » sur lesquels la réforme devrait se baser) et des propositions de réforme** relevées ci-dessous devrait permettre de maintenir un régime d'assurance pension, à vocation sociale, soutenable pour les générations futures.

1. Maintenir la compétitivité de l'économie luxembourgeoise

Le défi du financement ne peut être résolu sur le versant des recettes. Toute hausse du taux des cotisations de pension serait en effet de nature à affecter gravement la compétitivité des entreprises, l'évolution des finances publiques et le pouvoir d'achat des salariés. Il en résulterait un cercle vicieux qui réduirait la croissance économique du Luxembourg et qui accélérerait ainsi le caractère déficitaire du système. Dès lors, les deux Chambres professionnelles expriment leur **opposition, au titre de la solidarité intergénérationnelle, à toute augmentation du taux de cotisation à l'assurance pension**, alors que l'augmentation supposée des cotisations dès 2022 requerra des efforts de la part des seuls contributeurs à l'assurance pension et non de ses bénéficiaires.

2. Veiller au maintien dans l'emploi des salariés âgés

En vue de concrétiser le respect du principe de l'équité intergénérationnelle, il s'agira de mettre en œuvre des mesures de maintien dans l'emploi des salariés âgés qui devront nécessairement contribuer au système de pension et travailler en fonction de l'évolution de l'allongement de l'espérance de vie.

Le projet de loi comporte toutefois le risque que le changement de mentalité auprès des salariés âgés ne se réalisera qu'avec un retard considérable, voire pas du tout. Ainsi, l'impact de la modification de la formule de calcul ne se fera que seulement dans le moyen ou le long terme, soit après 2030, et donc l'allègement du système ne se fera que lorsque le régime légal des pensions connaît de sérieux problèmes financiers.

Les deux Chambres professionnelles s'étonnent que les auteurs du projet de loi proposent seulement un allongement de 3 ans de la durée de la carrière d'assurance sur 40 ans de carrière face à un allongement de l'espérance de vie de presque 7 ans d'ici 2050. Cela signifie qu'en moyenne 3 années de pension seront versées sans qu'il y ait eu de cotisations prélevées pour les couvrir, et qu'elles seront, partant, supportées par la solidarité collective des générations futures. Par

conséquent, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers insistent à ce que le Gouvernement mette en œuvre **une accélération de la dégressivité du facteur multiplicateur des majorations proportionnelles dans un délai de 20 ans, et ce pour les pensions actuelles et futures tout comme une abrogation des majorations proportionnelles échelonnées.**

3. Sauvegarder la cohésion sociale et la finalité sociale du régime d'assurance pension

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont d'avis que les propositions visant à limiter à l'avenir les prestations de pension devraient toujours veiller à favoriser un degré élevé d'acceptation par la masse des bénéficiaires et cotisants et à la préservation des titulaires de petites pensions.

Le projet de loi devrait, par ailleurs, respecter ce principe élémentaire tout en veillant à reconsidérer les décisions politiques prises dans le passé («*Rentendesch*») ayant débouché sur des augmentations démesurées des prestations de pensions. Partant l'**abrogation de l'allocation de fin d'année** (« conditionnelle » selon le projet de loi) ne devrait pas être remise aux calendes grecques (au plus tôt en 2029 selon les auteurs du projet de loi) mais devrait être réalisée **dès 2013**.

La sauvegarde de la cohésion sociale et de la finalité sociale du régime d'assurance pension devrait, par ailleurs, passer par une **diminution du plafond cotisable à 4 fois le salaire social minimum**, et, corrélativement, du montant maximal de la pension, ainsi que l'encouragement du recours aux autres piliers d'assurance pension. Les deux Chambres professionnelles s'interrogent en effet sur la justification sociale qu'une pension financée par la solidarité collective au sein du premier pilier puisse s'élever à près de 7.500 EUR par mois pour des personnes ayant perçu des salaires élevés durant leur carrière professionnelle, partant ayant été dans une situation financière leur permettant de se constituer une retraite confortable par d'autres moyens. Aux yeux de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers, le premier pilier du régime d'assurance pension devrait garantir à tout un chacun de percevoir une retraite décente lui permettant de vivre dans la dignité. La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont d'avis qu'il convient d'encourager le **développement de la prévoyance professionnelle complémentaire** contre la vieillesse, ainsi que **l'épargne pension**. Il serait en effet irresponsable de miser exclusivement sur un premier pilier fragilisé. Dès lors, il importerait d'inciter les entreprises et les particuliers à investir dans des plans de pension en créant un cadre légal favorable à l'épanouissement de cette branche.

4. Déterminer les prestations en fonction des ressources financières disponibles

Il importe de bien mieux encadrer les prestations de pension, qui sont déjà extrêmement généreuses en comparaison internationale.

La mise en œuvre de mesures incisives limitant la croissance des dépenses, basées sur l'équité intergénérationnelle et le versement de pensions raisonnables, devrait inclure la **suppression du mécanisme de réajustement prévu** (tout en maintenant le cas échéant l'indexation des pensions jusqu'à un certain niveau). Les deux Chambres professionnelles sont d'avis que le mécanisme de réajustement fera bénéficier les pensionnés d'avantages résultant de la création de valeur ajoutée nationale et de la productivité du facteur travail, à laquelle ils ne contribuent pas.

Ne remplissant aucun objectif de redistribution sociale, il conviendrait d'abolir le mécanisme de réajustement **dès 2013**.

5. Veiller à ce que toute prestation soit générée par une cotisation

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont d'avis que toute prestation devrait reposer sur des cotisations préalables (principe « prestations si cotisations »), le tout dans la perspective d'une plus grande neutralité actuarielle.

La modulation du montant des dépenses, et partant des prestations, du régime d'assurance pension en fonction du niveau des recettes (à travers l'introduction de coefficients de durabilité et de longévité dans la formule de calcul des pensions) devrait constituer un aspect important de la réforme. Les deux Chambres professionnelles insistent, notamment eu égard aux leçons tirées de la crise des dettes souveraines, sur le fait que notre régime d'assurance pension devrait respecter la *règle d'or* du zéro déficit et partant limiter strictement ses dépenses aux recettes collectées. Partant, il importe de **reconsidérer, notamment, les dispositions trop généreuses relatives à l'achat des périodes d'assurance en rapport avec les conditions de stage pour une pension anticipée.**

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont d'avis que le problème principal de notre régime d'assurance pension est son caractère excessivement généreux en comparaison avec celui des autres pays de l'OCDE. Le niveau élevé des pensions résulte d'une croissance économique et démographique exceptionnellement favorable de la population active des dernières décennies, d'une part, et de nombreux « cadeaux » faits depuis vingt ans et auxquels les deux Chambres professionnelles se sont toujours opposées, d'autre part.

Un grand nombre de salariés actuels payent des pensions élevées à un nombre proportionnellement plus faible de bénéficiaires sans que ceux qui contribuent aujourd'hui aient une chance de bénéficier à leur tour à l'avenir de la même générosité. Notre régime d'assurance pension actuel se caractérise en effet par une promesse de pension dont le montant global est très significativement supérieur à ce qui est cotisé pour un assuré durant l'ensemble de sa carrière.

Comme le soulèvent à juste titre les auteurs du projet de loi, « *les nombreux cotisants d'aujourd'hui deviendront de toute évidence les nombreux pensionnés de demain* », ce qui signifie qu'à politique inchangée, il faudra doubler la population active tous les 30 à 40 ans pour pouvoir continuer à payer les pensions des retraités de demain, puis celles de la génération suivante. Aux yeux de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers, notre système actuel est loin d'établir la solidarité intergénérationnelle dont il se prévaut. Au contraire, notre système d'assurance pension a des ressemblances fortes avec une chaîne de *Ponzi*¹.

¹ « Chaîne de Ponzi » : Deux nouveaux entrants sont appelés à financer les prestations d'un sortant. Pour financer, à l'avenir, les prestations généreuses des deux entrants précédents, il faudrait quatre nouveaux entrants, et ainsi de suite. En d'autres termes, la population active (y compris les frontaliers) devrait quasiment doubler tous les 40 ans. Dans le monde financier, un tel système pyramidal, dit de Ponzi, est considéré comme étant frauduleux.

Certains estiment que face à des dépenses toujours plus élevées, il suffit d'augmenter purement et simplement les recettes (i.e. doublement de la taxe d'abonnement, doublement de l'impôt de solidarité, déplafonnement de l'assiette cotisable, taux de cotisation à 30%), mais démontrent par leurs propres projections que les dépenses seront supérieures aux recettes dès 2022. La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers s'opposent à une telle fuite en avant, qui est d'ailleurs contraire à l'esprit de solidarité intergénérationnelle qui devrait fonder notre régime d'assurance pension.

La stabilité financière de notre régime d'assurance pension réside assurément, à long terme, dans l'équilibre entre la diminution des dépenses et l'allongement de la durée du travail (tous les pays européens vont dans cette direction). Sur ces éléments, le projet de loi reste malheureusement extrêmement flou et indécis, preuve qu'une réforme future est d'ores et déjà implicitement nécessaire.

* * * *

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers, après consultations de leurs ressortissants, s'opposent au projet de loi sous avis :

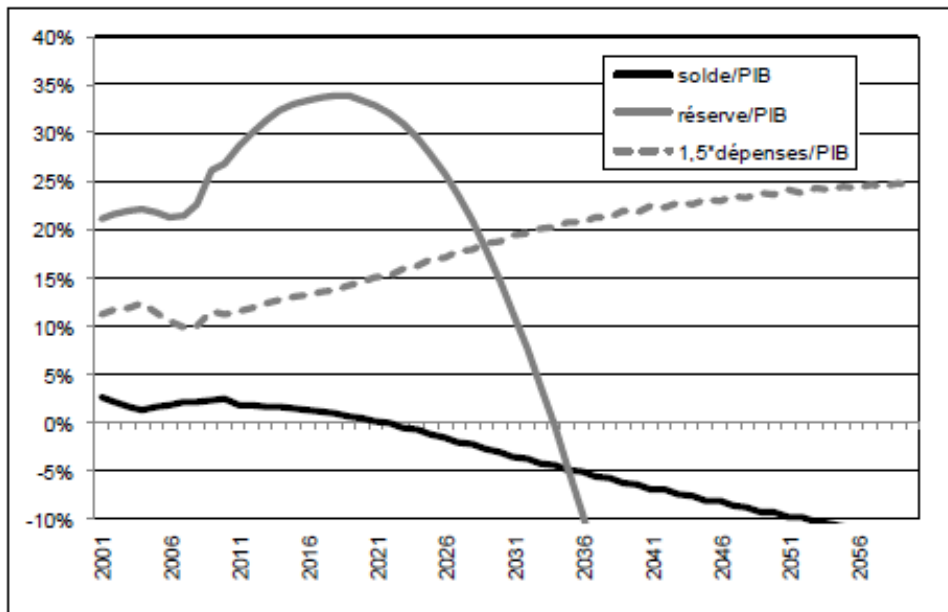
- qui n'établit pas l'équilibre financier du régime d'assurance pension et met en cause, à terme, l'équilibre financier de l'administration publique,
- qui rompt l'équilibre de la solidarité entre les générations et
- qui met en danger la compétitivité de notre économie en prévoyant d'ores et déjà une augmentation des cotisations.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers font partant appel aux autorités de reconsidérer les mesures envisagées tout en tenant compte des propositions formulées dans le présent avis, et en particulier :

- l'accélération de la dégressivité du facteur multiplicateur des majorations proportionnelles pour atteindre la valeur de 1,6 dans un délai de 20 ans ainsi que l'abrogation des majorations proportionnelles échelonnées;
- l'abandon du mécanisme de réajustement et de la prime de fin d'année ;
- la réduction du plafond cotisable à 4 fois le salaire social minimum et, corrélativement, du montant maximal de la pension, et
- une réforme de l'assurance pension fondée sur les 5 grands principes énoncés par la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers.

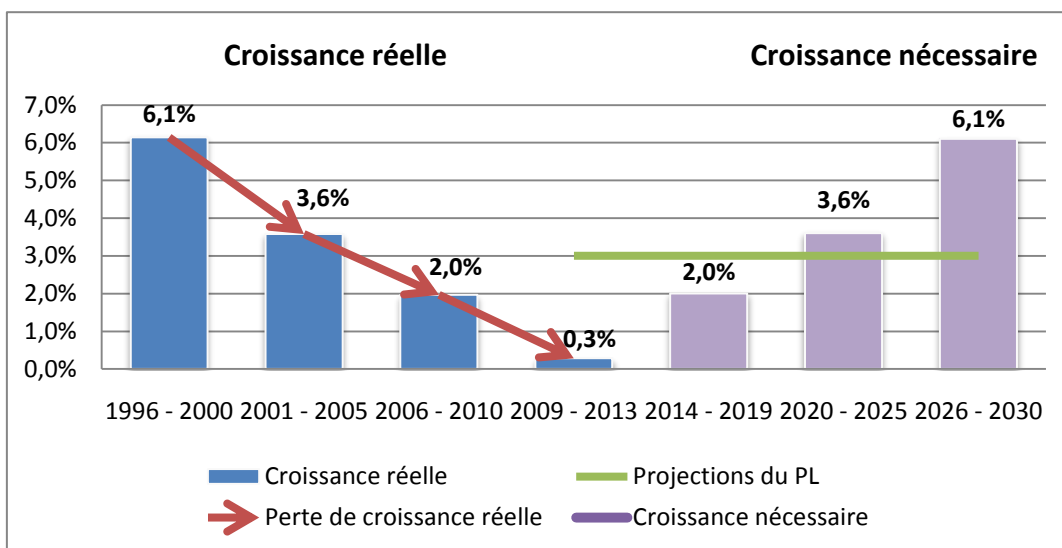
Annexe au rapport synthétique

Graphique 1



Source : Ministère de la Sécurité sociale

Graphique 2



Source : Chambre de Commerce et Chambre des Métiers

1. Situation actuelle et future du régime général de pension et analyse du scénario à la base du projet de loi

A travers ce premier chapitre, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers proposent aux lecteurs un exposé critique de la donne conjoncturelle actuelle, ainsi que de l'état actuel et de l'évolution future du système d'assurance pension. Après avoir brièvement passé en revue la situation économique présente, les Chambres professionnelles fourniront une lecture critique des hypothèses sous-jacentes au scénario de réforme proposé par les auteurs du présent projet de loi. Ces considérations sont suivies d'une analyse des principaux risques auxquels est confronté notre système d'assurance pension. Ensuite, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ont jugé utile de rappeler les spécificités du système d'assurance pension au Luxembourg, et ce non pas en revenant *in extenso* sur son évolution au fil du temps², mais plutôt en proposant une analyse comparative internationale. Pour conclure cette première partie, les deux Chambres professionnelles proposent une extrapolation quantitative des hypothèses de travail sous-jacentes au projet de loi, suivie d'un commentaire permettant de juger de leur caractère pertinent et qui se propose de toucher aux principales questions fondamentales auxquelles notre pays devrait trouver des réponses en cas de réalisation - très improbable - du scénario de croissance que les auteurs du projet de loi présentent aux membres de la Chambre des Députés, appelés à entériner la présente «réformette».

1.1. La situation économique actuelle: la croissance luxembourgeoise s'essouffle et les temps d'une surperformance du pays sont révolus

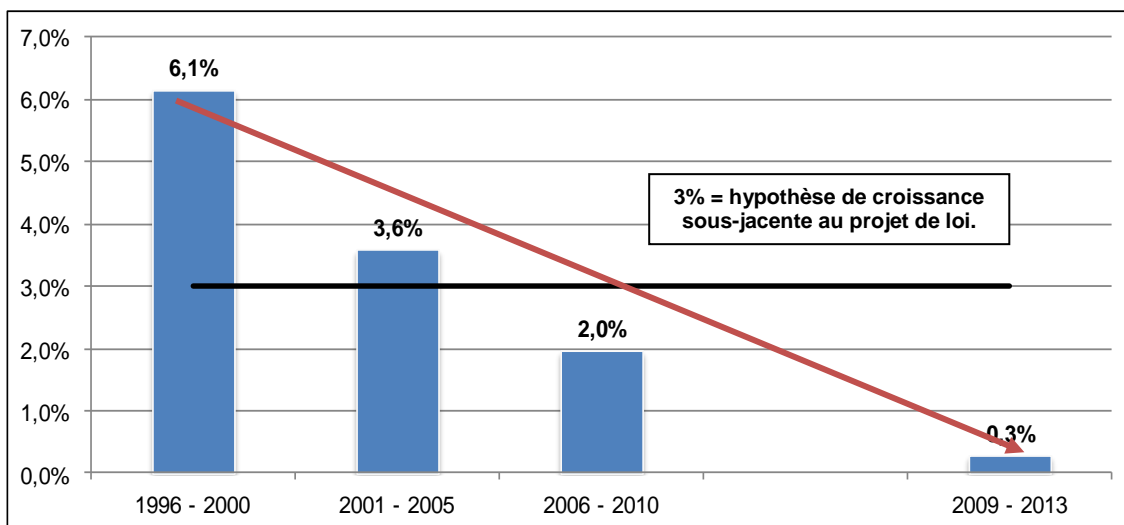
Dans ce sous-chapitre, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers voudraient donner un premier aperçu quant au caractère peu réaliste des hypothèses sous-jacentes au projet de réforme sous avis.

En tant qu'économie européenne la plus ouverte et dépendante du commerce extérieur, le Luxembourg est touché de plein fouet par la dégradation du contexte financier et économique mondial. Au Grand-Duché, l'exposition à cette crise est aggravée par une dégradation continue et endémique des compétitivités-coût et -prix et par des finances publiques structurellement non-durables à long terme. Cette dégradation remet en question la capacité de l'Etat à accompagner le développement socio-économique futur du pays et à maintenir, sur le long terme, un effort d'investissement permettant de soutenir le niveau de croissance nécessaire pour garantir la soutenabilité du modèle socio-économique luxembourgeois, dont le régime public d'assurance pension.

Au contexte conjoncturel international morose sont donc associés des problèmes «faits maison», tels que la perte de compétitivité endémique, les déficits publics structurels, l'immobilisme réformateur et la désindustrialisation continue. L'ensemble de ces éléments se conjuguent pour donner lieu, *in fine*, à une situation où le Luxembourg est dans l'incapacité totale de renouer avec ses taux de croissance historiques, tel qu'il ressort clairement du graphique ci-après.

² Voir, à cet égard, le chapitre 2 de l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous avis.

Evolution annuelle moyenne du PIB réel sur différentes périodes quinquennales



Sources: STATEC (1996 à 2010); Commission européenne (2011 et 2012); OCDE (2013); calculs de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers.

Sur la période allant de 1996 à 2000, la **croissance annuelle moyenne** du PIB réel a été de 6,1%. Entre 2001 et 2005, cette progression n'atteint déjà plus que 3,6%. Pis encore, sur la période quinquennale suivante (de 2006 à 2010), le taux de croissance a encore sensiblement diminué pour donner lieu à une augmentation de seulement 2,0%. Ainsi, la vigueur de la croissance moyenne a été divisée par 3 entre 1996 et 2010. En ce qui concerne, *in fine*, la dernière période quinquennale pour laquelle des données récentes et prévisionnelles sont disponibles, à savoir la période allant de 2009 à 2013, la croissance moyenne sera très faible et ne s'élèvera probablement qu'à 0,3% par an en moyenne. Sur la période de 1996 à 2013, la «descente aux enfers» de l'économie luxembourgeoise est plus que perceptible. Malgré ce constat sans appel, les auteurs du projet de réforme tablent sur une croissance annuelle de 3% d'ici 2060, en ignorant parfaitement le caractère outrageusement déphasé de cette hypothèse de croissance. En effet, il faut remonter en 2007 – une année de «pic» avant l'éclatement de la bulle en 2008 – pour retrouver une telle croissance du PIB.

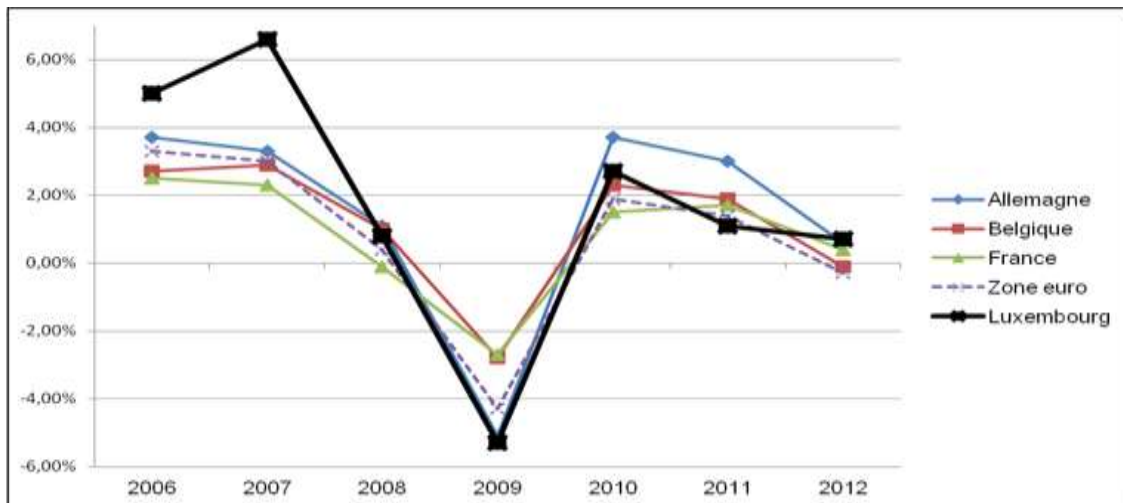
Supposons qu'après la période quinquennale allant de 2009 à 2013 (croissance moyenne de 0,3%), le Luxembourg puisse renouer avec une tendance de croissance pluriannuelle inverse à celle représentée par le graphique; à savoir une croissance moyenne de 2,0% entre 2014 et 2018, de 3,6% entre 2019 et 2023 et de 6,1% entre 2024 et 2029. Dans ce cas, notre pays pourrait effectivement atteindre, sur la période 2009 à 2029 tout au moins, un taux de croissance moyen de 3,0% tel qu'il sous-tend au projet de loi sous avis. Ainsi, notre pays devrait, ni plus ni moins, renouer avec une succession de taux de croissance économique très dynamiques ou bien, en d'autres termes, déployer suffisamment d'activités économiques nouvelles aptes à délivrer des taux de croissance supérieurs à 6% dès 2024. Ainsi, le Luxembourg dépend d'un nouvel âge d'or économique, comparable à celui qui a vu l'explosion littérale du secteur financier et des services aux entreprises au cours des deux dernières décennies. Il semble particulièrement hasar-

deux, aux yeux des Chambres professionnelles, de fonder une réforme du système d'assurance pension sur de telles prémises.

Avant l'éclatement de la crise économique et financière, le Luxembourg a pu se prévaloir d'une **croissance économique** bien plus élevée que celle observée dans les pays voisins, et ce malgré un niveau absolu de PIB (ou de revenu national) *per capita* déjà plus élevé. Comme l'illustre le prochain graphique, l'économie luxembourgeoise a encore relativement bien résisté au ralentissement économique de 2008, enregistrant un taux de croissance économique comparable à celui de la moyenne de la zone euro. En 2009, par contre, la dégringolade économique a été non seulement virulente, mais également plus importante que celle observée dans les pays limitrophes. En effet, avec une évolution négative de -5,3%, le Luxembourg a enregistré la plus piètre performance de l'ensemble du groupe de comparaison, composé des pays voisins et de la moyenne de la zone euro. Seule l'Allemagne était confrontée à une situation comparable à celle du Luxembourg, en écopant d'une récession de -5,1% en 2009. Ceci est intéressant dans la mesure où l'Allemagne n'est pas seulement le principal partenaire économique du Luxembourg. Le voisin allemand, tout comme le Luxembourg, est un pays pouvant se prévaloir d'un solde extérieur largement favorable. En d'autres termes, comme l'économie luxembourgeoise, l'économie allemande est largement dépendante des exportations. Suite à la fonte du commerce mondial en raison de la crise économique et financière, l'économie allemande a donc été quasiment aussi durement touchée que l'économie luxembourgeoise.

Malheureusement, les similitudes s'arrêtent ici: contrairement à l'économie grand-ducale, l'économie allemande a bien réussi à ressortir de la crise en 2010 et en 2011. En effet, la relance luxembourgeoise en 2010 (+2,7%) est restée largement en-deçà de la reprise allemande (+3,7%). En outre, le Luxembourg devrait clôturer l'année 2011 avec un PIB en progression de l'ordre de 1,1%, alors que l'économie allemande a enregistré une reprise de 3,0% au cours de l'année passée. Entre fin 2008 et fin 2011, sur trois années donc, l'économie allemande enregistre une croissance cumulée de 1,6%, alors que notre économie n'a pas encore atteint, fin 2011, le niveau de production de biens et de services d'avant-crise (récession cumulée de -1,5%). Avec une tendance de croissance historique, sur les 2 dernières décennies, proche de 5% l'an, l'économie luxembourgeoise a donc «perdu» l'équivalent 16,5% de création de richesses économiques sur une période de trois ans seulement. Inutile de préciser à quel niveau de croissance devraient clôturer les exercices subséquents afin de «rattraper» cet important retard.

Croissance économique luxembourgeoise comparée aux pays voisins et à la zone euro



Source: EUROSTAT; calculs de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers.

En cas de matérialisation des dernières prévisions de croissance de la Commission européenne pour l'année 2012 (0,7%), le Luxembourg n'aura même pas encore rattrapé, à la fin de l'année en cours, le niveau d'activité économique d'avant-crise. Notons au passage que, d'après la récente «note du comité de prévision», le Luxembourg écoperait même d'une récession de l'ordre de -0,9% en 2012; aggravant de ce fait les propos ci-avant³. Ainsi, sur une période de 4 ans, il y aura, au plus, une croissance nulle. Pendant un tel laps de temps, notre économie aurait pourtant dû croître de 20% (tendance historique) ou, au strict minimum, selon la tendance sous-jacente au projet de loi sous avis, soit 12%. En termes nominaux, ces 12% correspondent à une création de richesses non-réalisée de l'ordre de 4,8 milliards EUR.

En partant sur le scénario de croissance sous-jacent au projet de loi (3% par an), et avec une part salariale dans le PIB de l'ordre de 46% (moyenne de 1995 à 2010⁴), sur les quatre années, l'équivalent de 2,2 milliards EUR n'ont pas été distribués sous forme de masse salariale complémentaire (46% de 12% d'un PIB de 40 milliards EUR). En appliquant le taux de cotisation de 24% sur cette masse salariale (abstraction faite du plafond cotisable), 530 millions EUR de cotisations au titre de l'assurance pension n'ont ainsi pas été générées. Ce simple calcul statique illustre non seulement à quel point les hypothèses de croissance sous-jacentes au projet de loi sous objet s'éloignent des réalités actuelles, mais également à quel niveau une rupture de la tendance de croissance historique – même si elle était limitée dans le temps – a une très forte influence sur l'équilibre, même à très court terme, des régimes d'assurances sociales, en général, et de l'assurance pension, en particulier.

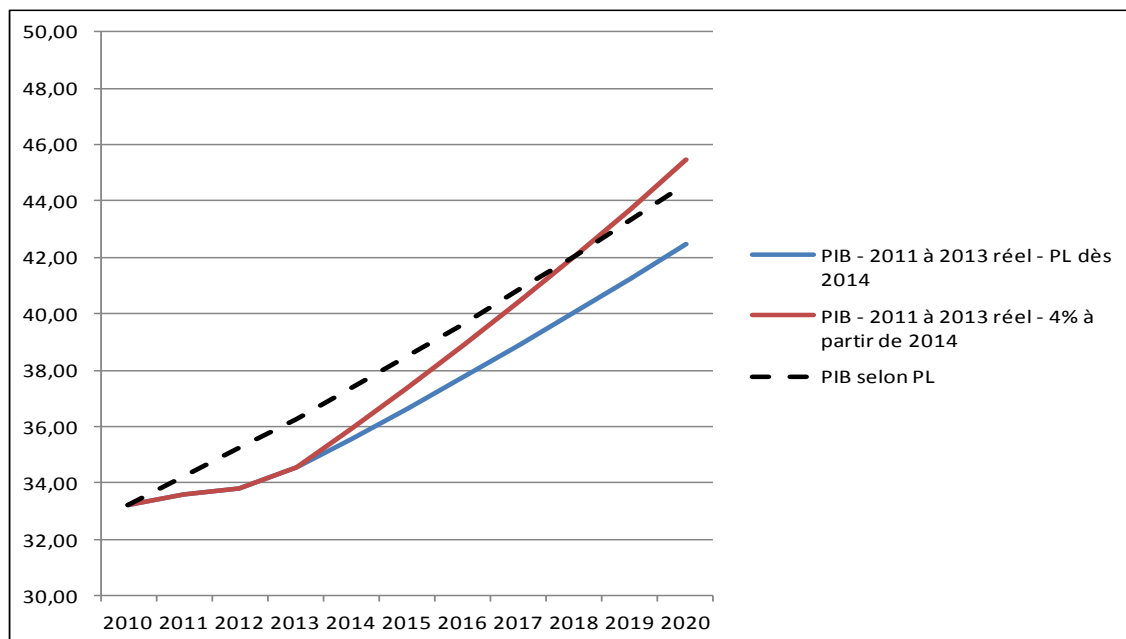
³ Source: Note du comité de prévision: prévisions macroéconomiques et évolution des finances publiques, 2011-2015, mars 2012.

⁴ Source: comptabilité nationale.

Le graphique qui suit tente d'illustrer l'important décrochage enregistré en début de période de projection suite à des taux de croissance insuffisants au cours de la période 2011 à 2013:

- sur la période 2010 (point de départ commun des trois cas de figure représentés) à 2020, la ligne pointillée illustre l'évolution du PIB à prix constants (en milliards EUR) selon les hypothèses retenues par les auteurs du projet de loi;
- la ligne bleue prend en compte les dernières hypothèses conjoncturelles pour les années 2011 à 2013 (1,1% pour l'année 2011, 0,7% pour 2012 et 2,2% pour 2013⁵) et suppose un retour au scénario de croissance prôné par le projet de loi dès l'année 2014. En 2020, le PIB en termes réels accuserait un retard de 2,97 milliards EUR sur base du scénario de référence du projet de loi. Le manque à gagner, en termes de cotisations non générées au titre de l'assurance pension, se rapproche de 330 millions EUR (abstraction fait du plafond cotisable).
- la ligne rouge, quant à elle, suppose que l'économie puisse renouer avec un taux de croissance exceptionnel de 4% l'an dès 2013. Sous ces hypothèses, il faudrait néanmoins attendre l'année 2018 avant que le retard enregistré au cours de la période de 2011 à 2013 aura pu être rattrapé.

Evolution du PIB réel d'ici 2020 sur base de différentes hypothèses de croissance



Sources: Projet de loi sous avis et comptabilité nationale; calculs de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers concluent de cette illustration que les hypothèses de croissance ne sont pas seulement très fortes au regard du contexte de crise actuel et à la dégradation des perspectives de croissance de l'Union européenne mais que, par ailleurs, la (sur)performance économique luxem-

⁵ L'évaluation de la situation conjoncturelle par le comité de prévision n'était pas encore disponible au moment de la rédaction du présent paragraphe (récession de 0,9% en 2012).

bourgeoise devrait être autrement plus favorable afin de rattraper, ne serait-ce que, le retard accumulé en début de période de projection.

Sur les autres indicateurs macro-économiques, depuis 2009, **l'emploi intérieur national**⁶ ne progresse plus à un rythme suffisant pour contenir le taux de chômage. Après un taux de progression de 1% en 2009, au plus fort de la crise économique, la croissance de l'emploi s'est limitée à 1,6% en 2010 et à 2,9% en 2011, ce qui reste très en-deçà des taux d'avant-crise (au moins 4,5% en 2007 et 2008). La modération de la progression de l'emploi s'est intensifiée au cours des deux derniers trimestres de 2011, se généralisant à presque toutes les branches économiques du pays.

Alors que tous les indicateurs macro-économiques virent au rouge, l'évolution des **finances publiques** devient également une source de préoccupation majeure au Grand-Duché. En effet, contrairement à beaucoup de pays européens, le Luxembourg n'a pas encore lancé de véritable politique de freinage du rythme de progression des dépenses courantes, dont notamment celles de la consommation publique. Alors qu'au Conseil européen de mars 2005, le Luxembourg s'est engagé à œuvrer en faveur de l'atteinte, à moyen terme, d'un excédent structurel de 0,5% du PIB, le déficit cumulé de l'Administration publique (Etat, communes et sécurité sociale) atteint actuellement 0,7% du PIB selon les chiffres du projet de budget 2012, encore largement aidé par l'excédent temporaire de la sécurité sociale (+1,6%). D'après les prévisions du STATEC effectuées en novembre 2011, le déficit de l'Administration publique pourrait même atteindre 1,4% du PIB en 2012⁷ (scénario central), soit le double du montant présenté dans le budget de l'Etat. Ces chiffres du STATEC illustrent la rapidité de la dégradation du contexte conjoncturel et structurel au Grand-Duché entre l'établissement du projet budgétaire et la fin de l'année 2011. Enfin, le déficit de l'Administration centrale, prévu à 2,6% du PIB entre 2011 et 2013 selon ce même projet de budget (sous des hypothèses de croissance du PIB dépassées), commence à subir la pression du recul de l'excédent de la sécurité sociale – un excédent par ailleurs purement virtuel dû à la main-d'œuvre frontalière relativement jeune dont bénéficie, pour l'instant, le système de protection sociale au Luxembourg.

Quel que soit l'indicateur macro-économique considéré, la situation économique est des plus alarmantes. Il s'agit d'une dégringolade inédite du contexte économique luxembourgeois et qui dépasse, sans doute, l'envergure du repli qu'a enregistré l'appareil de production national suite à la crise sidérurgique des années 1970.

Aux yeux de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers, la réforme proposée à travers le projet de loi sous avis passe complètement à travers ce scénario de crise et de ralentissement économique durable. Il s'agit d'une crise à la fois globale et transversale et qui a l'Europe - c'est-à-dire la principale zone de chalandise du commerce extérieur luxembourgeois - en son épicerie. Même en supposant - ou, plus précisément, en espérant - que le pire pourra être évité et que la crise en zone euro trouvera des solutions durables, définitives et suffisamment ambitieuses pour pallier à toute éventualité, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers se seraient attendues à un signal fort de la part des auteurs du projet

⁶ Comprenant les frontaliers et les travailleurs indépendants.

⁷ 1,7% selon la note du comité de prévision précitée.

de loi: que se passerait-il en cas de crise durable et prolongée? Que se passera-t-il si l'économie luxembourgeoise ne parvient plus à engranger des taux de croissance continuellement plus élevés qu'ailleurs? Comment le système d'assurance pension devrait-il être remodelé si la fortune économique du Grand-Duché se rapprochait, ne serait-ce que, davantage de la moyenne communautaire? Il est, en tout cas, une croyance erronée de postuler que la croissance luxembourgeoise est indépendante des perspectives conjoncturelles mondiales, en général, et européennes, en particulier.

Même si le Luxembourg parvenait, contre toute attente, à croître conformément aux prémisses retenues par le projet de loi, qu'en est-il des considérations démographiques, sociales, sociologiques, environnementales et infrastructurelles qui seraient induites par un tel scénario? Le projet de loi reste également muet dans ce contexte et se borne à extrapoler une croissance économique et de l'emploi fantaisiste qui aurait lieu de façon automatique et sans contrainte... Or, le quadruplement du PIB et le doublement du nombre d'emplois ne seraient pas encore suffisants afin d'atteindre l'équilibre du système d'assurance pension en 2060.

1.2. Les hypothèses en termes de croissance, de productivité et d'emploi: analyse des paramètres choisis dans le cadre du projet de loi

La présente proposition de réforme table sur une croissance économique de 3% pour la période de référence (horizon 2060) et de 1,5% pour l'emploi. Alors que le chapitre 1.5. du présent avis présente aux lecteurs les faits saillants d'un tel scénario de développement socio-économique d'ici 2060, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers voudraient, dans le présent sous-chapitre, s'attarder brièvement sur la sensibilité du système général d'assurance pension par rapport à différents paramètres socio-économiques pertinents.

En premier lieu, et quasiment indépendamment des hypothèses de croissance sous-jacentes aux projections à long terme du système d'assurance pension, ce système est financièrement insoutenable, comme il ressort du tableau ci-après. Il est à noter que ce tableau reflète la situation à politique inchangée, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur des éléments de réforme proposés par le projet de loi sous avis.

Evolution de la situation financière du système d'assurance pension selon différents hypothèses de croissance d'ici 2050

	Croissance du PIB réel de 3.2%	Croissance du PIB réel de 3.0%	Croissance du PIB réel de 2.0%
Période à partir de laquelle le résultat courant annuel sera négatif	2018	2018	2017
Période à partir de laquelle le résultat annuel (y compris les prélèvements sur les réserves) sera négatif	2022	2022	2020
Période à partir de laquelle la réserve sera épuisée	2030	2030	2027
Déficit annuel total en % du PIB en 2050	10.6%	11.3%	20.1%
Déficit cumulé en % du PIB en 2050	111.7%	119.8%	222.6%

Source: UEL: «Une retraite pour tous», juin 2011.

A politique inchangée, et avec un taux de croissance du PIB réel de 3,0% et un taux de création d'emplois de 1,5% au cours de la période 2015-2050 (hypothèses sous-jacentes au projet de loi sous rubrique, à la différence près que l'horizon temporel ne court que jusqu'en 2050), l'Union des entreprises luxembourgeoises (UEL) a récemment estimé que le régime général d'assurance pension devrait évoluer de la manière suivante :

- En 2018, les dépenses courantes annuelles du régime général d'assurance pension correspondraient aux recettes courantes annuelles.
- Entre 2019 et 2021, les revenus financiers provenant des réserves compenseraient le déficit courant annuel du régime général d'assurance pension.
- Dès 2022, les réserves commenceraient à diminuer pour compenser le déficit courant annuel du régime général d'assurance pension.
- En 2030, les réserves seraient épuisées et le déficit annuel devrait être financé par une autre source, probablement de l'endettement public, sinon à travers un relèvement des taux de cotisation.
- En 2050, le déficit cumulé du système d'assurance pension pourrait atteindre quelque 120% du PIB, avec un déficit de 11,3% au titre de l'année 2050.

Les Chambres professionnelles souhaitent, sur ce point, relever que les projections de l'UEL sont similaires à celles présentées par les auteurs de l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous avis, bien que l'horizon de projection soit quelque peu différent (2050 pour l'UEL; 2060 selon le projet de loi sous avis). Ainsi, il ne peut guère être reproché aux instances représentant les intérêts des entreprises d'avoir dépeint une image exagérément négative de la non-soutenabilité du régime actuel en matière d'assurance pension.

Entre ce scénario à 3% et un scénario légèrement moins optimiste, à 2% de croissance annuelle, la dégradation du solde de financement du système est rapide et radicale. En effet, un pourcent de croissance annuelle en moins ferait gonfler – toujours à politique inchangée – le déficit cumulé en pourcent du PIB en 2050, qui passerait de 119,8% à 226,6%, soit une détérioration du solde de non moins de 106,8% du PIB. Ainsi, les hypothèses de croissance économique sous-jacentes à toute réforme sincère et durable du système d'assurance pension revêtent un caractère fondamental.

A la lumière de ces quelques éléments quantitatifs, et même si l'économie luxembourgeoise était à même de croître quasi indéfiniment à concurrence de 3% par an – ce qui suppose par ailleurs que le retard de croissance de la période 2008 - 2012 puisse être «rattrapé» dans les meilleurs délais - la réforme proposée devrait être très ambitieuse. Toute anticipation en matière de croissance moins favorable ne ferait que renforcer le caractère tranchant de toute velléité de réforme sérieuse. A cet égard, les auteurs du projet de loi sous rubrique concèdent, de façon lapidaire, que *«le projet de réforme s'inscrit (...) dans la logique d'une double prémisse avec une croissance économique de 3% pour la période de référence et de 1,5% pour l'emploi. Au cas où ces estimations de la croissance économique et de l'emploi à moyen et à long terme devaient s'avérer moins importantes, les mesures agissant sur les dépenses comme sur les recettes, retenues dans le but d'atteindre un équilibre financier durable du régime, devraient être renforcées⁸»*.

⁸ Source: Exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous avis.

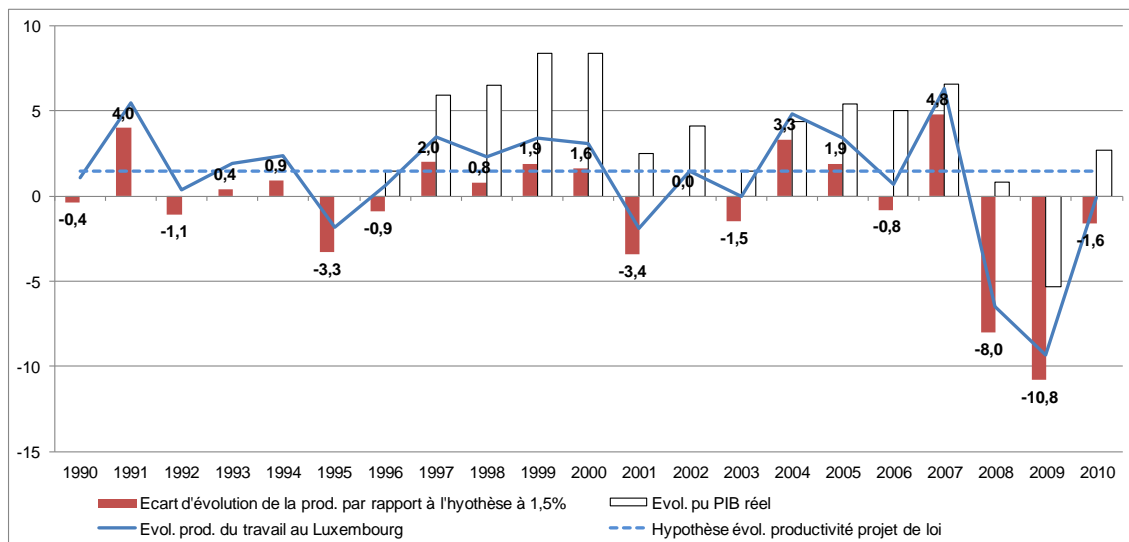
En ce qui concerne l'hypothèse de croissance de 3%, les auteurs du projet de loi tablent sur une contribution égale de l'emploi (progression du taux d'emploi de 1,5% par an) et de la productivité du travail (hausse de 1,5% également).

La période de 1990 à 2010 a, en moyenne, été une période pendant laquelle la croissance économique a été très forte («âge d'or»). Rien qu'au cours de la période 1995-2010⁹, les évolutions suivantes ont été observées:

- le PIB a progressé de 96% en termes réels, soit près d'un doublement (environ 4,8% par an en moyenne).
- l'emploi intérieur a progressé de 66%, soit 3,3% par an.

Il en ressort, sans devoir faire appel à des raisonnements techniques, que la contribution de la composante «emploi» a été très forte dans la mesure où, à productivité égale et dans une perspective *ceteris paribus*, une adjonction de 66% de travailleurs additionnels fait progresser le PIB réel dans une même proportion. Ainsi, la contribution de la composante «productivité du travail» a été plus faible (abstraction faite de la productivité du facteur de production capital). Il en ressort que, pendant la période de développement économique fulgurante par excellence (de 1990 à 2010), la croissance luxembourgeoise était davantage redevable à l'augmentation du nombre d'emplois dans l'économie qu'à la progression de la productivité du travail. Or, selon les hypothèses retenues par le projet de loi sous avis, les contributions de ces deux composantes à la croissance totale devraient être équivalentes à l'avenir: «La croissance de la productivité du travail est fixée à 1,5% sur l'ensemble de la période de projection. La croissance de l'emploi est fixée à 1,5%».

Evolution de la productivité du travail et du PIB réel sur la période 1990 - 2010



Source: OCDE, données mises à jour au mois de décembre 2011 et calculs de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers.

⁹ Le choix du début de la période (à savoir 1995) coïncide avec la disponibilité de données de comptabilité nationale selon les normes SEC95 (système européen des comptes). Les données antérieures à cette date font apparaître un biais de non-comparabilité.

Comme il ressort du graphique ci-avant, pendant la période allant de 1990 à 2010:

- sur deux décennies, à seulement 10 reprises, l'évolution de la productivité du travail a dépassé le «benchmark» posé par le projet de loi sous avis (croissance de 1,5% l'an). Pour les années en question, la progression moyenne a été de 2,2%.
- A 10 reprises, l'évolution de la productivité du travail est restée en-deçà du «benchmark». Pour les exercices concernés, la régression moyenne a été de -3,2%.
- En 2002, l'évolution réelle de la productivité du travail a correspondu exactement au taux sous-jacent au projet de loi sous rubrique.
- En moyenne, sur la période considérée par le graphique, la progression de la productivité du travail n'a été que de 1,01%, soit près de 0,5% en-deçà du minimum requis d'après les hypothèses de travail de la réforme projetée du système d'assurance pension.

Or, si le Luxembourg ne parvient pas, au cours d'une période de développement socio-économique sans précédent, à réaliser des gains de productivité suffisants, comment y parviendrait-il pendant une période de ralentissement économique? Sans même considérer les conditions nécessaires à une telle progression de 1,5% de la productivité du travail l'an (doublement de la productivité du travail, c'est-à-dire du niveau de production par unité de travail, en 47 ans, quadruplement en 94 ans, et ce dans une économie basée sur les services), il paraît, aux yeux de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers, qu'une telle hypothèse n'a aucunement sa place dans tout exercice de projection et de réforme qui se veut sérieux. Il va sans dire que le système de fixation de salaires en vigueur au Luxembourg - qui débouche précisément sur une dissociation entre l'évolution de la productivité et du coût du travail via le truchement des automatismes réglementaires - ne crée nullement les conditions propices à une telle évolution de la productivité du travail.

Si le Luxembourg ne pourra vraisemblablement pas réaliser les gains de productivité du travail qui sous-tendent le projet de loi sous avis, la progression de l'emploi devrait être d'autant plus importante afin d'arriver, *in fine*, à engranger un taux de progression du PIB de 3%. Or, le scénario retenu par les auteurs du projet de loi débouche déjà sur une population affiliée au régime général de pension de 737.000 personnes en 2060, dont 476.000 affiliés non-résidents. Un taux de création d'emploi *a priori* que légèrement plus important, s'élevant par exemple à 2% par an, donnerait lieu à 950.000 affiliés, dont probablement non loin de 650.000 travailleurs frontaliers. Il s'agit là, somme toute, d'un scénario dont la pertinence et la probabilité de réalisation est plus que douteuse; et ce, d'autant plus, qu'afin de pérenniser un tel modèle, il faudrait, en l'an 2100, disposer de presque 2.000.000 d'emplois, de 1.300.000 frontaliers et d'une population résidente de l'ordre de 1.200.000 d'habitants. La Chambre de Commerce et la Chambre de Métiers se posent résolument la question quant au sérieux de fonder une réforme de l'assurance pension sur un tel scénario qu'elles qualifieraient de farfelu, voire d'absurde. Outre la question de savoir quelle progression de l'emploi et de la productivité est nécessaire au maintien du niveau des retraites dans les prochaines décennies, l'interrogation fondamentale du Gouvernement doit être celle de savoir ce que nous voulons comme Luxembourg à l'horizon 2060, voire 2100.

Finalement, par référence aux remarques exposées ci-dessous, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers auraient apprécié que les auteurs du projet

de loi soumettent des simulations basées sur des fourchettes de croissance haute, moyenne et basse, ce d'autant plus qu'une faible croissance économique a des effets immédiats sur les recettes du régime d'assurance pension.

1.3. Les risques inhérents liés au système actuel de pension

La réforme projetée pérennise le principe de la répartition des charges et le contrat entre les générations. Les Chambres professionnelles s'en félicitent, étant donné qu'elles restent, elles aussi, attachées à ce principe général. Or, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers doivent rappeler dans ce contexte qu'un tel système ne peut être considéré comme étant juste et viable que si toutes les générations y sont associées et contribuent équitablement à sa pérennisation. En d'autres termes, toute réforme projetée de ce système doit nécessairement d'abord rétablir et ensuite conserver le principe d'équité intergénérationnelle.

Or, aux yeux de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers, cette condition d'équité intergénérationnelle, pourtant indispensable, fait très largement défaut, à l'heure actuelle, comme dans le contexte de la réforme proposée. Étant donné le décalage temporel excessivement long pour que la timide réforme puisse faire ressortir pleinement ses effets (voir 2^{ème} chapitre du présent avis commun) sur l'équilibre financier de l'assurance pension, le risque est pourtant substantiel que les générations futures et les jeunes cotisants d'aujourd'hui soient ceux qui seront grevés de façon unilatérale et qui devront supporter, à eux seuls, les carences et les manquements passés et actuels des autorités à asseoir le régime d'assurance pension sur des bases saines. Pis encore, tout excès ainsi que tous «cadeaux» attribués aux générations actuelles (ajustement systématique aux salaires réels, coût exorbitant du *Rentendösch* de 2002, taux de remplacement disproportionnés dépassant les 100% dans certains cas, etc.) risquent de devenir impossibles à porter financièrement même à moyen terme et, dans une perspective de long terme, seront largement responsables de la déconfiture précoce du système d'assurance pension. A titre d'illustration, cinq occurrences d'ajustement des pensions aux salaires réels représentent, sur une perspective de 40 années, un coût approximatif de 42% par rapport au PIB¹⁰. Ce sont ces effets à long terme qu'il convient de prendre en compte de façon systématique et avant de conclure du bien-fondé d'une décision, souvent politique, prise aujourd'hui.

Un autre risque que court le système luxembourgeois d'assurance pension est qu'il est, de toute évidence, bâti sur la seule prémisse de la croissance perpétuelle de l'économie et de l'emploi. Deux nouveaux entrants sont appelés à financer les prestations d'un sortant. Pour financer, à l'avenir, les prestations généreuses des deux entrants précédents, il faudrait quatre nouveaux entrants, et ainsi de suite. En d'autres termes, la population active (y compris les frontaliers) devrait quasiment doubler tous les 40 ans. Dans le monde financier, un tel système pyramidal, dit de Ponzi, est considéré comme étant frauduleux. Il n'empêche que le système actuellement en vigueur au Luxembourg en matière d'assurance pension s'en rapproche de manière saisissante. Si, de surcroît, les fonds extraordinaires actuellement disponibles, basés sur une population résidente ayant doublé au fil des deux dernières décennies, sont redistribués de façon abusivement généreuse à un nombre relativement peu élevé de retraités, les chances des assurés actuels de toucher une

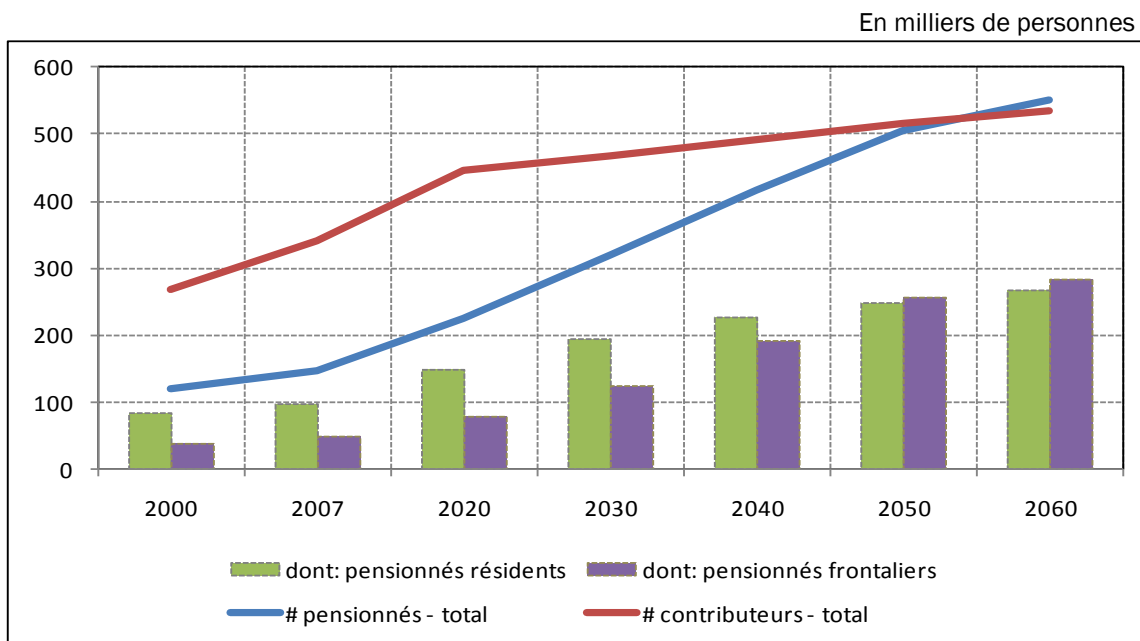
¹⁰ Avis de la Chambre de Commerce concernant le projet de loi portant ajustement des pensions et rentes accordé au niveau de vie de 2009.

pension de retraite décente sont davantage réduites.

Le Luxembourg fait face, en outre, à une évolution démographique atypique. Non seulement confronté aux effets du vieillissement de la population, il connaîtra, sous peu, un gonflement rapide du nombre de personnes ayant droit à une retraite, avec parmi eux de plus en plus de non-résidents. Les frontaliers (jeunes) d'aujourd'hui seront, de toute évidence, les pensionnés de demain. En 2010, les travailleurs non-résidents contribuent à concurrence de 43,5% au régime d'assurance pension¹¹. Leur nombre est passé de 33.700 en 1990 à 153.400 en 2011, soit une hausse de 119.700 travailleurs (+355,1%) sur cette période. Il résulte de la croissance fulgurante de l'emploi un important décalage entre les «nouveaux cotisants» d'une part, et les «nouveaux bénéficiaires de prestations de pensions», d'autre part. A titre d'illustration, le nombre de cotisants a augmenté de 84.900 unités entre 2000 et 2008, alors que le nombre de retraites additionnelles prises en charge par l'Etat n'a évolué que de 23.740 unités pendant cette même période, soit un écart favorable, bien qu'à court terme et qui s'estompera dans un horizon de temps plus lointain, de 61.160 unités.

Le graphique ci-après illustre parfaitement l'effritement de la marge de manœuvre financière suite à une repondération, au fil des années, entre les «contributeurs» au système d'assurance pension d'une part, et les «bénéficiaires» des prestations, d'autre part.

Evolution du nombre de cotisants et de bénéficiaires au titre du système d'assurance pension



Sources: Commission européenne - Série « European Economy 4/2010 » - « Pension schemes and pension projection in the EU-27 Member States »; calculs de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers.

Outre la difficulté à pouvoir financer les prestations des retraités futurs, avec notamment un nombre de pensionnés pouvant dépasser celui des contributeurs au système dès l'horizon 2050 d'après les estimations de la Commission européenne,

¹¹ Source: IGSS, tableau « Participation des non-résidents aux contributions par régime de protection sociale ».

le graphique fait clairement ressortir une autre caractéristique structurelle de l'assurance pension luxembourgeoise: de plus en plus de bénéficiaires seront effectivement des non-résidents qui, pourtant, n'injecteront pas ou peu de leurs moyens financiers futurs dans l'économie luxembourgeoise. En d'autres termes, l'économie luxembourgeoise ne pourra que très faiblement tirer profit du pouvoir d'achat des retraités de demain. Ceci n'est pas une critique en soi, mais bien une caractéristique qu'il convient de garder à l'esprit dans le contexte d'une réforme de l'assurance pension qui se veut réaliste et avisée.

Si la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers se plaçaient dans la perspective chimérique que l'économie luxembourgeoise pourrait nécessairement croître à concurrence de 3% l'an et que le marché du travail pourrait se développer à concurrence de 1,5% l'an jusqu'en 2060, elles se posent résolument la question quant aux conséquences d'un tel scénario dans les domaines aussi variés que les besoins en infrastructures (réseaux de transport et de communication, écoles, etc.), en logements, en matière d'aménagement du territoire, de protection de la nature, de cohésion sociale, d'intégration des ressortissants étrangers, et ainsi de suite. Quelles seraient la vision et la feuille de route des autorités nationales dans ce contexte? Où et comment le Luxembourg ira-t-il «chercher» les frontaliers additionnels nécessaires? Comment ces investissements pourraient-ils être financés? La société luxembourgeoise acceptera-t-elle un tel scénario de développement? Si une réforme de l'assurance pension - à elle seule - ne peut évidemment pas fournir des réponses à l'ensemble de ces interrogations, le fait de simplement les ignorer ou de les faire passer aux calendes grecques témoigne du caractère myope de la réforme proposée. La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers reviendront brièvement sur ces considérations plus loin dans le texte (voir le chapitre 1.5. dédié au scénario de développement socio-économique implicite du projet de loi sous avis).

Un autre risque que la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers voudraient mettre en exergue est celui qui a trait à la dépendance, voire à l'assujettissement, du système d'assurance pension aux décisions politiques du moment et à venir. En effet, dans le cadre précis du système d'assurance pension, l'introduction d'un certain nombre de mécanismes régulateurs serait à saluer. En l'occurrence, bien que le projet de réforme sous avis prévoit certains affaiblissements au niveau de l'ajustement des pensions aux salaires réels, il incombera toujours au législateur de voter les aménagements en question. Il s'avère également qu'aucun mécanisme n'est à l'œuvre afin d'adapter au moins partiellement les prestations du système d'assurance pension à la longévité et / ou en les liant aux ressources disponibles du système. Il en résulte une vulnérabilité accrue du système qui, au lieu de se greffer sur un ensemble de principes généraux permettant sa soutenabilité à long terme, reste largement soumis aux décisions politiques à court terme et aux considérations (électorales ou autres) du moment.

Les Chambres professionnelles aimeraient clôturer le présent chapitre de leur avis en passant brièvement en revue l'évolution du coût de la sécurité sociale luxembourgeoise, dont l'assurance pension, à l'horizon 2060. Cette discussion a le mérite de souligner la taille de l'enjeu auquel notre pays est confronté, ne serait-ce que dans le domaine de la pérennisation de son modèle social généreux. L'envergure de cet enjeu place très haute la barre des réformes nécessaires pour assurer la viabilité de la sécurité sociale, en général, et celle de l'assurance pension, en particulier.

Evolution du coût de la sécurité sociale luxembourgeoise entre 2010 et 2060

L'objectif de cet encadré est de présenter l'évolution à législation constante (c'est-à-dire hors réformes) du coût du régime de la sécurité sociale entre une année de base, en l'occurrence l'année 2010, et une échéance future, à savoir l'année 2060. L'analyse fournie est basée sur un rapport récent de la Commission européenne, intitulé «*Public Finances in EMU (European monetary union) 2010¹²*». Il ne sera pas tenu compte de l'ensemble des dépenses pouvant être qualifiées de «dépenses sociales», mais uniquement des quatre blocs de dépenses suivants:

- l'assurance pension;
- les soins de santé ;
- l'assurance dépendance;
- le coût du chômage.

Comme il ressort du tableau ci-après, ces quatre blocs revêtent, en effet, une quote-part importante des dépenses totales du système de protection sociale luxembourgeois. L'assurance pension (régime général et statutaire) a représenté, à elle seule, près de 48% des dépenses en 2010.

Recettes et dépenses totales de protection sociale pour 2010

En millions EUR.

	Assurance pensions	Assurance pensions statutaires	Assurance maladie	Assurance dépendance	Prestations familiales	Chômage	Solidarité nationale	Assurance accidents	Autres régimes	Total
Recettes										
Cotisations employeurs	998,8	841,5	422,1	0,0	56,5	0,0	0,0	163,5	359,8	2 842,2
Cotisations personnes protégées	1 221,7	161,3	583,4	277,7	0,0	0,0	0,0	6,7	37,0	2 287,9
Cotisations réacheminées	74,2	0,0	131,2	0,0	0,0	0,0	0,0	1,6	0,0	207,0
Recettes fiscales	1 181,9	0,0	850,5	141,9	1 095,4	310,1	269,9	18,4	239,6	4 107,7
Transferts entre régimes	2,7	32,1	0,0	0,0	11,9	29,4	0,0	0,0	0,0	76,2
Autres recettes	538,5	0,0	11,7	1,4	0,1	9,5	0,4	11,1	29,0	601,8
Prélèvements	0,0	0,0	89,5	27,5	0,0	185,6	0,0	11,8	26,6	341,0
Total	4 017,9	1 034,9	2 088,3	448,5	1 163,9	534,6	270,4	213,1	692,0	10 463,7
Dépenses										
Prestations en espèces	2 820,1	1 006,9	194,2	6,5	1 144,5	488,7	215,5	164,7	389,5	6 430,6
Prestations en nature	0,0	0,0	1 738,3	426,0	0,0	0,0	40,7	36,7	217,0	2 458,6
Cotisations réacheminées	80,4	25,2	17,9	4,5	1,8	33,9	7,9	1,1	34,2	207,0
Frais de fonctionnement	22,3	0,0	47,6	11,5	16,4	0,0	5,5	10,5	21,4	135,3
Transferts entre régimes	57,6	2,7	2,6	0,0	1,1	11,9	0,5	-0,4	0,0	76,2
Autres dépenses	30,7	0,0	3,2	0,0	0,0	0,0	0,2	0,4	-0,5	34,0
Dotations	1 006,8	0,0	84,7	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	30,4	1 122,0
Total	4 017,9	1 034,9	2 088,3	448,5	1 163,9	534,6	270,4	213,1	692,0	10 463,7

Source: IGSS.

Un coût encore relativement soutenable à l'heure actuelle et en comparaison internationale...

Comme il ressort du graphique ci-après, qui reflète le coût en 2010, exprimé par rapport au PIB, des quatre principales rubriques relevant de la sécurité sociale susmentionnées, le Luxembourg est loin d'être le pays qui dépense le plus par rapport à la richesse économique produite. En effet, au titre de l'exercice 2010, le pays redistribue quelque 19,9% de son PIB sous forme de transferts sociaux et se positionne, de la sorte, légèrement en-dessous de la moyenne européenne. La France est actuellement le pays dépensant le plus au sein de l'UE dans le contexte du financement de ces quatre transferts sociaux, soit 29,0% de sa richesse économique. Suivent la Suède (27,1%) et la Belgique (26,8%).

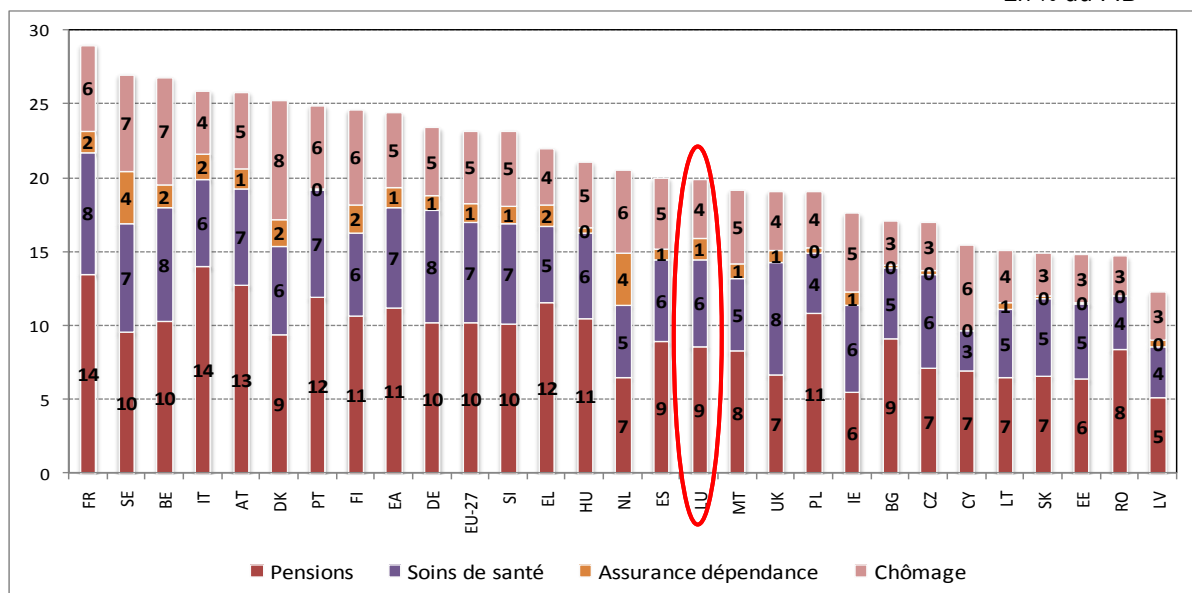
¹² Commission européenne - Série « European Economy 4/2010 - « Public Finances in EMU 2010 », juin 2010.

Le positionnement *a priori* favorable du Luxembourg est la résultante de dépenses relatives actuellement moins élevées au titre des pensions de vieillesse. Or, comme relevé *supra*, le Luxembourg se caractérise par un marché de travail dynamique, avec un doublement de l'emploi intérieur, ou en d'autres termes, du nombre de cotisants, au fil des deux dernières décennies. Il en résulte, actuellement, un rapport entre cotisants et bénéficiaires particulièrement favorable, à savoir environ 2,4 (valeur pour 2007)¹³. Or, ce ratio s'orientera nécessairement à la baisse à long terme, à moins de supposer que le Luxembourg, ses infrastructures publiques et son économie puissent accueillir quelque 750.000 salariés en 2060. Ainsi, la situation à première vue favorable s'explique aisément par un niveau de recettes, basé sur la masse salariale, extraordinaire par rapport aux besoins réels du moment.

De surcroît, l'évolution rapide du PIB est largement due aux performances extraordinaires du secteur financier au cours des dernières années. A titre d'illustration, si le PIB hors services financiers a augmenté, en termes nominaux, de 146% entre 1995 et 2010, la valeur ajoutée dans la branche «services financiers» a progressé de 242% au cours de cette même période. Ainsi, la performance économique générale, exprimée en pourcentage du PIB, est gonflée par l'évolution fulgurante enregistrée dans le secteur financier, de même que celle dans un nombre restreint d'autres secteurs qui ont, dans un passé récent, tiré largement profit de l'exploitation de niches de souveraineté. A titre comparatif, pendant cette même période, l'industrie n'a progressé que de 27,5% en termes nominaux.

Coût des principales dépenses sociales en 2010 dans l'Union européenne

En % du PIB



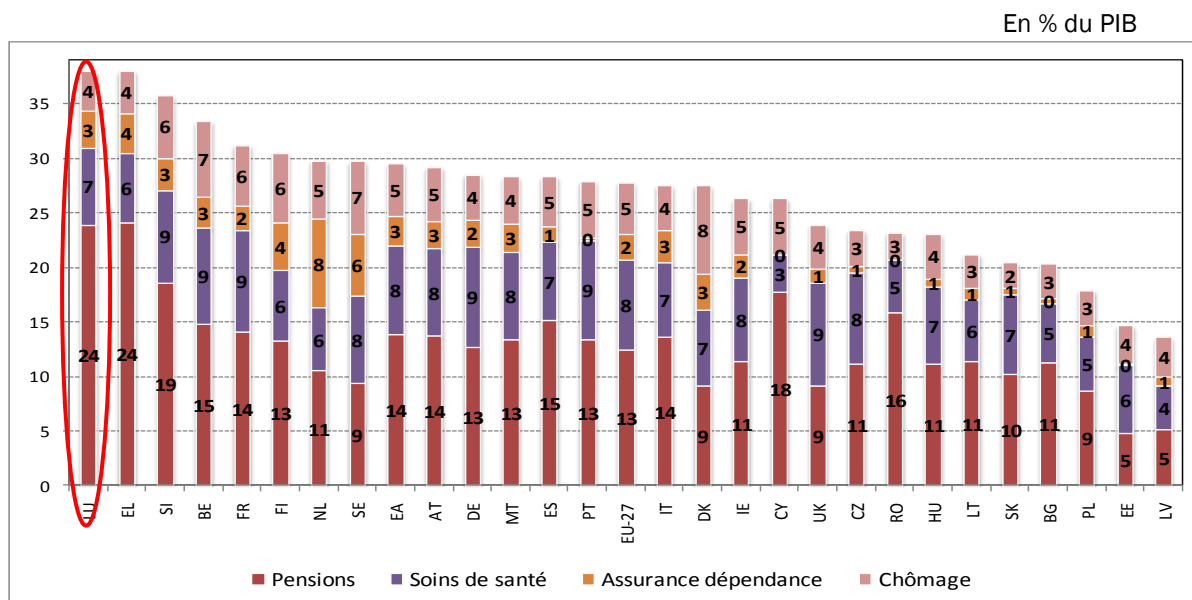
Source: Commission européenne, «Public Finances in EMU 2010»; calculs de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers.

¹³ Commission européenne - Série « European Economy 4/2010 » - « Pension schemes and pension projection in the EU-27 Member States », octobre 2009.

...face à une dette cachée et un coût futur significatifs

Le prochain graphique n'est rien d'autre que la projection du précédent graphique à l'horizon 2060, et ce dans l'hypothèse où les modalités législatives et réglementaires en vigueur en 2010 demeurent inchangées (scénario «*business as usual*»). Le Luxembourg arriverait désormais en tête de ce classement dans la mesure où il devrait consacrer, en 2060, 38,1% de son PIB au financement des quatre mesures de politique sociale susmentionnées. Il est à noter que ce scénario présuppose une croissance économique et de l'emploi positive sur l'ensemble de l'horizon de temps considéré. Il est en outre à souligner que, dans le cas du Luxembourg, l'évolution du coût de ces quatre mesures, c'est-à-dire de 19,9% à 38,1% (soit +18,2%) par rapport au PIB, est largement la résultante de l'accroissement de la seule rubrique liée aux pensions, qui passerait d'environ 9% à 24%, soit un surcoût de l'ordre de 15% du PIB. Exprimé sur base du PIB actuel en valeur, ce surcoût représenterait quelque 6 milliards EUR, soit environ la moitié du budget de l'Administration centrale.

Coût prévisible des principales dépenses sociales en 2060 dans l'Union européenne – une dette cachée plus qu'apparente



Source: Commission européenne, «Public Finances in EMU 2010»; calculs de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers.

Il semble inutile de relever qu'un tel scénario est absolument à éviter et sonnerait le glas du modèle socio-économique luxembourgeois. Dans l'hypothèse du maintien de l'ensemble des textes légaux et réglementaires en vigueur aujourd'hui – et notamment ceux relatifs au régime de la sécurité sociale – à l'horizon 2060, et en supposent une croissance économique continue, le Luxembourg accumulerait une dette publique de l'ordre de 438% du PIB¹⁴.

Aux yeux de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers, une réforme globale du système s'impose donc et chaque exercice écoulé se caractérisant par l'absence d'impulsions politiques suffisamment ambitieuses ne fait qu'augmenter le coût d'assainissement futur. D'après les calculs de la Commission européenne,

¹⁴ Série « European Economy 9/2009 – « European sustainability report 2009 », novembre 2009, page 40.

le coût moyen du vieillissement en UE, ou bien l'équivalent en termes de pourcentages relatifs aux PIB actualisés au jour d'aujourd'hui, est de l'ordre de 3,9%¹⁵. Le Luxembourg, quant à lui, fait apparaître un coût du vieillissement significativement au-dessus de cette valeur moyenne, à savoir 12,6%. En d'autres termes, le maintien des engagements actuels dans le long terme exigerait déjà aujourd'hui l'affectation d'un coût équivalent à un excédent budgétaire de 12,6% du PIB au titre du financement à long terme de la sécurité sociale, et ce selon l'analyse récente de la Commission européenne¹⁶.

En conclusion, un coût de l'inaction exorbitant

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ne peuvent donc que rappeler la nécessaire réforme à court terme du système de sécurité sociale, en général, et de l'assurance pension, en particulier; et ce pour éviter, qu'à long terme, notre pays soit dépourvu de toute marge de manœuvre budgétaire, d'une part, ainsi que pour assurer, d'autre part, le maintien d'un niveau élevé de cohésion sociale.

¹⁵ Commission européenne - Série « European Economy 4/2010 » - « Public Finances in EMU 2010 », juin 2010.

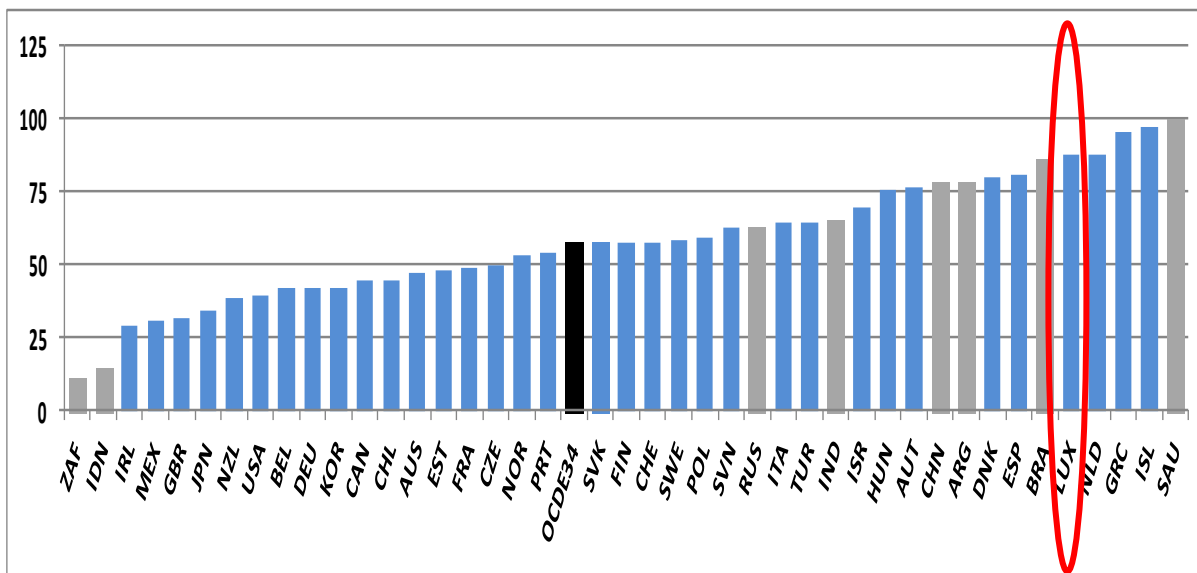
¹⁶ Le Conseil Supérieur pour un Développement Durable a estimé, à ce titre, que le Luxembourg devrait générer des excédents budgétaires annuels de l'ordre de 8% afin de pouvoir sécuriser le système de sécurité sociale à l'horizon 2050. Source: CSDD: « Stellungnahme des CSDD zur nachhaltigen Entwicklung der Staatsfinanzen », septembre 2008, page 30.

1.4. Le système d'assurance pension du Luxembourg en comparaison internationale

Au cours de la présente partie de leur avis, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers voudraient mettre en exergue quelques spécificités du système d'assurance pension du Luxembourg, et ce en le soumettant à une analyse comparative internationale.

Le taux de remplacement brut compare le montant de la pension de retraite au salaire. Pour les personnes touchant un salaire moyen, le taux de remplacement brut s'établit en moyenne à 57% dans les 34 pays de l'OCDE. Néanmoins, il varie considérablement d'un pays à l'autre. Dans le bas du classement, l'Irlande, le Japon, le Mexique et le Royaume-Uni offrent aux personnes qui entrent aujourd'hui sur le marché du travail des taux de remplacement inférieurs à 35%. La Grèce et l'Islande, situées dans le haut du classement, proposent des taux de remplacement supérieurs à 95%. Les autres pays affichant un taux de remplacement attendu élevé (entre 70% et 90%) sont l'Autriche, le Danemark, l'Espagne, la Hongrie, le **Luxembourg** et les Pays-Bas. Eu égard au critère du taux de remplacement, le système d'assurance pension en vigueur au Luxembourg doit donc être considéré comme étant extrêmement généreux en comparaison internationale. Pour un salarié gagnant le salaire médian, le taux de remplacement brut, en vigueur au Luxembourg, est de 90,3% contre, par exemple, 42,6% en Belgique, 49,1% en France et 42,0% en Allemagne¹⁷. Ces taux relatifs sont sans préjudice aux montants absolus significativement plus élevés au Luxembourg, étant donné les niveaux de salaire attractifs en vigueur. La pension *minimum* actuelle est de 1.606 EUR au Luxembourg, ce qui dépasse de plus de 30% la pension *moyenne* allemande, qui est de 1.176 EUR par mois¹⁸.

Taux de remplacement bruts pour les revenus moyens



Source : OCDE, «Panorama des pensions 2011 ».

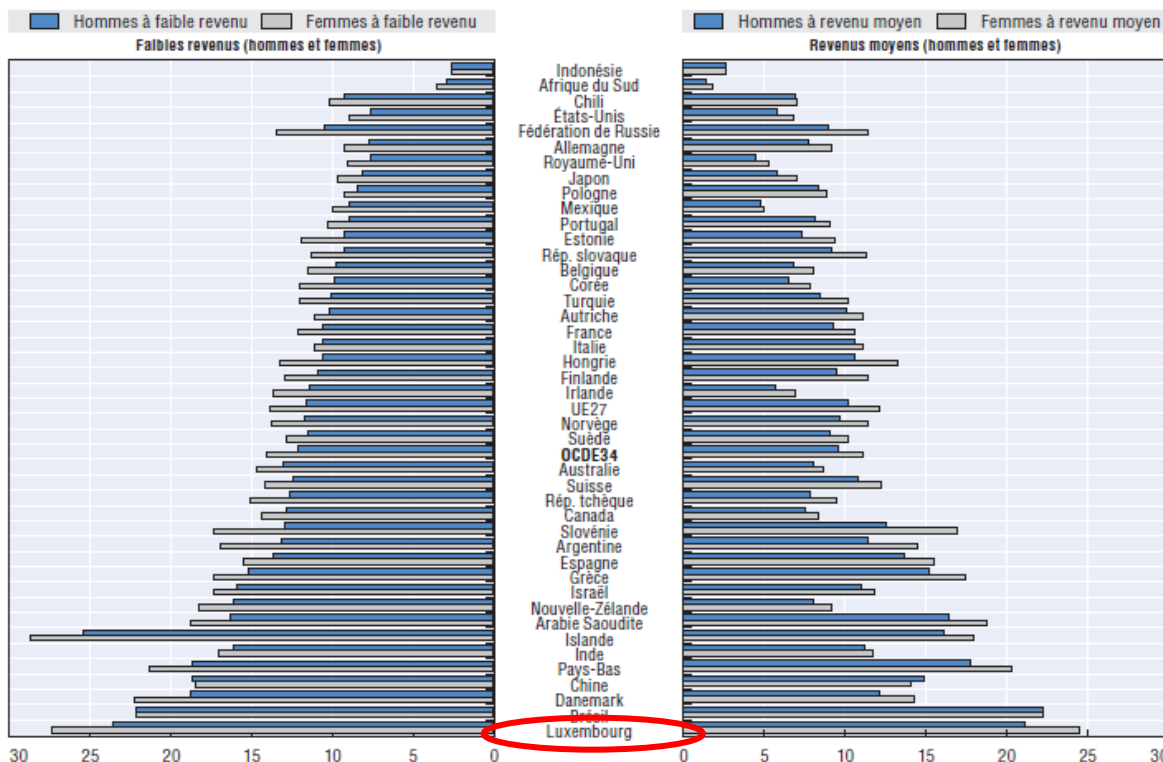
¹⁷ OCDE: « Panorama des pensions 2011 – Les systèmes de retraites dans les pays de l'OCDE et du G20 », p. 129.

¹⁸ Source:

http://www.focus.de/finanzen/altersvorsorge/rente/kontostand/durchschnittsrente_aid_19622.html

La générosité du système public d'assurance pension en vigueur au Luxembourg peut également être appréhendée à l'aune de l'évolution de l'indicateur dit «patrimoine retraite». Le patrimoine retraite correspond à la valeur viagère totale du flux de revenus perçu par les retraités. Pour les personnes qui touchent le salaire moyen, le patrimoine retraite est égal au salaire annuel perçu en moyenne dans les pays de l'OCDE multiplié par 9,6. Pour les femmes, ce chiffre est plus élevé – 11,1 fois le salaire individuel – car leur espérance de vie est également plus élevée. Au Luxembourg, les valeurs correspondantes s'élèvent à, respectivement, 21,1 pour les hommes et 24,5 fois le salaire individuel pour les femmes. Comme il ressort du graphique ci-après, le Luxembourg occupe la tête du classement eu égard à l'indicateur du patrimoine retraite brut. A titre de comparaison, le patrimoine retraite brut, pour un homme, s'élève à 7,7 fois le salaire individuel moyen en Allemagne, soit près de trois fois moins qu'au Luxembourg. La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers s'interrogent, à ce stade, sur les arguments convaincants et objectifs permettant de justifier que le modèle social luxembourgeois puisse effectivement, et sur le long terme, distribuer un patrimoine retraite presque trois fois plus élevé que l'économie la plus performante de la zone euro, c'est-à-dire l'Allemagne.

Patrimoine retraite brut en fonction du salaire et du sexe

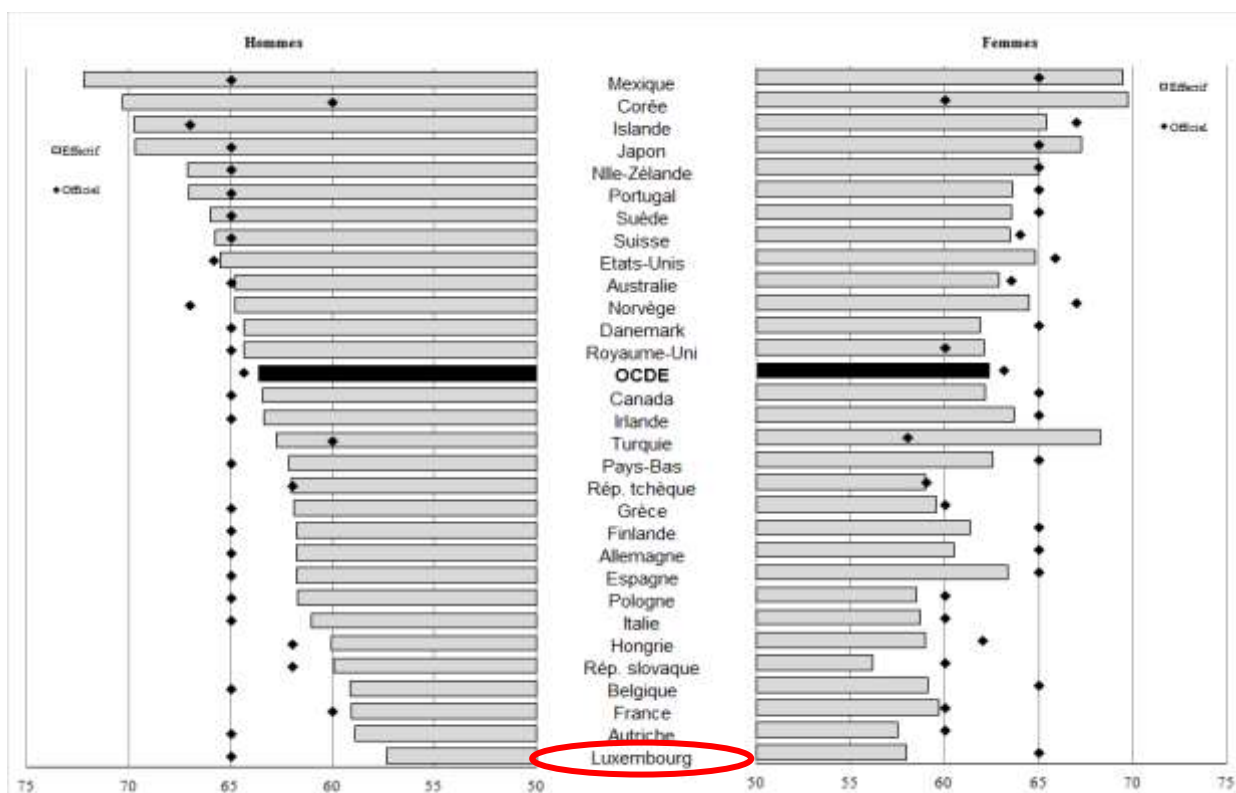


Source : OCDE, «Panorama des pensions 2011 ».

Les prestations du système d'assurance pension sont donc très généreuses non seulement d'un point de vue des flux (montants versés par mois ou par année), mais également dans l'optique des stocks (capital ou somme agrégée des flux monétaires perçus par les bénéficiaires des prestations).

En même temps, le Luxembourg fait profiter les bénéficiaires de ces prestations plantureuses pendant un laps de temps significativement plus élevé que l'ensemble des autres Etats membres de l'OCDE. En effet, l'âge normal d'ouverture des droits à la retraite (65 ans) ne revêt, au Luxembourg, qu'une signification très théorique. Il ressort des statistiques, qu'en réalité, le Luxembourg fait apparaître l'âge effectif moyen de sortie du marché du travail le moins élevé parmi les 30 pays représentés sur le graphique ci-après. L'âge de sortie moyen pour un homme est actuellement de 57,3 ans au Luxembourg, contre 59,1 ans en France et en Belgique, 61,8 ans en Allemagne et 66,0 ans en Suède; un pays pourtant loué pour la générosité de son modèle social. En ce qui concerne les femmes, seules les autrichiennes (à 57,5 ans) sortent plus précocement du marché du travail que leurs homologues luxembourgeoises (à 58,0 ans).

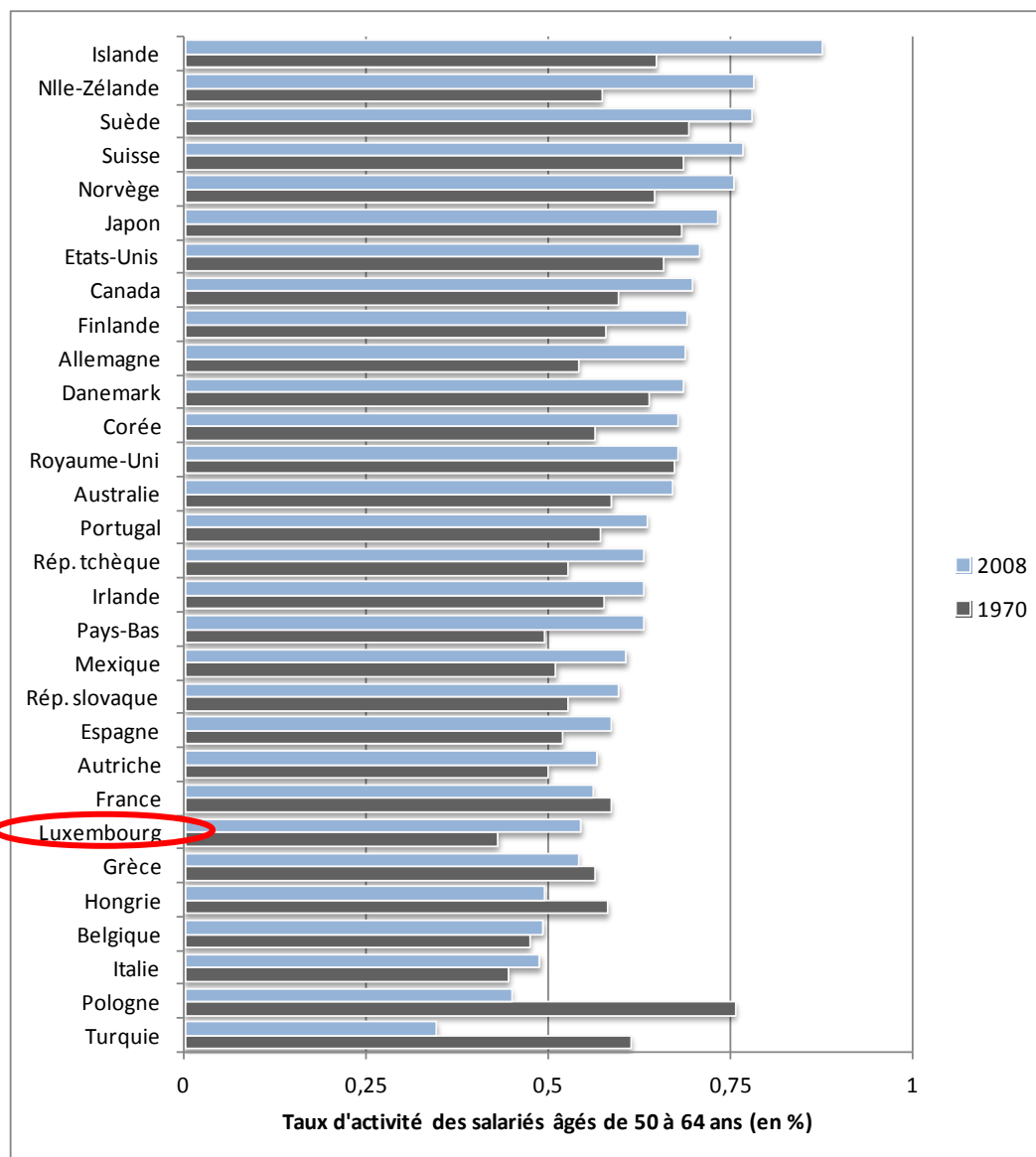
Âge effectif moyen de sortie du marché du travail et âge normal d'ouverture des droits à la retraite



Source : OCDE, «Panorama des pensions 2011 ».

Il résulte de la sortie précoce des travailleurs du marché du travail luxembourgeois un taux d'activité des salariés âgés de 50 à 64 ans particulièrement faible au Grand-Duché. Ce propos est illustré grâce au graphique ci-après. En 2008, seuls 54,6% des salariés luxembourgeois dans cette tranche d'âge ont encore travaillé, contre 56% en France et 68,7% en Allemagne. La Belgique, quant à elle, fait apparaître un taux d'activité des seniors encore moins élevé que le Grand-Duché. Il apparaît que les pays nordiques et la Suisse font apparaître des taux d'activité des seniors bien plus importants que le Grand-Duché.

Taux d'activité des salariés âgés de 50 à 64 ans en 1970 et 2008

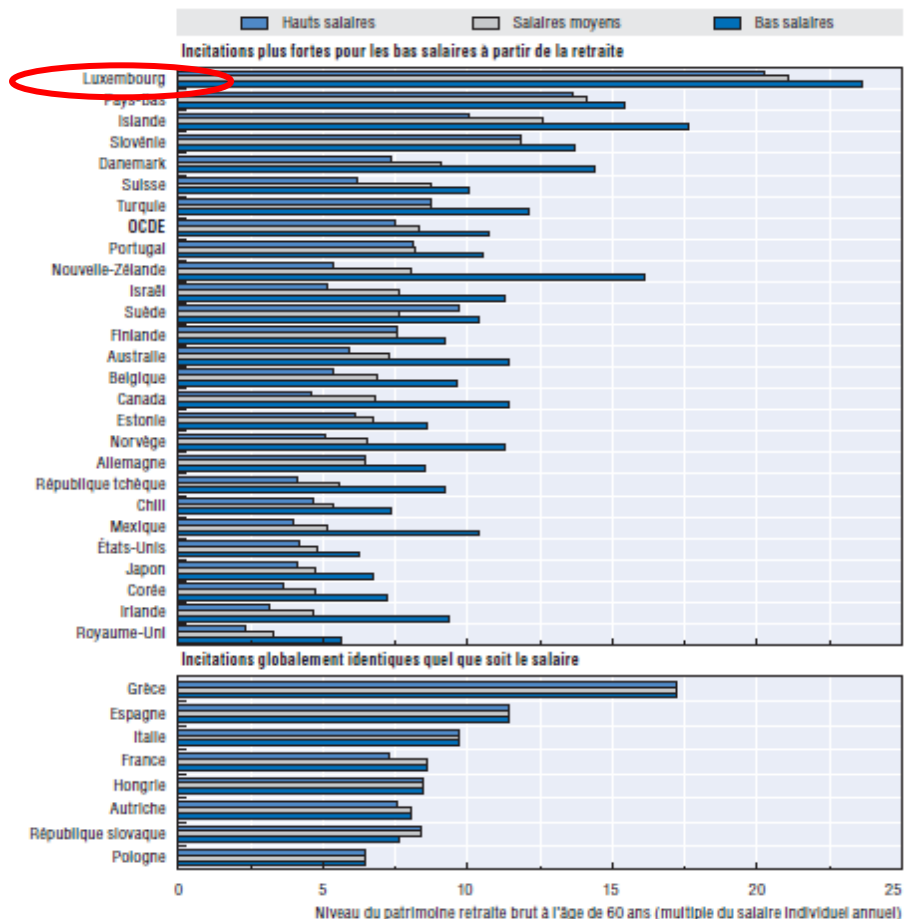


Source : OCDE, «Panorama des pensions 2011 ».

Le faible taux d'activité des seniors, et notamment des travailleurs appartenant à la tranche d'âge 60-64 ans, n'est guère surprenant dans la mesure où le système luxembourgeois n'est que très faiblement incitateur pour les travailleurs dans cette tranche d'âge. En effet, les droits à la pension déjà accumulés à l'âge de 60 ans (voire 57 ans) sont tels que l'encouragement de prolonger la carrière est peu présente dans le contexte luxembourgeois. Le prochain graphique illustre le niveau du patrimoine retraite auquel peut prétendre un homme qui travaille de l'âge de 20 ans à celui de 60 ans en fonction du niveau de salaire. La moyenne de l'OCDE pour une personne qui perçoit une rémunération moyenne est légèrement supérieure à huit fois le salaire annuel. Le niveau du patrimoine retraite déjà constitué à l'âge de 60 ans est le plus élevé au Luxembourg et en Grèce, indépendamment du niveau de salaire. Il est à noter que dans le contexte du programme de soutien financier à la Grèce, cette dernière va sensiblement réduire la générosité de son système de pension, isolant encore davantage la position du Luxembourg. Abstraction faite de

cette précision, dans les deux cas, les taux de remplacement sont particulièrement généreux, et un salarié ayant accompli une carrière complète, et qui cotise depuis l'âge de 20 ans, pourra prétendre à une retraite à taux plein dès l'âge de 60 ans. Le patrimoine retraite dépasse également de dix fois la rémunération annuelle pour les salariés moyens en Espagne, en Islande, aux Pays-Bas et en Slovénie.

Niveau du patrimoine retraite brut déjà constitué à l'âge de 60 ans, par niveau de salaire, pour les hommes



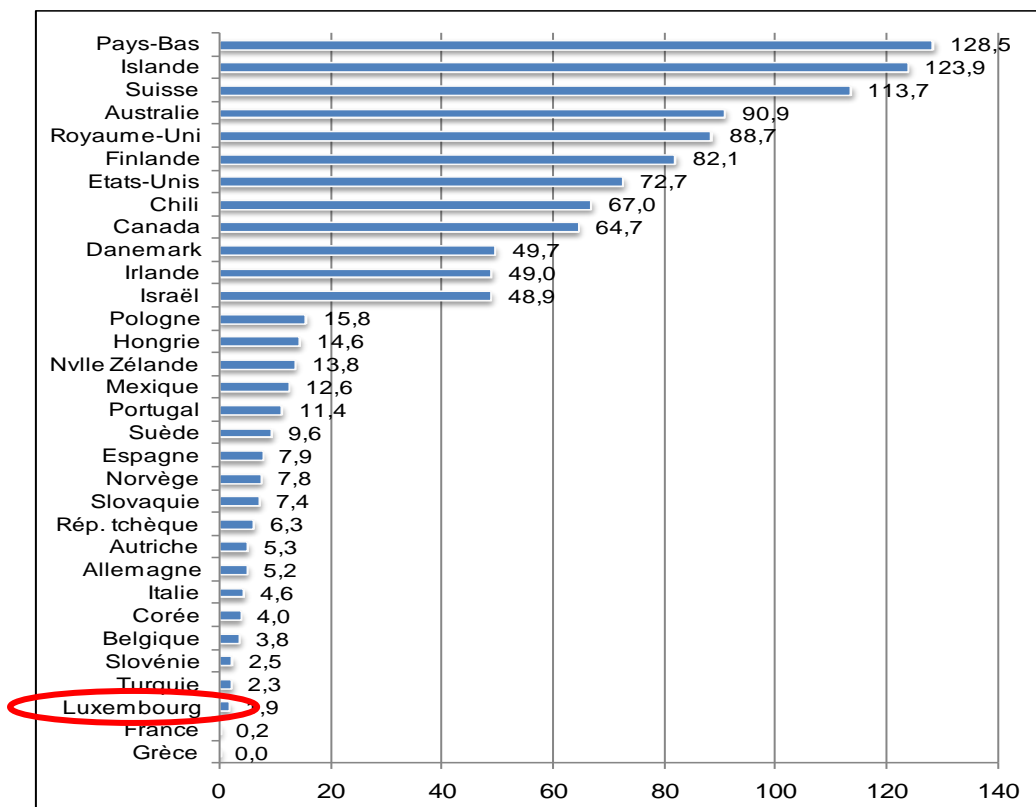
Source : OCDE, «Panorama des pensions 2011 ».

La générosité du système public d'assurance pension en vigueur au Luxembourg, les maintes évolutions favorables dont il a fait l'objet au fil du temps, la possibilité de sortir précocement du marché du travail tout en bénéficiant d'un patrimoine pension défiant toute concurrence internationale ont probablement induit une autre faiblesse structurelle de l'assurance pension luxembourgeoise: le régime public, de par son articulation et la générosité de ses prestations, a largement évincé ou refoulé les autres piliers de l'assurance pension, et notamment le 3^e pilier, à savoir les cotisations personnelles à un régime de pension complémentaire. Le 1^{er} pilier, le régime général pour le secteur privé et le régime statutaire pour la fonction publique, est implicitement considéré comme une assurance «tous risques» par la plupart des salariés privés et publics, et l'engouement de ces derniers pour constituer, au moins partiellement, leur capital pension demeure très faible au Grand-Duché. Toutefois, le 1^{er} pilier étant basé uniquement sur la redistribution instantanée

née des revenus, son rendement futur ne peut guère être considéré comme acquis. En d'autres termes, nul ne peut déclarer que la seule responsabilité collective ou sociale pourra, à elle seule, assurer, *ad aeternam*, un niveau de vie des retraités aussi important qu'à l'heure actuelle. Le corollaire étant que les salariés devraient être amenés à prendre, en partie tout au moins et en fonction de leurs moyens financiers, leurs propres responsabilités afin d'accumuler un patrimoine pension personnel. Le système par répartition a ses limites, tout comme la responsabilité collective ou sociétale. Cette dernière devrait, en effet, garantir un niveau de vie décent à l'ensemble des retraités mais ne pourra, voire ne devra, guère être en charge de porter un système en vertu duquel une pension financée par la solidarité collective puisse s'élever à 7.435 EUR par mois pour des personnes ayant perçu des salaires élevés durant leur carrière professionnelle, partant ayant été dans une situation financière leur permettant de se constituer une retraite confortable par d'autres moyens.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont d'avis qu'il importe d'encourager davantage le développement de la prévoyance professionnelle complémentaire contre la vieillesse ainsi que l'épargne pension (voir chapitre 3 du présent avis). Il s'impose donc de renforcer ces systèmes alternatifs au Luxembourg qui, d'après les données de l'OCDE, ne connaissent pas encore le même essor que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, loin s'en faut. En effet, comme l'indique le graphique ci-dessous, les actifs totaux de pension privés au Luxembourg ne s'élèvent qu'à 1,9% du PIB, et se situent donc très largement en-deçà de la moyenne de l'OCDE qui est de 72,5%. Le Luxembourg est clairement en queue de peloton avec la Turquie, la Grèce et la France.

Actifs totaux de pension privés en 2010 (en pourcentage du PIB)



Source : OCDE, « Pension Markets in Focus ».

En guise de conclusion, le Luxembourg se caractérise par un système d'assurance pension extrêmement généreux en comparaison internationale, un âge de départ à la retraite très précoce et, en conséquence, un taux d'activité des séniors très faible, ainsi que par une très faible sensibilisation des bénéficiaires - actuels et futurs - quant à la nécessité de compléter le service public en matière d'assurance pension par un effort d'économie et d'épargne individuel. Les incitations de rester en activité sont faibles, les taux de remplacement et les patrimoines pension, par contre, sont extrêmement favorables. Un tel système ne peut être financé que pour autant qu'il puisse continuer à générer un niveau de cotisations disproportionné par rapport au nombre de bénéficiaires présents à un moment donné. Suite, toutefois, à la conjonction des différentes spécificités sous-jacentes à son système d'assurance pension, le Grand-Duché est un des pays au monde dont les passifs implicites futurs (dette cachée) - du fait de la coïncidence du vieillissement prévisible de la population, de la croissance tendancielle élevée des dépenses de soins de santé et de la générosité du système social - sont les plus importantes. Chacun de ces constats mériterait, à lui seul, une action politique volontariste et avisée. Leur conjonction ne fait qu'amplifier l'urgence de poser les jalons d'une véritable réforme du système d'assurance pension; une réforme qui devrait être à la hauteur des enjeux.

1.5. Le scénario socio-économique et démographique implicite au projet de loi

Le développement économique considérable enregistré au cours du dernier quart de siècle (hausse de 5,3% en moyenne du PIB nominal sur la période 1985-2008) a eu un effet très significatif sur l'emploi intérieur, et le besoin de main-d'œuvre a été largement satisfait par l'immigration et par le recours sans cesse croissant au travail frontalier. En effet, début 2000, l'emploi intérieur comptait 256.576 unités¹⁹ (dont 82.068 emplois occupés par des frontaliers non-résidents), le STATEC dénombre, en juin 2011, soit à peine plus de 10 ans après, 375.077²⁰ emplois (+118.501 unités ou +46,2%), dont 155.686 frontaliers entrants (+76.618 unités ou +89,7%). Ainsi, la quote-part de l'emploi frontalier passe, sur cette période, de 32,0% à quelque 41,5% de l'emploi intérieur.

Dans un autre registre, sur la période de 1980 à 2009, le nombre d'assurés au titre de l'assurance pension a progressé de 210.200 unités (+151%), le nombre de bénéficiaire n'ayant progressé que de 66.422 unités (+98%). Sur la décennie de 2000 à 2010, le taux net de création d'emplois s'était élevé à 3,3% en moyenne, soit 9.800 créations nettes d'emplois par an. En d'autres termes, en seulement 10 ans, quelque 108.000 emplois additionnels ont été créés, le corollaire étant, qu'à l'avenir, de nombreux bénéficiaires nouveaux gonfleront quasi simultanément le stock de pensions à verser. Ainsi, si la croissance quantitative historique de l'emploi a permis au Grand-Duché «*de sauver la sécurité sociale de la faillite*²¹» à titre provisoire, il est évident que la problématique afférente ne va que s'exacerber à long terme, le pays devant financer un nombre sans cesse plus élevé de pensions à l'avenir.

La spirale vertueuse de l'emploi va inextricablement se ralentir dans le futur, à moins de supposer que le marché de l'emploi puisse continuer à se développer de manière aussi dynamique qu'au cours des 20 dernières années, période durant laquelle il a doublé. Un tel scénario de croissance perpétuelle de l'emploi, qui présuppose une croissance économique continue, est difficilement envisageable, surtout en présence d'une situation démographique de vieillissement de la population en Europe et en particulier au Luxembourg, où en plus le taux de croissance économique potentiel a baissé suite à la crise économique et financière. En outre, un tel scénario présuppose que la productivité globale des facteurs croisse plus rapidement que chez les principaux partenaires commerciaux du Luxembourg et que la force d'attraction du pays reste intacte, sinon continue de se développer, et ce sans à-coups ou périodes de morosité économique prolongées. En d'autres termes, la compétitivité de l'économie luxembourgeoise devra être excellente, voire irréprochable, ce qu'elle n'est pourtant pas actuellement.

Dans un scénario «*business as usual*», et en se basant sur une tendance de 11.000 créations d'emplois par an (moyenne durant la période 2000-2008), le marché de l'emploi atteindrait 591.000 unités en 2030 et presque 800.000 unités en 2050. Avec un emploi indigène relativement stable et même en supposant un phénomène d'immigration soutenu, il faudrait ainsi près d'un demi-million de travailleurs frontaliers en 2050. Seront-ils disponibles et intéressés, pourront-ils se rendre au Luxem-

¹⁹ Y compris 19.333 travailleurs indépendants.

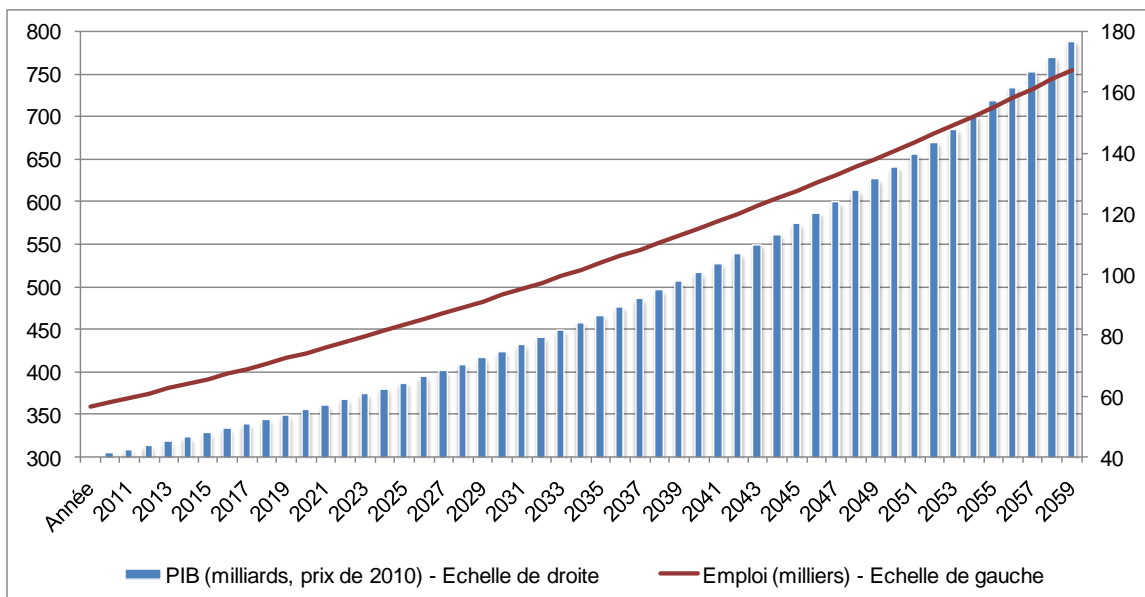
²⁰ Y compris 21.396 travailleurs indépendants.

²¹ Voir, à cet égard, l'article du même nom de R. Kieffer dans « Asti 30+ Migrations, recherches, engagements », 2010.

bourg dans de bonnes conditions et les enjeux écologiques et sociaux permettrait-ils un tel scénario de croissance perpétuelle? D'ailleurs, l'opinion publique sera-t-elle favorable à une telle évolution? Il est rappelé à cet égard le débat houleux de 2002 au sujet du «700.000 Awunner-Staat». Le STATEC, dans son dernier exercice de projection démographique, table, dans son scénario central, sur une population de 774.000 personnes en 2060 (+54,3% par rapport à 2010)²², le cap des 700.000 habitants devant être franchi au milieu du 21^e siècle. Le groupe des 65 ans et plus, représentant à l'heure actuelle environ 14% de la population totale, atteindrait une quote-part de 25,5% en 2060. Pour ce qui est de l'offre du travail, et en fonction des hypothèses retenues au niveau de la croissance économique potentielle, d'une part, et de la productivité, d'autre part, les experts du STATEC estiment que le Luxembourg aura besoin entre 139.000 (sur 432.500 emplois) et 685.500 travailleurs frontaliers (sur 1.034.700 emplois) à l'horizon 2060.

A côté du STATEC, dans le cadre du projet de loi sous avis, ses auteurs ont, eux aussi, procédé à des hypothèses en matière d'évolution économique, de productivité et de marché du travail. D'après le projet de loi, les autorités se basent sur un scénario de croissance économique de 3% l'an sur l'ensemble de la période de projection allant jusqu'en 2060, une progression constante de l'emploi de 1,5% et une croissance de la productivité de 1,5%. Le graphique qui suit montre l'évolution du PIB (en termes constants; histogramme bleu) et du nombre d'emplois (ligne rouge), d'ici 2060, en cas de matérialisation de ces hypothèses.

PIB et emploi en 2060 d'après la réforme projetée de l'assurance pension



Source : Projet de loi sous rubrique; calculs de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers.

²² STATEC: « Bulletin du STATEC n° 5-2010: Projections socio-économiques 2010 – 2060», octobre 2010.

D'après les hypothèses en question, le nombre d'emplois devrait plus que doubler, alors que le PIB devrait quadrupler d'ici 2060, pour atteindre 178 milliards EUR (aux prix de 2010) en fin de période. Exprimé aux prix de 2010, le PIB luxembourgeois dépasserait le PIB qu'affiche, actuellement, le Portugal ou encore la Finlande. Il s'agit, ici, évidemment d'hypothèses très fortes, qui présupposent une vigueur économique continue, une compétitivité irréprochable des acteurs économiques, une disponibilité de la main-d'œuvre nécessaire, des finances publiques suffisamment vigoureuses pour accompagner le développement socio-économique projeté, un consensus social sur la désirabilité d'une telle évolution, une compatibilité entre ce scénario et les prémisses du développement durable, une vision claire et prospective sur les jalons politiques à poser, et ainsi de suite. De surcroît, afin de pérenniser cet «acquis 2060», et notamment pour continuer de financer l'état social, il faudrait, en 2100, produire un PIB de 580 milliards EUR et prévoir 1,35 million d'emplois. Il n'empêche que ces hypothèses fortes, voire fantaisistes, se trouvent à la base de la réforme projetée en matière d'assurance pension.

Au-delà des limites intrinsèques d'un modèle basé sur une croissance perpétuelle de l'emploi, se posent par ailleurs des questions d'ordre social, voire sociologique. De surcroît, par le passé, une partie non-négligeable du succès économique luxembourgeois, et de la santé de ses finances publiques, était due à l'exploitation intelligente de niches de souveraineté, souvent d'ordre fiscal ou réglementaire, voire à une transposition plus rapide ou plus pertinente de certaines directives européennes. Si certaines de ces niches disparaissent ou même ne sont qu'atteintes au niveau de leur rendement, une partie plus ou moins importante du capital et du travail étrangers risque d'être allouée ailleurs qu'au Grand-Duché. Ce dernier devrait encore s'impliquer davantage à créer de la valeur à travers de nouvelles niches de compétences, et ce en améliorant constamment la compétitivité et l'attractivité de ses facteurs de production. La croissance grâce aux niches était certes une croissance rapide, mais toute aussi volatile et dont les retombées sociales et financières pourraient périlcliter aussi rapidement qu'elles avaient prospéré par le passé.

Le Luxembourg a connu une (r)évolution de son modèle économique, en passant d'une société industrielle en 1970 à une société de services en 2010 et en bénéficiant intelligemment de certaines niches ou failles au niveau de l'harmonisation réglementaire, ce qui lui a permis de connaître un « âge d'or » se matérialisant en un des niveaux de vie matériel des plus élevés au monde. Est-il pourtant réaliste d'admettre que le Grand-Duché puisse renouer à l'avenir avec le faste et la croissance d'antan? Quelle en serait, le cas échéant, le positionnement futur de notre économie? La diversification dans les niches de compétences envisagées à l'heure actuelle (logistique, technologies de la santé, NTIC, technologies environnementales etc.) sera-t-elle suffisante afin de générer des taux de croissance comparables à ceux observés au cours des deux dernières décennies?

La crise a démontré la capacité des pays émergents à se positionner sur l'échiquier socio-économique international et de mieux sortir de la récession que les pays européens. Le Luxembourg pourra-t-il retrouver le chemin d'une aussi bonne croissance alors que l'Europe, à laquelle sont destinées 70% des exportations luxembourgeoises de services et 82% de ses exportations de biens, doit faire face à des économies bien plus dynamiques que les siennes et, de surcroît, soumises à moins de contraintes réglementaires ?

Aux yeux de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers, le Luxembourg de demain devra, en tout cas, apprendre à «joindre les deux bouts» sans pour autant dépendre de la création annuelle de 10.000 emplois supplémentaire et à des taux de croissance économique dignes d'un pays en rattrapage.

2. Analyse critique des principales mesures de réforme proposées

2.1. Introduction: une «réforme» qui ne mérite pas cette appellation

Le projet de loi sous rubrique s'intitule: «projet de loi portant réforme de l'assurance pension». Le Larousse définit le terme «réforme» de la manière suivante: «*changement de caractère profond, radical apporté à quelque chose, en particulier à une institution, et visant à améliorer son fonctionnement*».

Comme les Chambres professionnelles vont l'illustrer tout au long de la présente partie de leur avis, dédiée à l'analyse critique des principales mesures proposées, le projet de loi sous rubrique, *in fine*, ne mérite pas l'appellation d'une vraie réforme. Des hypothèses de travail trop fortes voire hasardeuses, des simulations financières, sociales et démographiques qui font fi de toute contrainte – qu'elles soient d'ordre institutionnel, infrastructurel, social, sociologique, environnemental, économique ou relative à l'impératif de la compétitivité du site luxembourgeois – des éléments de réforme trop hésitants et, *in fine*, un manque de courage politique manifeste en font, au mieux, une goutte dans l'océan.

Les auteurs du projet de loi admettent implicitement que leur initiative n'est qu'une proposition «à mi-chemin» entre les vues des syndicats et des organisations patronales. Par conséquent, il peut en être déduit que le Gouvernement n'a pas pris les décisions et mesures qui s'imposent en vue d'une réelle réforme du régime général des pensions.

Les mesures proposées ont un effet trop étalé dans le temps et / ou ne sont pas assez incisives pour rééquilibrer durablement le système de pension. L'ouverture du droit à la pension reste inchangé et est de plus en plus déphasé par rapport aux autres pays – et ce combiné à des prestations défiant toute concurrence international – la «modulation» du réajustement des pensions aura au mieux un effet lent, voire restera lettre morte (chapitre 2.3.). Les effets éventuels de l'abolition (conditionnelle) de la prime de fin d'année sont remis aux calendes grecques et, de surcroît, seront assortis d'un effet unique (effet au cours de l'année d'abolition). Les ajustements prévus à la formule de pension (chapitre 2.2.) (majorations proportionnelles et échelonnées) sont timides et se voient contrecarrées par des mesures s'inscrivant dans le sens opposé (relèvement du taux de progression des majorations échelonnées; augmentation du taux de majoration forfaitaire sans contre-financement).

Le relèvement supposé du taux de cotisation dès l'année 2022 (chapitre 2.4.) impacterait négativement la compétitivité-coût de l'économie luxembourgeois et, partant, réduirait encore davantage la probabilité fort limitée que les hypothèses de croissance (emploi et productivité) puissent être effectivement atteints.

Aux yeux de la Chambre de Commerce et de la Chambres des Métiers, les modifications envisagées au niveau «assurance volontaire» crée des droits de pensions sans équivalent en termes de recettes (chapitre 2.5.) et les modifications des règles anti-cumul risquent de rester sans effet sur le changement de mentalités des (futurs) pensionnés en vue de rester actifs (chapitre 2.6.).

Eu égard aux effets démographiques auxquels le pays devra s'attendre à terme, des mesures plus conséquentes sont absolument nécessaires afin de pérenniser le modèle socio-économique luxembourgeois, en général, et le dispositif d'assurance

pension, en particulier. Dans l'articulation des réformes nécessaires, trois aspects doivent nécessairement être vérifiés et assurés en permanence: l'équité de la réforme à l'égard de toutes les générations, l'équité entre les générations du régime d'assurance pension à court, moyen et long terme (équité intergénérationnelle) et la confiance des assurés dans le système en place et dans les mécanismes et la capacité de réforme. De l'avis commun des deux Chambres professionnelles, le projet de loi sous rubrique est défaillant à l'égard des deux premières dimensions et n'est guère apte à insuffler une grande confiance au futur bénéficiaire bien averti.

La proposition de réforme, sans doute pour des raisons électorales, décide de ne pas faire participer les bénéficiaires actuels du système de pension à l'effort d'assainissement et de pérennisation, ce qui peut paraître d'autant plus injuste que les retraités actuels bénéficient de taux de remplacement sans précédents dans l'histoire du pays et que le niveau des prestations élevées dont ils bénéficient est financé «à découvert» par une population active, et de façon prépondérante par de jeunes frontaliers, qui croît plus vite que la population des bénéficiaires des prestations.

Etant donné le décalage temporaire significatif et la nature peu ambitieuse des mesures proposées, le projet de loi affectera presque unilatéralement les travailleurs jeunes d'aujourd'hui et encore plus les travailleurs de demain. En effet, les travailleurs ayant déjà cotisé un nombre substantiel d'années ne sont quasiment pas affectés par les mesures sous-jacentes au projet de loi sous rubrique.

Aux yeux de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers, la réforme devrait davantage se baser sur une dynamique nouvelle au niveau de la réduction des dépenses (en fonction de la longévité, etc.) que sur des décisions politiques spécifiques des futurs gouvernements.

2.2. La modulation de la formule de calcul des pensions ne va pas assez loin²³

«Le projet de réforme prévoit d'encourager les assurés à prolonger leur carrière active, dans le but de réaliser le « seuil de bien-être » individuel qu'ils visent à l'âge de la retraite et d'adapter le niveau des contributions en fonction de ces attentes. L'équité et la concordance entre cotisations et prestations impliquent que l'assuré qui décide de partir plus jeune en retraite, et qui en principe touchera moins, mais plus longtemps, devra fournir le même effort contributif et solidaire que celui, qui

²³ Pour rappel, la formule de pension, c'est-à-dire les éléments de calcul d'une pension de vieillesse sont définis de la façon suivante :

$$PE = [REC * tmp + (MF + AFA) * (d/40)] * p * b$$

avec:

- PE : pension annuelle en EUR courants
- REC : cumul des revenus cotisables perçus au cours de l'ensemble de la carrière (à l'indice de prix 100 et en base 1984)
- tmp : taux de majoration proportionnelle (taux de base 1.85%)
- MF : majoration forfaitaire (489.98 EUR à l'indice 100 et en base 1984)
- AFA : allocation de fin d'année (68,- EUR à l'indice 100 et en base 1984)
- d : durée d'assurance en années (y compris les années d'assurance assimilées), plafonnée à 40 ans
- p : indice des prix en base 1948 divisé par 100

b : coefficient d'adaptation à l'évolution des salaires réels

profitera d'une pension plus élevée suite à une carrière plus longue, mais qui sera bénéficiaire moins longtemps²⁴.

Pour ce faire, le projet de loi propose, en premier lieu, de mieux aligner la carrière professionnelle à l'évolution de l'espérance de vie, et ce en agissant au niveau des majorations proportionnelles²⁵ ainsi qu'au niveau des majorations proportionnelles échelonnées²⁶. Or, le constat de base que les propositions de réformes afférentes sont peu ambitieuses ou incisives ressort déjà de la lecture des explications fournies au niveau de l'exposé des motifs: «*Le leitmotiv consiste dans le parallélisme entre l'ajustement progressif du niveau des prestations et l'évolution de la longévité, de manière à ce que la somme totale des prestations reçues au cours de la retraite des pensionnés futurs soit identique à celle accordée aux retraités actuels. De ce point de vue il n'y a pas lieu de parler de diminution de prestations*». De surcroît, étant donné que les auteurs du projet de loi tablent sur une augmentation de l'espérance de vie de 6-7 années d'ici 2060²⁷, il semble peu cohérent, aux yeux de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers, de proposer des prestations analogues à celles en vigueur à l'heure actuelle pour une personne qui décide de prolonger sa carrière seulement de 3 ans.

D'office, il résulte de cette réflexion que la proposition incluse dans le projet de loi ne parvient pas à couvrir les dépenses liées à l'évolution de la longévité, de sorte à ce que 3 ans de prestations supplémentaires en moyenne ne sont pas couverts par des aménagements au niveau de la formule des pensions.

Le texte introduit un taux de majoration pour les majorations proportionnelles décroissant de 1,85% en 2013 (situation actuelle) à 1,60% en 2052.

Aux yeux de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers, cette mesure a un effet trop étalée dans le temps. Ainsi, elle ne pourra assortir ses effets, somme toute limités, que dans une perspective à très long terme. De surcroît, de par la dégressivité très lente de la baisse du taux de majoration pour les majorations proportionnelles (de 1,85% en 2013 à 1,60% en 2052, soit une baisse de 0,25% sur une période de 40 ans ou 0,00625% l'an), il est peu probable que cette réforme puisse assortir un effet notable quant aux incitations des assurés actuels de prolonger effectivement leur carrière professionnelle.

Or, tel ne semble pas - non plus - être l'objectif recherché par les auteurs du projet de loi sous avis. En effet, sur la période de projection et d'après ces auteurs, l'âge de départ à la retraite ne progressera que très faiblement, pour passer de 57 ans à l'heure actuelle à 59,5 ans en fin de période (2060). Ceci est une indication comme une autre du caractère déphasé du projet de réforme luxembourgeois par rapport à la détermination et la résolution des réformes similaires engagées à l'étranger. Pis encore, notre pays est celui qui est le plus exposé au phénomène de la dette impli-

²⁴ Source: Exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous avis.

²⁵ La majoration proportionnelle, qui correspond à l'élément contributif au niveau de la détermination du montant de la pension, permet de fixer un montant proportionnel (au *prorata*) de l'ensemble des revenus annuels déclarés au cours de la carrière d'assurance et portés au nombre-indice 100, base 1984. Le taux de majoration proportionnelle s'élève à 1,85 % du revenu professionnel total de l'assuré.

²⁶ Le taux de la majoration proportionnelle peut être augmenté pour les bénéficiaires qui ont atteint l'âge de 55 ans et justifient de 38 années de cotisations au titre de l'assurance obligatoire, continue, facultative ou du rachat de périodes non travaillées. Le taux de la majoration proportionnelle échelonnée peut alors atteindre, au maximum, 2,05 % du revenu professionnel total.

²⁷ Source: Exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous avis.

cite mais, probablement, également celui où les réformes proposées sont parmi les moins ambitieuses. Il aurait fallu, comme la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers le proposent au cours de la troisième partie du présent avis, accélérer significativement la dégressivité du taux de majoration pour les majorations proportionnelles et abroger les majorations échelonnées.

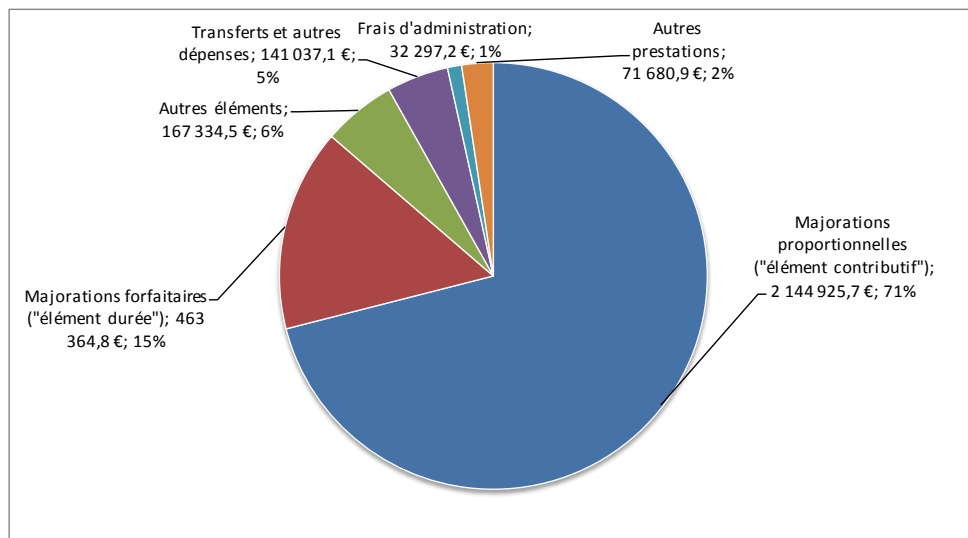
En ce qui concerne les majorations proportionnelles échelonnées, à l'heure actuelle, leur début se situe à l'âge de 55 ans et à une durée de carrière de 38 ans, c'est-à-dire à «*un moment où le droit à une pension de vieillesse, même anticipée, n'existe pas encore*²⁸». Il s'agit, ici, clairement d'une autre dérive du système actuel: le fait d'accorder une majoration échelonnée de la pension dans le chef d'un assuré qui travaille alors qu'il n'a, de toute évidence, pas encore le droit à une pension, même anticipée, ne peut, en effet, être qualifiée que de gravement irresponsable. Afin de mettre fin à cette dérive, le projet de loi sous avis propose, à cet égard, de soumettre l'octroi des majorations proportionnelles échelonnées à une condition qui prescrit un seuil minimum pour la somme de l'âge et de la carrière, qui se situe à 93 (55 + 38) au lendemain de la réforme pour augmenter à 100 (60 + 40) en 2052. Là encore, il s'agit d'une correction trop hésitante d'une incohérence pourtant béante. D'autant plus, cette augmentation peu vigoureuse du «facteur n» (somme de l'âge et de la carrière) au cours de 40 années à venir est contrecarrée par des «*majorations [proportionnelles échelonnées] nettement plus significatives*²⁹» après l'entrée en vigueur de la réforme projetée (0,05% par an au lieu de 0,02% à l'heure actuelle).

Le graphique ci-après sur la pondération des prestations montre que l'écrasante majorité des dépenses pour la caisse de pension se compose de majorations proportionnelles (y compris échelonnées), soit quelque 71% des dépenses totales en 2010). Ainsi, il semble évident aux yeux de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers qu'une réforme de l'assurance pension qui ne se veut réaliste, durable, équitable et avisée doit nécessairement s'atteler à réduire le poids des majorations proportionnelles. Alors que d'autres pistes, telle que l'abaissement du plafond cotisable (voir chapitre 3), peuvent également contribuer à l'atteinte de cet objectif, il est essentiel que la réforme doive effectivement proposer des pistes volontaristes afin de revoir à la baisse la générosité des majorations proportionnelles et échelonnées. La présente réforme, toutefois, ne modifie qu'à la marge l'articulation de ce facteur contributeur essentiel au volet «dépenses» du système d'assurance pension (2,144 milliards EUR de dépenses courantes au titre des majorations proportionnelles et échelonnées sur 2,775 milliards EUR dépensés au total au titre en 2010). Partant, il est peu étonnant que la réforme, dans sa globalité, demeure largement en-deçà des aspirations.

²⁸ Source: Exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous avis.

²⁹ Source: Exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous avis.

Structure des dépenses courantes



Source : Projet de loi sous rubrique; calculs de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers.

Au niveau de la formule de pension, le projet de loi prévoit, en dernier lieu, une augmentation progressive des majorations forfaitaires³⁰ de 23,5% à 26,0%. Il s'agit, ici, d'une mesure qui vise à «*renforcer le principe de la solidarité intergénérationnelle et à assurer le maintien du niveau des pensions modestes, même dans le cas d'un retrait anticipé du marché du travail*³¹». La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers peuvent marquer leur accord par rapport à cette mesure qui, *in fine*, contribue à éradiquer les soi-disant «*Hongerrenten*». Or, cette approbation de la part des Chambres professionnelles présuppose un contre-financement intégral de cette mesure *via* une révision des dispositions au niveau des majorations proportionnelles et échelonnées, et ce afin d'assurer la neutralité budgétaire de la proposition de réforme en question.

En synthèse, et dans le contexte des ajustements proposés à la formule des pensions et commentés dans cette sous-partie, les Chambres professionnelles se seraient attendues à des changements plus profonds et à plus brève échéance. Or, en lieu et place d'une revue en profondeur des taux et des modalités des majorations proportionnelles et échelonnées, les auteurs de sont limitées à des ajustements trop hésitants et, de surcroît, qui ne seront effectifs qu'après un délai de mise en œuvre très long. Somme toute, des jalons de réforme insuffisants pour asseoir le principal élément du calcul des pensions, c'est-à-dire les majorations proportionnelles et échelonnées, sur des bases solides et financièrement soutenables.

³⁰ La majoration forfaitaire (l'élément « durée » dans le calcul du montant de pension) est accordée en fonction de la durée de l'assurance, indépendamment du niveau de revenus de l'assuré. Pour calculer cette durée, on prend en compte les années d'assurance obligatoire, assimilée, continuée, facultative ainsi que celles achetées rétroactivement.

Pour une durée d'assurance de 40 ans (durée maximale), les majorations forfaitaires s'élèvent à 23,5 % du montant de référence légal, soit 489,98 EUR par an à l'indice 100, base 1984. Ce montant est le même pour chaque assuré. A chaque année manquante pour parfaire le stage de 40 années, 1/40^e de 489,98 EUR est déduit, ce qui correspond à 12,25 EUR. Toutefois, chaque année entamée est considérée comme une année entière

³¹ Source: Exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous avis.

Outre des propositions concrètes concernant l'articulation de ces paramètres, les Chambres professionnelles développeront, au cours de la troisième partie du présent avis, des propositions concrètes afin de faire dépendre la formule de pension d'un « facteur de longévité », d'une part, et d'un « facteur de durabilité », d'autre part.

2.3. Le mécanisme de modulation du réajustement des pensions à l'évolution des salaires risque de rester lettre morte

Une critique, non des moindres, concerne l'interrelation entre le mécanisme de contrôle lié à la fixation du modérateur de réajustement (défini à l'article 225bis nouveau) et celui de la refixation du taux de cotisation global, en principe « au milieu de chaque période de couverture » (défini à l'article 238 nouveau).

Ainsi, le projet de loi prévoit de tempérer l'impact de l'augmentation annuelle du coefficient de réajustement nouveau à l'aide d'un facteur modérateur, qui se situe à 1 à la mise en vigueur de la réforme, par référence à la condition suivante à vérifier sur une base annuelle (article 225bis nouveau):

« Tous les ans, l'IGSS examine s'il y a lieu de procéder ou non à la révision du modérateur de réajustement. Si la prime de répartition pure de l'avant-dernière année précédant celle de la révision dépasse le taux de cotisation global (...), le ministre ayant dans ses attributions la Sécurité sociale soumet à la Chambre des Députés le rapport de l'IGSS accompagné d'un projet de loi portant refixation du modérateur de réajustement pour les années à venir à une valeur inférieure ou égale à 0,5. »

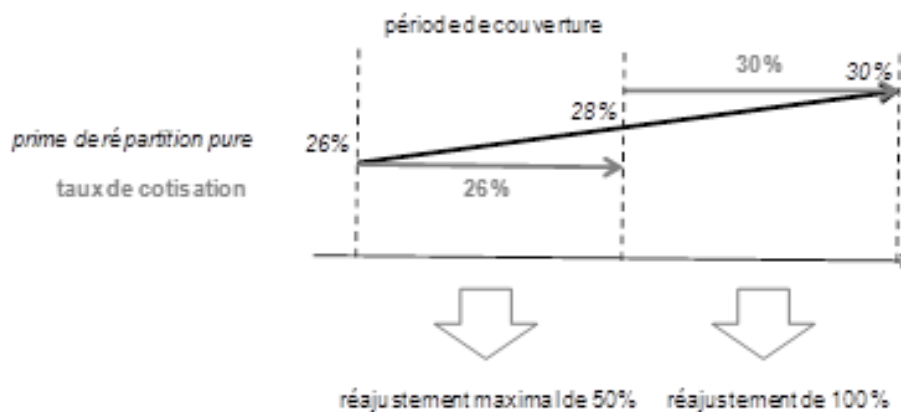
Dès lors, selon les auteurs du projet de loi, au cas où les dépenses dépassent les recettes en cotisation, le mécanisme modérateur est déclenché et le réajustement des pensions en cours de liquidation est plafonné à au plus la moitié de l'évolution des salaires. Dans cet ordre de vue, *« l'adaptation du stock des pensions à l'évolution du niveau de vie dépendra dorénavant de la situation financière du régime »*.

En parallèle, le mécanisme de la refixation du taux de cotisation global prévoit que si la condition de l'alinéa 1 de l'article 238 nouveau n'est plus remplie (*« réserve de compensation qui doit être supérieure à 1,5 fois le montant des prestations annuelles »*), le taux de cotisation global doit être augmenté.

Les deux Chambres professionnelles sont d'avis que cette augmentation du taux de cotisation pourrait intervenir à tout moment, indépendamment du bilan technique prévu par le projet de loi au milieu de chaque période de couverture et aussi indépendamment du dernier alinéa de l'article 238 qui dit que *« pour la période de couverture allant de 2013 à 2022, le taux de cotisation global est fixé à vingt-quatre pour cent. »* Un nouveau projet de loi pourrait dès lors, en cas de déséquilibre notable du régime général des pensions, très bien remettre en question, sur la base d'une décision politique, le principe du maintien du taux de cotisation global actuel jusque 2022.

Afin d'illustrer cette interaction à effet contreproductif des deux mécanismes cités ci-dessus, les deux Chambres professionnelles renvoient à la figure 17 « Mécanisme de durabilité », contenue à l'exposé des motifs.

«Mécanisme de durabilité»



Source: Ministère de la Sécurité sociale - Projet de loi sous rubrique

Pour le cas où déjà avant 2022, donc en fin de période de couverture 2013-2022, il devrait être recouru à une augmentation du taux de cotisation, étant donné que sur la période avant 2022, les taux de croissance économiques étaient très faibles, cette augmentation rendrait paradoxalement à néant toute refixation en parallèle du modérateur de réajustement, étant donné que l'augmentation du taux de cotisation entraînerait que ce dernier se situerait à partir de 2023 au-dessus de la prime de répartition pure.

Cette illustration montre en effet qu'il peut très bien y avoir un conflit entre décisions politiques à prendre quant à l'envergure des mesures et quant à leur intervention dans le temps, respectivement quant à leur durée.

Par conséquent, cette situation n'est pas acceptable pour un projet de loi qui compte mettre en œuvre une réforme sérieuse et durable, par le biais de mesures incisives et surtout prévisibles.

Les mécanismes quant à l'augmentation du taux de cotisation global et quant à la refixation du modérateur de réajustement ne sont dès lors pas tenables sous ces conditions.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers jugent l'introduction d'un facteur de réajustement nouveau modulable en fonction de la situation financière du régime comme découlant de décisions politiques dépendant des aléas du moment, peu clair et peu efficace, car intervenant avec un retard certain.

Par ailleurs, les deux Chambres professionnelles considèrent cette mesure comme étant insuffisante pour contrebalancer les déficits accumulés à partir du moment où les dépenses dépassent les recettes. Elle est d'autant plus insuffisante qu'elle table en parallèle sur une augmentation des recettes, par le truchement de l'augmentation des cotisations, ce qui est inacceptable aux yeux des Chambres professionnelles.

Par conséquent, la modulation ou la suppression du mécanisme d'ajustement doit intervenir incessamment, dès 2013, étant donné qu'il n'existe aucun argument non politique pour retarder la modulation en question jusqu'au moment où la prime de répartition pure aura dépassé le taux de cotisation de 24% vers 2022.

Deux scénarios peuvent être envisagés :

- une suppression de l'ajustement des pensions à l'évolution des salaires réels ;
- une diminution de 50% de l'ajustement des pensions à l'évolution des salaires réels.

Les deux chambres professionnelles renvoient au chapitre 3.4. pour ce qui est des propositions concrètes liées au mécanisme d'ajustement des pensions et des éléments de réflexion connexes.

2.4. L'augmentation des cotisations pension va impacter négativement la compétitivité-coût du Luxembourg

Pour la période de couverture allant de 2013 à 2022, le taux de cotisation global au système d'assurance pension est fixé à 24% par le projet de loi sous avis, ce qui équivaut à une stabilisation du taux à son niveau actuel. Or, pour la suite, il conviendrait de s'attendre à une «une augmentation supportable des cotisations³²», sans que cette dernière ne soit définie dans le projet de réforme. Aux yeux de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers, l'effet signal que constituerait toute augmentation des taux de cotisations au titre de l'assurance pension (aussi marginale soit-elle) présente des risques systémiques pour le développement futur de l'économie luxembourgeoise en termes de compétitivité-coût et d'attractivité des salaires et, partant, de pouvoir d'achat des travailleurs.

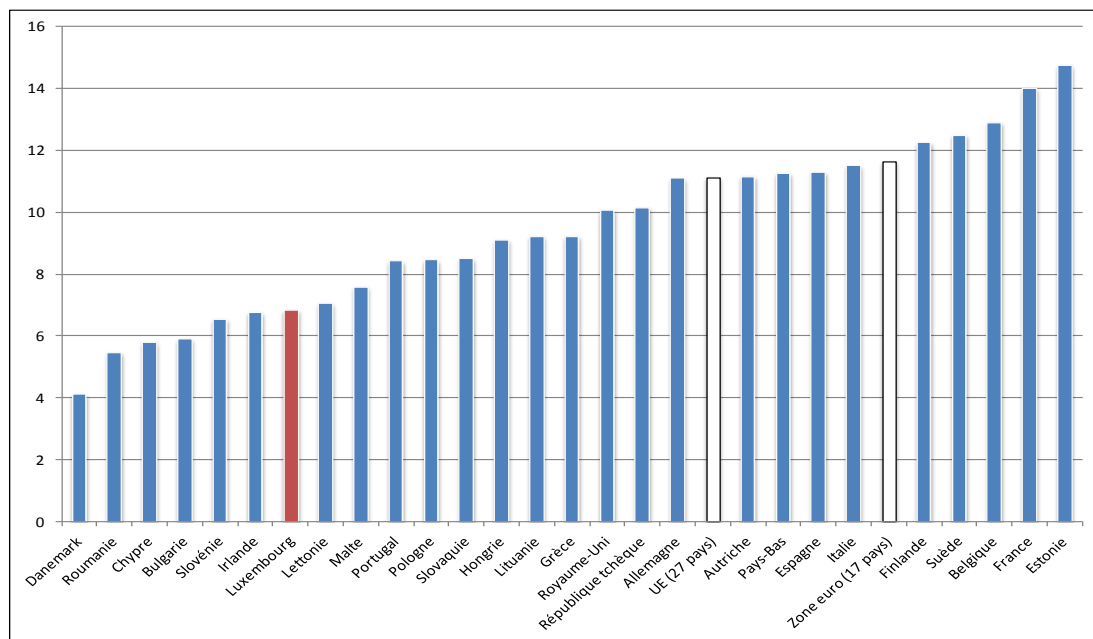
Le relèvement éventuel des cotisations au profit du système d'assurance pension constituerait, sans doute, une possibilité électoralement relativement plus attractive qu'un rééquilibrage des prestations - voire un remède facile contre le manque de courage politique afin de s'atteler à réformer en profondeur le volet «dépenses» du système d'assurance pension - mais en plus du signal négatif qu'elle représenterait pour les entreprises luxembourgeoises, pour les investisseurs étrangers et pour les salariés, elle comporterait également des effets pervers potentiellement très dommageables pour l'ensemble de l'économie. Il va également sans dire que cette approche compromettrait les efforts tendant à attirer des personnes hautement qualifiées vers le Luxembourg et, en conséquence, réduirait à néant la politique de développement économique en ce qu'elle est basée sur l'attrait d'activités nouvelles vers le Luxembourg.

Dans cette optique, les Chambres professionnelles soulignent donc avec insistance et fermeté que l'augmentation des taux de cotisation constitue une option extrêmement négative qui risque, par ailleurs, de s'avérer contreproductive. Il en résulte qu'une telle hausse ne devrait être envisagée en aucun cas.

Il est désormais acquis et bien documenté que la compétitivité-coût du Grand-Duché de Luxembourg n'est non seulement en chute libre et continue, mais qu'en même temps, le niveau relativement attractif des cotisations sociales à charge des employeurs, de même que leur grande stabilité et prévisibilité, demeure l'un des seuls avantages compétitifs «durs» dont le Luxembourg peut encore se prévaloir (voir graphique ci-après). Le fait de compromettre cet avantage revient à miner les chances de l'économie luxembourgeoise de pérenniser les activités économiques en place et d'en attirer de nouvelles.

³² Source: Exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous avis.

Cotisations sociales à la charge des employeurs en % du PIB.



Source : Eurostat; calculs de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers.

Si un relèvement des taux de cotisations peut être envisagé dans l'objectif d'augmenter les recettes du système d'assurance pension, toute hausse réduit immédiatement le pouvoir d'achat des assurés et la compétitivité, déjà très malmenée, des entreprises luxembourgeoises. Or, dans un contexte de concurrence accrue en Grande Région, en Europe et sur l'échiquier international, et eu égard au fait que l'économie luxembourgeoise est largement construite sur des activités de services et des facteurs de production transfrontaliers aisément transférables à l'étranger suite à la dégradation des facteurs d'attractivité du territoire, il est très probable qu'un relèvement du taux de cotisation unitaire n'ait qu'un faible impact, voire un impact nul ou négatif, sur le total des cotisations générées.

Dans son récent rapport sur le mécanisme d'alerte préparé conformément aux articles 3 et 4 du règlement européen sur la prévention et la correction des déséquilibres macro-économiques³³, la Commission européenne réitère une fois de plus que la « *compétitivité-prix du Luxembourg a diminué en raison des fortes hausses salariales et de la faible croissance de la productivité* ». Ce rappel fait suite au constat sans équivoque du Conseil de l'Union européenne du 20 juin 2011 auquel les Chambres professionnelles peuvent se rallier: « *la compétitivité-coût et la compétitivité-prix du Luxembourg se sont fortement détériorées depuis le début de la dernière décennie. Cela s'explique par l'évolution tant des salaires que de la productivité. Sur la période 2000-2010, les coûts salariaux unitaires ont augmenté près d'une fois et demie plus vite au Luxembourg que dans la moyenne de l'UE-15 et plus de cinq fois plus vite qu'en Allemagne (...)*³⁴ ».

³³ COM(2012) 68 final du 14 février 2012.

³⁴ Recommandation du Conseil du 12 juillet 2011 concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2011 et portant avis du Conseil concernant le programme de stabilité actualisé du Luxembourg pour la période 2011-2014.

L'évolution néfaste des compétitivité-coût et prix du Grand-Duché, documentée au niveau national notamment par les Chambres et fédérations professionnelles ainsi que la Banque centrale ou encore l'Observatoire de la compétitivité, constitue un contre-argument quant à une création d'emploi pourtant indispensable pour pérenniser le système des pensions et le maintien de l'attractivité du site luxembourgeois. Au niveau international, les instances communautaires, l'OCDE, le FMI et la Banque Mondiale sont particulièrement critiques vis-à-vis de l'incapacité du Luxembourg d'endiguer la dégringolade de ses facteurs de compétitivité-coût et prix. Le classement du Luxembourg tant dans les enquêtes nationales qu'internationales reste largement insuffisant pour un pays qui a la vocation de promouvoir durablement son modèle social.

Ainsi, si les auteurs du projet de loi sous rubrique veulent être en ligne avec leur propre logique, il leur faudrait avancer des pistes permettant de poser les jalons d'une compétitivité renforcée et durable du site économique luxembourgeois.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont conscientes que la compétitivité du Luxembourg ne se limite pas aux seuls aspects portant sur les coûts et les prix. Or, à un niveau de qualité des biens et services donné, si les coûts de production luxembourgeois dépassent significativement les tarifs en vigueur à l'étranger, notre compétitivité «hors coût» peut être aussi bonne que nous le voudrions; les biens et services luxembourgeois ne pourront tout simplement plus être écoulés sur les marchés étrangers. Le rétablissement de la compétitivité-coût et prix est la condition sine qua non de l'amélioration de la compétitivité du site luxembourgeois en général.

Ce n'est qu'à partir du moment où les entreprises luxembourgeoises pourront rivaliser notamment avec leurs consœurs européennes qu'elles seront rentables, qu'elles généreront des bases imposables et qu'elles augmenteront leur niveau d'emploi. La compétitivité des entreprises a toujours été au cœur du modèle socio-économique luxembourgeois. Au cours des dernières années, cette prémisse semble avoir été passée aux oubliettes.

La compétitivité-coût doit être rétablie dans les meilleurs délais, et ce notamment *via* la résorption du différentiel d'inflation par rapport aux économies concurrentes, une réponse finale et ambitieuse eu égard aux automatismes réglementaires³⁵, une étude portant sur la désindexation générale de l'économie, et une analyse critique de l'ensemble des paramètres sociaux. Ce rétablissement sera le seul apte à fournir des marges de manœuvres financières suffisantes à l'Etat afin de continuer d'accompagner le développement socio-économique et démographique par une politique d'investissements publics digne de ce nom.

³⁵ Voir à cet égard notamment les avis des Chambres professionnelles au sujet de la récente modulation de l'échelle mobile des salaires.

2.5. Les modifications envisagées au niveau «assurance volontaire» créent des droits de pensions sans équivalent en termes de recettes

Les auteurs du projet de loi développent leurs vues au paragraphe intitulé «*Assurance volontaire : Promouvoir les droits personnels par des carrières d'assurance complètes*» (chapitre 6.1. de l'exposé des motifs) autour de l'individualisation des droits des associés selon le principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes, tout en sachant que «*la présence d'enfants dans le ménage conditionne la décision de l'interruption de la vie professionnelle et engendre des carrières d'assurance incomplètes.*»

Ainsi le projet de loi prévoit que l'assuré peut opter pour l'assurance continuée ou facultative sur base d'une assiette de cotisation équivalant à un tiers du salaire social minimum. Dans ce contexte, il importe cependant de relever que les dispositions actuelles prévoient le seuil du salaire social minimum.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers s'opposent à cette modification qui ne correspond aucunement au principe fondamental auquel devrait se conformer toute réforme en matière d'assurance pension qui dit que toute prestation devrait reposer sur des cotisations préalables (principe « prestations si cotisations»), le tout dans la perspective d'une plus grande neutralité actuarielle.

La présente mesure a comme résultat la création de prestations dans le chef des assurés ne cotisant même pas au SSM, surtout en vue d'une pension minimum. La contrepartie en termes de cotisations reste de ce fait tout à fait négligeable et les nombreuses prestations qui en découlent doivent être financées dans le cadre de la solidarité intergénérationnelle. Partant, cette redéfinition des conditions relatives à l'assurance volontaire entraînera à terme un décaissement inacceptable au niveau du régime général de pension alors que toute personne, ayant travaillé 12 mois au Luxembourg à un moment quelconque de sa carrière professionnelle, pourra souscrire à une telle mesure.

Dès lors, les Chambres professionnelles revendiquent à ce que le Gouvernement retire du projet de loi la présente mesure et mette en œuvre un projet de loi favorisant l'individualisation des pensions sur une base solide tout comme le développement du régime de pensions complémentaires (voir chapitre 3.7. du présent avis commun).

2.6. Les modifications des règles anti-cumul risquent de rester sans effet sur le changement de mentalités des pensionnés en vue de rester actifs

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers approuvent les modifications des règles anti-cumul prévues par le projet de loi. Ces adaptations sont considérées comme un premier pas en direction d'une valorisation du cumul d'une pension entière avec une activité salariale.

Ainsi, à l'état actuel, 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 SSM.

Si le salaire brut mensuel dépasse ce seuil, la pension de vieillesse anticipée est réduite de moitié. Dès lors, la loi prévoit déjà 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.

Même si le but recherché par les auteurs du texte est en soi louable, à savoir de rendre plus flexible la transition entre vie active et retraite, les deux Chambres professionnelles doutent toutefois que cette modification ait un effet rapide sur le comportement des assurés et donc sur le changement de mentalité des pensionnés en vue de rester actifs.

En outre, les deux Chambres professionnelles déplorent que la compréhensibilité et la transparence des dispositions légales afférentes n'a pas vraiment augmenté, ce qui rendra difficile une promotion de la mesure auprès des futurs pensionnés.

Même si, en théorie, un nombre croissant de pensionnés auraient recours à la présente mesure, il est douteux qu'une activité salariale (partielle), engendrant e.a. des cotisations pensions nouvelles, sera combinée à une pension réduite. Elles craignent que dans les faits, la très grande majorité des pensionnés opteront pour leur pension entière et tâcheront d'exercer une activité salariale limitée. Il en résulterait à l'avenir surtout des dépenses accrues en termes de prestations.

Ceci est d'autant plus vrai que les taux de remplacement se situeront toujours à des niveaux très élevés, également après la mise en vigueur du présent projet de loi, ce qui est à éviter.

3. Propositions de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers

3.1. Introduction

Le régime général de pension repose sur la répartition des charges et un contrat entre générations. Dans un tel système, les cotisations qui sont prélevées auprès des travailleurs actifs à un moment donné sont destinées à financer les pensions de ceux qui sont retraités à ce moment. De concert avec le niveau des cotisations et prestations, le rapport entre les deux types de personnes mentionnés ci-dessus détermine le caractère pérenne ou non d'un système de pension. Il importe partant de surveiller l'évolution de ces différents agrégats pour pouvoir procéder aux ajustements nécessaires afin de maintenir durablement le système et ses prestations performantes.

Un des grands mérites de l'exposé des motifs est de mettre en exergue la nécessité urgente d'entamer des réformes après des décennies de décisions politiques qui ne faisaient qu'étendre les droits et promesses de pensions et de rajouter des prestations tous azimuts au profit des pensionnés (augmentations uniformes de la valeur de la promesse de pension réalisées par exemple en 1987, 1991 et 2002). C'est la première fois depuis le «*Rentendesch*» de 2001 que les autorités admettent qu'il faut s'attendre à un problème sérieux d'équilibre financier du régime général des pensions à moyen terme.

Mais malgré tous les constats négatifs et les conclusions qui en découlent, rendant nécessaire des mesures incisives, les mesures proposées par le Gouvernement ne vont pas assez loin.

De plus, pis encore, elles ne redressent pas les déséquilibres inhérents au système en ce qui concerne l'équité en matière de redistribution, en rapport surtout avec l'objectif social que «l'appareil de redistribution» en question devrait remplir.

Par ailleurs, une lecture avertie du chapitre 7 de l'exposé des motifs intitulé «*Impact financier de la réforme de l'assurance pension*» montre que l'effet des mesures envisagées à court et à moyen terme sur la situation financière du régime général des pensions doit être fortement relativisé.

Les auteurs du projet de loi admettent implicitement que l'impact de leur «réforme» est largement hypothéqué par le fait que «*le comportement des assurés ne changera que peu à peu sur la période de projection*». Ceci est surtout dû au niveau élevé des taux de remplacement au Luxembourg. Partant le projet de loi devrait dès-à-présent agir sur ce taux de remplacement, ce qui n'est pas suffisamment le cas à l'état actuel.

D'autre part, le projet de loi devrait éviter à un stade précoce que la prime de répartition pure ne se dégrade et dépasse le taux de cotisation. Or, les auteurs précisent au chapitre mentionné précédemment que «*ce n'est que l'effet combiné de l'adaptation de la formule de calcul de pension, du retardement de l'âge de départ en retraite, de l'application du modérateur de réajustement et du lien entre l'abolition de l'allocation de fin d'année à l'état de santé à moyen et à long terme du régime, qui permettra une réduction de la prime de répartition pure*». Aux yeux des deux chambres professionnelles, cet effet combiné intervient trop tard, à un moment où les problèmes en termes d'équilibre financier du régime général des

pensions vont en s'aggravant, voire à un moment où le système n'est déjà plus viable.

Dès lors, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers proposent dans la présente partie de leur avis commun un ensemble de mesures qui s'agencent autour des trois principes fédérateurs suivants:

- **Mettre en œuvre le plus rapidement possible, et dès la mise en vigueur de la loi, des mesures incisives permettant de limiter la croissance démesurée des dépenses («coefficient de durabilité») et la création de déséquilibres majeurs au sein du régime général des pensions, notamment à travers de mesures agissant sur le taux de remplacement;**
- **Appliquer des facteurs de tassement des dépenses tenant compte de la situation démographique («coefficient de longévité»);**
- **Favoriser dans une plus large mesure le maintien dans une activité des salariés âgés.**

L'introduction d'un coefficient de durabilité (voir ci-dessous) aura le très grand mérite de clarifier la responsabilité du Gouvernement en matière d'équité de la redistribution intergénérationnelle des revenus opérée à travers le système national de pension. Il s'agit d'une question qui est malheureusement largement absente du débat public.

La question de l'équité intergénérationnelle est un élément fondamental dans la mise en œuvre des mesures de réforme futures: ainsi il est absolument intenable qu'aujourd'hui les assurés (pensionnés de demain) cotisent à 24% alors que la future génération devra hypothéquer leurs revenus avec des prélèvements pensions de 40% ou même plus en vue du financement d'un système de pension excessif.

La seule initiative du projet de loi sous avis qui produira un impact certain est l'adaptation de la formule de calcul de la pension; elle prévoit que *« l'assuré qui décide de partir plus jeune en retraite, et qui en principe touchera moins, mais plus longtemps, devra fournir le même effort contributif et solidaire que celui, qui profitera d'une pension plus élevée suite à une carrière plus longue, mais qui sera bénéficiaire moins longtemps »*.

Elle ne portera donc ses fruits qu'au fur et à mesure. Dès lors, l'impact de cette mesure fondamentale du projet de loi est trop étalé dans le temps, avec comme résultat que pour un même niveau de pension, bien que l'assuré devra peu à peu prolonger sa vie active au-delà des 40 ans d'activité, il ne devra cumuler les 43 ans d'activité seulement en 2052.

Toutes les autres mesures du projet de loi à mettre en œuvre à côté du changement de la formule de calcul de la pension dépendent de conditions particulières et, surtout, de décisions politiques futures, ce qui, en soi, est inacceptable, étant donné qu'il s'agit de mettre sur les rails une réforme apte à solutionner, dès aujourd'hui, les problèmes des futures générations et à restaurer l'équité intergénérationnelle.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ont formulé leurs propositions tout en gardant à l'esprit un certain nombre d'éléments déterminants dans ce contexte:

- Les propositions visent à **garantir la viabilité du régime de pension** tout en préservant un **système performant à impact positif sur la compétitivité**.
- Il importe de **maintenir les cotisations au niveau actuel**, qui est notre principal atout en matière de compétitivité-coût et il importe de veiller à ce que les salaires restent compétitifs et attractifs.
- Il convient également de veiller à ce **qu'aucune des mesures proposées ne désavantage les personnes moins bien loties** («Hongerrenten»).
- Il serait décisif **d'inciter les assurés à rester actifs plus longtemps** (âge minimal de pension 60 ans), sauf pour des activités économiques où, par référence à des constats médicaux circonstanciés, des nuisances pour la santé sont constatées.
- **L'abrogation des avantages linéaires découlant de décisions politiques** («Rentendesch») impactant négativement les générations futures devrait être un **élément central de la «réforme»**, d'autant plus qu'une majorité d'assurés actifs et de pensionnés seraient actuellement disposés de soutenir des réformes plus incisives du côté des prestations. Ceci permettrait d'adapter les taux de remplacement afin de les situer à des niveaux «acceptables» en comparaison internationale.

Avant de détailler les propositions dans les prochains sous-chapitres, il importe de relever **deux propositions générales** qui devraient, aux yeux des Chambres professionnelles, obligatoirement faire partie du paquet de mesures à prendre en considération par une «réforme» qui mériterait cette dénomination.

3.1.1. Proposition générale quant à un étalement sur 15 ans de la période de couverture

Le mécanisme de financement de la répartition des charges par périodes de couverture, avec constitution d'une réserve de compensation, est censé garantir l'équilibre financier à l'aide d'un taux de cotisation global fixé actuellement au début de chaque période de couverture de 7 ans et restant applicable pour la période entière, tout en tenant compte de l'évolution économique et de l'évolution de l'emploi.

Selon les auteurs du projet de loi, «*dans le but d'améliorer*» cet outil de régulation du système, la durée de la période de couverture, ainsi que la fréquence des révisions, sont adaptées: la période de couverture est portée à 10 ans et le taux de cotisation applicable est révisé tous les 5 ans.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont toutefois d'avis que la période de couverture devrait à l'avenir porter plutôt sur 15 ans, étant donné qu'il faut, à partir de la mise en vigueur de la loi en 2013, pouvoir prendre en considération les évolutions *a priori* négatives qui s'annoncent après 2022.

Une approche prospective renforcée demandera aux autorités de rester vigilantes afin d'assurer l'équilibre financier du régime sur une période étendue tout en évitant ainsi des révisions du taux de cotisation. Ce prolongement plus substantiel permettra un meilleur suivi de l'évolution de la situation financière du régime en fonction

de l'emploi et de la productivité et une réaction plus efficace au profit de la future génération.

3.1.2. Proposition générale quant à la nécessité d'inclure un facteur de durabilité pour garantir l'équité intergénérationnelle

Pour la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers, une solution majeure visant la viabilité à long terme du système d'assurance pension doit être cherchée au niveau de la répartition de la charge entre les actifs et les inactifs.

Afin de garantir la viabilité du régime général des pensions, elles proposent d'introduire un coefficient de durabilité.

Ce coefficient de durabilité servira à adapter le niveau des prestations du système de pension dans le cas où la prime de répartition pure³⁶ excéderait le total des cotisations (cotisations des assurés, des employeurs et de l'Etat):

- Si la prime de répartition pure est inférieure ou égale au total des cotisations (24% de la masse cotisable), alors le coefficient de durabilité sera égal à 1 et donc, le niveau de prestation ne sera pas affecté. Ainsi, tant que la prime de répartition pure restera inférieure à 24%, ce coefficient n'aura pas d'impact.
- Si la prime de répartition pure est supérieure au niveau des cotisations (24% de la masse cotisable), alors le coefficient de durabilité sera inférieur à 1.

Ce coefficient de durabilité sera recalculé annuellement en fonction de l'évolution de la prime de répartition pure.

Ainsi, l'innovation réelle liée à ce facteur spécifique inclus dans la formule de calcul des pensions consiste dans le fait que le niveau total des prestations du système national de pension sera multiplié uniformément par ce coefficient de durabilité.

S'il y a certainement de multiples possibilités pour définir ce facteur de durabilité, on peut indiquer, à titre d'illustration, une formule assez simple :

$F(n)$ = Coefficient de durabilité pour l'année n

$\Pi(n)$ = Prime de répartition pure de l'année $n-1$ (déterminée en l'absence du facteur de durabilité)

si $\Pi(n-1) \leq 24\%$ alors $F(n) = 1$

si $\Pi(n-1) > 24\%$ alors $F(n) < 1$;

le montant exact de $F(n)$ devra être déterminé annuellement en fonction du montant du déficit de l'année $n-1$.

Le grand avantage de cette formule est que, quelle que soit l'évolution future de la masse des pensions et de la masse des revenus cotisables, le coefficient de durabilité permettra d'assurer une diminution juste et équitable du coût supplémentaire généré par la dérive de la prime de répartition pure excédant les 24% de cotisations totales.

Dès lors, ce coefficient de durabilité introduit un élément d'objectivité dans le débat sur les retraites.

³⁶ Prime de répartition pure mesure le rapport entre les « dépenses de l'ensemble des prestations du régime » et la « totalité des « revenus cotisables des affiliés actifs ».

Il ne préjuge en rien d'autres ajustements qui devraient être par ailleurs entamés au niveau de la formule de calcul des pensions, des conditions d'octroi des pensions, de la revalorisation des pensions et ainsi de suite.

Au contraire, comme le coefficient de durabilité encadre les dépenses totales, toute réforme visant à éliminer des excès inévitables dans la redistribution de richesse à travers le système national de pension aura un effet positif sur la valeur de ce facteur de durabilité. Ainsi, ce dernier se conçoit davantage comme un garde-fou, permettant de rétablir l'équilibre financier du système au cas où les velléités de réformes des paramètres de base s'avèreraient insuffisants.

Au-delà de ces deux propositions d'ordre général, les deux Chambres professionnelles ont jugé bon de **détailler par la suite les six propositions susceptibles d'avoir un effet incisif et durable sur l'équilibre du système des pensions**, à savoir:

1. Abolition de l'«allocation de fin d'année dès 2013;
2. Réduction du plafond cotisable à 4 fois le SSM;
3. Modulation voire suppression du réajustement des pensions à l'évolution des salaires dès 2013;
4. Recul de la date effective d'entrée en inactivité avec:
 - une accélération de la dégressivité du facteur multiplicateur des majorations proportionnelles pour atteindre la valeur de 1,6 dans un délai de 20 ans, et ce pour les pensions actuelles et futures;
 - une abrogation des majorations proportionnelles échelonnées;
5. Compensation de l'augmentation de la longévité par l'inclusion d'un facteur de longévité dans la formule de pension;
6. Encouragement du recours aux mécanismes de pension complémentaire.

3.2. Abolition de l'«allocation de fin d'année» dès 2013

Le «*Rentendesch*» et la loi du 28 juin 2002³⁷ qui en résultait ont introduit une «**allocation de fin d'année**» sous la forme d'un complément de fin d'année de 1,67 EUR, n.i. 100, base 1984, par année d'assurance ou par année mise en compte au titre de l'article 172 CSS.

Les Chambres professionnelles ont, depuis l'introduction de cette mesure, régulièrement critiqué le caractère linéaire de l'avantage attribué aux pensionnés, sans différenciation aucune en fonction de la situation sociale de ces derniers. Aux yeux de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers il s'agissait en l'occurrence d'une mesure purement politique ou électorale du Gouvernement d'antan.

Il est quelque peu aberrant de parler d'«allocation de fin d'année», alors que les pensionnés ne sont, par définition, plus actifs sur le marché du travail et, dès lors,

³⁷ 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

ne contribuent plus à la valeur ajoutée nationale et à la productivité du facteur travail.

Par conséquent, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers plaident en faveur d'une abolition dès 2013 de cette allocation de fin d'année, qui ne remplit aucun objectif de redistribution sociale spécifique. Elles sont d'avis qu'un instrument de politique salariale telle qu'une «allocation de fin d'année» devrait être réservé à l'avenir uniquement aux salariés actifs méritants.

A ce sujet, l'exposé des motifs des auteurs du projet de loi sur la politique envisagée à l'avenir est évasif et, chose importante, peu clair sur la nécessité de coupes importantes dans cette catégorie de dépenses supplémentaires à caractère linéaire datant du passé et impactant en outre depuis 2002 les dépenses du régime général des pensions.

Les auteurs mettent uniquement en évidence que *«les participants au « Rentendësch » ont été d'accord de revenir sur un certain nombre de mesures, décidées dans ce cadre, sans porter atteinte aux pensions à faible niveau au cas où il se dégagerait du bilan actuariel, réalisé tous les sept ans, que le niveau de la réserve risquerait de tomber en-dessous du minimum légal de 1,5 fois les dépenses annuelles et qu'un financement durable des pensions n'était plus garanti sans imposer des charges supplémentaires aux générations futures.»*

Le simple fait qu'à partir de 2022, dans le meilleur des cas, le financement durable des pensions ne soit plus garanti sans charges supplémentaires à imposer aux générations futures rend nécessaire des mesures de réduction des dépenses qui produisent un effet immédiat dès 2013.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers s'opposent dès lors au principe retenu par le Gouvernement que la liquidation de l'allocation de fin d'année soit liée «à la situation financière du régime» telle qu'elle se présentera dans 10 ans (suppression conditionnée).

En conclusion, les deux chambres professionnelles considèrent la liquidation de l'allocation de fin d'année dès 2013 comme une étape importante en vue de la mise en place d'une réforme graduelle du régime général des pensions.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ne voient pas de justification matérielle, sinon purement politique, pour maintenir le «**forfait d'éducation**» décidé lors du «Rentendësch» en 2001 et actuellement à charge du budget de l'Etat. Lors de son introduction en 2003, les deux chambres professionnelles avaient déjà émis de fortes critiques quant au but recherché de cette mesure incriminée qui suppose en premier lieu à soutenir le parent qui a éduqué l'enfant. Toutefois, dans les faits elle a pris le caractère d'une «surprime» d'éducation, et donc ne peut être caractérisée ni de mesure familiale, ni de mesure renforçant les «rentes dites faibles». De surcroît, cette mesure est diamétralement opposée aux engagements luxembourgeois, en Europe, de prendre des mesures incisives visant à augmenter le taux d'emploi (stratégie «Europe 2020»).

Ainsi, le montant individuel octroyé aux femmes ou aux hommes concernés est faible par rapport aux montants individuels qui seraient à consacrer en vue d'éliminer les cas spécifiques caractérisés de «précaires».

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers réitèrent leurs critiques d'antan par rapport à la façon de procéder des autorités qui avaient introduit, pour des raisons purement électorales, un forfait au profit d'une seule couche de la population, sans que ce forfait ne puisse être mis en relation directe ou indirecte avec la solution à rechercher par rapport aux problèmes liés aux rentes de faible niveau, voire à une individualisation éventuelle des droits de pension au Luxembourg.

Par cette mesure, le Gouvernement avait, à l'époque, une fois de plus ignoré les conclusions des experts du BIT qui soutenaient l'introduction de mesures ciblées visant à éliminer la précarité au niveau du régime général. Le moment est désormais venu d'abroger le forfait d'éducation. A titre purement subsidiaire, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers pourraient se montrer d'accord avec un maintien du forfait d'éducation, à condition que des critères de sélectivité soient définis et que la «Mammerent» soit effectivement utilisée afin d'éliminer les «rentes précaires».

3.3. Réduction du plafond cotisable à 4 fois le SSM

Le plafond cotisable a été relevé de 4 à 5 fois le SSM avec effet au 1^{er} janvier 1992.

Vu la formule de calcul des pensions, il s'avère que les cotisations plus élevées entraîneront à long terme des prestations plus importantes une fois que les cotisants d'aujourd'hui se trouvent en situation de bénéficiaires de prestations.

L'objectif d'une réduction des dépenses globales à long terme passe donc nécessairement par un abaissement du plafond cotisable en neutralisant de cette façon à la source les droits à une pension élevée, tout en maintenant le caractère social du régime et en évitant d'aboutir à des pensions trop modestes. Dès lors, le maintien du plafond cotisable à 5 fois le SSM n'aurait plus rien avoir avec l'objectif de solidarité qui été intimement lié au régime général d'assurance pension. Il faut à l'avenir éviter de générer des prestations exagérées pour un certain nombre de pensions en haut de l'échelle des revenus.

Des analyses ont démontré que la majorité des dépenses pour la caisse de pension se compose principalement de majorations proportionnelles (voir *supra*). La réduction des cotisations implique donc à terme une augmentation de la proportion des dépenses allouées aux majorations forfaitaires en même temps qu'une réduction de la proportion dédiée aux majorations proportionnelles en garantissant ainsi un équilibre social et en évitant un impact trop important sur les pensions les plus modestes.

Il faudra donc œuvrer en direction d'une réduction de la part des dépenses pour majorations proportionnelles en évitant l'acquisition de droits plus élevés.

Dans ce contexte, il convient de rappeler que le niveau de 5 fois SSM est extrêmement élevé comparé aux plafonds cotisables des pays voisins. Vu que le relèvement de ce même plafond n'a eu lieu qu'il y a 19 ans, le nombre de futurs retraités profitant de prestations y relatives reste encore relativement restreint. Ainsi, à ce moment, le régime profite avant tout des cotisations exceptionnelles qui ne donnent pas encore lieu, à grande échelle, à des prestations aberrantes en termes absolus et eu égard à leur caractère social (pension maximale correspondant à 5/6 du plafond cotisable de 5 fois le SSM de référence, soit 7.435,48 EUR). Il s'avère donc

approprié de décider de cet abaissement de plafond dans un délai aussi rapproché que possible.

Partant, il s'agirait d'une mesure sociale étant donné que si en général 70% de la population, selon une estimation faite par les Chambres professionnelles, ne serait pas touchée par la réduction du plafond cotisable, les autres 30% restants de la population – à savoir les 30% les mieux lotis en terme de revenus professionnels – auraient la possibilité de recourir à une assurance privée par le régime des pensions complémentaires tout en étant imposés sur la tranche entre 4 et 5 fois le SSM.

3.4. Modulation voire suppression du réajustement des pensions à l'évolution des salaires dès 2013

L'ajustement des pensions aux salaires hors indexation permet d'assurer la stabilité du taux de remplacement des salaires par les pensions.

Ce taux de remplacement étant extrêmement élevé au Luxembourg en comparaison internationale, il est possible d'envisager une modulation ou une suppression de l'ajustement aux salaires réels. Cette mesure ne remettrait pas en cause l'indexation, du moins partielle, des pensions à l'évolution des prix.

C'est plus particulièrement la combinaison de l'ajustement et de l'indexation qui fait que les prestations au profit des bénéficiaires de l'assurance pension augmentent de manière extrêmement dynamique, voire de façon non-durable.

Le projet de loi prévoit de remplacer le mécanisme d'ajustement des pensions actuel par un nouveau mécanisme d'adaptation des pensions qui comporte deux éléments: un élément de revalorisation et un élément de réajustement.

Les auteurs mettent en évidence, comme c'est d'ailleurs le cas actuellement, que les pensions nouvelles seront toujours ajustées entièrement à l'évolution du niveau des salaires entre 1984 et l'avant-dernière année précédant le départ en retraite.

Ainsi, dans le but d'assurer le maintien du taux de remplacement à la date du début au droit à la pension, un facteur de revalorisation nouveau serait appliqué dès la mise en vigueur (dans le contexte du calcul initial de la pension) au moment de l'octroi de la pension. Ce facteur de revalorisation, représentant la variation du niveau des salaires inscrits dans la carrière de l'intéressé pour l'année de base et le niveau de salaire dans l'économie pour une année donnée, garantit la revalorisation intégrale des salaires inscrits dans la carrière au niveau des salaires de l'économie au moment du départ en retraite.

Ensuite, un facteur de réajustement nouveau déterminera l'ajustement des pensions calculées au fur et à mesure à l'évolution du niveau de vie entre le début du droit à la pension et l'année de calendrier de la liquidation. Ce facteur de réajustement représente la variation annuelle du facteur de revalorisation, et donc l'évolution des salaires réels. Le projet de loi prévoit de tempérer l'impact de l'augmentation annuelle de ce facteur à l'aide d'un facteur modérateur, qui se situe à un coefficient 1 à la mise en vigueur de la réforme, par référence à la condition suivante à vérifier sur une base annuelle (article 225bis nouveau):

« Tous les ans, l'IGSS examine s'il y a lieu de procéder ou non à la révision du modérateur de réajustement. Si la prime de répartition pure de l'avant-dernière année

précédant celle de la révision dépasse le taux de cotisation global (...), le ministre ayant dans ses attributions la Sécurité sociale soumet à la Chambre des Députés le rapport de l'IGSS accompagné d'un projet de loi portant refixation du modérateur de réajustement pour les années à venir à une valeur inférieure ou égale à 0,5. »

Dès lors, selon les auteurs du projet de loi, au cas où les dépenses dépassent les recettes en cotisation, le mécanisme modérateur est déclenché et le réajustement des pensions en cours de liquidation est plafonné à au plus la moitié de l'évolution des salaires. Dans cet ordre de vue, *«l'adaptation du stock des pensions à l'évolution du niveau de vie dépendra dorénavant de la situation financière du régime»*.

Les Chambres professionnelles ont **deux remarques fondamentales** à énoncer à ce sujet:

Quant au mécanisme de revalorisation nouveau

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers voient la nécessité d'un système uniformisé de revalorisation des pensions, avec comme objectif d'adapter les pensions nouvellement calculées à l'évolution réelle des salaires. Encore faudrait-il vérifier si les différentes composantes du mécanisme de revalorisation nouveau ne devraient pas faire l'objet d'une adaptation. Dès lors, il importe de relativiser, aux yeux des Chambres professionnelles, le principe énoncé par les auteurs, ce en quoi *«les pensions nouvellement calculées seront toujours adaptées pleinement à l'évolution réelle des salaires»*. Cette remarque fera l'objet de commentaires et de propositions ci-dessous (voir chapitre 3.8.).

Quant au mécanisme de réajustement nouveau

Les auteurs du projet de loi mettent en exergue que si la prime de répartition pure de l'avant-dernière année précédant celle de l'analyse faite de l'IGSS dépasse le taux de cotisation global, une refixation du modérateur de réajustement pour les années à venir à une valeur inférieure ou égale à 0,5 devrait être décidée par le Gouvernement en place.

Cette façon de procéder appelle deux critiques majeures:

D'une part, le déclenchement de la fixation du modérateur de réajustement découle d'une décision politique et non d'un mécanisme déclencheur implicite au système, comme par exemple l'inclusion d'un «facteur déclencheur» au niveau de la formule de pension. Il ne peut dès lors être estimé avec certitude, quelles seront les décisions effectives des gouvernements futurs et quelle sera la valeur exacte de la refixation du modérateur de réajustement décidée.

D'autre part, la refixation du modérateur de réajustement sera appliquée, le cas échéant, avec deux ans de retard par rapport à l'année de référence qui a servi de base à l'analyse de l'IGSS. Pendant ce laps de temps, en cas de croissance faible ou nulle, la situation financière du régime général des pensions pourra fortement se dégrader.

Une troisième critique, non des moindres, concerne l'interaction entre le mécanisme de contrôle lié à la fixation du modérateur de réajustement (défini à l'article 225bis nouveau) et celui de la refixation du taux de cotisation global, au milieu de

chaque période de couverture (défini à l'article 238 nouveau) (voir à ce sujet le chapitre 2.3. du présent avis commun)

Les critiques formulées montrent qu'il peut très bien y avoir conflit entre décisions politiques à prendre quant à l'envergure des mesures et quant à leur intervention dans le temps respectivement quant à leur durée.

Une telle situation n'est guère acceptable pour un projet de loi qui compte mettre en œuvre une réforme sérieuse et durable, par le biais de mesures incisives et surtout prévisibles.

Les mécanismes envisagés quant à l'augmentation du taux de cotisation global et quant à la refixation du modérateur de réajustement ne sont dès lors pas acceptables sous ces conditions.

Conclusion de l'analyse critique du nouveau mécanisme de réajustement

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers jugent l'introduction d'un facteur de réajustement nouveau modulable en fonction de la situation financière du régime comme découlant de décisions politiques dépendant des aléas du moment, peu claire et peu efficace et, de surcroît, intervenant avec un certain retard.

Par ailleurs, les Chambres professionnelles jugent cette mesure comme étant insuffisante pour contrebalancer les déficits accumulés à partir du moment où les dépenses dépassent les recettes. Elle est d'autant plus insuffisante qu'elle table en parallèle sur une augmentation des recettes, par le truchement de l'augmentation des cotisations, ce qui est inacceptable aux yeux des Chambres professionnelles et qui menacerait gravement la capacité de l'économie luxembourgeoise d'engranger les taux de croissance économiques qui sous-tendent à la présente réforme.

Par conséquent, la modulation ou la simple suppression du mécanisme de réajustement doit intervenir incessamment, dès 2013, étant donné qu'il n'existe aucun argument non politique pour retarder la modulation en question jusqu'au moment où la prime de répartition pure aura dépassé le taux de cotisation de 24% vers 2022.

Impact de deux scénarios possibles: Suppression totale ou réduction à 50% de l'ajustement des pensions à l'évolution des salaires réels dès 2013

Deux scénarios et leur impact respectif peuvent être envisagés :

- une suppression de l'ajustement des pensions à l'évolution des salaires réels ;
- une diminution de 50% de l'ajustement des pensions à l'évolution des salaires réels.

Par référence aux évaluations³⁸ réalisées par l'UEL, il apparaît qu'une simple suppression de l'ajustement des pensions aux salaires aurait des effets très bénéfiques sur les équilibres macroéconomiques du système de pension en réduisant le déficit courant annuel en-dessous de la marque de 3% du PIB à l'horizon 2050.

Cela permettrait également de réduire le déficit cumulé de 350 milliards EUR à environ 70 milliards EUR.

³⁸ Une retraite pour tous, UEL, 17 juin 2011, www.uel.lu

D'autre part, une modulation de 50% de l'ajustement des salaires aux pensions permettrait de réduire le déficit courant annuel à 5.8% à l'horizon 2050 et de diminuer l'endettement public de 350 milliards EUR à environ 204 milliards EUR.

En conclusion, eu égard aux éléments explicités ci-dessus, il est nécessaire d'agir sur le mécanisme d'ajustement automatique des pensions aux salaires surtout avant de pénaliser les actifs, salariés ou non, qui sont pourtant à la base de la création des richesses au profit des pensionnés.

De tels ajustements s'inscrivent logiquement dans le pacte des générations qui prévaut depuis de nombreuses décennies.

3.5. Recul de la date effective d'entrée en inactivité:

- 1) accélération de la dégressivité du facteur multiplicateur des majorations proportionnelles pour atteindre la valeur de 1,6 dans un délai de 20 ans pour les pensions actuelles et futures et**
- 2) abrogation des majorations proportionnelles échelonnées**

Il est un fait que l'âge d'entrée sur le marché du travail ne fait qu'augmenter dans le temps, étant donné surtout les périodes d'études prolongées, tandis que l'âge de départ en retraite n'augmente pas dans les mêmes proportions. La durée de la période de cotisation continue donc à diminuer, et ce dans un environnement à taux de cotisation fixe.

Par ailleurs, le coût des prestations augmente avec la longévité.

Donc, parallèlement à des périodes moyennes de cotisation toujours moins longues, les périodes pendant lesquelles des prestations individuelles sont à verser tendent, pour leur part, à augmenter. Cette situation peut être illustrée par le rapport prestations/cotisations sur une carrière, rapport qui continue d'augmenter.

Aux yeux de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers, il s'agit-là d'une situation qui n'est nullement tenable à terme.

Il faut donc sensibiliser les salariés au maintien dans l'activité professionnelle et repousser ainsi l'âge d'entrée en retraite. Il ne s'agit pas nécessairement d'augmenter l'âge légal du départ en retraite, mais plutôt l'âge effectif du départ en retraite (voir *supra*)

Il importerait, dès lors, de reconsidérer les conditions de départ à la retraite, qui se basent sur une condition d'âge et sur une période de 40 ans de carrière d'assurance, cette dernière combinant des périodes effectives et complémentaires.

Par référence aux raisons exposées ci-dessus (longévité et diminution de l'âge de départ en retraite), la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers doivent conclure que l'élément le plus porteur du projet de loi, en l'occurrence **l'adaptation des éléments intervenant dans la formule de calcul** et déterminant le niveau des majorations proportionnelles, ne contribuera en définitive pas à la pérennisation du système de l'assurance pension.

A titre de rappel, les mesures exposées par les auteurs sont dans ce contexte:

1. Introduction d'un taux pour les majorations proportionnelles (normales) décroissant de 1,85% en 2013 à 1,60% en 2052 (transition très lente sur une période de 40 années);
2. Redéfinition des conditions d'octroi et du niveau des majorations proportionnelles échelonnées [au lieu de situer le début des majorations proportionnelles échelonnées à 55 ans d'âge et 38 ans de carrière (donc à un moment où le droit à une pension de vieillesse, même anticipée, n'existe pas encore), l'octroi de ces majorations échelonnées est soumis à un seul seuil minimum pour la somme de l'âge et de la carrière, qui se situe à 93 (55 + 38) en 2012 pour augmenter à 100 (60 + 40) en 2052 ; en 2052, l'assuré, qui veut bénéficier du taux de majoration augmenté, doit avoir accompli l'âge de 60 ans et justifier de 40 années de carrière]; donc une prolongation de la carrière active d'une année équivaldra finalement à une augmentation plus que doublée des majorations proportionnelles de 0,05, à comparer au taux de 0,02 applicable selon les dispositions actuelles;
3. Augmentation progressive des majorations forfaitaires de 23,5% à 26,0% jusque 2052, et donc maintien du niveau des pensions en bas de l'échelle, même dans le cas d'un retrait anticipé du marché du travail.

En conséquence, il importe de relever en premier lieu, que le projet de loi devrait au niveau de la formule contrebalancer au moins le coût supplémentaire pour le régime pension par le fait qu'une part d'assurés opteront à l'avenir de partir en pension assez tôt, voire le plus tôt possible, sans, dans les faits, prolonger leur carrière professionnelle active.

Or, la diminution des pensions mensuelles engendrée par la réforme est très limitée et varie entre 0,35% (pension résultant d'un revenu se situant à 2 x SSM) et 1,3% (pour un revenu équivalant à 5 x SSM), si on compare un exemple repris pour 2012 à celui pour 2052. Ceci est insuffisant pour alléger la charge du régime.

Aux yeux de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers, une réduction plus incisive du taux de remplacement s'impose.

Ensuite, en deuxième lieu, il importe de relever que les majorations proportionnelles échelonnées qui constituent des incitations pour allonger la vie active et qui sont de nature à augmenter le taux global de majorations proportionnelles, ne sont applicables à terme qu'au calcul des majorations proportionnelles de la pension de l'assuré ayant accompli 40 années d'assurance et dépassé l'âge de 60 ans. Le remplacement de la condition double relative à l'âge (>55) au moment du départ à la retraite et à la durée de carrière (>38) par le seul seuil minimum à atteindre par la somme des deux variables (>93) permet, dès la mise en vigueur, à un assuré, et malgré une carrière ne contenant des périodes effectives et assimilées que de moins de 38 ans, de bénéficier néanmoins d'un taux majoré s'il est âgé de plus de 55 ans. Ce fait n'est pas acceptable dans le contexte d'un projet de loi qui veut créer les bases d'un système de pensions durable à moyen et à long terme.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers demandent dès lors dans ce contexte une abrogation des majorations proportionnelles échelonnées.

Troisièmement, la formule amendée, qui dégage les pourcentages de diminution des pensions et partant des allègements pour le régime, n'est applicable dans sa totalité qu'aux personnes intégrant le régime au moment de l'entrée en vigueur de la loi portant réforme du régime et ne produira son plein effet qu'à l'horizon 2052.

Il importerait dès lors d'accélérer significativement la dégressivité du taux de majoration pour les majorations proportionnelles, afin que cette mesure au niveau de la formule de pension produise ses effets plus rapidement et avec un impact accru sur l'équilibre financier du régime général des pensions. Ainsi, les deux Chambres professionnelles revendiquent que l'accélération de la dégressivité du facteur multiplicateur des majorations proportionnelles pour atteindre la valeur de 1,6 soit réalisée de sorte à ce qu'un aboutissement de ce processus se fasse dans un délai de 20 ans. Il importerait dans ce contexte de viser aussi bien les pensions actuelles que futures.

Quatrièmement, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont d'avis que l'augmentation des majorations forfaitaires pourrait être maintenue, à l'avantage des pensions à faible niveau («Hongerrenten») et donc des profils de carrière planes, que si elle était entièrement compensée par l'abolition des majorations proportionnelles échelonnées. Encore faudrait-il prévoir dans tous les cas un seuil limite supérieur au niveau du taux de remplacement, afin d'éviter que les pensions se situent au même niveau ou même légèrement au-dessus du revenu moyen de la carrière de l'assuré (taux de remplacement actuel de 106% pour les personnes à faible salaire).

En conclusion, dans le but d'une amélioration notable de la neutralité actuarielle des pensions, les deux chambres professionnelles défendent le point de vue que tout devrait être fait afin d'inciter les salariés à opter pour un départ effectif à la retraite moins précoce qu'à l'heure actuelle.

Un volet important de la gestion future de la problématique du moment du départ effectif à la retraite ou du maintien en activité des salariés âgés est celui de la révision des critères d'agencement de la «**préretraite progressive**».

La préretraite progressive est une mesure sociale qui est accordée à un salarié, lorsque celui-ci accepte la transformation de son poste à temps plein en emploi à temps partiel. La réduction de la durée de travail libère un poste dans l'entreprise qui pourra être occupée par un autre salarié. Ce type de préretraite facilite le placement de chômeurs de longue durée ou d'apprentis, par le biais de la compensation des départs en préretraite.

Tandis que la pension de vieillesse anticipée relève de l'assurance pension, la préretraite, dont la durée est limitée à 3 ans, constitue un instrument de prévention du chômage. A ce titre, elle est donc assimilée à des années d'assurance qui sont comptabilisées pour la pension de vieillesse.

Dès lors, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers considèrent que les conditions d'admission à la préretraite devraient être réformées pour que le salarié profite de l'avantage de cette mesure sur une période plus courte (par exemple 1,5 années), avec comme but un passage en retraite anticipée subséquente au plus tôt à 61 ans.

En définitive, une simplification de l'accès à la préretraite progressive pourra contribuer à une meilleure transition entre vie active et retraite.

Les Chambres professionnelles saluent dans ce contexte l'annonce faite par les auteurs du projet de loi à l'exposé des motifs d'un «Pacte de l'âge», qui devrait mettre en œuvre à l'avenir des mesures tendant à promouvoir le travail des séniors.

3.6. Compensation de l'augmentation de la longévité par l'inclusion d'un facteur de longévité dans la formule de pension: diminution généralisée du taux de remplacement étalée dans le temps

La Chambre des Métiers et la Chambre de Commerce sont d'avis que le projet de loi devrait prioritairement s'atteler au problème de longévité dans notre société et aux prestations supplémentaires qui en découlent sur le long terme.

Ainsi, la réforme devrait, au niveau de la formule, viser à contrebalancer deux éléments, à savoir d'une part le coût supplémentaire pour le régime pension par le fait qu'une part d'assurés optera à l'avenir de partir en pension relativement tôt sans prolonger leur carrière professionnelle active, et, d'autre part, l'augmentation de la longévité à l'horizon de 2052, donc le moment où la « réforme » devrait jouer pleinement pour l'ensemble des assurés.

Les Chambres professionnelles critiquent que l'allongement de trois ans de la durée de la carrière d'assurance (et les cotisations sociales supplémentaires en résultant pour le système) ne permettra pas de compenser le coût supplémentaire résultant de l'allongement de l'espérance de vie à l'horizon 2052 [7,1 ans pour les hommes et 6,6 ans pour les femmes].

Dès lors, au titre du financement du régime d'assurance pension, la problématique liée à l'allongement de l'espérance de vie devrait connaître une solution «mécanique» par le biais d'un changement de la formule de pension.

L'idée consiste à faire dépendre, à partir de la date d'entrée en vigueur de la nouvelle loi, le montant de la pension de l'évolution de la longévité.

Par conséquent, un coefficient viendrait multiplier la formule actuelle de calcul des pensions, à l'instar du facteur de durabilité présenté *supra*. Ce coefficient serait initialement fixé à 1. Afin de compenser parfaitement l'incidence de l'accroissement de l'espérance de vie sur la durée moyenne de la période de pension, le coefficient – et les pensions par voie de conséquence – devraient se réduire de l'ordre de 0.7% par an.

Cet ajustement serait appliqué à l'ensemble des pensions, présentes et futures, à l'instar, par exemple, des coefficients d'ajustement aux salaires réels tels qu'ils existent à l'heure actuelle.

Selon la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers, l'impact budgétaire du coefficient de longévité serait du même ordre de grandeur que la suspension de l'ajustement aux salaires réels, à une différence de taille près: la période d'application serait beaucoup plus longue, dans la mesure où le coefficient de longévité diminuerait tant que la longévité augmente, et non au cours d'une période de temps bien délimitée.

A noter aussi la possibilité d'une compensation partielle de l'accroissement de l'espérance de vie (par exemple «partage 50/50» : les pensionnés et la sécurité sociale se partageraient équitablement les conséquences de l'accroissement de l'espérance de vie). En vertu de cette variante, la sécurité sociale continuerait à supporter 50% du coût de l'allongement de la durée de vie (contre 100% actuellement).

Grâce à cette mesure, selon les calculs de l'UEL³⁹, le déficit cumulé du régime général d'assurance pension passerait de 112% à 40% du PIB en 2050. La mesure serait très efficace sur un plan budgétaire et diminuerait de presque deux tiers l'endettement du système.

Bien-sûr, cette amélioration ne pourrait s'effectuer que moyennant le prix d'une diminution généralisée du taux de remplacement.

3.7. Encouragement du recours aux mécanismes de pension complémentaire

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont d'avis qu'il importe d'encourager davantage le développement de la prévoyance professionnelle complémentaire contre la vieillesse, ainsi que l'épargne pension.

Il s'impose donc de renforcer ces systèmes alternatifs au Luxembourg qui ne connaissent pas encore le même essor que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. En effet, les actifs totaux de pension privés au Luxembourg ne s'élèvent qu'à 1,9% du PIB, et se situent largement en-dessous de la moyenne OCDE qui est de 72,5% (voir également le chapitre 1.4. du présent avis commun).

Pour rappel, le Luxembourg se situe clairement en queue de peloton des pays de l'OCDE. Il n'est point besoin de préciser qu'il ne s'agit pas pour les deux Chambres professionnelles de remplacer les systèmes légaux par la prévoyance professionnelle et l'épargne-pension, mais de l'épauler dans une approche de complémentarité.

Il serait en effet irresponsable de miser exclusivement sur un premier pilier fragilisé. Toutefois, il importerait d'inciter les entreprises et les particuliers à investir dans des plans de pension en créant un cadre légal favorable à l'épanouissement de cette branche.

Plus concrètement, il s'agira :

- de diminuer sensiblement la taxation à l'entrée des pensions complémentaires ;
- d'instituer un contrôle par l'IGSS approprié, non dissuasif;
- d'accroître le seuil pour les cotisations personnelles fiscalement déductibles dans le cadre du 2^{ème} pilier;
- d'élargir le champ d'application du 2^{ème} pilier aux indépendants en instaurant un plafond de déduction fiscale de type 2^{ème} pilier spécifique à ceux-ci;
- de promouvoir le 3^{ème} pilier.

³⁹ Une retraite pour tous, UEL, 17 juin 2011, www.uel.lu

3.8. Réflexions complémentaires en rapport avec une future révision de la méthodologie de calcul du facteur de revalorisation nouveau

Il importe de mettre en évidence que les considérations ci-après ne devraient s'appliquer que pour la revalorisation des salaires mis dans la balance au titre du calcul des droits à la pension et nullement au niveau de la réévaluation du stock de pensions par rapport à l'évolution des salaires réels.

Comme relevé au chapitre 3.4., le mécanisme de revalorisation des nouvelles pensions devrait en lui-même être adapté tout en se référant à des paramètres différents afin d'évaluer la situation économique.

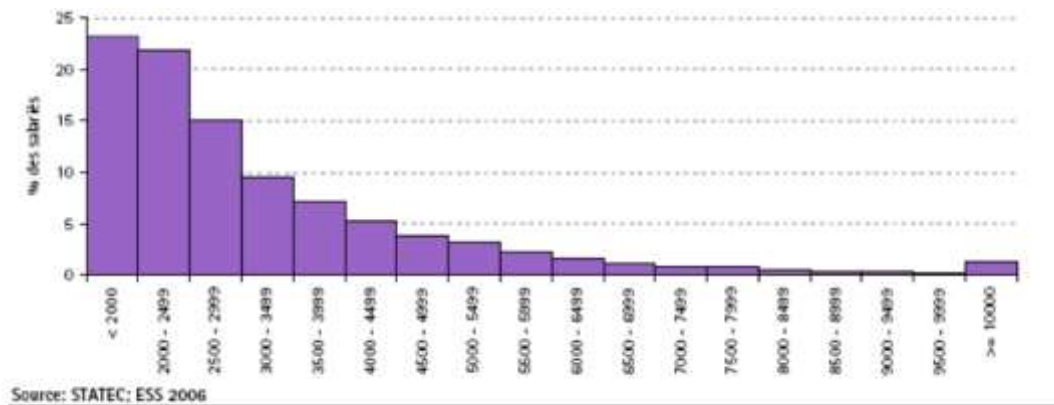
Actuellement, les salaires pris en considération dans l'ajustement sont les salaires annuels réguliers (y compris les rémunérations accessoires, telles les gratifications et les pécules de vacances). La population de référence est constituée des hommes et des femmes salariés de 20 à 65 ans, dont les 20% et 5% représentant respectivement le plus bas et le plus haut niveau de revenus sont éliminés.

L'inclusion des dites rémunérations accessoires est un principe important aux yeux des Chambres professionnelles dans la mesure où cette partie souvent variabilisée de la rémunération peut être mieux adaptée aux cycles conjoncturels et eu égard à l'évolution de la productivité du travail. Ces rémunérations faisant partie intégrante des salaires annuels, il convient de prendre en compte leur évolution dans le contexte de l'appréciation de l'évolution salariale générale, sous-jacente au calcul des pensions.

Toutefois, et dans la même logique, au lieu de porter l'analyse sur l'évolution du salaire horaire moyen de l'économie, il serait important de prendre plutôt comme valeur de référence pour l'estimation du coefficient d'ajustement la masse salariale totale, qui fluctue en fonction de l'évolution conjoncturelle et qui donne ainsi une image plus fidèle du positionnement de l'économie dans le cycle conjoncturel.

En ce qui concerne l'exclusion des niveaux de salaire statistiquement aberrants (les 20% et 5% représentant respectivement le plus bas et le plus haut niveau de revenus), les deux Chambres professionnelles estiment que la borne supérieure pourrait être étendue de manière à exclure au moins le dernier décile des salaires les plus élevés au lieu des derniers 5%, la principale raison étant le décalage vers la droite de la série statistique relative aux salaires versés au Luxembourg (voir graphique ci-dessous).

Graphique: Distribution du salaire mensuel brut en ETP



Source: Bulletin du STATEC 1/2009, page 7

D'après des chiffres publiés⁴⁰ par le STATEC en octobre 2010, en 2006, 10% des salariés ont touché un salaire annuel inférieur ou égal à 22.767 EUR. Le salaire annuel médian a été de 37.128 EUR. La notion de « bas salaire » étant définie comme étant un salaire inférieur ou égal à 2/3 du salaire médian, le STATEC a déterminé, pour l'année 2006 toujours, que 15% des travailleurs luxembourgeois ont touché un bas salaire au cours de l'année en question. Ainsi, le fait d'écartier, pour les besoins du calcul des coefficients d'ajustement, les 20% des salaires les plus bas permet, de facto, d'éliminer l'ensemble des bas salaires, ainsi que les 5% des salaires dépassant ce seuil.

Finalement, 10% des salariés ont gagné 78.540 EUR ou plus dans le courant de l'année 2006, montant dépassant le double du salaire médian. Aux yeux des deux chambres professionnelles, l'exclusion d'au moins 10%, au lieu de 5%, des salaires les plus élevés permettrait de donner lieu à une image plus représentative de la tendance générale au niveau de l'évolution salariale et permettrait donc d'augmenter la pertinence des coefficients d'ajustement définitifs applicables aux salaires, traitements ou revenus cotisables en vue de leur ajustement au niveau de vie de l'année de base servant de référence pour le calcul des pensions.

⁴⁰ STATEC, Cahier économique n° 111 – Rapport travail et cohésion sociale, octobre 2010

4. Conclusions

Comme exposé ci-dessus, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ont de nombreuses critiques à énoncer quant au projet de loi sous rubrique.

Ainsi, les mesures préconisées rendent nécessaire les remarques fondamentales suivantes:

- Les mesures prévues ne déchargent que très marginalement le système à court et à moyen terme.
- Elles rendent incontournables à terme des coupures massives dans les prestations ainsi que des relèvements irréalistes des cotisations.
- Elles heurtent l'équité intergénérationnelle.
- Elles préjudicient ainsi les générations futures de pensionnés et d'assurés.

Par ailleurs, les Chambres professionnelles estiment que **toute réforme du régime général d'assurance pension devrait répondre aux cinq principes suivants :**

Principe 1 – Maintenir la compétitivité de l'économie luxembourgeoise

Un premier grand principe est que le défi du financement ne peut être résolu sur le versant des recettes. Toute hausse du taux des cotisations de pension, qui représente actuellement 24% de la masse cotisable, serait en effet de nature à affecter gravement la compétitivité de nos entreprises, l'évolution des finances publiques et le pouvoir d'achat des salariés. Il en résulterait un cercle vicieux qui réduirait la croissance économique du Luxembourg et qui in fine accélérerait le caractère déficitaire du système.

Ce principe n'est pas respecté étant donné que le projet de loi table d'office sur une augmentation des cotisations à partir de 2022.

Principe 2 – Déterminer les prestations en fonction des ressources financières disponibles

Il importe de bien mieux encadrer les prestations de pension, qui sont déjà extrêmement généreuses en comparaison internationale, second grand principe que les deux chambres professionnelles entendent promouvoir. L'allongement de la durée effective du travail paraît incontournable de ce point de vue.

Le projet de loi comporte le risque que le changement de mentalité auprès des salariés âgés ne se réalisera qu'avec un retard considérable. L'impact de la modification de la formule de calcul ne se fera que seulement dans le moyen ou le long terme, soit après 2030, et donc l'allègement du système ne se fera que lorsque le régime général connaît de sérieux problèmes financiers.

Principe 3 – Sauvegarder, voire renforcer le caractère social du régime

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ont tenu de formuler dans les chapitres précédents des propositions concrètes visant à limiter les prestations de pension, toujours en veillant à un degré élevé d'acceptation par la masse des bénéficiaires et cotisants et à la préservation des titulaires de petites pensions. Ce dernier aspect est d'ailleurs le troisième grand principe qui inspire les deux chambres professionnelles.

Le projet de loi devrait respecter ce principe élémentaire tout en veillant à reconsidérer les décisions politiques prises dans le passé («*Rentendesch*») ayant débouché sur des augmentations linéaires des prestations de pensions. Partant l'abrogation de l'allocation de fin d'année devrait se faire dès le 1^{er} janvier 2013.

Principe 4 – Veiller à ce que toute prestation soit générée par une cotisation

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont d'avis que toute prestation devrait reposer sur des cotisations préalables (principe « prestations si cotisations »), le tout dans la perspective d'une plus grande neutralité actuarielle.

Le projet de loi ne respecte pas non plus ce principe étant donné que les dispositions nouvelles relatives à la «pension volontaire» donnent droit à la pension minimum sans contrepartie suffisante en termes de contributions de la part des assurés concernés.

Principe 5 – Assurer la soutenabilité à terme du système et le respect de l'équité intergénérationnelle

Le troisième grand principe se rapporte à l'équité appréhendée au sein de la population existante de pensionnés. Toutefois il importe également de veiller à une répartition équitable des charges et des prestations entre les générations actuelles et futures de bénéficiaires et d'assurés. Il serait éminemment critiquable de verser des pensions excessivement élevées aux générations actuelles au détriment des générations futures. En d'autres termes, la soutenabilité du régime de pension doit être garantie : il s'agit-là du cinquième grand principe.

Le projet de loi fait fi de ce principe étant donné qu'il préjudicie les générations futures de pensionnés et d'assurés, par le fait de générer aujourd'hui des promesses de pensions tout en laissant aux générations à venir le soin de prendre les décisions en vue de les financer.

Par conséquent, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers plaident pour des mesures plus incisives en vue de décharger durablement le régime général de pension, en mettant l'accent sur les deux éléments prioritaires suivants:

- **Étalement sur 15 ans de la période de couverture;**
- **Inclusion d'un facteur de durabilité pour garantir l'équité intergénérationnelle.**

Au-delà de ces deux propositions d'ordre général, les deux Chambres professionnelles ont jugé bon de **détailler six propositions susceptibles d'avoir un effet incisif et durable sur l'équilibre du système des pensions**, à savoir:

1. Abolition de l'« allocation de fin d'année » dès 2013;
2. Réduction du plafond cotisable à 4 fois le SSM;
3. Modulation voire suppression du réajustement des pensions à l'évolution des salaires dès 2013;
4. Recul de la date effective d'entrée en inactivité avec:
 - une accélération de la dégressivité du facteur multiplicateur des majorations proportionnelles pour atteindre la valeur de 1,6 dans un délai de 20 ans, et ce pour les pensions actuelles et futures;
 - une abrogation des majorations proportionnelles échelonnées;

5. Compensation de l'augmentation de la longévité par l'inclusion d'un facteur de longévité dans la formule de pension;
6. Encouragement du recours aux mécanismes de pension complémentaire.

Il va sans dire que les Chambres professionnelles s'opposent à toute augmentation des cotisations et insistent sur un maintien des cotisations sociales à leur niveau actuel.

Les propositions formulées devraient ainsi introduire une dynamique nouvelle en rapport avec l'adaptation des pensions à l'évolution générale des salaires et à l'évolution du coût de la vie ne reposant pas sur des mécanismes générateur de coûts supplémentaires (nouveau mécanisme de réajustement) mais en ligne avec les capacités financières du régime.

Tout devrait être fait par les autorités compétentes afin de relever l'âge effectif de départ à la retraite anticipée à 60 ans voire de neutraliser de façon actuarielle les prestations touchées par les personnes partant à l'âge de 57 ans en retraite anticipée. Dans le respect de l'équité intergénérationnelle, ces mêmes autorités compétentes devraient reconsidérer les dispositions relatives à la «pension volontaire» trop généreuses.

Finalement, il importe de rappeler que le projet de loi se base sur des hypothèses qui ne sont ni fondées ni réalistes:

- 3% de croissance du PIB sur une durée de 50 ans, ce qui est supérieure à la croissance historique des pays voisins du Luxembourg;
- 1,5% de croissance de la productivité, ce qui est supérieure à la moyenne historique du Luxembourg et de ses pays voisins;
- 1,5% de croissance de l'emploi, ce qui équivaut à une population active de 737.000 personnes dont 476.000 frontaliers à l'horizon 2060.

Donc, même dans un scénario haut (3% de croissance du PIB), les éléments de réforme proposés ne suffisent pas pour pérenniser le régime général des pensions, car, en effet, à l'horizon 2060, la prime de répartition pure se situera à 39% à facteur de modérateur de l'ajustement 1 et à 31% à facteur modérateur de l'ajustement 0, et à condition que ce facteur de modérateur intervienne dès 2020 pour l'ensemble de la durée projetée.

* * * *

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers souscrivent à l'objectif affiché du projet de loi et à l'absolue nécessité d'une réforme de notre régime d'assurance pension. Toutefois, elles estiment que les modifications proposées sont insuffisamment incisives pour assurer la soutenabilité financière de notre régime de retraites pour les prochaines décennies.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers, après consultations de leurs ressortissants, s'opposent au projet de loi sous avis :

- qui n'établit pas l'équilibre financier du régime d'assurance pension et met en cause, à terme, l'équilibre financier de l'administration publique,
- qui rompt l'équilibre de la solidarité entre les générations et
- qui met en danger la compétitivité de notre économie en prévoyant d'ores et déjà une augmentation des cotisations.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers font partant appel aux autorités de reconsidérer les mesures envisagées tout en tenant compte des propositions formulées dans le présent avis, et en particulier :

- l'accélération de la dégressivité du facteur multiplicateur des majorations proportionnelles pour atteindre la valeur de 1,6 dans un délai de 20 ans ainsi que l'abrogation des majorations proportionnelles échelonnées;
- l'abandon du mécanisme de réajustement et de la prime de fin d'année ;
- la réduction du plafond cotisable à 4 fois le salaire social minimum et, corrélativement, du montant maximal de la pension, et
- une réforme de l'assurance pension fondée sur les 5 grands principes énoncés par la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers.