

LA RÉFORME DU SYSTÈME DE PENSION SOUS L'ASPECT DU VIEILLISSEMENT ACTIF ET DE LA SOLIDARITÉ INTERGÉNÉRATIONNELLE

L'année européenne 2012 du vieillissement actif et de la solidarité intergénérationnelle est clôturée – vive l'année nationale 2013 du vieillissement actif et de la solidarité intergénérationnelle !

Car ce seront sans doute ces deux piliers majeurs qui porteront à l'avenir le système de pension luxembourgeois. Vieillessement actif, dans le sens de la prolongation de la carrière professionnelle, bien entendu.... Solidarité intergénérationnelle avec un « S » majuscule....

On savait depuis longtemps que l'évolution démographique au Grand-Duché, comme en Europe en général, remettait en cause le financement des systèmes de retraite fondés sur la répartition. La crise financière de 2008 a en plus posé la question de la viabilité des retraites par capitalisation.

Départ de bases saines vers un avenir incertain

Nul n'ignore, que l'assurance pension repose sur des bases saines, la réserve financière s'élève actuellement à 11 milliards d'euros, soit l'équivalent de 3,8 fois les dépenses annuelles du système. L'avenir par contre se montre bien plus incertain. En effet, et il va de soi, que le grand nombre de cotisants sur lesquels nous pouvons compter aujourd'hui, constituera à son tour le grand nombre qui revendiquera (de droit) les pensions de demain.

Il ne faut pas être mathématicien pour comprendre que le rapport entre actifs et retraités se détériorera. Selon les calculs du gouvernement¹, le nombre de pensions triplera d'ici à 2060. Si le système de l'assurance pension n'était pas adapté, il serait déficitaire vers 2020 et la réserve serait épuisée vers 2035. De plus, les taux de cotisation dépasseraient les 40% (contre 24% actuellement) vers 2045.

D'ailleurs, une augmentation progressive des cotisations de 24 à 30% fait partie de la réforme et entrera en vigueur quand l'équilibre financier du système sera menacé. Notons aussi, que si après cinq ans, le bilan

technique et les prévisions actuarielles effectués par l'Inspection générale de la sécurité sociale montrent que le taux de cotisation global est insuffisant pour faire face aux charges futures, il sera revu.... toute la question est donc de savoir quand cette situation se présentera. 2020 approche à grands pas...

De façon concomitante, on sait que la situation démographique ne s'arrange pas. Le Luxembourg, comme beaucoup d'autres pays du « Vieux Continent », fait face à un vieillissement de sa population. On estime que l'espérance de vie augmentera en moyenne d'une année par décennie, ce qui prolongera la durée pendant laquelle les bénéficiaires percevront une pension. Aussi faudra-t-il faire face à l'arrivée massive de la génération des baby-boomers à la retraite. Ainsi, l'année 2012 a même marqué un tournant : la population âgée de 20 à 59 ans commence à baisser alors qu'elle avait constamment augmenté depuis la seconde guerre mondiale.

Parallèlement, les européens âgés de plus de 60 ans seront 2 millions de plus chaque année, contre moitié moins depuis vingt ans. De ce fait, le « ratio de dépendance » qui rapporte les plus de 65 ans à ceux qui sont âgés de 15 à 64 ans va doubler d'ici à 2050, passant de 26 à 50%². Pour la première fois, en 2013, la population active de l'Union européenne commence donc à baisser.

Si l'on ajoute que la montée du chômage réduit les cotisations, il devient intenable de faire financer des retraites adéquates, viables et sûres par les seuls actifs « jeunes ».

1. URL: http://www.gouvernement.lu/dossiers/social_emploi/reforme-systeme-pension/index.html

2. <http://www.touteurope.eu/fr>



La réforme : une nécessité ?

Mais quittons l'Europe, et concentrons-nous sur le Luxembourg. Bien que nous fassions partie des pays qui bénéficient d'un système de pension, qui, selon le ministre de la Sécurité sociale, Mars Di Bartolomeo, « compte parmi les meilleurs au monde »³, pourquoi est-il impératif de réformer, voire d'agir dès à présent afin d'assurer la viabilité à long terme du système ?

Comme mentionné ci-dessus, le calcul de la viabilité financière est vite fait. Reste à voir quelles seront les conséquences de la réforme de l'assurance pension au niveau social et politique. En temps de crise plus encore qu'en période de croissance économique favorable, la population active est plus sensible aux sacrifices qui lui sont demandés et veille à ce que les régimes de pension puissent lui assurer des revenus adéquats pendant sa propre retraite.

Il s'agit donc de faire en sorte que les générations futures n'aient pas à supporter des charges excessives d'un côté, et des réductions substantielles en matière de prestations de l'autre.

De même, la viabilité du système dépendra fortement des changements de la démographie et des carrières professionnelles des assurés. Ainsi, l'augmentation de l'espérance de vie rallonge la durée pendant laquelle les bénéficiaires perçoivent une pension, alors que le rallongement des études de la plus jeune génération raccourcit les carrières professionnelles.

Par conséquent, ces changements imposent que le système de pension réponde à l'avenir de façon adéquate aux évolutions de la vie professionnelle et familiale, notamment dans le cas de carrières atypiques, de travail à temps partiel ou de carrières interrompues.

Large consensus sur la nécessité d'une réforme – larges divergences quant à la voie à emprunter

À l'instar de nombreux grands projets de loi, la réforme des pensions divise. Ce fut donc avec les seules voix de la majorité (hormis deux exceptions) que la loi portant réforme de l'assurance pension a été votée à la Chambre, le 5 décembre dernier.

Les grandes lignes du régime de pension :

- système de répartition pure avec réserve financière basé sur la solidarité intergénérationnelle ;
 - financement tripartite et paritaire (assurés, employeurs, Etat) ;
 - âge légal de la retraite inchangé à 65 ans ;
 - pension anticipée à 57 ans avec 40 années de cotisations effectives ;
 - pension anticipée à 60 ans avec 40 années de cotisations effectives et de périodes complémentaires ;
 - maintien des régimes de préretraite (ce qui est une donnée fondamentale à prendre en compte en matière de vieillissement actif) ;
 - consolidation des rentes modestes par l'augmentation des majorations forfaitaires (Grundrente) ;
 - maintien des périodes d'éducation, de formation et de soins ;
 - diminution progressive étalée sur 40 années du montant de la pension légale ;
 - allongement de la période d'observation du taux de cotisation ;
 - limitation potentielle de l'ajustement des pensions en cours (ajustement au niveau général des salaires) en cas de financement insuffisant.
- Par contre, l'indexation au niveau de la vie reste d'application ;
- suppression de l'allocation e fin d'année en cas de financement insuffisant.

Si les piliers du régime de pension - tels que, le système de répartition pure avec réserve financière basé sur la solidarité intergénérationnelle, le financement tripartite et paritaire ou encore l'âge légal de la retraite à 65 ans - sont confirmés, les éléments sur lesquels se base la réforme, quant à eux, ont fait débat. En effet, la réforme se situe à mi-chemin entre les positions et propositions des représentants des salariés et des employeurs.

Ainsi, l'UEL préconise l'abolition pure et simple de l'ajustement et refuse toute augmentation des cotisations, alors que la Chambre des Salariés met l'accent sur l'augmentation des recettes, notamment par une cotisation supplémentaire à charge des assurés et des bénéficiaires de pension, inspirée du modèle de financement de l'assurance dépendance, et remet en question le lien entre vie active et longévité.

Le vieillissement actif

Selon les projections démographiques EUROPOP2010, publiées par EUROSTAT en 2010, l'évolution future de la population résidente dépendra du développement de la fécondité, de la mortalité et des flux migratoires. Selon les hypothèses d'EUROSTAT le niveau de fécondité atteindra 1,68 enfants par femme vers 2060 (1,59 en 2010). Sans flux migratoires, la population totale finirait par tomber en dessous de son niveau actuel.

L'évolution dépendra donc essentiellement du choix de l'excédent migratoire, ainsi que de la structure d'âge et de la répartition par sexe de l'immigration.

L'approche choisie par le gouvernement est de stabiliser le solde migratoire autour de 2 600 unités par année vers 2060, valeur proche de la moyenne annuelle du solde migratoire des vingt dernières années⁴.

Les résultats quant à la projection de la population protégée par le système de sécurité sociale national aboutissent à 595 000 personnes en 2030 et à 713 000 en 2060.

La discussion sur l'État des 700 000 habitants en 2050, qui avait jadis bien occupée les esprits⁵, et qui était basée sur une croissance économique de 4% en moyenne pendant les décennies à venir, semble aujourd'hui bien loin. Ce serait une « nécessité économique et non une volonté politique afin de garantir le financement des systèmes de rentes et de pensions », argumentait à l'époque le Premier ministre Jean-Claude Juncker⁶.

Est-ce toujours vrai, même si le maître-mot qui paraît s'extraire aujourd'hui n'est plus tant la croissance démographique que la longévité ? En 2060 l'espérance de vie à la naissance passera pour les hommes à 84,9 ans (77,8 en 2010) et à 89,5 ans pour les femmes (82,9 en 2010)⁷.

Rappelons que la réforme se base sur une logique de double prémisses avec une croissance économique de 3% pour la période de référence et de 1,5% pour l'emploi. Au cas où ces estimations de croissance économique et d'emploi à moyen et à long terme devaient s'avérer moins importantes, les mesures agissant sur les dépenses comme sur les recettes, retenues dans le but d'atteindre un équilibre financier durable du régime, devraient être renforcées.

Une évolution, pas une révolution....

S'il y a unanimité quant à la nécessité d'une réforme du système de pension, les éléments-clés de celle-ci font par contre plus état d'évolution des grands principes acquis, que preuve d'une véritable révolution. Citons néanmoins quelques éléments-clés qui reflètent la volonté politique de favoriser le vieillissement actif, voire d'inciter au maintien en activité des personnes plus âgées :

1. La réforme relie la durée de la vie active à la longévité. Afin de prendre en compte l'augmentation continue de l'espérance de vie qui prolonge la durée pendant laquelle les pensionnés percevront leur pension, la réforme lie le niveau des prestations à l'évolution de la longévité. Il n'y aurait ainsi pas de diminution globale des prestations, étant donné que les bénéficiaires recevront leur pension pendant une période plus longue.
2. Afin de prendre en compte la longévité croissante ainsi que l'évolution défavorable du rapport entre actifs et pensionnés, la réforme incitera les assurés à prolonger leur carrière professionnelle.

Le recul de l'âge légal de départ en retraite est d'ailleurs une recommandation formulée également dans le Livre blanc sur les retraites, du commissaire européen à l'Emploi, aux Affaires sociales et à l'Inclusion, Laszlo Andor, du 16 février 2012 ; publication destinée à compléter les réformes nationales en matière de retraite et qui s'appuie sur les résultats d'une vaste consultation lancée en juillet 2010⁸.

L'idée de base est que l'assuré qui partira à la retraite dès que possible et qui touchera une pension moins élevée mais plus longtemps, fournira le même effort contributif et solidaire que celui qui profitera d'une pension plus élevée suite à une carrière plus longue mais qui en sera bénéficiaire moins longtemps. Celui qui ne prolonge donc pas sa carrière professionnelle ne peut pas espérer le même niveau de prestation que celui qui travaille plus longtemps.

En ce qui concerne l'ouverture du droit à la pension, les dispositions actuelles sont maintenues. Ainsi, l'ouverture anticipée du droit à 57 ou 60 ans reste inchangée, mais l'assuré doit accepter dans ce cas une décote appropriée, qui évoluera dans le temps. L'assuré aura donc le choix entre partir à la retraite dès que possible, quitte à accepter une pension moins élevée, ou prolonger sa vie active, et toucher un niveau de pension comparable au niveau actuel.

4. Projet de loi portant réforme de l'assurance pension (p.31-32)

5. Cette discussion a été initiée par le Premier ministre lors de la déclaration sur la situation économique, sociale et financière du pays le 10 mai 2000 et a connu un nouvel élan à la suite des accords de la "table ronde pensions" du 16 juillet 2001 qui a été traduite en législation nationale par la Chambre des députés le 5 juin 2002.

6. Le Premier ministre Jean-Claude Juncker était l'invité de l'émission "Background" sur les ondes de RTL Radio Lëtzebuerg, le 13 juillet 2002.

7. Projet de loi portant réforme de l'assurance pension (p.31)

8. <http://www.touteurope.eu/fr>

3. Au-delà, pour y parvenir, les seniors doivent pouvoir rester davantage dans le monde du travail – le gouvernement plaide donc pour une amélioration du taux d'emploi des 55 à 64 ans (il est actuellement au-dessous des 40 pour cent pour le Luxembourg, la France, la Belgique, comme pour la plupart des pays d'Europe de l'est).

Dans le but de promouvoir la participation prolongée des actifs au marché du travail, la réforme prévoit d'adapter la mise en compte des périodes d'études ou de formation professionnelle non indemnisées au titre d'un apprentissage. Les nouvelles dispositions adaptent la mise en compte des périodes d'études ou de formation professionnelle non indemnisées se situant entre 20 et 27 ans d'âge (contre 18 et 27 avant la mise en vigueur).

Il convient également et surtout d'améliorer les conditions de travail des seniors en les adaptant à leur état de santé et de lever tous les verrous à leur emploi : meilleur accès à la formation continue, possibilité de concilier travail et retraite. Des mesures fiscales et sociales doivent inciter les seniors à travailler plus longtemps, ce à quoi ils semblent disposés (selon une enquête Eurobaromètre, plus de 60% des Européens estiment que l'on devrait être autorisé à travailler après l'âge de la retraite, et un tiers d'entre eux souhaitent le faire), et les entreprises à les garder.

Si la réforme vise à créer des incitations pour motiver les gens à continuer à travailler au-delà des 40 années de cotisations et notamment les seniors à rester actifs, une mise en garde s'impose en ce qui concerne les personnes dites plus vulnérables, c'est-à-dire plus fragiles ou en situation de handicap ; en outre, faut-il le dire, toute personne ne vieillit pas de la même façon, certaines sont confrontées à des problèmes de santé liés à l'âge plus tôt que d'autres. Au-delà, il s'agit de rester conscient du fait que le marché du travail confronte les salariés à des conditions de travail pouvant varier fortement entre secteurs économiques.

Si le projet de loi est relayé à l'avenir par des mesures tendant à promouvoir le travail des seniors, il faudra également tenir compte de l'usure des travailleurs.

Dans ce sens, il s'agira pour le gouvernement de mettre en place un véritable « Pacte de l'âge » afin de préserver autant que possible l'employabilité des travailleurs âgés, de favoriser un réel marché de l'emploi pour travailleurs âgés, ceci aussi dans l'intérêt des entreprises qui seront confrontées dans un proche avenir à la perspective de milliers d'emplois par an laissés vacants par les baby-boomers atteignant l'âge de la retraite.

D'ailleurs, la plupart des Européens estiment que les seniors jouent un rôle majeur dans la société, particulièrement au sein de leur famille (82%), en politique (71%), au sein de leur communauté locale (70%), et au niveau économique (76%).⁹

En résumé, la réforme a l'ambition de contribuer à :

- faire participer les pensionnés de manière équitable au revenu national;
- maintenir un équilibre entre le revenu disponible des actifs et des retraités;
- offrir des garanties non seulement aux retraités actuels, mais aussi aux actifs d'aujourd'hui et de demain quant à leurs futures pensions;
- constituer un mix de mesures concernant tant les dépenses que les recettes.

L'intention du gouvernement serait donc de rester attaché à un système qui a permis de maintenir la pauvreté des personnes âgées à un niveau relativement bas. D'après le projet de loi, il ne serait pas porté atteinte aux pensions à faible niveau. Le mécanisme de la pension minimum continuera à assurer une pension adéquate aux assurés qui n'ont disposé, au cours de leur carrière, que de revenus proches du salaire social minimum.

En outre, la réforme maintiendrait à part entière le principe suivant lequel aucune pension ne peut être inférieure à 90% du salaire social minimum si l'assuré a bénéficié d'une carrière active de 40 années.

Voici certes de bonnes résolutions pour les années à venir, reste à voir dans un contexte économique difficile, à quel moment les estimations de la croissance et de l'emploi (3% respectivement 1,5%) vont s'avérer moins importantes, et quelles seront alors les mesures renforcées retenues afin d'atteindre l'équilibre financier du régime.

Gageons que les modalités retenues permettront à long terme de concilier le maintien satisfaisant des seniors dans l'emploi, tout en s'assurant que les différentes générations soient toujours disposées à soutenir ce principe de la solidarité.