

**Projet de loi**

**portant réforme de l'assurance pension et modifiant:**

- 1. le Code de la sécurité sociale;**
- 2. la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de fer luxembourgeois;**
- 3. le Code du travail.**

-----  
**Avis du Conseil d'Etat**

(3 juillet 2012)

Par dépêche du 30 janvier 2012 du Premier Ministre, Ministre d'Etat, le Conseil d'Etat fut saisi du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Sécurité sociale.

Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

L'avis de la Chambre des salariés parvint au Conseil d'Etat par dépêche du 21 mars 2012. L'avis commun de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers lui fut transmis en date du 25 avril 2012 et celui de la Chambre des fonctionnaires et employés publics en date du 8 juin 2012.

**Considérations générales**

Le projet de loi sous avis a pour objet une réforme du système de pension afin d'anticiper la dégradation à long terme de la situation financière des régimes de pension. Les auteurs mettent en exergue la nécessité de réformes urgentes en insistant sur le fait que la viabilité du système de pension ne peut être assurée sans réajustement. Même si la réserve de l'assurance pension permet de réaliser les réformes sans précipitation, il est de l'intention du Gouvernement de les finaliser dans un futur proche afin que les actifs d'aujourd'hui soient informés sur les changements qui les concerneront en tant que bénéficiaires futurs.

L'approche adoptée se propose de garantir le principe de l'équité intergénérationnelle, en se basant sur une conception visant des prestations allouées à des générations successives de bénéficiaires déterminées en fonction de leur participation contributive pendant leur période d'activité, tout en assurant des revenus adéquats et aux actifs et aux pensionnés. Les auteurs soulignent que l'adéquation des ressources et des dépenses implique en définitive que le niveau des prestations ne peut dépasser à terme les moyens financiers disponibles et que des mécanismes correcteurs doivent être institués pour renforcer la redistribution solidaire des revenus.

Toute étude sur la viabilité à long terme d'un système de pension doit nécessairement se baser sur des hypothèses fragiles en ce qui concerne l'évolution économique pour une période couvrant au moins une génération. Le projet de loi repose sur l'hypothèse de travail d'une forte croissance au cours des 40 années à venir, tablant par année sur

- une croissance du PIB en valeur réelle de 3%<sup>1</sup>,
- une croissance de l'emploi de 1,5%, et
- une croissance de la productivité du travail de 1,5%.

Dans l'hypothèse d'une répartition stable du PIB entre les facteurs de production, ce modèle implique une croissance réelle des revenus professionnels de 1,5% par année. Une telle évolution optimiste ne se dégage pas des données statistiques disponibles pour les 15 dernières années. Depuis 1986, le taux de croissance du niveau réel des salaires est dégressif. Au vu de cette situation, certains spécialistes proposent même de bloquer le facteur d'ajustement au moment de l'attribution de la pension<sup>2</sup>.

Dans sa note de conjoncture 2012/1, le STATEC décèle une décélération de la production tendancielle au cours des 15 dernières années: « partant d'une expansion moyenne du PIB potentiel d'encore 5% au cours de la deuxième moitié des années 90', l'économie luxembourgeoise ne connaîtrait actuellement plus qu'une hausse tendancielle de 1,5% à 2% »<sup>3</sup>. Le STATEC observe que le secteur financier, qui a été le moteur principal de la croissance économique de notre pays au cours des dernières décennies, est en grande partie responsable de cette décélération. Si cette tendance se confirmait à l'avenir, la croissance économique future devrait évoluer à des taux de croissance nettement plus modestes qu'au cours des deux décennies précédant la crise économique.

Les perspectives économiques de l'OCDE présentent un scénario à moyen et long termes pour la croissance et les déséquilibres mondiaux. Pour le Luxembourg, cette publication anticipe une croissance du PIB de 2,4% au cours des années 2012-2017, elle prévoit une croissance de 1,6% sur la période de 2018 à 2030 et elle table sur un tassement à 0,6% de croissance annuelle pour les années 2031 à 2050.<sup>4</sup>

Certaines études économiques récentes remettent en cause l'hypothèse même d'une croissance continue à un taux de progression géométrique. Ainsi, l'*Institut für Wachstumsstudien* a publié une étude documentant que les économies ayant atteint un certain stade de maturité ont tendance à évoluer vers une croissance purement linéaire<sup>5</sup>:

„Das IWS stellt in seiner Kernaussage dar, dass die deutsche Volkswirtschaft in den letzten fünfzig Jahren linear gewachsen ist.“

„Sechzehn der einundzwanzig untersuchten entwickelten Volkswirtschaften sind somit tendenziell linear, fünf hingegen tendenziell exponentiell gewachsen. Einschränkend von einer

<sup>1</sup> Document parlementaire n° 6387, page 28.

<sup>2</sup> Avis du président de la Caisse nationale d'assurance pension concernant le projet de loi sous avis, remis au ministre de la Sécurité sociale en date du 19 juin 2012.

<sup>3</sup> Note de conjoncture du STATEC, mai 2012, page 50.

<sup>4</sup> Il est à noter que ces prévisions sont inférieures aux prévisions relatives à nos trois pays voisins. Le Conseil d'Etat ne voudrait pas se prononcer sur ces hypothèses de travail. Il relève néanmoins que les auteurs du projet de loi ont pris un pari osé sur l'avenir en tablant sur une croissance économique nettement plus forte que dans nos pays voisins, sans même envisager un scénario alternatif.

<sup>5</sup> Kay Bourcade und Karsten Herzmann, Normalfall exponentielles Wachstum? Ein internationaler Vergleich, in *Institut für Wachstumsstudien*, IWS 2 (2006).

[http://www.wachstumsstudien.de/Inhalt/Zeitschrift/Heft2/Zeitschrift\\_fuer\\_Wachstumsstudien\\_2.pdf](http://www.wachstumsstudien.de/Inhalt/Zeitschrift/Heft2/Zeitschrift_fuer_Wachstumsstudien_2.pdf)

„Tendenz“ zu sprechen erscheint angebracht, weil zwar in den meisten, nicht aber in allen Fällen die Abgrenzung zwischen linear und exponentiell völlig eindeutig ist.“

„Langfristig sind konstante Wachstumsraten bei entwickelten Volkswirtschaften die große Ausnahme, tendenziell lineares Wachstum hingegen der eigentliche Normalfall.“

„Die Suche nach dem Erfolgsrezept für den vermeintlichen „Normalfall exponentielles Wachstum“ erscheint damit wenig aussichtsreich.“

En conclusion, le Conseil d'Etat observe que les hypothèses de croissance retenues par le Gouvernement sont à la fois

- assez réalistes, si on admet que la croissance forte de l'économie luxembourgeoise au cours des deux décennies précédant la crise économique actuelle répond à un rythme de croisière naturel de l'économie luxembourgeoise, que la crise actuelle est passagère et que la croissance du passé récent est appelée à se prolonger pendant les quarante années à venir, indépendamment d'une éventuelle évolution divergente des prévisions de nos principaux partenaires économiques au sein de l'Union européenne, et
- extrêmement ambitieuses, si on admet que la période précédant la crise actuelle a été exceptionnelle, que la crise actuelle marque une rupture, et que l'évolution économique future du Luxembourg sera plus proche de l'évolution prévisible dans nos principaux marchés, soit essentiellement l'Union européenne.

Comme l'hypothèse de croissance économique est un des facteurs clés déterminant la viabilité du système de pension, le Conseil d'Etat aurait préféré disposer d'un scénario de calcul alternatif, basé sur une croissance économique comparable à celle anticipée par nos pays voisins, afin de documenter la sensibilité du système de pension à cette variable.

Dans le projet de loi, le Gouvernement ne fournit pas d'explications précises sur les motifs à la base de son choix. Le Conseil d'Etat en prend acte, sans se prononcer sur ce scénario. Il ose toutefois espérer que les débats sur la réforme du régime de pension permettront d'engager une réflexion plus large sur les possibilités, les finalités, les contraintes et les limites d'une politique axée sur une croissance économique forte dans notre pays. Dans le contexte de la conférence « RIO + 20 » sur le développement durable, il serait paradoxal de confiner le débat de la croissance économique luxembourgeoise à une réflexion sur le financement des retraites.

Les auteurs du projet de loi ont prévu différents mécanismes de correction en fonction de l'évolution économique et financière. En somme, la démarche revient donc à doter le système de retraite d'une certaine flexibilité, le préparant ainsi à des adaptations futures au cas où l'évolution économique resterait en retrait par rapport aux hypothèses retenues. Ce choix relativise en quelque sorte l'impact de l'hypothèse de 3% de croissance par année.

\*

Le projet de loi vise à renforcer le principe de la solidarité intergénérationnelle basée sur un contrat implicite entre les générations aux termes duquel la génération active renonce à une partie de ses revenus

professionnels pour transférer ces ressources à la génération retraitée. Le concept du « *Generationenvertrag* » qui est à la base de notre système de pension actuel est historiquement d'inspiration allemande:

« Generationenvertrag: Fiktiver „*Solidar-Vertrag zwischen jeweils zwei Generationen*“ (W. Schreiber) als theoretisch-institutionelle Grundlage einer im *Umlageverfahren* finanzierten *dynamischen Rente*. Ziel ist die Einführung von Zurechnungsregeln für die Verteilung des Arbeitseinkommens Erwerbstätiger mit der Absicht, die individuellen Konsummöglichkeiten angemessen auf die *drei Lebensphasen* Kindheit und Jugend, Erwerbsphase und Alter aufzuteilen.<sup>6</sup> »

Ce contrat est basé sur deux conditions essentielles, à savoir

- a) les transferts de ressources doivent aboutir à une répartition des revenus jugée équitable tant par la génération active que par la génération retraitée, et
- b) le maintien de l'attente légitime nourrie par la génération active qu'elle puisse à son tour bénéficier d'une pension aussi favorable que celle de ses aïeux lorsqu'elle aura atteint l'âge de la retraite doit être garanti.

Les auteurs du projet de loi affirment que le projet de réforme « bénéficie du fait que la situation financière et démographique actuelle permet de consolider les droits acquis ». A cet égard, la jurisprudence administrative a retenu à d'itératives reprises qu'il n'y a en effet pas d'acquis au maintien d'une réglementation ou législation existante.<sup>7</sup> Le Conseil d'Etat n'entend pas approfondir la notion de droits acquis en ce qui concerne le contrat des générations. Il voudrait néanmoins rappeler que la notion d'obligations est le corollaire logique de celle de droits. Et comme le contrat des générations est fondé sur les deux prémisses citées ci-avant, il convient de préciser les droits et les obligations de chacune des parties dans ces deux prémisses.

Le concept de la solidarité intergénérationnelle admet que la génération active profite sans contrepartie du stock de capital constitué par ses aînés, et qu'elle a de ce fait une dette implicite envers la génération retraitée. Cette logique repose sur une vision optimiste du progrès économique et social. Elle admet en effet que la génération active bénéficierait de conditions de vie plus confortables que ses aînés et un partage des revenus serait donc légitime sans vraiment léser la génération active. Si la croissance économique s'essoufflait, il appartiendrait au législateur d'adapter les conditions légales de l'assurance pension à la nouvelle donne. Au vu de la situation actuelle des réserves, les auteurs n'ont pas jugé nécessaire de proposer des mesures ayant un impact plus immédiat sur le niveau des dépenses, telles que le report de l'âge de la retraite ou la réduction du niveau des prestations.

Comme le contrat des générations vise à réaliser une répartition équitable des revenus entre les générations, il convient d'apprécier le niveau de vie comparatif des personnes actives par rapport à celui des personnes retraitées.

---

<sup>6</sup> Quelle: Geblers Wirtschaftslexikon.

<sup>7</sup> Bulletin de jurisprudence administrative, page 20.

Le projet de loi ne se prononce pas sur ces questions qui méritent pourtant d'être abordées dans une analyse du système de pension actuel. Le tableau suivant fournit des indications intéressantes:

**Taux de risque de pauvreté selon l'âge basé sur le revenu disponible par personne (2008)**

âge	% UE - 15	% Luxembourg
0<17	19	20
18-64	15	13
> 65	20	5

Il résulte de ces chiffres que, dans les 15 anciens Etats membres de l'Union Européenne (UE - 15), le risque de pauvreté évolue entre 15% et 20% suivant l'âge. Par contre, au Luxembourg, ce taux passe de 20% (jeunes de 0 à 17 ans) à 13% (personnes en âge de travailler, entre 18 et 64 ans) et à 5% pour les personnes retraitées. Il est à relever que ces statistiques sont uniquement basées sur les revenus dont disposent les personnes en fonction de leur âge.<sup>8</sup>

Le tableau suivant compare le profil du régime des retraites au Luxembourg avec celui de nos trois pays voisins:

	Revenus professionnels individuels, multiples du revenu moyen				
	0,5	0,75	1	1,5	2
Luxembourg	97,9	90,9	87,4	83,8	82,1
Belgique	60,1	43	42	32,7	32,5
France	55,9	49,1	49,1	41,3	37,1
Allemagne	42	42	42	42	32,3

Le tableau documente que le système de pension actuel assure un revenu de remplacement de l'ordre de 97% du revenu professionnel pour un travailleur dont le revenu est égal à la moitié du revenu moyen. Ce taux est de 87,4% pour un revenu moyen et de 82,1% pour un revenu double du revenu moyen. Le taux de remplacement très élevé pour les revenus faibles est cohérent par rapport aux priorités de la politique sociale luxembourgeoise. Toutefois, on constate que ce taux décline assez peu lorsque le revenu augmente.

La comparaison avec nos trois pays voisins montre que le régime luxembourgeois est nettement plus généreux pour les plus faibles revenus: pour un revenu égal à la moitié du revenu moyen, le taux de remplacement se situe dans une fourchette comprise entre 42% et 60,1%, contre 97,9% au Luxembourg. Cette différence substantielle se confirme également pour les échelons de revenus plus élevés. Pour un revenu double du revenu moyen, le système luxembourgeois assure un revenu de remplacement égal à 82%

<sup>8</sup> Chambre des salariés, Revue « Dialogue, analyse », n°1 – juin 2010, « Pauvreté monétaire, inégalités et conditions de vie au Luxembourg », page 24.

du revenu professionnel, alors que les trois pays voisins se limitent à une pension comprise entre 32% et 37% du revenu professionnel. Ces chiffres invitent à une réflexion sur la finalité du système de pension au vu du contrat des générations, ceci notamment pour les revenus plus élevés. Dans la logique de la solidarité intergénérationnelle, il est en effet permis de considérer que les personnes ayant bénéficié de revenus confortables pendant leur carrière professionnelle ont été en mesure de constituer une épargne plus conséquente. Le sens de l'équité sociale n'imposerait-il pas d'affecter les contributions à charge du budget de l'Etat prioritairement au financement des revenus les plus modestes?

Le Conseil d'Etat note avec intérêt que les auteurs du projet de loi proposent d'introduire des mesures visant à consolider les pensions minima et à freiner la progression des pensions en fonction des revenus. Il approuve entièrement cette démarche.

Le tableau suivant présente l'évolution du taux de remplacement brut par rapport au revenu moyen de la carrière (pension de vieillesse à 60 ans après 40 ans de cotisation):

***Taux de remplacement brut par rapport au revenu moyen de la carrière***<sup>9</sup>

	1	2	3	4	5	6
Niveau de revenu	Projet de loi 1982 (1)	Loi du 27.07.1987 (2)	Loi du 24.04.1991 (3)	Loi du 28.06.2002 (4)	Taux brut en 2052 projet de loi	réduction relative
1 x SSM	84,00%	89,88%	93,20%	103,50%	90,00%	-13,04%
2 x SSM	74,00%	79,18%	82,20%	90,15%	77,00%	-14,59%
3 x SSM	70,67%	75,61%	78,53%	85,70%	72,67%	-15,21%
4 x SSM	69,00%	73,83%	76,70%	83,48%	70,50%	-15,54%
5 x SSM			75,60%	82,14%	69,20%	-15,75%

1) taux de majoration 1,6%, maj. forf. 20% du montant de référence

2) relèvement uniforme de 7%

3) taux de majoration 1,78%, maj. forf. 22%

4) taux de majoration 1,92% (1,85% + 0,07%), maj. forf. 23,5%, allocation de fin d'année 3,2%

Aux termes de ce tableau, le projet de loi entraînerait à terme une réduction du taux de remplacement comprise dans une fourchette entre 13,05% et 15,75% du revenu. Il est à noter que, pour chaque seuil de revenu, le taux de remplacement brut restera plus élevé que le taux ayant existé au cours des années 1980. Comme la cotisation à l'assurance-pension (8%) n'est pas prélevée sur les pensions, le taux de remplacement semi-net s'élèvera toujours à 98% pour les revenus correspondants au salaire social minimum.

Malgré le taux de remplacement brut très élevé du régime de pension luxembourgeois par rapport à celui de nos pays voisins, le coût du système luxembourgeois reste très compétitif: le coût des pensions absorbe seulement 6,5% du PIB au Luxembourg contre une fourchette allant de 8,9% à 12,5% pour nos trois pays voisins.

***Le coût de financement des retraites publiques au Luxembourg et dans les trois pays voisins***<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Source: Avis du président de la Caisse nationale d'assurance pension concernant le projet de loi portant réforme de l'assurance pension, juin 2012; tableaux figurant sur les pages 5 et 7 dudit avis.

<sup>10</sup> Source: pensions at a glance 2011, OCDE 2011.

	Financement des retraites publiques en % du PIB
Luxembourg	6,5
Belgique	8,9
France	12,5
Allemagne	11,4

Le coût avantageux du système de pension luxembourgeois s'explique par certaines spécificités de la structure économique et sociale de notre pays, notamment sa situation démographique exceptionnelle. Cette situation démographique ne pourra être garantie dans les décennies à venir que si la croissance économique continue à créer un grand nombre d'emplois additionnels, nécessairement occupés pour l'essentiel par des travailleurs frontaliers et par des personnes étrangères prenant domicile au Luxembourg. Pour les raisons indiquées ci-avant, le Conseil d'Etat n'est pas convaincu qu'un modèle de croissance économique soutenue soit possible jusqu'à l'horizon 2060. Le Conseil d'Etat s'interroge aussi sur l'impact d'une telle croissance démographique sur les structures sociales de notre pays et sur la cohésion sociale. Il n'est pas persuadé qu'une telle évolution soit vraiment souhaitable. Dans ce contexte, il renvoie également aux analyses effectuées par le Conseil supérieur pour le développement durable, et en particulier à l'avis émis par ce conseil le 29 septembre 2008<sup>11</sup>.

L'Union européenne a étudié l'évolution démographique sur le long terme. Selon elle, la proportion des personnes en âge de la retraite par rapport aux personnes en âge de travailler évoluera vers une relation de 1:2 en l'an 2050. Cette relation implique que deux personnes actives devront couvrir le coût de la retraite d'une personne retraitée.

<sup>11</sup> voir notamment <http://www.csdd.public.lu/fr/index.html> et [http://www.csdd.public.lu/fr/avis/2008/09/finances\\_publicques/finances\\_publicques\\_29092008.pdf](http://www.csdd.public.lu/fr/avis/2008/09/finances_publicques/finances_publicques_29092008.pdf)

*Projections démographiques pour le Luxembourg et l'Union européenne*<sup>12</sup>

	Luxembourg			UE - 27		
	2010 (million)	2010 - 2060 (in %)	2060 (million)	2010 (million)	2010 - 2060 (in %)	2060 (million)
Projection of total population	0,5	44%	0,7	501,8	2,90%	516,5
Projection of young population (age: 0-14)	0,1	23,3	0,1	78	-6,10%	74
Projection of working age population (age: 15 -64)	0,3	23,1	0,4	336	-13,6	290,4
Projection of population aged 65 and over	0,1	172,60%	0,2	87,5	74,4	152,6
Old age dependency ratio (= 65+ / 15-64)	20,40%		45,20%	26%		52,50%

Note: les données sont basées sur la population résidente. Elles ne comprennent pas les travailleurs frontaliers, qui ont un impact très important tant pour les cotisations que pour les prestations dans le cas du Luxembourg.

Le principe de prudence devrait inciter le Luxembourg à ne pas exclure une évolution analogue. Nous pouvons certes retarder le vieillissement de la pyramide des âges par une forte immigration stimulée par une croissance économique soutenue, mais il serait étonnant que le Luxembourg constitue en quelque sorte une exception permanente par rapport à nos pays voisins et par rapport à l'Union européenne dans son ensemble. Le jour où la démographie luxembourgeoise se rapprochera de la moyenne européenne, notre pays ne pourra plus financer des prestations de sécurité sociale plus généreuses que nos pays voisins avec des coûts de financement inférieurs à ceux supportés par ceux-ci. La simple arithmétique suffit à prouver que, si deux personnes actives doivent financer le coût d'une pension, alors chaque personne active doit supporter, directement ou indirectement, la moitié de cette pension. Si la pension correspondant au revenu moyen devait toujours, à ce moment, atteindre 87% du revenu moyen, alors chaque personne active devrait, directement ou indirectement, renoncer à 43% de son revenu pour financer les retraites des aînés, ceci nonobstant les autres prélèvements sous forme de cotisations sociales et d'impôts à charge des mêmes personnes actives. Cet exemple simplifié montre à suffisance que le système actuel de retraite ne serait pas viable dans l'hypothèse d'un rapprochement de la situation luxembourgeoise à celle existant dans nos pays voisins.

Au vu de ces données objectives, le Conseil d'Etat rejoint le Gouvernement lorsqu'il conclut que le système de pension actuel n'est pas viable à long terme et qu'un aménagement s'impose dans le souci d'assurer sa pérennité.

La tendance à l'harmonisation et à l'uniformisation des dernières années a été accompagnée au fil du temps par une constante amélioration du niveau des prestations. Les améliorations apportées par la loi du 28 juin

<sup>12</sup> Source: European Commission, Ageing report 2012, European Economy 4/2011, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2011/pdf/ee-2011-4\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/ee-2011-4_en.pdf) (document consulté le 25 juin 2012).

2002<sup>13</sup> (Rentendesch) (e.a. augmentation du taux des majorations forfaitaires et des majorations proportionnelles, introduction de l'allocation de fin d'année...) avaient été accueillies avec réticence par le Conseil d'Etat. Dans son avis du 16 avril 2002 sur le projet de la loi mentionnée ci-dessus, le Conseil d'Etat exprimait ses craintes que tout renchérissement du régime de pension, et ce quel que soit le niveau des réserves accumulées, n'aille hypothéquer l'avenir surtout des générations montantes en émettant le vœu « qu'aucun Gouvernement ne sera, à plus ou moins longue échéance, amené à revenir sur les améliorations en perspective et à faire des coupes sombres au niveau des prestations pour rétablir l'équilibre financier du régime qui reste toujours précaire ».

Fidèle à sa ligne de 2002, le Conseil d'Etat ne peut qu'approuver la démarche du Gouvernement qui freine la dynamique du système actuel et introduit certains mécanismes pour ralentir dès maintenant la croissance des prestations à long terme.

\*

Le Conseil d'Etat a pris connaissance avec intérêt des diverses propositions formulées par les chambres professionnelles dans leurs avis respectifs visant tantôt à élargir les sources de financement, tantôt à modifier le niveau de prestations garanti par le système de pension. Ainsi, il a relevé que les chambres patronales proposent de limiter les cotisations à quatre fois le salaire social minimum alors que la Chambre des salariés plaide pour un déplafonnement des cotisations. Dans la logique du système actuel, les cotisations créent des droits à la retraite: un déplafonnement des cotisations engagerait donc le système de retraite à assurer des prestations futures nettement plus élevées aux assurés ayant bénéficié de revenus très élevés. Une telle démarche aurait le mérite de rapprocher le système de retraite du secteur privé du régime de retraite public, qui ne connaît actuellement toujours pas de plafond cotisable. Elle imposerait toutefois des charges nouvelles aux générations futures, qu'il conviendrait de chiffrer. Une alternative consisterait par exemple à imposer des cotisations sur les revenus élevés sans attacher des droits futurs à ces cotisations. Une telle proposition introduirait une logique purement fiscale dans un régime de retraite basé actuellement sur le principe de l'assurance. Le Conseil d'Etat est très réticent face à un tel changement de paradigme. La proposition des chambres patronales visant à plafonner la base cotisable à quatre fois le salaire social minimum aurait pour conséquence de réduire les cotisations actuelles et les prestations futures en affectant les seuls détenteurs de revenus confortables. Cette proposition se situe dans la perspective d'un contrat de générations limitant la solidarité intergénérationnelle aux revenus moyens et modestes. Elle sous-entend que les bénéficiaires de revenus plus importants sont en mesure de se constituer un capital-pension suffisant pour assurer le maintien de leur niveau de vie, et que cette responsabilité n'incombe pas à la collectivité publique. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations développées ci-avant.

Le Conseil d'Etat note par ailleurs que le Gouvernement n'a pas profité de cette réforme majeure du système de retraite pour procéder à une adaptation du régime de pension dans le secteur public.

---

<sup>13</sup> Loi du 28 juin 2002 1. adaptant le régime général et les régimes spéciaux de pension; 2. portant création d'un forfait d'éducation; 3. modifiant la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti (doc. parl. n<sup>os</sup> 4887 et 4879).

Il estime toutefois que le débat sur le montant des revenus professionnels cotisables devrait être élargi pour inclure également une analyse du régime de pension spécifique du secteur public caractérisé par l'absence de plafond en ce qui concerne le revenu cotisable et les prestations. Le Conseil d'Etat se doit de souligner l'importance qu'il attache à une évolution en ce sens afin que les inégalités de traitement en fonction des régimes de retraite évoluent dans une direction compatible avec le principe de l'égalité devant la loi inscrit dans notre Constitution, tel que ce principe a été interprété depuis 1997 par la Cour constitutionnelle.

L'équilibre financier de la sécurité sociale se gère tout naturellement par des mesures affectant les recettes et les dépenses du système. Si les auteurs du projet de loi se sont essentiellement concentrés sur des réformes affectant les prestations, donc les dépenses, les avis des chambres professionnelles élargissent le débat en proposant de relever le taux de certains impôts et d'affecter le produit afférent directement au financement du système de pension. Tel est notamment le cas de la Chambre des salariés qui propose d'augmenter la contribution à l'assurance-dépendance, de doubler l'impôt de solidarité, d'augmenter de moitié les recettes de la retenue à la source sur les intérêts ou de doubler la taxe d'abonnement. S'il est vrai que de telles propositions relèvent de choix politiques, le Conseil d'Etat se doit toutefois d'émettre les trois observations suivantes:

Premièrement, le principe de l'unicité du budget implique que toutes les recettes et toutes les dépenses soient intégrées au budget de l'Etat. Ce principe est battu en brèche par chaque mesure affectant un impôt spécifique au financement d'une dépense spécifique.

En deuxième lieu, il convient de rappeler que l'Etat intervient à l'heure actuelle pour un tiers dans le financement du système de pension. D'une façon générale, les transferts sociaux opérés à charge du budget de l'Etat ont été parmi les postes de dépense à forte croissance au cours des dernières années. Il convient dès lors d'ouvrir un débat sur l'évolution future des transferts sociaux à charge du budget de l'Etat. Si les auteurs de ces propositions envisagent de substituer à la contribution forfaitaire de l'Etat des participations directes à certains impôts perçus par l'Etat, de tels modèles méritent sans doute réflexion. Si, par contre, les transferts de recettes fiscales sont appelés à s'ajouter aux cotisations actuelles à charge de l'Etat, le modèle reviendrait à financer une augmentation des dépenses par une fiscalisation progressive du système de pension.

En troisième lieu, il ne faut pas oublier que le budget de l'Etat est actuellement en déficit structurel, et qu'un équilibre des finances publiques ne pourra pas être restauré sans des mesures incisives au niveau tant des recettes fiscales que des dépenses de l'Etat. S'il existait un consensus sur l'opportunité d'un relèvement de l'un ou de l'autre impôt, il conviendrait encore de réfléchir à l'affectation du produit d'une telle mesure soit au budget de l'Etat, soit au budget du régime de retraite.

Ainsi, le Conseil d'Etat a noté avec intérêt que la réforme proposée devrait permettre de réduire significativement le coût du système de pension à l'horizon 2060. Il se demande toutefois si les mesures prévues seront suffisantes pour assurer la viabilité du système. Il doute en particulier que le Luxembourg puisse durablement offrir aux personnes retraitées des pensions significativement plus généreuses que nos pays voisins sans

percevoir des cotisations sociales plus importantes que ceux-ci. Il est dès lors à prévoir que le Luxembourg devra passer à l'avenir par des ajustements plus importants des paramètres définissant le financement et les prestations du système de pension. C'est dans cette perspective que le Conseil d'Etat analyse le projet de loi sous avis.

## **Examen des articles**

### Article 1<sup>er</sup>

Cet article modifie le livre III du Code de la sécurité sociale relatif à l'assurance pension.

#### *Point 1<sup>o</sup>*

La modification prévue à l'article 172, alinéa 1, point 2, vise à réduire de deux ans la mise en compte des périodes de formation d'études ou de formation professionnelle non indemnisées, qui constituent des périodes complémentaires non cotisables et qui à l'heure actuelle sont mises en compte pour l'intervalle d'âge de 18 à 27 ans. A partir de l'entrée en vigueur de la future loi, l'intervalle d'âge mis en compte se situera entre 20 et 27 ans. Selon les auteurs, cette modification est en ligne avec le principe directeur du projet de loi qui est de relier la durée de la vie active à la longévité et de remplacer progressivement les périodes complémentaires non cotisables par des périodes contributives.

Le Conseil d'Etat reconnaît qu'une telle mesure peut être souhaitable pour l'avenir, mais il estime qu'elle ne devrait en aucun cas s'appliquer aux assurés qui, forts des renseignements qu'ils ont pu obtenir sur base de la législation actuelle quant aux périodes éligibles pour l'ouverture du droit à la pension, ont organisé leur départ à la retraite ou à la préretraite sur des prémisses qui se révèlent inexactes après la modification de la législation. Des mesures transitoires devraient être prévues.

Pour le surplus, le Conseil d'Etat rejoint la Chambre des salariés dans ses réflexions concernant une cotisation sur la bourse pour études supérieures, ou l'achat rétroactif de périodes d'assurance correspondant aux années d'études supérieures.

#### *Point 2<sup>o</sup>*

A l'article 184, alinéa 3, les termes « ou occasionnelle » sont supprimés et seul est maintenu l'adjectif « insignifiante », défini à la deuxième phrase. Il est en plus précisé que le travail peut s'effectuer à l'étranger. Ces modifications ne donnent pas lieu à observation. Les auteurs proposent de supprimer également les termes « réparti sur une année civile », estimant que cette suppression facilitera l'application de la disposition parce qu'il n'y aurait pas lieu d'attendre une année entière pour pouvoir établir une moyenne de référence. Le Conseil d'Etat s'interroge sur la pertinence de cette modification alors qu'il résulte des articles 184, alinéa 4, et 226 que la réduction de la pension se fait sur base d'un revenu annuel. Il se prononce pour le maintien des termes « répartis sur une année civile ».

#### *Point 3<sup>o</sup>*

Par la modification prévue à l'article 184, alinéa 4, le cumul d'une pension de vieillesse anticipée avec un salaire sans réduction est permis si le salaire cumulé avec la pension de vieillesse anticipée ne dépasse pas un seuil équivalent à la moyenne des cinq salaires, traitements ou revenus annuels cotisables les plus élevés de la carrière d'assurance. Ainsi, la transition entre vie active et retraite devrait être plus flexible. Si le Conseil d'Etat peut marquer son accord à cette approche, il se doit néanmoins de constater que la disposition actuellement en vigueur n'a pas connu un franc succès. Il est à craindre que le changement limité n'augmentera pas, à lui seul, l'attrait de la mesure.

*Point 4°*

L'abrogation de l'article 184, alinéa 5 ne donne pas lieu à observation.

*Point 5°*

La modification prévue à l'article 184, alinéa 6 (5 nouveau) précise le libellé de la disposition actuelle par l'ajout que l'activité non salariée prise en compte peut être celle exercée au Luxembourg ou celle exercée à l'étranger.

*Point 6°*

La modification de l'article 187, alinéa 5 implique une révision des conditions de cumul d'une pension d'invalidité et d'un salaire. Selon les auteurs, une personne considérée comme invalide au sens de l'article 187 ne peut actuellement pas cumuler la pension d'invalidité avec un salaire. Cette interprétation se base sur un arrêt de la Cour de cassation du 28 novembre 1996. Désormais, le plafond pour l'activité salariée est fixé à un tiers du salaire social minimum par référence à l'article 184, alinéa 3 définissant l'activité salariée insignifiante. Ce plafond est également applicable pour le retrait de la pension d'invalidité. Pour éviter toute contradiction avec l'article 230, alinéas 1 et 2, il importe de préciser que le calcul se fait sur base d'un revenu annuel.

D'après l'avis du président de la Caisse nationale d'assurance pension, cette nouvelle mesure amènera cette caisse à procéder au retrait d'un certain nombre de pensions d'invalidité et d'indemnités d'attente à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013 dont les bénéficiaires cumuleraient actuellement un salaire dépassant un tiers du salaire social minimum.

*Point 7°*

A l'intitulé précédant l'article 192 sont introduits les termes « pension de vieillesse anticipée », alors que la disposition concernant le recalcul de la pension de vieillesse anticipée à l'âge de 65 ans a été supprimée à l'article 184, alinéa 5, pour être transférée à l'article 192, alinéa 1. L'alinéa 2 de ce même article détermine le taux des majorations proportionnelles à appliquer en cas de recalcul de la pension à l'âge de 65 ans. Au libellé actuel s'ajoute la précision que le taux déterminé à la date du début du droit à la pension conformément à l'article 214, alinéa 1, point 1 reste applicable.

*Point 8°*

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations relatives à l'article 187.

*Point 9°*

Pour aligner la carrière professionnelle à l'évolution de l'espérance de vie, une modification de l'article 214 et plus particulièrement des majorations proportionnelles, qui correspondent à l'élément contributif au niveau de la détermination du montant de la pension, est introduite. Dans la nouvelle formule de calcul est inclus un mécanisme régulateur systématique en fonction de l'année du début de la pension ainsi que de l'âge du bénéficiaire combiné à la durée de sa carrière contributive active. Ainsi, le projet de réforme veut se limiter à compenser les dépenses liées à l'augmentation de l'espérance de vie par des recettes supplémentaires générées par le prolongement de la vie active, sans diminuer les prestations. Même si le projet de loi vise à long terme l'équité et la concordance entre cotisations et prestations, il opte cependant pour une transition souple, gardant le taux de majoration dans un premier temps proche du taux de majoration actuel, pour le rapprocher progressivement sur une période de 40 ans au taux de 1,6% fixé à partir de 2052.

Les auteurs prennent soin de souligner que le nouvel article 214 assurera le respect des droits acquis à la date d'application des nouvelles dispositions en ce qui concerne le taux de majoration de 1,85% et les majorations échelonnées, tant pour les bénéficiaires de pension que pour les assurés actifs. Un taux de majoration décroissant applicable aux majorations proportionnelles est prévu seulement sur la partie de la carrière des assurés actifs située après l'entrée en vigueur de la future loi.

Sur cette partie de la carrière d'assurance, une augmentation de la part forfaitaire de 23,5% à 24,75%, qui s'étale sur une durée de 40 ans, est également prévue. Aux yeux des auteurs, cette mesure devra « renforcer le principe de la solidarité intergénérationnelle et assurer le maintien du niveau des pensions modestes, même dans le cas d'un retrait anticipé du marché ».

Il est proposé de modifier le mécanisme actuel des majorations proportionnelles échelonnées de sorte à supprimer la double condition d'âge et de carrière actuelle. Au lieu de situer le début des majorations proportionnelles échelonnées à 55 ans d'âge et 38 ans de carrière, le nouveau texte reconsidère, pour le futur, le moment de valorisation des dites majorations. L'octroi des majorations proportionnelles augmentées est reporté progressivement jusqu'en 2052, date à laquelle l'assuré qui veut bénéficier du taux de majoration augmenté devra avoir accompli l'âge de 60 ans et justifier de 40 années de carrière. La suppression de la double condition d'âge et de durée d'assurance devra donc permettre à tous les assurés qui atteignent le seuil prévu (entre 93 et 100), même si leur carrière reste en dessous de 38 ans, de bénéficier des majorations échelonnées. Le Conseil d'Etat se demande si cette modification, qui va de pair avec l'attribution de majorations nettement plus élevées, constituera effectivement un incitatif au maintien sur le marché du travail ou plutôt une augmentation du coût. D'ailleurs, il constate que le projet sous avis entend maintenir le principe de cette mesure sans qu'une évaluation de son impact soit fournie de sorte qu'il est difficile d'en mesurer l'efficacité. Le Conseil d'Etat aurait aimé disposer de renseignements concrets concernant l'effet des majorations proportionnelles sur le report de l'âge à la retraite des assurés. Il se demande de même quel est le coût supplémentaire engendré à court et moyen terme par la majoration du taux de 0,01% à 0,025%.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat constate que les auteurs tablent sur une augmentation de l'espérance de vie à 60 ans de 6 à 7 ans d'ici 2060. Néanmoins, une augmentation de la durée de la carrière contributive de 3 ans devra procurer des prestations analogues à celles en vigueur à l'heure actuelle. Aussi, les dépenses liées à la longévité ne seront-elles pas entièrement couvertes par la modification proposée.

Dans le but de promouvoir le recours à l'assurance volontaire (articles 173 et 173*bis*) en cas d'interruption de carrière, la disposition relative à l'augmentation des taux des majorations proportionnelles y reste applicable. Par contre, les périodes relatives à l'achat de périodes (article 174) ne donneront plus droit à l'augmentation du taux des majorations proportionnelles au motif que l'achat rétroactif ne permet pas de maintenir l'assuré dans la vie professionnelle, mais sert principalement à lui permettre de compléter des périodes de stage correspondant à l'abandon ou à la réduction d'une activité professionnelle pour raisons familiales ou autres.

Dans son avis du 16 avril 2002 sur le projet de loi 1. adaptant le régime général et les régimes spéciaux de pension; 2. portant création d'un forfait d'éducation; 3. modifiant la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti et la proposition de loi portant introduction d'un forfait d'éducation et modifiant la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales (doc. parl. n<sup>os</sup> 4887<sup>5</sup> et 4879<sup>1</sup>), le Conseil d'Etat avait dénoté une certaine incohérence entre le texte proposé et le commentaire de la disposition prévue à l'article 214. « En effet, pour encourager les personnes à prolonger leur activité professionnelle, ne devrait-on pas rémunérer les seules périodes effectives d'assurance obligatoire au sens de l'article 171 réalisées après l'âge de 55 ans, au lieu d'affecter du taux de majoration supplémentaire toutes les années d'assurance mises en compte au titre des articles 171, 173 (assurance continuée), 173*bis* (assurance facultative) et 174 (achat rétroactif)? Quelle pourrait en effet être la *ratio legis* d'une rémunération spéciale de périodes d'affiliation volontaire se situant au-delà de l'atteinte d'âge de 55 ans par le bénéficiaire? » Sur la base de ces considérations, le Conseil d'Etat se demandait s'il ne conviendrait pas de redéfinir la référence prévue en la déterminant par « différence entre le nombre 93 et l'âge du bénéficiaire augmenté du nombre d'années d'assurance au titre de l'article 171 réalisées après l'âge de 55 ans de l'intéressé ».

Se référant à ses observations de l'époque, le Conseil d'Etat peut marquer son accord à ce que les périodes relatives à l'achat de périodes (article 174) ne donneront plus droit à l'augmentation du taux des majorations proportionnelles. Néanmoins, le maintien des majorations échelonnées pour les périodes d'assurance continuée et d'assurance facultative paraît discutable dans la mesure où ces périodes ne maintiennent pas non plus les assurés dans la vie professionnelle mais servent plutôt à compléter la période de stage.

La disposition sous revue constitue un des points sur lequel les positions de la Chambre des salariés, d'une part, et celle de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers, d'autre part, sont diamétralement opposées. Pour la Chambre des salariés, la baisse des majorations proportionnelles engendrerait des dégradations inacceptables au niveau des prestations, tandis que la Chambre de commerce et de la Chambre des

métiers mettent en doute l'efficacité de cette mesure de compensation dont ils jugent l'effet trop étalé dans le temps. Si les chambres professionnelles patronales approuvent l'augmentation progressive des majorations forfaitaires sous réserve d'un contre-financement intégral par les majorations proportionnelles et échelonnées, la Chambre des salariés critique le fait que dans de nombreux cas, cette augmentation ne suffira pas à compenser les pertes induites par la baisse des majorations proportionnelles.

Le Conseil d'Etat admet que des mécanismes correcteurs sont nécessaires pour renforcer la redistribution solidaire des revenus. Il se demande cependant si les modifications prévues suffisent à assurer à court et moyen terme l'équilibre entre les ressources et dépenses sans charge excessive pour les générations futures, comme il l'a déjà exposé aux considérations générales du présent avis. Comme les mesures prévues ne s'appliqueront que progressivement aux pensions attribuées après l'entrée en vigueur de la future loi, l'impact sur les dépenses relatives aux pensions sera peu important pendant un laps de temps assez étendu. En d'autres termes, les efforts nécessaires pour maintenir l'équilibre du système sont, selon le projet, très largement mis à charge des cotisants actuels.

Comme les auteurs le soulignent à juste titre, la consolidation de la viabilité du système de pension ne saurait être assurée par la seule prolongation de la vie active, faute de pouvoir reculer exagérément les entrées en retraite. Dans le but d'adapter les profils d'activité professionnelle à l'augmentation de l'espérance de vie, le marché du travail devra s'adapter à des salariés âgés par une flexibilité accrue dans l'aménagement du temps de travail, par davantage de formation pour les salariés au cours de leur parcours professionnel et par des conditions de travail adaptées. Le Conseil d'Etat regrette que ces affirmations, de même que l'appel au changement des mentalités, ne s'accompagnent pas de propositions concrètes dans le cadre du présent projet de loi. Il note avec intérêt certaines propositions faites par la Chambre des salariés pour promouvoir la vie active, propositions dont le Gouvernement pourrait s'inspirer lors d'une réforme du droit du travail qui paraît comme une conséquence inévitable de la réforme de l'assurance pension.

#### *Point 10°*

Parallèlement aux modifications apportées à l'article 214 relatif au calcul des pensions de vieillesse, les mêmes modifications sont prévues à l'article 216 concernant les pensions d'invalidité. Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations sous le point 9°.

#### *Point 11°*

La modification de l'article 219, alinéa 1 s'impose par la modification du plafond prévu à l'article 226 nouveau.

Dans son avis de 2002 précité, le Conseil d'Etat avait fortement critiqué cette disposition qui permet que les pensions dérivées peuvent dépasser les pensions personnelles dont elles sont issues. En effet, les bénéficiaires d'une pension de survie peuvent, en cas de décès d'un assuré bénéficiaire d'une pension, prétendre à un taux de remplacement des prestations pouvant être supérieur à celui appliqué du vivant du bénéficiaire

de la pension lui-même. Le Conseil d'Etat reste réservé quant au maintien de ce principe par le projet sous avis.

*Point 12°*

L'article 219bis introduit une allocation de fin d'année au profit de tous les bénéficiaires d'une pension, sans différenciation quant à leur situation sociale. Cette allocation de fin d'année a été créée par le « Rentendesch » en 2002 et, à l'époque, le Conseil d'Etat s'était montré réticent quant à l'adoption de cette mesure. Il se référait à une étude du Bureau international du travail d'avril 2001 ayant pour objet l'« Evaluation actuarielle et financière du régime général d'assurance pension du Grand-Duché de Luxembourg » qui réfutait l'idée de payer « une treizième pension », alors qu'il estimait cette mesure trop coûteuse et impossible à maintenir à moyen et long terme sans augmentation du taux des cotisations ou par une réduction radicale des dépenses pour compenser l'effet de cette mesure.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat avait fait remarquer que tous les travailleurs actifs cotisant pour assurer le financement du régime, et partant également de cette nouvelle prestation, étaient loin d'être gratifiés d'une prestation équivalente à la fin d'une année d'activité professionnelle.

Le projet de loi n'abolit pas l'allocation de fin d'année, mais il prévoit de lier sa liquidation à la situation financière du régime. Si le taux de cotisation global dépasse le seuil de 24%, l'allocation de fin d'année ne sera plus due. Il est généralement admis que ce seuil pourra être dépassé dans une dizaine d'années. Le Conseil d'Etat considère que l'approche adoptée par le Gouvernement s'insère dans sa logique d'une réforme graduelle du régime de pension. Même s'il avait pu s'accommoder de l'abrogation de cette disposition, il n'entend cependant pas s'opposer à ce choix éminemment politique.

*Point 13°*

La modification d'ordre technique du libellé de l'article 220, alinéa 2, première phrase ne donne pas lieu à observation.

*Point 14°*

Le remplacement du terme « cotisations » par ceux de « revenus cotisables » à l'article 220, alinéa 3, première phrase, ne donne pas lieu à observation.

*Point 15°*

Les modifications apportées à l'article 220, alinéas 4 à 8, concernent le mécanisme d'ajustement des pensions au niveau de vie basé sur la progression des salaires réels suite aux gains de productivité. Elles se lisent en combinaison avec les modifications prévues aux articles 225, 225bis et 230, alinéa 7.

Dans le système actuel, les pensions bénéficient et de l'indexation automatique à l'échelle mobile des salaires pour éviter la perte du pouvoir d'achat due à l'inflation et de l'ajustement au niveau réel des salaires. L'adaptation des pensions et rentes à l'évolution des salaires réels procède

de la volonté politique de faire bénéficier les retraités et rentiers des gains de productivité réalisés par la population active.

Le projet de loi n'entend pas toucher au système de l'indexation des pensions, mais prévoit des adaptations du mécanisme d'ajustement. En effet, l'adaptation des pensions et rentes à l'évolution des salaires réels doit se justifier au regard de la situation économique et des perspectives économiques. La réduction du coût engendré par l'ajustement des pensions et rentes accident constitue une des mesures proposées par le Gouvernement pour consolider les finances de l'Etat.

La réforme proposée se fait dans une perspective à moyen et long terme. Selon l'exposé des motifs, le projet de loi essaie de concilier les positions et propositions des chambres professionnelles des salariés et des employeurs. Aux yeux du Gouvernement, la réserve de l'assurance pension permet de réaliser les réformes sans précipitation de sorte qu'il ne suit pas les chambres professionnelles patronales qui revendiquent la suppression totale ou la réduction à 50% de l'ajustement des pensions à l'évolution des salaires réels dès 2013.

Les modifications prévues visent à maintenir le système d'adaptation des pensions avec une meilleure prise en compte de l'évolution financière du régime. Le nouveau mécanisme devra empêcher que l'ajustement des pensions au coût de la vie soit automatique. Au cas où les dépenses dépassent les recettes en cotisation, un mécanisme modérateur est déclenché et le réajustement des pensions en cours de liquidation sera égal ou inférieur à la moitié de l'évolution des salaires. La Chambre des salariés critique qu'un automatisme soit instauré pour la modulation de l'ajustement et s'insurge contre les dispositions tendant à limiter fortement l'adaptation des pensions en cours à l'évolution des salaires réels.

Le Conseil d'Etat comprend le souci de faire profiter les retraités dans la mesure du possible de l'augmentation de la richesse nationale engendrée par des gains de productivité. Néanmoins, comme il l'a souligné dans ses considérations générales, il importe de trouver un juste équilibre pour la distribution du revenu national entre les différentes tranches d'âge de la population afin de garantir le principe de l'équité intergénérationnelle.

Le projet de loi prévoit un nouveau mécanisme d'adaptation des pensions qui se décline en un mécanisme de revalorisation et un mécanisme de réajustement. Afin d'assurer le maintien du taux de remplacement à la date du début au droit à la pension, un facteur de revalorisation nouveau sera appliqué dès la mise en vigueur, dans le contexte du calcul initial de la pension, au moment de son octroi. D'après les auteurs, le facteur de revalorisation, représentant la variation du niveau des salaires inscrits dans la carrière pour l'année de base et les salaires de l'économie pour une année donnée, garantit la revalorisation intégrale des salaires inscrits dans la carrière au niveau des salaires de l'économie au moment du départ en retraite, et ceci indépendamment de la situation financière du régime.

Un facteur de réajustement déterminera l'ajustement des pensions calculées en cours au fur et à mesure à l'évolution du niveau de vie entre le début du droit à la pension et l'année de calendrier de la liquidation. Ce facteur de réajustement représente la variation annuelle du facteur de revalorisation et donc l'évolution des salaires réels. L'impact de

l'augmentation annuelle de ce facteur pourra être tempéré par un mécanisme modérateur.

Le terme « revalorisation » servira donc dorénavant dans le contexte du calcul de la pension au moment de l'octroi de la pension. Ainsi, à l'article 220, définissant les bases de calcul, le terme « coefficient d'ajustement » qui figure à l'alinéa 4 sera remplacé par le terme « facteur de revalorisation ». Les autres adaptations au libellé des alinéas 4 et 5 de l'article 220 découlent de cette nouvelle logique.

La fixation des modalités techniques du calcul de la pension par voie réglementaire ne donne pas lieu à observation.

Le facteur de revalorisation ne peut être établi qu'avec un retard de deux années. Aussi, l'alinéa 8 de l'article 220 détermine-t-il le facteur de revalorisation à appliquer au cas où ce facteur n'est pas encore disponible.

#### *Point 16°*

La modification de l'article 225 est liée à celle de l'article 220. L'article 225 figure sous l'intitulé « Revalorisation au moment de l'attribution de la pension » et décrit la revalorisation des salaires inscrits dans la carrière lors du calcul de la pension à la date du début du droit à la pension. L'alinéa 1 de l'article 225 nouveau fixe la valorisation des pensions en cours à la date de la mise en vigueur et la méthode prévue correspond à la pratique actuelle en matière d'ajustement des pensions. Par cette disposition, les auteurs font reconnaître les effets de l'ancienne législation sur les droits constitués sous son application.

L'alinéa 2 nouveau détermine la revalorisation des nouvelles pensions échues après l'entrée en vigueur de la future loi. Les auteurs soulignent que le paramètre à appliquer correspond au facteur de revalorisation de sorte que les pensions nouvelles seront toujours ajustées entièrement à l'évolution réelle des salaires.

#### *Point 17°*

Le nouvel article 225*bis* est inscrit sous l'intitulé « Réajustement des pensions en cours » et traite du réajustement des pensions courantes en fonction de l'évolution des salaires au cours de années postérieures au début de la retraite. Les alinéas 1 et 2 de l'article 225*bis* déterminent ce réajustement en faisant référence à un facteur de réajustement qui représente la variation annuelle du facteur de revalorisation. Pour le calcul du facteur d'ajustement, il faut donc disposer du facteur de revalorisation dépendant de l'année d'attribution de la pension et du produit de différents facteurs de réajustement dont le nombre dépend du nombre d'années comprises entre l'année postérieure au début du droit à la pension et la situation actuelle. Cette nouvelle procédure est d'une extrême complexité par rapport à un facteur d'ajustement unique et son application sera d'autant plus difficile dans les situations de non-cumul visées à l'article 230, alinéa 7.

Tant que le modérateur de réajustement est fixé à 1, les pensions restent complètement ajustées au niveau réel des salaires. Au cas où les dépenses dépassent les recettes en cotisation, le mécanisme modérateur, prévu pour limiter l'impact de l'augmentation annuelle du niveau de vie sur le réajustement des pensions, est déclenché. Le modérateur de réajustement

sera fixé à une valeur inférieure ou égale à 0,5 par le législateur. Un modérateur fixé à 0 correspondra à une suspension du mécanisme de réajustement pour l'année considérée.

L'alinéa 4 de l'article 225*bis* remplace l'actuel alinéa 4 de l'article 225 pour décrire la procédure de révision du facteur d'ajustement. Plusieurs observations s'imposent. S'il est vrai que l'Inspection générale de la sécurité sociale devra dans un premier temps examiner si la prime de répartition de l'avant-dernière année précédant celle de la révision dépasse le taux de cotisation global, ce ne sera cependant pas à l'Inspection de déterminer s'il y a lieu de procéder ou non à la révision du modérateur de réajustement. Par ailleurs, ce ne sera pas non plus au ministre ayant la Sécurité sociale dans ses attributions de soumettre un projet de loi à la Chambre des députés. L'article 47 de la Constitution réserve ce droit au Grand-Duc. Aussi, le Conseil d'Etat s'oppose-t-il formellement au libellé proposé à l'endroit de l'alinéa 4 de l'article 225*bis*.

*Point 18°*

L'alinéa 1 de l'article 226 introduit un plafond minimum équivalant à 150% du salaire social minimum au lieu du plafond actuel de 120% à partir duquel les dispositions anti-cumul sont à appliquer. Du tableau qui figure dans l'avis de la Chambre des salariés et qui compare les dispositions anti-cumul de la législation en vigueur et du projet de loi, il résulte que les dispositions nouvelles sont beaucoup plus favorables s'il y a cumul entre une pension et une activité de faible envergure, que s'il y a cumul entre une pension et une activité procurant un salaire plus élevé.

*Point 19°*

Sans observation.

*Point 20°*

Les précisions d'ordre technique ne donnent pas lieu à observation. Pour le surplus, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations sous le point 6°.

*Point 21°*

La modification de l'article 230, alinéa 7, concerne la méthode de réduction à appliquer en cas de concours de pensions avec d'autres revenus pour ramener les montants nominaux des revenus à considérer au niveau de l'année de base 1984. La pension personnelle qui comporte un facteur de revalorisation et des facteurs de réajustement propres doit être divisée par le facteur de revalorisation et les facteurs de réajustement propres aux autres revenus pour les ramener au niveau de l'année de base. La notion de « facteur d'ajustement » figurant actuellement à l'alinéa 7 est remplacée par une définition explicite se référant aux articles 225 et 225*bis*.

*Point 22°*

Le financement du régime général de pension du secteur privé est basé sur un système de répartition par périodes de couverture de 7 années avec constitution obligatoire d'une réserve de compensation supérieure à 1,5 fois les dépenses annuelles. Le taux de cotisation est fixé au début de chaque période de couverture sur base d'un bilan technique de la période révolue et

de prévisions actuarielles pour la future période de couverture, afin de garantir le financement du régime pendant toute la durée de la période. La modification prévue à l'article 238 vise à étendre la durée de la période de couverture de 7 à 10 ans et de fixer la fréquence des révisions du taux de cotisation à 5 ans. Selon les auteurs, cette modification devra « améliorer cet outil de régulation du système ». Une approche prospective renforcée devra permettre d'assurer l'équilibre financier du régime sur une période plus étendue, tandis que des révisions plus rapprochées du taux de cotisation sur des intervalles de 5 ans devront assurer un suivi régulier de l'évolution de la situation financière du régime en fonction de l'emploi et de la productivité et une réaction plus efficace.

Le Conseil d'Etat a du mal à suivre le raisonnement des auteurs pour ce qui est de l'extension de la période d'observation. Tout comme la Chambre des salariés, il se demande pourquoi les auteurs ne prévoient pas une période de couverture de 5 ans, puisqu'il est évoqué également un taux de cotisation fixé sur la période de couverture. D'ailleurs, dans son avis sur le projet de loi sous revue, le président de la Caisse nationale d'assurance pension soutient que l'extension de la période d'observation ne permettrait nullement d'améliorer cet outil de régulation du système, mais, au contraire, augmenterait l'incertitude dans la détermination d'un taux de cotisation approprié.

Le mécanisme de la refixation du taux de cotisation global prévoit que si la condition de l'alinéa 1 de l'article 238 nouveau, à savoir la réserve de compensation qui doit être supérieure à 1,5 fois le montant des prestations annuelles, n'est plus remplie, le taux de cotisation global doit être augmenté.

Pour la période de couverture allant de 2013 à 2022, le projet fixe le taux de cotisation global à 24%. Cependant, de par la modification prévue, il est tout à fait possible qu'en cas de déséquilibre notable du régime général de pension, le législateur remette en question le principe du maintien du taux de cotisation global actuel jusqu'à 2022.

#### *Point 23°*

La modification de l'article 241, alinéa 1, vise à encourager les personnes interrompant leur activité professionnelle à contracter une pension volontaire afin de construire des carrières personnelles d'assurance complètes. Le minimum de l'assiette cotisable mensuelle de l'assurance continuée ou de l'assurance facultative est fixé à un tiers du salaire social minimum pour permettre le maintien du droit à des conditions plus abordables. Ainsi, le projet de réforme entend encourager l'individualisation des droits des assurés selon le principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes. Si cette nouvelle disposition peut aider à éviter des lacunes de carrière, elle ne permet toutefois pas aux personnes interrompant leur carrière de bénéficier de pensions garantissant à elles seules un niveau de vie décent. Comme le relève à juste titre la Chambre des salariés, cette disposition ne compense pas les différences de salaire pouvant résulter du fait qu'un des partenaires s'occupe davantage de la famille, alors que l'autre partenaire se consacre à sa carrière. En tout état de cause, cette possibilité devrait être limitée dans le temps pour ne pas entraîner à terme un décaissement inacceptable au niveau du régime général de pension.

Le Conseil d'Etat regrette que le problème du partage des droits à pension en cas de divorce n'ait pas été résolu dans le cadre du présent projet

de loi. Il renvoie à son avis complémentaire du 16 juillet 2010 sur le projet de loi portant réforme du divorce (doc. parl. n° 5155<sup>8</sup>) dans lequel il avait esquissé plusieurs pistes en vue d'une solution équitable de la constitution de droits à la pension. La disposition sous revue constitue aux yeux du Conseil d'Etat une solution minimaliste et ne dispense pas le législateur à développer parallèlement d'autres dispositifs visant au renforcement des droits propres des femmes.

Par ailleurs, même si l'augmentation de l'emploi féminin a pour conséquence l'augmentation des pensions personnelles, comme le note la Chambre des salariés, le maintien des droits dérivés obtenus sans contribution personnelle des bénéficiaires (dont l'accès a été élargi aux partenaires au sens de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats) impliquera encore à court et moyen terme un coût important. Aussi, le Conseil d'Etat regrette-t-il que la réforme proposée n'aille pas davantage dans le sens d'un renforcement de l'individualisation des droits.

#### *Point 24°*

L'actuel article 246 du Code de la sécurité sociale prévoit des moyens de trésorerie à l'actif du bilan de la Caisse nationale d'assurance pension de 15% du montant des prestations annuelles de l'exercice précédent. Afin de réduire la trésorerie de la Caisse nationale d'assurance pension à un niveau jugé plus raisonnable et de transférer l'excédent de cette réserve au Fonds de compensation, les auteurs proposent de fixer la réserve administrée par la Caisse nationale d'assurance pension au passif du bilan à un fonds de roulement de 20% du montant des prestations annuelles de l'exercice précédent. Pour des raisons de simplification de la comptabilité du Centre commun de la sécurité sociale, ce dernier transfère l'intégralité des cotisations à la Caisse nationale d'assurance pension qui, quant à elle, transfère l'excédent des recettes par rapport à ses besoins au Fonds de compensation. Cette disposition ne donne pas lieu à observation.

#### Article II

Cet article regroupe les modifications apportées au livre II du Code de la sécurité sociale relatif à l'assurance accident.

L'article 115, alinéas 1 et 2 figurant sous la section 6.- *Dispositions communes aux rentes* est modifié parallèlement aux modifications opérées aux articles 220, 225 et 225bis du Code de la sécurité sociale. Une mesure transitoire est prévue sous l'article V du projet.

Le Conseil d'Etat a pris note des observations de la Chambre des salariés critiquant le fait que le réajustement de la rente accident et de l'indemnité compensatoire en cas de reclassement suivra celui des pensions et pourra, par conséquent, être égal ou inférieur à la moitié de l'évolution des salaires. D'après la chambre professionnelle, la situation financière du régime de pension ne saurait justifier la dégradation de ces deux prestations qui sont censées compenser une perte de revenu. Cependant, le Conseil d'Etat conçoit difficilement l'instauration d'un régime spécifique concernant la revalorisation et le réajustement de ces prestations.

#### Article III

Cet article regroupe les modifications apportées à la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois.

Le Conseil d'Etat approuve l'extension des mesures prévues aux articles 225 et 225*bis* du projet de loi concernant le régime général d'assurance pension aux régimes spéciaux du secteur public en ce qu'elles contribuent à assurer une plus grande cohérence entre les deux régimes. Cependant, les modifications prévues n'affectent que le nouveau régime spécial applicable aux fonctionnaires entrés en service à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1999. Le régime spécial transitoire applicable aux fonctionnaires entrés en service avant le 1<sup>er</sup> janvier 1999 et défini par la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat n'est pas touché par le projet de loi sous avis. Si dès lors le régime transitoire n'était pas aligné parallèlement aux dispositions figurant aux articles 225 et 225*bis* du projet de loi, cette approche créerait une différence de traitement incompatible avec le principe de l'égalité de l'article 10*bis* de la Constitution. Au lieu d'aboutir à une convergence des deux régimes, l'application limitée à un régime créerait une nouvelle distorsion. Le Conseil d'Etat estime inévitable d'adapter parallèlement le régime spécial transitoire et invite les auteurs à compléter le présent projet par des dispositions afférentes, faute de quoi il se verrait dans l'impossibilité d'accorder la dispense du second vote.

Les modifications proposées aux articles 4, alinéa 1, point 2, 12, alinéas 3, 4 et 5, 15, 16, 37, 38, alinéa 2, 39, 42*bis*, 43, 48, 48*bis*, 49, et 53, alinéas 1, 2 et 7 correspondant à celles opérées aux articles 184, 192, 193, 214, 192, alinéa 2, 216, 219*bis*, 220, 225, 225*bis*, 226 et 230 du Code de la sécurité sociale, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations relatives aux dispositions afférentes.

#### Article IV

L'article IV du projet de loi vise à modifier l'article L. 551-2(3), l'alinéa 1 du Code du travail traitant de l'indemnité due au salarié qui a fait l'objet d'une décision de reclassement par suite de son incapacité d'occuper son dernier poste de travail et dont le salaire se trouve réduit par suite de cette mesure.

Cette modification se justifie dans la mesure où il y a lieu d'appliquer à ces salariés le même régime de revalorisation que celui introduit à l'article 225 nouveau et le même régime de réajustement au niveau de vie que celui introduit au Code de la sécurité sociale à l'endroit de l'article 225*bis* nouveau.<sup>14</sup>

#### Articles V et VI

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 3 juillet 2012.

Le Secrétaire général,

La Présidente ff.,

---

<sup>14</sup> Cf. article I, 16° et 17° du projet de loi.

