

Encadré 6

## LA RÉFORME DES PENSIONS

Le gouvernement a récemment déposé un projet de loi portant réforme de l'assurance pension, qui concerne tant le régime général de pension que les régimes spéciaux. Le présent encadré renferme une première évaluation de cette réforme.

### LES PRINCIPAUX AXES DE LA RÉFORME

Le projet de loi ne touche pas aux droits des pensionnaires actuels ni à l'âge légal de départ à la retraite de 65 ans. Le gouvernement n'attentera pas davantage au principe suivant lequel les cotisations des actifs servent à payer les pensions des retraités (système par répartition), ni au financement tripartite (État, assurés, entreprises) du régime général de pension.

Les principaux aspects de la réforme sont successivement abordés ci-dessous. Comme dans la partie explicative du projet de loi, il est supposé tout au long de l'encadré qu'elle serait mise en œuvre dès janvier 2013.

#### 1. LA « PENSION À LA CARTE »

L'un des principaux aspects de la réforme envisagée est la « pension à la carte ». En vertu de cette dernière, les assurés auraient le choix entre deux options. La première option consiste à partir à la retraite dès qu'ils en ont le droit, en conformité avec le régime actuel (l'âge légal de 65 ans et les âges de départ anticipé de 57 et 60 ans seraient maintenus). Dans ce cas, ils devraient cependant concéder une diminution de leur pension, sachant que les droits acquis seraient préservés. Pour les actifs d'aujourd'hui, l'ajustement de la pension à la baisse s'effectuerait en effet seulement au prorata des années de travail restant à prester. Ainsi, un assuré ayant travaillé 20 ans avant l'instauration de la réforme et comptant effectuer une carrière de 40 ans ne supporterait que la moitié de la diminution précitée des pensions.

La seconde option revient à continuer à travailler et à compenser de la sorte la diminution précitée de la pension. Un allongement de l'ordre de 3 ans serait requis afin de garantir le maintien du taux de remplacement au niveau actuel.

Concrètement, la « pension à la carte », constituant l'une des pierres angulaires de la réforme, consisterait à modifier l'actuelle formule de calcul des pensions, qui repose sur une partie fixe (majoration forfaitaire), une partie variable en fonction des revenus cotisables accumulés au cours de la carrière (majoration proportionnelle), des majorations proportionnelles échelonnées (pour les retraités excédant une durée de carrière de 38 ans et un âge de 55 ans) et enfin une allocation de fin d'année.

Les majorations proportionnelles seraient abaissées de 13,5%, passant de 1,85% à 1,60% des revenus cumulés. Il en résulterait toutes autres choses égales par ailleurs une diminution de la pension moyenne de 10,4%, les majorations proportionnelles ordinaires représentant 77% des pensions totales du régime général. Cette diminution serait cependant partiellement compensée par une hausse des majorations forfaitaires, qui passeraient de 23,5 à 26% du salaire social minimum. Comme ces dernières représentaient en 2010 16,7% de la « pension type », il en résulterait toutes autres choses égales par ailleurs une hausse des pensions moyennes de 1,8%. Au total et pour autant que l'âge de départ à la retraite demeure inchangé par rapport à la situation présente, la pension moyenne se réduirait donc de 8,6% en régime de croisière (soit à partir de la fin 2052).

En outre, la pension « à la carte » serait introduite de manière extrêmement graduelle. Les innovations précitées (abaissement de 1,85 à 1,60% du taux de majoration proportionnelle et hausse des majorations forfaitaires) ne seraient en effet introduites que sur une période de 40 années, de sorte qu'elles n'induiraient aucune diminution des pensions futures des actuels pensionnés. Ainsi, pour un actif prenant sa pension 8 ans après l'entrée en vigueur de la réforme à l'issue d'une carrière de 40 ans, le taux de majoration proportionnelle sera de 1,80% contre 1,85% actuellement, ce qui équivaudra à une diminution de la pension à concurrence de 2,1%. Ce dernier effet sera en outre amorti par une hausse (également graduelle) de la partie forfaitaire de la pension, de sorte que la diminution de la pension de départ de ce pensionné se limitera en définitive à 1,7% seulement en vertu de la « pension à la carte ».

L'ajustement de la formule de pension s'appliquerait aux pensions du secteur privé (« régime général ») et aux pensions des régimes spéciaux pour les agents « publics » (fonctionnaires de l'Etat, des communes et pour les agents des CFL) entrés en fonction après le 31 décembre 1998.

## 2. ADAPTATIONS AU MÉCANISME DES MAJORATIONS PROPORTIONNELLES ÉCHELONNÉES

Comme indiqué ci-dessus, les pensionnés bénéficient actuellement de majorations proportionnelles échelonnées, qui visent à inciter les assurés à opter pour une retraite plus tardive. Depuis la loi « Rentendesch » du 28 juin 2002, le taux de majoration proportionnelle tend en effet à augmenter en fonction de l'âge de départ à la retraite et de la durée de la période de cotisation. Ce supplément n'est accordé que si deux conditions sont simultanément satisfaites: l'âge de départ doit au minimum atteindre 55 ans et la durée de la carrière ne peut être inférieure à 38 ans, ces deux conditions devant toutes deux être vérifiées. Le supplément est égal à cette dernière durée augmentée de l'âge de départ, dont on retranche 93 ans (à savoir 55+38), le tout étant multiplié par 0,01%. A titre d'exemple, une personne prenant sa retraite à 60 ans après une carrière de 40 ans bénéficiera d'une augmentation de 0,07% du taux de majoration proportionnelle, qui s'établira dès lors à  $1,85\% + 0,07\% = 1,92\%$ . Il en résultera donc une hausse de la pension de l'ordre de 3%. Il convient de souligner que le taux de majoration proportionnelle corrigé ne peut en aucun cas excéder 2,05%.

Dans un encadré publié dans le Bulletin 2006/1, la BCL avait mis en exergue le fait que ce régime de majorations proportionnelles échelonnées ne compensait que très partiellement un défaut majeur de la formule actuelle de calcul des pensions, à savoir le fait qu'elle incite les assurés à opter pour un âge précoce de départ à la retraite. Il était alors proposé de doubler l'augmentation échelonnée de ce taux en cas de départ plus tardif à la retraite (doublement financé par une diminution globale de la majoration proportionnelle ordinaire).

La réforme des pensions actuellement en gestation prévoit précisément une révision en profondeur du mécanisme des majorations proportionnelles échelonnées, qui comporte une multiplication par 2,5 de l'avantage marginal (il passe donc de 0,01% à 0,025%). Il s'ajoute cependant à cet ajustement les deux innovations suivantes :

- L'âge de 55 ans et la durée de carrière de 38 ans sont revus à la hausse, pour atteindre respectivement 60 et 40 ans, la convergence vers ces deux nouveaux paramètres s'effectuant sur une période de 40 ans comme la « pension à la carte ». A cette aune, le nouveau régime ciblera donc davantage l'octroi des incitants à une retraite plus tardive.
- Cependant, les conditions d'âge (55/60 ans) et de carrière (38/40 ans) ne devront plus être satisfaites simultanément. A rebours de la situation prévalant actuellement, une personne prenant sa retraite à 60 ans après une carrière de 37 ans voire moins (et respectant le stage de 40 ans sur la base des années d'études ou d'autres périodes complémentaires) bénéficiera d'un supplément de pension au titre des majorations proportionnelles échelonnées. Cette nouvelle disposition, qui devrait induire un accroissement des dépenses en raison de la hausse de nombre de personnes éligibles, serait d'application dès la mise en œuvre de la réforme.

## 3. AJUSTEMENT DES PENSIONS AUX SALAIRES RÉELS

Les pensions sont actuellement ajustées aux salaires réels, sur la base d'une série de référence compilée par l'IGSS après élimination des revenus les plus extrêmes. Les pensions sont ajustées sur cette base tous les deux ans (années impaires), ces ajustements devant être confirmés par le gouvernement et par la Chambre des Députés. La BCL a à plusieurs reprises mis en exergue l'intérêt, en termes de soutenabilité des systèmes de pension, d'une suspension de cet ajustement aux salaires réels.

Le projet de loi prévoit qu'en cas de dégradation de la situation financière des systèmes de pensions, un facteur de modération se greffera sur l'ajustement des pensions. Ce facteur serait initialement fixé à 1, ce qui implique un statu quo. Il pourrait cependant être fixé à 0,5 à partir du moment où les dépenses de pension excéderaient les recettes correspondantes. En cas de hausse des salaires réels de 3% sur deux ans, l'ajustement des pensions ne serait dès lors plus que de 1,5%.

Ce mécanisme se distinguerait cependant à deux égards de la suspension régulièrement évoquée par la BCL. D'une part, le facteur de modération ne s'appliquerait qu'aux pensions versées au cours de la période de retraite et nullement à la pension de départ. Le taux de remplacement initial s'appliquant à une personne partant à la retraite ne serait donc pas affecté, quelle que soit l'année de ce départ à la retraite. Le potentiel en termes d'économies en serait nettement amoindri. D'autre part, le nouveau mécanisme serait d'application lorsque les premiers déficits apparaîtraient et nullement de manière proactive.

#### 4. AUTRES ASPECTS DE LA RÉFORME

La réforme revêt de nombreux aspects. Peuvent notamment être mentionnés les éléments suivants :

- Années complémentaires pouvant servir à compléter le stage de 40 ans : les années d'études et assimilées peuvent actuellement être prises en compte afin de parfaire le stage et ce pour des études effectuées de 18 à 27 ans. Ainsi, une personne ne comptant que 35 années de cotisation mais ayant effectué 5 années d'études peut opter pour la retraite anticipée à 60 ans. Cette condition deviendra plus restrictive dès l'année d'entrée en vigueur de la réforme : seules les années d'études effectuées de 20 à 27 ans seront désormais prises en compte.
- Cumul entre la pension et la carrière : un tel cumul sera plus aisé qu'actuellement.
- Une autre piste, qui ne serait appliquée qu'en cas de besoin, est une possible augmentation des cotisations de pension, qui pourraient à titre d'exemple passer de 24 à 30% de la masse cotisable à partir de 2021 (toujours avec répartition en trois tiers).

#### EVALUATION PRÉLIMINAIRE DE LA RÉFORME

##### 5. LES EFFETS ATTENDUS DE LA RÉFORME REPOSENT SUR UNE HYPOTHÈSE DE CROISSANCE EXCESSIVEMENT FAVORABLE

Les projections que renferme le projet de loi partent de l'hypothèse d'une croissance de 3% l'an sur la période 2013-2060. Une telle hypothèse revient à supposer un quadruplement du PIB en volume de 2013 à 2060. Ce taux de croissance peut paraître raisonnable à l'aune des taux de croissance extrêmement élevés observés au cours des dernières décennies, à la faveur notamment de la montée en puissance du secteur financier. Ce taux paraît cependant très élevé par rapport à la croissance prévue dans les pays limitrophes ou au sein de la zone euro. En outre, la crise économique et financière pourrait se traduire par un décrochage durable de la croissance potentielle. Dans ce contexte, la BCL se sent confortée dans sa volonté d'effectuer des simulations reposant sur un taux de croissance de 2,2% l'an. Toute politique de pension doit reposer sur des hypothèses de croissance réalistes. Dans le cas contraire, les autorités endossent un risque considérable : elles pourraient accepter des engagements futurs qu'elles seront incapables d'honorer pleinement.

Conditionnellement à cette hypothèse d'une croissance de 2,2% l'an, la situation patrimoniale du régime de pension évoluerait très négativement au cours de la période 2013-2060, comme l'établiront les sections suivantes.

##### 6. L'IMPACT DE LA « PENSION À LA CARTE » SERAIT EXTRÊMEMENT GRADUEL

La BCL a estimé de façon préliminaire l'incidence des grandes pistes de la réforme. Elle a pour ce faire utilisé comme point de départ les projections à long terme présentées dans son avis sur le projet de budget (projection de référence pour les pensions, s'appuyant notamment sur celles de l'Ageing Working Group de 2009 et sur une croissance économique de 2,2% à partir de 2014, les projections macro-économiques de la BCL de décembre 2011 étant utilisées avant 2014). Ces projections se rapportent aux pensions privées et publiques (optique de la consolidation des divers régimes de pension, conformément à la pratique de l'Ageing Working Group qui considère l'ensemble des dépenses de pension).

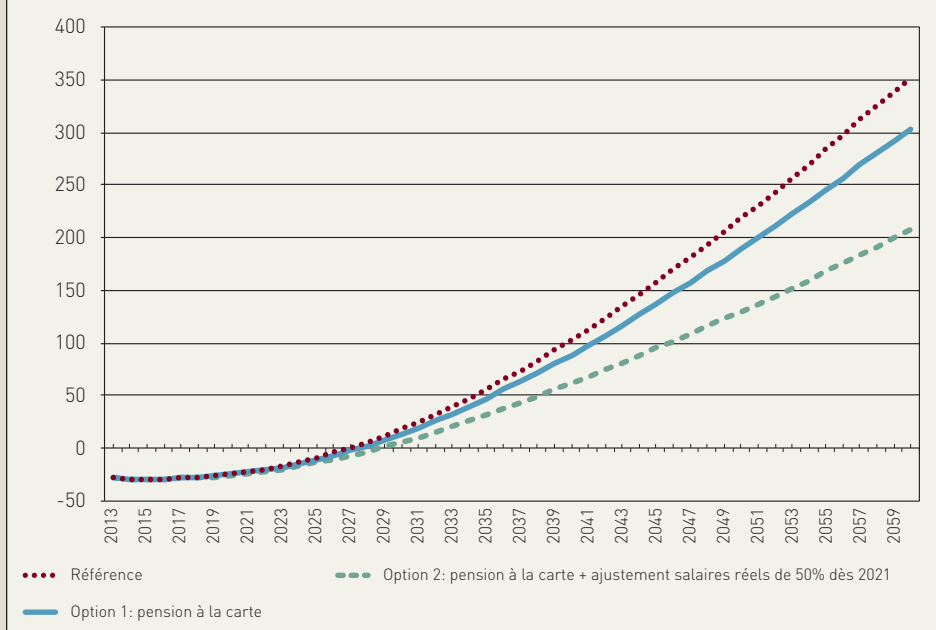
Le graphique suivant, reprenant les réserves (-) ou l'endettement (+) des régimes de pension, synthétise ces projections. Pour la formule « pension à la carte », les économies sont estimées en supposant soit que les affiliés vont privilégier la première option (pension réduite sans allongement de la carrière). Il est par ailleurs considéré sur la base du projet de loi que la première option donnerait lieu à une diminution (graduelle) de 8,6% de la pension moyenne sur une période de 40 ans (vitesse de croisière à partir de 2052).

Conditionnellement à cette hypothèse, l'apport de la formule « pension à la carte » serait au final relativement réduit sur l'horizon de simulation, en raison notamment de son introduction très graduelle. Son impact à terme sur les dépenses ne serait pas négligeable. La hausse des dépenses de pension de 2011 à 2060 estimée par l'Ageing Working Group en 2009 serait ramenée de 15% du PIB à 13%, mais cet impact ne deviendrait appréciable qu'après l'emballement de la mécanique d'endettement.

## 7. LES MAJORATIONS PROPORTIONNELLES ÉCHELONNÉES

Le projet de loi prévoit une plus grande sélectivité des majorations échelonnées, ces dernières n'étant acquises que pour un âge de 55 ans et une durée de carrière de 38 ans. Une telle évolution paraît justifiée, l'âge de 55 ans étant pour le moins précoce. Cependant, la décision d'assouplir dès 2013 la formule d'octroi de l'avantage paraît précipitée. Une personne de 60 ans dont la carrière s'est étendue sur 37 années ne bénéficiera d'aucune majoration proportionnelle échelonnée dans le cadre du système actuel – la double condition des 55 ans et des 38 ans devant être vérifiée. Par contre, la nouvelle donne résultant du projet de loi permettra à cette même personne d'accéder à cet avantage, puisqu'il lui suffit de présenter un cumul âge + durée de la carrière égal à 93 ans. Il en résultera pour cette personne une hausse de la pension de départ égale à 2%. La hausse sera plus élevée encore dans d'autres cas (par exemple un âge de 62 ans et une durée de 37 ans). Cette augmentation des pensions sera d'application dès l'entrée en vigueur de la loi. Le surcoût associé pour l'ensemble des systèmes de pension n'est pourtant pas mentionné dans le projet de loi.

Graphique 2  
Evolution des avoirs (-) et engagements (+) des systèmes de pension luxembourgeois – évaluation préliminaire des grandes lignes de la réforme (2,2% de croissance et mise en œuvre de la réforme en janvier 2013)  
(en % du PIB)



Sources : Ageing Working Group, IGSS, Statec, calculs BCL

## 8. CONSÉQUENCES NÉGATIVES D'UNE HAUSSE DES COTISATIONS SOCIALES

Le projet de loi mentionne à titre exemplatif une hausse des cotisations de 24 à 30% des revenus cotisables vers 2021. Il importe d'ajuster les prestations de pension à la baisse, afin d'éviter une hausse des cotisations hautement préjudiciable à l'économie luxembourgeoise. Une telle augmentation des cotisations induirait en effet trois évolutions préoccupantes, qui ne sont nullement prises en compte dans les projections présentées dans le projet de loi. Une hausse des cotisations sociales de pension de 24 à 30% se traduirait par (i) une hausse de 2% du coût salarial des entreprises ; (ii) une diminution du revenu net des ménages à concurrence de 2% et (iii) une augmentation du déficit de l'Etat central, qui assume un tiers des versements de cotisations, équivalant à 0,7% du PIB. Or pour rappel, le déficit de l'Administration centrale se montait déjà à 2,6% du PIB en 2010. Le Luxembourg peut difficilement se permettre d'introduire une mesure qui accroît fortement le déficit de l'Administration centrale et dégrade une compétitivité déjà plus que compromise à l'heure actuelle. Toute simulation réaliste de l'évolution budgétaire des systèmes de pension devrait pas conséquent faire abstraction d'une telle hausse des cotisations.

En résumé, la hausse des cotisations exercerait une influence négative sur l'activité économique et par conséquent sur les recettes publiques autres que les cotisations de pension. Ces effets négatifs ne sont pas pris en considération dans la simulation effectuée au graphique ci-dessus.

## 9. L'AJUSTEMENT DES PENSIONS AUX SALAIRES RÉELS

La modification de l'ajustement aux salaires réels est une incontestable source d'économies. Cependant, la mesure proposée dans le projet de loi ne s'applique qu'à l'évolution des pensions au cours de la période de la retraite et nullement aux pensions de départ, ce qui réduit considérablement la portée de cette disposition. En vitesse de croisière et pour autant que le facteur de modération de l'ajustement soit de 50%, la mesure induirait une réduction moyenne des pensions de l'ordre de 10% conditionnellement aux hypothèses retenues dans le projet de loi (croissance de 3% et hausse de la productivité et des salaires réels de 1,5% l'an). L'impact de la mesure se déploierait par ailleurs de manière progressive et vraisemblablement à partir de 2020 seulement. Pour rappel, une suspension totale de l'ajustement aux salaires réels telle que simulée par la BCL (13 sauts) aboutirait à une diminution de plus de 30% des prestations.

L'incidence d'un ajustement des pensions aux salaires réduit de la moitié et appliqué aux seules pensions en cours est simulée au graphique ci-dessus. La mesure contribuerait à améliorer significativement les perspectives des systèmes de pension. Même envisagée de concert avec la « pension à la carte », elle ne permettrait cependant pas d'assurer la soutenabilité à terme de ces systèmes.

## 10. ADAPTATION RELATIVE AUX ANNÉES D'ÉTUDES

La révision de la période d'études prise en compte pour le calcul du stage de pension va induire des économies, qui ne sont pas chiffrées dans le projet de loi. Cette mesure aura cependant pour effet de pénaliser l'investissement en capital humain. Une mesure revenant à neutraliser les années doublées aurait permis de concilier les deux objectifs (économies et stimulation du capital humain).