

Economist Club Luxembourg
(anciennement ADUSEC)

L'avenir de nos pensions

Une contribution au débat public

Le Mot du Président

Le thème de l'avenir des pensions est un sujet de toute première importance dans un grand nombre de pays. Le Luxembourg ne fait pas exception à la règle. La question des pensions est très présente dans le débat politique et social luxembourgeois.

Le débat à Luxembourg porte toutefois plus sur des questions d'égalité ou d'équité que sur la viabilité à long terme des systèmes de pension. Il est vrai que le thème de la "jalousie sociale" est plus médiatique que la discussion de la pérennité du système.

C'est à dessein que l'Economist Club Luxembourg¹ entend ignorer ce volet de comparaisons entre différents régimes.

L'analyse de la problématique est complexe en détail. C'est la raison pour laquelle le présent papier se veut tout au plus, comme son nom l'indique, une contribution au débat public. L'Economist Club Luxembourg n'a pas la solution miracle à proposer. Son intention est d'analyser la problématique d'un point de vue aussi factuel et objectif que possible. Nous nous rendons bien compte que certains points soulevés risquent de déplaire, voire de heurter l'un ou l'autre lecteur.

Le présent rapport est le résultat d'un travail en groupe. Les travaux se sont déroulés sur plus de 6 mois et comportaient une vingtaine de réunions. Les membres ont participé à titre personnel. La motivation et l'engagement des participants a été exemplaire. Nos débats ont toujours été animés et souvent contradictoires; le consensus n'a pris forme que progressivement et après de longues discussions. Les participants, tous membres de l'Economist Club Luxembourg, viennent d'horizons divers et chaque affirmation individuelle du rapport n'est pas nécessairement endossée à l'unanimité. Cependant, le rapport dans son ensemble est un rapport qui a le consensus du groupe de travail.

Un grand merci à tous ceux qui ont investi une partie de leur temps libre pour contribuer aux travaux.

En détail notre groupe s'est composé des personnes suivantes:

Fernand Grulms, président
Serge Allegrezza
Pierre-Yves Augsburger
Paolo Guarda
Jean Habay
Luc Henzig
Robert Kieffer
Romain Lanners
Romain Perrard
Nicolas Ries
Carlo Thelen
Marco Wagener

Un merci finalement à Carole Bertemes qui a bien voulu revoir le texte pour lui donner une forme convenable.

Fernand GRULMS

¹ L'Economist Club Luxembourg (ECL) a été créé en 1963 sous la dénomination de ADUSEC. Il regroupe 150 économistes professionnels et peut se prévaloir du soutien de 40 membres "corporate".

Plan

A) Executive Summary

B) Introduction

C) Les pensions publiques

C.1. Historique des principales étapes de l'assurance pension à Luxembourg

C.2. Descriptif technique du système contributif actuel

C.2.1. Méthode de financement

C.2.2. Sources de financement

C.2.3. Montant de la prestation vieillesse

C.2.4. Dynamisation de la pension vieillesse

C.2.5. Age de la retraite

C.3. Une brève comparaison internationale

C.3.1. Niveau de la pension de retraite

C.3.2. Age de départ à la retraite

C.4. A la recherche d'un outil de pilotage

C.4.1. La croissance de l'emploi et les projections de l'IGSS

C.4.2. Indicateurs d'appréciation de l'état du régime

C.4.3. Des nouveaux instruments de mesure à implémenter

C.5. L'évolution future du régime: l'économie luxembourgeoise va-t-elle continuer de surperformer les économies européennes?

C.5.1. Une évolution économique très dynamique au cours des 15 dernières années

C.5.2. Quel développement à l'avenir: un retour à la "normale"?

C.6. L'équilibre financier du régime public

C.6.1. Maîtrise des dépenses

C.6.1.1. Au niveau du rapport entre actifs et inactifs

C.6.1.2. Au niveau du taux de remplacement

C.6.2. Augmentation des recettes

C.6.2.1. Augmentation des cotisations

C.6.2.2. Augmentation de la participation de l'Etat

C.6.3. Gestion des avoirs des caisses de pension

C.6.4. Création d'un fonds de retraites

D) Les pensions privées

D.1. Le deuxième pilier

D.2. Le troisième pilier

E) Mieux combiner 1^{er}, 2^e et 3^e pilier

Annexes

Annexe 1: Le développement de l'assurance pension au Luxembourg dans une optique historique

Annexe 2: "Expected old-age pension gross replacement rates"

Annexe 3: "Estimates of the average age of transition to inactivity among older workers"

Bibliographie

A) Executive Summary

Certains affirment que le régime public des pensions à Luxembourg est en excellente santé, les arguments "politiques" l'emportant sur les arguments "scientifiques". L'Economist Club Luxembourg peut surtout constater qu'actuellement le Luxembourg est en manque d'instruments de mesure permettant de telles affirmations. Pour apprécier la situation du régime des retraites on ne connaît comme indicateurs que les deux indicateurs "prime de répartition pure" et "proportion du volume des prestations par rapport au PIB". Il faut regretter qu'il n'existe pas d'indicateur plus approprié comme celui de la dette sociale cachée, ou la mesure du coût des promesses de pensions futures permettant de déterminer le "gap" entre contributions et promesses. Ce ne sont pas tellement les niveaux absolus de ces indicateurs qui sont importants mais beaucoup plus leur évolution dans le temps. Les outils devraient pouvoir rendre compte d'une dégradation ou d'une amélioration réelle de la situation financière du régime, situation qui est actuellement masquée par les effets de la croissance de l'emploi au Luxembourg. Ce manque d'indicateurs est d'autant plus regrettable dans le contexte luxembourgeois, alors que l'avenir des pensions est un sujet omniprésent dans les discussions politiques et sociales. Beaucoup d'énergie est investie pour discuter du niveau trop élevé ou trop faible des pensions des uns et des autres. Malheureusement ces discussions ne tiennent compte ni de la situation comparative du niveau des pensions luxembourgeois par rapport à l'étranger ni de l'état de santé du régime. Comme certains autres pays européens, le Luxembourg fait actuellement de la "navigation à vue" en ce qui concerne l'avenir de son système de pensions. Cette navigation à vue devrait évoluer dans un avenir proche vers une gestion ayant recours à des instruments d'analyse plus précis.

L'évolution future du régime des pensions est intimement liée à l'évolution de la masse salariale et donc de l'emploi au Luxembourg. L'emploi lui-même est fonction de l'évolution de l'économie en général. L'Economist Club Luxembourg reste optimiste pour l'évolution future des secteurs les plus dynamiques de l'économie et également pour l'économie tout court. En revanche, il n'y a pas d'arguments objectifs permettant de conclure que le Luxembourg devrait, dans les 20 prochaines années, continuer de prospérer à une allure qui est plus du double de celle de nos pays voisins et de l'UE en général. Ceci d'autant plus que l'évolution démographique globale à terme en Europe ("papy generation") pourrait agir dans le sens d'une réduction de nos avantages compétitifs. L'attrait du Luxembourg pour les frontaliers pourrait diminuer à l'avenir. La perspective d'un ralentissement notable de la croissance de l'emploi, voire d'une stagnation à plus long terme, n'est donc pas à exclure parmi les développements possibles.

Après un examen de la situation, l'Economist Club Luxembourg préconise

Au niveau de la maîtrise des dépenses:

- Un gel des prestations de pension, étant donné le taux de remplacement très favorable en comparaison internationale.
- Tenant compte d'un niveau de pensions élevé, il suggère d'abandonner la revalorisation intégrale des pensions en fonction de l'évolution du niveau réel des salaires après l'âge de la retraite, mais insiste sur le maintien du pouvoir d'achat des pensionnés.

- Pour des niveaux élevés de pensions, la mise en place de certaines dispositions anti-cumul entre deux pensions personnelles d'un même ménage.
- L'application de coefficients de réduction (retraite anticipée) ou de majoration (rallongement de la vie active) actuarielle en fonction de l'âge d'entrée en pension du concerné.

Au niveau de l'augmentation des recettes

- L'Economist Club Luxembourg rappelle que la masse salariale est une assiette plus stable que d'autres assiettes possibles. Néanmoins, une ponction supplémentaire sur cette assiette via augmentation du taux des cotisations ou déplafonnement renchérit le facteur travail et ne constitue donc pas une solution recommandable.
- L'Economist Club Luxembourg souligne que tout prélèvement additionnel est susceptible d'avoir un impact sur la situation compétitive des entreprises luxembourgeoises et le pouvoir d'achat des ménages. Toute action dans ce domaine devrait être précédée d'une étude préalable sur la modification éventuelle de la situation compétitive de l'économie luxembourgeoise. Plusieurs pistes sont ici suggérées: TVA, accises, CSG...
- En ce qui concerne la **gestion des réserves** des caisses de pension, l'Economist Club Luxembourg suggère de recourir davantage à des techniques modernes de gestion d'actifs et à une plus grande diversité des instruments en intégrant notamment des actions dans le portefeuille. Les investissements ne devraient pas être limités aux seules entreprises luxembourgeoises.
- En fin de compte, il est suggéré de réfléchir à la mise en place d'un **fonds de retraites** qui serait alimenté par une proportion fixe des excédents budgétaires ou d'autres sources de financement.

Le Luxembourg connaît un système de pension légal caractérisé par un niveau de prestations élevé. Ceci est un des éléments expliquant le faible niveau de couverture de type 2^e pilier constaté ci-avant. En fait, compte tenu du 1^{er} pilier, il ne reste que peu de place pour le 2^e et le 3^e pilier. Le niveau de prestation élevé semblerait correspondre à un besoin exprimé par le citoyen-électeur, mais ce niveau laisse peu de choix au concerné. On peut franchir un pas de plus et se poser la question s'il ne correspond pas également à une mise sous tutelle ("Entmündigung") de l'assuré? On le force à épargner pour avoir une pension légale qui, à terme, pourra - dans le meilleur des cas - atteindre un maximum de 180'000 LUF (pour une carrière complète au niveau du quintuple du salaire social minimum). Mais l'épargne forcée n'est qu'apparente: il est certes vrai que la formule de calcul des pensions d'aujourd'hui prend en compte les salaires de la carrière et crée donc l'illusion que "plus on cotise, plus on accumule de droits". De facto le système a un caractère de répartition et donc les cotisations ne sont que des prélèvements obligatoires. En situation de crise, les prétendus "droits acquis" peuvent être modifiés d'un trait de plume (à savoir un texte législatif).

Dans le but d'une responsabilisation accrue de l'assuré, mais aussi dans un souci de réduction de la "dette cachée" de l'Etat, l'Economist Club Luxembourg préconise une réduction de l'importance du 1^{er} pilier. Ceci pourrait être réalisé par exemple via une baisse du plafond cotisable (et du seuil de prestation) à un niveau nettement inférieur

au seuil actuel (p.ex. au triple du salaire social minimum). En effet la solidarité comporte un coût collectif et devrait donc limiter son champ au nécessaire. La transition vers une telle solution ne peut évidemment pas se faire du jour au lendemain mais doit être étalée dans le temps. Une réduction immédiate du plafond cotisable aurait notamment un impact dramatique au niveau des recettes. Ainsi dans un premier temps, il faudrait geler le plafond cotisable au montant actuel. Il n'évoluerait plus ni avec l'échelle mobile, ni avec les augmentations du salaire social minimum. Pour la tranche dépassant le plafond cotisable ainsi figé, des incitants d'ordre fiscal devraient favoriser la constitution d'un capital-pension. Ces incitants devraient prévoir une enveloppe globale comprenant le 2^e et le 3^e pilier. Cette tranche "d'épargne" ne serait plus confiée via un monopole d'Etat aux caisses de pension publiques mais serait organisée par des prestataires spécialisés dans l'épargne à très long terme (assurances, banques et fonds de pension). Seul le socle de la pension (1^{er} pilier) serait pleinement indexé et, pendant la phase de constitution des droits, ajusté en fonction de l'évolution des revenus en général. Ceci permettrait - à terme - de freiner l'évolution des coûts du régime légal. L'avantage d'un rôle accru du secteur privé permet aussi de retirer un gain d'efficacité du système et de meilleures espérances de rendement. Aussi cette nouvelle formule sera-t-elle bénéfique à une nouvelle création d'emplois qualifiés et devrait permettre des apports positifs aux finances publiques.

La formule retenue, assurant un meilleur mix entre 1^{er}, 2^e et 3^e pilier a également une finalité de responsabilisation de l'assuré qui participe davantage aux risques inhérents à un système de pensions. Il pourra dorénavant mieux appréhender les différents types de risques.

L'Economist Club Luxembourg est d'avis que le problème de la soutenabilité du système des retraites exige un grand débat national. C'est la raison pour laquelle l'Economist Club Luxembourg recommande au Gouvernement de publier un **livre vert** contenant tous les éléments économiques, financiers et sociaux dans le but d'objectiver le débat.

Seul un grand débat national, qui implique l'ensemble des citoyens, peut éclairer l'opinion publique sur les enjeux véritables du vieillissement et sur les réformes de structure qui devront être envisagées. Dans le même esprit de transparence, les études d'experts commanditées par le Gouvernement devraient être publiées (de préférence sur Internet) et soumises à une discussion large et ouverte dans la société civile. Ce débat ne peut pas se limiter au dialogue tripartite traditionnel des partenaires sociaux. L'Economist Club est prêt à contribuer et à jouer son rôle.

B) Introduction

1. Dans l'ensemble des pays développés, les régimes de pension publics vont subir les conséquences du vieillissement des populations. En Europe, au Japon et aux Etats-Unis, la proportion des personnes âgées de plus de 60 ans est actuellement de 15 % de la population globale. Cette proportion va passer à 30 % d'ici 2050 en Europe et au Japon. Aux Etats-Unis le processus évoluera plus lentement. De profondes répercussions sur l'équilibre financier des régimes de pension sont à prévoir, remettant en cause tant le niveau actuel des prestations garanties que le niveau actuel des prélèvements nécessaires au financement.

2. Cette situation, à laquelle le Luxembourg ne va guère échapper, requiert la mise en place d'un cadre stratégique au niveau national pour coordonner les réformes qui s'imposent du fait du vieillissement. Une adhésion du public à ces réformes est absolument nécessaire. Ceux qui veulent ignorer aujourd'hui les problèmes des pensions qui se poseront d'ici 15 à 20 ans sont mal conseillés puisqu'ils risquent d'en subir les conséquences au moment de la période de jouissance de leur pension.

3. Les pensions représentent le revenu principal d'une proportion grandissante de la population âgée et les droits à pension ont été acquis durant de longues années. Les effets des réformes inévitables ne pourront donc se traduire que progressivement sur la situation de revenu des assurés. Ces réformes exigent courage et honnêteté ainsi que des actions immédiates. Si elles se font tardivement, elles seront bien plus douloureuses.

4. A côté de l'espérance de vie qui augmente régulièrement, l'entrée dans la vie active se fait plus tardivement et les départs à la retraite se font de plus en plus prématurément. La combinaison de ces trois phénomènes a pour effet de réduire la période durant laquelle les personnes contribuent au système de pension et d'allonger la période durant laquelle elles perçoivent des revenus du système de pension. Quel que soit le système de financement appliqué, ceci aura pour effet de renchérir le régime de pension, conduisant à une ponction accrue sur les revenus des personnes en activité par rapport aux prestations versées aux pensionnés. Dans les régimes de capitalisation, ce renchérissement se fait sentir immédiatement. Dans les systèmes de répartition, cette augmentation de la charge peut être reportée sur les générations suivantes en cas d'expansion de la population active.

5. L'évolution démographique s'accompagne d'autres changements dans le comportement des ménages qui auront un effet sur la problématique des pensions dans son ensemble. On constate que dans la plupart des pays industrialisés les ménages et les prestataires de services financiers prennent un rôle de plus en plus actif pour contribuer à résoudre la problématique. Ces efforts sont même souvent encouragés par le législateur par un cadre légal visant à inciter et sécuriser des compléments de protection. La question des pensions complémentaires ne peut donc plus être ignorée au niveau national.

6. La problématique dans son ensemble soulèvera plusieurs questions:

- Jusqu'à quel point peut aller la solidarité entre générations dans le financement des pensions publiques? Nous créons aujourd'hui nos droits à pension futurs et demandons à nos enfants de les financer. Dans la mesure où le coût de ces

pensions va augmenter massivement, ceci risque de provoquer un irréparable conflit entre générations. Comment peut-on opérer des changements dans le système de pensions actuel tout en maintenant un système socialement équitable?

- Quelle formule de financement (répartition/capitalisation) faut-il retenir pour assurer un système soutenable et équitable?
- Comment doit-on combiner pensions publiques et pensions privées suite au désir des particuliers de prendre en main leur propre couverture et à la diversification de produits de pension complémentaire et d'épargne offerts par le marché financier?

C) Les pensions publiques

7. Les pensions publiques constituent dans de nombreux pays et particulièrement au Luxembourg la pierre angulaire du système de retraite. Le premier pilier comporte à Luxembourg deux composantes: le régime général pour le secteur privé et le régime statutaire pour la fonction publique au sens large. Le régime statutaire a fait l'objet d'une réforme fondamentale au cours de la législature 94-99. L'objet de cette réforme est de rapprocher à terme le régime statutaire du régime général. Pour les agents publics en activité au moment de la réforme, le niveau des prestations sera progressivement réduit pour le rapprocher du niveau en vigueur dans le régime général. Les agents publics entrant en fonction après la réforme seront soumis à des structures essentiellement similaires à celles du régime général. Pour cette raison, l'Economist Club Luxembourg se concentrera essentiellement sur le régime général dans les réflexions qui suivent.

C.1. Historique des principales étapes de l'assurance pension à Luxembourg

8. L'introduction de la sécurité sociale au Luxembourg n'a eu lieu qu'au début du 20^e siècle. Le système de la sécurité sociale mis en place au Luxembourg a été fortement inspiré par le modèle allemand des assurances sociales, en raison du fait qu'à cette époque, le Luxembourg était lié à l'Allemagne dans le cadre du "Zollverein". C'est la loi du 6 mai 1911 qui introduit un régime obligatoire d'assurance pension pour les ouvriers ainsi que pour les employés privés dont le revenu annuel ne dépassait pas 3.750 LUF. Le cercle des assurés a été élargi ultérieurement:

- à l'ensemble des employés privés en 1931,
- aux artisans en 1951,
- aux agriculteurs en 1956,
- aux commerçants et industriels en 1960,
- aux travailleurs intellectuels indépendants en 1964.

9. La loi du 10 avril 1951 introduit l'adaptation des pensions des ouvriers et des employés privés à l'indice des prix. L'échelle mobile est également prévue chaque fois lors de la création des régimes pour les artisans, agriculteurs, commerçants et industriels et finalement les travailleurs intellectuels indépendants. La loi unique du 13 mai 1964 est l'une des plus importantes en matière d'assurance pension contributive. Elle a notamment introduit le principe de l'ajustement des pensions au relèvement du niveau réel des salaires. Des améliorations substantielles ont été obtenues par la loi du 25 octobre 1968 qui a introduit les majorations spéciales en cas d'invalidité ou de décès précoces dans les régimes de pension contributifs.

10. La loi du **23 mai 1984** a introduit une communauté de risque généralisée englobant les quatre régimes contributifs et a modifié fondamentalement le système de financement appliqué.

L'ancien système de financement était constitué d'un enchevêtrement de systèmes basés tant sur la capitalisation que la répartition, systèmes qui n'étaient plus appliqués conformément à leurs définitions.

Ainsi, les prestations normales (majorations, suppléments pour enfants, etc.) étaient en théorie financées par un système de capitalisation, à savoir celui de la prime de

capitalisation pure de la génération des nouveaux assurés futurs et le taux de cotisation affecté à cette partie s'élevait à 8,5 % pour l'AVI, 9,5 % pour la CPEP et 10 % pour les régimes des indépendants. Toutefois, les réserves requises par ce système de financement n'avaient pas été constituées correctement puisque les taux de cotisation précités n'avaient jamais été adaptés aux conditions réelles (données biométriques, taux de rendement effectif). A cet effet, le financement de ces prestations était doublé d'un système de répartition des capitaux de couverture où l'Etat était censé compléter les réserves défaillantes jusqu'à concurrence des capitaux de couverture des prestations normales en cours. Ces réserves n'ont jamais été constituées réellement puisque l'Etat s'est acquitté de sa contribution au moyen de certificats de la dette publique portant intérêt à 4,25 %.

L'ajustement des pensions, qui représentait plus de 30 % des prestations, était financé par le système de la répartition pure avec des taux de 7,5 % pour l'AVI, 6,5 % pour la CPEP et 6 % pour les régimes des indépendants.

La part fixe et les compléments pensions minima étaient directement à charge du budget de l'Etat et donc également financés par répartition pure.

En résumé, on constate qu'au moment de la réforme du financement, plus de 50 % des prestations étaient explicitement financées par un système de répartition pure et le reste des prestations relevaient de systèmes de capitalisation, mais pour lesquelles les réserves requises n'avaient pas été intégralement constituées. Le niveau des réserves effectivement constituées s'élevait en 1984 à deux fois le montant des prestations annuelles. Le nouveau système de financement introduit en 1985, à savoir celui de la répartition par périodes de couverture de sept ans avec maintien d'une réserve fixée à ce niveau avait donc pour objectif de mettre un terme à la réduction progressive des réserves en sauvegardant le degré de capitalisation atteint. En fait le système a permis d'inverser la tendance et d'augmenter le degré implicite de capitalisation puisque le niveau des réserves dépasse actuellement 2,5 fois le montant des prestations annuelles.

Dans la mesure où la loi maintenait la structure administrative des quatre caisses de pension, la communauté de risque était réalisée par des transferts de compensation entre les quatre caisses. La nature mixte des sources de financement était conservée, c.-à-d. les charges du régime étaient couvertes, d'une part, par des cotisations prélevées sur les revenus professionnels des assurés et, d'autre part, par une participation directe des pouvoirs publics.

11. L'évolution de l'harmonisation et l'uniformisation des régimes de pension contributifs s'achève avec la loi du **27 juillet 1987**. La loi a créé un régime contributif unique d'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie en fusionnant les quatre régimes de pension contributifs. L'autonomie de gestion des caisses de pension est maintenue car celles-ci restent compétentes pour les groupes socioprofessionnels couverts par elles. Cette loi introduit une nouvelle formule de calcul des pensions prévoyant l'ajustement intégral de la pension à l'évolution du niveau réel des salaires et comportant une augmentation structurelle transitoire des pensions de 7 % (augmentation qui devait finalement s'avérer définitive). Par ailleurs, elle a réalisé de multiples améliorations dans des situations concrètes bien définies (invalidité professionnelle pour les ouvriers, pension de veuf, pensions minima, baby-year).

12. La loi du **24 avril 1991** ayant pour objet l'amélioration des pensions du régime contributif a notablement élevé le coût du régime contributif en transformant l'augmentation transitoire des pensions de 7 % en une augmentation structurelle définitive et en y rajoutant une augmentation structurelle supplémentaire de 4 % des majorations proportionnelles et de 10 % des majorations forfaitaires. Elle a également abaissé l'âge de la retraite anticipée à 57 ans et a réduit le retard dans l'ajustement des pensions au niveau réel des salaires. Pour financer ces mesures à court terme, le plafond cotisable a été relevé de 4 à 5 fois le salaire social minimum.

C.2. Descriptif technique du système contributif actuel

C.2.1. Méthode de financement

13. Le système luxembourgeois, comme celui de nombreux autres pays, est celui de la répartition: non seulement les recettes annuelles doivent couvrir les dépenses courantes, mais en plus elles doivent contribuer à maintenir une réserve minimum de 1,5 fois le montant des prestations annuelles. Fin 1998, la réserve atteignait 2,55 fois le montant des prestations annuelles. On considère des périodes de couverture successives de 7 ans: pour chaque période de 7 ans, un taux de cotisation constant est déterminé de façon à ce que la valeur actualisée des recettes probables couvre la valeur actualisée des dépenses probables et de l'augmentation de la réserve.

C.2.2. Sources de financement

14. Les charges des caisses de pension sont couvertes principalement par les cotisations, complétées par les revenus financiers et des revenus divers. Depuis 1990 le taux de cotisation global est fixé à 24 % du revenu professionnel plafonné. Jusqu'en 1991, le plafond s'élevait au quadruple du salaire social minimum, à partir de 1992 il est relevé au quintuple de celui-ci. Les 24 % se répartissent comme suit: 8 % à charge du salarié, 8 % à charge de l'employeur, 8 % à charge de l'Etat. Pour les travailleurs indépendants le taux de cotisation s'élève à 16 % correspondant à la part assuré et à la part employeur.

C.2.3. Montant de la prestation vieillesse

15. La pension de vieillesse se compose de deux éléments: tout d'abord un montant proportionnel à la durée d'assurance (indépendant du revenu cotisé) qui s'élève actuellement à 10'086.- LUF par mois indice courant pour une carrière complète de 40 ans. Il vient s'y ajouter un montant proportionnel (1,78 %) à la somme des revenus cotisables de la carrière d'assurance. A remarquer que ces revenus cotisables sont actualisés tant au niveau réel des salaires (ajustement) qu'au niveau des prix (adaptation indiciaire). Le tableau ci-après donne un aperçu sur le niveau des pensions de vieillesse à carrière d'assurance complète pour les 4 grandes catégories socioprofessionnelles et pour les deux sexes.

Tableau 1
Niveau des prestations vieillesse

		A	B	C	D
ouvriers	H	80'646	78'728	102,4 %	111,3 %
	F	45'477	59'160	76,9 %	83,6 %
employés	H	102'210	141'581	72,2 %	78,5 %
	F	76'746	105'051	73,1 %	79,4 %
artisans	H	79'981	100'491	79,6 %	86,5 %
	F	53'082	67'695	78,4 %	85,2 %
agriculteurs	H	43'874	55'562	79,0 %	85,8 %
	F	39'727	51'480	77,2 %	83,9 %

Source rapport général IGSS 1998, addenda page 64

A = Pension représentative (pour une carrière complète)

B = Revenu moyen cotisable de tous les salariés qui travaillent actuellement

C = Rapport brut (pension représentative/revenu moyen cotisable)

D = Rapport semi-net (sans cotisation pour l'assurance pension)

Le tableau souligne (colonne C) que le niveau des pensions de vieillesse représentatives (correspondant à une carrière complète de 40 ans) dépasse 72 % du revenu cotisable dans chaque catégorie concernée. Pour les ouvriers masculins, il dépasse même le revenu cotisable moyen des ouvriers en activité. Comme les bénéficiaires de pension ne doivent plus cotiser à l'assurance pension contrairement aux assurés actifs, ce rapport s'améliore notablement en considérant les revenus semi-nets (colonne D).

C.2.4. Dynamisation de la pension vieillesse

16. Les pensions bénéficient d'une double dynamisation: elles sont adaptées à l'indice des prix à la consommation (échelle mobile) et à l'évolution du niveau réel des salaires. Au-delà du maintien du pouvoir d'achat, les retraités bénéficient donc intégralement de l'augmentation réelle du niveau de vie des assurés actifs.

C.2.5. Age de la retraite

17. L'âge légal de la retraite est de 65 ans. Toutefois, la pension de vieillesse est accordée à partir de 60 ans si l'intéressé justifie de 480 mois d'affiliation au sens large (c.-à-d. essentiellement cotisation ou études après 18 ans). L'âge de la retraite peut être ramené jusqu'à 57 ans si l'affilié justifie de 480 mois de cotisation.

Tableau 2

Age moyen de départ à la retraite (vieillesse et vieillesse anticipée)²

	Ouvriers	Employés	Artisans	Agriculteurs	Total
Hommes	61,6	60,4	62,5	62,5	61,3
Femmes	64,4	61,7	63,8	62,3	63,4

Source rapport général IGSS 1998, tableau 2.5.,page 220

Si l'âge légal de la retraite se situe donc bien à 65 ans, il échet de constater que l'âge moyen du départ à la retraite se situe bien en dessous de cette limite légale avec 61,3 ans pour les hommes et 63,4 ans pour les femmes. Si l'on tient compte du fait que plus de la moitié des pensions personnelles sont allouées en tant que pensions d'invalidité, l'âge moyen d'attribution des pensions se situe même à 56,5 ans pour les hommes et à 54,4 ans pour les femmes.

C.3. Une brève comparaison internationale

18. En matière de sécurité sociale, comme dans beaucoup d'autres domaines, des comparaisons internationales sont toujours difficiles et compliquées. Aussi faut-il recourir à des hypothèses de simplification permettant tant soit peu une comparabilité. Même si on peut critiquer en détail de telles comparaisons, il reste qu'elles dégagent néanmoins une tendance lourde qu'il est difficile de nier complètement.

C.3.1. Niveau de la pension de retraite

19. Une étude de l'OCDE³ a examiné le niveau de la pension brute par rapport au dernier traitement. La moyenne OCDE se situe à 59,3 %. La liste est menée par la Grèce (120 %) talonnée par l'Espagne (100 %) et le Luxembourg (93,2 %)⁴. Certains estiment que le niveau du taux de remplacement est lié à l'âge effectif du départ à la retraite. D'autres font valoir qu'un faible niveau de retraite est anticipé par les assurés qui structurent leur épargne en fonction du niveau de la pension. Cette dernière affirmation n'est sans doute valable que pour des individus ayant des rémunérations qui leur permettent la constitution d'une telle épargne.

Une autre approche serait de comparer non pas le niveau des pensions mais le niveau des dépenses des personnes de différentes catégories d'âge. Une récente étude d'Eurostat donne un certain nombre d'informations intéressantes à ce sujet.⁵

² Les chiffres ne tiennent pas compte des bénéficiaires de pensions d'invalidité.

³ Blöndal et Scarpetta, "The retirement decision on OECD countries", Working paper AWP 1.4.(98) de l'OCDE.

⁴ Le modèle théorique sous-jacent porte sur 2 types d'assurés à revenu modeste (moyenne des traitements et 2/3 de la moyenne des traitements). L'assuré est censé débiter sa carrière d'assurance à 20 ans et connaître une évolution salariale en ligne avec l'évolution moyenne des salaires. Le taux de remplacement est calculé à l'âge de 55 ans.

⁵ Harry Bierings, La consommation des personnes âgées dans l'UE, Eurostat, Statistiques en bref, Population et conditions sociales, Theme 3-3/2000.

Tableau 3
Dépenses de consommation des ménages par équivalent adulte (SPA⁶) en 1994
en fonction de l'âge de la personne de référence

Pays	45 à 64 ans	65 ans et plus	Différence en %
Portugal	9'200	6'100	-34%
Grèce	9'900	7'500	-24%
Espagne	10'000	8'400	-16%
Finlande	11'200	8'400	-25%
Irlande	12'100	9'100	-25%
Royaume-Uni	14'200	10'300	-28%
Italie	13'200	10'700	-19%
Suède	13'300	10'800	-19%
Danemark	14'300	11'000	-23%
Pays-Bas	14'300	11'700	-19%
Allemagne	14'700	12'300	-16%
France	15'100	12'600	-16%
Autriche	14'800	12'800	-14%
Belgique	14'400	13'800	-4%
Luxembourg	24'000	21'300	-12%
EU 15	13'700	11'100	-19%
Norvège	12'300	8'300	-32%
Islande	15'100	14'300	-5%

On constate que le niveau de vie des retraités au Luxembourg dépasse celui de la moyenne de l'UE de 92 %. Par rapport au pays qui est le plus près du classement du Luxembourg (la Belgique), le Luxembourg devance le deuxième du peloton encore de 54 %. On constate également que les dépenses des pensionnés diminuent de 12 % par rapport aux actifs dans la tranche d'âge entre 45 et 64 ans. La décote moyenne en Europe est de 19 % à ce niveau. Les dépenses sont évidemment différentes du revenu mais une forte corrélation entre les deux n'est certainement pas à nier. Il est possible que le taux d'épargne soit plus élevé dans les autres pays mais il reste que la différence entre le Luxembourg et les autres pays européens est considérable.

C.3.2. Age de départ à la retraite

⁶ Les parités de pouvoir d'achat (PPA) convertissent les unités monétaires nationales en une unité de référence commune appelée "standard de pouvoir d'achat" (SPA). Chaque unité de SPA permet d'acheter la même quantité de biens et de services dans les différents pays durant une même année. Un SPA est une sorte d'ECU exprimé en volume.

20. Il ressort de l'étude OCDE mentionnée ci-avant que sur 24 pays développés analysés, l'âge de départ effectif à la retraite (pension-invalidité comprise) est inférieur à 60 ans dans 6 pays. En tête de cette liste - pour les hommes - figure la Belgique (57,6 ans) suivie immédiatement du Luxembourg (58,4 ans). Pour les femmes, c'est à nouveau la Belgique qui mène le peloton (54,1) suivie des Pays-Bas (55,3) et du Luxembourg (55,4). Pour la Belgique, le chômage élevé explique sans doute partiellement les nombreux départs anticipés de la vie active. Pour le Luxembourg cet argument ne peut que difficilement être invoqué. L'étude affirme encore deux autres constats: un départ anticipé à la retraite va souvent de pair avec un niveau de qualification peu élevé et une activité professionnelle dans un secteur de production de biens (secteur secondaire). Une étude approfondie pourrait être menée pour examiner ces affirmations dans le contexte luxembourgeois. Un élément explicatif doit certainement être recherché au niveau des pensions d'invalidité. Leur nombre a progressé de 80 %⁷ entre 1980 et 1998, alors que le nombre total de pensions toutes catégories n'a augmenté que de 53,6 %. Aujourd'hui les pensions d'invalidité représentent 20 % du nombre total des pensions payées.

On peut dès lors affirmer qu'aujourd'hui un haut standard de vie permet - en moyenne - aux Luxembourgeois de prendre leur retraite relativement tôt et à un niveau de remplacement élevé.

C.4. A la recherche d'un outil de pilotage

C.4.1. La croissance de l'emploi et les projections de l'IGSS

21. Dans son discours sur l'état de la nation le 4 mai 1995, le Premier Ministre a fait un appel à la vigilance quant à l'évolution future du coût du régime des pensions. En novembre 1998 le Ministère de la Sécurité Sociale publie un bilan technique qui fait état d'une situation de santé exceptionnelle du système contributif des pensions légales. L'observateur non averti risque dès lors facilement d'être induit en erreur. L'appréciation de la situation varie évidemment en fonction de l'horizon temporel dans lequel on se place. Les rapports réguliers de l'IGSS se prononcent sur un laps de temps de 7 ans et ont comme principal objet de déterminer si l'équilibre entre cotisations et prestations reste acquis sur cette période d'observation. L'appréciation peut évidemment changer si on se place à un horizon de 20 ou 30 ans.

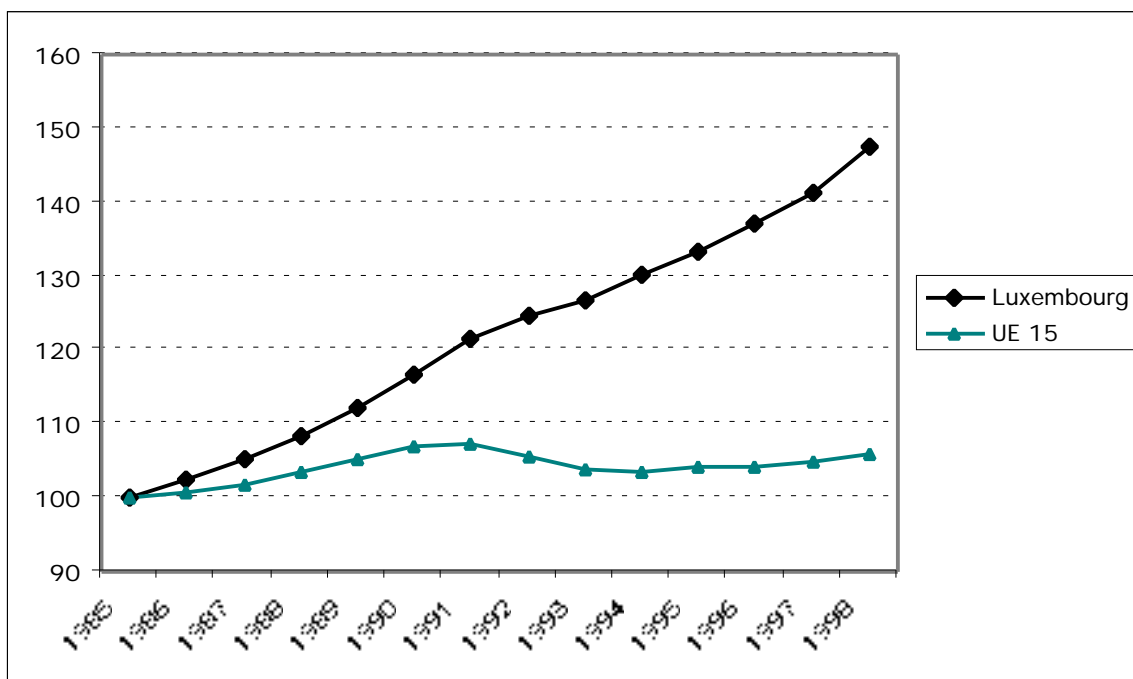
22. Au-delà du bilan technique proprement dit, l'IGSS a proposé des projections du régime de pension contributif jusqu'à l'horizon 2020. Les projections de l'IGSS se basent sur trois variantes de croissance annuelle de l'emploi: 1 %, 1,9 % et 2,9 %. Pour des prévisions à court terme, compte tenu de l'évolution récente de l'emploi, ces hypothèses peuvent être qualifiées de pessimistes. Pour des prévisions à long terme, ces taux peuvent être plutôt qualifiés d'optimistes puisqu'ils aboutissent à des croissances de l'emploi sur vingt ans de respectivement 22 %, 46 % et 77 %. Toutefois, à long terme ne faudrait-il pas envisager également des scénarios de stagnation de l'emploi, voire de régression de l'emploi?

23. L'emploi luxembourgeois a progressé à un rythme de 3,0 % par an alors que dans l'Europe des 15, l'emploi n'a évolué qu'à 0,5 % par an entre 1985 et 1998. Il est vrai que certaines économies régionales en Europe ont connu des taux de croissance semblables à celui du Grand-Duché. Rien ne sert à avancer des prévisions pessimistes, mais il semble néanmoins peu probable que le Luxembourg

⁷ Source: Rapport général sur la Sécurité Sociale 1998, page 58.

pourra continuer d'afficher à long terme une croissance économique et de l'emploi qui soit plus du double du territoire économique à l'intérieur duquel il évolue.

Graphique 1
Evolution de l'emploi: Luxembourg et UE



Source: données STATEC et Eurostat

24. Il est indéniable que la situation financière, en apparence positive, du régime de pension contributif résulte de la croissance exceptionnelle de l'emploi depuis 1985 et des rentrées en cotisations y relatives. Toutefois, cette augmentation des assurés et des cotisations est accompagnée d'une augmentation des droits futurs de ces assurés, augmentation qui ne se répercute pas encore dans les données financières des caisses de pension puisque celles-ci ne comptabilisent pas leurs engagements futurs. Le financement des droits de pension résultant des cotisations actuelles est systématiquement transféré aux générations subséquentes. La question se pose alors de savoir si la croissance de l'emploi constitue une solution réelle et viable au problème du financement du régime de pension. Ou bien, au contraire, cette croissance de l'emploi ne risque-t-elle pas d'accroître la situation déficitaire future du régime de pension? Même si la croissance de l'emploi peut constituer une solution temporaire, à court ou à moyen terme, aux problèmes immédiats d'équilibre financier du régime de pension, il est illusoire de vouloir garantir les promesses de pensions futures par une croissance illimitée de l'emploi.

C.4.2. Indicateurs d'appréciation de l'état du régime

25. Pour apprécier la situation véritable du régime de pension, il faut un outil pour en déterminer le coût. Ceci permettrait de comparer le coût du régime actuel avec celui de régimes alternatifs, d'en suivre l'évolution dans le temps et d'évaluer la viabilité du régime à terme.

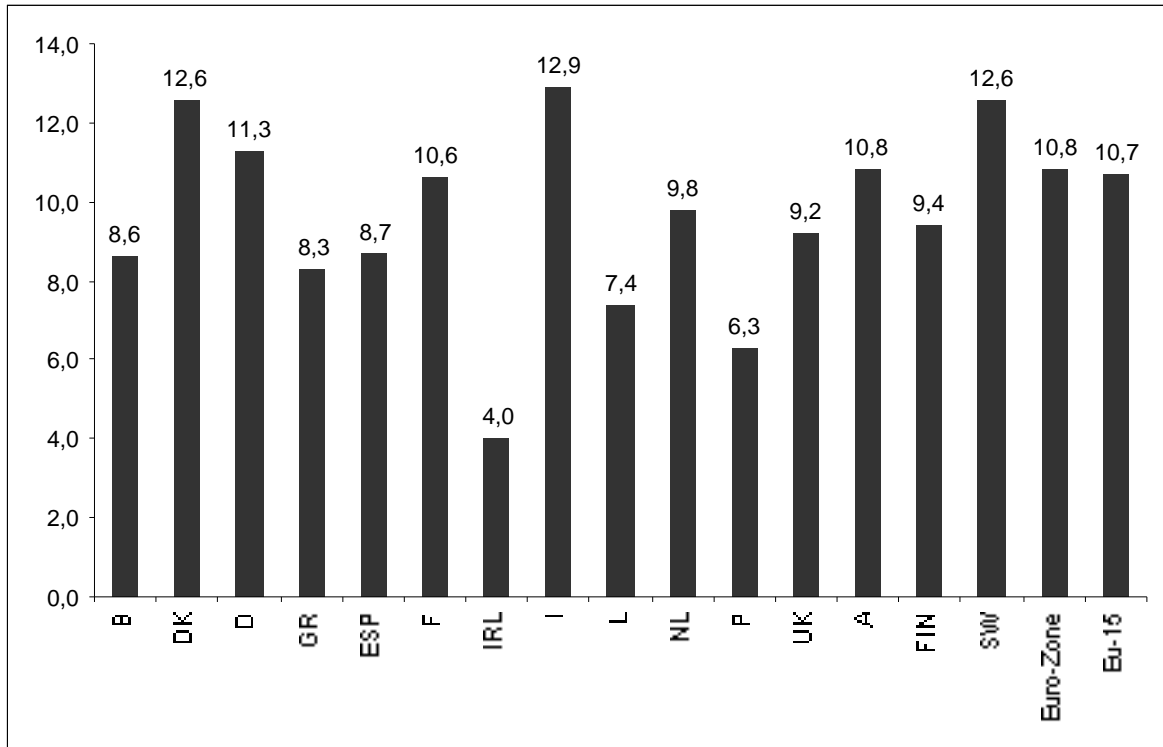
Actuellement il est fait appel à deux instruments dans ce contexte:

- 26. **La prime de répartition pure**: elle est constituée par le rapport entre les dépenses annuelles et la masse annuelle des revenus cotisables. Elle a le grand avantage d'être facile à calculer et de fournir une évolution annuelle de la situation. En revanche, elle ne fournit pas de renseignement quant à l'ampleur du coût intrinsèque du régime. Pour le régime unique de pension contributif, la prime de répartition pure s'élevait par exemple en 1997 pour les quatre caisses de pension (AVI, CPEP, CPACI et CPA) à respectivement 37,3 %, 12,1 %, 47,4 % et 128,6 %⁸. Ces taux ne fournissent pas de renseignements sur le niveau du coût véritable du régime contributif puisqu'ils sont excessivement influencés par l'évolution démographique dans laquelle se trouve chaque caisse (faible expansion pour l'AVI, forte expansion pour la CPEP, stagnation pour la CPACI et régression pour la CPA).
- 27. Un deuxième indicateur utile peut constituer le ratio mesurant **le volume des prestations de pensions par rapport au PIB**. Cet indicateur également ne donne qu'une photo à un instant donné.

Il échet de constater que le Luxembourg est l'un des pays européens où le volume des prestations de vieillesse-survie sont les moins élevées avec 7,4 % du PIB. Ce ratio doit être vu en relation avec la croissance phénoménale de notre PIB au cours de la dernière décennie.

⁸ Source: Bilan technique de la période de couverture 1992 – 1998 de l'IGSS.

Graphique 2
Prestations pensions/PIB



C.4.3. Des nouveaux instruments de mesure à implémenter

- ***La dette sociale cachée***

28. En 1993 un rapport de la Banque d'investissement CSFB ("The remaking of Europe: Employment and the hidden debt") avait reçu un écho retentissant dans la presse locale. Ce rapport avait effectivement essayé de mesurer le passif social engagé en le mettant en rapport avec le PIB. Dans le ranking établi, le Luxembourg occupait le pénible premier rang quant aux engagements non financés ("unfunded liabilities"):

Tableau 4
Engagements non financés en pourcentage du PIB

Pays	Engagements non financés en % du PIB
Luxembourg	238
Pays-Bas	210
Grèce	196
Italie	184
Espagne	183
Allemagne	179
Portugal	167
Belgique	112
France	106
Irlande	103
Danemark	97
Royaume-Uni	70

Source: Crédit Suisse First Boston,
"The remaking of Europe: Employment and the hidden debt", 1993

Les données datent malheureusement de 1990 et ne sont donc pas très récentes. Elles incluent le passif social se rapportant tant au secteur contributif qu'au secteur non contributif. Elles ne tiennent pas compte de l'amélioration des prestations introduites par la loi du 24 avril 1991 dans le régime contributif - ce qui aurait pour effet de majorer ce passif social. Elles ne tiennent pas compte non plus de la récente réforme dans le régime statutaire - ce qui aurait pour effet de réduire ce passif social. Même s'il faut aborder avec circonspection la précision de calculs effectués à l'étranger pour le Luxembourg sur la base de données globales, il est indéniable que l'ordre de grandeur du passif social et le rang occupé par le Luxembourg posent problème. En effet la gestion du problème des pensions est importante pour des raisons d'image internationale. Dans la compétition internationale les coûts des facteurs sont évidemment des éléments déterminants pour attirer des investisseurs. Dans des simulations à long terme, les investisseurs considèrent davantage des évolutions à long terme et des tendances lourdes. Même si aujourd'hui les charges de sécurité sociale apparaissent avantageuses dans une optique comparative, le passif social à terme du système de pension luxembourgeois est inquiétant.

29. Il est vrai que la méthodologie n'est pas à l'abri de critiques: alors que la dette est un stock, le PIB est un flux annuel. Il n'empêche que cet instrument aurait le mérite d'indiquer des tendances. Moins que le niveau absolu, l'évolution de la dette pourrait donner des enseignements précieux. Il est vrai aussi qu'il ne s'agit que qu'une dette apparente alors que le législateur peut la réduire (mais également l'augmenter) d'un simple trait de plume. Jan Kuné⁹ écrit à ce sujet:

⁹ Jan Kuné, "The hidden liabilities, significance and consequences". Paper presented at the 12th International Conference for Social Security Actuaries and Statisticians, Prague June 1997.

"The present value of the future stream of expected old-age benefits...is corresponding to the entitlement people *believe* they have acquired". Il reste que le calcul des prestations futures à payer est très révélateur puisqu'il donne néanmoins une image de la situation présente et permet d'extrapoler l'évolution de la situation financière d'un pays.

- **La mesure du "gap" entre contributions et pensions promises**

30. En fait, pour apprécier le coût véritable du régime de pension contributif et du régime de pension statutaire, il y a lieu de construire un indicateur permettant de comparer le coût de différents régimes et de suivre l'évolution de ces coûts dans le temps. Cet indicateur doit mettre en relation, d'une part, les prestations garanties par la législation en cours sur la base des revenus cotisables en fonction des données biométriques actuelles (espérance de vie, entrée en invalidité et en retraite, etc.) et, d'autre part, le prélèvement qui est opéré sur ces revenus. Le coût du régime peut être exprimé par le rapport entre la valeur actualisée des prestations résultant des revenus cotisables d'un exercice et la masse annuelle des revenus cotisables.

31. Une méthode analogue préconisée par certains économistes est celle des "generational accounts". Ils comparent la valeur actualisée des contributions d'une génération tout au long de sa vie active avec la valeur actualisée des prestations dont elle bénéficiera sur base de données biométriques connues.

32. La différence du coût entre régimes est constituée par les prestations différentes résultant des législations différentes de ces régimes et par les caractéristiques biométriques différentes des populations couvertes par ces régimes. L'évolution du coût dans le temps résulte des modifications des prestations dues aux changements législatifs et par les changements dans les bases biométriques (augmentation de l'espérance de vie, par exemple).

33. En fait, l'intérêt principal de cet indicateur consiste dans sa comparaison avec le taux de prélèvement global qui est effectué au même moment pour financer le régime. Si le coût du régime dépasse en permanence le taux de prélèvement global, le régime promet à chaque assuré davantage de prestations qu'il ne perçoit de recettes en cotisations et en contributions de l'Etat. On est en présence d'un système pyramidal qui est voué à la longue à la conflagration.

34. Si le coût du régime est en permanence inférieur ou égal au taux de prélèvement global, le régime perçoit davantage de recettes qu'il ne promet de prestations à ses assurés et le déficit actuariel global tend à se réduire.

35. Même si cet indicateur n'a pas encore été calculé pour le régime contributif luxembourgeois, on peut néanmoins procéder à une estimation grossière de celui-ci. En effet, cet indicateur est dans sa structure assez comparable à la prime de répartition pure à l'état stationnaire démographique absolu. Dans son avis du 8 avril 1983 relatif au projet de loi concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie (doc. parl. 2602) l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale avait évalué cette prime de répartition pure à un ordre de grandeur de 37 % pour la législation en discussion à l'époque. En tenant compte des améliorations de la législation (lois du 27.7.87 et du 24.4.91) et des changements dans les données biométriques (augmentation de l'espérance de vie, abaissement de l'âge d'entrée en pension, augmentation des taux

d'invalidation), on peut raisonnablement admettre que le coût du régime contributif dépasse actuellement 40 %.

36. C'est l'écart entre cette valeur de 40 % - représentant le taux de prélèvement nécessaire pour préserver l'équilibre financier à l'état stationnaire - et le taux de prélèvement global actuellement en vigueur de 24 % qui montre la situation absolument précaire de notre régime de pension contributif.

Constat de l'Economist Club Luxembourg:

Actuellement le Luxembourg ne connaît comme instrument de mesure pour apprécier la situation du régime des retraites que les deux indicateurs "prime de répartition pure" et "proportion du volume des prestations par rapport au PIB". L'Economist Club Luxembourg regrette qu'il n'existe pas d'indicateur plus approprié comme celui de la dette sociale cachée, ou la mesure du coût des promesses de pensions futures permettant de déterminer le "gap" entre contributions et promesses. Ce ne sont pas tellement les niveaux absolus de ces indicateurs qui sont importants mais beaucoup plus leur évolution dans le temps. Les outils devraient pouvoir rendre compte d'une dégradation ou d'une amélioration réelle de la situation financière du régime, situation qui est actuellement masquée par les effets de la croissance de l'emploi au Luxembourg. Ce manque d'indicateurs est d'autant plus regrettable dans le contexte luxembourgeois, alors que l'avenir des pensions est un sujet omniprésent dans les discussions politiques et sociales. Beaucoup d'énergie est investie pour discuter du niveau trop élevé ou trop faible des pensions des uns et des autres. Malheureusement ces discussions ne tiennent compte ni de la situation comparative du niveau des pensions luxembourgeois par rapport à l'étranger ni de l'état de santé du régime. Comme certains autres pays européens, le Luxembourg fait actuellement de la "navigation à vue" en ce qui concerne l'avenir de son système de pensions. Cette navigation à vue devrait évoluer dans un avenir proche vers une gestion ayant recours à des instruments d'analyse plus précis.

C.5. L'évolution future du régime: l'économie luxembourgeoise va-t-elle continuer de surperformer les économies européennes?

C.5.1. Une évolution économique très dynamique au cours des 15 dernières années

37. Selon les chiffres d'Eurostat, la croissance réelle du PIB au Luxembourg était de 4,45 % en moyenne sur la période 1985-1997, tandis qu'elle s'approchait de 2 % dans les trois pays voisins (2,08 % pour la Belgique, 2,29 % pour l'Allemagne et 1,95 % pour la France). Ce différentiel de croissance s'explique essentiellement par les avantages que le Luxembourg a su tirer de sa petite taille. Si le Luxembourg a mieux exploité les opportunités du marché unique, ce n'est pas simplement grâce à son légendaire multilinguisme, mais surtout parce que la dimension réduite de l'économie nationale implique un fort degré d'ouverture au commerce international. C'est grâce à son ouverture que l'économie luxembourgeoise a pu se transformer très rapidement. La pression concurrentielle de l'étranger oblige les entreprises luxembourgeoises à abandonner les techniques de production peu compétitives pour adopter des innovations, souvent en provenance de l'étranger. Dans un pays plus grand, des entreprises peu compétitives peuvent survivre en imposant des marges excessives à leurs clients nationaux. La taille réduite du marché national rend une telle stratégie impossible au Luxembourg. Il faut souligner que le dynamisme

luxembourgeois est doublement bénéfique. Lorsque, sous pression de la concurrence étrangère, des entreprises peu compétitives sont obligées à abandonner leurs activités, les prix aux consommateurs baissent, mais aussi les coûts pour les producteurs. En effet, les ressources libérées deviennent disponibles pour les secteurs plus productifs de l'économie.

38. La petite taille du Luxembourg lui a également permis de profiter considérablement du travail frontalier, phénomène qui n'est que "marginal" dans des économies plus grandes. En alimentant la population active, les frontaliers ont permis au Luxembourg d'augmenter l'activité économique au-delà de la limite naturelle représentée par la taille de la population active résidente. En effet, il y a actuellement seize frontaliers qui travaillent au Grand-Duché pour chaque chômeur résident. Par conséquent, même sous l'hypothèse peu réaliste du plein emploi de la population résidente, l'exclusion des frontaliers conduirait à une baisse de 30 % de l'emploi et une chute comparable du PIB. La disponibilité d'un réservoir de main d'œuvre dans la grande région a rendu possible l'augmentation considérable de l'emploi des dernières années tout en gardant une inflation salariale modérée. En l'absence des frontaliers, l'inflation salariale aurait obligé le Luxembourg à prendre des mesures pour favoriser l'expansion de la population active résidente, vraisemblablement à travers une politique d'immigration plus importante et une politique plus volontariste pour inciter les résidents à participer à la vie professionnelle. Le phénomène du travail frontalier explique le taux de participation au marché du travail de la population résidente parmi les plus faibles d'Europe. Cela est manifeste dans le taux réduit d'activité féminine, le nombre considérable de préretraités, et le taux élevé d'invalidité.

39. Enfin, la dimension réduite du Luxembourg représente aussi un avantage dans la formulation de la politique économique. Celle-ci peut se développer plus rapidement et plus efficacement grâce à des coûts d'organisation et d'information relativement réduits dans une économie de petite taille. Le taux d'ouverture plus important implique aussi une politique économique moins doctrinaire et plus attentive aux évolutions externes. Par conséquent, elle est non seulement plus flexible face aux développements à l'étranger, mais aussi moins vulnérable par rapport à certains "lobbies" nationaux qui recherchent des subsides ou autres mesures protectionnistes.

40. Si la croissance au Luxembourg n'a été touchée que marginalement par la crise économique du début des années 90, cela est surtout dû à des performances extraordinaires dans le secteur des services marchands, notamment dans les branches des transports extérieurs, des communications et des services financiers. Les statistiques de comptabilité nationale permettent d'analyser la croissance sur la période 1986-1997 par branche de production. L'agriculture, l'industrie et les services non-marchands (secteur public) ont tous connu des taux de croissance généralement inférieurs à celui du PIB. Ainsi, ces branches occupent une place de moins en moins importante dans l'économie nationale. L'énergie et la construction ont connu une croissance moyenne légèrement supérieure à celle de l'ensemble des branches, mais uniquement grâce à certaines années exceptionnelles. Sur cette même période, la croissance dans les services marchands a dépassé la croissance du PIB par 1,39 % en moyenne. Les différentes branches à l'intérieur des services marchands ont connu des évolutions hétérogènes. La croissance dans le commerce a suivi de près l'évolution du PIB, alors que la restauration et l'hébergement ont augmenté moins rapidement, tout comme les transports intérieurs. Des taux de croissance systématiquement plus élevés que celui du PIB sont relevés pour les

branches transports extérieurs (9,2 %), communications (10,9 %) et services financiers (5,9 %). En moyenne sur la période, ces trois branches ensemble représentent 25 % du PIB. La forte performance de ces branches a vraisemblablement entraîné une croissance plus importante dans d'autres branches des services marchands, stimulant la demande dans le commerce, la restauration et les autres services marchands. A son tour, l'expansion des services marchands a également pu entraîner la croissance dans les secteurs de l'énergie et de la construction. Il est moins clair dans quelle mesure elle a pu profiter à l'industrie (qui exporte la plupart de sa production), aux services non-marchands (secteur public), ou à l'agriculture. Pour savoir si ces trois branches "conductrices" des services marchands pourront soutenir un tel taux de croissance dans le futur, considérons l'expérience à l'étranger.

Tableau 5
Croissance réelle de la valeur ajoutée brute (moyenne 1985-1997)

	Luxembourg	Belgique	Allemagne	France
Produit Intérieur Brut (PIB)	5,1 %	2,1 %	2,3 %	2,0 %
Transports extérieurs et activités annexes	9,2 %	2,5 %	na	3,8 %
Communications	10,9 %	3,6 %	5,1 %	5,7 %
Institutions de crédit et d'assurance	5,9 %	5,1 %	4,3 %	0,1 %

Sources: Statec pour le Luxembourg, Eurostat Newcronos pour les autres pays

41. Le tableau 4 nous permet de faire deux constats. D'abord, pour chacune des branches, la croissance a été plus élevée au Luxembourg que dans les pays voisins. Ensuite, dans tous les pays considérés, la croissance dans ces trois branches a dépassé celle du PIB national (mis à part la situation des banques en France). L'expansion de ces trois branches par rapport aux autres branches dans l'économie ne représente donc pas une anomalie luxembourgeoise mais un développement international. Certainement l'intégration croissante du marché européen a stimulé la croissance des transports extérieurs. Mais même à l'échelle globale, on constate une augmentation continue du trafic aérien. Au Luxembourg, la croissance de la branche communications est largement due aux satellites. Mais l'application de nouvelles technologies (GSM, internet) a stimulé la croissance de cette branche partout dans le monde. On peut même s'attendre à des taux de croissance plus élevés dans cette branche, vu que des importants développements technologiques restent encore à implémenter au niveau des marchés.

C.5.2. Quel développement à l'avenir: un retour à la "normale"?

42. On l'a dit précédemment: l'évolution de l'emploi sera fonction de l'évolution de l'économie elle-même. L'Economist Club Luxembourg serait mal conseillé d'essayer de deviner à cet endroit l'évolution de la croissance économique sur les prochaines 20 années. En revanche, une tentative de pronostic sur l'avenir est importante puisque l'équilibre financier de notre régime de pensions, dans son état actuel, ne pourra être maintenu que grâce à une croissance soutenue de l'emploi. Or, croissance de l'emploi veut dire croissance de l'économie tout court.

Les réflexions de l'Economist Club Luxembourg tournent autour de trois pôles: évolution probable de l'économie grand-ducale, tendances démographiques et évolution de la situation des frontaliers.

43. Au cours des 20 dernières années le **secteur financier** a joué un rôle moteur pour la croissance de notre économie. Il a connu des performances hors du commun. Il est indéniable que ce secteur connaît un nombre d'entreprises ayant une capacité d'innovation étonnante. Il est vrai aussi que d'autres acteurs jouent plus la carte des niches de la souveraineté nationale qu'il convient d'exploiter habilement. Sur ce dernier point, la marge de manœuvre des gouvernants luxembourgeois se retrouve de plus en plus réduite. Dans tous les domaines, les règles sont aujourd'hui largement déterminées à un échelon international, que ce soit à Bâle (réglementation prudentielle), Francfort (réglementation monétaire), Paris (OCDE) ou Bruxelles (politique fiscale). Une deuxième tendance lourde dans le secteur financier, comme dans d'autres branches de l'économie, est la tendance actuelle à la concentration. Les fusions et restructurations, même si elles n'ont pas toujours un impact sur le volume de l'activité, ont néanmoins tendance à exercer un effet de freinage sur l'évolution de l'emploi. Plus que par le passé, la concurrence entre pays et places financières s'exercera sur des éléments tangibles comme les coûts des facteurs de production et le savoir-faire et non plus sur des niches de souveraineté. Le Luxembourg sera davantage en concurrence avec des centres "on-shore" pour certains types de produits (private banking notamment). A ce niveau, le Luxembourg sera freiné dans son développement par le coût d'exploitation relativement élevé s'il veut concurrencer les centres européens sur leurs marchés domestiques (des économies d'échelle liées à l'effet de taille). En revanche pour le volet de l'activité réellement internationale (OPC, private banking off-shore), le Luxembourg peut se prévaloir d'un certain savoir-faire et n'est pas confronté à des coûts de fonctionnement exorbitants dans une optique comparative. Une masse critique minimale devrait dorénavant être atteinte pour laquelle les risques de délocalisation sont certes réels mais devraient être limités en volume. Le Luxembourg ne peut donc se spécialiser que dans des niches à haute valeur ajoutée¹⁰. Le "private banking" et l'activité OPC, toutes les deux à potentiel de croissance considérable au cours des 10 prochaines années sont de telles activités. Mais il est un fait aussi que ces niches sont très bien connues par tous les acteurs de façon à ce qu'une concurrence acerbe exerce une pression à la baisse sur les prix et les marges. A supposer que le taux de croissance soit revu à la baisse, ceci aurait forcément un effet d'entraînement sur les services et industries d'appoint.

44. Au **niveau démographique**¹¹ la part des personnes âgées en Europe (60 ans et plus) dans la population totale devrait s'accroître pour passer de 21 % actuellement à plus de 30 % en 2050 (Eurostat). Le pourcentage des personnes très âgées (80 ans et plus) va plus que doubler d'ici 2050. Ceci ne va pas rester sans conséquences sur les systèmes de retraites, qui, pour l'essentiel, sont financées par les cotisations des employeurs et des salariés. En outre, les dépenses de santé risquent de s'accroître fortement. Le vieillissement de la population engendrera à terme, selon les hypothèses d'Eurostat, une diminution de la population totale. Cette hypothèse se dégage également des projections de l'Organisation des Nations Unies qui estime

¹⁰ A noter que cette thèse est fortement controversée entre économistes. Certains considèrent qu'une spécialisation ne se décrète pas d'en haut mais les facteurs constitutifs doivent exister. Ainsi un pays peu développé aurait des difficultés à se spécialiser en private banking ou dans les technologies de l'internet même s'il le voulait.

¹¹ Ce point est discuté à cet endroit alors qu'au sens large, la démographie est un volet important pour l'évolution économique d'un pays.

que la population totale en Europe devrait atteindre 729 millions de personnes en 2000 et diminuer ensuite pour s'établir à 623 millions en 2050. Toutes choses égales par ailleurs, une diminution de la population globale, accompagnée d'une augmentation relative de la population âgée, signifie que le nombre de personnes en âge de travailler diminuera et que le chômage sera progressivement résorbé grâce au vieillissement de la population. L'impact de ces faits peut être décrit comme suit:

- Au fur et à mesure que le chômage va régresser dans les régions environnantes, le Luxembourg n'aura plus le même potentiel d'attraction pour des travailleurs étrangers qui trouveront plus facilement du travail dans leur pays d'origine.
- Les cotisations d'assurance chômage (et donc les prélèvements obligatoires) vont diminuer dans les pays européens qui connaissent aujourd'hui des taux de chômage élevés.
- Le Grand-Duché pourrait donc être confronté à terme aux deux évolutions suivantes: ralentissement du flux migratoire provenant de l'étranger et vieillissement de la population résidente. Le ralentissement de l'évolution de la masse cotisable pouvant en découler conduirait à un taux de cotisation plus élevé. Cette augmentation de la charge salariale peut avoir un effet supplémentaire de décélération de la croissance de l'emploi entraînant à son tour un freinage de la croissance économique en général. Une croissance économique plus faible ne restera pas sans conséquences sur le financement de la part de l'Etat dans le régime des pensions. Il faut savoir en effet que l'impôt perçu sur les bénéfices des entreprises dépend très fortement de la croissance économique. Au Luxembourg l'impôt des sociétés représente 7,7 % du PIB. Ceci constitue le rapport le plus élevé parmi tous les pays de l'OCDE. Le rapport moyen des pays membres de l'OCDE se situe à 3 %.

En ce qui concerne les flux migratoires futurs, les Nations Unies les considèrent négligeables, ce qui s'accorderait au ralentissement de l'immigration observé dans les pays développés. Une politique d'immigration pratiquée d'une manière intelligente contribue cependant au maintien et au développement du dynamisme d'une société, et ceci au-delà des problèmes concernant le marché du travail et la sécurité sociale.

En bref, les coûts de la sécurité sociale pourraient augmenter plus vite à Luxembourg qu'à l'étranger exerçant ainsi – via un mécanisme de cercle vicieux – un effet de freinage sur l'expansion de notre économie.

45. Il reste qu'au Luxembourg une augmentation du taux d'activité féminin très faible pourrait partiellement venir compenser une réduction éventuelle des mouvements de travailleurs migrants et frontaliers. Il conviendra néanmoins de résoudre d'ici-là les problèmes d'infrastructure et de mentalité qui se posent à ce niveau. Aussi, les dirigeants politiques feraient-ils bien de fixer des priorités au niveau de la politique du marché du travail. Il n'est pas logique qu'on favorise en même temps l'insertion ou la réinsertion des femmes dans le marché du travail tout en créant des incitants pour rester au foyer et éduquer les enfants.

46. **Les frontaliers** avec 80'000 personnes en septembre 1999, représentaient 31 % de l'emploi au Luxembourg (252'000 personnes). Le flux des travailleurs frontaliers a un impact important sur l'évolution économique future de ce pays. D'aucuns s'inquiètent que l'Etat favorise la création d'emplois en faveur des frontaliers via des dépenses fiscales. Cette réflexion ignore le fait que sans les frontaliers il y aurait

moins d'activité économique au Luxembourg et donc moins de revenus pour l'Etat. Le Luxembourg profite des impôts payés par les sociétés qui emploient les frontaliers, des impôts versés par les frontaliers eux-mêmes sur leurs salaires et des cotisations qu'ils versent à la sécurité sociale. En même temps, le Grand-Duché ne contribue pas aux dépenses publiques dans les communes où résident les frontaliers et leurs familles (éducation, santé, administration, infrastructures). Il n'est pas dans l'intention de l'Economist Club Luxembourg d'aborder à cet endroit la problématique globale des frontaliers; nous allons nous limiter à deux aspects en rapport avec la problématique pensions.

Imposition des frontaliers dans le pays de résidence

47. Etant donné la structure de financement des pensions, une partie du financement des transferts vieillesse pour les frontaliers est assurée par le budget de l'Etat. Dans la mesure où les frontaliers sont imposés sur leurs revenus du travail, ils contribuent à alimenter ce budget. Seulement, les choses pourraient - à terme - ne pas en rester là. Il existe des projets pour taxer les personnes physiques dans leur pays de résidence. Au-delà des répercussions immédiates sur les recettes du budget de l'Etat, ce changement nécessiterait de revoir la contribution de l'Etat au financement de la sécurité sociale et notamment la prise en charge d'un tiers des cotisations pour l'assurance pension. En effet, il serait difficile de justifier une contribution importante de l'Etat dans le financement des droits à pension des frontaliers sans aucune contrepartie au niveau du prélèvement fiscal. La conséquence en serait qu'il faudrait remplacer la contribution de l'Etat par une augmentation des taux de cotisation à charge de l'assuré et de l'employeur, ce qui aurait pour effet de produire une forte hausse du coût salarial réduisant à néant l'avantage compétitif actuel constitué par les faibles charges sociales. En outre, si les particuliers veulent optimiser leur gestion fiscale, la taxation dans le pays de résidence pourrait donner lieu à des flux migratoires entre le Luxembourg et ses pays voisins qu'il est difficile de prévoir d'emblée. Ainsi, à l'heure actuelle par exemple, la taxation des résidents belges est plus élevée qu'au Luxembourg. En revanche, la France connaît des régimes d'imposition directe en général plus favorables. D'autres questions peuvent influencer le choix des individus (langue de scolarisation des enfants par exemple) et l'impact financier sur les finances publiques est imprévisible.

Transfert de pouvoir d'achat à l'étranger

48. C'est seulement depuis les années 1980 que le travail frontalier a pris une dimension considérable au Luxembourg. Par conséquent, la plupart des frontaliers sont encore relativement jeunes et, pour le moment, leurs cotisations sociales servent à financer essentiellement les retraites de résidents luxembourgeois. A l'avenir, les frontaliers vont aussi prendre leur retraite, augmentant le volume de prestations payées à l'étranger. Selon des récentes projections du FMI pour le Luxembourg, d'ici l'année 2050 le volume des pensions payées à l'étranger sera plus important que celui payé aux résidents. La majeure partie du financement sera d'ailleurs également assurée par les frontaliers.

Tableau 6
Evolution des prestations de pensions aux non-résidents

en % du total	1996	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Volume des pensions	14,3	12,9	18,3	25,6	35,9	45,9	54,6

transférées à l'étranger							
Contribution des frontaliers au financement¹²	25,3	29,5	40,9	50,9	59,2	65,6	70,8

Source: IMF Staff Country Report No. 98/67, Luxembourg: selected issues

En 1996 les non-résidents représentent 14,3 % du volume total des pensions. Mais les frontaliers qui se sont ajoutés récemment à la population active du Luxembourg pourraient continuer à travailler au Grand-Duché jusqu'à leur retraite, bénéficiant à ce moment d'une pension luxembourgeoise pratiquement complète. La projection du FMI anticipe dès lors que les transferts en direction de l'étranger vont augmenter régulièrement. Le phénomène est d'ailleurs amplifié par les mouvements des résidents (non seulement immigrés mais aussi luxembourgeois) qui vont s'établir dans un pays tiers pour vivre leur retraite. La plupart des pensions payées à l'étranger seront dépensées dans le pays de résidence du retraité et peuvent donc être considérées comme une "perte" pour l'économie luxembourgeoise.

49. Plusieurs réflexions permettent de supposer que ce transfert des pensions à l'étranger n'est pas alarmant. Tout d'abord, il est une conséquence naturelle de l'intégration croissante de l'économie luxembourgeoise dans la grande région. Dans un pays plus grand, de tels transferts d'une région à une autre ne comportent aucun désavantage, et l'union monétaire permet au Luxembourg de participer à des échanges régionaux sans conséquences pour sa balance des paiements. C'est ainsi que les rémunérations des salariés versées à l'étranger ont déjà atteint 15 % du PIB. Dans le cas des pensions, on pourrait faire l'objection que l'argent public serait dépensé à l'étranger. En réalité, le frontalier est aussi un contribuable au Luxembourg, et le tableau précédent suggère que s'il représente 54,6 % du volume des pensions en 2050, il doit supporter 70,8 % de leur financement. D'autre part il faut souligner que les frontaliers consomment aussi au Luxembourg, tout comme les luxembourgeois consomment dans la zone frontalière. Selon la Note de Conjoncture 99/3 du Statec, les ménages non-résidents contribuent à raison de 9,6 % de la consommation privée au Luxembourg (en moyenne sur la période 1990-97). En revanche, la consommation à l'étranger des ménages résidents représente 15,8 % de la consommation privée.

50. On manque d'éléments pour quantifier l'impact global sur l'économie luxembourgeoise du transfert des pensions à l'étranger; mais le degré d'ouverture du Luxembourg indique qu'il sera probablement négligeable. Pour commencer, les pensions payées aux non-résidents ne sont qu'une partie du volume total des pensions, même si cette partie est susceptible d'augmenter dans les années à venir. Ensuite, la consommation privée ne dépend que partiellement des pensions, dont le volume ne représentait que 16,7 % de la masse salariale en 1996. Enfin, la croissance au Luxembourg n'est que partiellement influencée par la consommation privée, qui représentait seulement 25,0 % de la demande totale en 1998, tandis que les exportations, avec un taux de 55,5 %, en occupent une partie toujours plus importante.

En résumé, l'Economist Club Luxembourg reste optimiste pour l'évolution future des secteurs les plus dynamiques de l'économie et également pour l'économie tout court. En revanche, il n'y a pas d'arguments objectifs permettant de conclure que le

¹² Y compris les transferts via le budget de l'Etat.

Luxembourg devrait, dans les 20 prochaines années, continuer de prospérer à une allure qui est plus du double de celle de nos pays voisins et de l'UE en général. Ceci d'autant plus que l'évolution démographique globale à terme en Europe ("papy generation") pourrait agir dans le sens d'une réduction de nos avantages compétitifs. L'attrait du Luxembourg pour les frontaliers pourrait donc diminuer à l'avenir. La perspective d'un ralentissement notable de la croissance de l'emploi, voire d'une stagnation à plus long terme, n'est donc pas à exclure parmi les développements possibles.

C.6. L'équilibre financier du régime public

51. L'Economist Club Luxembourg est d'avis que la situation déséquilibrée entre le coût effectif du système de pension légal (40 % de la masse salariale cotisable) et les prélèvements effectués (24 %) est une situation malsaine. Elle n'est évidemment pas récente, ce qui explique pourquoi les acteurs politiques, économiques et sociaux ont commencé à s'y habituer. Le système a su évoluer dans un tel déséquilibre grâce à une croissance étonnante de la population active de plus de 3 % par an sur la période 1985-1998. L'Economist Club Luxembourg pense que les responsables de la gestion des systèmes de pension devraient se mettre dans un scénario de croissance "normale" (voir ci-avant) et se poser la question si le système actuel est viable à terme. Une politique basée sur l'inaction en matière de réformes de l'assurance pension constitue une tromperie délibérée des jeunes générations d'actifs en ce qui concerne leurs attentes aux prestations de l'assurance pension. Le Luxembourg ne doit pas se manœuvrer dans une situation dans laquelle une croissance soutenue de l'emploi devient une contrainte dans le financement des pensions futures¹³. L'Economist Club Luxembourg estime que les prochaines années devraient être consacrées à des réflexions autour de deux thèmes:

- Comment peut-on réduire l'écart entre le coût des promesses faites aux futurs bénéficiaires de pension et le taux de prélèvement global (40 % versus 24 % de la masse cotisable annuelle)?
- Comment peut-on stabiliser (voire réduire) le passif social par rapport au PIB?

Dans ce contexte on pourrait entrevoir tant des réformes du système lui-même que des bases alternatives de sources de financement externes. Pour l'exprimer de façon plus schématique, on pourrait soit réfléchir à une réduction du taux des 40 % ou alors à une augmentation des 24 % dont il a été question ci-avant.

C.6.1. Maîtrise des dépenses

52. Si on veut agir sur le fonctionnement du système de pensions dans sa forme actuelle, deux alternatives sont envisageables. On peut agir sur

- le rapport entre personnes pensionnées et actives,
- le taux de remplacement.

Certaines expériences étrangères peuvent constituer des pistes intéressantes dans cet effort de réflexion¹⁴. Les exemples qui suivent n'ont nullement la prétention de

¹³ Des membres du groupe de travail ont estimé le taux de croissance de l'emploi nécessaire pour maintenir l'équilibre financier à un ordre de grandeur de 2,6 % par an. Dans un tel scénario l'emploi intérieur luxembourgeois dépasserait le cap des 850'000 personnes en 2'050.

¹⁴ Source: "La protection sociale en Europe 1997", Commission Européenne.

constituer une liste exhaustive des expériences vécues à l'étranger. On ne pourrait les citer qu'à titre illustratif.

Inversion de la tendance à la pension anticipée

53. En 1996, près de la moitié des hommes de l'Union européenne âgés de 55 ans n'étaient plus actifs sur le plan économique. Un certain nombre de pays ont réagi en adoptant une attitude plus ferme concernant l'octroi de prestations invalidité. En Suède par exemple, les personnes qui demandent la préretraite doivent démontrer qu'elles sont incapables de travailler (la pension de préretraite devient en fait une pension d'invalidité, avec un taux de base réduit). En Allemagne et en Autriche, les critères d'ouverture des droits à la préretraite ont été revus et les pensions ont été réduites (en Autriche, la période de cotisation requise pour l'obtention de la préretraite a été portée de 35 ans à 37,5 ans). Parallèlement l'Autriche a mis en place des incitants d'emploi des travailleurs d'un certain âge: un système de bonus - malus (réduction des cotisations sociales des employeurs qui embauchent des travailleurs âgés - pénalités pour ceux qui en licencient). Pour la Belgique, la période de cotisation requise pour la préretraite a été portée de 20 ans à 35 ans et les cotisations sociales sur la préretraite ont été augmentées. En Espagne et en Grèce les prestations de préretraite ont été diminuées.

Encouragement de la retraite partielle

54. L'Autriche a introduit en 1993 un régime de retraite partielle (réduction des heures de travail cumulée à une perception d'une retraite partielle). La formule a néanmoins connu peu de succès. Des expériences similaires furent initiées en Finlande, Allemagne et en France dont le succès reste également limité.

Adaptation au vieillissement de la population

55. L'âge officiel de retraite des femmes a été relevé dans un certain nombre de pays pour l'ajuster à celui des hommes (Allemagne, Grèce, Portugal, Royaume-Uni, Belgique, Autriche). D'autres pays ont modifié la méthode de calcul des pensions. On a vu ainsi une augmentation du nombre d'annuités déterminant la pension et une nouvelle méthode moins favorable de revalorisation des pensions notamment en France, au Portugal, en Autriche, en Finlande, en Espagne, en Allemagne (revenu brut remplacé par revenu net), et en Suède (pensions non intégralement indexées si déficit budgétaire excessif). Le taux de la retraite fut abaissé et le montant plafonné en Grèce. En Allemagne, il a été envisagé d'introduire un facteur démographique dans le calcul des pensions: le niveau de la pension aurait été réduit en fonction de l'allongement de l'espérance de vie.

L'Economist Club Luxembourg pense que dans le contexte luxembourgeois les pistes de réflexion suivantes seraient particulièrement intéressantes:

C.6.1.1. Au niveau du rapport entre actifs et inactifs

56. Le principal facteur qui agit sur le rapport entre actifs et inactifs est l'âge de départ à la retraite. Il fut fixé à 65 ans au début de ce siècle à une époque où peu de bénéficiaires dépassaient cet âge. Avec l'évolution des progrès médicaux et de modes de vie moins nuisibles, l'espérance de vie n'a cessé d'augmenter, alors que l'âge de départ à la retraite n'a pas été modifié. Bien au contraire, il s'avère que de

plus en plus souvent les départs à la retraite se passent bien avant l'âge légal de la retraite. Il vient s'y ajouter que la prolongation des études et des périodes de formation retarde la date d'entrée dans la vie professionnelle de façon à ce que la durée de cotisation de nombreuses personnes se retrouve réduite.

57. Une des solutions les plus évidentes pour obtenir une modification du rapport entre actifs et inactifs serait le relèvement de l'âge de la retraite. Mais il n'est pas dans les intentions de l'Economist Club Luxembourg de plaider pour un prolongement généralisé de la vie active. Au contraire, une retraite "à la carte" pourrait constituer un réel progrès social et un objectif souhaitable dans l'intérêt des intéressés. En revanche, les prestations liées à un départ à la retraite avant la date normale devraient faire l'objet d'un calcul actuariel adéquat. Si par exemple l'espérance de vie moyenne à 65 ans est de 15 ans, il serait logique de réduire les prestations de l'ordre de 7 % pour un intéressé qui part à 64 ans au lieu de 65 (coefficient de réduction actuarielle). Si une personne souhaite travailler jusqu'à l'âge de 66 ans, elle verrait ses prestations augmentées d'environ 7 % (coefficient de majoration actuarielle). Il faut d'ailleurs noter qu'aujourd'hui déjà ce calcul est effectué, mais uniquement vers le haut (pour ceux qui décident de travailler au-delà de 65 ans et jusqu'à 68 ans). Il n'y a pas à l'heure actuelle de coefficient de réduction actuarielle pour les intéressés souhaitant partir à la retraite plus tôt. Nous pensons que de tels calculs actuariels "réels" constitueraient de solides incitants pour continuer la vie active au-delà de l'âge légal à la retraite. D'un autre côté, la décote appliquée sur des départs anticipés constituerait un frein certain.

58. En parallèle, une réflexion devrait être menée sur la durée de travail pendant une vie entière. Pourquoi ne pas "récompenser" ceux qui, durant des années, ont travaillé 48 heures par semaine et plus. Pourquoi faut-il le compenser après 3 ou 6 mois? N'est-il pas concevable que de telles personnes puissent reporter vers l'avant leurs crédits d'heures en partant 1 ou 2 ans plus tôt à la retraite ("Zeitkonten")? Une telle réflexion pourrait aussi utilement venir alimenter la discussion à propos de la retraite-invalidité qui semble de plus en plus se généraliser à partir d'un certain âge. L'Economist Club Luxembourg est bien conscient qu'une telle mesure n'est pas neutre sur le financement du régime alors qu'il n'influence pas favorablement le rapport entre actifs et pensionnés. Il y a donc lieu de bien examiner dans quelles conditions de tels schémas pourraient être introduits.

C.6.1.2. Au niveau du taux de remplacement

59. Le taux de remplacement peut être apprécié, soit en tant que rapport entre la pension et le dernier revenu d'activité au moment du départ à la retraite, soit en tant que rapport entre le niveau moyen de la pension durant la période de jouissance de celle-ci et le niveau moyen des revenus de la période d'activité. Ce taux de remplacement doit être socialement acceptable. Il a été signalé ci-avant que le niveau absolu des pensions s'avère relativement généreux pour des concernés pouvant se prévaloir d'une carrière d'assurance complète. Il ne faut pas oublier qu'à l'origine la formule de calcul de la pension avait été conçue dans le contexte sociologique *d'un* revenu professionnel par ménage et *d'une* pension par ménage. Compte tenu du fait que les situations deviennent plus fréquentes où le ménage dispose de deux revenus professionnels, il y a lieu de s'interroger si ce taux de remplacement n'est pas trop élevé dans une telle situation. Cette question est d'autant plus pertinente que la formule de calcul de la pension au Luxembourg comporte déjà un taux de remplacement dégressif avec le niveau de revenu croissant (grâce à la présence des majorations forfaitaires). Cette dégressivité

devrait également jouer en cas de cumul de deux pensions par ménage (par exemple en n'allouant les majorations forfaitaires que dans une seule pension par ménage).

60. A côté du taux de remplacement élevé, calculé au moment du départ à la retraite, les prestations sont adaptées en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation (indexation). De plus, elles sont adaptées à l'évolution des salaires réels (ajustement). Ainsi le législateur estime que les retraités ont un droit au partage des gains de productivité réalisés par la population active. Alors que l'Economist Club Luxembourg comprend parfaitement la raison d'être de l'adaptation des pensions à l'évolution des prix, afin de maintenir leur pouvoir d'achat, l'ajustement intégral des pensions à l'évolution du niveau réel des salaires n'est pas une nécessité objective, notamment dans le contexte de la diminution progressive des besoins et facultés des personnes âgées et de l'existence d'une assurance maladie et d'une assurance dépendance subvenant aux charges spécifiques des personnes âgées. Le remplacement de l'ajustement intégral par un ajustement partiel aurait un impact non négligeable sur le coût du régime de pension, permettant d'abaisser de manière significative le taux de 40 % précité. Comme le précise le CES dans son avis de 1988, "cette revalorisation ralentie ne prendrait effet qu'à partir de l'âge de la retraite si bien que la durée en soit forcément limitée"¹⁵.

C.6.2. Augmentation des recettes

61. Le financement du régime contributif est basé pour les deux tiers sur une source relativement stable, à savoir la masse salariale. En effet, des assiettes de cotisation alternatives, telles que l'excédent brut d'exploitation ou le stock de capital, sont plus volatiles à travers le cycle conjoncturel, et sont aussi plus facilement manipulées pour minimiser la charge fiscale. Aussi du point de vue du bénéficiaire d'une pension, l'assiette du revenu professionnel (considéré sur toute la carrière) est la meilleure source de financement. Elle assure effectivement une pension qui est en relation avec les cotisations versées. Cependant, avec une population active grandissante, une politique qui cherche à maintenir un taux de cotisation constant table sur une augmentation continue de l'emploi. Il s'agit d'un cercle vicieux: le surplus de l'emploi nécessaire au financement des prestations actuelles va générer de nouvelles promesses de pension qu'il faudra essayer de financer avec une croissance accrue de l'emploi, etc. Ainsi faut-il se poser la question de sources de financement alternatives dès que la croissance de l'emploi tend à se ralentir. De manière générale, l'Economist Club Luxembourg propose d'examiner les sources de financement suivantes en considérant leurs différents effets sur l'équilibre général de l'économie.

C.6.2.1. Augmentation des cotisations

62. Evidemment, la solution la plus simple pour augmenter les recettes est d'augmenter les taux de cotisation. Or, au chapitre précédent, l'Economist Club Luxembourg a estimé à 40 % de la masse salariale cotisable le taux de prélèvement nécessaire pour stabiliser à long terme l'équilibre financier du régime général dans l'hypothèse d'une population active constante. Ce taux est bien éloigné du taux

¹⁵ Source: Conseil Economique et Social, avis annuel 1988, chapitre 31331

actuel de cotisation (24 %). En préservant la symétrie entre les contributions des employés, des employeurs et de l'Etat, chacun passerait de l'actuel taux de cotisation de 8 % à 13,33 % (un tiers de 40 %). Si une augmentation d'une telle importance rencontrerait sûrement des obstacles politiques, elle engendrerait surtout des conséquences économiques défavorables. En effet, l'augmentation du coût de l'emploi pourrait inciter les entreprises à licencier, en substituant au travail des autres facteurs de production devenus relativement moins chers. Même si cette réaction est économiquement optimale, elle ne permettrait pas aux entreprises d'éviter une augmentation du coût total de production. Celle-ci comporterait une baisse de compétitivité pour les exportateurs luxembourgeois, avec des conséquences négatives pour l'emploi, la croissance, et les recettes de l'Etat.

63. Une solution dans la même lignée pourrait constituer le dé plafonnement de l'assiette cotisable tout en maintenant le seuil de référence pour la détermination des prestations à un quintuple du salaire social minimum. Ceci aurait pour effet un renchérissement du coût de la main d'œuvre qualifiée et hautement mobile. Une telle solution n'est donc guère recommandable, ceci d'autant plus que les charges fiscales directes pour ces catégories de travailleurs sont déjà élevées en comparaison internationale.

C.6.2.2. Augmentation de la participation de l'Etat

64. Une alternative possible serait de maintenir le taux de cotisation de l'employé et de l'employeur au niveau actuel et d'augmenter unilatéralement la participation de l'Etat (du taux de 8 % actuel jusqu'à 24 % pour arriver à une cotisation totale de 40 % de la masse salariale). Evidemment, une telle dépense entraînerait une diminution des fonds publics disponibles pour d'autres postes de dépenses et, par conséquent, une marge de manœuvre budgétaire plus restreinte. En effet, il est même probable que cette mesure nécessiterait l'introduction de nouveaux impôts ou la majoration des impôts existants. Dans les deux cas, l'impact sur le comportement des entreprises et des ménages devrait être étudié soigneusement.

65. A première vue, il peut sembler tentant de financer l'augmentation de la participation de l'Etat par l'introduction d'un impôt spécial "pensions", semblable à l'impôt de solidarité alimentant actuellement le Fonds pour l'emploi. Cet impôt pourrait être perçu tant sur le revenu des personnes physiques que sur les bénéfices des entreprises. Mais en principe un tel impôt ne devrait être envisagé qu'en cas d'urgence et à titre exceptionnel, comme cela était d'ailleurs initialement l'objectif de l'impôt de solidarité. Par conséquent, ceci ne peut être une réponse appropriée au problème de financement des pensions, qui se situe dans le long terme.

66. Un prélèvement additionnel pourrait prendre la forme d'une contribution sociale généralisée (CSG). Cette contribution, comparable à celle prélevée au titre de l'assurance dépendance, pourrait élargir l'assiette de cotisation en se basant sur le facteur capital ainsi que sur le facteur travail. Dans la mesure où elle taxe tant les facteurs de production capital que travail, elle permettrait d'éviter des arbitrages au sein des entreprises et ainsi protéger l'emploi.

67. Alternativement, l'introduction d'une taxe "écologique" sur la consommation d'eau, d'électricité, de gaz ou de pétrole pourrait même baisser le coût relatif de l'emploi par rapport aux autres facteurs de production. Une telle taxe écologique permettrait de maintenir le coût du facteur travail à un niveau compétitif, ce qui n'aurait pas de répercussions défavorables au niveau de l'emploi. Il vient s'y ajouter

(et ce serait d'ailleurs là le premier objectif affiché) que les quantités consommées d'énergie évolueraient à la baisse, du moins partiellement. Cependant, en augmentant les coûts de production, ces impôts diminueraient également la compétitivité des entreprises luxembourgeoises, avec des conséquences pour les exportations, la croissance et l'emploi. L'introduction unilatérale d'une taxe écologique nuirait tout particulièrement à l'industrie luxembourgeoise, qui exporte la plupart de sa production et dépend fortement de l'énergie électrique déjà relativement coûteuse.

68. En tout cas, l'introduction d'un quelconque nouvel impôt comporte des nouveaux coûts de gestion pour l'Etat comme pour le contribuable. Il peut donc être préférable de financer la nouvelle contribution de l'Etat en augmentant les taux des impôts déjà existants. Par exemple, une augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) serait simple à administrer et serait payée surtout par les ménages, avec moins d'impact sur les coûts relatifs des facteurs de production au sein des entreprises. En plus, il y a plusieurs arguments théoriques pour préférer la TVA aux impôts directs. Premièrement, la TVA favorise l'incitation à travailler parce qu'elle impose la consommation et non le revenu. Deuxièmement, elle favorise la propension à l'épargne, qui est automatiquement exonérée. Troisièmement, la TVA touche une gamme de produits très diversifiée et donc son effet est largement distribué à travers l'économie. Ceci permet de minimiser les distorsions introduites dans les marchés en différenciant judicieusement les taux de TVA de différentes classes de produits. Cependant, la TVA soulève des problèmes d'équité parce qu'elle frappe surtout les ménages à faible revenu dont la proportion du revenu destiné à la consommation est plus importante.

69. Une augmentation des accises sur les boissons alcooliques et sur les tabacs serait une alternative plus précisément ciblée. Dans la plupart des pays, ces produits sont fortement taxés dans un effort de décourager leur consommation et parce que leur demande est faiblement élastique (une variation du prix n'a que peu d'impact sur les quantités demandées), ce qui leur confère un caractère relativement stable. Or, la situation au Luxembourg est plus compliquée puisque les non-résidents représentent une grande partie de la consommation d'alcools et de tabacs. D'une part, cette particularité représente un avantage, parce qu'une augmentation des accises aurait des conséquences limitées pour l'économie nationale. Mais d'autre part, elle signifie aussi que la demande pour ces produits est plus élastique que dans d'autres pays. Une diminution substantielle du différentiel de prix avec les pays voisins pourrait inciter beaucoup de non-résidents à réduire leurs achats de ces produits au Luxembourg. Ainsi, une hausse des accises pourrait paradoxalement réduire les recettes de l'Etat par une baisse importante des quantités consommées. Toute action dans ce domaine nécessite des études préalables de comportement d'achat, essentiellement auprès des non résidents. Un raisonnement similaire peut être tenu pour une augmentation des accises sur les produits pétroliers.

70. Il faut également prendre en compte le fait que les impôts indirects, tels que la TVA ou les accises, peuvent aussi avoir un impact à long terme sur les salaires et donc sur la compétitivité et l'emploi. En effet, une augmentation de ces impôts baisse le pouvoir d'achat des ménages et donc augmente la pression sur les salaires. De même un impôt "écologique" sera payé en partie par les ménages résidents et pourrait donc influencer le niveau des salaires. Cependant, il est difficile d'anticiper l'impact de ces impôts sur les coûts salariaux parce qu'il est impossible de savoir a priori quelle partie sera effectivement payée par les ménages et quelle par les entreprises. En l'absence de concurrence parfaite sur le marché des biens, les

entreprises appliquent une marge entre coût de production et prix de vente. Sous certaines conditions, il pourrait être dans leur intérêt d'absorber une partie de l'impôt additionnel par une diminution de leur marge. D'autre part, en l'absence de concurrence parfaite sur le marché du travail, le coût de l'impôt additionnel est aussi partagé entre employeurs et employés selon leur pouvoir relatif dans la négociation salariale. Ainsi, les travailleurs hautement qualifiés pourront passer le coût de l'impôt intégralement à l'employeur, tandis que les travailleurs moins qualifiés pourront être obligés de payer l'impôt en acceptant une réduction du salaire réel. Par conséquent, même si l'effet de ces impôts sur les salaires sera moins que proportionnel, ils sont capables d'engendrer des conséquences perverses au niveau de la redistribution des revenus.

71. Finalement, il faut reconnaître que l'impact négatif sur la compétitivité des impôts envisagés dépend de l'hypothèse "ceteris paribus" traditionnelle en économie. C'est-à-dire qu'on suppose que l'environnement international n'évolue pas. Mais il est établi que d'autres pays européens connaissent des problèmes de financement des pensions au moins aussi graves que le Grand-Duché. Si, dans un avenir plus ou moins proche, les économies européennes vont toutes commencer à ressentir des ponctions fiscales et parafiscales accrues pour financer les déficits de leur système de sécurité sociale, le Luxembourg aura plus de marge de manœuvre pour augmenter ces impôts avec moins de conséquences pour la compétitivité et l'emploi. Autrement dit, avec l'hypothèse que la situation ailleurs reste inchangée, une augmentation unilatérale des impôts au Luxembourg pourrait avoir des conséquences graves; mais s'il y a des augmentations d'impôts à l'étranger, le Grand-Duché pourra très bien suivre sans craindre pour son niveau de compétitivité.

C.6.3. Gestion des avoirs des caisses de pension

72. Une autre source de financement additionnelle pourrait résulter d'une meilleure gestion des placements de la réserve des caisses. Celle-ci se chiffre actuellement à \pm 148 milliards et pourrait dépasser les 160 milliards au 31 décembre 2000. Le Conseil Economique et Social dans son récent avis annuel de 1999 a fait un certain nombre de propositions intéressantes qui pourraient aboutir à une amélioration de la gestion. L'Economist Club Luxembourg appuie largement ces vues. Le Conseil Economique et Social propose notamment de diversifier les placements en permettant un investissement en actions. Cette proposition est à saluer. En revanche le CES préconise de limiter ces investissements en sociétés luxembourgeoises cotées ayant leur centre de décision à Luxembourg. Rappelons que les avoirs totaux des OPC dits "loi Rau" atteignent à la fin 1998 15 milliards de LUF. Une relation causale sur la hausse de certains cours d'actions à la Bourse de Luxembourg ne peut pas être exclue. La réserve des caisses de pension est de 148 milliards et on voit donc difficilement comment une diversification saine des avoirs pourrait avoir lieu dans un tel contexte. L'Economist Club Luxembourg ne partage donc pas l'idée du CES d'une telle limitation dans l'affectation des avoirs. Le système de financement par répartition constitue déjà par essence un pari sur l'avenir de l'économie luxembourgeoise. Si en plus on investit les réserves disponibles dans cette même économie, il est difficile de percevoir encore le souci de sécurité étant donné que "tous les œufs auront été mis dans le même panier". L'Economist Club Luxembourg propose d'affecter les réserves dans le meilleur intérêt des bénéficiaires en investissant une partie des avoirs dans des sociétés à haut potentiel de croissance. S'il allait s'avérer que parmi les titres de sociétés luxembourgeoises il y a de tels investissements à envisager on peut évidemment les considérer.

C.6.4. Création d'un fonds de retraites

73. Une autre idée à examiner serait la création d'un fonds de retraites à l'instar d'autres fonds spéciaux d'investissement existant déjà (Fonds des routes, Fonds du rail...) qui serait alimenté par des excédents budgétaires fixes (p. ex. chaque année 20 ou 30 % de l'excédent budgétaire). Les avoirs de ce fonds de retraites seraient gérés par des professionnels en respectant les intérêts de l'économie luxembourgeoise. Le fonds de retraites serait à concevoir comme outil complémentaire ayant une composante capitalisation face au fonctionnement traditionnel du 1^{er} pilier qui fonctionne essentiellement sur base de répartition. Encore faudra-t-il veiller à réserver un statut institutionnel spécial à ce fonds pour éviter des affectations à d'autres fins que celles originaires prévues. L'argent collecté dans ce fonds devrait être investi en titres d'émetteurs de toute première qualité et géré selon le seul principe de l'optimisation du couple risque-rendement. Des titres d'émetteurs luxembourgeois devraient également passer un tel test de rentabilité. Ce n'est qu'à risque et rentabilité égale que des investissements luxembourgeois devraient être privilégiés. Il conviendrait de mettre la gestion de ce fonds sous la tutelle d'une Haute Autorité indépendante du pouvoir politique et composée de personnalités de tout premier rang émanant tant de la vie publique que privée.

Une autre idée à creuser serait de doter ce fonds de retraites de l'équivalent de l'impôt (25 % forfaitaire) qui est perçu depuis le 1^{er} janvier sur les dotations effectuées par les employeurs pour les pensions complémentaires de leurs salariés. Il est vrai que cette proposition peut être critiquée alors qu'elle ne correspond pas non plus au principe de l'unicité du budget. Elle serait en revanche parfaitement transparente et logique.

Dans la mesure où l'indicateur d'écart (gap) proposé ci-dessus devait se confirmer, l'Economist Club Luxembourg préconise les mesures préventives suivantes:

Au niveau de la maîtrise des dépenses:

- Un gel des prestations de pension, étant donné le taux de remplacement très favorable en comparaison internationale.
- Tenant compte d'un niveau de pensions élevé, il suggère d'abandonner la revalorisation intégrale des pensions en fonction de l'évolution du niveau réel des salaires après l'âge de la retraite, mais insiste sur le maintien du pouvoir d'achat des pensionnés.
- Pour des niveaux élevés de pensions la mise en place de certaines dispositions anti-cumul entre deux pensions personnelles d'un même ménage.
- L'application de coefficients de réduction (retraite anticipée) ou de majoration (rallongement de la vie active) actuarielle en fonction de l'âge d'entrée en pension du concerné.

Au niveau de l'augmentation des recettes

- L'Economist Club Luxembourg rappelle que la masse salariale est une assiette plus stable que d'autres assiettes possibles. Néanmoins, une ponction supplémentaire sur cette assiette via augmentation du taux des cotisations ou déplafonnement renchérit le facteur travail et ne constitue donc pas une solution recommandable.
- L'Economist Club Luxembourg souligne que tout prélèvement additionnel est susceptible d'avoir un impact sur la situation compétitive des entreprises luxembourgeoises et le pouvoir d'achat des ménages. Toute action dans ce domaine devrait être précédée d'une étude préalable sur la modification éventuelle de la situation compétitive de l'économie luxembourgeoise. Plusieurs pistes sont ici suggérées: TVA, accises, CSG.
- En ce qui concerne la **gestion des réserves** des caisses de pension, l'Economist Club Luxembourg suggère de recourir davantage à des techniques modernes de gestion d'actifs et à une plus grande diversité des instruments en intégrant notamment des actions dans le portefeuille. Les investissements ne devraient pas être limités aux seules entreprises luxembourgeoises.
- En fin de compte, il est suggéré de réfléchir à la mise en place d'un **fonds de retraites** qui serait alimenté par une proportion fixe des excédents budgétaires ou d'autres sources de financement.

D) Les pensions privées

74. Les pensions privées sont ou bien constituées par l'employeur (2^e pilier) ou alors individuellement par l'intéressé (3^e pilier).

Un nouveau besoin et donc un marché des pensions privées est né dans un grand nombre de pays au cours des deux dernières décennies.

En recherchant les origines de ce mouvement, on peut citer 3 facteurs:

- **Les changements des comportements socio-économiques** favoriseront une accentuation du financement privé de certains risques (santé, pension, ...) jusqu'à présent couverts exclusivement par la sécurité sociale. Les particuliers et les employeurs prennent des initiatives pour couvrir ces risques en faisant appel à des prestataires du secteur financier. Les législateurs prennent en compte ces nouvelles tendances et mettent en place des législations particulières organisant la protection privée de certains risques et la mise en place de véhicules d'épargne à long terme (voir au Luxembourg en matière de pension complémentaire).
- **La sophistication croissante des consommateurs (consumérisme)** va demander de nouvelles réponses des fournisseurs de services financiers. L'accès à l'information s'améliore et les consommateurs vont devenir davantage conscients des options qui leur sont offertes et vont utiliser cette information pour faire de meilleurs choix. De la presse écrite aux médias électroniques (Internet), l'information financière et économique prend de plus en plus de place dans la vie des particuliers. Ainsi, les particuliers comprennent mieux ces risques et essayent de trouver des solutions standardisées simples pour les couvrir. Pour des besoins plus sophistiqués, un conseil restera néanmoins nécessaire.
- **A côté des assureurs, de nouveaux acteurs** sont en train d'entrer sur le marché de la prévoyance à long terme. Les banquiers et les gestionnaires de fonds d'investissements et de fonds de pension tiendront à compléter l'offre de produits sur ce marché. Les prix et tarifs d'intermédiation vont donc tomber face à une offre plus vaste de services.

75. Ces facteurs ne provoquent pas uniquement un changement du comportement du consommateur, mais auront aussi comme effet que le nombre d'acteurs du marché financier ira en augmentant. Ils auront également un impact considérable sur l'attitude des consommateurs face à la problématique retraite et vont avoir un effet sur la distribution entre financement publique et financement privé des pensions.

D.1. Le deuxième pilier

76. Le 2^e pilier constitue la prévoyance sociale complémentaire offerte par l'employeur. Pour le moment, 460 entreprises luxembourgeoises ont des plans de pension complémentaire qui couvrent presque 35'000 salariés.

77. La récente loi du 8 juin 1999 vient de créer un régime juridique pour les pensions complémentaires tout en revoyant de fond en comble leur régime fiscal. En transposant en droit national un certain nombre de directives européennes, la loi vise en particulier une meilleure protection des assurés, notamment en cas de faillite de

l'employeur. De même les droits acquis seront dorénavant clairement définis et transférables selon des critères préétablis. Le règlement de pension devra être accessible à tous les concernés et un certificat annuel devra être remis aux bénéficiaires. La loi prévoit le recours à trois systèmes de financement: financement interne (provision au bilan de l'entreprise de l'employeur, appelé encore "book-reserve"), financement externe via fonds de pension et financement externe via assurance groupe. Pour le système "book-reserve", une adhésion obligatoire de l'employeur à un organisme d'assurance-insolvabilité est prévue. Elle sert à protéger le salarié en cas de défaillance de l'employeur. Cet organisme devra recevoir un agrément spécial de l'IGSS à cet effet.

78. Le point qui a été discuté de façon très contradictoire au cours des travaux parlementaires est l'imposition des pensions complémentaires. Le législateur a retenu un système d'imposition unique quelle que soit la forme de financement du régime. A l'avenir les dotations d'un plan seront imposées à l'entrée (c.-à-d. au moment où l'employeur verse les primes) à un taux forfaitaire de 25 %. En contrepartie, les prestations à la fin seront libérées de tout impôt, du moins à Luxembourg. Les dotations des employeurs sont admises comme frais d'exploitation à moins qu'elles n'excèdent un certain niveau. Ce niveau a été fixé à 20 % de la rémunération annuelle ordinaire pour un système à contributions définies. Toutefois pour les personnes affiliées à la date du 1.1.2000 à un plan de prestations définies le seuil global (pension légale + extra légale) a été fixé à une prestation maximum de 72 % de la rémunération annuelle ordinaire.

On retiendra également que la loi privilégie les plans à primes définies.

79. Au Luxembourg les grandes industries et les entreprises de service sont relativement bien couvertes même s'il faut tenir à l'esprit que les prestations légales étant confortables, le gap couvert par le 2^e pilier reste assez limité. Par contre dans les PME, les couvertures de type 2^e pilier sont l'exception. Ainsi en 1995 (dernière année pour laquelle des statistiques officielles ont été rendues publiques) on comptait 5'392 bénéficiaires de pension complémentaire. 4'000 pensions sont servies par des patrons du secteur privé. A ce chiffre il y a lieu d'ajouter 60 bénéficiaires d'une pension sous forme de paiement d'un capital. Sachant qu'en 1995, les caisses de pension payaient 72'000 pensions personnelles, la proportion des bénéficiaires de pensions complémentaires se situe à 5,6 %.

80. En ce qui concerne les pensions complémentaires en cours de constitution, les chiffres sont un peu plus favorables: Sur un total d'assurés cotisants d'environ 200'000 personnes, 35'000 étaient bénéficiaires de promesses de pensions complémentaires (=17,5 %¹⁶).

¹⁶ A noter que la Commission de l'UE a fait des hypothèses plus optimistes à ce propos: 30 %.

Tableau 7
Niveau de couverture du deuxième pilier en 1996

Pays	Couverture: estimation en % de l'emploi total du secteur privé	Part des retraites complémentaires dans le total des retraites
Allemagne	46 %	11 %
Belgique	31 %	8 %
Danemark	80 %	18 %
Grèce	5 %	Non disponible
Espagne	15 %	3 %
France	90 %	21 %
Irlande	40 %	18 %
Italie	5 %	2 %
Luxembourg	30 %	Non disponible
Pays-Bas	85 %	32 %
Portugal	15 %	Non disponible
Royaume-Uni	48 %	28 %

Source: Commission européenne, Les retraites complémentaires dans le Marché unique, 1997

Le niveau de protection complémentaire au niveau européen varie en fonction de plusieurs facteurs dont notamment le caractère obligatoire ou volontaire de cette protection, de même que le niveau de couverture assuré par le 1^{er} pilier.

81. On notera encore avec intérêt la publication récente d'une communication de la Commission européenne intitulée "Vers un marché Unique pour les Retraites Complémentaires". Cette communication fait suite et compacte les résultats de la consultation relative au "Livre Vert sur les Retraites Complémentaires dans le Marché Unique"; elle se veut le précurseur d'une directive européenne en la matière. On peut signaler que sur certains points, les développements vont à l'opposé des choix luxembourgeois. Ainsi, en particulier, la communication tend à favoriser les régimes de type EET (Exonération des primes, Exonération des provisions, Taxation des prestations) et à éviter les régimes de type TEE dans lesquels on taxe les primes. C'est pourtant ce choix que le Grand-Duché a retenu¹⁷.

82. L'Economist Club Luxembourg reconnaît que les autorités luxembourgeoises ont opté pour le modèle d'imposition dit TEE pour tenir compte des spécificités du marché du travail luxembourgeois (beaucoup de frontaliers et d'étrangers). Il reste que la formule choisie n'apparaît guère comme réel incitant pour la constitution de pensions 2^e pilier. Il vient s'y ajouter que le nouveau régime fiscal - indépendamment du débat imposition à l'entrée et imposition à la sortie - n'apparaît guère très équitable. Un cadre de haut niveau estimera ainsi qu'un taux de taxation de 25 % est tout à fait acceptable, alors qu'un salarié plus modeste le considérera comme prohibitif.

¹⁷ Dans une récente prise de position, le Comité Economique et Social a également soutenu l'approche du EET (COM (1999) 134 final).

D.2. Le troisième pilier

83. Le 3^e pilier est favorisé par une disposition fiscale inscrite à l'article 111 bis LIR. Cette disposition permet de constituer une assurance-pension payable sous forme de rente viagère dès l'âge de 60 ans. Les primes d'assurance payées pour un tel contrat sont fiscalement déductibles à concurrence de 48'000 LUF. Il paraîtrait que cette formule ne connaît que peu de succès étant donné la contrainte de la sortie en rente viagère et l'incitant fiscal marginal.

84. L'Economist Club Luxembourg se doit de constater une discrimination sensible entre le 2^e et le 3^e pilier. Alors que les salariés travaillant auprès d'un employeur généreux ayant mis en place un régime complémentaire bénéficiant de certains avantages fiscaux (à condition que le revenu du concerné soit suffisamment élevé), les autres salariés se trouvent lésés par la quasi absence d'un instrument favorisant le 3^e pilier. C'est la raison pour laquelle l'Economist Club Luxembourg préconise la mise en place d'un incitant fiscal global 2^e et 3^e pilier permettant aux salariés ne bénéficiant pas d'un régime complémentaire auprès de leur employeur de s'assurer à titre individuel.

E) Mieux combiner 1^{er}, 2^e et 3^e pilier

85. C'est à dessein que l'Economist Club Luxembourg n'a pas voulu engager une discussion polémique du type "capitalisation versus répartition". Pour un assuré individuel, la performance d'un système de retraite par répartition est lié au taux de croissance démographique de la population active. Pour un système de capitalisation le rendement est celui des marchés financiers. Pour les deux systèmes, les revenus retirés de l'activité économique qui viennent alimenter les revenus des retraités se réfèrent toujours à une même période donnée (Thèse de Mackenroth: "...der Sozialaufwand muss immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden"¹⁸). Ni l'un ni l'autre pris isolément ne constituent une solution idéale. En revanche, la combinaison des deux semble constituer une solution particulièrement intéressante. Il échet de constater que le volet capitalisation est pour le moment pratiquement inexistant à Luxembourg.

86. Un pays qui a une longue expérience de coexistence de 3 piliers est la Suisse. Ce principe est même ancré dans la Constitution Suisse depuis 1972. Ci-après nous proposons un bref descriptif du système suisse.

1. **Le premier pilier (AVS/AI = Assurance Vieillesse et Survivants / Assurance Invalidité)**

Depuis sa création en 1948, le premier pilier a connu de nombreuses révisions venant améliorer les prestations. Actuellement la tendance est plutôt à un maintien des prestations sans forcément une adaptation à la hausse des rentes. Ceci est possible de par l'existence d'un 2^e pilier très développé.

Le but du 1^{er} pilier est de couvrir les besoins vitaux "dans une mesure appropriée". Il s'agit d'un système étatique, basé sur la répartition.

Au niveau des prestations, la rente mensuelle simple (personne seule) est comprise entre LUF 25'000.- et 50'000.-*. La rente de couple est de minimum LUF 38'000.- et plafonnée à LUF 75'000.-.

* Les montants ont été convertis en LUF au cours de 1 CHF = 25,25 LUF et arrondis au millier.

2. **Le deuxième pilier (LPP = Loi sur la Prévoyance Professionnelle)**

La LPP date du début des années 80 et a rendu obligatoire un régime minimum de prévoyance professionnelle par le biais des fonds de pensions et assurances-groupe. Avant cette date un très grand nombre d'entreprises avait déjà mis sur pied un 2^e pilier. Le but de la loi était de rendre obligatoire l'affiliation de pratiquement tous les salariés au 2^e pilier et de fixer un cadre minimum.

Tout salarié de plus de 25 ans - avec affiliation dès 18 ans pour les risques décès et invalidité uniquement - est assuré obligatoirement pour la tranche de salaire annuel comprise entre LUF 609'000.- et 1'827'000.- (salaire de coordination entre 1^{er} et 2^e pilier).

Les prestations de la prévoyance minimale légale LPP sont coordonnées avec celles du 1^{er} pilier afin d'atteindre avec l'AVS le but fixé en matière de prévoyance. Les dispositions

¹⁸ Deutsche Bundesbank, "Möglichkeiten und Grenzen einer verstärkten Kapitaldeckung der gesetzlichen Alterssicherung in Deutschland", Monatsbericht Dezember 1999.

légales font que le maintien du niveau de vie antérieur est garanti/atteint par une rente globale des 2 piliers correspondant à 60 % du salaire pour une personne seule. Pour les personnes mariées, un peu plus sera nécessaire, ce qui est réalisé par l'AVS avec la rente de couple.

En établissant son plan de prévoyance, chaque entreprise est libre d'aller au delà du minimum légal. Les multinationales et les grandes entreprises disposent de plans nettement plus généreux que le minimum légal, ceci tant au niveau du plafond des salaires assurés qu'au niveau des prestations. Les cotisations employeur et employés sont intégralement déductibles (sans plafond) du revenu.

Les prestations peuvent être versées sous forme de capital ou de rente.

3. Le troisième pilier

Le troisième pilier se décompose en:

3^e pilier (a) = prévoyance individuelle liée (bénéficiant d'abattements fiscaux),

3^e pilier (b) = prévoyance individuelle libre.

Le but du 3^e pilier est de venir compléter une éventuelle lacune de couverture de prévoyance par des mesures individuelles. Ceci est particulièrement vrai pour les indépendants, les personnes disposant de hauts revenus ou n'ayant pas une carrière complète en Suisse. Les déductions fiscales accordées varient selon que l'on est affilié ou non à une institution de prévoyance (2^e pilier). Le montant de déduction annuel varie du simple au quintuple: LUF 146'000.- si affiliation au 2^e pilier et LUF 731'000.- sans affiliation au 2^e pilier. Le 3^e pilier (a) peut être "logé" dans le cadre de fondations bancaires, comptes d'épargne spéciaux, solutions assurances ... servant à des fins de prévoyance. Une réglementation spécifique délimite les placements autorisés et des points tels que les retraits par exemple.

Ainsi nous constatons que les 3 piliers suisses constituent un ensemble homogène tant au niveau du cercle des personnes assurées, des montants couverts, du niveau des prestations et des déductions fiscales accordées. En comparant le régime de prévoyance en Suisse et au Luxembourg, il est frappant de constater que le 1^{er} pilier luxembourgeois est largement plus généreux que le 1^{er} et 2^e pilier suisse combinés. Cependant le concept suisse, en offrant depuis de nombreuses années un mix entre régime de répartition et de capitalisation, ne devrait pas être soumis aux mêmes pressions et aléas quant à son évolution future probable. Un autre point différencie fortement les approches de ces deux pays: le législateur luxembourgeois adopte une approche plutôt "paternaliste", alors que le législateur suisse laisse plus de liberté, de responsabilité et d'initiative individuelle. Le système luxembourgeois est certes très généreux pour les personnes qui effectuent la totalité de leur carrière professionnelle à Luxembourg, cependant il ne tient pas suffisamment compte des employés qui n'effectuent qu'une partie de leur carrière à Luxembourg. Ces derniers n'ont que peu de possibilités de combler leur "trou" de prévoyance par un deuxième ou troisième pilier bénéficiant d'abattements fiscaux adaptés.

Les propositions de l'Economist Club Luxembourg:

Le Luxembourg connaît un système de pension légal caractérisé par un niveau de prestations élevé. Ceci est un des éléments expliquant le faible niveau de couverture de type 2^e pilier constaté ci-avant. En fait, compte tenu du 1^{er} pilier, il ne reste que peu de place pour le 2^e et le 3^e pilier. Le niveau de prestation élevé semblerait correspondre à un besoin exprimé par le citoyen-électeur, mais ce niveau laisse peu de choix au concerné. On peut franchir un pas de plus et se poser la question s'il ne correspond pas également à une mise sous tutelle ("Entmündigung") de l'assuré? On le force à épargner pour avoir une pension légale qui, à terme, pourra - dans le meilleur des cas - atteindre un maximum de 180'000 LUF (pour une carrière complète au niveau du quintuple du salaire social minimum). Mais l'épargne forcée n'est qu'apparente: il est certes vrai que la formule de calcul des pensions d'aujourd'hui prend en compte les salaires de la carrière et crée donc l'illusion que "plus on cotise, plus on accumule de droits". De facto le système a un caractère de répartition et donc les cotisations ne sont que des prélèvements obligatoires. En situation de crise, les prétendus "droits acquis" peuvent être modifiés d'un trait de plume (à savoir un texte législatif).

Dans le but d'une responsabilisation accrue de l'assuré, mais aussi dans un souci de réduction de la "dette cachée" de l'Etat, l'Economist Club Luxembourg préconise une réduction de l'importance du 1^{er} pilier. Ceci pourrait être réalisé par exemple via une baisse du plafond cotisable (et du seuil de prestation) à un niveau nettement inférieur au seuil actuel (p. ex. au triple du salaire social minimum). En effet la solidarité comporte un coût collectif et devrait donc limiter son champ au nécessaire. La transition vers une telle solution ne peut évidemment pas se faire du jour au lendemain mais doit être étalée dans le temps. Une réduction immédiate du plafond cotisable aurait notamment un impact dramatique au niveau des recettes. Ainsi dans un premier temps, il faudrait geler le plafond cotisable au montant actuel. Il n'évoluerait plus ni avec l'échelle mobile, ni avec les augmentations du salaire social minimum. Pour la tranche dépassant le plafond cotisable ainsi figé, des incitants d'ordre fiscal devraient favoriser la constitution d'un capital-pension. Ces incitants devraient prévoir une enveloppe globale comprenant le 2^e et le 3^e pilier. Cette tranche "d'épargne" ne serait plus confiée via un monopole d'Etat aux caisses de pension publiques mais serait organisée par des prestataires spécialisés dans l'épargne à très long terme (assurances, banques et fonds de pension). Seul le socle de la pension (1^{er} pilier) serait pleinement indexé et, pendant la phase de constitution des droits, ajusté en fonction de l'évolution des revenus en général. Ceci permettrait - à terme - de freiner l'évolution des coûts du régime légal. L'avantage d'un rôle accru du secteur privé permet aussi de retirer un gain d'efficience du système et de meilleures espérances de rendement. Aussi cette nouvelle formule sera-t-elle bénéfique à une nouvelle création d'emplois qualifiés et devrait permettre des apports positifs aux finances publiques.

La formule retenue, assurant un meilleur mix entre 1^{er}, 2^e et 3^e pilier a également une finalité de responsabilisation de l'assuré qui participe davantage aux risques inhérents à un système de pensions. Il pourra dorénavant mieux appréhender les différents types de risques.

ANNEXE 1

Le développement de l'assurance pension au Luxembourg dans une optique historique

1. Les origines de la sécurité sociale

La sécurité sociale telle que nous la connaissons est née en Allemagne dans les années 1880 quand Bismarck mit en œuvre une politique sociale active moyennant trois grandes lois qui furent votées de 1883 à 1889, concernant l'assurance maladie, l'assurance contre les accidents et - en 1889 - l'assurance vieillesse-invalidité qui institua un premier système obligatoire de retraites, pour lequel les cotisations étaient payées en moitié par les employeurs et en moitié par les ouvriers.

Ces trois lois furent codifiées et étendues par le Code des assurances sociales de 1911, premier modèle historique du genre.

Le modèle allemand était le premier système de protection sociale obligatoire qui avait pour fonction d'encadrer la population salariée.

Le régime bismarckien des assurances sociales a 6 traits caractéristiques:

- il y a une compensation de la perte du revenu étant donné que la force de travail ne peut plus être mise à disposition à cause de la survenance du risque;
- des catégories très précises de la population sont couvertes en raison de leur statut professionnel;
- ce sont des assurances obligatoires;
- les techniques de réparation sont analogues à celles de l'assurance (il existe une communauté de risque);
- la répartition des charges repose sur un système de cotisations proportionnelles aux salaires;
- les prestations sont en principe proportionnelles.

Dans ce système, le droit à la protection sociale est lié à l'exercice d'une activité salariée ou de façon plus générale d'une activité professionnelle qui en est la cause et la mesure. Ce n'est pas la responsabilité collective qui domine mais plutôt les droits acquis par le travail, et on assure à chaque travailleur pendant les périodes d'inactivité forcée un revenu de remplacement en rapport avec le revenu perdu. C'est un système de garantie des revenus tirés de l'activité professionnelle.

Un second courant de la sécurité sociale remonte à 1941 où Sir William Beveridge fut chargé en Grande-Bretagne d'un rapport sur l'organisation d'un système britannique de sécurité sociale.

Bien que l'expression de "sécurité sociale" eût été officiellement employée pour la première fois aux Etats-Unis avec la mise en place du Social Security Act par Roosevelt en 1935, c'est seulement avec Beveridge que cette expression prend la signification qu'elle a aujourd'hui.

Le régime de sécurité sociale préconisé par Beveridge a quatre caractéristiques principales: c'est un système généralisé (couvrant l'ensemble de la population), un système unifié et simple reposant sur une seule cotisation, un système à prestations uniformes quel que soit le salaire de la personne considérée et un système centralisé (réforme administrative et création d'un service public unique).

On parle encore - pour ce système - d'une conception alimentaire de la sécurité sociale par opposition à la conception commutative ou indemnitaire du régime bismarckien.

2. L'assurance pension au Luxembourg

2.1. Régime privé

2.1.1. Création

L'introduction de la sécurité sociale au Luxembourg n'a eu lieu qu'au début du 20^e siècle. Le système luxembourgeois de la sécurité sociale a été fortement inspiré par le modèle allemand des assurances sociales, en raison de l'appartenance du Luxembourg au "Zollverein".

C'est la loi du 6 mai 1911 qui introduit un régime obligatoire d'assurance pension pour les ouvriers ainsi que pour les employés privés dont le revenu annuel ne dépassait pas 3'750 LUF. Le cercle des assurés a été élargi comme suit:

- aux employés privés en 1931,
- aux artisans en 1951,
- aux agriculteurs en 1956,
- aux commerçants et industriels en 1960,
- aux travailleurs intellectuels indépendants en 1964.

La loi du 10 avril 1951 concernant la modification du code des assurances sociales et celle du 29 août 1951 concernant la réforme de l'assurance pension des employés privés introduisent l'adaptation des pensions des ouvriers et des employés privés à l'indice des prix. L'échelle mobile est également prévue chaque fois de la création des régimes pour les artisans, agriculteurs, commerçants et industriels et finalement les travailleurs intellectuels indépendants.

2.1.2. Harmonisation et amélioration

Le développement progressif et sectoriel de l'assurance pension engendrant bon nombre de particularismes a posé le problème de la coordination nationale des régimes de pension.

La loi du 16 décembre 1963 a pour objet de résoudre les problèmes que posent l'affiliation successive ou alternative d'une personne à divers régimes de pension. Elle stipule que les périodes d'affiliation auprès de tous les régimes de pension soient totalisées comme si elles étaient réalisées auprès d'un même organisme. Les conditions de stage et de maintien des droits sont donc appréciées par chaque organisme d'après sa législation sur la base de l'ensemble de la carrière assurée.

La loi unique du 13 mai 1964 a eu pour objet l'amélioration des régimes de pension et a introduit le principe de l'ajustement des pensions, dans le régime des salariés. Cette loi constitue l'une des plus importantes en matière d'assurance pension contributive. Elle a établi certains principes qui sont encore applicables de nos jours. La composition et le calcul des pensions sont uniformisés dans tous les régimes et le financement des différents régimes est aligné. Enfin la loi unique introduit le principe de l'ajustement des pensions au relèvement du niveau de vie dans le régime des salariés. Ce principe a été étendu progressivement aux artisans (loi du 5 août 1967), aux commerçants et industriels (loi du

4 février 1970), ainsi qu'aux exploitants agricoles (loi du 14 février 1974).

Des améliorations substantielles ont été obtenues par la loi du 25 octobre 1968 qui a introduit les majorations spéciales en cas d'invalidité ou de décès précoces dans les régimes de pension contributifs. Le relèvement des pensions insuffisantes par suite de l'invalidité ou du décès prématuré est obtenu par l'addition de périodes d'assurance fictives aux périodes d'assurance effectives jusqu'à l'accomplissement de l'âge de référence de l'assuré fixé à 55 ans. En outre, la loi prévoit un allègement des conditions d'octroi de la pension d'invalidité et de survie.

La loi du 28 juillet 1969 apporte une amélioration supplémentaire au régime de pension en instituant un régime d'achat rétroactif de périodes d'assurances auprès des régimes de pension des salariés et des indépendants. Cette mesure tient compte du fait que lors de la création d'un régime de pension les personnes ayant déjà atteint un âge avancé n'ont pas eu la possibilité d'accomplir le stage d'assurance requis par la loi ou bien ne touchent qu'une pension inférieure à celle qui résulterait d'une carrière d'assurance normale. La loi de 1969 consacre le principe du rachat dans tous les régimes de pension contributifs. Jusqu'alors seuls les employés privés pouvaient bénéficier de cette faculté.

Des modifications et mesures d'harmonisation ponctuelles ont été apportées par les lois du 3 septembre 1972 et du 14 mai 1974 dans les régimes de pension contributifs. La loi du 3 septembre 1972 a introduit une condition de stage supplémentaire, à savoir une condition de résidence de 15 ans en vue de l'octroi de la part fondamentale intégrale à charge de l'Etat et des communes. La loi du 17 mai 1974 a apporté des améliorations substantielles au régime d'assurance pension, parmi lesquelles figurent notamment celles relatives au relèvement de la pension minimum, ainsi que l'adaptation des majorations spéciales dues en cas d'invalidité précoce.

La loi du 27 décembre 1975 a introduit un système de compensation entre les régimes de pension contributifs pour les charges de l'ajustement des pensions au niveau des salaires. Le législateur a recherché une mise en compte plus équitable des charges d'ajustement dans le cadre de l'assurance migratoire et a créé une communauté de risque pour le financement de l'ajustement.

En raison de problèmes financiers, engendrés par la proportion élevée de personnes âgées et la régression des assurés actifs, la loi du 23 décembre 1976 a prévu la fusion de la caisse de pension des artisans et de celle des commerçants et industriels dans une seule caisse.

La fusion des deux caisses constitue par ailleurs une étape en vue de la réforme générale des régimes de pension. Dans cette même voie, la loi du 29 mars 1979 a réalisé une harmonisation complète du régime de pension agricole avec les autres régimes de pension contributifs.

La loi du 31 juillet 1980, de son côté, apporte une amélioration considérable au régime de pension. Elle introduit des mesures qui visent la revalorisation des pensions inférieures aux minima inscrits dans les régimes de pension contributifs pour certaines catégories de bénéficiaires de pension qui peuvent se prévaloir de périodes d'activité professionnelle non soumises à l'assurance obligatoire. Il s'agit principalement des générations des assurés qui au moment de la création de leur régime de pension ou au moment de leur affiliation obligatoire avaient déjà atteint un certain âge de sorte qu'ils n'ont pas pu accomplir les stages prescrits pour l'obtention des pensions minima.

La loi du 23 mai 1984 a entrepris une refonte complète des modalités de financement, de l'assurance pension contributive afin de les adapter dans la mesure du possible aux contraintes économiques et démographiques actuelles et futures. Elle a introduit une communauté de risque généralisée. Dans la mesure où la loi maintenait la structure administrative des quatre caisses de pension, cette communauté de risque était réalisée par des transferts de compensation entre les quatre caisses. En outre, un système de

financement unique couvrait l'ensemble des charges du régime d'assurance. La nature mixte du financement était conservée, c.-à-d. les charges du régime étaient couvertes, d'une part, par des cotisations prélevées sur les revenus professionnels des assurés et, d'autre part, par une participation directe des pouvoirs publics. Toutefois, au lieu de se faire au niveau des prestations, cette participation se faisait dorénavant au niveau des ressources.

L'évolution de l'harmonisation et l'uniformisation des régimes de pension contributifs s'achève avec la loi du 27 juillet 1987. La loi a créé un régime contributif unique d'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie en fusionnant les quatre régimes de pensions contributifs. L'autonomie de gestion des caisses de pension est maintenue car celles-ci restent compétentes pour les groupes socioprofessionnels couverts par elles. Simultanément, elle réalise des améliorations dans la protection sociale dans des situations concrètes bien définies, notamment par l'introduction du "baby-year".

Compte tenu de l'introduction par la loi de 1987 d'un régime contributif unique d'assurance pension, les dispositions de la loi de 1963 ayant pour objet la coordination des régimes de pension ont été rendues caduques dans une large mesure. La loi du 22 décembre 1989 a procédé à une nouvelle définition précise et claire des droits et devoirs incombant à chaque caisse de pension en cas d'assujettissement d'un assuré à plusieurs régimes.

En vue de modifier structurellement les pensions du régime contributif dans le sens d'une plus grande justice distributive et de rapprocher progressivement les régimes contributif et statutaire, différentes améliorations structurelles aux pensions du régime contributif ont été apportées par la loi du 24 avril 1991, notamment par l'introduction du droit à une pension de vieillesse anticipée à l'âge de 57 ans. La transformation de l'avance sur ajustements futurs de 7 % inscrite dans la loi du 27 juillet 1987 en une amélioration structurelle définitive, l'augmentation de l'ordre de 10 % de toutes les pensions, la modification du mode de calcul des futurs ajustements et le relèvement du plafond cotisable à 5 fois le salaire social minimum constituent les éléments essentiels de l'essai du rapprochement des pensions des deux régimes.

Le nombre des pensions du régime contributif est passé de 672 en 1912 à 103'508 en décembre 1997.

Le montant des pensions et indemnités servies par les différentes caisses a été multiplié par 776'442 entre 1914 et 1997, ce qui correspond à un taux de croissance de 17,75 % par an.

2.2. Régime public

La loi du 7 juillet 1843 peut être considérée comme la première œuvre législative constituant les origines du système des pensions des fonctionnaires de l'Etat. Elle accordait un droit à pension au fonctionnaire et employé à l'âge de 65 ans, s'il comptait 40 ans de service. En outre, elle prévoyait un droit à pension pour les fonctionnaires infirmes ainsi qu'à la veuve et aux orphelins.

Cette loi restait pratiquement inchangée jusqu'en 1863. La loi du 16 janvier 1863 sur les pensions civiles et ecclésiastiques venait ensuite élargir le champ d'application qui englobait désormais les magistrats, les fonctionnaires et employés et les ministres des Cultes. D'autre part, le droit à pension était accordé dès l'âge de 60 ans après 30 ans de service.

Cette loi fut modifiée à maintes reprises. La loi du 28 mai 1919 fixait le montant de la pension à un tiers du dernier traitement dont l'ayant-droit jouissait au moment de la cessation des fonctions et elle s'accroissait de 1/60^e pour chaque année de service au-delà de 10, sans pouvoir dépasser les 5/6^{es} de ce traitement. Donc la "pension 5/6^{es}" fut pour la première fois introduite en 1919.

La loi du 9 août 1921 introduisait le régime des nombres indices pour l'adaptation des traitements et pensions au coût de la vie.

La loi du 25 mars 1929, portant publication des textes coordonnés sur les pensions, fut publiée au Mémorial le 17 janvier 1930 et formait le premier grand texte en matière de pensions qui s'adressait à l'ensemble des fonctionnaires et employés de l'Etat (civils, militaires, magistrats, Douanes, Enseignement, Cultes etc.).

Elle restait en vigueur jusqu'au 26 mai 1954, date à laquelle une nouvelle législation consacrait e. a. par un texte de loi la péréquation des pensions, principe selon lequel la pension de retraite est à considérer comme un traitement continu et que, partant, cette pension devrait subir elle aussi les variations imposées aux traitements d'activité. C'est cette loi qui fixait également la pension maximum à $5/6^{es}$ du dernier traitement pour le fonctionnaire comptant 35 années de service à l'âge de 60 ans et plus.

Ce principe a été supprimé par la loi du 8 janvier 1996 qui prévoit désormais l'adaptation des pensions des fonctionnaires de l'Etat d'après les mêmes modalités d'ajustement que celles applicables dans le régime privé.

Citons finalement les deux lois du 3 août 1998 qui - tout en maintenant le système du calcul de la pension pour les agents retraités au moment de la mise en vigueur de la réforme - prévoient une phase de transition pour les agents en activité où la philosophie "dernier traitement" est maintenue tout en réduisant le plafond des $5/6^{es}$, ainsi que la mise en place pour les futurs fonctionnaires d'un régime comparable à celui en vigueur dans le secteur privé.

Au budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1914 figurait un montant de 1'225'200 LUF au titre des pensions. Pour l'année 1998, la dépense afférente est de 8'995'894'000 LUF. Ceci correspond à une croissance en moyenne de 11,18 % par an.

ANNEXE 2

Expected old-age pension gross replacement rates: Synthetic indicator¹⁹ (per cent)

Country	1995
Australia	40,9
Austria	79,5
Belgium	67,5
Canada	51,6
Czech Republic	53,2
Denmark	56,2
Finland	60,0
France	64,8
Germany	55,0
Greece	120,0
Hungary	54,6
Iceland	93,0
Ireland	39,7
Italy	80,0
Japan	52,1
Luxembourg	93,2
Netherlands	45,8
New Zealand	61,3
Norway	60,0
Poland	53,7
Portugal	82,6
Spain	100,0
Sweden	74,4
Switzerland	49,3
United Kingdom	49,8
United States	56,0
Average of above countries	59,3

Source: OCDE calculations based on pension legislation as described in US Department of Health and Human Services, Social Security Programs Around the World, (various issues); Commission of the European Communities, Social Protection in the Member States of the Community; national sources.

¹⁹ The figures refer to theoretical replacement rates.

ANNEXE 3

Estimates of the average age of transition to inactivity among older workers

Males

Country	1950	1960	1970	1980	1990	1995	Decrease 1995-60
Australia	66,0	66,1	65,0	62,7	62,4	61,8	-4,3
Austria	66,4	63,9	62,7	60,1	58,7	58,6	-5,3
Belgium	64,8	63,3	62,6	61,1	58,3	57,6	-5,6
Canada	66,7	66,2	65,0	63,8	62,8	62,3	-3,9
Denmark	67,1	66,7	66,3	64,5	63,3	62,7	-4,0
Finland	66,8	65,1	62,7	60,1	59,6	59,0	-6,1
France	66,1	64,5	63,5	61,3	59,6	59,2	-5,3
Germany	65,7	65,2	65,3	62,2	60,3	60,5	-4,7
Greece	68,2	66,5	65,6	64,9	62,3	62,3	-4,2
Iceland	68,9	68,8	66,7	69,3	68,9	69,5	0,7
Ireland	68,3	68,1	67,5	66,2	64,0	63,4	-4,8
Italy	66,9	64,5	62,6	61,6	60,9	60,6	-3,8
Japan	66,7	67,2	67,7	67,2	66,5	66,5	-0,7
Luxembourg	65,8	63,7	62,5	59,0	57,6	58,4	-5,2
Netherlands	66,4	66,1	63,8	61,4	59,3	58,8	-7,3
New Zealand	64,8	65,1	64,7	62,9	62,2	62,0	-3,1
Norway	67,6	67,0	66,5	66,0	64,6	63,8	-3,2
Portugal	67,8	67,5	67,2	64,7	63,9	63,6	-4,0
Spain	68,1	67,9	65,2	63,4	61,6	61,4	-6,5
Sweden	66,8	66,0	65,3	64,6	63,9	63,3	-2,7
Switzerland	67,7	67,3	66,7	65,5	64,8	64,6	-2,7
Turkey	69,1	68,7	68,0	64,9	63,5	63,6	-5,2
United Kingdom	67,2	66,2	65,4	64,6	63,2	62,7	-3,5
United States	66,9	66,5	65,4	64,2	64,1	63,6	-2,9

Females

Country	1950	1960	1970	1980	1990	1995	Decrease 1995-60
Australia	63,6	62,4	60,3	58,2	57,6	57,2	-5,2
Austria	64,7	61,9	60,6	59,3	56,7	56,5	-5,4
Belgium	62,9	60,8	59,1	57,5	54,7	54,1	-6,7
Canada	61,2	64,3	63,0	60,5	59,3	58,8	-5,5
Denmark	63,0	64,6	62,0	61,0	59,9	59,4	-5,2
Finland	64,7	63,2	60,6	59,6	59,4	58,9	-4,3
France	69,0	65,8	64,0	60,9	59,0	58,3	-7,5
Germany	62,7	62,3	62,2	60,7	58,2	58,4	-3,9
Greece	64,3	64,4	64,3	62,5	60,6	60,3	-4,1
Iceland	-	-	69,6	65,8	66,4	66,0	-
Ireland	68,7	70,8	69,8	66,0	61,8	60,1	-10,7
Italy	64,0	62,0	60,7	59,5	57,5	57,2	-4,8
Japan	65,5	64,6	64,6	63,9	63,9	63,7	-0,9
Luxembourg	64,8	63,8	62,3	60,8	56,0	55,4	-8,4
Netherlands	64,1	63,7	62,9	58,4	55,8	55,3	-8,4
New Zealand	61,2	62,5	60,9	58,7	59,2	58,6	-4,0
Norway	69,0	70,8	66,2	61,5	63,0	62,0	-8,8
Portugal	68,5	68,1	65,3	62,9	61,0	60,8	-7,3
Spain	68,9	68,0	64,7	63,6	59,7	58,9	-9,1
Sweden	65,4	63,4	62,5	62,0	62,4	62,1	-1,3
Switzerland	67,2	66,9	65,4	62,4	61,1	60,6	-6,3
Turkey	70,2	69,2	68,3	67,6	68,3	66,6	-2,6
United Kingdom	63,9	62,7	62,4	62,0	60,5	59,7	-3,0
United States	64,2	65,1	64,8	62,8	62,2	61,6	-3,5

Bibliographie

Bierings Harry, La consommation des personnes âgées dans l'UE, Eurostat, Statistiques en bref, Population et conditions sociales, Theme 3-3/2000

Blöndal et Scarpetta, "The retirement decision on OECD countries", Working paper AWP 1.4.(98) de l'OCDE

Commissariat général du Plan (français), Retraites: le rapport Charpin, 1999

Commission de l'UE: Livre Vert sur les retraites complémentaires dans le Marché Unique

Comité Economique et Social, Avis sur la communication de la Commission - Vers un marché unique pour les retraites complémentaires - Résultats de la consultation relative au Livre Vert sur les retraites complémentaires dans le Marché Unique" (COM (1999) 134 final)

Conseil Economique et Social, Rapport élaboré par le professeur Pierre Thullen à l'intention du Conseil Economique et Social (mai 1983)
Documents parlementaires No 2602⁴

Conseil Economique et Social, Avis sur la situation économique financière et sociale du pays, 1988

Crédit Suisse First Boston, "The remaking of Europe: Employment and the hidden debt", 1993

Deutsche Bank Research, "Pensionsfonds für Europa", Oktober 1999

Deutsche Bundesbank, "Möglichkeiten und Grenzen einer verstärkten Kapitaldeckung der gesetzlichen Alterssicherung in Deutschland", Monatsbericht Dezember 1999.
(<http://www.bundesbank.de/de/monatsbericht/inhalt.htm>)

IGSS, Avis de l'inspection générale de la sécurité sociale relatif au projet de loi concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie (31.3.1982, 17.8.1982, 8.4.1983)
Documents parlementaires No 2602, 2602¹, 2602²

IGSS, Avis de l'inspection générale de la sécurité sociale concernant le projet de loi portant réforme du système de financement des régimes de pension contributifs (1984)
Documents parlementaires No 2781¹

IGSS, Avis de l'inspection générale de la sécurité sociale relatif au projet de loi concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie (15.6.1987, octobre 1988)
Documents parlementaires No 3093³, 3093⁸

IGSS, Avis de l'inspection générale de la sécurité sociale relatif au projet de loi ayant pour objet l'amélioration des pensions du régime contributif (12.2.1991)
Documents parlementaires No 3447³

IGSS, Bilan technique de la période de couverture 1985-1991 et prévisions actuarielles pour la période 1992-1998 du régime contributif d'assurance pension (décembre 1991)

IGSS, Etude actuarielle des régimes de pension (27.10.1995)

IGSS, Bilan technique de la période de couverture 1992-1998 (20.11.1998)

IGSS, Aperçu sur la législation de la sécurité sociale, novembre 1998

IGSS, Rapport général sur la Sécurité Sociale, novembre 1998

Jan Kuné, "The hidden liabilities, significance and consequences". Paper presented at the 12th International Conference for Social Security Actuaries and Statisticians, Prague, June 1997

Mc Morrow & W Roeger: "The economic consequences of ageing populations: a comparison of the EU, US and Japan. DG II Economic Papers
(http://europa.eu.int/comm/economy_finance/document/docum_en.htm)

STATEC, Statistiques historiques 1839–1989 (STATEC, mars 1990)

"L'économie des transferts sociaux au Luxembourg" (Ed. d'Letzeburger Land, 1984)