

Comment pouvons-nous, dès aujourd'hui, construire l'avenir que nous voulons vivre demain?

Le Conseil supérieur pour le développement durable (CSDD) a adopté en séance plénière du 24 octobre 2013 des idées directrices qui devraient guider la politique des années à venir et être prises en compte lors de l'élaboration du programme gouvernemental, afin d'assurer un développement durable du pays.

Les points-clé du message du CSDD :

- ***Assurer la participation de tous les résidents au processus démocratique***
- ***Renforcer le ministère d'Etat dans sa fonction de coordinateur par notamment la création d'un secrétaire d'Etat au développement durable;***
- ***Mettre en place des procédures de réclamation administratives et/ou juridictionnelles rapides à l'instar de ce qui est prévu par la loi concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement ;***
- ***Mettre en œuvre une réforme de la construction du budget de l'État ;***
- ***Evaluer en amont des décisions politiques les impacts sur le développement durable par l'institution d'un « Nachhaltigkeitscheck » ;***
- ***Mettre en place un système d'indicateurs évaluant le bien-être de tous ceux qui vivent au Luxembourg ;***
- ***Promouvoir une économie verte, sobre en ressources et dé-carbonée, en prenant en compte la valeur de biens et des services environnementaux;***
- ***Considérer l'avenir de l'enseignement et de l'apprentissage au regard des enjeux de durabilité, des évolutions démographiques, sociales et technologiques ainsi que des changements de compétences requises par le marché du travail luxembourgeois;***
- ***Repenser le système d'assurance pension sous l'angle de la durabilité (voir notre prise de position en annexe);***
- ***Instituer un rapport régulier sur l'évolution de la pauvreté et de la richesse ;***
- ***Questionner le modèle socioéconomique du Luxembourg et sensibiliser tous les acteurs à un changement de comportement, le modèle de l'empreinte écologique pouvant servir de base de réflexion.***

Message du Conseil Supérieur pour un développement durable

Le *CSDD* salue le fait que les derniers gouvernements ont retenu dans leur programme gouvernemental que « *Le Gouvernement mènera sa politique selon les principes du développement durable.* »

Néanmoins, inscrire ce principe dans le cadre du seul chapitre dédié à l'environnement ne concourt guère à atteindre l'objectif que le Gouvernement s'est fixé avec le Plan national pour un développement durable (*PNDD*) adopté le 26 novembre 2010 qui répondrait « *à la question suivante : comment voulons-nous vivre demain et comment pouvons-nous, dès aujourd'hui, construire cet avenir ?* » ;

Tout en considérant le *PNDD* comme étant un outil important, le *CSDD* est d'avis qu'un seul plan national ne suffit pas à assurer les conditions nécessaires à une bonne qualité de vie pour tous ceux qui travaillent et vivent au Luxembourg, aujourd'hui et à l'avenir, tant les citoyens, que les résidents et les transfrontaliers.

Définir les objectifs de développement du Luxembourg

Force est de constater qu'il n'y a pas unanimité ou cohérence en ce qui concerne les objectifs que le Luxembourg veut atteindre dans les prochaines décennies. Les résultats de l'enquête sur les attentes des résidents concernant l'avenir, commanditée par le *CSDD* auprès de TNS-Ilres a certainement le potentiel d'un outil intéressant pour avancer dans ces réflexions. Un débat (*Zukunftsdësch*), incluant toutes les composantes de la société luxembourgeoise, indépendamment de la nationalité des résidents, et, surtout les jeunes, devrait enfin être organisé. La participation de tous les résidents aux processus démocratiques s'avère indispensable pour éviter des mécontentements majeurs et assurer la cohésion sociale.

Assurer la cohérence politique : condition primordiale à un développement durable

Le *CSDD* est convaincu qu'améliorer la cohérence politique et assurer l'intégration des politiques constituent les préalables indispensables à la réalisation des objectifs de développement durable.

Bien qu'il soit difficile à évaluer les effets d'une bonne gouvernance sur le développement durable, l'impact défavorable de son contraire sur le développement économique et social, ainsi que sur l'état de notre environnement n'est plus à démontrer.

Appréhender de façon précise les relations entre les différents domaines de l'action publique pertinents pour un développement durable au Luxembourg revient à relever un défi institutionnel, puisque très souvent les institutions de quelque nature qu'elles soient, tendent à être indépendantes et à exercer les attributions selon des processus de décision fermés.

Néanmoins, la réalisation des objectifs du développement durable tels que notamment retenus dans le *PNDD* de 2010, exige des pouvoirs publics des initiatives particulières pour mieux intégrer les objectifs économiques, environnementaux et sociaux qui relèvent du domaine de compétence des différentes institutions existantes. Le Conseil de gouvernement est la plateforme permettant un **décloisonnement des compétences**. Un processus de concertation régulier entre tous les membres du gouvernement concernés par des dossiers stratégiques/vitaux pour le Luxembourg s'avère indispensable. Une coordination entre les ministères dès le début des réflexions et des travaux d'élaboration tôt en amont de la prise de décision est l'outil essentiel pour parvenir à une véritable intégration des questions économiques, sociales et écologiques. Une telle coordination évitera des doublons et les initiatives qui se concurrencent et permettra de prendre en considération et d'évaluer des effets secondaires imprévisibles à travers une meilleure estimation des conséquences et la recherche de synergies.

Un rôle fondamental revient dans ce contexte également au pré-Conseil de gouvernement en vue de permettre une préparation de ces dossiers vitaux/stratégiques au plus haut niveau hiérarchique. Le pré-Conseil de gouvernement doit par ses méthodes de travail lever le cloisonnement, prévenir les obstacles constitutionnels, juridiques et politiques à la coordination des politiques et assurer la transparence dans le processus de prise de décision.

Si la cohérence politique est un préalable, la coordination institutionnelle, sous forme d'un processus de coordination établi, en constitue l'outil indispensable, dont le ministère d'Etat devrait assurer la responsabilité.

Afin de pouvoir assurer cette coordination et d'accompagner les ministères concernés par les dossiers en cours, le ministère d'Etat doit se donner les structures et les moyens appropriés. Aussi serait-il opportun de rattacher, au Ministère d'Etat, un **secrétaire d'Etat chargé de la coordination des politiques dans l'optique du développement durable**.

Dans la perspective d'une gouvernance plus efficace et plus durable, le CSDD réitère sa proposition d'une réforme de la construction du budget de l'État s'impose qui met son action à l'épreuve de la performance: définition des objectifs de la politique publique, gestion du budget, davantage de transparence et un meilleur contrôle parlementaire. La « Loi organique relative aux lois de finances » (LOLF) en vigueur en France depuis 2001 pourrait servir comme modèle à une telle réforme.

Une des doléances majeures à l'adresse de la politique, tant au niveau national qu'au niveau local, concerne la lenteur des procédures administratives. Bien que les Gouvernements successifs aient inscrit son élimination ou, pour le moins, une nette amélioration dans leurs programmes respectifs, des progrès dans ce domaine se font attendre. Le remède qui est parfois préconisé consisterait à considérer comme réponse positive l'absence d'une réponse de l'administration dans les délais qui lui sont impartis à cet effet.

Il s'agirait en l'espèce d'un revirement complet par rapport à la pratique courante selon laquelle absence de réponse vaut décision de refus implicite. Un tel revirement irait aussi à contre-courant d'une meilleure participation publique dans les décisions administratives. Surtout dans les domaines qui ne concernent pas des droits individuels rattachés à des personnes, comme c'est par exemple le cas des ressources naturelles ou du patrimoine culturel, une décision positive pour absence de réponse risquerait d'échapper à tout examen de sa légalité. Qui en effet se plaindrait d'une réponse favorable, fut-elle juridiquement discutable. Par ailleurs, une telle approche n'aurait guère pour effet d'inciter les administrations à faire des efforts pour améliorer leur temps de réponse.

Comme en l'absence d'une réponse motivée, l'administré se trouve dans l'impossibilité de connaître les éléments qui ont amené l'administration à prendre une décision lui faisant grief, il est de jurisprudence constante que les délais de recours tant contentieux qu'administratif ne courent pas tant que qu'il n'y a pas eu communication des motifs. Les juridictions administratives se réfèrent en l'espèce aux articles 6 et 7 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes. Pour l'administré qui attend son autorisation, le renvoi sine die de la date limite pour l'introduction d'un recours n'est d'aucune utilité, au contraire. Pour pallier les lenteurs de l'administration, il serait plutôt indiqué de mettre en place des procédures de réclamation administratives et/ou juridictionnelles rapides à l'instar de ce qui est

prévu par la loi concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

On devrait en outre s'inspirer du principe du droit français selon lequel l'absence de motivation des décisions administratives défavorables concernant les personnes physiques et morales constitue un vice sanctionné par les juridictions compétentes.

Assurer un suivi de la politique définie ...

Un autre outil de gestion de la cohérence des politiques est l'évaluation des décisions politiques, la prise en considération des effets secondaires imprévisibles à travers une meilleure estimation des conséquences (« Integrated assessment »).

Le 20 octobre 2011, les ministres compétents pour le Développement durable et les Infrastructures avaient soumis pour avis au CSDD une étude réalisée par le « Forschungsinstitut für Umweltpolitik » à la « Freie Universität Berlin » relative à l'application du « Nachhaltigkeitscheck » (NHC) au Luxembourg, en tant qu'instrument d'évaluation des actes administratifs et législatifs pertinents eu égard à leurs conséquences sur le développement durable. En date du 16 mars 2012, le CSDD avait transmis un avis relatif à l'application du « Nachhaltigkeitscheck » (NHC) au Luxembourg, comme instrument servant à **introduire des aspects relatifs au développement durable à un stade précoce de l'élaboration de projets de loi**, et ainsi de faire avancer ce thème transversal qu'est le développement durable et d'assurer de même une cohérence politique et une meilleure qualité des textes législatifs (voir avis en annexe).

... et du bien-être

Le 29 juillet 2009, le Premier Ministre Jean-Claude Juncker a présenté la déclaration sur le programme gouvernemental 2009 à la Chambre des députés dans laquelle il a donné mandat conjointement au Conseil économique et social (CES) et au Conseil supérieur pour un développement durable (CSDD) de développer un indicateur de bien-être complétant l'indicateur traditionnel du PIB. Par lettre du 23 avril 2010, les deux institutions ont été saisies par le gouvernement, « afin d'élaborer et de proposer un système d'indicateurs du bien-être mesurant le progrès de la société dans une optique de long terme et dépassant les indicateurs traditionnels tels que le PIB par tête. » Le rapport commun des deux institutions sera envoyé au formateur par courrier séparé et présenté à la conférence de presse du 22 novembre 2013."

Considérant le mandat de la part du gouvernement en place, le CSDD espère vivement que le prochain gouvernement tiendra compte de l'avis commun des deux

institutions et prendra les mesures nécessaires pour mettre en place un système d'indicateurs capables de suivre la politique mise en œuvre pour assurer le bien-être de tous ceux qui vivent au Luxembourg.

Se donner les outils de prise de décision

Une autre mission donnée au *CSDD* par les ministres concerne l'application de l'initiative internationale « The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB) » au Luxembourg. TEEB a comme objectif de réunir les connaissances scientifiques, économiques et politiques afin de mettre en évidence le bénéfice économique d'une bonne gestion de la biodiversité, ainsi que les coûts potentiels liés à la perte de la biodiversité et à la dégradation des écosystèmes, et aider ainsi à la prise de décision.

Dans ce cadre le *CSDD* a mandaté le Centre de Ressources des Technologies pour l'Environnement (*CRTE*) du Centre de Recherche Public Henri Tudor (*CRP Henri Tudor*) de réaliser une étude ayant comme objectifs une analyse critique des méthodes d'évaluation économique des services éco systémiques et la proposition d'une approche pertinente pour le contexte du Luxembourg.

Le *CSDD* salue l'approche TEEB et voit en elle la preuve d'une volonté de s'affranchir d'un modèle de consommation fondé sur une extraction effrénée des ressources naturelles (notamment fossiles) et promouvoir une économie verte, sobre en ressources et dé-carbonée. Pour le *CSDD*, une estimation de la valeur de biens et services environnementaux est alors primordiale pour le support des processus de décisions impliquant les collectivités et les entreprises privées.

Le *CSDD* espère que l'étude sera suivie par une application effective.

Respecter les limites des ressources naturelles de la planète et garantir un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement est un des objectifs de développement durable. Le *CSDD* recommande une utilisation et une gestion prévoyantes des ressources en eau en considération notamment les changements climatiques et l'évolution démographique au Luxembourg. La ressource dont l'être humain a le plus besoin pour assurer sa survie est la ressource hydrique. La production d'une nourriture en quantité suffisante n'est possible qu'à condition que l'agriculture et les industries du secteur alimentaire disposent d'eau en quantité et qualité adéquates.

Se donner les moyens nécessaires pour assurer l'assainissement de toutes les eaux résiduaires urbaines est une condition sine qua non pour atteindre l'objectif de la directive cadre eau, à savoir la remise en bon état des eaux de surface et des eaux souterraines d'ici le 22 décembre 2015. La mise en place d'un nouveau programme de développement rural devrait réserver une plus grande place à la ressource hydrique dans le cadre des mesures agro-environnementales. Le CSDD continue ses réflexions en la matière.

L'énergie, sa gestion, sa provenance, son utilisation efficiente constituent d'autres défis fondamentaux pour le Luxembourg. Le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur ayant entamé un processus de consultation, le CSDD estime important que toutes les parties prenantes, notamment les différents ministères et administrations y soient intégrés, cela de nouveau dans le double objectif de cohérence et de transparence. Il espère pouvoir participer à ce processus

Repenser le système de l'éducation et de la formation professionnelle sous l'angle du développement durable

« L'éducation est un facteur-clé de toute politique durable : le système éducatif doit répondre à un double défi ; garantir non seulement le meilleur niveau de qualification et de formation possible, mais aussi transmettre les contenus, des compétences et des valeurs qui permettent une prise de conscience de l'identité, de la culture, et de l'histoire et, de par cela, donner à chacun les moyens de pouvoir répondre, par anticipation et avec succès aux questions de la durabilité. »

Ce constat extrait du Plan national pour un développement durable (PNDD 2010) a l'avantage de la clarté, mais reste néanmoins qu'un constat. Au cours des dernières décennies, nombreuses ont été les tentatives de réformes, ainsi que les réformes réalisées. Toutes se sont avérées extrêmement difficiles. De l'avis du CSDD cela est certainement en lien avec le fait que les objectifs que le Luxembourg veut atteindre dans les prochaines décennies ne sont pas clairement définis.

Dans cette perspective, le CSDD a lancé un projet d'élaboration de scénarios pour l'avenir de l'enseignement et de l'apprentissage au regard des enjeux de durabilité, des évolutions démographiques, sociales et technologiques ainsi que des changements de compétences requises par le marché du travail luxembourgeois y relatifs.

Ce projet impliquera activement des représentants de tout bord, y inclus les étudiants mêmes.

Repenser le système d'assurance pension sous l'angle de la durabilité

La loi du 21 décembre 2012 portant réforme de l'assurance pension ne résout pas le problème de la viabilité du système de pension. En l'absence de croissance économique et malgré une réserve de 12 milliards d'euros, correspondant au paiement des pensions pendant environ 4 ans, le système se déstabilisera assez rapidement si les corrections nécessaires ne sont pas mises en place. Il faut dès lors réformer encore une fois le système des pensions et il faudra trouver un juste équilibre entre augmentation des recettes et réduction des dépenses. En effet, par le fait que les pensions actuelles et futures sont directement payées par la population active se dégage une règle fondamentale : Quelles que soient les promesses de pension à renouveler dans une future réforme de la loi, le montant total des pensions versées ne devra jamais dépasser la somme qu'on pourra prélever sur l'activité économique et notamment sur la masse salariale de la population active.

Ainsi, les droits des pensionnés ne devraient pas dépendre de la croissance économique et plus précisément des recettes générées par une population active croissante. Le CSDD invite le prochain gouvernement à prévenir la destruction du système de l'assurance pension en élaborant une nouvelle réforme respectant les critères de viabilité financière, d'équité, de solidarité et de transparence (voir avis y relatif que le CSDD en annexe).

Observer l'évolution de la situation économique de la population

Le CSDD réitère sa demande d'introduire au Luxembourg, à l'instar d'autres pays européens - notamment l'Allemagne -, un rapport régulier sur l'évolution de la pauvreté et de la richesse. Un tel rapport analyserait l'évolution des revenus et des fortunes et explorerait les conditions de vie de certains groupes de personnes, mais également les instruments pris par le gouvernement afin de réduire l'écart entre riches et pauvres.

Prendre conscience des limites de notre planète

En 2010, le CSDD a publié le rapport sur l'Empreinte écologique du Luxembourg. Ce rapport élaboré par le CRTE/CRP Henri Tudor avec l'appui du CEPS-Instead, de CONVIS, de l'Université du Luxembourg, des Départements de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire du MDDI ainsi que du Statec, a calculé la surface requise pour produire les ressources renouvelables nécessaires à notre logement, notre alimentation et notre mobilité ainsi que pour absorber les déchets tels que les émissions de CO₂ issues de la combustion des énergies fossiles.

L'Empreinte écologique du Luxembourg est la plus élevée de tous les pays. Même en déduisant la part des frontaliers et la vente de carburant aux non-résidents, elle se situe toujours à la tête des Empreintes des pays de l'UE.

En 2013, le CSDD a fait actualiser – toujours en collaboration avec le CRTE/CRP Henri Tudor - l'Empreinte écologique du Luxembourg. L'actualisation des résultats révèle des tendances préoccupantes. Après être restée stable entre 2004 et 2007, l'Empreinte écologique des résidents a augmenté de 7,8% pour atteindre 9,6 hectares globaux en 2008.

La Terre mettant à disposition de chacun de ses habitants humains 1,8 hectare globaux (hag) de terre productive pour toutes les ressources renouvelables consommées, il faudrait plus de 8 planètes Terre pour accorder à tous les habitants une consommation de ressources comparable à celle du Luxembourg.

L'Empreinte écologique est non seulement de grande utilité pour sensibiliser et mobiliser à un changement de comportement de tous les acteurs concernés, mais surtout pour questionner le modèle socioéconomique du Luxembourg. (Pour plus d'informations voir sur www.myfootprint.lu)

Le CSDD est d'avis que la mise en œuvre des propositions décrites peut dès aujourd'hui, contribuer à construire l'avenir que nous voulons vivre demain.



Conseil
Supérieur pour un
Développement
Durable

Vers un système d'assurance pension durable

Avis du CSDD - Octobre 2013

A. Résumé

Dans le présent avis, le CSDD souligne la nécessité de réformer au cours de la prochaine période législative l'assurance pension d'une manière durable en la rendant équitable, solidaire, pérenne et transparente.

Le CSDD propose notamment

- de maintenir l'actuel système par répartition,
- de rendre le système des pensions financièrement viable
 - en le rendant indépendant de la croissance économique et en constituant une réserve capable de couvrir les besoins du régime sur 5 ans
 - en allongeant la période de travail et
 - en réduisant la promesse de pension de 55% de la masse salariale à 24%, afin d'équilibrer les recettes (taux de prélèvement global = 24%) et les dépenses.
- de rendre obligatoire, en suivant l'exemple du Canada, le principe du partage équitable des crédits de pension (*splitting*) entre les ex-partenaires pour la période qu'a duré le mariage,
- de permettre à toute personne ayant le nombre d'années requis et l'âge légalement prévu de bénéficier d'une retraite suffisante pour vivre décemment. Le système de pension doit donc comporter des mécanismes évitant aux personnes ne répondant pas à l'une ou l'autre de ces conditions, voire aux deux, de tomber dans la pauvreté.
- de fournir des informations cohérentes aux citoyens et de le leur rendre intelligible leur assurance pension.

B. Introduction

Le 5 décembre 2012, la Chambre des Députés a voté le projet de loi N° 6387 portant réforme de l'assurance pension. Avec la publication d'un avis avant la formation du

nouveau gouvernement, le CSDD souligne que ce nouveau texte légal ne résout pas le problème de la viabilité du système de pension à long terme. Ainsi, le régime actuel ne répond que de façon insuffisante, aux principes du développement durable, notamment ceux de l'équité, de la solidarité et de la pérennité. Convaincu qu'il faut dès lors réformer, au plus tard au cours de la prochaine période législative, encore une fois le système des pensions, le CSDD entend fournir par la présente contribution, un outil permettant de mesurer, dans les grandes lignes, l'évolution des pensions vers une meilleure durabilité. Quel est le problème ? Sachant que les actifs d'aujourd'hui payent les pensions d'aujourd'hui, il faut souligner qu'à l'heure actuelle, le coût de l'ensemble des pensions individuelles dépasse très largement (plus que le double) la somme perçue par l'intermédiaire des cotisations de la population active. Ce n'est que grâce à la croissance économique, qui crée chaque année des milliers de nouveaux emplois et génère donc des cotisations supplémentaires que le coût de l'assurance pension peut encore être maîtrisé aujourd'hui et permet même la constitution de réserves. Par conséquent le système est en déséquilibre et ne fonctionne pas sans croissance économique. Or, celle-ci stagne actuellement. Il s'ensuit que, sans nouvelle intervention, le système des pensions risque de chavirer endéans les 15 prochaines années. Force est dès lors de commencer dès maintenant à créer des bases solides capables de supporter une régime de pensions durable..

La réforme du système de pension, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013, part d'une croissance économique annuelle constante de 3 % pour assurer son financement à long terme, ce qui nécessiterait un doublement du produit de l'économie tous les 24 ans. La loi table en outre sur une croissance de l'emploi de 1,5 % par an, ce qui signifie un doublement de la population active tous les 47 ans. Selon cette logique, le pays devrait disposer en 2060 de pas moins de 700.000 emplois d'un niveau salarial comparable, voire supérieur au niveau actuel. Un accroissement très considérable de la population résidente en serait la conséquence.

Certes, une population de plus de 2.000.000 d'habitants est imaginable pour le territoire limité du Grand-Duché, mais est-ce souhaitable, d'autant plus que nous dépendrions encore plus de l'importation des ressources naturelles des pays limitrophes. Cependant, il est inutile d'insister qu'une telle croissance n'est ni réalisable, ni soutenable à moyen ou à long terme, alors que la croissance démographique en Europe est stagnante. Pareille dépendance de l'étranger risquerait par ailleurs d'entamer la souveraineté nationale.

Abstraction faite de la perte de qualité de vie qu'entraînerait une telle densification tant des activités économiques que de la population, les prix des terrains appropriés - de plus en plus rares - monteraient une fois de plus en flèche, rognant la compétitivité de notre économie et bloquant l'accès à la propriété à une grande partie de la population. Il s'ensuit que la soi-disant solution deviendrait elle-même problème.

Avant de préciser les principes à la base d'un système de pension durable, il y a lieu d'expliquer brièvement le fonctionnement actuel du système et d'esquisser les évolutions qui menacent actuellement la viabilité de nos pensions. Un 4^e chapitre décrira les caractéristiques d'un régime d'assurance pension durable. En guise de conclusion, quelques pistes concrètes seront proposées.

C. L'assurance pension, un système par répartition.

Le système luxembourgeois d'assurance pension est un système par répartition, dans lequel il s'agit de répartir les cotisations provenant des actifs du moment entre les retraités du moment. En soi, un tel système est à préconiser car il est plus stable et plus durable qu'un système par capitalisation. En effet, ce dernier ne résiste pas toujours aux risques économiques et financiers liés aux investissements à long terme des fonds épargnés par les assurés.

Les pensions payées chaque mois dans le secteur privé à quelques 145.759 personnes fin 2011¹ (IGSS) sont donc financées directement par une partie des salaires de la population active (salaire socialisé), càd. 370.100 personnes (Statec) pour la même année. Le financement est tripartite. Les recettes sont générées à parts égales par la cotisation du salarié (8% du salaire brut), la cotisation patronale (8% du salaire brut) et une contribution financée à partir des recettes fiscales du budget de l'Etat (8%). Le taux de cotisation global est donc de 24% de la masse salariale. Pour que le système soit en équilibre, il faudrait que, année par année, dépenses et recettes se tiennent la balance et qu'à moyen et long terme, les promesses de droits de pensions faites aux futurs retraités restent en phase avec l'évolution du nombre d'actifs, donc avec la masse salariale prévisible pour le futur. Cela nécessite une gestion rigoureuse tenant compte des facteurs principaux susceptibles d'avoir un impact sur la stabilité du système. Ces facteurs ont trait à l'évolution démographique et économique.

D. Les évolutions actuelles menaçant le système des pensions

1. Transition démographique

La stabilité d'un système de retraites par répartition dépend largement de l'évolution du rapport entre la population active, cotisant et la population retraitée. Actuellement ce rapport est en constante évolution pour différentes raisons :

a. La génération des papy-boomers

Le baby-boom des années 50 et 60 du siècle passé est un des phénomènes démographiques ayant un impact sur le système des pensions. En effet, la génération des baby-boomers entre dans l'âge de la retraite à partir de maintenant et augmente ainsi de façon disproportionnée le nombre des bénéficiaires du système.

b. La croissance du marché de travail depuis 1990

Pourtant, le phénomène des papy-boomers est atténué au Luxembourg par la croissance exceptionnelle du marché de l'emploi depuis 1985. Ainsi, la population active a augmenté de 140% entre 1985 et 2010 (passant de 144.581 à 347.887) alors que le nombre des retraités n'a augmenté que de 97% (passant de 71.984 à 139.979). Cependant, si la transition démographique est repoussée de cette façon, elle n'est pourtant pas annulée. Ainsi, à partir des années 2020, la croissance de la population active des années 1990 se fera ressentir au niveau de l'évolution de la population des retraités et s'ajoutera aux générations des papy-boomers.

¹ Prendre un chiffre plus récent Rour le premier chiffre : APPORT GÉNÉRAL SUR LA SÉCURITÉ SOCIALE AU GRAND-DUCHÉ DE Luxembourg 2011 IGSS et Statec pour le deuxième

c. Longévité en croissance

D'autre part, le vieillissement de la population par l'augmentation de la longévité tend aussi à modifier le rapport entre les actifs et les pensionnés dans un sens négatif. A terme, il y aura beaucoup plus de pensionnés vivant plus longtemps, ce qui aura pour conséquence que les actifs ne réussiront plus à contribuer suffisamment pour payer toutes les pensions.

2. Fluctuations économiques

Si la transition démographique a tendance à faire augmenter le nombre de pensionnés et la durée du paiement des pensions, le ralentissement économique, avec des phases de croissance quasi zéro, se solde par un effet négatif du côté des actifs. Ainsi le rapport cotisants/retraités se détériore par un double mouvement. Dans le contexte d'une économie florissante au cours du dernier quart de siècle, l'augmentation constante du nombre de travailleurs et, par conséquent, de la masse salariale servant de base aux cotisations a permis de financer jusqu'à l'heure actuelle l'augmentation régulière des droits de pension par trois réformes consécutives du régime général d'assurance pension (1987, 1991 et 2002).

En l'absence de croissance économique et malgré une réserve de plus de 12 milliards €, correspondant au paiement des pensions pendant environ 4 ans, le système se déstabilisera assez rapidement si les corrections nécessaires ne sont pas mises en place.

3. Des promesses de droits de pensions exagérées

Depuis 1964, le système de l'assurance pension luxembourgeois a connu une série constante et extraordinaire d'améliorations en relation avec un développement économique exceptionnel sans commune mesure avec les pays avoisinants. Le taux de cotisation de 10% par contre a été porté entre 1964 et 1976 à 16% et reste depuis lors uniformément partagé entre l'assuré et l'employeur à raison de 8% chacun. S'y ajoute depuis 1985, une participation aux cotisations de la part de l'Etat à un pourcentage identique. Cette participation remplace une prise en charge de différents éléments de pension et d'une garantie étatique au niveau de la réserve, ce qui a été le cas auparavant. Les réformes entreprises en 1987, 1991 et 2002 ont continué à améliorer le niveau des prestations. Le système de pension du secteur public, étant entièrement financé par le budget de l'Etat, reste, à l'heure actuelle, un système à part et n'a dès lors aucune incidence directe sur l'équilibre du régime général des pensions.

Il est possible de chiffrer la promesse de pension en calculant le rapport entre la masse des pensions et la masse des revenus soumis à cotisation (prime de répartition pure à l'état stationnaire démographique absolu). Cette valeur est exprimée en pourcentage de la masse des revenus soumis à cotisation et est donc comparable au taux de prélèvement global. En 1983, la valeur de la promesse de pension et donc du coût du régime général s'élevait à 37,5% - face à un taux de prélèvement global de 24% - témoignant à cette époque déjà d'un sous-financement structurel du système (masqué par la croissance économique).

Aujourd'hui, la valeur de cette promesse de pension est estimée à 55% au moins. L'écart entre le prélèvement et la promesse a doublé, empirant ainsi de manière très inquiétante la viabilité du système. Même une reprise rapide de la croissance

économique, qui paraît invraisemblable à l'heure actuelle, ne saurait combler ce déficit structurel.

La transition démographique, les fluctuations économiques et les promesses de pension inscrites dans la loi constituent trois ensembles de facteurs qui condamnent chaque société à adapter son système de pension si le déséquilibre s'installe. Pour le Luxembourg, ce déséquilibre est grave et manifeste, même après la réforme.

E. Caractéristiques d'un régime de pension durable

Le CSDD a identifié quatre critères essentiels qui caractérisent un système de pensions soutenable :

- 1) La pérennité
- 2) L'équité
- 3) La solidarité
- 4) La transparence.

1. La pérennité

Par le fait que les pensions actuelles et futures sont directement payées par la population active se dégage une règle fondamentale : Quelles que soient les promesses de pension inscrites dans la loi, le montant total des pensions versées ne devra jamais dépasser la somme qu'on pourra prélever sur l'activité économique.

Ainsi, les droits des pensionnés ne devraient pas dépendre des recettes générées par une population active *croissante*. En effet, ces droits/promesses qui dépendent de la croissance de la population active ne pourront pas être maintenus pendant la phase de la transition démographique (papy-boom) et au-delà.

Il est certes avéré que, pendant les trente dernières années, le Luxembourg a connu une croissance extraordinaire, mais l'évolution récente donne à penser que le modèle luxembourgeois est en train de s'essouffler et le risque d'une croissance négative ne peut plus être exclu. Partant, les excédents réalisés pendant les périodes à croissance positive ne pourront pas être distribués parmi les pensionnés actuels, mais doivent être tenus en réserve pour sauvegarder la pérennité du système pendant les périodes de transition démographique.

Le CSDD plaide pour une réserve capable d'assurer à tout moment les besoins du régime des pensions. Une période législative devrait en principe suffire aux gouvernements futurs pour adapter les nouvelles promesses de pension aux réalités économiques et démographiques du moment et à veiller à ce que les anciennes promesses puissent être respectées autant que faire se peut.

2. L'Équité

L'équité d'un régime de pension se mesure à sa capacité de couvrir l'ensemble de la population et ce de façon juste (*suum cuique*²) et à titre individuel. Contrairement aux systèmes d'inspiration beverigienne, où la protection généralisée ne couvre qu'une retraite minimale financée par les impôts et indépendante de toute activité professionnelle, dans le système d'inspiration bismarckienne prévaut le principe d'assurance liée au travail.

Partant, le système actuel laisse pour compte toutes les personnes - des femmes en règle générale - qui n'exercent pas d'activité rémunérée ou acceptent des situations moins bien rémunérées pour s'occuper du ménage. En cas d'éclatement du couple, ces personnes se retrouvent sans droits à pension respectivement avec des droits tellement réduits qu'elles doivent s'en remettre à l'assistance publique.

Si jusqu'alors le système luxembourgeois - comme d'ailleurs la grande majorité des systèmes en Europe et au-delà - est basé sur le modèle du ménage de deux partenaires solidaires, les changements survenus au sein de la société pendant ces dernières décennies exigent une approche qui tienne compte des nouvelles formes du vivre ensemble.

Les ménages se forment et se défont plus facilement, il est dès lors indispensable que chacun des partenaires puisse acquérir des droits personnels. Aussi celui des deux qui a renoncé à une activité professionnelle ou a opté pour une activité réduite ou moins bien rémunérée pour s'occuper des affaires domestiques doit-il pouvoir bénéficier d'une partie équitable des droits que le ménage a cumulé pendant sa durée d'existence. Faisant l'objet de discussions aussi longues qu'infructueuses au Luxembourg, ce problème a toutefois été adressé de façon plus courageuse dans d'autres pays. En Allemagne par exemple, le principe du partage de crédits (*splitting*) prévoit que, pour la période qu'a duré le mariage, les droits à pension acquis par les deux partenaires soient additionnés pour être ensuite répartis équitablement entre les deux. Il s'agit en l'espèce cependant d'un choix volontaire pour lequel les deux doivent avoir opté préalablement.

Etant parti sur la même base, le Canada s'est toutefois rendu compte qu'en laissant le choix aux partenaires, le système serait utilisé de façon insuffisante (ce qui est d'ailleurs le cas pour l'Allemagne) et a, par modification de sa législation, rendu le partage obligatoire. Depuis, les époux qui ne souhaitent pas que leurs crédits de pension soient également partagés en cas de divorce ou de séparation, doivent signer une convention expresse en ce sens.

Une autre question relative au principe d'équité porte sur le pouvoir d'influencer les règles à la base de notre régime de pensions. Ce sont en effet les personnes jouissant du droit de vote au niveau national dont une majorité profite de surcroît d'un régime de pension spécial en raison de leur statut de fonctionnaire ou d'employé public, qui peuvent peser sur les décisions concernant en grande partie des personnes ne disposant pas du droit de vote et qui sont de ce fait privés de la possibilité d'influer sur les décisions politiques dont ils sont les destinataires.

² ... à chacun son dû ! La phrase a été rendu célèbre par l'auteur, orateur et homme politique Romain Cicéron (106 BC - 43 BC): "Justitia suum cuique distribuit." ("La justice distribue à chacun son dû", *De Natura Deorum*, III, 38)

Force est de se demander si, d'un point de vue du droit communautaire, l'impossibilité pour les travailleurs non luxembourgeois, ressortissants d'un État membre de l'Union européenne d'influer sur des décisions les concernant directement, à savoir les règles régissant le régime de pensions dont ils relèvent d'office du fait de leur emploi au pays, ne constitue pas une entrave à la libre circulation des travailleurs garantie par l'article 45 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ?

En 1991 déjà, le Grand-Duché de Luxembourg a essuyé une condamnation par la Cour de justice des Communautés européennes pour avoir refusé aux travailleurs non luxembourgeois de participer aux élections des Chambres professionnelles (arrêt de la CJCE du 4 juillet 1991 dans l'affaire C-213/90, ASTI c. Chambre des employés privés). Comme il s'agit en l'espèce d'une matière différente qui, en plus, faisait déjà à l'époque l'objet de dispositions spécifiques du droit communautaire dérivé (règlement (CEE) n° 1612/68, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté), les conclusions de cet arrêt ne se laissent évidemment pas transposer tel quel dans le domaine sous examen. Il n'en demeure pas moins que le fait qu'un nombre élevé de travailleurs, ressortissants d'autres États membres de l'Union européenne, soient soumis à l'effet de décisions dans lesquelles ils n'ont aucune possibilité réelle d'intervenir, est susceptible de poser problème au niveau du droit de la libre circulation. S'y ajoute encore le problème de la légitimité démocratique inhérent à cet état des choses, germe potentiel de difficultés au niveau de la cohésion sociale. Un régime de pension qui se veut durable devrait garantir le vivre ensemble paisible non seulement entre générations, mais également entre travailleurs de différentes nationalités

3. La Solidarité

Dans une société solidaire, l'application du principe d'équité seule ne suffit pas pour compenser les écarts qui se creusent entre les plus forts et les plus faibles et ne peut pas garantir à ces derniers un niveau de vie décent. Un système de pension solidaire doit donc :

- permettre à toute personne ayant le nombre d'annuités requis et l'âge légalement prévu de bénéficier d'une retraite suffisante pour vivre décemment;
- comporter des mécanismes évitant aux personnes ne répondant pas à l'une ou l'autre de ces conditions, voire aux deux, de tomber dans la pauvreté.

Il n'est pas question ici d'assistance sociale – tel n'est assurément pas l'objectif d'un système de pensions – mais de barrières évitant qu'une frange des pensionnés ne se trouve dans l'impossibilité de subvenir de leurs propres besoins.

Un plan de pension reposant sur trois piliers, à savoir l'assurance pension obligatoire, l'assurance vieillesse complémentaire et la constitution d'une réserve de patrimoine, n'est abordable qu'aux bénéficiaires de salaires confortables qui, de toute façon, ne risquent pas de se retrouver avec une pension de misère. Si un tel système devait cependant être érigé en norme, en réponse aux difficultés de financement, la précarisation de toute une partie de la population en serait la conséquence inévitable.

4. La Transparence

Il faut que chaque personne puisse faire évaluer ses droits à pension. Or, une formule de calcul trop compliquée, tel que proposée aujourd'hui dans la loi, ne permettra plus au fonctionnaire en charge d'un dossier de calculer une pension de manière exacte du fait que le nombre de variables se multiplie considérablement. Et même si le calcul des formules par ordinateur ne pose en principe pas de problème, l'explication du résultat produit par l'ordinateur par contre deviendra une difficulté insurmontable pour les gestionnaires de dossier.

Dans un Etat démocratique, il est cependant fondamental de fournir des informations cohérentes aux citoyens et de les leurs rendre intelligibles.

F. Vers la durabilité du système de pension

La réforme des pensions 2013 met fin à une politique d'amélioration constante des droits/promesses à pension, condition nécessaire mais non suffisante pour s'engager dans la voie du développement durable.

La prochaine réforme du système de l'assurance pension, outre le fait qu'elle doit avoir lieu au cours de la prochaine période législative, doit donc se diriger dans un sens qui rendra le système indépendant de la croissance économique tout en le protégeant contre des périodes de décroissance économique.

Le système des pensions sera en équilibre dès que la somme des pensions versées équivaldra à la somme des prélèvements, en d'autres termes, à partir du moment où la prime de répartition pure à l'état stationnaire démographique absolu sera égale au taux de prélèvement global.

Afin d'assurer la pérennité du système de pensions, la réserve doit à tout moment couvrir les besoins du régime des pensions sur 5 ans. En effet, une période législative devrait en principe suffire aux gouvernements futurs pour adapter les nouvelles promesses de pension aux réalités économiques et démographiques du moment et à veiller à ce que les anciennes promesses puissent être respectées autant que faire se peut.

Dans une optique de développement durable, toute politique future en matière de pension peut donc être évaluée à la lumière de ces critères.

Quant aux mesures concrètes à prendre en matière de viabilité financière, il faut opérer un savant mélange entre les deux alternatives uniques, l'augmentation des prélèvements ou l'abaissement des prestations. L'augmentation de la période de travail actif cumule l'effet des deux alternatives : On cotise plus longtemps et on est moins longtemps pensionné. C'est donc une mesure très efficace. Vu les promesses de pension exagérées, un abaissement du niveau des pensions est aussi incontournable. Du côté des recettes, une cotisation supplémentaire pourrait être calculée sur l'intégralité des revenus d'un ménage (p. ex. : rentes, loyers, revenus d'investissements, etc.), la durée de cotisation pourrait être augmentée par une combinaison plus attractive de départ progressif en retraite, etc. Ces instruments devraient toutefois être complétés par des mécanismes évitant que les pensions du bas de l'échelle ne se situent en dessous du seuil de pauvreté.

En ce qui concerne la revendication, notamment des organes représentatifs des femmes, d'individualiser les droits à pension acquis par les conjoints, le modèle canadien pourrait utilement servir de référence pour adapter notre système de pensions aux besoins résultant des modifications intervenues au sein de la société.

G. Bibliographie

CARITASVERBAND LUXEMBURG (2011) : Für eine gerechte Rentenreform in einer inklusiven Gesellschaft. Anmerkungen zur geplanten Reform. September 2011, Luxembourg.

CHAMBRE DES SALARIES (2010) : Vers des systèmes de retraite adéquats, viables et sûrs en Europe., Position de principe de la Chambre des salariés du Luxembourg relative au Livre vert de la Commission européenne. Luxembourg.

EUROPEAN COMMISSION (2010) : Towards adequate, sustainable and safe European pension systems. Green Paper, Luxembourg.

GRAND DUCHE DU LUXEMBOURG (2012) : Loi du 21 décembre 2012 portant réforme de l'assurance pension, Luxembourg.

KIEFFER, ROBERT (2011) : L'impossible réforme du régime de pension au Luxembourg. FORUM N°303 Janvier 2011, Luxembourg.

KIEFFER, ROBERT (2012) : Avis du Président de la caisse nationale d'assurance pension concernant le projet de loi portant réforme de l'assurance pension, Luxembourg.

KIEFFER, ROBERT (2012) : What are the main favorable factors of the pension scheme at present? Are these factors due to the prevalence in the future?, Conference at the Sacred Heart University, Differdange.

UNION DES ENTREPRISES LUXEMBOURGEOISES (2011) : Une retraite pour tous. Contribution de l'UEL au débat national sur l'avenir des retraites. Luxembourg.