

 LA SÉCURITÉ SOCIALE - 2018

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL PENSIONS

16.05.2018



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de la Sécurité sociale

Inspection générale de la sécurité sociale

Version : 16.05.2018 rapport GT

Sommaire

INTRODUCTION	5
1 BILAN IGSS : RÉCAPITULATIF ET MISE À JOUR	6
1.1 Contexte	6
1.2 Situation démographique	6
1.3 Situation financière.....	7
1.4 Projections démographiques et financières	7
1.4.1 Le scénario de base.....	7
1.4.2 Les scénarios alternatifs.....	8
1.5 Conclusions du Bilan	8
1.6 Mise à jour	9
1.6.1 Contexte.....	9
1.6.2 Nouvelles projections démographiques et financières.....	9
2 CONSTATS	12
2.1 Réformes récentes des régimes de pension d'autres pays	12
2.1.1 Pension Adequacy Report.....	12
2.1.2 Pension Reforms in the EU since the early 2000's	12
2.1.3 Pensions at a glance.....	13
2.2 Durabilité du régime : Equilibre illimité ?.....	13
2.3 Nécessité à différencier entre le moyen et long terme – impact des déterminants structurels	17
2.4 Appréciation des incertitudes relatives aux projections à long terme	18
2.5 Variabilité de l'évolution future de l'espérance de vie	19
2.6 L'importance du Fonds de compensation dans le financement du régime	20
2.7 L'impact de la réforme de 2012.....	20
2.7.1 Le mécanisme de réajustement.....	20
2.7.2 L'allocation de fin d'année.....	20
2.7.3 La formule de calcul de la pension.....	20
2.7.4 Le niveau des charges patronales	21
2.8 Le niveau de la retraite	21
2.9 L'opinion publique – Enquêtes d'opinion européennes	22
2.10 Eléments existants dans le cadre du système	22
2.11 Marge budgétaire	23
2.12 Conditions nécessaires pour l'équilibre financier	23
2.12.1 Formule de pension	23
2.12.2 Taux de cotisation.....	23
2.12.3 Retardement du départ à la retraite.....	24
2.12.4 Départ progressif à la retraite.....	24
2.12.5 Croissance de l'emploi	24
3 CONSIDÉRATIONS FINALES DU RAPPORT.....	26

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL PENSIONS

INTRODUCTION

La réforme de l'assurance pension de 2012 prévoit que l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) analyse tous les 5 ans la situation financière du régime général au milieu et à la fin de la période de couverture de 10 ans.

Afin de permettre au Gouvernement actuel de discuter la concordance entre les hypothèses à la base de la réforme et la trajectoire financière actualisée, un premier bilan a été prévu pour 2016 dans la déclaration gouvernementale de 2013. Dans ce cadre, l'IGSS établit une étude actuarielle comportant notamment une mise à jour des projections budgétaires à long terme qui montrent des estimations concernant l'évolution des dépenses du régime des pensions. Le Conseil de Gouvernement a approuvé le 22 avril 2016 l'instauration d'un 'groupe de travail Pensions' qui a pour objectif de discuter la soutenabilité financière du régime et de se prononcer sur la nécessité de mettre en place d'éventuelles adaptations. Egalement dans ce cadre, l'IGSS a établi une mise à jour des projections budgétaires.

Le groupe de travail précité est composé d'experts du Ministère de la Sécurité sociale, du Ministère des Finances, de l'Inspection générale des Finances, du Ministère du Travail et de l'Economie solidaire, du Ministère de la Famille, de l'intégration et à la Grande région, de l'Administration du personnel de l'État, du Président de la Caisse nationale d'assurance pension et d'experts des Chambres professionnelles.

Le Groupe de travail s'est réuni les 2 décembre 2016, 28 février 2017, 29 mai 2017, 4 juillet 2017, 2 octobre 2017, 26 janvier 2018, 2 mars 2018 et 16 mai 2018.

Le présent document reprend les discussions du groupe d'experts et n'engage pas les organisations auxquelles ils appartiennent.

1 BILAN IGSS : RÉCAPITULATIF ET MISE À JOUR

1.1 CONTEXTE

Le régime général de pension constitue une assurance obligatoire pour toutes les personnes exerçant une activité professionnelle rémunérée dans le secteur privé au Luxembourg. Il prévoit des pensions de vieillesse, des pensions d'invalidité, des pensions de survie conjoint et des pensions de survie orphelin. Depuis 2009, la gestion revient à une seule caisse, la Caisse nationale d'assurance pension (CNAP), tandis que la gestion de la réserve de compensation du régime général de pension incombe au Fonds de compensation (FDC).

Le Code de la sécurité sociale (CSS) définit le système de financement du régime général d'assurance pension comme un système de répartition des charges par périodes de couverture de dix ans avec constitution d'une réserve de compensation qui doit être supérieure à 1,5 fois le montant des prestations annuelles (article 238 CSS). Principalement, les charges du régime général sont couvertes par des cotisations. Le taux est fixé pour chaque période de couverture sur base d'un bilan technique et de prévisions actuarielles établies par l'IGSS.

Pour la période de couverture actuelle (2013 – 2022), le taux de cotisation global est fixé à vingt-quatre pour cent, dont la charge est répartie de manière paritaire entre assurés, employeurs et État.

La loi prévoit qu'au milieu de chaque période de couverture, l'IGSS procède à une actualisation de son bilan technique et des prévisions actuarielles dans le but notamment de déterminer si le taux de cotisation global fixé permet de garantir le niveau minimal de la réserve pour le reste de la période, ou si une refixation de ce taux pour une nouvelle période de dix ans, le cas échéant, doit être envisagée. Cependant, le bilan a été réalisé en 2016 afin de permettre de discuter avant la fin de la législature la concordance entre les hypothèses à la base de la réforme de l'assurance pension de 2012 et la trajectoire financière actualisée ¹.

1.2 SITUATION DÉMOGRAPHIQUE

Dans les trois premières années de l'actuelle période de couverture, le nombre de pensions payées est passé de 148.157 en 2012 à 164.679 en 2015, ce qui correspond à une croissance annuelle moyenne de 3,6%. Depuis 2006 (123.060 pensions) le nombre de pensions a augmenté de plus de 40.000 unités.

Avec 52,5%, les hommes restent légèrement majoritaires parmi les bénéficiaires de pension, qui en 2015 étaient âgés en moyenne de 69,1 ans. En 2015, 75,2% de l'ensemble des pensions étaient des pensions personnelles dont 108.529 pensions de vieillesse et 17.360 pensions d'invalidité. Pour le reste on compte 37.686 pensions de survie conjoint et 3.792 pensions de survie orphelin.

Plus de la moitié des pensions en 2015, soit 54,2%, sont des pensions dites migratoires, c'est-à-dire qu'elles concernent des bénéficiaires qui présentent des périodes d'assurances auprès du régime de pension luxembourgeois aussi bien qu'auprès de régimes de pension étrangers, et qui peuvent donc potentiellement aussi prétendre à des pensions étrangères. De plus, 46,2% des pensions sont payées à des bénéficiaires non-résidents.

Depuis 2012, le nombre d'assurés cotisants est passé de 367.292 à 393.510 en 2015, ce qui correspond à une croissance annuelle moyenne de 2,3%. En 10 ans, le nombre d'assurés a augmenté de plus de 85.000 unités. En 2015, la part des assurés masculins représentait 59%, pendant que celle des assurés non-résidents s'élevait à 44,5%. La grande majorité des assurés-cotisants (90,8%) présente une occupation de type salariée.

¹ Bilan technique du régime général d'assurance pension – 2016 ; IGSS, 2016.
http://www.mss.public.lu/publications/bilan_actuariel/bilan_technique_pensions_2016.pdf

Le rapport entre le nombre de pensions et le nombre des assurés constitue le coefficient de charge. Ce coefficient est en croissance depuis 2008 (39,8%). Pour l'année 2015, le rapport est de 41,8 pensions sur 100 assurés.

1.3 SITUATION FINANCIÈRE

Pour l'année 2015, les recettes courantes du régime général de pension s'élèvent à 4.916 millions EUR, dont 4.367 millions EUR de cotisations. La participation étatique représente un tiers des cotisations. Depuis 2006, les recettes en cotisations ont augmenté de plus de 1.500 millions EUR. La croissance annuelle moyenne pour les premières années de la période de couverture est de 2,1% (n.i. 100).

Outre les recettes en cotisations, il convient de citer 539 millions EUR de recettes sur la fortune (du FDC) en 2015, dont 509 millions EUR de revenus de l'organisme de placement collectif du Fonds de compensation.

Les dépenses courantes du régime montent à 3.991 millions EUR en 2015, soit 1.500 millions EUR de plus qu'en 2006. La croissance annuelle moyenne depuis 2012 est de 3,5% (n.i. 100). Les prestations (pensions et autres) représentent 95% de l'ensemble des dépenses courantes du régime général de pension en 2015. Les frais d'administration s'élèvent à 43 millions EUR.

Avec ainsi un excédent courant de 926 millions EUR en 2015, la réserve de compensation du régime a pu être portée à 16,54 milliards EUR au 31 décembre 2015. La réserve de compensation a plus que doublé depuis 2006. Au 31 décembre 2012, elle affichait 12,64 milliards EUR. Actuellement, la réserve de compensation correspond à 4,37 fois le montant des prestations annuelles. Le rapport était de 3,24 en 2006 et de 3,90 en 2012.

Environ la moitié de l'excédent du régime général de pension de 2015 est due aux revenus de la réserve. Les recettes en cotisations excèdent les dépenses en prestations de 15,5% en 2015 (19,4% en 2012). Sur les 10 dernières années ce taux avait atteint son maximum en 2008 avec 30,4%. La prime de répartition pure, qui représente le rapport entre les dépenses courantes annuelles et la base cotisable, monte à 21,9% pour l'année 2015. Son montant est croissant depuis 2008 (19,5%). À rappeler qu'au cas où la prime de répartition pure dépasse le taux de cotisation global (actuellement de 24%), une révision du coefficient modérateur de réajustement est prévue par la loi.

1.4 PROJECTIONS DÉMOGRAPHIQUES ET FINANCIÈRES

Afin d'évaluer la soutenabilité à moyen et à long terme du régime général d'assurance pension, des projections démographiques et financières sont établies. Celles-ci se basent sur l'approche définie par le groupe de travail 'Ageing Working Group' (AWG) de la Commission européenne (CE). Elles contiennent des estimations concernant, du côté démographique, l'évolution des assurés actifs et des bénéficiaires de pension, et du côté financier, l'évolution des recettes en cotisations et des dépenses pour prestations. L'année de base de la simulation est 2015, alors que l'horizon des projections effectuées est l'an 2060.

Les simulations effectuées permettent de déterminer l'impact de changements économiques ou démographiques sur le statut démographique et financier du régime général, tout en tenant compte de la composition particulière du marché de travail au Luxembourg avec son nombre considérable et croissant de travailleurs frontaliers. Une analyse approfondie de la soutenabilité du régime est garantie grâce à la considération de différents scénarios.

1.4.1 Le scénario de base

Le scénario de base tient compte des hypothèses macro-économiques et démographiques définies au sein du groupe de travail AWG et des dispositions introduites par la réforme de l'assurance pension de 2012. En particulier, l'évolution annuelle des paramètres de la formule de pension entre 2013 et 2052

est intégrée, tout comme la révision du coefficient modérateur de réajustement à 0,5 dans le cas où la prime de répartition pure dépasse le taux de cotisation global de 24%.

Conformément aux hypothèses adoptées par le groupe de travail AWG, la croissance économique réelle et la croissance de l'emploi du Luxembourg sont supposées diminuer à long terme dans le scénario de base, tandis que la population est censée augmenter jusqu'à l'horizon des projections.

L'évolution future de la population active poursuit en conséquence une trajectoire croissante pour atteindre 805.000 assurés actifs en 2060, ce qui correspond presque au double du nombre actuel. De son côté, le nombre total de pensions payées montre une progression plus accentuée avec une estimation de 490.000 pensions en 2060. Par conséquent, le coefficient de charge du régime général est projeté augmenter à 61 pensions sur 100 assurés en 2060 dans le scénario de base. Tout au long des simulations, le taux de cotisation global est maintenu au niveau actuel de 24%. La trajectoire des recettes en cotisations est estimée finir à 8,3% du PIB en 2060, ce qui correspond à peu près au pourcentage actuel. La situation est différente du côté des dépenses pour prestations, où une trajectoire croissante est projetée. En effet, le scénario de base prévoit que les dépenses, partant de 7,1% en 2015, aboutiront à un pourcentage de 12,4% du PIB en 2060.

La prime de répartition pure poursuit une trajectoire croissante pour atteindre 37% en 2060, dépassant le taux de cotisation global en 2023. Quant à la réserve de compensation, les projections des recettes en cotisations et des dépenses pour prestations impliquent une inversion de sa trajectoire. En effet, d'après le scénario de base, le niveau de la réserve se situera en dessous de la limite légale de 1,5 fois le montant des dépenses annuelles pour prestations à partir de l'année 2035, et la réserve sera épuisée en 2043.

1.4.2 Les scénarios alternatifs

Les scénarios alternatifs déterminent l'impact qui résulterait de la modification de certains paramètres fondamentaux qui sont à la base des projections. Ainsi, deux scénarios prévoyant des configurations alternatives du coefficient modérateur de réajustement complètent le scénario de base.

En outre, un scénario supplémentaire annulant l'adaptation des paramètres de la formule de pension telle qu'introduite par la réforme de 2012 permet, en combinaison avec un coefficient de réajustement approprié, de synthétiser l'impact financier global de la réforme. Avec une valeur des dépenses pour prestations de 14,9% du PIB en 2060 obtenue dans ce scénario alternatif, il s'ensuit que la réforme compte pour une différence de 2,5 à 3,8 points de pourcentage du PIB en 2060, en fonction de la configuration du coefficient modérateur du réajustement.

Finalement, un scénario macro-économique et démographique alternatif contenant des hypothèses de base différentes est proposé. Cette variante peut être considérée comme un scénario de risque et se caractérise par des trajectoires de la croissance économique et de l'emploi moins dynamiques que pour le scénario de base. Celles-ci entraînent une diminution des recettes en cotisations et une augmentation des dépenses pour prestations par rapport au scénario de base. En effet, dans ce scénario, le niveau des recettes en cotisations atteint 7,1% du PIB en 2060, alors que les dépenses pour prestations progressent à 15,3% du PIB en 2060.

1.5 CONCLUSIONS DU BILAN

Le régime général d'assurance pension se retrouve actuellement dans une position financière confortable. Les excédents consécutifs ont permis d'accumuler une réserve de compensation qui, au 31 décembre 2015, correspond à 4,37 fois le montant des prestations annuelles, soit bien au-delà du niveau minimal requis de 1,5 fois le montant des prestations annuelles. Les prévisions actuarielles confirment que le taux de cotisation global actuel de 24% permet de respecter les conditions de l'article 238 du CSS jusqu'à la fin de la présente période de couverture allant de 2013 à 2022.

Si les impacts de la réforme de l'assurance pension de 2012 sur la situation financière du régime sont encore peu visibles sur les trois premiers exercices écoulés, les projections actuarielles confirment que les mécanismes introduits lors de la réforme de l'assurance pension auront un effet positif sur la situation financière du régime général à long terme.

Cependant, les différents scénarios analysés montrent qu'il est essentiel de veiller à ce que le développement favorable du marché de travail persiste. De toute évidence, une croissance élevée de l'emploi implique un afflux continu de cotisants dans le régime et va ainsi de pair avec une amélioration de sa situation financière.

Selon l'IGSS, il importe de ne pas se reposer sur le niveau actuel élevé de la réserve de compensation. Au contraire, l'analyse des projections démographiques et financières implique qu'il s'agit de profiter de la réserve accumulée en vue de discuter de mécanismes performants tant au niveau des contributions qu'au niveau des pensions nouvelles et en cours de paiement.

1.6 MISE À JOUR

1.6.1 Contexte

Le bilan IGSS, récapitulé dans le chapitre précédent, a été réalisé en 2016. Il s'appuie notamment sur les hypothèses macro-économiques et démographiques adoptées par le groupe de travail AWG dans le cadre de l'élaboration du rapport sur le vieillissement 2015. En particulier, les hypothèses démographiques sont celles publiées par Eurostat en 2014 et couvrant la période 2013-2060 (Europop2013).

En début d'année 2017, Eurostat a produit de nouvelles projections démographiques couvrant cette fois la période 2015-2070 (Esspop2015). En outre, dans le cadre de l'élaboration du rapport sur le vieillissement 2018, qui paraîtra au printemps prochain, le groupe de travail AWG a procédé à l'actualisation des hypothèses macro-économiques nécessaires à la réalisation de projections à long terme des dépenses de pension.

A partir de ces nouveaux éléments, l'IGSS a actualisé les projections démographiques et financières du régime général de pension et les a présentées, le 4 juillet 2017, au 'groupe de travail Pensions'.

1.6.2 Nouvelles projections démographiques et financières

Alors que le bilan IGSS fait ressortir un nombre d'assurés actifs de 805.000 pour l'année 2060 (tableau 1), la projection réalisée à partir des nouvelles hypothèses macro-économiques et démographiques aboutit à un nombre de 650.000 pour la même année, soit une diminution de 155.000 personnes. A cet égard, il convient d'indiquer que l'explication de cette révision à la baisse se trouve dans le caractère plus prudent de l'évolution du solde migratoire tout au long de l'intervalle de projection. En 2070, il est supposé que le nombre d'assurés actifs atteigne 660.000.

En ce qui concerne le nombre de pensions estimé pour 2060, il est également affecté, bien que de façon moindre, par la prise en compte des nouvelles données. En effet, alors que le nombre inscrit dans le bilan IGSS est de 490.000, les nouvelles projections débouchent sur un nombre de 480.000, soit une diminution de 10.000 pensions. En 2070, il est supposé que le nombre de pensions atteigne 550.000.

Des deux actualisations commentées aux paragraphes précédents (nombre d'assurés actifs et nombre de pensions) découle l'actualisation du coefficient de charge du régime général. Ce dernier passe ainsi de 61 à 74 pensions pour 100 assurés en 2060. En 2070, il est supposé que le coefficient de charge atteigne 83 pensions pour 100 assurés.

Tableau 1. Nombre d'assurés actifs, nombre de pensions et coefficient de charge selon l'exercice et l'horizon de projection

	Réforme*	Bilan IGSS	Bilan actualisé	
	2060	2060	2060	2070
Nombre d'assurés actifs	738.000	805.000	650.000 (-155.000)	660.000
Nombre de pensions	425.000	490.000	480.000 (-10.000)	550.000
Coefficient de charge	58	61	74 (+13)	83

* 2012 projet de loi 6387 relatif à la réforme du régime général de pension

Il ressort du tableau précédent que l'actualisation des hypothèses macro-économiques et démographiques affecte beaucoup plus fortement le nombre d'assurés actifs (-19%) que le nombre de pensions (-2%).

Dans le cadre de l'actualisation des projections financières, il importe de noter que le dynamisme moindre de la nouvelle trajectoire démographique combiné à une évolution plus optimiste de la productivité génèrent un niveau de PIB plus élevé jusqu'en 2040 (l'effet productivité surcompense l'effet emploi) mais plus faible entre 2040 et 2060 (l'effet emploi est dominant).

Aussi, à l'horizon 2060, les recettes de cotisations en % du PIB sont affectées de manière modérée par l'actualisation des hypothèses de base étant donné que l'effet dénominateur, correspondant à une révision à la baisse du niveau du PIB, est amorti par la diminution du nombre d'assurés actifs. Ainsi, alors que selon le bilan IGSS, les recettes de cotisations sont supposées atteindre 8,3% du PIB en 2060, ce taux est porté à 7,9% après actualisation (tableau 2) et reste inchangé jusqu'en 2070.

En ce qui concerne l'actualisation des dépenses de pensions en % du PIB, l'impact, à l'horizon 2060, de l'actualisation des hypothèses de base consiste en l'effet dénominateur mentionné plus haut amplifié par l'effet décalé de la croissance économique plus favorable jusqu'en 2040 sur les dépenses de pensions. Aussi, alors que selon le bilan IGSS, les dépenses de pension sont supposées atteindre 12,4% du PIB en 2060, ce taux passe à 13,8% après actualisation. En 2070, il est supposé que les dépenses de pension représentent 15,5% du PIB.

Des deux actualisations commentées aux paragraphes précédents (recettes de cotisations en % PIB et dépenses de pension en % PIB) découle l'actualisation de la prime de répartition pure du régime général. Cette dernière passe ainsi de 37% à 42% en 2060. En 2070, il est supposé que la prime de répartition pure atteigne 47%.

Tableau 2. Recettes de cotisations (% PIB), Dépenses de pension (% PIB) et prime de répartition pure selon l'exercice et l'horizon de projection

	Réforme*	Bilan IGSS	Bilan actualisé	
	2060	2060	2060	2070
Dépenses de pension en % PIB	13,1%	12,4%	13,8% (+1,4 pts %)	15,5%
Prime de répartition pure en %	34,5 %	37,0%	42,0% (+5,0 pts %)	47,0%

* 2012 projet de réforme (taux de cotisation de 24 % et modérateur 0,5)

Le bilan IGSS fait apparaître les années d'occurrence des trois événements clés qui caractérisent l'évolution, à politique inchangée, de la situation financière du régime général : le dépassement du taux de cotisation global (24%) par la prime de répartition pure, le passage de la réserve en dessous de la limite légale (1,5 fois le montant annuel des prestations) et enfin l'épuisement de la réserve. L'actualisation des hypothèses macro-économiques et démographiques ne modifie que très légèrement l'année d'occurrence des événements en question (tableau 3).

Tableau 3. Année d'occurrence des trois événements clés qui caractérisent l'évolution, à politique inchangée, de la situation financière du régime général, selon l'exercice de projection

	Réforme*	Bilan IGSS	Bilan actualisé
Evènement n°1 :			
La prime de répartition pure dépasse le taux de cotisation global (24%)	2019	2023	2024 (+1 ans)
Evènement n°2 :			
La réserve tombe en dessous de la limite légale (1,5 fois le montant annuel des prestations)	2033	2035	2035 (+0 ans)
Evènement n°3 :			
La réserve est épuisée	2039	2043	2041 (-2 ans)

* 2012 projet de réforme

A rappeler que le projet de loi 6387 relatif à la réforme du régime général de pension prévoyait en 2012 que dans « le cas d'un maintien du mécanisme de réajustement entier des pensions, la prime de répartition pure passerait à 39% en 2060. Dans l'éventualité d'un modérateur de réajustement fixé à 0,5 à partir de 2020 la prime de répartition pure passerait à 35% en 2060. Une application d'un modérateur nul à partir de 2020 aurait comme conséquence une diminution de la prime de répartition à 31% à l'horizon de la période de projection. »²

² Projet de loi 6387 :

<http://www.chd.lu/wps/portal/public/Accueil/TravailALaChambre/Recherche/RoleDesAffaires?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public/Accueil/Actualite&id=6387>

2 CONSTATS

2.1 RÉFORMES RÉCENTES DES RÉGIMES DE PENSION D'AUTRES PAYS

La présente section donne un aperçu sur les principales réformes et mesures au niveau de régimes de pension mises en vigueur récemment dans les États membres de l'UE et pays membres de l'OCDE.

Les informations sont essentiellement tirées de 3 publications :

- Le rapport commun « The 2015 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU » de la CE et le Social Protection Committee (SPC) ;
- Le papier de discussion “Pension Reforms in the EU since the Early2000's: Achievements and Challenges Ahead” de la CE ;
- Les rapports biannuels ‘Pension at a glance’ de l'OCDE (2013, 2015, 2017).

2.1.1 Pension Adequacy Report

Les auteurs distinguent deux vagues de réformes depuis les années 1990. Avant la crise économique beaucoup d'États membres ont réformé leurs régimes en direction de systèmes à contributions définies (préfinancées). Depuis 2008, et la pression budgétaire dans nombreux pays, on observe surtout des augmentations de l'âge de départ à la retraite et baisse en importance des régimes préfinancés.

A part une réduction de l'expansion des systèmes aux contributions déterminées, les tendances générales des réformes entrées en vigueur à partir de la crise économique et financière peuvent être résumées comme suit :

- Réduction des coûts ;
- Extension des vies actives.

Parmi les mesures prises en vue d'une amélioration de la maîtrise des coûts, les auteurs soulèvent les approches différentes qui se sont manifestées. En effet, on observe l'introduction de taxes spéciales, des changements de l'indexation des pensions ainsi que des réductions directes au niveau des prestations. En particulier, alors que des réformes antérieures se sont caractérisées plutôt par de longues périodes de transition pour protéger les droits acquis des pensionnés et travailleurs âgés, ces derniers ont été affectés par les réformes récentes. Néanmoins l'impact des dernières réformes sur les jeunes cohortes de la population a été nettement plus élevé.

Aux fins de l'extension des vies actives, une large majorité des États membres de l'UE a adopté une augmentation de l'âge de départ à la retraite. Dans la plupart des cas, cette mesure a été accompagnée de modifications supplémentaires destinées à renforcer son impact. Ainsi, par exemple, l'accès à la retraite anticipée a été restreint ou les périodes contributives ont été prolongées. Certains pays ont même établi un lien automatique entre l'âge de départ à la retraite et l'évolution de l'espérance de vie.

2.1.2 Pension Reforms in the EU since the early 2000's

En ligne avec la publication précédente, ce rapport regroupe les réformes destinées à prolonger la vie active et celles qui réduisent le niveau des prestations. Afin de prolonger la vie active, beaucoup d'États membres ont limité l'accès à la retraite anticipée et aux pensions d'invalidité, soit directement, soit par l'introduction d'un bonus pour retardement, respectivement d'un malus pour anticipation. Dans le même contexte s'aligne le prolongement des périodes contributives requises ainsi que les mesures destinées à faciliter le cumul d'une pension avec un revenu.

En dehors des mesures affectant l'éligibilité, il y a celles qui diminuent les dépenses pour prestations. Les modifications souvent paramétriques concernent soit le calcul des pensions nouvelles, soit l'indexation des pensions en cours de paiement. D'après la CE, la réduction des taux d'accumulation et l'installation d'une valorisation moins généreuse des revenus constituent les méthodes les plus fréquentes en vue de diminuer les prestations initiales. Au niveau des pensions courantes, beaucoup d'États membres de l'UE ont opté en faveur d'une indexation (partielle) sur les prix. Du côté des recettes, un grand nombre de pays a augmenté les contributions sociales, alors que d'autres ont réservé une partie des revenus provenant d'impôts pour le système de pensions.

2.1.3 Pensions at a glance

L'OCDE distingue entre les réformes qui améliorent la soutenabilité du régime et celles augmentant l'adéquation des pensions. D'après l'analyse de l'OCDE, l'augmentation de l'âge de départ à la retraite constitue la mesure de réforme la plus populaire entre 2013 et 2015 en vue de renforcer la soutenabilité financière. En revanche, peu d'États membres de l'OCDE ont choisi une réduction directe des prestations. Dans l'affirmative, la méthode la plus courante se caractérise par une diminution de la pension initiale payée aux nouveaux bénéficiaires.

Une mesure de réduction des prestations plus fréquente concerne l'indexation, où des mécanismes moins généreux ont été installés. Parfois, des mécanismes d'ajustement automatique ont été installés qui modifient l'indexation en fonction de la situation financière globale du système de pension. Du côté des recettes, une augmentation des contributions ou des taxes a été choisie par beaucoup de pays ayant un système à prestations définies.

2.2 DURABILITÉ DU RÉGIME : EQUILIBRE ILLIMITÉ ?

La question qui se pose est celle de comment analyser la durabilité d'un régime de pension financé dans un système proche de celui de la répartition pure.

1. Pour un système de financement basé sur la capitalisation complète, il s'impose de comparer la réserve existante au montant constitué par la valeur en capital des pensions en cours et l'expectative des droits à pension non échus. Si la réserve existante ne suffit pas à couvrir le montant en capital des droits échus et non échus, on définit le déficit actuariel de ce régime par le montant de capital manquant.

Cependant ce critère ne présente qu'un intérêt théorique avec un système de financement proche de la répartition pure, dans la mesure où le régime est un régime public étendu à la grande majorité de la population active et qui bénéficie de la pérennité de son existence grâce à l'affiliation obligatoire des générations actives futures. En effet, si dans un système de capitalisation complète les charges futures résultant des cotisations passées doivent être couvertes par des réserves, afin de permettre la cessation du régime à partir d'un moment donné, tel n'est pas le cas dans un système de répartition pure où le régime est défini afin de perdurer indéfiniment. Ce sont les générations futures qui devront garantir, grâce à leur affiliation obligatoire, les charges futures du régime.

2. Dans un système de financement proche de celui de la répartition pure, une question centrale permettant de juger de la durabilité du régime est celle de la détermination de la valeur des droits créés en contrepartie des cotisations perçues. Si cette valeur des droits créés dépasse celle des cotisations perçues, il s'avère que le régime génère des charges excédentaires qui devront être supportées par un volume de cotisations à payer par les générations actives subséquentes supérieur à celui des cotisations perçues. Ces charges supplémentaires peuvent être couvertes ou amorties par une croissance future du nombre de cotisants et donc de l'emploi.

Au cas où la valeur des droits créés dépasse en permanence les cotisations perçues cette croissance de l'emploi devrait avoir un caractère illimité. Pour un dépassement donné des droits créés par rapport aux cotisations perçues, on peut calculer le taux de croissance constant de l'emploi nécessaire pour équilibrer ce système à l'infini. Cependant un taux de croissance constant de l'emploi à l'infini conduit à une

croissance exponentielle de l'emploi pour tout l'avenir, scénario qui ne peut se réaliser dans la réalité que moyennant des hypothèses exogènes et incertaines.

3. Aussi convient-il de déterminer dans une première approche la valeur des droits créés en contrepartie des cotisations payées. Cette valeur s'obtient en recourant à la notion de 'prime de répartition pure à l'état stationnaire démographique absolu'.

On détermine pour une population active constante la charge des prestations ('la prime') résultant dans l'état stationnaire de cette population constante en fonction des données biométriques en vigueur au moment de l'évaluation (taux de mortalité des différentes sous-populations, taux d'invalidation, taux de réactivation, probabilités d'être marié ou en partenariat, différence d'âge entre survivant et assuré, nombre moyen d'enfants, etc.) et en fonction des définitions légales du régime de pension (conditions d'ouverture du droit, définition de l'invalidité, âges à la retraite anticipée et à la retraite, formule de calcul des pensions, dispositions anti-cumul, règles de revalorisation des prestations, etc.). Cette prime de répartition pure à l'état stationnaire démographique absolu peut être caractérisée comme la valeur de la promesse de pension résultant des cotisations perçues.

Cette prime de répartition pure (coûts des pensions) à l'état stationnaire démographique absolu est comparée directement au taux de cotisation global, puisque les deux taux sont exprimés en pour cent de la masse des revenus cotisables.

Si cette prime de répartition pure à l'état stationnaire est inférieure au taux de cotisation global, c'est que la valeur des droits créés est inférieure aux cotisations perçues et le régime de pension pourrait faire face à une certaine régression permanente de sa population active. En revanche si cette prime de répartition pure à l'état stationnaire est supérieure au taux de cotisation global, l'équilibre financier du régime à long terme ne pourra être réalisé que par une croissance suffisante permanente de la population active. A défaut de croissance permanente ou en cas de croissance insuffisante de la population active, l'écart résiduel entre la valeur des droits créés et les cotisations perçues ne pourra être comblé que par une augmentation du taux de cotisation global ou par une diminution de cette prime de répartition pure à l'état stationnaire, donc des prestations, en agissant sur les facteurs du régime de pension (conditions d'octroi, âge à la retraite, formule de calcul, revalorisation des prestations).

En résumé la prime de répartition pure à l'état stationnaire évalue donc les droits à pension créés dans le contexte actuel du régime de pension en fonction des données biométriques existantes. L'évolution future de l'espérance de vie et des taux d'invalidation auront évidemment pour effet d'impacter la prime de répartition pure à l'état stationnaire dans un sens ou dans l'autre, s'ajoutant donc à l'écart existant actuellement.

4. Il existe deux méthodes pour calculer cette prime à l'état stationnaire.

- Soit on détermine par un calcul direct à l'aide des tables actuarielles basées sur les données biométriques actuelles en calculant les expectatives à une pension d'invalidité, aux pensions de vieillesse anticipées et de vieillesse et aux pensions de survie face à l'expectative des salaires cotisables.
- Soit on utilise la méthode des projections en effectuant une projection de la masse des revenus cotisables et de la masse des pensions sur un intervalle d'au moins 80 ans en maintenant la population active constante. La prime de répartition pure à l'état stationnaire s'obtient par le rapport entre la masse des pensions et la masse des revenus cotisables en fin de période de projection.

La première méthode avait été appliquée par l'IGSS au début des années 80 lors des travaux préparatoires de la réforme du régime général de pension ³. La valeur des droits créés par le projet de l'époque (formule de pension avec taux de majoration à 1,6%, âge à la retraite de 60 et 65 ans, taux de réversion de 100% et 66%) avait été évaluée avec les données biométriques de l'époque à 37,5% de la

³ Voir Doc. Parl. No 26022 Chambre des députés, Session ordinaire 1982-1983 : Avis de l'inspection générale de la sécurité sociale, 3^e partie.

masse des revenus cotisables. La prime de répartition pure à l'état stationnaire dépassait donc de loin le taux de cotisation global de 24% qui allait être introduit par la réforme du financement de 1985 et qui s'est maintenu jusqu'à l'heure actuelle.

Cependant, au cours des années 80 existait un accord unanime entre le Gouvernement et les partenaires sociaux, documenté dans l'avis du Conseil économique et social (CES) de 1977, de relever en cas de besoin le taux de cotisation global au moins jusqu'à 30%. Certains partenaires étaient même d'accord pour relever le taux de cotisation global jusqu'à 36%.

L'écart entre une promesse de pension de 37,5% et un taux de cotisation global de 30% paraissait acceptable et raisonnable, puisqu'il suffit d'une croissance permanente de l'emploi de moins de 1% par an (hypothèse économique reposant sur un consensus assez général de la part des économistes) pour équilibrer ce système de financement à long terme. En résumé, la réforme de 1983 déjà était équilibrée au taux de cotisation de 30 %. Ainsi, avec une croissance de 1%, l'emploi devra doubler tous les 77 ans soit en plus de 2 générations.

5. En raison de la forte croissance du nombre de cotisants qui a débuté en 1985 et s'est poursuivi jusqu'en 2009 (3,8% en moyenne par an), un relèvement du taux de cotisation n'est cependant pas devenu nécessaire. En fait, cette croissance de l'emploi était tellement forte que le Gouvernement a en outre pu procéder à trois réformes (1987, 1991 et 2002) ayant pour objet d'améliorer structurellement le niveau des prestations et d'améliorer les conditions d'octroi des prestations (introduction de la pension de vieillesse anticipée à l'âge de 57 ans en 1991).

Ainsi l'amélioration structurelle du niveau des prestations a consisté dans :

- Le relèvement uniforme des prestations de 7% au 1er juillet 1987.
- L'introduction d'une nouvelle formule de calcul des pensions au 1er janvier 1988 comportant notamment
 - o la soumission à l'ajustement des majorations forfaitaires (ancienne part fixe),
 - o le recalcul des majorations proportionnelles spéciales sur la base du revenu moyen cotisable,
 - o le relèvement du taux de réversion des majorations proportionnelles dans les pensions de survie du conjoint à un taux uniforme de 66%,
 - o l'introduction du baby-year pour les enfants nés à partir du 1er janvier 1988.
- L'amélioration du niveau des pensions par la loi du 24 avril 1991 comportant notamment
 - o l'augmentation des majorations forfaitaires de 10%,
 - o l'augmentation des majorations proportionnelles de 4%,
 - o l'augmentation des coefficients de réversion de 66,66% à 75% et de 20% à 25%,
 - o le relèvement de la pension minimum de 86% à 90% du montant de référence.
- Les effets du Rentendesck (loi du 28 juin 2002) comportant notamment
 - o l'augmentation des majorations forfaitaires de 11,96%,
 - o l'augmentation des majorations proportionnelles de 3,9%,
 - o le relèvement de la pension minimum de 4,8%,
 - o le relèvement à 100% de la pension minimum pour le conjoint survivant,
 - o l'extension du baby-year à l'ensemble des enfants nés avant le 1er janvier 1988 et la création d'un minimum pour le montant du baby-year,
 - o l'introduction des majorations échelonnées,
 - o l'introduction de l'allocation de fin d'année.

Le bilan actuariel de l'IGSS de décembre 1991 avait évalué l'effet structurel des mesures prises en 1987, 1988 et 1991 à 19,4%. Une évaluation sommaire du 'Rentendesck' aboutit à un effet structurel d'au moins 12%, de sorte que l'amélioration du niveau structurel des prestations dépasse 33%. En appliquant cette augmentation structurelle des prestations à la prime de répartition pure à l'état stationnaire évaluée en 1983, on obtiendrait un ordre de grandeur de 50% ($= 37,5\% \times 1,33$).

Si on tient compte de l'abaissement de l'âge à la retraite anticipée à 57 ans (pour 40 années d'assurance obligatoire) par la loi de 1991 et de l'augmentation de l'espérance de vie à l'âge de 60 ans de 4,6 ans pour les hommes (de 17,5 à 22,1) et de 4,8 ans pour les femmes (de 21,4 à 26,2) entre 1980 et 2010, le régime de pension en vigueur avant la réforme de 2012 devrait présenter une prime de répartition pure à l'état stationnaire démographique absolu supérieure à 55% ($= 50\% \times 1,10$).

6. La réforme du 21 décembre 2012 comporte deux éléments ayant un impact substantiel sur la prime de répartition pure à l'état stationnaire.

La première consiste dans la modification de la formule de calcul de la pension étalée sur 40 ans. La combinaison de la réduction du taux de majoration de 1,85% à 1,6%, de l'augmentation du taux des majorations forfaitaires de 23,5% à 28% et la suppression prévisible de l'allocation de fin d'année (lorsque le taux de cotisation dépassera 24%) conduit à une réduction de la prime de répartition pure à l'état stationnaire d'un ordre de grandeur de 14%. Ainsi, cette mesure aurait pour effet de réduire la prime de répartition pure de la valeur estimée ci-avant de 55% à un ordre de grandeur de 47% ($= 55 \times 0,86$).

La deuxième consiste dans l'introduction du modérateur de réajustement dans le calcul du réajustement des pensions en cours. Le modérateur de réajustement, fixé normalement à 1, doit être réduit à une valeur comprise entre 0 et 0,5 lorsque la prime de répartition pure dépasse le taux de cotisation global. La réduction du modérateur de réajustement a pour effet de réduire la revalorisation réelle des pensions en cours par rapport à l'évolution du niveau réel des salaires. Comme le texte de loi ne fixe pas de procédure stricte pour la détermination du modérateur, il est difficile d'évaluer l'impact de celui-ci.

Dans le moyen terme, où le niveau de la réserve dépasse largement le seuil minimum fixé à 1,5 fois le montant des prestations annuelles, il sera possible de fixer le taux de cotisation global lors de chaque échéance en-dessous de la prime de répartition pure en vue de réduire le niveau des réserves. Ainsi, le modérateur de réajustement devrait être fixé à une valeur inférieure ou égale à 0,5 et la revalorisation des pensions serait freinée en permanence.

En revanche, à plus long terme, lorsque la réserve se sera rapprochée du seuil minimum, il faudra fixer le taux de cotisation global au-dessus de la prime de répartition pure au début de chaque période de couverture. Ainsi le modérateur sera rétabli à 1 (à législation constante). Ce n'est qu'en deuxième moitié de la période de couverture que la prime de répartition pure pourra dépasser le taux de cotisation global et que le modérateur pourra être réduit. Il en résulte que la réduction du modérateur ne sera pas applicable en permanence, mais seulement par intermittence. A noter que dans les projections du bilan technique et actualisées, faites à taux de cotisation inchangé, le modérateur est durablement réduit dès que la prime de répartition dépassera 24%. Dans les estimations à la base de la réforme de 2012, qui étaient équilibrés à l'horizon 2060 moyennant en particulier un relèvement progressif du taux de cotisation à 30%, le modérateur était supposé refixé à 0 et ne pas être relevé une fois réduit.

Il faut pourtant constater que le taux de croissance du niveau réel des salaires a subi au cours des trente dernières années une tendance régressive et se situe actuellement aux alentours d'un niveau de 0,5% par an, en comparaison aux hypothèses retenues dans la réforme de 2012 ainsi que dans le bilan 2016 et actualisé de l'IGSS avec un taux de progression réel des salaires de 1,5%. Si la croissance réelle des salaires maintient un niveau de 0,5%, un freinage de la revalorisation des pensions par rapport à l'évolution du niveau réel des salaires aurait sans doute à l'avenir moins d'impact que tel n'aurait été le cas dans le passé avec une croissance nettement plus forte.

Pour mesurer l'impact du modérateur de réajustement à l'avenir, il faut suivre l'écart entre, d'une part, le facteur d'ajustement global (= facteur de revalorisation de la quatrième année précédant le début du droit multiplié par le produit des différents facteurs de réajustement) et, d'autre part, le facteur de revalorisation, calculés pour la même année. Cet écart indique le retard en pour cent du niveau moyen des pensions par rapport au niveau moyen des salaires. A partir du début du droit à pension, cet écart augmentera pour chaque génération de pensionnés en fonction du nombre de modérateurs de réajustement inférieur à 1 mis en compte et il sera également fonction du taux de croissance du niveau réel des salaires.

Une modélisation grossière de ce mécanisme peut être effectuée de la manière suivante. Pour la période comprise entre l'âge moyen de début du droit à pension jusqu'à l'âge moyen de décès (25 ans), on admet que la moitié des années soient affectées d'un modérateur de réajustement inférieur à 1 et admettons qu'il soit même fixé à 0. Admettons également que le taux de croissance du niveau réel des salaires soit 1% par an. L'impact du modérateur de réajustement se traduit alors par une diminution du coût du régime de l'ordre de 6%⁴. Evidemment avec un taux de croissance du niveau des salaires plus faible ou avec un modérateur de réajustement de 0,5 comme retenu au bilan technique, la diminution du coût du régime est encore plus réduite. En appliquant ce taux de 6% à la prime de répartition pure estimée ci-avant, on aboutit à un ordre de grandeur de la prime de répartition pure à l'état stationnaire démographique absolu de 44% (= $47 \times 0,94$).

Ainsi on peut conclure que la valeur des droits à pension promis aux assurés en contrepartie du prélèvement de 24% s'élève à 44%, ce qui n'est pas loin du double du prélèvement.

2.3 NÉCESSITÉ À DIFFÉRENCIER ENTRE LE MOYEN ET LONG TERME – IMPACT DES DÉTERMINANTS STRUCTURELS

Niveau élevé de la réserve de compensation actuelle, surplus du secteur des institutions de la sécurité sociale (actuellement de l'ordre de 1,5% du PIB), équilibre du régime général au cours de la période de couverture 2013-2022, certaines économies induites par la réforme des pensions de décembre 2012, tels sont les aspects qui indiquent une situation saine en apparence sur le niveau actuel élevé de la réserve de compensation.

Mais des déterminants structurels agissent résolument en sens inverse. Il importe de relever que les taux de remplacement et la durée moyenne de la période de pension sont fort élevés en comparaison internationale. Selon l'AWG, le taux de remplacement brut des salaires par les pensions atteignait 78% au Luxembourg en 2013, contre une moyenne de 44% pour l'Union européenne (UE). Aussi faut-il considérer que le nombre d'années passées à la retraite était de 22,6 ans en moyenne pour les hommes au Luxembourg en 2014, contre 18,1 ans au sein de l'UE. Ces chiffres correspondants étaient de respectivement 25,6 et 22,6 ans pour les femmes. Ainsi, le montant des pensions liquidées au cours de la retraite excède nettement les niveaux considérés comme étant compatibles avec le principe de neutralité actuarielle⁵.

Aussi faudra-t-il considérer le phénomène des assurés frontaliers. Il s'agit d'un phénomène assez récent sur un plan historique. Le décalage actuel entre la part des non-résidents dans les prestations (un peu plus de 20%) et les cotisations (de l'ordre de 40%) alimente de substantiels excédents de l'ordre de 1% du PIB (soit l'essentiel des surplus des Administrations de sécurité sociale). Mais cette situation est appelée à se corriger d'elle-même en aboutissant à une part plus importante des pensions à l'étranger.

Finalement il y a lieu de considérer un autre aspect d'une croissance non exponentielle mais progressivement ralentie de l'emploi, à savoir le vieillissement de la population.

⁴ Ce taux a été obtenu par la formule $[1 + 2 \cdot v \cdot (1 - v^n) / (1 - v)] / (2n + 1)$ avec $v = 0,99$ et $n = 12$.

⁵ Ageing Working Group, The 2015 ageing Report, Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060), European Economy 3, 2015, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee3_en.pdf

Actuellement l'incidence du vieillissement est encore assez mesurée, en raison notamment d'une immigration nette fort importante en particulier depuis 2011 (immigration nette de plus de 10.000 personnes par an). Même sous le scénario démographique Europop 2013 de plus de 1,1 million d'habitants, la proportion de personnes âgées et en conséquence le taux de dépendance démographique (personnes de 65 ans et plus par rapport aux personnes âgées de 15 à 64 ans) augmenteraient sensiblement d'ici 2060 (voir à ce propos les travaux précités du AWG) et ce taux de dépendance passerait de 20,5% en 2015 à 36% en 2060. Sous le tout récent scénario Europop 2015 (qui postule un peu moins de 1 million d'habitants en 2060), ce même ratio s'établirait à quelque 44% en 2060.

Tous ces déterminants agissent actuellement et agiront de façon renforcée et mécanique à l'avenir.

2.4 APPRÉCIATION DES INCERTITUDES RELATIVES AUX PROJECTIONS À LONG TERME

Les projections à long terme sont caractérisées par de grandes incertitudes et les hypothèses retenues ne seront peut-être pas, ou ne seront presque certainement pas, réalisées. En outre, elles sont nombreuses incombant des risques inhérents d'écarts par rapport à la réalité. Il faut donc être prudent et relativiser les conclusions à long terme basées sur tout type de projection, en les complétant par des analyses de nature «microéconomique» portant sur des éléments d'ores et déjà observables (rapport entre les flux en cycle de vie de cotisations et de pensions pour un individu donné, indicateurs de générosité des pensions, etc.).

On peut ainsi se reporter aux bilans et prévisions antérieurs et voir que ceux-ci se sont révélés souvent plus pessimistes par rapport aux chiffres donnés plus tard. Mais l'inverse s'est produit également, quoique plus rarement.

Sont ici présentés quelques exemples d'avant les années 2000 afin de pouvoir bien confronter les projections à la réalité. En 1972, le Conseil économique et social (CES) avait été saisi par le Gouvernement en vue d'élaborer un avis sur une éventuelle réforme de la structure du financement de l'assurance pension. Cet avis se basait notamment sur des projections démographiques de la population luxembourgeoise allant jusqu'en 2000. La population étrangère n'était pas considérée dans ces projections puisque son évolution était, selon le CES, très influençable par les suppositions sur l'évolution économique future.

Pour ce qui est de la population de nationalité luxembourgeoise, on note que contrairement aux projections, qui tablaient sur une contraction de la population de nationalité luxembourgeoise, les recensements subséquents de la population faisaient état d'une augmentation de celle-ci, sans parler de la forte augmentation de la population étrangère ainsi que du nombre de travailleurs frontaliers.

Dans le cadre de son avis relatif au projet de loi qui a donné lieu à la loi du 24 avril 1991 ayant pour objet l'amélioration des pensions du régime contributif, l'IGSS avait publié des projections démographiques et financières en retenant trois variantes d'évolution de la population active à l'horizon 2020. Au vu des scénarios proposés par l'IGSS, l'on constate que la réalité a été nettement plus favorable que le scénario le plus optimiste. En résumé, les prévisions à long terme sont toujours délicates. Les contextes économiques, démographiques, voire géopolitiques, ainsi que la situation future du marché de l'emploi peuvent relativiser les données projetées au départ.

Le constat est que l'incertitude majeure des projections est liée aux hypothèses considérées relatives à l'évolution des recettes du régime (croissance économique, développement du marché du travail).

Côté dépenses, les futurs pensionnés étant les actifs actuels, leurs caractéristiques sont connues lors de l'établissement des projections et permettent ainsi une prévision fiable car basée sur des calculs arithmétiques et statistiques, aussi bien en ce qui concerne le nombre de bénéficiaires, que le montant de la pension.

Les effets sur la situation financière du régime de la table de mortalité et du rendement du FDC sont, par rapport au facteur emploi, secondaires. De façon générale, c'est vrai que les projections antérieures concernant l'évolution du marché du travail se sont souvent révélées trop pessimistes par rapport à ce qui s'est réalisé par après. D'où le report perpétuel de la survenance du déséquilibre du régime et de l'épuisement de la réserve vers le futur. Mais ceci au prix des engagements de pension futurs toujours croissants dont la couverture nécessite une croissance exponentielle future de l'emploi.

2.5 VARIABILITÉ DE L'ÉVOLUTION FUTURE DE L'ESPÉRANCE DE VIE

Les projections démographiques effectuées se basent sur les projections Europop2013, publiées par Eurostat en 2014. L'évolution future de la population résidente dépendra du développement de la fécondité, de la mortalité et des flux migratoires. Selon les hypothèses d'Eurostat, l'espérance de vie à la naissance, représentant la durée de vie moyenne, pour les hommes à 85,4 ans en 2060 (79,4 en 2015) et à 89,5 ans pour les femmes (83,9 ans en 2015). Sans flux migratoires, la population totale finirait par tomber en dessous de son niveau actuel.

Selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), en France, en 2015, l'espérance de vie à la naissance a diminué, aussi bien pour les femmes (- 0,4 an) que pour les hommes (- 0,3 an). Cette diminution s'explique essentiellement par une hausse de la mortalité après 65 ans. Dans les conditions de mortalité de 2015, une femme vivrait en moyenne 85,0 ans et un homme 78,9 ans. Alors que sur une longue période, l'espérance de vie à la naissance s'est accrue, des baisses d'ampleur plus limitée ont déjà été observées par le passé, mais elles n'avaient alors touché que les femmes (- 0,2 an en 2012 par exemple).

Cette évolution doit toutefois être considérée comme étant un phénomène propre à l'année 2015 et il convient de ne pas la systématiser, en particulier sur une longue période. Ainsi l'INSEE indique qu'en France, pays où l'espérance de vie est assez proche de celle du Luxembourg, l'espérance de vie à 60 ans se serait accrue de 2000 à 2017 à raison de 2,8 années pour les hommes et de 2,0 années pour les femmes. De 2016 à 2060, cette espérance de vie augmenterait de quelque 4,1 ans pour les hommes et de 4,9 ans pour les femmes ⁶.

Les gains de longévité enregistrés durant des décennies depuis la seconde guerre mondiale ont surtout résulté des avancées médicales, d'une amélioration de l'hygiène, de la nutrition et de l'éducation ainsi que de politiques de santé publique comme la lutte contre le tabagisme. Selon une étude du National Center for Health Statistics parue en 2015, la mortalité chez les Américains blancs d'âge moyen, qui était en déclin depuis 1978, a recommencé à augmenter depuis quinze ans en raison des abus d'alcool, de drogue et des suicides, surtout chez les populations défavorisées.

Aussi, selon la même étude, l'espérance de vie des Américains a reculé en 2015. Il s'agit de la première baisse en vingt-deux ans. Ainsi, un enfant né en 2015 aux États-Unis peut espérer vivre en moyenne jusqu'à 78,8 ans, une baisse de 0,1 an par rapport à 2014 (78,9). Ce recul est attribué à une augmentation de la mortalité résultant de la maladie d'Alzheimer (+15,7 %), mais aussi de pathologies cardiovasculaires (+0,9 %), de maladies respiratoires chroniques (+2,7 %), rénales (+1,5 %), d'accidents (+6,7 %), d'attaques cérébrales (+3 %), du diabète (+1,9 %) et des suicides (+2,3 %). En revanche, la mortalité liée au cancer a baissé (-1,7 %) par rapport à 2014 tandis que le nombre de décès résultant de la grippe et de la pneumonie est resté inchangé ⁷.

⁶ L'espérance de vie instantanée et par génération : estimations issues des nouvelles projections démographiques INSEE, Conseil d'orientation des retraites, janvier 2017 ; <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-3782.pdf>

⁷ National Center for Health Statistics : https://www.cdc.gov/nchs/data/nvsr/nvsr66/nvsr66_06.pdf

2.6 L'IMPORTANCE DU FONDS DE COMPENSATION DANS LE FINANCEMENT DU RÉGIME

Les comptes financiers provisoires à l'actif du régime général de pension s'élèvent à 17,1 milliards EUR au 31 décembre 2017, dont 16,5 milliards EUR qui représentent la valeur de l'actif net global de l'OPC (organisme de placement collectif FDC SICAV-FIS). L'évolution de la valeur de l'actif net global de l'OPC d'une année à l'autre constitue l'écart de réévaluation OPC, donc, le cas échéant, une recette. Cet écart, qui s'élève à 616,7 millions EUR en 2017, se caractérise par des fluctuations considérables, et est la principale raison de l'évolution irrégulière des recettes courantes du régime général de pension. En 2016 l'écart de réévaluation OPC s'élevait à 823,7 millions EUR, en 2015 à 508,9 millions EUR et en 2014 il était exceptionnellement élevé avec 1.435,2 millions EUR.

Il convient de diviser l'écart de réévaluation OPC en une partie réalisée et une partie non réalisée :

- la partie dite réalisée (net operational income) est composée de dividendes et intérêts reçus diminués de frais de gestion du FDC SICAV-FIS,
- la partie dite non réalisée correspond à la plus/moins-value des titres et actifs détenus (capital gain/loss) du FDC SICAV-FIS.

De plus le FDC détient au 31 décembre 2015 1.580 actions de la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM) pour 12,64 millions EUR. Leur valeur a été adaptée en 2015, résultant dans une plus-value de 5,8 millions EUR pour le régime général de pension. Les comptes à terme du régime général sont soldés à 665,5 millions EUR au 31 décembre 2015.

2.7 L'IMPACT DE LA RÉFORME DE 2012

La réforme des pensions de 2012 va avoir un effet sur le niveau futur des pensions à travers trois mécanismes : la formule de calcul, le mécanisme de réajustement et l'allocation de fin d'année.

2.7.1 Le mécanisme de réajustement

L'article 225bis, paragraphe 4, du Code de la sécurité sociale stipule que « tous les ans, le Gouvernement examine s'il y a lieu de procéder ou non à la révision du modérateur de réajustement par la voie législative. Si la prime de répartition pure de l'avant-dernière année précédant celle de la révision dépasse le taux de cotisation global visé à l'article 238, le Gouvernement soumet à la Chambre des Députés un rapport accompagné, le cas échéant, d'un projet de loi portant refixation du modérateur de réajustement à une valeur inférieure ou égale à 0,5 pour les années à partir de l'année précédant la révision ».

2.7.2 L'allocation de fin d'année

L'article 219bis du Code de la sécurité sociale stipule qu'une allocation de fin d'année est allouée aux personnes qui ont droit à une pension au 1er décembre, à condition que le taux de cotisation global visé à l'article 238 ne dépasse pas 24 pour cent.

2.7.3 La formule de calcul de la pension

Sur la période de 2012 à 2052, le taux des majorations proportionnelles est progressivement réduit de 1,85% à 1,60%. En revanche, le taux des majorations forfaitaires est augmenté de 23,5% en 2012 à 28,0% en 2052. Pour les majorations proportionnelles échelonnées, le seuil limite de leur mise en compte est progressivement porté de 93 à 100 unités, âge et carrière confondus, tandis que l'augmentation annuelle supplémentaire du taux est relevée de 0,01% à 0,025%, tout en gardant la valeur maximale du taux combiné à 2,05%. Selon une évaluation réalisée par la Chambre des salariés (CSL), ces adaptations

progressives auront comme effet qu'une pension basée sur un salaire moyen diminuera de près de 14% à l'horizon 2052 toutes choses égales par ailleurs.

Ainsi la réforme a redéfini les conditions d'octroi et le niveau des majorations proportionnelles échelonnées. Au lieu de situer le début des majorations proportionnelles échelonnées à 55 ans d'âge et à 38 années de carrière, l'octroi des majorations proportionnelles échelonnées est soumis à une condition qui prescrit un seul seuil minimum égale à la somme de l'âge et de la carrière et qui évolue au cours de temps. Il se situe à 93 (55 + 38) au lendemain de la réforme pour atteindre progressivement 100 (60 + 40) en 2052. Si le nouveau calcul devait donner des majorations proportionnelles échelonnées plus significatives comparé à la situation d'avant la réforme, les conditions d'octroi seraient également de plus en plus restrictives au fil du temps. Ainsi, en 2052, l'assuré qui veut bénéficier du taux de majoration augmenté, doit avoir accompli l'âge de 60 ans et justifier de plus de 40 années de carrière.

2.7.4 Le niveau des charges patronales

Selon Eurostat ⁸, en 2016, les coûts horaires de la main-d'œuvre dans l'ensemble de l'économie (hors agriculture et administration publique) ont été estimés en moyenne à 25,4 EUR dans l'UE. Toutefois, ces moyennes masquent des écarts importants entre États membres de l'UE, les coûts horaires de la main-d'œuvre étant de 39,2 EUR Belgique, de 36,6 EUR au Luxembourg de 35,6 EUR en France et de 33,0 EUR en Allemagne. A noter que le Luxembourg fait actuellement preuve d'une situation favorable en terme de compétitivité des cotisations sociales. Ainsi, en comparant pour l'ensemble de l'économie les coûts salariaux relatifs aux salaires et traitements aux coûts non salariaux tels que les cotisations sociales à la charge des employeurs, les employeurs luxembourgeois ajoutent au salaire brut moyen 15,7% de ce salaire contre 50% en France, 39% en Belgique, 35% en zone euro et 29% en Allemagne.

2.8 LE NIVEAU DE LA RETRAITE

Le Luxembourg parvient à assurer à ses pensionnés un haut niveau de bien-être. En témoignent tout d'abord les taux de remplacement bruts. Selon le groupe de travail AWG, le Luxembourg se caractériserait par des taux de remplacement du salaire moyen par les pensions du 1er pilier particulièrement favorables, se montant en 2013 à 78%, contre 44% pour la moyenne de l'Union européenne (UE), 40% en Belgique, 39% en Allemagne et 58% en France ⁹.

Selon l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), pour une personne dont le salaire moyen pendant la carrière a excédé de 50% les moyennes nationales correspondantes, le taux de remplacement brut serait de 72,5% au Luxembourg, à comparer à 35% en Belgique, 37,5% en Allemagne et 48% en France. En ce qui concerne les taux de remplacement nets (c'est-à-dire tenant compte des prélèvements respectifs sur les pensions et salaires), toujours selon l'OCDE, ils atteindraient 89% pour une personne se situant au revenu moyen et 84% pour un individu touchant 50% de plus pendant sa carrière. L'OCDE a par ailleurs calculé que le revenu brut moyen des personnes de 65 ans et plus était en 2012, au Luxembourg, supérieur de 6% à celui des actifs. En outre, le taux de risque de pauvreté des « seniors » s'établirait à 3% ¹⁰, contre 12% pour l'OCDE et une moyenne de 8% pour les trois pays limitrophes ¹¹.

Les niveaux absolus des pensions délivrent naturellement ce même constat d'un niveau de vie favorable des retraités luxembourgeois. Selon l'IGSS, la pension mensuelle brute de vieillesse et de vieillesse anticipée pour un assuré sans carrière d'assurance à l'étranger était en 2015 de 3.674 EUR.

⁸ Eurostat : <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7968169/3-06042017-AP-FR.pdf/7a3bae30-18aa-4be9-acf5-2c5785d18553>

⁹ Ageing Working Group, The 2015 ageing Report, Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060), European Economy 3, 2015, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee3_en.pdf

¹⁰ Taux calculé par rapport à 50% (et non 60%) du revenu médian, pour des personnes de 65 ans et plus.

¹¹ OCDE (2015), In it together – Why Less Inequality Benefits All, OECD Publishing, Paris, http://www.keeper.com/Digital-Asset-Management/oecd/employment/in-it-together-why-less-inequality-benefits-all_9789264235120-en#.Wo_IKWbwuUk#page4

Les Luxembourgeois tendent donc à bénéficier d'une pension élevée, en relatif ou en absolu, de surcroît pour une durée importante. Selon le rapport de 2015 de l'AWG, un homme peut en effet y escompter une durée de retraite de 22,6 années en moyenne, contre 18,1 années pour l'ensemble de l'UE. Il va de ce fait passer 35% de sa vie adulte en tant que retraité, contre 28,3% pour l'ensemble de l'UE et nettement moins également dans les trois pays limitrophes ¹².

L'OCDE publie dans son rapport 'Pension at a glance' une autre donnée intéressante, qui permet de combiner ces aspects de durée et de niveaux annuels de pensions. Il s'agit de la 'gross pension wealth' ou richesse de pension, c'est-à-dire la valeur actualisée des pensions futures pour un pensionné type moyen ¹³. Cet indicateur atteindrait, pour une personne payée au salaire moyen au cours de sa carrière, près de 18 fois ce salaire annuel moyen au Luxembourg pour un homme et 20 fois pour une femme. Pour un homme et toujours au salaire moyen, les pensions actualisées atteignent 8 revenus annuels moyens en Belgique, 10 en France et 14,5 en Allemagne ¹⁴.

2.9 L'OPINION PUBLIQUE – ENQUÊTES D'OPINION EUROPÉENNES

Si les enquêtes d'opinion européennes qui portent de près ou de loin sur les pensions en Europe ne sont plus toute récentes, elles apportent néanmoins un éclairage intéressant sur les grandes tendances. Parmi les possibilités proposées aux actifs pour garantir le financement du système des retraites en Europe, on constate qu'une majorité relative (30%) se dégage en faveur du maintien de l'âge de la retraite et de l'augmentation des cotisations sociales ¹⁵.

Comme le formule Eurobaromètre, les Européens, qu'ils travaillent ou non d'ailleurs, préféreraient augmenter leur contribution à l'assurance-vieillesse et maintenir l'âge de départ, plutôt que travailler plus longtemps ou voir diminuer les prestations de retraite. L'augmentation de l'âge de la retraite et la réduction concomitante du temps de retraite sont des options en réalité peu plébiscitées, avec 80% de la population de l'UE et près de 70% de la population de l'UE-15 se prononçant contre la mesure, pour seulement quelque 20% en sa faveur.

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

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

2.10 ÉLÉMENTS EXISTANTS DANS LE CADRE DU SYSTÈME

La réforme de 2012 a introduit différentes mesures en vue d'assurer l'équilibre financier du régime de pension. A ce sujet il y a lieu de se référer aux articles pertinents du CSS.

L'article 219bis précise que l'allocation de fin d'année est allouée aux personnes qui ont droit à une pension au 1er décembre, à condition que le taux de cotisation global visé à l'article 238 ne dépasse pas 24 pour cent.

L'article 225bis prévoit que si la prime de répartition pure de l'avant-dernière année précédant celle de la révision dépasse le taux de cotisation global visé à l'article 238, le Gouvernement soumet à la Chambre des Députés un rapport accompagné, le cas échéant, d'un projet de loi portant refixation du modérateur

¹² Ageing Working Group, *ibid*.

¹³ Ces indicateurs doivent certes être considérés avec prudence, notamment parce qu'ils sont très sensibles aux taux d'escompte retenus (2% en termes réels dans la publication de l'OCDE, par hypothèse).

¹⁴ OCDE (2015), *Pensions at a glance*, OECD Publishing, Paris, http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/pensions-at-a-glance-2015_pension_glance-2015-en#_Wo_nYWbwuUk#page3

¹⁵ http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_069_fr.pdf

de réajustement à une valeur inférieure ou égale à 0,5 pour les années à partir de l'année précédant la révision.

L'article 238 détermine que si ce bilan de l'IGSS montre que le taux de cotisation global fixé initialement ne permet pas de respecter les conditions relatives à une réserve de compensation être supérieure à 1,5 fois le montant des prestations annuelles (limite légale), le taux de cotisation global est refixé par loi spéciale pour une nouvelle période de couverture de dix ans.

2.11 MARGE BUDGÉTAIRE

Il faut préciser dans le contexte des finances publiques qu'un déséquilibre futur du régime de pension doit aussi être examiné quant à son incidence sur la situation financière de l'Administration publique dans son ensemble, dont l'équilibre est, notamment en raison de l'importance des questions de rating, indispensable au maintien d'une économie nationale prospère.

En particulier, si l'excédent actuel large du secteur Sécurité sociale (de l'ordre du milliard suivant les estimations de la loi de programmation financière votée en décembre 2017) est constitué à plus des 4/5e (quelque 800 millions) par l'excédent du régime général de pension et surcompense le solde négatif de l'Administration centrale dans la comptabilité européenne, une diminution et la disparition totale de l'excédent du régime de pension augmentera le risque de déficit de l'administration publique.

2.12 CONDITIONS NÉCESSAIRES POUR L'ÉQUILIBRE FINANCIER

La projection du scénario de base du bilan de 2016 de l'IGSS montre que, sous l'hypothèse d'une politique constante, la réserve tombera en dessous de la limite légale à partir de l'année 2035. Afin de garantir un régime général sain jusqu'en 2060, le bilan de l'IGSS a énuméré les effets de différentes mesures clés qui peuvent être envisagées :

- une adaptation méthodologique ou paramétrique de la formule de pension,
- une augmentation du taux de cotisation global,
- un retardement du départ à la retraite.

La section renseigne de même sur la croissance de l'emploi nécessaire à l'équilibre financier. Dans le cadre de la mise à jour des projections suite à l'actualisation des hypothèses macro-économiques adoptées par le groupe de travail AWG, ces effets ont été réévalués.

2.12.1 Formule de pension

Pour déterminer le taux des majorations proportionnelles nécessaire pour un équilibre financier (à taux de cotisation de 24 %), il est supposé que le taux cible des majorations proportionnelles soit appliqué instantanément et complètement dès qu'un déficit du régime est enregistré. Si le réajustement s'élève à 50%, alors un taux de 1,074% est nécessaire pour conserver la réserve au-dessus du seuil visé de 1,5 fois le montant des prestations annuelles. La trajectoire de la réserve restant décroissante, il s'ensuit que la limite est néanmoins dépassée en 2061. Par contre, si le scénario est tel que le coefficient modérateur du réajustement choisi est 0, alors une fixation du paramètre à 1,276% garantit la soutenabilité du régime jusqu'en 2060. De même, un taux des majorations proportionnelles de 0,755% garantit le dépassement du seuil légal jusqu'en 2070 dans le scénario de base du bilan actualisé, alors que 0,942% si l'on n'admet plus de réajustement à partir du moment où la prime de répartition pure dépasse les 24%.

2.12.2 Taux de cotisation

Il convient ainsi d'examiner le taux annuel de croissance supplémentaire à appliquer au niveau des recettes de manière à empêcher la réserve de tomber en dessous de la limite légale avant 2060. Dans le scénario de base, incluant une réduction du réajustement de 50%, une augmentation supplémentaire

des recettes d'au moins 1,11% par an face au scénario de base à partir du moment où un déficit est constaté, serait nécessaire pour conserver l'équilibre du régime jusqu'en 2060. En supposant une annulation du réajustement, il suffirait d'augmenter les recettes de 0,73% l'an vis-à-vis de la configuration de base pour arriver au même but. Dans le scénario de base du bilan actualisé, une augmentation supplémentaire des recettes d'au moins 1,58% par an est nécessaire pour garder l'équilibre financier jusqu'en 2070 avec un réajustement de 50%, tandis que 1,22% l'an permettent de dépasser le seuil légal jusqu'en 2070 si le réajustement est annulé.

Actuellement, le taux de cotisation global est fixé à 24%, impliquant que les recettes en pour cent du PIB sont proches de 8% à la fin de la projection dans le bilan technique 2016. Un taux de cotisation global de 30,5% entraîne un déficit du régime en 2047 et empêche la réserve de tomber en dessous de la limite légale avant 2060 dans le scénario de base. Sous l'hypothèse de l'annulation du réajustement dès qu'un déficit est enregistré, le taux de cotisation nécessaire pour éviter que la réserve tombe en dessous du seuil légal avant 2060 s'élève à 28,0%. Les taux de cotisation correspondants qui ont été calculés lors de l'actualisation du bilan et avec un horizon de 2070 s'élèvent à 36,8% (50% de réajustement) respectivement à 33,4% (pas de réajustement).

2.12.3 Retardement du départ à la retraite

Le retardement du départ à la retraite constitue une troisième approche afin de rééquilibrer le régime. Contrairement aux modifications susmentionnées, cette adaptation n'est pas considérée de manière isolée. En fait, bien qu'une augmentation des âges légaux de départ à la retraite conduise à une diminution du nombre de pensions liquidées par année et devrait par conséquent réduire le coût total des pensions de vieillesse, cet effet est à nuancer par le fait qu'une prolongation des carrières individuelles qui, à son tour, provoque un accroissement des montants de pension par personne. C'est ainsi qu'il a été choisi de relever l'âge légal des pensions de vieillesse et vieillesse anticipée de 3 ans à partir du moment où un déficit est enregistré, et de faire accompagner cette mesure d'une combinaison des deux modifications précédentes de manière à maintenir le régime soutenable jusqu'en 2060.

Dans le scénario de base du bilan admettant un réajustement de 50%, les simulations montrent qu'ensemble avec une augmentation de l'âge légal de 3 ans et un taux des majorations proportionnelles de 1,5%, une révision du taux de cotisation à 27,8% prévient le régime général de tomber en dessous de la limite légale jusqu'à la fin de la projection. La situation est légèrement moins tendue en cas d'une suppression complète du réajustement, où les 1,5% de majorations proportionnelles ensemble avec un taux de cotisation global de 25,6% suffisent pour garder le niveau de la réserve au-dessus de 1,5 fois le montant des dépenses annuelles en prestations tout au long de la projection. Les taux de cotisation correspondants qui ont été calculés lors de l'actualisation du bilan et avec un horizon de 2070 s'élèvent à 33,2% (50% de réajustement) respectivement à 30,1% (pas de réajustement).

2.12.4 Départ progressif à la retraite

Une autre piste à suivre de manière simultanée est celle du départ progressif à la retraite. Cette transition en douceur vers la retraite peut se concrétiser par l'instauration d'une retraite progressive qui permet de cumuler travail à temps partiel et pension partielle dès que les conditions de départ en retraite « normale » sont remplies. De cette manière, les salariés seraient plus enclins à prolonger leur vie active. Par ailleurs, cette forme de départ en retraite a été favorisée par la réforme de 2012, tout en admettant le bénéfice, jusqu'à un certain seuil, d'une pension non-réduite cumulée à un salaire.

2.12.5 Croissance de l'emploi

Sous l'hypothèse qu'aucune des mesures précitées ne soit appliquée, l'analyse de la croissance de l'emploi nécessaire pour maintenir la réserve du régime au-dessus de la limite légale s'impose. Étant donné que cette alternative ne constitue pas un paramètre modifiable directement par une loi, une modification intégrale de la configuration de la simulation est effectuée dès le début de la projection et non pas après que le régime ne devienne déficitaire.

L'estimation dans le cadre du scénario de base montre que le nombre des cotisants au régime général devrait progresser avec une croissance d'au moins 2,64% par an jusqu'en 2046, avant que la différence entre le niveau de la réserve et le seuil légal ne devienne minimale. Si toutefois la population active du régime continue à augmenter de 2,64% même après 2046, alors la réserve recommence à accumuler des fonds.

Dans le cas où le réajustement est annulé lors du déficit du régime, une augmentation annuelle du nombre de cotisants de 2,33% jusqu'en 2045, année au cours de laquelle la différence entre le niveau de la réserve et le seuil légal est supposée atteindre son minimum, assure l'équilibre financier du régime.

Dans l'analyse du scénario de base du bilan actualisé, se basant sur un réajustement de 50%, la progression nécessaire du nombre de cotisants est de 2,64% jusqu'en 2046. Tandis qu'une progression de 2,28% l'an jusqu'en 2046 garantit la soutenabilité du régime au cas où le réajustement est annulé.

3 CONSIDÉRATIONS FINALES DU RAPPORT

Toute mise en œuvre de mesures de modernisation du régime de pensions devrait considérer :

- le maintien dans l'emploi des salariés âgés,
- le caractère d'assurance du régime, basé sur un lien entre les salaires payés et la pension,
- la sauvegarde de la cohésion sociale et de la finalité sociale du régime d'assurance,
- la détermination des prestations en fonction des ressources financières à la disposition du régime, en tenant compte de la marge de manœuvre budgétaire de l'Etat et d'éventuelles sources de financement alternatives, tout en maintenant la compétitivité de l'économie luxembourgeoise.

Une forte augmentation du nombre de cotisants et une évolution positive des revenus, associée à une évolution nettement plus lente du nombre des pensions, a non seulement dans le passé permis d'augmenter substantiellement la réserve financière du régime, mais a tout aussi favorablement influencé le coefficient de la prime de répartition pure. L'augmentation dynamique des recettes, due à la progression de l'emploi et des revenus, ainsi que le maintien volontariste du taux de cotisation à 24% (8% pour chacun des trois partenaires : assurés, employeurs et Etat) ont permis de constituer des réserves du régime général dépassant les 18 milliards EUR en 2017.

Face à cette situation favorable pour le court et le moyen terme, le régime général de pension est confronté à des risques potentiels à long terme. C'est ainsi que les atouts actuels tels que la forte évolution des cotisants, représentent en même temps les risques de demain, parce que les nombreux cotisants d'aujourd'hui deviendront de toute évidence des pensionnés de demain. Une éventuelle consolidation du système de pension ne saurait être assurée intégralement par l'adaptation d'un seul des paramètres suivant :

- la prolongation de la vie active, faute de pouvoir reculer exagérément les entrées en retraite,
- l'augmentation des recettes, au risque de surcharge des acteurs économiques,
- la réserve de compensation du régime.

Dans la logique du système de répartition pure une approche serait de s'appuyer sur un nombre de plus en plus élevé d'actifs. Or, et au vu des rôles clés que jouent les hypothèses d'évolution de l'emploi et de la productivité, il ne paraît pas responsable de tabler, ex ante, sur une évolution favorable de ces deux grandeurs, tout en niant les risques inhérents liés. L'approche à retenir devrait garantir le principe de l'équité intergénérationnelle, en se basant sur une conception visant des prestations allouées à des générations successives de bénéficiaires déterminées en fonction de leur participation contributive en tant qu'anciens actifs, tout en assurant des revenus adéquats et aux actifs et aux pensionnés.

Dans ce contexte se dégage, les cas échéant, la nécessité de discuter des mesures d'équilibrage du régime à long terme au regard de l'évolution effective de la longévité, de la croissance réelle du marché de l'emploi, ou encore du rendement de la réserve. Sur base de l'analyse des projections démographiques et financières, il convient de profiter de la réserve accumulée pour discuter de mécanismes performants tant au niveau des cotisations qu'au niveau des pensions, et ceci en dépit de l'incertitude inhérente à toute prévision économique. Une dégradation du solde du régime porterait préjudice à la situation financière de l'Administration publique dans son ensemble, dont l'équilibre est indispensable au maintien d'une économie nationale prospère.

Au sujet des discussions sur l'équilibre du régime basé sur une forte croissance des cotisants, le débat actuel autour d'une croissance qualitative et intelligente, non gourmande en emploi ni en consommation environnementale, reposant sur la matière grise et l'accroissement de la productivité doit être invoquée dans le présent contexte. Celle-ci est cependant plus facile à souhaiter qu'à réaliser dans les faits. Des gains de productivité affectés en tout ou en partie à une réduction du temps de travail avec maintien des

rémunérations auraient un effet nul sur le financement des pensions. Par contre, des gains de productivité affectés en tout ou en partie à la hausse des rémunérations en valeur réelle auraient un impact si et seulement si le modérateur d'ajustement serait inférieur à 1, avec un impact maximal avec modérateur maintenu à 0. Aussi, et suivant les modalités de réalisation des gains de productivité, il faudrait favoriser une croissance des salaires en ligne avec les gains de productivité.

En ce qui concerne la robotisation, le facteur de productivité le plus attendu actuellement, cette dernière constitue un risque nouveau sur l'emploi et en plus d'un problème de partage des gains productifs, notamment dans le contexte d'une économie mondialisée. Une croissance de l'emploi constitue un défi au niveau des infrastructures à différents niveaux et cette question se pose indépendamment du régime d'assurance pension. Des gains de productivité futurs pourraient d'ailleurs engendrer également une croissance de l'emploi du fait de l'attractivité croissante du Luxembourg en résultant.

Dans le cadre de la digitalisation de notre économie, des changements potentiels au niveau de l'emploi et des gains potentiels en termes de productivité, la question du recours à des sources alternatives de financement du régime d'assurance pension pourrait être posée, régime qui ne devrait plus nécessairement se baser exclusivement sur la masse salariale et permettant de ce fait de dissocier le financement de l'assurance pension de la croissance de celle-ci. Il convient de considérer tous les aspects potentiels d'un tel mode de financement alternatif sur l'économie dans son ensemble et sans mettre en cause la philosophie d'assurance de la sécurité sociale. Rappelons d'ailleurs qu'actuellement déjà, un tiers des recettes (en négligeant les recettes de la réserve du Fonds de compensation) ne provient pas de cotisations.

L'adéquation des ressources et des dépenses implique en définitive que le niveau des prestations ne peut dépasser à terme les moyens financiers disponibles, tout en admettant des mécanismes correcteurs pour renforcer la redistribution solidaire des revenus. Cette approche permet de maintenir le principe de financement du système de pension, qui est celui de la répartition des charges par voie de cotisations avec constitution d'une réserve. La durabilité et l'adéquation futures du système sont étroitement liées et doivent inévitablement aller de pair. Le régime général de pension devra maintenir un niveau de pension correct, tout en tenant compte de la charge contributive de l'économie dans son ensemble. Le système devra continuer à se doter des ressources appropriées et à équilibrer les risques liés à l'emploi, à la longévité et à l'évolution économique entre les pouvoirs publics, les employeurs et les assurés.