

Pensions: des programmes électoraux à compléter

PAR MURIEL BOUCHET *

Le thème pourtant crucial des pensions est largement escamoté dans le débat électoral luxembourgeois. Or le Groupe de travail européen sur le vieillissement démographique (GTV) prévoit que les dépenses totales de pension passeront de 9 % du PIB actuellement à 18 % à l'horizon 2070. Soit un doublement, qui est sans équivalent au sein de l'Union européenne. La problématique des pensions est par ailleurs régulièrement mise en exergue par la Commission européenne, le FMI ou encore l'OCDE.

Ces analyses se basent certes sur des projections de moyen terme, souvent d'ici 2060 ou 2070. D'aucuns pourraient souligner à juste titre les incertitudes entourant des projections portant sur un tel horizon temporel. Cependant, avec une toute autre méthode, la fondation IDEA** a également mis en exergue une dynamique préoccupante des dépenses de pension. Le point de départ de cette démarche a consisté à calculer les taux de rendement des pensions. Il s'agit en clair de comparer, au niveau individuel, les pensions futures aux cotisations (patronales et personnelles) de pension payées tout au long d'une carrière, le tout sur la base de la législation actuelle. Les taux en question peuvent se comparer au taux de rendement d'un placement financier classique.

Le principal résultat de cette démarche est qu'au Luxembourg, les taux de rendement des pensions se situent aux alentours de 7 % (inflation comprise) et que de surcroît, ils ne déclinent que très graduellement avec l'augmentation du revenu. Ainsi, ils ne sont jamais inférieurs à 6,5 % l'an, même pour des revenus très élevés.

Quelle signification sur le plan macroéconomique ? Un taux nominal de 7 % avec une inflation de 2 % l'an donne un taux réel de 5 %. Il faudrait que le PIB en volume augmente au même rythme annuel de 5 % pour enrayer toute dérive des dépenses de pension par rapport au PIB. Or une telle croissance signifie que le PIB réel serait multiplié par 19 en trois générations – une évolution peu susceptible de tomber du ciel.

La plupart des économistes évoquent d'ailleurs une croissance potentielle du PIB (c'est-à-dire, schématiquement, pouvant être maintenue de manière durable, en combinant au mieux les facteurs de production) de l'ordre de 3 à 3,5 % par an au Grand-Duché. Des régimes de retraite financièrement « stables » dans le temps devraient procurer un rendement nominal de l'ordre de 5 % (soit 3 à 3,5 % plus le taux d'inflation, disons 2 % l'an) – et non de 7 % comme estimé par IDEA sur base de la législation actuelle. Un « fossé » d'au moins deux points de pourcentage.

Pourtant, ce thème des pensions est pratiquement absent des débats électoraux, du moins jusqu'à présent. Les programmes électoraux remédient dans une certaine mesure à cette carence, comme le révèle un bref passage en revue de ceux des quatre principaux partis. Tous reconnaissent explicitement ou implicitement qu'un problème de financement des pen-



PHOTO: LEX KLEREN

sions risque de se poser à moyen terme. Ainsi, la CSV indique clairement qu'une réforme des pensions s'impose, afin de ne pas mettre en danger le système actuel. Cette réforme n'est cependant pas décrite en détail. Le DP n'identifie actuellement aucun défi financier majeur pour les pensions, en évoquant notamment l'importance des actuelles réserves de pension. Il indique cependant qu'il conviendrait de réévaluer ce constat tous les trois ans et d'intervenir dès que des problèmes se manifestent. Le LSAP souligne également l'absence de problèmes à court terme, en déclinant cependant certaines recommandations susceptibles de favoriser à terme l'équilibre financier du système. Enfin, il est intéressant de constater que Déi Gréng mentionne, à l'instar d'IDEA (mais avec des accents différents), le fait que l'actuel modèle social luxembourgeois requiert des taux de croissance élevés et qu'il conviendrait de remédier à cette situation.

Certaines mesures ponctuelles sont mentionnées dans les programmes. Ainsi, le financement alternatif des pensions, via la fiscalité générale, est évoqué par le LSAP (y compris la taxe sur les transactions financières ou sur les robots) et par Déi Gréng. Un investissement judicieux des réserves du

Fonds de compensation est également évoqué. Enfin, le LSAP et Déi Gréng proposent que les régimes de pension du secteur public soient assortis d'un fonds de réserve, à l'instar de la situation prévalant actuellement dans le secteur privé (régime général de pension). A noter également une transition plus graduelle, plus « douce » du travail à la retraite (LSAP, DP, Déi Gréng), des incitants au rapprochement entre l'âge effectif de la retraite et l'âge légal (DP), une stimulation des pensions complémentaires (DP) ou encore une individualisation des pensions (DP, Déi Gréng).

Des mesures intéressantes, qui ne peuvent cependant être assimilées à une réforme intégrée des régimes de pension. Le financement alternatif des pensions ne peut être utilisé qu'avec la plus grande parcimonie, car il affecterait l'attractivité du Luxembourg, la prévisibilité fiscale et en définitive la croissance économique sans modifier la dynamique de fond des dépenses de pension. Une gestion pleinement efficiente des réserves actuelles s'impose, mais leur taux de rendement est déjà appréciable actuellement – ce qui réduit singulièrement la marge d'amélioration – et par ailleurs l'IGSS prévoit une disparition de ces réserves d'ici 2035.

La création d'un fonds de réserve des pensions publiques mérite quant à elle une réflexion approfondie, mais l'abondement initial de ce fonds nécessiterait des moyens budgétaires additionnels. Enfin, l'individualisation des pensions ou les mesures favorisant une transition plus aisée du travail vers la retraite ne permettraient de stabiliser les dépenses que si elles réduisent le taux de rendement déjà évoqué de 7 %. Leur efficacité dépend donc de la spécification exacte de ces mesures, qui ne figure pas dans les programmes.

En d'autres termes, ces diverses mesures ne constituent pas à ce stade une réforme cohérente et globale des pensions, intégrant pleinement les défis du vieillissement. Afin de diluer ce « goût de trop peu », IDEA a élaboré une proposition concrète de réforme des pensions, qui n'exigerait que des modifications bien ciblées des paramètres actuels. Ce « Plan d'IDEA » permettrait de rendre les promesses de pension compatibles avec un taux de croissance nominal du PIB de l'ordre de 5 % l'an (3 % environ en volume). Alors que dans leur présente forme, elles présupposent une expansion économique digne des tigres asiatiques.

Une fois cette cible de 5 % établie, IDEA a élaboré diverses mesures de réforme permettant de l'atteindre, qui sont expliquées en détail dans le Cahier thématique n° 4/5 d'IDEA¹. Les deux principales mesures sont :

- le « Plan 50+1 », soit la mesure centrale, qui consiste à conserver l'actuelle formule de calcul des pensions en adaptant deux paramètres (les majorations forfaitaires et proportionnelles, pour les initiés). Il s'agit en clair de diminuer graduellement la partie variable des pensions, proportionnelle aux revenus cotisables et d'accroître en parallèle la partie forfaitaire (qui ne dépend que de la durée de la carrière). Par construction, cette mesure ne frapperait pas du tout une personne proche du salaire social minimum pendant sa carrière, mais il en serait tout autrement pour les titulaires de revenus plus élevés;

- une nouvelle forme de liaison (plus « sociale ») des pensions à l'évolution des salaires réels. Seule une première tranche, correspondant au montant de la pension minimum (soit 1.825 euros par mois) serait encore liée à ces derniers. En revanche, la partie d'une pension allant au-delà de ce montant ne serait plus ajustée à l'évolution des salaires réels;

- une telle réforme serait équitable, puisqu'elle protégerait les pensions des personnes financièrement plus vulnérables, tout en s'appliquant à l'ensemble des assurés, publics ou privés. La réforme serait en outre appliquée de manière graduelle. Ainsi, les paramètres de pension ne seraient ajustés que pour les nouveaux pensionnés et ce à partir de l'entrée en vigueur de la nouvelle législation. Enfin, elle constituerait un réel assainissement financier des systèmes de pension, avec des droits réduits sur le papier, qui seraient cependant au final nettement plus tangibles que des promesses reposant sur le château de cartes d'une croissance « à l'asiatique ».

Un débat essentiel, afin de prévenir de manière ordonnée toute dérive financière. Une réforme équilibrée et réellement équitable présuppose tout un travail de réflexion et d'analyse. Faute d'une telle démarche, le Luxembourg serait contraint de procéder dans l'urgence à des ajustements au coup par coup, reposant sur des mesures hâtives, indifférenciées et, au final, probablement peu équitables.

* L'auteur est senior économiste de la fondation IDEA asbl
** IDEA, un laboratoire d'idées créé à l'initiative de la Chambre de commerce

1) Finances publiques et protection sociale: sécurité et équité. Voir <http://bit.ly/Fondationidea>

Le thème des pensions est pratiquement absent des débats préélectoraux, du moins jusqu'à présent.