

Robert Kieffer

L'impossible réforme du régime de pension au Luxembourg

Introduction

Depuis quelques années, le spectre de la réforme des pensions hante le débat public au Luxembourg. Tous les rapports internationaux concernant le Luxembourg, qu'ils proviennent du Fonds monétaire international, de l'Organisation de coopération et de développement économiques, du Conseil européen, de la Commission européenne ou du Bureau international du travail, mettent en exergue l'insoutenable pression à long terme sur les finances publiques que risque d'exercer le niveau actuel des prestations garanties par le système de pension luxembourgeois. Ils concluent à une impérieuse nécessité d'une réforme pour garantir la soutenabilité de celui-ci. Ces admonestations sont relayées à des degrés divers par certaines instances nationales, telle la Banque centrale, l'Inspection générale de la sécurité sociale, le Statec, la Caisse nationale d'assurance pension, l'Union des entreprises luxembourgeoises et même par le Premier ministre (notamment sous le terme consacré de « Rentemauer »).

Cependant, face à ce flot de voix menaçantes, on constate l'insolente santé financière à court terme du régime général de pension. Malgré la crise économique que vient de traverser le Luxembourg suite à la crise financière mondiale, le régime de pension accuse un excédent annuel des recettes sur les dépenses de plus de 800 millions d'euros au cours des années 2007 à 2010,

niveau jamais atteint auparavant au cours de son histoire. Ces excédents ont permis d'accumuler une réserve dépassant les 10,5 milliards d'euros fin 2010, réserve qui correspond à 3,7 fois le montant annuel des prestations. En comparaison avec les autres pays européens, aucun régime de pension public faisant application du système de financement par répartition ne peut se targuer d'une telle performance.

Alors que la discussion des droits futurs à pension concerne tout un chacun, on ne perçoit guère de débat public sur les options possibles pour l'avenir.

Cette situation financière excellente est d'autant plus difficilement compréhensible que le niveau des prestations garanti au Luxembourg ne pèche certainement pas par sa médiocrité. Le Luxembourg dispose avec l'âge de 57 ans d'un âge de retraite (sans réduction actuarielle du montant de la pension) parmi les plus faibles d'Europe. Le taux de remplacement semestriel de la pension de vieillesse après 40 ans de cotisations est systématiquement supérieur à 85 % du revenu moyen cotisable (revalorisé) de la carrière d'assurance et peut atteindre 106 % pour une carrière d'assurance basée sur le salaire social minimum. Le taux de réversion de la pension de survie du conjoint est supérieur à 75 %

de la pension du défunt (sans application des dispositions anticumul). Les pensions bénéficient de l'indexation automatique à l'échelle mobile des salaires pour éviter la perte du pouvoir d'achat due à l'inflation et bénéficient en outre de l'ajustement au niveau réel des salaires pour participer à l'augmentation du pouvoir d'achat de la population active.

C'est cette situation paradoxale entre, d'un côté, une réserve abondante et des excédents annuels substantiels et, de l'autre, une menace à long terme – donc forcément incertaine – sur l'équilibre financier, résultant précisément de ce niveau élevé de prestations, qui rend le débat concernant une réforme des pensions aussi irréaliste. Puisque les élections législatives ont lieu tous les cinq ans, il est bien compréhensible qu'on ne risque pas ses chances électorales pour des problèmes survenant au-delà d'un horizon de quinze ans et plus, surtout face à un corps électoral vieillissant. Alors que la discussion des droits futurs à pension concerne tout un chacun, on ne perçoit guère de débat public sur les options possibles pour l'avenir.

Dans cet article, on va présenter une explication de l'origine de cette situation paradoxale et esquisser le cadre d'une solution

Robert Kieffer est président de la Caisse nationale d'assurance pension (CNAP) et du Fonds de compensation commun au régime général de pension.

future pour le maintien de l'équilibre financier de l'assurance pension.

Un changement de paradigme

Pour comprendre l'évolution de la situation financière en matière d'assurance pension, il faut se rendre à l'évidence que l'entendement de la notion même d'assurance pension a subi un profond changement à partir du dernier tiers du siècle dernier.

Les régimes de pension du secteur privé, dont la création remonte du début au milieu du XX^e siècle (ouvriers : 1911, employés privés : 1931, artisans : 1951, agriculteurs : 1956, commerçants et industriels 1960, travailleurs intellectuels indépendants : 1964), avaient été conçus dans l'optique classique d'une assurance sociale, comportant une composante assurance contre les risques invalidité et décès précoces, et une composante épargne pour le risque vieillesse. Les prélèvements et les prestations étaient conçus dans l'optique de l'autofinancement de chaque groupe socioprofessionnel en fonction de sa capacité contributive et de ses besoins de protection. Ainsi, on peut constater des niveaux de cotisations très faibles pour les professions indépendantes, avec corrélativement un niveau de prestations également très faible.

Le rôle des pouvoirs publics dans le financement de ces régimes de pension était également très limité. L'intervention de l'État et des communes se limitait dans un premier temps à la prise en charge d'un tiers des rentes fondamentales des ouvriers. Cette intervention avait pour finalité de compenser au régime de pension l'apport qu'il constituait dans la lutte contre l'indigence, qui autrement aurait dû être assumée par les pouvoirs publics. Dans la suite, l'intervention des pouvoirs publics s'étendit, toujours dans la même finalité, progressivement à la part fixe comprise dans les pensions de tous les régimes de pension et également aux compléments pour pension minima.

C'est au milieu des années 1960 que commence la mutation de ce système classique d'assurance pension. Cette mutation aura pour effet de transformer ces régimes autonomes avec leurs caractéristiques propres en un mécanisme national et homogène de

redistribution des revenus, comparable par son ampleur uniquement au système fiscal. L'une des particularités de ce nouveau mécanisme de redistribution des revenus est précisément l'ampleur de l'intervention de l'État, qui s'élève à un tiers du montant total redistribué. Dans ce mécanisme de redistribution des revenus, le lien fondamental entre la valeur des expectatives aux prestations résultant des cotisations versées et la valeur de ces mêmes cotisations a été complètement rompu.

C'est la genèse de cette mutation qui se trouve à la base de la problématique actuelle du financement de l'assurance pension.

Cette mutation résulte d'une tendance de fond ayant pour objet l'harmonisation, voire même l'uniformisation des différents types de régimes existants au Luxembourg.

Ce phénomène a certainement débuté par la loi unique du 13 mai 1964 ayant pour objet l'amélioration et l'harmonisation des régimes de pension contributifs et s'est provisoirement arrêté avec la loi du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et la loi du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique pour les salariés du secteur

privé. La loi du 3 août 1998 a étendu aux fonctionnaires et employés publics futurs les mêmes droits en matière de pension que ceux existant dans le régime général. La loi du 13 mai 2008 a parachevé la fusion des régimes contributifs entamée déjà par la loi du 23 mai 1984 portant réforme du système de financement des régimes de pension contributifs et par la loi du 27 juillet 1987 concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie. Sauf pour les fonctionnaires et employés publics engagés avant le 1^{er} janvier 1999, toute la population active affiliée à un régime de pension légal est désormais soumise aux mêmes dispositions légales concernant les droits à pension².

Cette tendance à l'harmonisation et à l'uniformisation a été accompagnée au fil du temps par une constante amélioration du niveau des prestations. Pour signaler les plus importantes, on peut mentionner l'introduction du principe de l'ajustement au niveau réel des salaires (1964), l'introduction des majorations spéciales prospectives en cas d'invalidité ou de décès précoces (1967), l'achat rétroactif (1969, 1999), la généralisation et l'amélioration des pensions minima (1972, 1974, 1977, 1979, 1980), l'introduction du complément

© Lielo - flickr.com



différentiel (1974), l'augmentation du coefficient de réversion des pensions de survie du conjoint (1975, 1988, 1991), l'abaissement de l'âge de la retraite anticipée pour ouvriers à 60 ans (1980), la revalorisation exceptionnelle et uniforme des pensions de 7 % (1987), le calcul des majorations proportionnelles spéciales sur base des revenus cotisables effectifs (1988), l'introduction du baby year (1988), l'extension de l'ajustement aux majorations forfaitaires (ancienne part fixe, 1988), l'abaissement de l'âge à la retraite anticipée à 57 ans (1991), le relèvement des majorations proportionnelles et des majorations forfaitaires (1991, 2002), l'introduction de l'allocation de fin d'année (2002), l'introduction de l'incrément du taux de majoration en fonction de la durée cumulée de l'âge et de la durée d'assurance (2002), l'ajout d'un minimum pour le baby year parallèlement à l'introduction de la « Mammerent » (2002). À remarquer que les améliorations apportées par la loi de 2002 (Rentendesch) ont été explicitement justifiées par la volonté de rapprocher le niveau des prestations du régime général à celui du régime spécial transitoire des fonctionnaires.

Seul l'ajustement au niveau réel des salaires a été financé par l'introduction d'une cotisation supplémentaire, portant le taux de cotisation progressivement de 10 % à 12 % en 1964, de 14 % en 1968 et de 16 % en 1976. Depuis lors, le taux de cotisation

à charge des assurés et des employeurs est resté figé à 16 % jusqu'à aujourd'hui. Toutes les autres améliorations du niveau des prestations ont été accordées sans apport supplémentaire des assurés et des employeurs.

Il faut cependant mentionner la transformation en 1985 de la contribution de l'État, qui est passée d'une prise en charge de certains éléments de pension (part fixe, complément pension minimum) et d'une garantie au niveau de la réserve (certificats de la dette publique) vers une participation au niveau des cotisations (8 %). Cette transformation s'est soldée par une augmentation certaine de la contribution de l'État au financement de l'assurance pension.

Le phénomène à l'origine de cette miraculeuse augmentation des droits à pension

Comme il résulte du point précédent, le changement de paradigme de l'assurance pension s'est accompagné d'une augmentation substantielle des droits à pension garantis par la législation aux assurés.

Il n'est plus possible à l'heure actuelle d'évaluer les droits à pension garantis par la législation antérieure à la loi unique de 1964. Cependant, nous disposons encore des calculs actuariels³ effectués au début des années 1980 au moment de la réforme

du système de financement. Ces calculs ont abouti à l'époque à un coût du régime de pension équivalant à 37,5 % de la masse des revenus cotisables, face à un taux de prélèvement prévu de 24 % applicable également à la masse des revenus cotisables. Ce coût du régime est synonyme de la valeur de la promesse de pension garantie par la législation (voir encadré).

En tenant compte de l'impact des réformes intervenues postérieurement entre 1987 et 2002, le montant moyen des pensions a été relevé structurellement d'au moins 29 % (en dehors de l'indexation et de l'ajustement). Si l'on y ajoute l'abaissement de l'âge à la retraite anticipée à 57 ans (1991) et l'augmentation de l'espérance de vie dont a bénéficié la population assurée entre 1980 et aujourd'hui, on aboutit à un coût du régime et donc à une valeur de la promesse de pension de l'ordre de 55 % de la masse des revenus cotisables. Les calculs récents de l'Inspection générale de la sécurité sociale aboutissent même à une promesse de pension supérieure à 60 %⁴.

Ce niveau de la promesse de pension doit être comparé avec le taux de cotisation de 24 %⁵ introduit suite à la réforme du système de financement de 1985.

Le fait que la promesse de pension soit largement supérieure au taux de cotisation et ait encore été augmentée de manière substantielle n'a été possible que grâce à l'augmentation vertigineuse de l'emploi et donc du nombre de cotisants entre 1985 et aujourd'hui. En 1985, le nombre de cotisants s'élevait à 160 000 personnes et il a atteint 380 000 personnes en 2008. Cette augmentation représente plus qu'un doublement du nombre de cotisants et représente une croissance moyenne de 3,8 % par an. Cette augmentation faramineuse du nombre de cotisants s'est évidemment traduite par une augmentation correspondante de la masse des revenus cotisables et donc des recettes en cotisations du régime de pension.

En fait, cette croissance a rendu possible que la masse des revenus cotisables ait augmenté davantage que le total des dépenses pour pensions, malgré l'augmentation exceptionnelle du niveau des prestations. Aussi, la prime de répartition pure est res-

La notion de « promesse de pension (exprimée en pour cent de la masse des revenus cotisables) » représente un indicateur qui permet de chiffrer globalement la valeur des droits à pensions résultants d'une législation donnée pour une population donnée. Il sert d'ailleurs comme indicateur du coût d'un régime de pension. Techniquement, il est défini par la prime de répartition pure à l'état stationnaire démographique absolu. On obtient sa valeur en faisant évoluer une population active constante sur une période de l'ordre de 80 années en considérant toutes les entrées en activité, les entrées en invalidité, les départs à la retraite, les décès, les attributions de pensions de survie, etc. Sa valeur est égale au rapport entre la masse des pensions et la masse des revenus cotisables à la fin de cette période de projection. Cette valeur tient compte des données biométriques de la population concernée (taux d'invalidation, taux de retraite, taux de mortalité, etc.) et de la législation en matière de pensions (définition de l'invalidité, âge à la retraite, durée de stage, formule de calcul des pensions, revalorisation des pensions, etc.).

La notion de « prime de répartition pure » représente le taux de cotisation nécessaire au financement des dépenses annuelles en l'absence de réserves. Cette prime de répartition pure est facile à calculer puisqu'elle est égale au rapport entre les dépenses annuelles du régime de pension et la masse annuelle des revenus cotisables.

tée tout au long de cette période inférieure au taux de cotisation légal, comme il résulte du tableau suivant.

Cet écart entre le taux de cotisation légal et la prime de répartition pure a même permis de dégager un excédent des recettes en cotisations sur les dépenses courantes qui, avec les revenus de la fortune, a permis de continuer à alimenter la réserve du régime général d'assurance pension.

Paramètres financiers du régime d'assurance pension

Année	Taux de cotisation	Prime de répartition pure	Niveau relatif de la réserve
1985	23,0 %	22,6 %	2,19
1986	23,2 %	22,3 %	2,30
1987	23,4 %	22,5 %	2,38
1988	23,6 %	22,8 %	2,41
1989	23,8 %	22,6 %	2,45
1990	24,0 %	22,7 %	2,58
1991	24,0 %	23,7 %	2,35
1992	24,0 %	22,8 %	2,45
1993	24,0 %	23,3 %	2,43
1994	24,0 %	23,7 %	2,42
1995	24,0 %	23,9 %	2,40
1996	24,0 %	24,1 %	2,46
1997	24,0 %	24,1 %	2,41
1998	24,0 %	23,2 %	2,55
1999	24,0 %	22,4 %	2,64
2000	24,0 %	20,8 %	2,85
2001	24,0 %	19,6 %	3,04
2002	24,0 %	22,0 %	2,97
2003	24,0 %	21,2 %	2,99
2004	24,0 %	22,1 %	3,08
2005	24,0 %	21,0 %	3,14
2006	24,0 %	20,7 %	3,28
2007	24,0 %	19,9 %	3,42
2008	24,0 %	19,5 %	3,56
2009	24,0 %	20,6 %	3,60

Quelles solutions pour préserver la viabilité de notre système de pension ?

Compte tenu de l'augmentation passée du nombre de cotisants au cours des dernières décennies, il existe une certitude, à savoir que ces nombreux cotisants vont se transformer en bénéficiaires de pension au cours des 40 prochaines années. Le régime de pension sera donc confronté avec certitude à une augmentation substantielle de

ses dépenses, si l'on maintient la législation actuelle.

En revanche, ce que l'on ne connaît pas avec certitude, c'est l'évolution future du nombre de cotisants. Cette évolution dépendra de la capacité de l'économie luxembourgeoise à rester compétitive et à créer des emplois supplémentaires, mais également de sa capacité à attirer des travailleurs étrangers (immigrants ou frontaliers) au Luxembourg, puisque le réservoir de la population active résidente est largement insuffisant.

Pour les optimistes qui pensent que l'évolution des 25 dernières années va se poursuivre à l'avenir, on peut calculer qu'avec une croissance annuelle de l'emploi de 3,4 % par an, on réussira à maintenir la prime

Lorsque le taux de 24 % sera dépassé, il ne restera au pouvoir politique que trois options, à savoir une augmentation des prélèvements, une réduction de la masse des prestations ou une combinaison de ces deux mesures.

de répartition pure au-dessous du taux de cotisation de 24 %, de sorte que l'équilibre financier du régime sera maintenu sans autre réforme. Cette hypothèse optimiste entraîne cependant comme conséquence que le nombre de cotisants devra augmenter à 1 500 000 personnes en 2050, voire à 3 000 000 personnes en 2070. Ceci signifie concrètement que pour un jeune assuré qui a 20 ans aujourd'hui, la condition qu'il pourra toucher à 60 ans la pension promise par la législation actuelle sera un nombre de cotisants de 1 500 000 en 2050. Et la condition de continuer de bénéficier de cette pension jusqu'à l'âge de 80 ans sera de 3 000 000 cotisants en 2070.

Dans toutes les autres variantes où le taux de croissance futur de l'emploi sera en permanence inférieur à 3,4 %, la prime de répartition pure dépassera avec certitude le taux de 24 %. À partir de ce moment, il faudra prélever dans les réserves pour financer les dépenses courantes, ce qui aboutira à plus ou moins brève échéance à la disparition de la réserve.

Le niveau final jusqu'où cette prime de répartition pure pourra croître à l'avenir dépendra du taux de croissance futur de l'emploi. En tout cas, en cas de stagnation de l'emploi à long terme, cette prime de répartition pourrait atteindre des niveaux de l'ordre de 55 à 60 %. En admettant même une hypothèse de régression de la population active à long terme (situation qui se présente actuellement en Allemagne), la prime de répartition pure dépasserait largement les 60 %.

Lorsque le taux de 24 % sera dépassé, il ne restera au pouvoir politique que trois options, à savoir une augmentation des prélèvements, une réduction de la masse des prestations ou une combinaison de ces deux mesures.

En ce qui concerne la première option, il faut remarquer que toute discussion sur des sources nouvelles de financement se réduit en dernière analyse à une augmentation du taux de prélèvement avec une éventuelle modification de la répartition de la charge entre les trois contributeurs (assurés, employeurs, État). En outre, il y a lieu de rappeler que le régime de pension introduit au cours des années 1980 se basait en grande partie sur les travaux du Conseil économique et social (CES) publiés avec l'avis du 5 juillet 1977. Dans cet avis, la grande majorité du CES avait accepté que le taux de cotisation global atteigne à long terme un niveau compris entre 36 % et 40 %. Cette même majorité était d'accord pour augmenter le taux de cotisation, réparti en trois parts égales, jusqu'à concurrence de 30 %. Ce n'est que pour la partie dépassant les 30 % que le CES s'était scindé en deux groupes égaux, l'un estimant maintenir la répartition en trois parts égales quel que soit le niveau du taux de cotisation et l'autre estimant que cette partie devrait incomber intégralement à charge de l'État.

En ce qui concerne la deuxième option, il faut rendre attentif à la difficulté d'influencer de manière efficace les dépenses pour pensions en raison des considérations d'équité entre les générations successives. Des modifications dans la formule de calcul des pensions et des conditions d'octroi ne pourront devenir effectives que graduellement et ne s'appliqueront qu'aux pensions nouvellement attribuées, de sorte que leurs

effets sur les dépenses seront très limités au début et n'augmenteront que graduellement au cours des décennies prochaines.

Comme les deux premières options sont pareillement irréalistes, il ne restera au pouvoir politique que le choix d'une combinaison entre augmentation des prélèvements et réduction de la masse des pensions.

En partant du constat que la valeur des droits à pension actuels a perdu son lien organique avec la valeur des cotisations versées et que le régime de pension est devenu un pur mécanisme de redistribution des revenus, la solution doit être cherchée au niveau de la répartition de la charge entre les actifs (augmentation des prélèvements) et les inactifs (réduction de la masse des pensions).

Dès que la prime de répartition pure dépassera le seuil des 24 %, le pouvoir politique devra arrêter la proportion de ce dépassement qui devra être imputée au taux de cotisation global (désignée par a) et la proportion qui devra être imputée à une réduction des dépenses (désignée par $1-a$).

Pour réduire les dépenses, il faudra introduire un facteur de durabilité par lequel toutes les prestations seront multipliées uniformément. Ce facteur de durabilité sera recalculé annuellement en fonction de l'évolution de la prime de répartition

pure (déterminée en l'absence du facteur 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 :

$Fa(n)$: facteur de durabilité pour l'année n dépendant de la proportion a

$\Pi(n)$: prime de répartition pure de l'année n (déterminée en l'absence du facteur de durabilité)

$Fa(n) = 1$ si $\Pi(n) < 24 \%$

$Fa(n) = a + (1-a) \cdot 0,24 / \Pi(n)$ si $\Pi(n) > 24 \%$

Quelle que soit l'évolution future de la masse des pensions et de la masse des revenus cotisables, ce facteur de durabilité permettra d'assurer un partage « équitable » (c'est-à-dire défini par les pouvoirs politiques) du coût supplémentaire dépassant les 24 %. Tant que la prime de répartition pure restera inférieure à 24 %, ce facteur n'aura pas d'impact.

Ce facteur de durabilité ne préjuge en rien des réformes qui pourront être entamées au niveau de la formule de calcul des pensions, au niveau des conditions d'octroi des pensions, au niveau de la revalorisation des pensions, etc. Au contraire, comme le facteur de durabilité encadre les dépenses

totales, toute réforme visant à éliminer des excès inéquitables dans la redistribution aura un effet positif sur la valeur de ce facteur de durabilité.

L'introduction de ce facteur de durabilité aura le mérite de clarifier dès maintenant au pouvoir politique sa responsabilité dans la fixation du partage entre augmentation des prélèvements et réduction des dépenses. En outre, il permettra de centrer le débat de l'assurance pension sur la question de l'équité de la redistribution opérée par celle-ci, débat qui était quasi absent aux cours des années d'opulence passées. ♦

1 Après déduction des cotisations pour l'assurance pension.

2 Sous réserve de certaines particularités mineures comme par exemple le plafond cotisable.

3 Avis de l'Inspection générale de la sécurité sociale, 3e partie du 8 avril 1983, documents parlementaires n° 2606/2.

4 Rapport de l'Inspection générale de la sécurité sociale à l'attention du « Groupe de réflexion pensions » du 23 avril 2009, page 53 : sous l'hypothèse d'une croissance des cotisants de 0,5 % par an la prime de répartition pure avoisinera 60 % en 2060. En conséquence avec une croissance nulle, la prime de répartition pure dépassera 60 % à l'état stationnaire.

5 Face au taux constant de 16 % pour les assurés et les employeurs, le taux à charge de l'État a été relevé progressivement de 7 % en 1985 et à 8 % en 1990.

6 La prime de répartition pure représente le taux de cotisation nécessaire pour financer exactement les dépenses annuelles, sans recours aux revenus de la fortune.

