



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

7, RUE ALCIDE DE GASPERI - LUXEMBOURG-KIRCHBERG - Tél.: 43 58 51

CES/ASS. PENS. (77)

LA REFORME EVENTUELLE DE LA STRUCTURE ET DU
FINANCEMENT DE L'ASSURANCE PENSION

AVIS

Luxembourg, le 5 juillet 1977

	Page:
1. <u>L'INTRODUCTION</u>	1
2. <u>LE REGIME UNIQUE D'ASSURANCE PENSION</u>	3
21. Le champ d'application personnel	4
211. Les affiliés des régimes de pension contri- butifs	4
212. Les assujettis aux régimes de pension dits "statutaires"	6
213. Les élèves et les étudiants et généralement toutes les personnes s'adonnant à une forma- tion professionnelle	7
214. Les handicapés physiques et mentaux	8
215. Les personnes exerçant une activité ayant une valeur économique et sociale certaine et reconnue	8
22. Le champ d'application matériel	13
221. Les conditions de stage	19
2211. Les périodes d'activités	19
2212. Les périodes assimilées	19
2213. Le maintien des droits en cas d'interrup- tion ou d'arrêt de la carrière d'assu- rance	20
2214. La durée d'assurance minimale	21
2215. La limite d'âge pour l'obtention de la pension de vieillesse	22
2216. La détermination des droits d'assurance en cas de divorce	24
222. La structure des prestations	26
2221. La composition des pensions	29

2222. La base de référence pour le calcul des pensions	30
2223. Le calcul des pensions	32
22231. Le risque vieillesse	35
22232. Le risque invalidité	37
222321. L'invalidité totale	39
222322. L'invalidité pro- fessionnelle	39
22233. Le risque survie	44
2224. L'adaptation au niveau du coût de la vie et l'ajustement au niveau de la vie.	46
2225. Les cumuls	48
2226. Les droits acquis	49
23. Le financement	50
231. La nature mixte du financement	51
232. L'assiette et la prise en charge des cotisa- tions	51
233. Le système de financement	55
234. Les réserves	56
235. Le niveau du taux de cotisation	58
2351. Le coût du régime de pension proposé par le Conseil Economique et Social	58
2352. Le coût des régimes contributifs de pen- sion actuels	59
3. <u>LA CONCLUSION</u>	61
<u>AMENDEMENTS</u>	62
Annexe 1: LES REGIMES DE PENSION NON CONTRIBUTIFS AU GRAND- DUCHE DE LUXEMBOURG - RAPPORT TECHNIQUE EMANANT DES EXPERTS CONSULTES PAR LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL	
Annexe 2: RAPPORT TECHNIQUE EMANANT DES EXPERTS CONSULTES PAR LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL	

1. L'INTRODUCTION

- Le Gouvernement avait saisi le Conseil Economique et Social, en date du 2 mars 1972, d'un avis sur la réforme éventuelle de la structure et du financement de l'assurance pension.

Au cours d'une première Assemblée plénière, le 4 avril 1972, la saisine gouvernementale fut élargie à l'ensemble des problèmes touchant les assurances sociales, c'est-à-dire l'assurance accident, maladie et pension (vieillesse, invalidité), de manière que l'étude en question comporte une réforme et du régime des prestations et de celui du financement.

- Afin d'objectiver le débat, il avait été décidé de :

- . déterminer, en collaboration avec des actuaires, le montant des charges pour l'avenir dans le système actuel; la base en est le rapport Thullen;
- . voir quels seront les besoins additionnels éventuels et les charges qui en découlent;
- . comparer notre système de financement à celui de l'étranger et en tirer des conclusions;
- . constater si l'on peut aller plus loin ou non, et envisager éventuellement une autre répartition des charges.

Le cadre général de l'étude ainsi tracé, les options précises et les priorités ne pouvaient cependant être discutées qu'au vu du matériel actuariel et des résultats de l'enquête effectuée conjointement avec le Groupe de travail "Politique des Revenus".

- Après 65 réunions de travail, et sur initiative du Bureau, le Groupe de travail avait présenté le résultat des discussions

menées depuis 1972 sous forme de trois rapports intérimaires qui furent discutés lors des Assemblées plénières du 5 novembre 1976, du 7 décembre 1976 et du 11 janvier 1977.

- . Un premier rapport avait trait au régime unique pour toute la population active;
- . un deuxième rapport contenait les options proposées par le Groupe de travail ou à prendre par l'Assemblée plénière;
- . enfin un troisième rapport avait trait à la documentation chiffrée sur la configuration des pensions selon les différentes formules de pension.

- L'Assemblée plénière, en se prononçant, par des votes indicatifs, sur les options à prendre, chargeait le Groupe de travail de voir dans quelle mesure les vues où il n'y avait pas encore accord pouvaient être rapprochées.

Le Groupe de travail a finalement présenté un projet d'avis au cours de l'Assemblée plénière du 5 juillet 1977 qui l'a arrêté dans sa présente version.

- Le Conseil Economique et Social voudrait remercier spécialement les experts consultés pour leur collaboration sans réserve à l'établissement des nombreuses données et faits utilisés pour l'élaboration du présent avis.

2. LE REGIME UNIQUE D'ASSURANCE PENSION

L'expertise concernant la réorganisation de l'assurance pension, ainsi que l'étude au sujet de l'évolution des régimes de pension non contributifs joints, fournissent un aperçu exhaustif des disparités existant actuellement dans l'organisation de la sécurité sociale et mettent en évidence les faiblesses du système résultant, d'une part, de lacunes de couverture et, d'autre part, de différences profondes quant aux conditions d'octroi et de calcul des prestations, ainsi que d'inégalités en matière de charge.

Si le Conseil Economique et Social est unanime à proposer l'extension du champ d'application personnel de l'assurance pension à toutes les personnes exerçant une profession, tout en y comprenant, sous certaines conditions, différentes catégories de personnes qui, soit se préparent à une profession ou exercent une activité ayant une valeur économique et sociale certaine et reconnue, soit se trouvent, à la suite d'un handicap physique ou mental, dans l'impossibilité d'exercer le droit au travail que leur garantit la constitution et qui peuvent, de ce fait, faire appel à la solidarité interprofessionnelle et nationale, l'unanimité n'a pu se faire quant à l'organisation de l'assurance pension.

Une large majorité du Conseil Economique et Social a opté pour un régime unique, seul moyen permettant, et la dotation du pays d'un système d'assurance pension où toute personne affiliée ait les mêmes droits et les mêmes charges, et la création des prémisses nécessaires à une politique de solidarité dans tous les domaines de la sécurité sociale. Dans cette majorité, le groupe des représentants des travailleurs du secteur privé fait de la création immédiate d'un régime unique, sous garantie de tous droits acquis, le préalable à tout accord de réforme.

Une minorité, formée par le groupe représentant les travailleurs du secteur public, s'oppose inconditionnellement à

cette vue des choses et exige la reconduction actuelle de la séparation en régime de pension contributif et régime de pension non contributif, en soutenant à l'appui de sa thèse que ce dernier régime constitue une partie intégrante essentielle des liens contractuels existant dans le secteur public et ne saurait en être extrait sans risque d'écroulement de toute la politique d'emploi et de rémunération de ce secteur.

Compte tenu de cette constellation au sein du Conseil Economique et Social, le présent rapport présente le régime de pension unique tel qu'il est proposé par sa majorité, tout en précisant, étant donné la très grande complexité des problèmes en présence, que cette majorité n'est pas toujours homogène et diffère parfois, suivant les problèmes posés, d'importance variable d'ailleurs. Le présent rapport aura soin de reproduire toutes les tendances avec leurs pondérations respectives.

21. Le champ d'application personnel

211. Les affiliés des régimes de pension contributifs

Il s'agit-là - dans l'ordre historique de leur assujettissement à l'assurance pension - des ouvriers, des employés, des artisans, des agriculteurs, des commerçants, des industriels et des travailleurs intellectuels indépendants qui tous, dans leurs régimes de pension respectifs actuels, sont soumis déjà à des règles presque complètement uniformisées.

L'ordre d'assujettissement fait déjà entrevoir que l'assurance pension contributive s'est faite par étapes, suivant une évolution constante. Jusqu'à la fin de la première guerre mondiale, elle se limitait aux seuls travailleurs salariés et, parmi ceux-ci, d'une façon générale, aux économiquement faibles. Ce n'est qu'entre les deux guerres et surtout après la seconde guerre mondiale que des efforts furent faits dans presque toutes les branches de la sécurité sociale, en vue de l'extension progressive à tous les travailleurs salariés et indépendants, sans prise en considération d'aucune clause de ressources.

Le développement progressif favorisait évidemment une structure socio-professionnelle de notre sécurité sociale, alors surtout qu'il y avait tendance, au moment de la création des différents régimes, de tenir compte de la capacité contributive des différentes classes socio-professionnelles et de limiter ainsi, notamment en matière d'assurance pension, les prestations à un niveau tout juste suffisant pour servir d'appoint à partir d'un certain âge, la prévoyance individuelle étant jugée encore toujours comme élément essentiel dans la constitution des ressources nécessaires pour les vieux jours.

L'idée d'une prévoyance collective plus importante gagnait cependant du terrain, notamment par suite de la comparaison, entre elles, des prestations des différents régimes au fur et à mesure que la prévoyance individuelle devenait plus difficile ou était mise à néant par les changements structurels imprévisibles dans leur ampleur, ainsi que par l'érosion monétaire toujours plus prononcée.

Tenant compte de ces considérations, des efforts soutenus d'harmonisation ont été déployés depuis la loi unique en 1964, efforts qui font qu'actuellement les prestations sont sur le point d'être rendues uniformes dans tous les régimes de pension contributifs et que pour tous ces régimes la contribution proportionnelle, sur base du revenu professionnel, est sur le point d'être réalisée.

Cet état de choses pose cependant de très graves problèmes, non seulement sur le plan général du financement de l'ensemble des régimes, mais encore du fait que l'agencement de l'assurance pension, suivant la structure socio-professionnelle, la rend dépendante de l'évolution de cette structure. Ainsi qu'il est relevé dans l'expertise jointe, les mouvements de certains secteurs économiques vers d'autres et l'expansion, la stagnation ou la régression démographique, propres aux différents secteurs, font que la situation financière, relativement favorable dans certains régimes de pension, se juxtapose à la situation extrêmement critique dans certains autres. Comme ces effets de

modification de la structure démographique résultent, avant tout, d'un phénomène de restructuration économique et sociale de dimension nationale, il est vain d'essayer de rétablir l'équilibre dans la répartition des risques suivant les différents secteurs économiques et le Conseil Economique et Social est d'avis qu'il n'existe dans le contexte de ce chapitre qu'une seule solution, à savoir l'intégration de tous les affiliés actuels dans un régime de pension unique.

212. Les assujettis aux régimes de pension dits "statutaires"

Il s'agit-là des fonctionnaires de l'Etat, des employés communaux, des agents de chemin de fer, des employés de divers établissements publics et de différentes catégories d'employés assimilés. Les régimes de pension non contributifs dont ils jouissent sont décrits dans une étude spéciale jointe au présent rapport.

Le Conseil Economique et Social est parfaitement conscient du fait que l'intégration de ces assujettis dans un régime de pension unique se heurtera à de très sérieuses difficultés de divers ordres et qu'une solution ne saurait être trouvée que dans le respect complet des droits acquis des fonctionnaires et assimilés^{x)} en jouissance d'une pension de retraite ou en activité au moment de la réforme envisagée. Néanmoins, la très grande majorité préconise une intégration immédiate, afin de garantir à une réforme globale, dès ses débuts, une cohérence complète en matière de prestations et de charges.

Sans méconnaître les barrières psychologiques et juridiques qu'il s'agit de démonter et sans parler des répercussions importantes que l'harmonisation future des droits en matière de pension pourra avoir sur le plan de la rémunération directe, la majorité du Conseil Economique et Social est convaincue que tout comme il a été possible de réunir, dans un régime de pension unique, tous les employés privés en 1931 par intégration de multiples régimes patronaux et de nombreux contrats privés, il

^{x)} Voir également chapitre 2226.

devra être possible de faire passer, dans un régime de pension unique, un régime qui, à ses débuts, n'a pas été statutaire et en fin de compte, n'est qu'un régime patronal datant encore d'une époque où d'autres régimes n'existaient pas et qui était financé par des contributions assez importantes.

Au sein de cette majorité, les représentants des travailleurs du secteur privé font de cette exigence un préalable inconditionnel à toute réforme, tandis qu'une autre partie souligne qu'une solution immédiate se heurtera encore à de très grandes difficultés spécifiques. En effet, certaines dispositions constitutionnelles devront, ou bien être modifiées, ou bien être abolies pour des catégories déterminées de fonctionnaires. De plus, à la lumière de la réforme projetée et compte tenu d'une jurisprudence sur la qualification des pensions de fonctionnaires, il sera nécessaire de modifier le statut des fonctionnaires qui date de 1872.

Aussi pour le cas où il ne serait pas possible de surmonter, dans l'immédiat, les obstacles mentionnés ci-dessus, cette partie suggère-t-elle, à titre subsidiaire, d'instituer une phase transitoire. Celle-ci pourrait consister à adapter, dans le respect complet des droits acquis, le régime non contributif actuel au régime unique dans certaines de ses normes, notamment pour ce qui est de la limite d'âge, de l'invalidité et du décès précoces, du maximum de pension, et à prévoir un mécanisme uniforme en matière de cotisation avec la création d'un fonds de pension. Dès que les conditions juridiques indiquées plus haut sont créées, le transfert vers le régime unique serait à opérer en accordant, le cas échéant, en dessous d'un certain âge, un droit d'option entre l'ancien et le nouveau système aux fonctionnaires actuellement en place.

213. Les élèves et les étudiants et généralement toutes les personnes s'adonnant à une formation professionnelle

Actuellement seuls sont affiliés les apprentis!

Le Conseil Economique et Social préconise d'affilier, à l'avenir, en dehors de la catégorie ci-dessus, toutes les personnes pendant le temps normal de préparation à une profession et ceci au moins à partir de l'âge de vingt ans accomplis. Cette

possibilité permettra, d'une part, de combler une lacune importante dans les carrières d'assurance, notamment pour ceux des affiliés dont la profession requiert une formation étendue, et, d'autre part, d'éviter des cas de rigueur qui souvent se produisent à la suite d'une invalidité ou d'un décès au cours de la formation professionnelle.

214. Les handicapés physiques et mentaux

Dans cette catégorie sont à ranger les handicapés physiques et mentaux autres que ceux devenus invalides au cours de leur affiliation à un régime de pension. En effet, pour ceux-là, aucun problème n'existe au regard de l'assurance pension.

A l'heure actuelle, l'invalidité préexistante à une affiliation n'est pas prise en considération. Ce système est généralement considéré comme dépassé.

Le Conseil Economique et Social préconise l'affiliation de tous les handicapés physiques et mentaux, qu'ils soient aptes à exercer un travail ou non, afin de leur assurer un droit personnel à des prestations qui, dans un contexte de solidarité nationale, sont à charge de la collectivité active à laquelle ils appartiennent virtuellement. La pension pourrait être suspendue, toutefois, aussi longtemps qu'ils seraient soignés ou entretenus à charge de la solidarité nationale.

215. Les personnes exerçant une activité ayant une valeur économique et sociale certaine et reconnue

Cette catégorie concerne toutes les personnes s'adonnant à l'exercice d'activités non rémunérées, dont notamment les conjoints au foyer.

Le problème spécifique, tel qu'il se présente, relève de l'évolution qui est en train de se faire à travers les modifications profondes de la vie sociale de l'Europe occidentale, dans les

habitudes pour ainsi dire ancestrales qui assignaient aux hommes le travail professionnel rémunéré et aux femmes, presque exclusivement et dans un lien de subordination par rapport aux maris, la tenue du foyer familial et l'éducation des enfants. Au fil du temps, la femme s'est dégagée de ces liens de subordination et dans l'ère nouvelle, l'égalité des sexes est en train de devenir réalité dans tous les domaines de la vie commune, à tel point que les rôles respectifs - abstraction faite des données biologiques et physiologiques - peuvent se trouver complètement renversés. Le travail domestique est considéré à valeur égale avec le travail professionnel rémunéré. Cet état de choses se reflète dans le code civil depuis la réforme de ses articles 213 et 214 qui disposent :

"Art. 213.- Les époux concourent dans l'intérêt de la famille à en assurer la direction morale et matérielle, à pourvoir à son entretien, à élever les enfants et à préparer leur établissement.

Si l'un des époux est hors d'état de manifester sa volonté en raison de son incapacité, de son absence, de son éloignement ou de toute autre cause, l'autre exerce seul les attributions prévues à l'alinéa précédent.

Si l'un des époux manque gravement à ses devoirs ou met en péril les intérêts de la famille, l'autre époux peut exercer le recours réglementé par les articles 864-1 à 864-6 du code de procédure civile.

Art. 214.- Si le contrat de mariage ne règle pas la contribution des époux aux charges du mariage, ils y contribuent à proportion de leurs facultés respectives.

Ils s'acquittent de leur contribution par leur travail professionnel ou domestique, par les apports en mariage et par les prélèvements qu'ils font sur leurs biens personnels.

Si l'un des époux s'acquitte de sa contribution par son activité au foyer, l'autre est obligé de lui fournir tout ce qui est nécessaire pour les besoins de la vie, selon ses facultés et son état.

Si l'un des époux ne remplit pas ses obligations, il peut y être contraint par l'autre époux dans les formes prévues à l'article 864 du code de procédure civile."

On ne réalise les modifications profondes qui se sont faites dans la vie sociale qu'en confrontant ces textes nouveaux aux textes anciens.

"Art. 213 (ancien).- Le mari doit protection à sa femme, la femme obéissance à son mari.

Art. 214 (ancien).- La femme est obligée d'habiter avec le mari, et de le suivre partout où il juge à propos de résider: le mari est obligé de la recevoir, et de lui fournir tout ce qui est nécessaire pour les besoins de la vie, selon ses facultés et son état. - C. 108, 1537.

Il faut noter avant tout qu'il n'est plus distingué entre mari et épouse, mais que les deux conjoints sont traités sur un pied d'égalité, de même que les contributions aux frais du ménage sont laissées à l'appréciation et aux moyens de chacun d'eux, le travail domestique comportant une nette revalorisation par rapport au travail professionnel.

Bien que l'on puisse être d'avis que l'organisation de la sécurité sociale ne doive pas suivre nécessairement cette évolution, on doit constater néanmoins que l'organisation de la sécurité sociale, telle qu'elle se dégage de nos lois traditionnelles, est conditionnée par les anciennes dispositions civiles et le partage traditionnel des obligations. Il va sans dire dès lors que les nouvelles conceptions ne peuvent pas être ignorées lors d'un réaménagement de la sécurité sociale et notamment de l'assurance pension.

Cette exigence peut être satisfaite par deux approches différentes; l'une qui, en procédant de la conception individualiste à la base des nouvelles dispositions égalitaires du code civil, comporterait la création de droits distincts pour chacun des partenaires, l'autre qui, en s'appuyant de façon pragmatique sur la vie commune des deux partenaires, comporterait l'agencement des prestations de façon à tenir compte des besoins accrus d'un ménage.

Chacune de ces approches a une valeur certaine et, quelle que soit la solution retenue, elle sera de loin meilleure que celle existant actuellement.

Une première solution, consistant dans une affiliation du conjoint au foyer, s'offre à l'esprit, alors qu'actuellement déjà beaucoup plus de femmes - en fait si l'on parle de conjoint au foyer, il ne s'agit pratiquement que de femmes - s'adonnent à une occupation professionnelle rémunérée. En effet, d'un côté, actuellement presque chaque femme exerce, à un moment de sa vie, une occupation professionnelle rémunérée, d'un autre côté, certaines femmes mariées, dont l'activité ménagère se double d'une activité professionnelle, rentrent depuis peu dans le cadre de l'assurance pension, telles les épouses d'agriculteurs et les épouses des artisans et des commerçants, dans la mesure où elles prêtent à leur mari une assistance nécessaire.

En supprimant la faculté actuelle du remboursement des cotisations avec extinction des droits afférents en cas d'arrêt de profession par les femmes, l'on pourrait maintenir de nombreuses carrières d'assurance, de sorte que le nombre des femmes au foyer qui resteraient à affilier, deviendrait, à l'avenir, moins important. Il va de soi que cette solution devrait être assortie d'une certaine transition où l'affiliation serait à prévoir uniquement à titre facultatif.

Une seconde solution consiste à agencer la formule de calcul des prestations de telle sorte qu'il soit tenu compte du conjoint au foyer ne s'adonnant pas à une activité rémunérée.

En adoptant une telle formule, l'on éviterait l'inconvénient inhérent à la première solution et consistant à soumettre le budget familial à une double contribution. Une grande majorité du Conseil Economique et Social se prononce pour cette seconde solution, tout en admettant le volet de la première solution tendant à favoriser la constitution et le maintien d'une carrière d'assurance personnelle pour le conjoint au foyer et tout en préconisant que l'éducation d'enfants en bas âge puisse être comprise dans le stage

d'assurance de la carrière d'assurance personnelle. Par ailleurs, le Conseil Economique et Social est unanime à proposer la reconduction des dispositions légales concernant l'affiliation obligatoire ou volontaire des épouses d'agriculteurs et des épouses des artisans, commerçants et industriels.

Les tenants de la première solution font valoir que l'inconvénient de la double contribution en cotisations qui, d'ailleurs, existe déjà aujourd'hui pour les ménages d'agriculteurs et pour de nombreux ménages d'artisans ou de commerçants à la demande formelle des groupes concernés, est compensé par l'indépendance accrue et la garantie de droits propres en matière d'assurance pension pour la femme au foyer. Si, néanmoins, la double charge paraissait excessive et de nature à favoriser une surassurance non en rapport avec le revenu disponible du ménage avant la mise à la retraite, cette charge pourrait être réduite jusqu'à un niveau supportable, par exemple le quart du salaire social minimum.

L'inconvénient signalé pourrait d'ailleurs être amoindri nettement, en même temps qu'il offrirait, sur le plan de la politique familiale et démographique, un champ d'action important, par l'introduction d'un système de dispenses de cotisations en faveur des femmes au foyer qui élèvent des enfants. Ces dispenses seraient à proportionner suivant le nombre des enfants et compteraient, par après, comme périodes d'assurance effectives comportant comme rémunération de référence le salaire social minimum. Il est évident que le coût de cette proposition serait très élevé, mais dans l'hypothèse où elle contribuerait à améliorer et à redresser la situation démographique désastreuse décrite dans l'expertise jointe, la collectivité devrait accepter cet effort parce que la viabilité de l'assurance pension ne sera assurée que s'il est possible de redresser la situation démographique.

D'ailleurs, pour ce qui est du financement de l'assurance pension, l'affiliation proposée aurait pour effet de réduire les droits en matière de prestations de survie et de répartir différemment la charge de la cotisation.

La majorité du Conseil Economique et Social, sans méconnaître le poids des arguments avancés par une minorité qui plaide en faveur d'une affiliation autonome du conjoint au foyer, attache cependant une portée plus essentielle aux objections formulées à son encontre. Aussi ne croit-elle pas le moment venu pour introduire une innovation aussi importante et controversée quant à sa justification.

22. Le champ d'application matériel

- Les régimes de pension actuels couvrent les risques invalidité, vieillesse et survie. Dans le contexte général de la sécurité sociale, dans son ensemble, il a été examiné quelle devrait être la délimitation exacte, à l'avenir, entre les branches traditionnelles, à savoir l'assurance maladie, l'assurance pension, l'assurance accident et les prestations familiales.

Dans une première approche, il a paru opportun de quitter l'organisation traditionnelle et actuelle qui couvre les risques vieillesse et invalidité par une seule et même assurance. A première vue, il a paru en effet que l'invalidité n'est que l'état consolidé des suites d'une maladie ou d'un accident et devrait donc plutôt être rattachée à l'assurance maladie, à l'instar de ce qui est pratiqué dans différents pays membres des Communautés européennes, voire être prise en charge par un régime spécial et distinct de tous les autres régimes.

Le Conseil Economique et Social constate néanmoins sur base de l'expertise jointe que les interactions et les points de touche entre l'assurance pension et l'assurance invalidité sont très nombreux et qu'il serait pour le moins très difficile de couper les liens traditionnels remontant très loin dans le temps. Tenant compte de la loi du 2 mai 1974 qui, en portant réforme de l'assurance maladie, a créé un certain système de longue maladie, en y incorporant l'état d'invalidité temporaire, le Conseil Economique et Social est d'avis qu'il échet d'indemniser l'invalidité par l'assurance pension couvrant la vieillesse, dans la mesure où elle est génératrice de prestations à long terme identiques. Cette

façon de faire, comme elle ne rompt pas avec le système en place, ne créera pas de problèmes administratifs en même temps qu'elle facilitera la surveillance des carrières d'assurance qui toutes, en cas d'invalidité permanente, déboucheront sur le risque vieillesse.

- Dans ce même contexte, le Conseil Economique et Social a examiné la question de savoir si l'on devrait éliminer la distinction traditionnelle entre les séquelles d'un accident professionnel et d'un accident de la vie privée, alors que l'invalidité en résultant engendre les mêmes pertes matérielles et morales. La question a été examinée sous un double aspect, à savoir ou bien la suppression pure et simple de l'assurance accidents professionnels et le transfert vers l'assurance pension, ou bien le réaménagement de l'assurance accident, en y englobant l'indemnisation de tous les accidents qu'elle qu'en soit la genèse, mais en renforçant les règles de réduction en matière de cumul avec d'autres revenus ou pensions.

Pour l'examen de la première approche, on s'est référé, avant tout, à la nouvelle assurance générale d'incapacité existant aux Pays-Bas, qui, en éliminant l'assurance accidents professionnels, a créé sept paliers d'invalidité indemnifiables, compte tenu des autres revenus professionnels. Ce système, attrayant en soi, en ce qu'il se base sur l'équité sociale et qu'il élimine tout cumul en matière de prestations, ne semble pourtant pas adapté à la situation luxembourgeoise. Notamment le nombre de paliers semble trop élevé et apporterait de très grandes difficultés en matière de contrôle médical.

Or, en réduisant ce nombre, de nouvelles difficultés seraient créées, notamment du point de vue du contentieux d'indemnisation. D'autre part, il subsiste le problème de la responsabilité civile en matière d'accidents de travail, qui actuellement est couverte par l'association d'assurance contre les accidents fonctionnant comme mutuelle des employeurs.

Dans ces conditions, le Conseil Economique et Social ne saurait proposer d'agir dans le sens de l'initiative néerlandaise, pourtant très intéressante.

- Aussi une majorité du Conseil préconise-t-elle un système spécial d'indemnisation élargi vers les accidents de la vie privée, système intégré dans le régime général et dont les prestations seraient à financer respectivement par la cotisation normale ou par une cotisation spéciale à charge des employeurs suivant que l'accident est d'origine privée ou professionnelle.

, En ce qui concerne les prestations en nature prescrites, résultant d'accidents ou de maladies professionnelles, elles devraient rester entièrement à charge du régime général, bien que leur administration puisse se faire utilement par les caisses de maladie. Il devrait en être de même pour les mesures de réhabilitation fonctionnelle et professionnelle.

. Pour ce qui est de l'étendue et de la structure des prestations en espèces, il est préconisé de revoir complètement les règles d'octroi actuelles qui sont critiquables à plus d'un point de vue et plus particulièrement en raison des abus existant en matière de cumul de telles prestations avec d'autres revenus professionnels, ou avec des pensions.

A ce sujet les lignes directrices devraient être les suivantes:

- .. pas d'indemnisation des séquelles d'accident de nature insignifiante et sans incidence directe ou particulière sur la capacité de travail. A ce sujet, devraient rester sans indemnisation, sauf incidence due à la particularité de la profession exercée, les séquelles laissant une incapacité de travail fixée médicalement à moins de 10 pour cent;
- .. indemnisation des séquelles représentant une incapacité de travail fixée médicalement à au moins dix pour cent, mais restant inférieure à vingt pour cent. La prestation relative devrait se limiter à la partie de la rente accordée.

comme prévu ci-après, en considération de l'handicap physique et serait rachetée d'office, tout en entourant ce rachat des garanties nécessaires, afin que la victime puisse en tirer le plus grand avantage;

- .. indemnisation des séquelles représentant une incapacité de travail fixée médicalement à au moins vingt pour cent par une rente déterminée, pour une première partie, en considération du pourcentage de l'handicap physique par rapport à l'intégrité physique totale, et pour une deuxième partie, en considération de la perte de revenu inhérente aux séquelles. Comme base de référence pour le calcul de la première partie, qui serait allouée inconditionnellement, sans prise en considération de la situation de revenu, il est proposé de se servir du salaire social minimum augmenté de vingt pour cent. La deuxième partie se calculerait d'après le pourcentage du handicap physique par rapport à la pension d'invalidité totale, sans pouvoir dépasser la perte de revenu effective. En cas de concours d'une rente et d'une pension, cette dernière serait à suspendre à concurrence de la rente;
- .. en cas de séquelles d'une gravité telle que la victime aura besoin de l'aide d'une tierce personne, la rente fixée comme prévue ci-dessus pourrait être majorée de façon adéquate;
- .. révision des droits des survivants en cas de décès imputable à un accident en considération notamment des nouvelles règles précitées et des règles préconisées en matière de pensions de survie. Ces droits seraient à fixer de façon à éviter des cumuls injustifiés et dans les cas où il y aurait concours d'une pension de survie et d'une rente de survie, la première serait à suspendre jusqu'à concurrence de la deuxième.

- De façon générale, les rentes accidents seraient à soumettre à une retenue d'impôt et à une obligation de cotisation pour le régime pension.

- Les représentants des travailleurs du secteur privé, tout en souscrivant à la formule d'un système spécial d'indemnisation élargi vers les accidents de la vie privée, se prononcent pour un régime spécial d'assurance accident non intégré dans le régime général, avec maintien intégral de l'indemnisation actuelle, cumulable avec toutes autres ressources.

- Une partie des représentants des employeurs pourrait se rallier à l'idée du régime spécial d'assurance accident, à la condition toutefois que ce régime ne soit pas élargi vers les accidents de la vie privée et que les nouvelles règles d'indemnisation, esquissées ci-dessus, trouvent application et que le cumul ne soit autorisé que dans la mesure indiquée plus loin dans ce rapport.

- En ce qui concerne le risque survie, il faut distinguer suivant qu'il s'agit de prestations à fournir au conjoint survivant et de prestations à fournir aux descendants.

. Pour ce qui est des prestations au conjoint survivant, il faut faire, de prime abord, une remarque importante. Si actuellement les prestations en question ne sont allouées que si le conjoint survivant est la veuve, sauf de très rares exceptions où le veuf, invalide et sans revenus personnels suffisants peut avoir droit, il devrait en être autrement à l'avenir et ce en vertu du principe de l'égalité de traitement des époux. Toutefois, d'après la très grande majorité du Conseil Economique et Social, les conditions d'octroi devraient devenir plus strictes, le cumul d'une pension de survie avec d'autres revenus et pensions devant être réglementé de façon plus sévère.

. En ce qui concerne les prestations de survie allouées aux descendants orphelins, le Conseil Economique et Social est d'avis qu'elles n'ont pas leur place dans l'assurance pension, mais qu'elles devraient être transférées vers les prestations familiales, dont elles épousent les caractéristiques. Ce procédé aura encore l'avantage de supprimer, à l'avenir, tout double emploi en la matière, tout en créant les prémisses nécessaires à un traitement de tous les orphelins sur un pied de stricte égalité.

- Reste à discuter, dans le cadre du champ d'application matériel, la question des indemnités funéraires accordées en cas de décès de l'assuré ou d'un membre de la famille.

Dans son avis du 3 février 1970 sur les problèmes de l'assurance maladie, le Conseil Economique et Social avait fait des propositions tendant à éviter la multiplicité de telles prestations accordées par différents organismes d'assurance sociale. En conséquence, il avait proposé de fixer l'indemnité funéraire de façon forfaitaire uniforme et de la mettre à charge de l'assurance pension. La loi du 2 mai 1974 portant réforme de l'assurance maladie a bien repris l'idée du forfait, mais a laissé l'indemnité funéraire à charge de l'assurance maladie. Reste posé le problème de la multiplicité.

Sans vouloir rouvrir le débat sur l'opportunité de savoir si l'indemnité funéraire trouverait sa place plutôt dans l'assurance pension que dans l'assurance maladie, il faut insister néanmoins pour que la multiplicité de telles prestations soit éliminée.

- Toujours dans le contexte du champ d'application matériel, il y a lieu d'examiner pour les différents risques à couvrir par l'assurance pension, les conditions de stage et la structure des prestations en y comprenant leur adaptation au coût de la vie, leur ajustement au niveau des salaires ou plus généralement au niveau de vie, les problèmes en rapport avec la limite d'âge, le divorce et le cumul.

221. Les conditions de stage

Les conditions de stage posent le problème des périodes d'activités à considérer comme périodes d'assurance, le problème des périodes à assimiler, le problème du maintien des droits en cas d'interruption de la carrière d'assurance et le problème de la durée d'assurance, ce dernier étant à résoudre en considération du risque à assurer et de la nature des prestations à accorder.

2211. Les périodes d'activités

Doivent être comprises dans les périodes d'assurance, toutes les périodes d'activités pour lesquelles des cotisations ont été versées. Telles sont notamment les périodes d'occupation professionnelle ainsi que les périodes en tenant lieu, à savoir, des périodes de maladie et de chômage involontaire indemnisées, dans la mesure où des cotisations ont été versées pour ces périodes.

Comme le régime unique regroupe, à l'avenir, des assurés qui sont rémunérés à la journée, à la semaine ou au mois, il y a lieu d'appliquer une mesure commune pour toutes les périodes d'assurance, qui serait praticable pour toutes professions ou activités.

2212. Les périodes assimilées

Du fait que les périodes de maladie et de chômage, dans la mesure où elles donnent lieu à cotisation, sont considérées à l'égal des périodes d'occupation, il ne reste pratiquement plus de périodes à assimiler, sauf les périodes d'études ou de formation professionnelle. En outre, le Conseil Economique et Social préconise, comme proposé ci-dessus, d'assimiler les périodes d'éducation d'enfants en bas âge, motivées par l'abandon, l'interruption ou le commencement tardif d'une activité professionnelle.

Enfin, devraient être assimilées à des périodes d'occupation professionnelle, les périodes d'invalidité des handicapés physiques et mentaux.

Dans un autre ordre d'idées, et afin d'éliminer, dans la mesure du possible, les carrières incomplètes et le recours au Fonds national de solidarité, le Conseil Economique et Social propose de faire, en quelque sorte, une reconstitution de carrière en comprenant, dans la carrière d'assurance, également les périodes d'occupation professionnelle se situant antérieurement à la création des régimes de pension actuels. Cette proposition fait oeuvre de justice pour la génération d'entrée qui n'a d'autre tort que celui d'appartenir à une génération qui, tout en ayant contribué hautement à atteindre le niveau de vie actuel, est pour autant exclue, à ses vieux jours, des fruits de ses efforts. Toutefois, eu égard au coût très élevé que cette proposition comporte, il est proposé de limiter cette assimilation aux périodes nécessaires pour garantir le minimum de pension.

2213. Le maintien des droits en cas d'interruption ou d'arrêt de la carrière d'assurance

Dans un système qui garantit un certain niveau de prestations après un stage relativement court, la règle du maintien des droits au moment de la demande de prestations est essentielle pour réaliser l'égalité de traitement dans une collectivité d'assurés.

Dès lors, si l'assurance dans une structuration socio-professionnelle, à prestations de niveaux différents, a cessé par suite de l'abandon de la profession qui l'a fait naître, il faut une assurance volontaire continuée. S'il est vrai que par suite de l'assurance migratoire avec maintien des droits automatique et harmonisation des prestations, le recours à cette obligation a été fortement réduit, il n'en reste pas moins que le fait de fixer une partie des prestations de façon forfaitaire,

sans prise en considération de la durée plus ou moins longue de la carrière d'assurance, nécessite le correctif d'une assurance continuée pour réaliser l'égalité de traitement, à moins qu'il ne soit assuré que les prestations, même pour la partie fixée le cas échéant de façon forfaitaire, ne s'acquièrent que proportionnellement à la durée de la carrière d'assurance.

Le Conseil Economique et Social est d'avis que dans un système unifié ayant abandonné la structure socio-professionnelle, chaque assuré devrait obtenir la garantie des prestations proportionnellement à la durée de l'assurance obligatoire, sans devoir recourir à l'assurance volontaire continuée pour maintenir les droits. Cette garantie est d'autant plus essentielle qu'elle constitue le pendant indispensable à l'abolition du droit au remboursement des cotisations en cas d'arrêt de l'activité professionnelle par l'un des conjoints. Il va de soi que l'abandon du principe du maintien des droits ne saurait avantager les assurés à carrières d'assurance courtes au détriment des assurés à carrières normales et que la formule du calcul des pensions, en ce qui concerne la partie forfaitaire, devrait tenir compte de cette exigence.

2214. La durée d'assurance minimale

Actuellement, le stage pour l'obtention d'une pension de vieillesse est limité à cinq ans - 60 mois ou 1.350 jours dans tous les régimes, tandis que le stage pour l'obtention de la pension d'invalidité et de la pension de survie est fixé à une année, avec toutefois dispense de stage en cas d'accident professionnel comportant invalidité ou décès. Le Conseil Economique et Social, en restant dans l'optique de ses propositions d'abandon du maintien des droits, est d'avis qu'en cas de proratisation des prestations en fonction de la durée de la carrière d'assurance, aucun stage n'est plus requis. Toutefois, afin d'éviter néanmoins que l'administration n'ait à verser des prestations minimales, il propose de fixer des stages d'assurance minima qui pourraient coïncider avec les stages actuels, tout en ne distinguant plus, en cas de dispense de stage, suivant la nature de l'accident.

2215. La limite d'âge pour l'obtention de la pension de vieillesse

La recherche de la limite d'âge la plus adéquate doit tenir compte, à la fois de facteurs médicaux, économiques et du financement en même temps qu'elle doit s'orienter sur les solutions existant à l'étranger, notamment dans les pays membres des Communautés européennes et du Conseil de l'Europe.

Alors que dans les pays nordiques la limite d'âge est fixée à 70 ou même à 72 ans, elle descend jusqu'à 60 ans dans les pays méditerranéens et se situe chez nous et dans les pays nous entourant directement à l'âge de 65 ans, avec possibilité d'un abaissement en fonction, soit du statut des assurés, soit de la nature de l'occupation exercée, le tout sous certaines conditions de densité de la carrière d'assurance.

Pendant les dernières années, des revendications de plus en plus fortes se sont manifestées en faveur d'un abaissement de cette limite, en tirant argument à la fois d'études médicales qui démontreraient un vieillissement plus précoce des individus et de données du marché de l'emploi au sujet du chômage des jeunes.

Il ne manque pas cependant les voix, qui, du point de vue médical, préconisent une fixation sélective de la limite d'âge en fonction de la nature de l'occupation exercée et déconseillent un arrêt trop brusque de cette activité à une limite fixée de façon trop rigide et trop précoce. D'autres enfin, plaident pour le maintien de la limite d'âge normale actuelle, avançant, à cet effet, qu'un abaissement provoquerait une impasse de financement et poserait des problèmes ardues en matière de recrutement de main-d'oeuvre à un pays qui est en proie à une immigration coûteuse et permanente.

Ces données, souvent contradictoires, démontrent qu'il sera très malaisé de fixer une limite d'âge idéale. Il paraît donc sage de suivre de très près, dans cette matière, les expériences de nos pays voisins qui, elles, vont dans le sens d'une limite d'âge flexible, laissant à chacun une certaine liberté d'action dans le choix de la limite d'âge. Cette liberté, à condition de s'appuyer sur une densité d'assurance suffisante, ne devrait pourtant pouvoir se manifester qu'à l'intérieur d'une fourchette choisie, de façon à limiter, dans la mesure du possible, les perturbations sur le marché de l'emploi et à tenir compte des exigences médicales qui, au-delà d'un certain seuil, ne tolèrent plus de compromis.

Compte tenu de toutes ces considérations, une majorité du Conseil Economique et Social se prononce pour une limite d'âge pouvant être choisie entre 60 et 65 ans à condition, au cas où elle se situerait en-dessous de 65 ans, qu'une carrière d'assurance d'au moins quarante ans ait été réalisée et que toute occupation rémunérée soit abandonnée, à l'exception de certaines activités réduites dans le temps et ne comportant qu'un revenu insignifiant.

En outre, et afin de maintenir un certain attrait à la continuation du travail et de soutenir la perspective d'une pension plus élevée, le choix de la limite d'âge en-dessous de l'âge de 65 ans devrait être assorti d'une réduction des majorations proportionnelles au nombre d'années manquantes.

Les membres du groupe des travailleurs du secteur privé ne peuvent admettre cette proposition en arguant notamment de la considération qu'actuellement déjà, dans l'un des régimes des salariés, une limite d'âge de 60 ans se trouve inscrite après une durée d'assurance de 15 années et que dans l'autre régime des salariés une limite de 62 ans est prévue en cas de durée d'assurance de 40 années. Par ailleurs, les régimes non contributifs comporteraient encore des limites d'âge bien inférieures

Compte tenu des données actuelles du marché de l'emploi, notamment par rapport au sujet du chômage des jeunes, ils préconisent la retraite dès l'âge de 60 ans sous réserve des conditions prévues ci-dessus, mais sans aucune réduction des prestations.

La majorité du Conseil Economique et Social relève à ce sujet que si les charges financières des pensions de vieillesse, suivant le système proposé dans le présent rapport, sont déjà très importantes, une réduction de l'âge de retraite, en-dessous de 65 ans, serait extrêmement coûteuse. Suivant les experts consultés, l'abaissement de la limite d'âge d'une année majorerait les charges globales de pensions (vieillesse, invalidité et survie) de presque 4%, alors que ce coût supplémentaire serait de 12% si l'on ne se réfère qu'aux charges des seules pensions de vieillesse (pensions d'invalidité converties en pensions de vieillesse non comprises). En cas de fixation de la limite d'âge à 60 ans, les charges supplémentaires deviendraient, dès lors, tellement importantes que l'équilibre financier serait gravement compromis. Il faut rendre attentif, en outre, au fait que l'égalité de contribution entre assurés serait anéantie, alors que le coût supplémentaire irait au désavantage des assurés ne prenant leur pension qu'à l'âge limite de 65 ans, mais qui néanmoins devraient supporter une cotisation surélevée du fait de la retraite à 60 ans.

2216. La détermination des droits d'assurance en cas de divorce

La détermination des droits d'assurance en cas de divorce devra se faire sans aucune prise en compte des motifs du divorce, mais tout simplement en considération du fait que les droits acquis, ou en cours de formation, sont destinés à fournir la subsistance des deux partenaires en cas de réalisation des risques couverts.

Il s'agit, dès lors, de savoir de quelle manière il faut opérer le partage entre les deux conjoints. Selon l'article 1401 du code civil entrent, en communauté du chef de chacun des époux, les produits de son travail, de sorte qu'il semble logique d'admettre qu'en cas de séparation chacun d'eux ait un droit égal à ce sujet. De l'avis de la majorité du Conseil Economique et Social, la conclusion ne pourra être que le partage égal de tous les droits à pension acquis au cours du mariage par les deux partenaires à titre obligatoire ou volontaire ou par un seul partenaire à destination du ménage commun. Ce procédé fera oeuvre de justice et d'équité pour les deux époux et fera en sorte que chacun d'eux recouvre l'indépendance requise contribuant à l'épanouissement de sa propre personnalité. Il permettra également au conjoint au foyer n'ayant pas exercé de profession avant la séparation de disposer immédiatement d'une carrière d'assurance lui permettant une insertion plus facile dans la vie active en même temps qu'une garantie immédiate de prestations en cas d'invalidité

Le groupe des travailleurs du secteur privé soutient que ce procédé serait le meilleur moyen pour aboutir à des pensions réduites, insuffisantes pour subvenir aux besoins de chacun des partenaires. Ce groupe préconise le maintien des dispositions qui se trouvent sur le point d'être insérées dans la législation sociale et qui assurent des pensions de survie proratisées en fonction de la durée du mariage, sans discrimination sur base des motifs de divorce.

A ce sujet, la majorité du Conseil Economique et Social relève que les dispositions actuelles datent d'une époque où le divorce constituait une sanction et ne créait des droits que pour le conjoint innocent. Le maintien de ces dispositions, bien qu'améliorées au-delà de l'abolition de la notion de culpabilité au profit de la nouvelle conception du divorce remède, peut être admis pour une période tout à fait transitoire. Mais la nouvelle conception exige une nouvelle réglementation dans le sens de celle esquissée ci-dessus.

La majorité du Conseil Economique et Social voudrait encore souligner qu'en fait le divorce est et doit rester l'exception et que de toute manière les droits à pension devant être partagés ne constitueront, dans le contexte d'une carrière d'assurance complète, qu'une faible partie de celle-ci, du moins dans la majorité des cas. Le résultat de l'enquête faite à ce sujet en République Fédérale allemande paraît suffisamment concluant pour recommander la même solution que celle qui y est entrée en vigueur le 1er juillet 1977. Suivant cette enquête, plus de la moitié des divorces ont lieu pendant les sept premières années du mariage, la durée moyenne des mariages dissous est d'environ 9 années, seulement 4% des divorces ont lieu après plus de 26 années de mariage, dans plus de 40% des mariages dissous entre 25 et 45 années, les deux conjoints se sont adonnés à une profession. Dès lors, on constate que dans la majeure partie des divorces, ou bien l'effet de réduction des droits résultant du partage est estompé, du fait, soit d'une double carrière d'assurance, soit de la possibilité de normaliser sur une période assez longue la carrière par la continuation ou la reprise d'une profession, soit même d'une reconstitution de la carrière par un achat de périodes d'assurance.

La majorité du Conseil Economique et Social voudrait ajouter qu'en cette matière il paraît impossible de trouver une solution idéale, mais que celle proposée semble en fait la moins mauvaise, en tout cas de loin meilleure que la pratique actuelle, même améliorée, qui ne garantit, et souvent seulement sur le tard de la vie que des droits très réduits en cas de veuvage.

222. La structure des prestations

Pour ce qui est de la structure des prestations, il y a lieu de distinguer, de prime abord, entre la structure des pensions destinées à couvrir les risques vieillesse, invalidité et survie, et la structure des rentes destinées à couvrir le risque accidents, tout en concluant, à la fin du chapitre,

par des considérations ayant trait aux règles destinées à éviter les abus en matière de cumul. (La structure des rentes d'accident a été développée au point 22 de ce rapport).

Avant d'aborder la structure des pensions, risque par risque, il y a lieu d'examiner, d'abord, quel système général doit être retenu en fonction des besoins réels des vieux jours, compte tenu néanmoins de certaines exigences en rapport avec le maintien d'un certain niveau de vie en cas d'arrêt de la vie active, la continuité des principes inhérents au système actuel, évitant, par cela même, de trop nombreux cas de "droits acquis", la réalisation facile du point de vue administratif et l'intégration facile immédiate ou ultérieure des régimes de pensions dits non contributifs dans le régime unique.

Dans ce contexte général, la question a été abordée du choix entre le système qui garantit des prestations uniformes à tous les assurés et le système sélectif qui fixe le niveau des prestations en fonction de la durée d'assurance et de l'importance des cotisations versées.

Le système qui garantit des prestations uniformes pour tous les assurés est pratiqué, avant tout, dans les pays nordiques, où la population résidente entière est couverte moyennant une fiscalité très prononcée, sans prise en compte de l'activité exercée. Ce système part du principe qu'à partir d'un certain moment de la vie, où souvent n'existent plus des charges d'enfants, les besoins vitaux des différentes catégories de la population ont tendance à se rapprocher, ne fût-ce qu'en raison d'exigences impérieuses de santé ou de l'impossibilité de jouir, en raison de l'âge, de tous les agréments inhérents à un niveau de vie élevé.

Le Conseil Economique et Social est d'avis qu'un tel système ne convient pas pour un régime couvrant uniquement les personnes actives et assimilées et ne saurait surtout pas être

introduit dans un pays où, depuis leur création, les pensions ont été toujours financées par des cotisations proportionnées aux émoluments promérités pendant l'activité. Aussi une interdépendance devra-t-elle être maintenue, d'une part, dans l'intérêt bien compris des assurés versant des cotisations et, d'autre part, afin d'éviter que ceux-ci ne soient mis par trop à contribution en faveur de sujets qui, sans effort personnel soutenu, se verraient octroyer des prestations identiques en vertu d'une solidarité mal comprise.

Par ailleurs, l'introduction d'un système qui romprait complètement avec le passé aurait de graves conséquences en matière administrative, en raison du fait que pendant une longue période couvrant presque deux générations, l'administration devrait pratiquer parallèlement deux systèmes afin de respecter les droits acquis dans le passé. En outre, la structuration tout à fait divergente ne serait pas de nature à faciliter une intégration des régimes statutaires.

Tout en recommandant, dès lors, en principe, une structure comportant un niveau de prestation différencié en fonction de la durée de la carrière d'assurance et de l'importance des cotisations versées, le Conseil Economique et Social préconise un certain nivellement, en raison du fait que certains facteurs déterminant les besoins de chacun sont de même nature et valeur. Toutefois, les prestations devraient se maintenir à l'intérieur d'une fourchette dont la partie inférieure devrait s'orienter sur le salaire social minimum, faute d'un minimum vital bien déterminé et dont la partie supérieure ne devrait pas dépasser quatre fois le salaire social minimum, afin d'éviter des pensions qui sont trop disproportionnées par rapport aux besoins réels des titulaires.

Pour les cas où la carrière d'assurance minimum n'est pas atteinte, le système de pension ci-dessus devrait être flanqué d'un système d'assistance publique garantissant une subsistance décente, compte tenu des revenus personnels professionnels ou non.

2221. La composition des pensions

A l'heure actuelle, les pensions se composent d'une part fondamentale fixe et d'une part constituée par des majorations de pensions qui sont déterminées à partir d'un pourcentage identique dans tous les régimes de pension actuels en fonction de la durée de la carrière d'assurance et de l'importance des cotisations versées. Pour le cas où des enfants sont nés du mariage et ouvrent encore droit à des allocations familiales, des suppléments fixes pour enfants sont alloués.

Pour ce qui est de la part fondamentale, elle a été introduite au moment de la création des divers régimes et était modulée suivant l'importance des besoins que les différents groupes socio-professionnels entendaient couvrir avec les pensions allouées. Créée, afin d'assurer un minimum de pension pour la génération d'entrée, dotée d'une carrière d'assurance forcément réduite, ainsi que pour les assurés dont la carrière s'est trouvée abrégée par suite d'invalidité ou de décès précoces, elle a été, à ses débuts, entièrement à charge des différents régimes, sauf que pour les régimes plus anciens, l'Etat l'a prise en charge en partie, une concrétisation d'une partie de sa garantie étant devenue nécessaire pour compenser les pertes essuyées par les régimes suite à l'érosion monétaire. Depuis 1964, par l'effet de la loi unique, la part fondamentale, tout en gardant ses caractéristiques initiales, a été uniformisée pour tous les régimes et a été mise intégralement à charge des pouvoirs publics, la part de garantie qu'elle avait représentée dans les régimes plus anciens ayant été réintégrée dans la garantie générale de l'Etat, la formule de celle-ci étant, par ailleurs, rendue uniforme pour tous les régimes.

La part fondamentale, dans sa conception actuelle, ne paraît plus se justifier à une époque où le plus récent des régimes a déjà 12 années d'âge et où les conditions nécessaires afin de réaliser une carrière d'assurance complète ont été

améliorées à tel point, ou sont en voie de l'être que, dorénavant, des carrières incomplètes ne seront plus que des exceptions. Parallèlement, les conditions d'octroi, de même que les conditions de calcul, d'adaptation au coût de la vie et d'ajustement au niveau de vie ont été améliorées, de façon à garantir, en règle générale, des prestations atteignant un niveau décent.

Une majorité très forte du Conseil Economique et Social préconise, en conséquence, d'abolir la part fondamentale à charge de l'Etat et de prévoir des prestations composées, d'une part, de majorations proportionnelles aux cotisations versées et, d'autre part, d'une partie forfaitaire fixée à partir du salaire social minimum et en fonction de la durée d'assurance.

Dans le même ordre d'idées, le Conseil Economique et Social propose d'abolir les suppléments pour enfants datant d'une époque où les allocations familiales n'existaient pas encore pour les bénéficiaires de pension et où ces suppléments en tenaient lieu. Ces suppléments seraient à intégrer dans les allocations familiales dont elles épousent les caractéristiques.

Une minorité du Conseil Economique et Social est d'avis que la loi unique de 1964 a donné à la part fondamentale un caractère de nature essentiellement sociale en entendant faire bénéficier tous les assurés d'une part égale dans la composition de leur pension et à garantir un minimum aux assurés à revenu modeste. Tout en admettant l'amélioration résultant du fait de l'ajustement futur au niveau de vie de la partie forfaitaire proposée ci-dessus, cette minorité estime que cette partie devrait correspondre, au départ, à la part fondamentale actuelle et être à charge de l'Etat.

2222. La base de référence pour le calcul des pensions

Différentes formules ont été avancées pour la détermination de la base de référence, à savoir, la moyenne de l'ensemble

des périodes de cotisation, la moyenne des cinq années de cotisation les plus élevées, la moyenne des cinq dernières années de cotisation de la carrière et la dernière année de cotisation. Abstraction faite de la circonstance que le choix de la base de référence ne peut se faire qu'en fonction des moyens financiers disponibles, le Conseil Economique et Social est d'avis qu'il est évident que pour un régime de pension qui regroupe toutes les professions, sans distinction quant à la nature des revenus professionnels en présence, seule la moyenne de l'ensemble des périodes de cotisation peut être admise comme offrant suffisamment de garantie quant à l'égalité de traitement de tous les assurés. En effet, tous les autres systèmes, ou bien avantageraient les catégories socio-professionnelles bénéficiaires de revenus à croissance régulière périodique, au détriment des catégories dotées de carrières planes n'accusant que de faibles écarts entre le minimum et le maximum de leurs revenus, ou bien introduiraient l'arbitraire pour les catégories dont les revenus ne dépendent pas uniquement des efforts personnels, mais encore de tous autres aléas de la vie économique, ou bien faciliteraient toute sorte d'abus et de spéculations.

Le Conseil Economique et Social est d'avis que pour le calcul par forfait d'une certaine partie de la pension, celle-ci serait à calculer, au départ, en fonction du salaire social minimum actuel, pour être revalorisé, ultérieurement, par application des facteurs d'ajustement, à moins qu'on ne réussisse à le situer par rapport à la notion du minimum vital. A ce sujet, il est rappelé la prise de position d'une minorité quant au niveau de départ de cette partie.

2223. Le calcul des pensions

Le choix de la formule adéquate du calcul des pensions et notamment du niveau du coefficient de majoration se fait nécessairement sous l'empire de deux contraintes extrêmes, dont l'une est conditionnée par la capacité contributive des assurés et de l'Etat et l'autre par l'exigence adressée à un système obligatoire de sécurité sociale de garantir une prestation répondant aux besoins des assurés et proportionnée aux efforts de cotisation fournis.

D'un point de vue purement administratif et dans une perspective d'harmonisation et d'uniformisation des prestations pour toute la population active, y compris celle du secteur public, la formule devra être aussi simple que possible et facilement adaptable à celle des régimes de pension non contributifs actuels.

Partant de ces prémisses et après une analyse approfondie sur la base des données jointes fournies par les experts consultés, le Conseil Economique et Social a examiné deux formules quant au résultat à obtenir.

Suivant une première formule, la pension consiste pour une première partie, la plus importante, en des majorations calculées à partir d'un coefficient de 0,014 de la base de référence et multipliées par le nombre d'années d'assurance, et pour une deuxième partie, en des majorations forfaitaires correspondant à 20% du salaire social minimum.

Ces majorations forfaitaires sont portées de 20% à 40% du salaire social minimum, sous certaines conditions spécifiées ci-après s'il y a un conjoint au foyer n'ayant pas droit à une pension personnelle.

Une minorité du Conseil Economique et Social préconise l'attribution de l'augmentation forfaitaire de 20% au conjoint à titre personnel.

Suivant une deuxième formule, la pension consiste, pour la totalité, en des majorations calculées à partir d'un coefficient de 1/60 ou 0,0166 de la base de référence et multipliées par le nombre d'années d'assurance.

La différence essentielle entre les deux formules consiste en ce que, dans le premier cas, la redistribution généralisée d'une partie des moyens de l'assurance joue en faveur des assurés à revenus modestes ou à carrières réduites, tout en allant de pair avec un nivellement des prestations, tandis que dans le deuxième cas les prestations sont strictement proportionnelles à l'effort de cotisations fourni par chaque assuré. Cette redistribution se trouve encore accentuée en cas d'augmentation des majorations forfaitaires de 20% à 40%, alors que dans ce cas précis les dépenses accrues, du fait de la prise en compte des ménages, se trouvent réparties sur la collectivité entière des assurés.

La majorité du Conseil Economique et Social propose le calcul de la pension suivant la première formule, tout en préconisant d'assortir cette formule d'un correctif afin d'éviter que les assurés à carrières d'assurance réduites ne puissent être avantagés et de permettre ainsi l'abolition de la règle du maintien des droits. Ce correctif, sous réserve d'adaptation en matière d'invalidité ou de décès précoces, peut consister dans la proratisation des majorations forfaitaires en fonction de la durée de la carrière d'assurance, en ce sens que par année d'assurance effective ou assimilée complète ou commencée il est alloué un quarantième des majorations forfaitaires.

Les représentants des travailleurs du secteur privé, tout en approuvant le système choisi, refusent d'accepter le coefficient de 0,014 de la base de référence, parce que l'adoption de ce coefficient conduit à une réduction importante du niveau actuel des pensions.

Ainsi, une pension nette de 25.000 francs diminuerait de quelque 9% par rapport à la législation actuelle dans le cas où il n'y a pas de conjoint, ou que le dernier ne remplit pas les conditions pour l'attribution de la partie forfaitaire supplémentaire de 20% du salaire social minimum. Non seulement les couples exerçant une activité professionnelle rémunérée, ou ceux

dont le conjoint n'a pas encore atteint l'âge de 60 ans, mais encore le groupe des célibataires, veufs, veuves et divorcés représentant à lui seul 46% du groupe d'âge au-dessus de 60 ans, tomberaient dans cette catégorie. Ainsi, il ne resterait qu'une minorité de personnes à profiter d'une partie forfaitaire de 40% au lieu de 20% du salaire social minimum et, toujours suivant l'exemple d'une pension nette de 25.000 francs, à bénéficier d'une augmentation de 0,2% par rapport à la législation actuelle.

Les représentants des travailleurs du secteur privé proposent, dès lors, d'admettre, dans le cadre du système proposé, un coefficient de 0,016 de la base de référence.

En outre, pour évaluer le niveau des pensions, il ne suffit pas de se référer aux quelques améliorations du système, à savoir l'amélioration de la base de référence en cas d'invalidité et l'ajustement de la partie forfaitaire de pension.

Il faut aussi relever que le système préconisé, tout en trouvant l'accord du groupe des travailleurs du secteur privé, permettrait de faire des économies importantes eu égard au caractère subsidiaire et temporaire des rentes de survie, ainsi que des règles anti-cumul entre pensions et revenus professionnels, d'une part, et pensions personnelles et pensions de survie, d'autre part.

En outre, le groupe salarial souligne que le taux de majoration de 0,014 serait encore, selon les vues de la majorité, affecté de réductions proportionnelles en cas de retraite anticipée avant l'âge de 65 ans, tandis qu'une majorité des assurés peut actuellement prendre la retraite à 60 ou à 62 ans sans détérioration de la formule de pension.

La majorité du Conseil Economique et Social relève à ce sujet que pour apprécier le niveau des pensions, on ne doit pas se

référer uniquement au taux de majoration, mais il faut également tenir compte des améliorations apportées au système, notamment par rapport à une prise en compte élargie en matière d'assimilation à des périodes d'assurance, aux augmentations résultant des nouvelles règles de calcul des pensions en cas d'invalidité ou de décès précoces et à l'ajustement de la partie forfaitaire dans les pensions.

Enfin, une réforme globale de l'assurance pension qui favorise une redistribution dans l'intérêt d'un niveau de pension décent pour les assurés à revenus modestes, implique nécessairement un nivellement des pensions pour des assurés plus aisés. Il ne faut pas perdre de vue non plus que le maintien du taux de majoration au niveau actuel de 0,016, tout en y ajoutant soit 20% ou 40% du salaire social minimum ajustés au niveau de vie, élèverait les pensions à un niveau sans rapport avec les besoins réels des vieux jours, mais comporterait, au contraire, une réduction du niveau de vie des assurés actifs difficilement défendable au regard de la contribution déjà à la limite du supportable du chef de la formule préconisée par la majorité du Conseil Economique et Social et ne retenant qu'un taux de majoration de 0,014.

Suivant le risque à couvrir les prestations, telles que proposées par la majorité du Conseil Economique et Social se présentent comme suit:

22231. Le_risque_vieillesse

Comme proposé ci-avant, la pension de vieillesse vient à échéance à l'âge de 65 ans, à condition qu'un stage de périodes d'assurance effectives ou assimilées d'au moins 5 années soit accompli. La pension de vieillesse peut également être allouée à partir de l'âge de 60 ans, à condition qu'une carrière d'assurance de 40 ans ait été réalisée et que toute activité rémunérée soit abandonnée, à l'exception de certaines activités limitées dans le temps et ne comportant qu'un revenu insignifiant.

Toutefois, dans ce dernier cas et afin de maintenir un certain attrait à la continuation du travail et de soutenir la perspective d'une pension plus élevée, celle-ci serait affectée d'un facteur de réduction.

A supposer une carrière d'assurance de 40 années à l'âge de 65 ans, la pension se calculerait comme suit:

$40 \times 0,014 = 0,56$ ou 56% de la base de référence, soit de la moyenne du revenu cotisable de la carrière d'assurance.

A supposer une carrière d'assurance de 45 années à l'âge de 65 ans, la pension se calculerait comme suit:

$45 \times 0,014 = 0,63$ ou 63% de la base de référence, soit de la moyenne du revenu cotisable de la carrière d'assurance.

S'y ajoutent 20% du salaire social minimum pour le cas où l'assuré seul a droit à la pension. S'il a à charge un conjoint, s'y ajoutent 40% du salaire social minimum.

A supposer une carrière d'assurance de 30 années à l'âge de 65 ans, la pension se calculerait comme suit:

$30 \times 0,014 = 0,42$ ou 42% de la base de référence.
S'y ajoutent 30/40 de 20% du salaire social minimum pour l'assuré seul et 30/40 de 40% du salaire social minimum si l'assuré a à charge un conjoint.

Dans ce dernier cas, il faut exiger que le mariage ait précédé la réalisation du risque vieillesse et ait duré à cette date depuis au moins une année, sauf survenance d'enfants.

Par ailleurs, l'augmentation forfaitaire n'est à allouer qu'au moment où le conjoint atteint l'âge de 55 ans, à moins qu'il n'ait des enfants à charge, ou qu'il ne soit invalide d'au moins 50%.

En outre, le Conseil Economique et Social est d'avis qu'en cas de mise à la retraite, après une carrière d'assurance de quarante années, la pension ne peut être inférieure à 70% du salaire social minimum pour l'assuré seul et à 90% s'il y a charge d'un conjoint. Etant donné que suivant la formule choisie la pension sera, dans tous les cas de carrière d'assurance complète, supérieure à ces limites, la fixation d'une pension minimum ne serait nécessaire que pour la période de transition de l'ancien vers le nouveau système.

Quant au maximum de pension, le Conseil Economique et Social préconise de prévoir un montant correspondant à 5/6 du plafond cotisable, qui serait à fixer à quatre fois le salaire social minimum, ce qui correspond approximativement au plafond cotisable applicable actuellement dans le régime de pension des employés privés. Tout comme pour la pension minimum, la fixation de ce plafond n'est nécessaire que pour la période de transition de l'ancien vers le nouveau système.

22232. Le risque invalidité

Actuellement le risque invalidité comporte autant de définitions qu'il y a de régimes de pension. Il est évident que dans un régime unique la définition doit être la même, quelle que soit l'activité exercée. En plus, le degré d'invalidité qui déclenche une pension doit être le même pour tout le monde, sous réserve de certaines règles particulières tendant à éviter des abus qui forcément seront différentes suivant la catégorie de professions exercées.

Dans ce même ordre d'idées, le Conseil Economique et Social a examiné le problème de l'introduction de différents paliers de déclenchement, ceci, d'une part, dans le but d'une meilleure protection des grands invalides et, d'autre part, dans le but de maintenir en activité ou de réinsérer dans la vie active, après une rééducation, de nombreux assurés frappés d'une invalidité permanente partielle n'ouvrant pas droit à une indemnité, mais ne permettant pas non plus des gains suffisants pour mener une vie décente.

La création de différents paliers aura, en outre, comme conséquence de préserver, pour le marché de l'emploi, une main-d'oeuvre intérieure complémentaire.

Pour ce qui est de la fixation du nombre des paliers, les législations de différents pays avoisinants ont été examinées, notamment celles des Pays-Bas et de la République Fédérale allemande.

Celle des Pays-Bas, pour intéressante qu'elle soit, n'a pas été retenue pour les motifs déjà indiqués plus haut, le nombre de sept paliers paraissant trop élevé pour notre pays, tant du point de vue administratif que du point de vue du contrôle.

Une majorité du Conseil Economique et Social estime que celle de la République Fédérale allemande semble la plus adéquate pour être proposée comme base de la réforme préconisée. Elle distingue deux paliers, dont l'un concerne l'invalidité totale et l'autre l'invalidité professionnelle, étant entendu que l'invalidité totale se situe au-dessus d'une incapacité de travail d'au moins 80% ne laissant plus que la possibilité d'un gain insignifiant et que l'invalidité professionnelle résulte d'une réduction de la capacité de travail de plus de la moitié de la capacité de travail normale.

Même si l'introduction de ce système pour l'indemnisation de l'invalidité est proposée, le Conseil Economique et Social n'a pas perdu de vue pour autant les difficultés que l'application de ce système a provoquées en Allemagne, ceci au point que la viabilité du système s'y trouve mise en cause. Toutefois, si cette analyse laisse intacte la valeur du système, il faudra, en revanche, veiller à une saine application évitant, dès l'introduction, toute sorte d'abus. A cette fin, le Conseil Economique et Social propose d'améliorer la définition pour l'invalidité professionnelle en ce sens que la réduction de la capacité de travail d'au moins cinquante pour cent ne doit pas seulement

être appréciée par rapport à la perte de revenu comme en Allemagne, mais doit cadrer avec les constatations médicales. D'autre part, tout assuré présentant une demande d'octroi de cette catégorie de prestations devra obligatoirement se soumettre à des mesures de réhabilitation, au moins jusqu'à l'âge de 50 ans.

Compte tenu de ces considérations les définitions pourraient être les suivantes:

222321. L'invalidité totale

Sera considéré comme atteint d'invalidité totale, l'assuré qui, par suite de maladie prolongée, d'infirmité ou d'usure précoce, aura subi une perte de sa capacité de travail telle qu'il sera empêché d'exercer toute activité professionnelle autre qu'occasionnelle ou insignifiante.

222322. L'invalidité professionnelle

Sera considéré comme atteint d'invalidité professionnelle, l'assuré qui, par suite de maladie prolongée, d'infirmité ou d'usure précoce, aura subi une réduction de sa capacité de travail de plus de la moitié de la capacité de travail normale du point de vue médical et subit, de ce fait, une perte de revenu professionnel de 50% au moins. L'assuré devra se soumettre obligatoirement jusqu'à l'âge de 50 ans à des mesures de réhabilitation sous peine de suspension de la pension.

Quant à ce palier, un contrôle efficace permanent, tant par rapport à la situation de gain que par rapport aux données médicales devrait être organisé. La définition devrait être flanquée d'une formule permettant le retrait de la pension d'invalidité professionnelle lorsque les conditions d'octroi viennent à défaillir, étant entendu toutefois que le revenu professionnel pris en considération lors de l'octroi de la pension serait à réévaluer par application de l'indice du coût de la vie et des facteurs d'ajustement au niveau de vie.

Une minorité du Conseil Economique et Social, représentée par le groupe des travailleurs du secteur privé, ne voudrait introduire que le palier de l'invalidité professionnelle. Ce palier serait assorti de mesures de réhabilitation obligatoires si le taux d'invalidité était inférieur à 80% et suivi d'interdiction de tout cumul. L'introduction d'un double palier représenterait un recul par rapport à la législation de pension actuellement applicable aux salariés, notamment en ce qui concerne le montant de la pension d'invalidité dite professionnelle, ainsi que le manque de sécurité de l'emploi et du gain résultant de l'obligation de s'adonner à un travail à mi-temps. Selon ces vues, l'obligation de mesures de réhabilitation en-dessous d'un degré d'invalidité de 80% éviterait tout abus en la matière.

En ce qui concerne la fixation des prestations, le Conseil Economique et Social est d'avis que pour garantir un niveau convenable notamment aux jeunes invalides, il est essentiel de maintenir la formule de la mise en compte de périodes fictives d'occupation, introduite en 1968. Reste à savoir si cette formule ne devrait pas être améliorée sur deux points, à savoir la base de référence pour le calcul des prestations et la durée des périodes fictives.

Il est hors de doute qu'une amélioration sur ces deux points aura des répercussions financières très importantes, encore que la solution retenue pour la pension d'invalidité doive nécessairement être appliquée également aux pensions de survie comme on verra plus loin.

Actuellement la base de référence est constituée dans quatre régimes de pension - le régime agricole est sur le point

d'être adapté - de façon forfaitaire pour tous les assurés par le salaire social minimum jusqu'à l'âge de 35 ans et par ce salaire augmenté de 20% entre l'âge de 35 et 55 ans. Le Conseil Economique et Social est d'avis que cette façon de faire ne tient qu'insuffisamment compte des situations individuelles des assurés et il préconise de prendre dorénavant comme base de référence la moyenne annuelle atteinte pendant la période d'assurance effective, sans se cacher toutefois la très forte incidence financière. Pour le cas où la rémunération de référence moyenne annuelle est inférieure au salaire social minimum dans l'hypothèse d'une carrière d'assurance effective de 10 ans - ce qui notamment pourra rester le cas pendant une période transitoire suivant l'introduction du nouveau système - la base de référence est à fixer suivant la pratique actuelle.

En ce qui concerne la durée de la période fictive d'occupation à mettre en compte, il est posé le choix entre l'âge de 55 ans et 60 ans.

De prime abord, il faut constater que le choix sera fortement influencé par l'aspect financier, notamment au regard de la proposition pour la base de référence.

On ne pourra, en effet, limiter une pareille amélioration aux invalides futurs, mais elle devra profiter aussi, cumulativement avec la fixation d'une nouvelle base de référence, à tous les bénéficiaires de pension d'invalidité ou de survie actuels. Tout en se demandant, dès lors, si pareille mesure ne serait pas abusive et ne réclamerait pas une partie trop importante des moyens de la collectivité des assurés, il faut encore poser la question de la compatibilité de pareille mesure dans le contexte des propositions relatives à la fixation de la limite d'âge avec réduction des pensions en cas de retraite prématurée entre l'âge de 60 et 65 ans. En effet, à la suite de l'introduction d'une telle formule pour l'obtention de la pension de vieillesse à 60 ans, avec fixation concomitante de cette limite pour la mise

en compte de périodes fictives d'occupation, tous les assurés intéressés à une mise à la retraite prématurée essayeront d'obtenir la pension d'invalidité qui, elle, ne sera pas réduite.

Dans ces conditions, le Conseil Economique et Social est d'avis que la limite actuelle qui est celle de 55 ans est à maintenir.

Pour ce qui est de la formule de pension, elle est la même que celle proposée par le Conseil Economique et Social pour le risque vieillesse, sauf qu'il faut spécifier que le nombre d'années effectives ou assimilées à mettre en compte est à majorer du nombre d'années fictives d'occupation se situant entre l'âge de la survenance du risque d'invalidité et l'âge de 55 ans.

Toutefois, le Conseil Economique et Social est conscient du fait que cette formule doit être adaptée, pour ce qui est de la partie forfaitaire de la pension, alors que l'état d'invalidité ne permet pas de couvrir suffisamment de périodes effectives ou assimilées pour avoir droit à la totalité de cette partie. En conséquence, le Conseil Economique et Social propose d'allouer cette partie de la pension dans la même mesure que celle à laquelle l'assuré aurait eu droit à l'âge de la retraite s'il n'avait pas été invalide.

Comme les compléments de pensions versés en cas d'invalidité sont destinés à compenser l'impossibilité d'acquérir une carrière d'assurance complète, il est absolument indiqué d'éviter les cumuls injustifiés en cas de carrières d'assurances internationales.

Pour le cas où la carrière d'assurance comprend des périodes mises en compte sur base des conventions internationales, le Conseil Economique et Social propose de proratiser les majorations spéciales et la partie forfaitaire arrêtée comme proposée ci-dessus en fonction des périodes luxembourgeoises par rapport au total des périodes mises en compte.

Si cette formule n'était pas applicable dans le contexte des règlements communautaires en matière de sécurité sociale des travailleurs migrants, le Conseil Economique et Social insiste pour que tout soit mis en oeuvre pour éviter tout cumul injustifié et que le cas échéant la pension luxembourgeoise soit diminuée de la pension acquise normalement pour le même risque dans un autre Etat membre des Communautés.

Si, dans un système à double palier il est évident qu'en cas d'invalidité totale, la pension d'invalidité déterminée comme proposée ci-dessus est à verser intégralement, il s'agit d'examiner cependant, dans quelle proportion celle-ci sera versée en cas d'invalidité professionnelle, où le cumul avec la moitié du revenu antérieur reste autorisé.

Là-dessus les tenants du système à double palier, au sein du Conseil Economique et Social, n'ont pu se mettre d'accord. Une majorité de ceux-ci est d'avis que la pension devrait être adaptée strictement au taux d'incapacité de travail exigé pour son obtention et ne pourrait donc être supérieure à 50% de la pension d'invalidité totale. D'autres soutiennent qu'elle devrait être supérieure à ce minimum alors qu'elle devrait tenir compte également des cas très nombreux où l'invalidité est bien supérieure à 50%. Ils préconisent un taux de $\frac{2}{3}$ de la pension totale. Enfin, d'autres n'ont pas d'opinion bien précisée, de sorte qu'en fin de compte la décision y relative dépendra avant tout des moyens financiers disponibles.

Pour la minorité du Conseil Economique et Social, préconisant comme seul palier celui de l'invalidité professionnelle, il va de soi que la pension d'invalidité entière est à verser sous réserve de ce qui a été dit au sujet des mesures de réhabilitation.

En cas de conjoint à charge, les majorations forfaitaires représentées par 20% du salaire social minimum ne seraient à porter à 40% de ce salaire que sous réserve des conditions suivantes:

- soit, en cas de mariage avant l'échéance du risque invalidité, que le mariage ait perduré au moins une année, sauf s'il existe un enfant à charge;
- soit, en cas de mariage après l'échéance du risque invalidité, qu'il existe une différence d'âge de moins de 15 années entre les conjoints et que le mariage ait perduré au moins 10 ans;
- que le conjoint ait atteint l'âge de 55, ans à moins:
 - . qu'il ne soit atteint d'une invalidité d'au moins 50% ou,
 - . qu'il n'ait des enfants à charge ou,
 - . que l'invalidité du titulaire de la pension n'atteigne un degré d'impotence de manière à nécessiter l'aide d'une tierce personne.

22233. Le_risque_survie

Dans l'essentiel, l'exposé au sujet du risque survie se limitera à la description de la pension du conjoint en cas de décès de l'assuré, alors que plus haut dans ce rapport, le Conseil Economique et Social a proposé de transférer les prestations de survie allouées actuellement aux descendants orphelins vers les prestations familiales. A ce sujet, le Conseil Economique et Social recommande d'orienter le mode de prestation d'après le système belge qui prévoit des allocations familiales majorées pour les orphelins en distinguant, en outre, entre orphelins de père ou de mère et orphelins de père et de mère.

Pour l'octroi de la pension de conjoint, à allouer dorénavant indistinctement à la veuve ou au veuf d'un assuré ou d'une assurée prédécédés, la majorité du Conseil Economique et Social demande de fixer les conditions générales suivantes:

- le mariage doit avoir précédé, soit l'octroi de la pension de vieillesse ou la pension d'invalidité totale de l'assuré, soit le décès de l'assuré, d'au moins une année, sauf s'il existe un enfant conçu du mariage;

- en cas de mariage du bénéficiaire de pension d'invalidité, il faut qu'il existe une différence d'âge entre les conjoints de moins de 15 années et qu'il ait perduré pendant 10 ans au moins;
- le conjoint doit avoir atteint l'âge de 43 ans sauf s'il élève ou a élevé un enfant ou s'il est invalide d'au moins 50%, le tout sans préjudice à l'octroi d'une pension d'adaptation limitée à trois ans dès avant cet âge;
- pas de remariage.

De l'avis de la grande majorité du Conseil Economique et Social, la pension du conjoint ne doit plus avoir, dans le nouveau système qu'un caractère secondaire et subsidiaire en ce sens qu'elle n'est allouée que pour servir d'appoint aux autres revenus, qu'ils proviennent de revenus professionnels ou de pensions ou de rentes personnelles. En outre, elle ne devra débiter, compte tenu des conditions générales ci-dessus, qu'à l'âge de 43 ans. Une majorité du Conseil Economique et Social est d'avis qu'avant cet âge elle n'est à allouer qu'aux conjoints au foyer sans occupation professionnelle, à titre de pension d'adaptation limitée à trois ans, sauf suppression immédiate en cas de remariage. Toutefois, pendant ce laps de temps elle devra rester cumulable avec les revenus provenant d'une nouvelle occupation professionnelle, ceci afin de permettre au conjoint de préparer l'insertion dans la vie active en toute indépendance. Pour le cas où cette insertion n'aurait pas été possible endéans les 3 ans, il y aurait lieu de créer la possibilité d'une assimilation de cette période à celle du stage requis pour l'octroi des prestations du fonds de chômage, à condition que l'intéressé se soit fait inscrire comme demandeur d'emploi.

Pour ce qui est du calcul de la pension du conjoint, il doit être pratiqué, selon le cas de façon dérivée dans le contexte du système préconisé pour le risque invalidité ou vieillesse,

étant entendu qu'en cas de décès précoce, sont à ajouter également des périodes fictives. En ce qui concerne le niveau de la pension dérivée, le Conseil Economique et Social propose de le choisir de façon à garantir au conjoint une partie suffisante du revenu antérieur du ménage lui permettant de mener une vie décente.

Pour ce qui est de la détermination de cette partie - abstraction faite de toute réduction pour cumul - deux courants sont à égalité de voix au sein du Conseil Economique et Social, à savoir soit 75%, soit 60% des majorations normales et spéciales calculées comme pour la pension d'invalidité et augmentée de la partie forfaitaire admise pour l'assuré seul.

Une autre approche, examinée mais non retenue par le Conseil Economique et Social, consiste à garantir au conjoint une pension lui assurant 60% du revenu antérieur du ménage, sans toutefois pouvoir dépasser la pension à laquelle aurait eu droit l'assuré prédécédé.

Quelle que soit la solution retenue, il est certain que ce nouveau système provoquera des économies importantes du fait que la pension de survie ne sera plus allouée qu'à titre supplétif et perdra de ce fait son caractère presque inconditionnel actuel.

Le système ci-dessus sera applicable également aux personnes qui, à défaut d'un conjoint, ont tenu le ménage de l'assuré. A ce sujet, le Conseil Economique et Social ne voit aucun inconvénient à maintenir les règles actuelles, renforcées néanmoins de façon à permettre d'éliminer tout cumul avec d'autres revenus de nature professionnelle ou d'autres pensions ou rentes.

2224. L'adaptation au niveau du coût de la vie et
l'ajustement au niveau de la vie

Les pensions et les rentes allouées au Grand-Duché - à l'exception des rentes accidents agricoles - sont adaptées au

niveau du coût de la vie de la même façon et selon la même formule que celle applicable aux traitements des fonctionnaires de l'Etat. le Conseil Economique et Social propose de ne rien y changer pour l'avenir, mais de combler la lacune signalée ci-avant.

En ce qui concerne l'ajustement des rentes et des pensions aux salaires réels, donc au niveau de vie, la formule légale actuelle prévoit un ajustement tous les cinq ans au moins sur la base d'un rapport à faire par le Gouvernement à la Chambre des Députés au sujet de la justification d'un tel ajustement et des ressources correspondantes à mobiliser.

Le Conseil Economique et Social prend connaissance de l'intention du Gouvernement de procéder, dans le contexte de la formule légale précitée, à des ajustements périodiques aussi rapprochés que possible de la réalité, de manière que l'année d'échéance n'est séparée de l'année de référence que de deux années au maximum. Il reste cependant que des impasses de financement peuvent se poser à l'avenir, impasses qui peuvent motiver, le cas échéant, un recul passager dans le temps de l'ajustement au niveau de vie, ne serait-ce que pour mieux se rendre compte si le niveau atteint pendant une année donnée, peut être considéré comme suffisamment consolidé pour pouvoir servir de niveau de référence.

Dès lors, le Conseil Economique et Social propose de maintenir la formule légale actuelle qui est considérée comme suffisamment souple pour permettre des ajustements à périodicités inférieures à cinq ans.

Dans les régimes de pension contributifs actuels, de même que suivant les propositions de financement que le Conseil Economique et Social fera plus loin dans ce rapport, l'ajustement au niveau de vie des pensions est supporté par la génération des assurés actifs dans le contexte d'un contrat de solidarité

entre les générations d'assurés qui se succèdent. Dans un tel système, il est indispensable que les droits des bénéficiaires de pension et les charges des assurés restent dans une interdépendance, équilibrée de telle façon que les revenus des bénéficiaires de pension dans une relation saine par rapport aux besoins à couvrir, ne risquent pas de dépasser les revenus restant disponibles pour les assurés actifs à la suite de cotisations trop élevées.

Dans ces conditions, le Conseil Economique et Social est d'avis que la formule actuelle de la détermination, pour tous les régimes de pension, de l'ajustement au niveau de vie sur base des salaires bruts déclarés auprès de l'établissement d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité, doit être abandonnée au profit d'une formule établie à partir des revenus restant disponibles, après déduction des cotisations pour l'assurance pension, c'est-à-dire à partir de revenus semi-nets.

2225. Les cumuls

La législation actuelle applicable en matière de sécurité sociale tolère de nombreuses situations abusives résultant du cumul, soit de prestations de même nature, soit de prestations de nature différente, mais couvrant un seul et même état.

Il faut mettre fin au cumul dans la mesure où il encourage des situations frisant l'enrichissement injuste au détriment de la collectivité des assurés ou des contribuables. Le rétablissement de l'égalité de traitement entre tous les assurés aura comme corollaire l'économie de moyens financiers importants qui seront ainsi disponibles pour le financement des prestations préconisées dans ce rapport.

Comme lignes directrices essentielles en matière de cumul, le Conseil Economique et Social rappelle brièvement celles qui se dégagent des développements ci-dessus, tout en ayant soin de signaler les différentes tendances.

Une majorité du Conseil Economique et Social se prononce contre:

- le cumul entre pensions et revenus professionnels, sauf dans la mesure préconisée en cas d'invalidité professionnelle et après l'âge de 65 ans;
- le cumul ou pour la limitation du cumul entre pension personnelle et pension dérivée, à l'exception de la pension d'adaptation du conjoint, qui est destinée à faciliter une réinsertion éventuelle dans la vie active;
- le cumul entre pensions et rentes d'accident, sauf pour la partie destinée à indemniser l'handicap physique et sauf certaines adaptations permises pour aide d'une tierce personne.

Le Conseil Economique et Social est unanime à proposer le transfert des pensions et rentes d'orphelins, ainsi que des suppléments pour enfants vers le régime des allocations familiales adapté spécialement à cette fin.

2226. Les droits acquis

Il va de soi qu'en cas de changement du système les droits acquis dans le passé doivent être respectés. Les théories à ce sujet divergent et il est bien difficile de trouver un dénominateur commun. Le Conseil Economique et Social propose de distinguer, d'une part, entre droits de nature contractuelle et droits créés par la législation de sécurité sociale, et d'autre part, par rapport à ces derniers, entre les droits d'ores et déjà existants et les simples expectatives.

Une question relative aux droits de nature contractuelle se posera en cas d'intégration dans le système général préconisé des régimes de pension non contributifs. En effet, les droits à pension, dont bénéficient actuellement les fonctionnaires et employés du secteur public, font partie intégrante de leur contrat d'engagement auquel il n'est pas permis de déroger

(sauf commun accord). Dans ces conditions, le nouveau système ne pourra être appliqué qu'aux fonctionnaires et employés engagés après l'intégration des régimes de pension non contributifs actuels. Tout au plus pourrait-on offrir aux fonctionnaires et employés actuels du secteur public un droit d'option entre l'ancien et le nouveau système.

En ce qui concerne les droits inscrits dans la législation actuelle des régimes contributifs, dans la mesure où ils seront plus avantageux que ceux créés en vertu d'une loi nouvelle, il faut distinguer suivant qu'il s'agit de droits d'ores et déjà réalisés ou de droits en voie de formation. Pour ce qui est des premiers, aucun doute ne paraît possible. Ils devront rester respectés à l'avenir, à moins que la loi nouvelle, à un moment donné, ne devienne plus favorable. En ce qui concerne les droits en voie de formation, qui dès lors ne constituent que de simples expectatives, la loi nouvelle devra leur imprimer ses règles nouvelles sans qu'il puisse être permis de distinguer entre la partie de la carrière d'assurance couverte par l'ancienne loi et la partie de la carrière qui sera couverte par la nouvelle loi. En tout état de cause, le Conseil Economique et Social préconise d'agir de façon à rendre la période transitoire aussi brève que possible et à réduire, dans la mesure du possible, les cas de la période de transition. A cette occasion, on ne devra pourtant pas perdre de vue l'effort supplémentaire de cotisation fourni par ceux des assurés qui, actuellement, font partie, au sein du régime de pension général, d'une assurance supplémentaire.

23. Le financement

Les options définitives en matière de financement dépendront d'un certain nombre de facteurs, dont notamment les options définitives en matière de configuration des prestations, le système de financement à appliquer compte tenu du mode d'intervention des pouvoirs publics, de la situation économique et démographique, de la capacité contributive des assurés et des pouvoirs publics

dans le contexte plus général de la sécurité sociale entière.

231. La nature mixte du financement

Comme dans tous les pays avoisinants, le financement en matière d'assurance pension est de nature mixte. Il repose chez nous sur des cotisations et sur une intervention des pouvoirs publics qui se fait par une prise en charge directe de certaines prestations et par une contribution annuelle, dans la mesure où celle-ci est nécessaire pour parfaire le capital représentatif des pensions échues au 31 décembre de chaque année.

De l'avis du Conseil Economique et Social, la nature mixte du financement ne semble pas devoir être mise en cause. A ce sujet s'est posée néanmoins la question de savoir si l'intervention des pouvoirs publics devrait se situer au niveau des ressources globales en cotisation, plutôt qu'au niveau de la prise en charge directe de différentes prestations. Une très forte majorité du Conseil Economique et Social s'est prononcée - et ceci dans le contexte de sa proposition d'abolition de la part fondamentale et de l'hypothèse d'un réaménagement du système de financement - pour l'intervention des pouvoirs publics au niveau des cotisations.

Une minorité préconise - dans le contexte de sa proposition de fixation de la partie forfaitaire des pensions au niveau de la part fondamentale actuelle - la prise en charge directe par l'Etat de cette partie forfaitaire, avec toutefois ajustement futur au niveau de vie.

232. L'assiette et la prise en charge des cotisations

Pour ce qui est de l'assiette des cotisations une question importante se pose. Faut-il reconduire l'assiette actuelle qui

est constituée, dans la plupart des régimes, par le revenu professionnel ou faut-il, pour sa détermination, tenir compte du fait qu'à la suite d'une augmentation de la productivité moyennant un investissement de capitaux importants dans certaines entreprises, le nombre des salariés et par cela même la masse salariale a pu être réduite, faisant en sorte que ces entreprises réalisent une économie en cotisation au détriment des entreprises qui, comme par le passé, doivent faire appel à une main-d'oeuvre importante? Le problème est d'envergure.

Des études à ce sujet sont en cours sur le plan des Communautés européennes, notamment en vue de solutions alternatives de financement, soit à partir de la TVA, soit à partir de taxes frappant le capital fixe investi, soit à partir d'un système de cotisations progressives ou de cotisations différenciées selon les secteurs économiques. Dans ces conditions, il paraît hasardeux au Conseil Economique et Social de changer, pour le moment, l'assiette actuelle qui correspond d'ailleurs à celle des pays avoisinants, et il juge préférable d'attendre les initiatives éventuelles résultant des études faites à ce sujet dans ces mêmes pays.

En ce qui concerne la base de référence pour la détermination des cotisations, le Conseil Economique et Social est d'avis que celle-ci ne saura être fixée sur une base inférieure au salaire social minimum, et devra être limitée par un plafond correspondant à 4 fois le salaire social minimum. Une période transitoire devrait permettre un passage souple vers ce plafond en partant de celui en vigueur pour les employés privés.

Toutefois, une dispense de cotisation devra être accordée à des catégories d'assurés dont la capacité contributive réduite ne permettra pas de supporter ce minimum de cotisation. Cette dispense pourra être proportionnelle par rapport au revenu réel, sans pouvoir dépasser néanmoins, les six mois. Une minorité du Conseil Economique et Social est d'avis que la dispense devra être basée sur le seul revenu professionnel.

Dans un même ordre d'idées, il a été examiné la prise en charge des cotisations, alors que dans un régime unique seront réunis les travailleurs dépendants dont la cotisation est actuellement payée à parts égales par les employeurs et eux-mêmes, ainsi que les travailleurs indépendants qui payent la cotisation entière. Une majorité du Conseil Economique et Social est d'avis que la discrimination n'est que de pure apparence et nullement réelle. Aussi le procédé de la faire disparaître ne pourrait-il, dès lors, consister dans une réduction des charges des travailleurs indépendants, mais uniquement dans la prise en charge de la cotisation entière par les travailleurs dépendants eux-mêmes avec une augmentation correspondante, mais purement nominale de leurs revenus professionnels. Les représentants des travailleurs du secteur privé ne peuvent cependant adhérer à cette proposition invoquant notamment le fait que la fixation des salaires ne se fait pas obligatoirement dans tous les secteurs et pour tous les salariés sur base de contrats collectifs.

Quant à l'importance de l'intervention de l'Etat au niveau des ressources globales en cotisations, l'unanimité a pu se faire parmi les tenants de cette formule, qui, rappelons-le, constituent la grande majorité du Conseil Economique et Social, pour admettre au départ du nouveau régime de pension la prise en charge, par les pouvoirs publics, d'un tiers des cotisations nécessaires, tandis que les deux autres tiers seraient à supporter par les assurés.

Toutefois, cette unanimité quant à l'importance de l'intervention des pouvoirs publics n'a pu se maintenir au regard de l'évolution future du taux de cotisation qui, selon les experts se situera - comme on le verra plus loin dans ce rapport - entre 36% et 40% à l'état stationnaire.

La majorité s'est scindée en deux groupes égaux. Le premier groupe admet la participation des pouvoirs publics à raison d'un tiers des cotisations jusqu'à concurrence d'un taux de 30%. La part des cotisations dépassant cette limite, serait à

charge de l'Etat. Selon une partie de ce groupe, l'Etat devrait se procurer les moyens nécessaires par des taxes spéciales, mais affectées à l'assurance pension, sur l'alcool et le tabac. Une autre partie de ce groupe se prononce contre une nouvelle pression fiscale et est d'avis que les moyens nécessaires seraient à procurer, en premier lieu, moyennant des économies budgétaires à réaliser sur d'autres plans.

Le second groupe admet la participation des pouvoirs publics à raison d'un tiers, quel que soit le taux de cotisation. Selon ce groupe, la première proposition serait contraire à la transparence que devra revêtir le financement de l'assurance pension. Ce groupe rappelle que le Conseil Economique et Social, en vertu de la saisine gouvernementale, n'avait été prié que de faire des propositions concrètes quant au financement de l'assurance pension dans une communauté de risque. En se saisissant lui-même de la révision complète de l'assurance pension de tous les secteurs, le Conseil Economique et Social s'est obligé à formuler des propositions cohérentes non seulement en matière de prestations, mais encore en matière de financement. Dès lors, il ne saurait se dégager de sa responsabilité à partir d'un certain seuil des cotisations, alors que le coût des prestations proposées dépasserait en tout état de cause ce seuil.

Par ailleurs, la proposition de créer des taxes nouvelles, affectées à un but déterminé, sur l'alcool et le tabac, se heurte à des objections de divers ordres. D'une part, tandis que la pression fiscale résultant de pareilles taxes sera entière pour les citoyens luxembourgeois, les recettes en résultant profiteront avant tout à notre partenaire de l'UEBL. D'autre part, l'affectation à un but bien déterminé de ces taxes est contraire aux principes de l'universalité et de la non affectation des recettes du budget de l'Etat. La proposition d'assurer le financement au-delà d'un taux de cotisation de 30% au moyen d'économies budgétaires sur d'autres plans, ne tient pas debout face aux obligations incompressibles auxquelles l'Etat a et aura à faire face.

Faut-il encore rappeler que le Conseil Economique et Social s'est élevé à d'autres endroits et à d'itératives reprises contre une augmentation de la pression fiscale.

233. Le système de financement

Pour ce qui est du système de financement, il est rappelé qu'actuellement aucune cohérence n'existe à ce sujet. Les prestations dites normales (y compris leur adaptation au coût de la vie) à savoir, les majorations de pension et les suppléments pour enfants, sont financées à la fois au moyen d'une prime fixe calculée comme prime de capitalisation pure de la génération des nouveaux assurés futurs et au moyen de la répartition des capitaux de couverture avec l'obligation, pour l'Etat, de fournir un complément pour le cas où les capitaux de couverture ne correspondent pas à la valeur capitalisée des éléments de pension en cause.

Les prestations complémentaires, à savoir les majorations spéciales en cas d'invalidité ou de décès précoces, de même que l'ajustement des pensions au niveau de vie, sont financées au moyen du système dit de répartition des charges annuelles, encore que l'application effective de ce système ne soit pratiquée que très incomplètement.

Dans ces conditions, le Conseil Economique et Social préconise de créer une meilleure transparence de la situation financière de l'assurance pension. Ceci peut se faire, entre autres, par l'application d'un seul système de financement pour tous les éléments des prestations, qu'il s'agisse des majorations normales ou spéciales, des adaptations au coût de la vie et de l'ajustement. Dans cette optique se place également la proposition d'une forte majorité du Conseil Economique et Social au sujet de l'intervention de l'Etat qui serait rendue certainement plus transparente si elle se faisait uniquement au niveau des ressources.

Quant au choix du système de financement, le Conseil Economique et Social propose de suivre les experts consultés, qui parmi les différents systèmes de financement possibles proposent le système de la répartition des charges par périodes de couverture avec maintien néanmoins d'une réserve assez importante. Celle-ci devrait pouvoir aller jusqu'à 3,5 fois le total des prestations annuelles, tout en prévoyant qu'en cas d'abaissement en-dessous d'un seuil de 2,5 fois ce total, il faudrait une intervention obligatoire au moyen d'un relèvement de la prime globale.

Ce système, ainsi aménagé, paraît le mieux se prêter à la situation luxembourgeoise actuelle, alors que d'une part, compte tenu de l'amélioration des prestations, proposée pour les générations d'entrée, le régime unique s'approche de sa maturité et que, d'autre part, ce système rend possible, sans nouveaux moyens financiers spécifiques, l'adaptation des prestations en cas d'augmentation de l'indice du coût de la vie ou d'augmentation du niveau de vie.

Le système de la répartition par périodes de couverture évite la variation annuelle du taux de cotisation inhérente au système de la répartition annuelle des charges, alors qu'il est pris en considération un plus grand laps de temps, - le Conseil Economique et Social propose, à cet effet, 7 ans - et que pour chacune des périodes, on détermine un taux de cotisation constant, de telle façon que la valeur actuelle des recettes probables, y compris les revenus des actifs déjà existants, égale au moins la valeur actuelle des dépenses probables pendant la période considérée.

234. Les réserves

Des problèmes subsistent cependant en cas de régression économique et la prime de répartition est très influencée par les fluctuations d'ordre démographique, ce qui peut avoir de graves répercussions en cas de régression de la population active assurée. Comme ces problèmes se posent notamment chez nous, du fait d'une structure monolithique toujours prononcée de l'économie, d'une situation démographique ne pouvant être équilibrée que moyennant l'immigration de la main-d'oeuvre étrangère, ainsi qu'en raison d'une progression du pourcentage des personnes

âgées, il est indispensable - comme le proposent les experts - de constituer un fonds régulateur destiné à compenser ces fluctuations, tout en évitant les écarts trop brusques que pourrait, de ce fait, subir le taux de cotisation. La création d'une telle réserve apparaît ainsi comme une mesure de prudence indispensable dont la nécessité ne fait pas de doute.

L'importance d'une telle réserve se dégage de l'ampleur des fluctuations qu'on peut escompter. Actuellement, il paraît indiqué de la situer au niveau des réserves accumulées dans les différents régimes de pension contributifs existants, soit un montant de l'ordre de 26 milliards de francs, représentant environ 3,5 fois le total des prestations annuelles, tout en prévoyant qu'en cas d'abaissement de cette réserve en-dessous d'un seuil de 2,5 fois ce total, il faudrait une intervention obligatoire au moyen d'un relèvement de la prime globale, soit un montant de l'ordre de 30 milliards de francs, représentant environ 3,2 fois le total des prestations actuelles. Les revenus provenant du placement de ces réserves devraient servir, en priorité, à maintenir leur valeur intrinsèque.

S'agissant de réserves de compensation qui, par destination, ne sont appelées qu'à étayer les opérations de répartition et à les relayer progressivement, leur placement, du moins dans leur partie de fluctuation - partie se situant entre 2,5 et 3,5 fois le total des prestations annuelles - devrait se faire en des valeurs facilement réalisables sans perte. Pour le restant, il est conseillé de rechercher des placements permettant d'accroître la productivité de l'économie nationale, sans perdre de vue qu'il est légitime qu'une partie au moins puisse bénéficier à la collectivité qui a permis de les constituer sous forme, par exemple, de prêts ou de facilités de crédit à taux d'intérêt réduit en faveur des assurés. Enfin, l'idée d'investissements immobiliers se présente tout naturellement à l'esprit. Là, il ne faut pas se dissimuler cependant qu'un placement de cette nature offre des difficultés de réalisation manifeste. Il y aurait lieu, dès lors, de les limiter à une proportion raisonnable de l'ensemble des placements en raison encore de leur caractère spéculatif.

235. Le niveau du taux de cotisation

Le coût du régime de pension proposé ci-avant est évalué à l'aide de la prime d'assurance - ou encore taux global de cotisation - nécessaire à son financement; cette prime est exprimée en pour cent des rémunérations ou des revenus cotisables.

Dans le contexte du système de financement proposé, ce taux global de cotisation dépendra de l'ampleur des prestations à couvrir, du degré de maturité du régime et des structures démographiques des populations assurées.

Pour les besoins de ce rapport, les experts n'ont pu présenter que des estimations très grossières du taux de cotisation global nécessaire au financement du régime de pension proposé. Ces estimations reflètent cependant l'ordre de grandeur des nouveaux taux de cotisation.

Comme le régime de pension, pris dans son ensemble, n'a pas encore atteint l'état de maturité, les primes augmenteront, de période de couverture à période de couverture, jusqu'à l'état stationnaire. Au stade actuel il suffit de donner une estimation de la prime dans la phase initiale et dans la phase finale (état stationnaire) du régime projeté de pension.

2351. Le coût du régime de pension proposé par le Conseil Economique et Social

Il est rappelé que les évaluations actuarielles portent sur le système de pension prévoyant des pensions composées d'une partie proportionnelle à la rémunération de référence, le taux de majoration étant égal à 1,4%, et d'une partie forfaitaire (respectivement 20% et 40% du salaire social minimum). Dans une première approche les experts ont ajusté les calculs sur l'âge limite moyen de retraite de 62 ans, à l'intérieur des limites de l'âge flexible à la retraite entre 60 et 65 ans. La prime finale globale

correspondante à l'état stationnaire est évaluée entre 36% et 40% de la masse globale des rémunérations ou revenus cotisables, et ce sur la base des modèles de calcul simplifiés avec des hypothèses de travail bien définies. En retenant un âge limite de 65 ans, avec la possibilité d'une pension anticipée entre l'âge de 60 et 65 ans, assortie d'un coefficient actuariel d'anticipation, la prime globale pourrait être ramenée entre 32% et 36%.

Quant à la prime dans la phase initiale du nouveau régime, les experts ont basé leurs évaluations sur les comptes financiers récents des régimes contributifs. L'ordre de grandeur de la prime pendant cette phase peut être évalué entre 25% et 28% de la masse globale des rémunérations ou revenus cotisables. Cette prime de départ, assez élevée, s'explique d'abord par le fait que certains régimes s'approchent, du point de vue démographique, déjà de l'état stationnaire. En second lieu, les coûts considérables des deux derniers ajustements des pensions au niveau des salaires, se répercutent d'autant plus sur la nouvelle prime que l'évolution du niveau des rémunérations s'est ralentie au cours des dernières années à la suite de la situation économique générale peu favorable.

La prime du nouveau système de financement proposé n'est pas trop sensible vis-à-vis des variations normales du niveau général des salaires, à condition de choisir judicieusement les amplitudes des périodes de couverture. Cette prime est, par contre, dépendante des changements dans la structure par âge de la population soumise à assurance.

2352. Le coût des régimes contributifs de pension actuels

Le niveau assez élevé de la prime nécessaire au financement du nouveau système proposé peut surprendre à première vue, et paraître excessif. Toutefois, il ne faut pas oublier que même dans le système de pension actuel, la prime globale nécessaire au financement de toutes les charges est également déjà très élevée.

En effet, dans les cinq régimes contributifs de pension, le montant des dépenses courantes représentaient en 1974 et en 1975 respectivement 17,8% et 18,9% de la masse globale des rémunérations ou des revenus cotisables, les charges annuelles résultant des contributions aux réserves légales, telles qu'elles sont prévues dans les modalités de financement actuelles, représentaient en 1974 et en 1975 respectivement 5,2% et 9,6% de la masse globale des rémunérations ou des revenus. Il s'en suit que le total des charges annuelles (y compris la contribution aux réserves légales) représentaient en 1974 et en 1975 respectivement 23,0% et 28,5% de la masse globale des rémunérations ou des revenus cotisables. La prime nécessaire au financement des prestations garanties par la législation actuelle peut être évaluée - à l'état stationnaire - également entre 36% et 40% de la masse des rémunérations cotisables, compte tenu du poids élevé de la part fixe dans les pensions modestes et du coût considérable en cas de cumul d'une pension personnelle avec une pension de veuve.

Par ailleurs, dans la législation actuelle la part fixe, bien qu'adaptée à l'évolution du nombre indice du coût de la vie, n'est pas ajustée en fonction de l'évolution du niveau réel des salaires. Or, les primes indiquées ci-devant ont été calculées dans l'hypothèse d'un niveau constant des prix et des salaires; en raison du système de financement retenu, qui est proche de la répartition pure, ceci équivaut à l'hypothèse de croissance du niveau des rémunérations avec ajustement des prestations, compte tenu d'un léger décalage de l'ajustement dans le temps. Comme la législation actuelle ne prévoit pas l'ajustement de la part fixe, on peut escompter que le niveau de la prime effective nécessaire au financement des prestations prévues par la législation actuelle est légèrement inférieur à la fourchette de taux indiquée ci-avant lorsque les salaires continuent à augmenter.

3. LA CONCLUSION

En élaborant, pour le Gouvernement, cet avis d'éclairage global dans lequel sont analysées de nouvelles structures d'un système cohérent en matière de sécurité sociale, le Conseil Economique et Social est conscient du fait qu'il ne lui a pas été possible de rallier, dans tous les cas, l'ensemble des membres du Conseil Economique et Social à des propositions unanimes.

- Il espère cependant avoir mis le Gouvernement en mesure de prendre des options définitives. Celles-ci devraient s'insérer dans un contexte d'ensemble par considération de la corrélation étroite avec les autres domaines telles notamment l'imposition, les autres options sociales, les possibilités de l'économie.

Résultat du vote:

Membres présents:	28
ont voté pour :	25
ont voté contre :	3
se sont abstenus:	-

Le Secrétaire Général

Jean Moulin

Le Président

Armand Simon

Luxembourg, le 5 juillet 1977

Amendement présenté par M. Ch. REIFFERS, membre effectif
nommé par le Conseil de Gouvernement

- Page 7, il y aurait lieu d'ajouter à la fin du chapitre 212, la phrase suivante:

"En outre, dans l'intérêt de l'égalité de traitement des assurés, il serait souhaitable d'abandonner, à long terme, les régimes complémentaires gratuits au niveau des entreprises ou la mise à charge des employeurs de l'intégralité des cotisations par contrat collectif."

Résultat du vote:

Membres présents: 28
ont voté pour : 8
ont voté contre : 16
se sont abstenus: 4

L'amendement en question est ainsi rejeté.

Le Secrétaire Général

Le Président

Jean Moulin

Armand Simon

Luxembourg, le 5 juillet 1977

Amendement présenté par M. P. LAUTERBOUR, membre
effectif, représentant du secteur public

- Page 7, le chapitre 212: "Les assujettis aux régimes de pension dits "statutaires" serait à compléter par le texte suivant, à ajouter à la suite du dernier alinéa de ce chapitre:

"Les représentants des travailleurs du secteur public, de leur côté, estiment que les deux thèses ci-dessus développées par la majorité du Conseil manquent de tout fondement alors qu'elles sont justifiées uniquement par un précédent historique qui n'a pas la moindre affinité avec la situation actuelle caractérisée par l'existence d'un régime de pension contributif, d'un côté, et d'un régime non contributif, de l'autre côté.

Aux yeux de ces délégués, la justification du régime particulier des ressortissants de la fonction publique découle du statut même du fonctionnaire. Tant le traitement touché pendant la période active que la pension accordée à la mise à la retraite font partie intégrante de ce statut. Ils sont la contrepartie d'un certain nombre de contraintes et de servitudes imposées aux fonctionnaires dans l'exercice de leur mission dans l'intérêt de la communauté nationale.

Dans le même ordre d'idées, ils réfutent catégoriquement certaines allégations apparentes et sous-jacentes qui sont à la base de l'étude spéciale sur les régimes de pension non contributifs, annexée au présent avis.

En effet, les régimes de pensions du secteur public ne peuvent être considérés que dans leur réalité actuelle. La description des étapes de leur évolution peut être historiquement intéressante, mais elle n'a aucune influence sur la question du débat.

Il importe, dès lors, d'examiner objectivement les arguments-clefs qui semblent justifier l'intégration des régimes de pension publics dans un régime unique.

Ces arguments sont au nombre de deux:

- les agents publics bénéficient d'"avantages exorbitants par rapport à ceux qui existent dans les régimes contributifs";
- et cela sans payer des cotisations comme tous les autres travailleurs.

Quant aux "avantages exorbitants", le fait qu'ils sont dépassés par les prestations des systèmes de pension dits

"extra-légaux" prouvent que les pensions des agents publics ne dépassent nullement la bonne mesure. En effet, en tenant compte du prélèvement de 3% pour la péréquation, les pensions des agents publics qui ont le nombre d'années de service voulu, se chiffrent actuellement aux 4/5 du dernier traitement, tandis que certains systèmes extra-légaux du secteur privé versent dans les mêmes conditions un supplément qui, ensemble avec la pension, représente 5/6 de la dernière rémunération ou même l'entièreté de celle-ci. Encore faut-il tenir compte du fait que, pour des emplois d'un niveau comparable, les rémunérations servies dans le secteur privé dépassent souvent de loin les traitements des fonctionnaires, dépassement qui se répercute évidemment sur les compléments de pension également.

A cela s'ajoute que les systèmes de pension complémentaires sont partiellement et indirectement financés par l'ensemble des contribuables, dans la mesure où les dotations sont déductibles du revenu des entreprises concernées.

Si donc les régimes de pension publics ont servi d'exemple au secteur privé et si leurs prestations y ont encore été améliorées, il est fondamentalement inexact et provocateur de prétendre que les agents publics bénéficient d'avantages exorbitants.

Finalement, il est plus que regrettable que le Conseil Economique et Social, qui a meublé son avis par une foule de statistiques et d'expertises fondées, n'ait pas cru utile d'analyser et de mesurer l'impact de ce volet important de la sécurité sociale que constituent les régimes de pension complémentaires. Le fait de passer sous silence les prestations des régimes complémentaires est de nature à donner une image faussée et non objective du problème des pensions.

D'ailleurs qu'arriverait-il, dans l'hypothèse où les agents publics seraient affiliés au régime de pension unique préconisé par la majorité? Pour rester compétitif sur le marché du travail et pour garantir son recrutement, l'Etat serait forcé d'aménager et de financer, pour ses fonctionnaires et pour les employés des établissements publics, un système de pension complémentaire, à l'instar de ceux existants dans le secteur privé. La situation actuelle serait donc rétablie quant au niveau des pensions et quant à leurs coûts. Or, tout changement qui ne change rien est à éviter.

Qu'en est-il de l'argument que les agents publics ne payent pas de cotisation pour le financement de leurs pensions?

Après une première réduction en 1913, les cotisations des fonctionnaires ont été totalement supprimées en 1919, ceci au lieu et place d'une augmentation des traitements. Depuis lors, les traitements du secteur public ont toujours été refixés compte tenu de l'expectative d'une pension non contributive. C'est-à-dire, qu'ils sont toujours restés en

arrière de l'évolution générale précisément du pourcentage auquel le droit à pension a été chiffré aux différentes époques. Les agents publics contribuent donc toujours indirectement au financement de leur pension, par le fait de se contenter de traitements qui restent en-dessous du niveau qu'ils auraient si le régime de pension n'existait pas dans sa forme actuelle.

Cela revient à dire que le régime de pension forme un tout avec le régime des traitements de la fonction publique et qu'il ne saurait en être dissocié. Ce régime de pension n'est partant pas du ressort de la sécurité sociale, mais uniquement de celui du statut particulier de la fonction publique. L'ensemble du traitement et de la pension - comme traitement continué - est la juste et équitable compensation pour la sévère sélectivité au recrutement, une vie de service et de loyauté envers l'Etat-patron sous des gouvernements différents, l'observation d'une certaine retenue dans la vie privée et d'une absolue neutralité dans l'exercice de sa mission.

D'ailleurs, dans l'hypothèse de l'intégration des agents publics dans un régime d'assurance pension unique, les fonctionnaires recrutés avant l'entrée en vigueur du nouveau régime, qu'ils soient en activité ou en retraite, devaient rester soumis à la législation actuelle, qui fait partie intégrante de leur contrat de travail. Aux autres, on ne saurait imposer à la fois une pension amoindrie et un traitement diminué de la cotisation à l'assurance pension. Leurs traitements devraient donc pour le moins être augmentés de la valeur de la cotisation. Pendant près d'un demi-siècle l'administration devrait ainsi fonctionner dans le malaise, où les uns envient les traitements des autres, et les autres les pensions des uns.

Finalement, il convient de souligner qu'aucun des Etats voisins n'a jusqu'ici manifesté l'intention d'abandonner le régime de pension de ses fonctionnaires pour les intégrer dans la sécurité sociale du secteur privé. Le Luxembourg, qui traditionnellement s'oriente sur les expériences étrangères, devrait-il seul s'aventurer dans une réforme dont les séquelles sur son administration ne sont pas évaluables?

En conclusion, les représentants du secteur public exigent le maintien des régimes de pension publics dans leur forme actuelle.

Résultat du vote:

Membres présents: 28
ont voté pour : 3
ont voté contre : 21
se sont abstenus: 4

L'amendement en question est ainsi rejeté.

Le Secrétaire Général

Le Président

Jean Moulin

Armand Simon

Luxembourg, le 5 juillet 1977