

Elections législatives

2018



**Cahier
Thématique
N° 4/5**

**Finances publiques
et
protection sociale :
sécu(rité) et équité**

15 juin 2018

Cinq thèmes, cinq cahiers thématiques...

En tant que laboratoire d'idées, créé à l'initiative de la Chambre de Commerce, IDEA s'est donnée une mission qu'elle tâche de remplir depuis plus de 4 ans désormais : contribuer à l'amélioration de la qualité du débat socio-économique à travers des analyses économiques de qualité et des propositions audacieuses afin d'en discuter contradictoirement avec des publics variés.

En cette année électorale, IDEA a élaboré une série de cahiers thématiques principalement destinés aux partis, candidats et futurs élus, avec des propositions concrètes, dont ils pourraient, selon nous, s'inspirer dans leurs programmes.

Volontairement limité, le format de publication permet d'aborder une problématique socioéconomique sous un angle donné et d'y apporter des réponses précises, idéalement originales.

Outre cette publication consacrée aux **Finances publiques et à la protection sociale**, trois cahiers ont déjà été publiés :

 « **Logement** » *par Sarah Mellouet*

 « **Europe** » *par Michel-Edouard Ruben*

 « **Recherche, développement et innovation** » *par Vincent Hein*

Et un autre suivra :

 « **Entreprises et emploi** » *par Michel-Edouard Ruben*



Initiative #1 : Une évaluation générale des dépenses publiques (EGDP) et un plan d'action assorti



Initiative #2 : Un fonds souverain suffisamment alimenté



Initiative #3 : Assurer la stabilité des pensions - le « *Plan 50+1* »

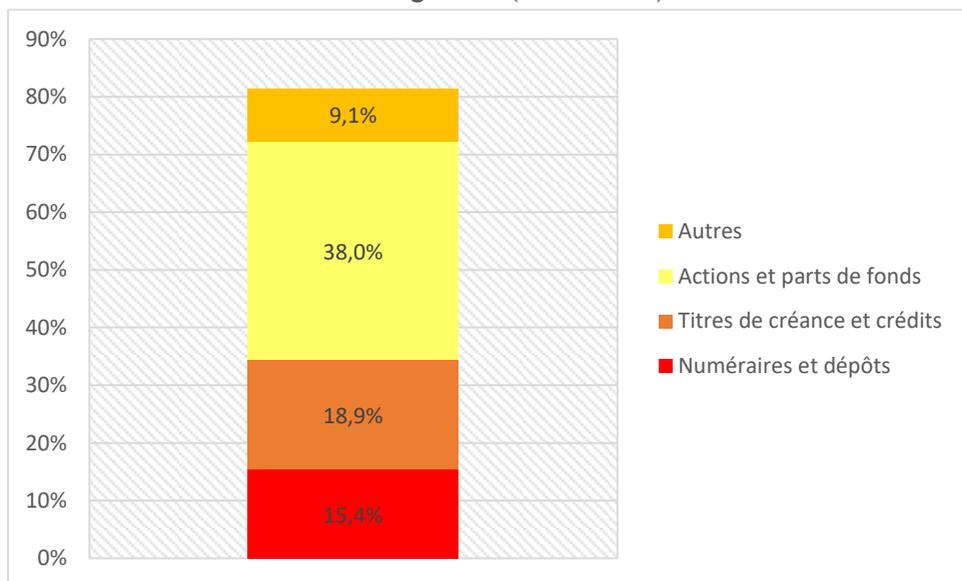


Initiative #4 : Les mesures d'« *accompagnement social* »

Au pays des merveilles ?

En apparence et du moins pour certains commentateurs, les finances publiques luxembourgeoises sont le « *non sujet* » absolu en ce « *pays de Cocagne* » qu'est le Grand-Duché. Au cours des quatre dernières années, les Administrations publiques - soit l'agrégation de l'Etat central, des communes et de la sécurité sociale, on en effet enregistré un excédent de 1,5% du PIB en moyenne - soit un montant cumulé de quelque 3 milliards d'euros sur cette période. Avec 23% du PIB en 2017, la dette publique demeure sagement tapie bien en deçà de la limite gouvernementale des 30% du PIB, sans même parler du seuil maximal de 60% dit « *de Maastricht* ». Enfin, la dette publique est en quelque sorte contrebalancée - cet aspect est souvent ignoré - par des actifs financiers bruts équivalant à quelque 81% du PIB à la fin de 2017, dont 32,7% du PIB au titre du seul Fonds de compensation du régime général de pension. A court terme et de manière purement statique, tout semble être pour le mieux dans le meilleur des mondes.

Tableau 1 : Actifs financiers bruts des Administrations publiques luxembourgeoises (en % du PIB)



Sources : STATEC et BCL



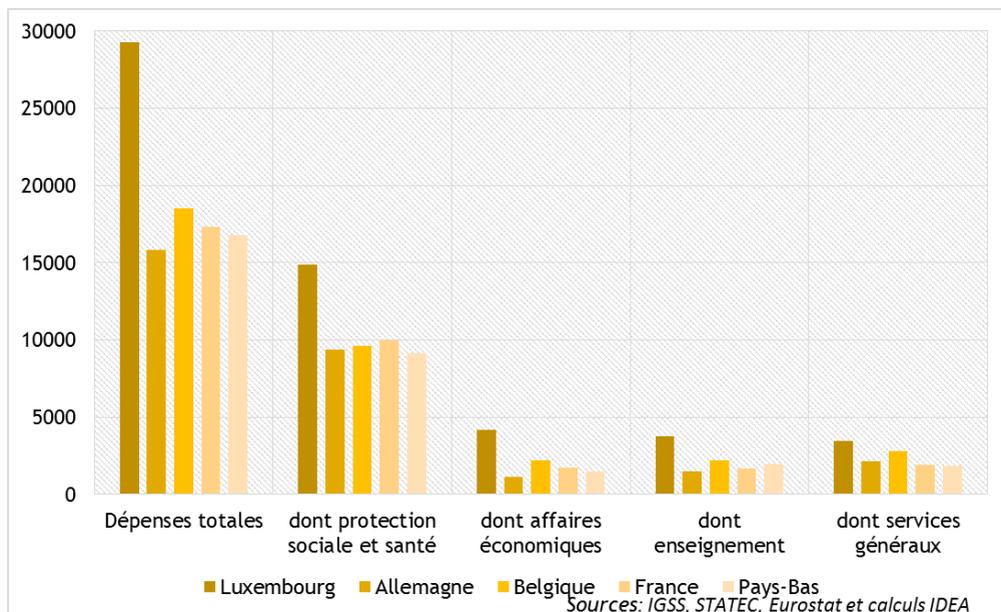
Un constat objectif, mais également incomplet car il élude trois talons d'Achille des finances publiques luxembourgeoises : le niveau des dépenses, leur vraisemblable tendance à l'augmentation sur un horizon de moyen terme et la volatilité de certaines recettes publiques.

Dépenses publiques : pour une radiographie détaillée

Dans le cadre de son Avis annuel 2018, IDEA a passé en revue les dépenses publiques au Luxembourg¹. Cet examen a permis d'identifier un certain nombre de régularités. Il apparaît notamment qu'en comparaison internationale, les dépenses publiques par habitant paraissent souvent élevées au Luxembourg, dans une proportion allant souvent pratiquement du simple au double - c'est par exemple le cas en ce qui concerne la protection sociale et l'enseignement, comme le révèle le graphique suivant. Même après avoir neutralisé les dépenses de protection sociale en faveur des non-résidents et l'incidence du niveau des prix plus élevé au Luxembourg, les dépenses publiques totales par résident s'établissent à près de 30 000 euros par an au Grand-Duché, contre 17 000 en moyenne dans les trois pays limitrophes et aux Pays-Bas.

¹ Avis annuel de la fondation IDEA asbl, 2018 : *l'Elue ?* Voir <http://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2018/04/Avis-Annuel-2018-IDEA-en-ligne.pdf>.

Graphique : Dépenses des Administrations publiques par habitant (2015, euros en parités de pouvoir d'achat)



Est-ce à dire qu'il conviendrait de réduire d'urgence les dépenses publiques de 40 à 50% ? Certainement pas. Il s'agit bien plus modestement d'initier un processus d'analyse systématique des dépenses publiques, une sorte de « bilan général » prenant en compte tous les aspects de la problématique. Des dépenses publiques élevées peuvent résulter d'un manque de rigueur dans la gestion des fonds - un écueil toujours menaçant au sein d'une petite économie prospère où d'aucuns pensent que « l'argent n'est pas un problème ». Elles peuvent également n'être que le reflet de priorités politiques (le souci de privilégier la qualité, de favoriser certains comportements ou de veiller davantage à l'équité et à la cohésion sociale) ou de facteurs économiques parfaitement objectivables (ainsi, un niveau de vie élevé tend en général à aller de pair avec une demande accrue de biens publics supérieurs - la culture, l'éducation et la formation, etc.). Ainsi, le mot d'ordre serait davantage « *Prioritiser et mieux dépenser* » que « *réduire et moins dépenser* ».

Il résulte de ces constats et évaluations une première initiative d'IDEA, qui est abordée en détail à la fin de ce cahier thématique :



Initiative #1 : Une évaluation générale des dépenses publiques (EGDP) et un plan d'action assorti

Certaines recettes sont très « volatiles »

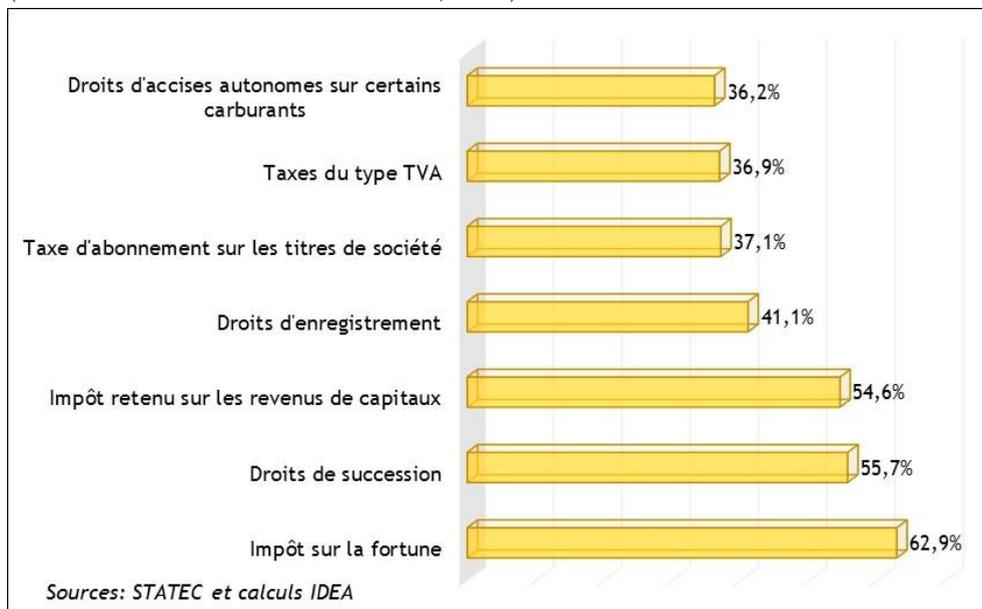
Petite économie (très) ouverte, le Luxembourg est dans une optique de court terme confronté à une grande volatilité de certaines recettes publiques.

Un examen des recettes publiques depuis 1970, synthétisé au graphique suivant, montre que sept recettes en particulier² varient considérablement autour de leur tendance. Ces recettes représentaient conjointement, en 2017, quelque 11% du PIB ou près de 25% des recettes totales des Administrations publiques. A ces sources de volatilité s'ajoutent des impôts directs sur les sociétés (IRC et prélèvement de solidarité correspondant, ICC) égaux à 5,2% du PIB en 2017, contre 2,5% environ dans l'ensemble de l'Union européenne. Une différence de près de 3% liée notamment au succès de la place financière et qui pourrait à terme sinon disparaître, du moins s'étioler. Le potentiel des recettes « *volatiles ou vulnérables* » s'élève dès lors au total à 14% du PIB selon notre définition.

² Sur près d'une centaine examinées.

Graphique : Recettes particulièrement volatiles

(coefficient de variation 1970-2017³, en %)



Toujours par rapport à leur « *trend* », les recettes totales des Administrations publiques sont en outre moins stables que dans les pays limitrophes, avec un coefficient de variation de l'ensemble des recettes égal à 4,1% au Luxembourg sur la période 1995-2017, contre 3,2% en moyenne dans ces trois pays⁴. En clair notre situation, objectivement favorable en termes de « *photo contemporaine* », pourrait plus rapidement basculer que dans une économie moins exposée aux chocs économiques potentiels.

³ Note: rapport entre l'écart-type des écarts entre la série et sa tendance d'une part et la moyenne de la série d'autre part. Calculs effectués à partir des séries brutes, sans retraitements pour l'impact des mesures nouvelles, par exemple. Ont été retenus les prélèvements se caractérisant à la fois par un encours significatif (au moins 100 millions d'euros en 2017) et par un coefficient de variation excédant 35%.

⁴ La différence serait bien plus manifeste encore en termes de coefficients de variations classiques (dérivés à partir d'écarts-types non corrigé), avec 40% pour le Luxembourg et 22% en moyenne pour les trois pays limitrophes. Ces résultats sont cependant dans une large mesure le reflet de *trends* particulièrement marqués au Luxembourg (où la tendance à la hausse des recettes a été plus manifeste qu'ailleurs). D'où la décision de neutraliser l'incidence des trends ci-dessus.

Le Luxembourg pourrait en théorie compenser ces aléas potentiels en mobilisant ses actifs financiers, égaux à 81% du PIB comme souligné ci-dessus. Ces derniers sont cependant à leur tour un peu trompeurs, une partie importante étant immobilisée en participations stratégiques, une autre étant « *réservée* » aux pensions du régime général.

Une possible « *solution* » consisterait dès lors à assurer une réelle montée en puissance du Fonds souverain intergénérationnel, le cas échéant en canalisant vers ce dernier une partie des recettes volatiles identifiées ci-dessus : c'est là une deuxième initiative.



Initiative #2 : Un fonds souverain suffisamment alimenté

La stationnarité : éviter une dérive dans le temps des dépenses

La « *stationnarité* » dans le temps des dépenses est essentielle dans un environnement très mouvant. On parle souvent de « *soutenabilité* » des finances publiques dans le débat public, mais en pratique ce concept est très difficile à définir. S'agit-il de stabiliser ou de diminuer la dette brute, la dette nette, sur quelle période, à quel niveau ? D'aucuns utilisent même souvent un concept de dette implicite, correspondant à l'actualisation des déficits publics futurs. Un concept insaisissable en pratique, car il est très sensible au taux d'escompte utilisé.

La vérité est que la théorie économique est pratiquement muette à propos du seuil d'endettement, direct ou implicite, qui soit approprié à moyen terme et susceptible d'être « *soutenu* » par l'économie et ceux qui s'y sont essayés s'en sont parfois « *mordus les doigts* »⁵. Nous préférons donc pour notre part nous concentrer sur un critère moins ambitieux mais plus précis, à savoir éviter une dérive dans le temps des dépenses publiques par rapport à la richesse produite, mesurée par le PIB ou d'autres agrégats (« *stationnarité* »

⁵ Voir par exemple “*Growth in a Time of Debt*”, Carmen M. Reinhart et Kenneth S. Rogoff, NBER Working Paper No. 15639, January 2010, <http://www.nber.org/papers/w15639>

des dépenses). Faute de quoi la pression fiscale et/ou l'endettement ne peuvent qu'augmenter.

C'est précisément là que le bât blesse au Luxembourg selon nombre d'observateurs, notamment le Groupe de Travail européen sur le vieillissement (GTV) et l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS). Ainsi, dans un rapport publié en mai 2018⁶, le GTV affirme qu'au Grand-Duché, les dépenses liées au vieillissement devraient augmenter à concurrence de 13 points de PIB d'ici 2070, dont 9 au titre des pensions - une évolution assurément peu « *stationnaire* » si elle devait se vérifier.

Ces résultats, en matière de pensions notamment, sont cependant contestés par d'autres observateurs. Ils reposent en effet sur des projections de long terme, dépendant eux-mêmes d'une multitude de paramètres macro-économiques et autres, forcément difficiles à cerner sur un horizon de long terme, particulièrement dans une petite économie ouverte comme le Luxembourg.

Sécurité sociale et cohésion sociale : concilier rigueur et solidarité

En ce qui concerne les pensions, IDEA a dérivé un concept censé « *mettre tout le monde d'accord* ». Au lieu de s'aventurer sur de longues périodes de projection, IDEA a en effet calculé⁷, pour différents cas-types et niveaux de revenus, le taux de rendement des cotisations sociales de pension (16%, soit les 8% personnels et les 8% à charge de l'employeur) en termes de pensions futures. Les principaux résultats ont été synthétisés dans le tableau ci-dessous, avec un nouvel ajout : le cas de Maxime, payé au salaire social minimum non qualifié à l'âge de 40 ans et à près de 30 000 euros à 60 ans.

⁶ Voir https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/2018-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2016-2070_en.

⁷ Voir pour davantage de détails l'Idée du mois n°19 "*Pensions pensions!*", novembre 2017, http://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2017/11/IDM_pension_19_aufORMAT.pdf.

Tableau : rendement des pensions du régime général pour quelques « cas-types »

	Revenu annuel en 2016	Première pension en 2017/mois	Taux de rendement
Maxime	29 491 €	1 857 €	7,73%
Auguste	78 853 €	4 067 €	7,00%
Carlo	39 426 €	2 302 €	7,45%
Richard	236 559 €	7 082 €	6,54%

Les pensions produiraient donc pour les assurés un rendement « *en cycle de vie* » de l'ordre de 7% l'an en termes nominaux, avec un plancher de 6,54% pour les titulaires des revenus les plus élevés. Ces taux ne dépendent d'aucune projection à moyen terme : ils sont simplement le reflet direct du système de calcul des pensions et de l'espérance de vie. Donc de « *régularités* » relevant purement et simplement de « *l'ADN* » du présent régime général de retraites. Ces taux sont en outre calculés pour des hommes. Ils seraient à carrière égale (une précision d'importance, certes) plus élevés encore pour une femme, dont l'espérance de vie est normalement plus élevée. Ils ne tiennent pas compte, par ailleurs, d'éventuelles pensions « *de réversion* » (veuves et orphelins) qui viendraient encore accroître le rendement.

Que signifient ces taux sur le plan macroéconomiques ? Le taux de notre « *Luxembourgeois moyen* » Auguste est égal à 7% l'an. Comme il s'agit d'un taux nominal, il correspond à un taux réel de 5% l'an, une inflation de 2% l'an étant postulée dans les calculs d'IDEA. Ce qui signifie que pour que les générations successives d'Auguste(s) puissent bénéficier de prestations de pension stables sans augmentation des taux de cotisation, le PIB en volume devrait tendanciellement (et sur le long terme) progresser de 5% l'an... En clair, à cotisations inchangées, ce même PIB réel devrait être multiplié par 13 de 2017 à 2070 pour assurer la stationnarité des pensions des Auguste(s) successifs. Ce serait en valeurs actuelles le PIB des Pays-Bas ou près des deux tiers de celui de l'Espagne...

Dans le même temps, la plupart des observateurs économiques avancent pour le Luxembourg un taux tendanciel ou « *potentiel* » de croissance du PIB en volume de l'ordre de 3% à 3,5 l'an⁸.

Afin de restaurer la stationnarité des pensions et des taux de cotisation, conditionnellement à un taux de croissance à moyen terme paraissant « *raisonnable* », soit de l'ordre de 3 à 3,5% l'an, IDEA avance une proposition (très) concrète de réforme des pensions, qui pourrait être appliquée non seulement au régime général de pension, mais également au régime spécial applicable aux fonctionnaires et employés publics:

Afin de restaurer la stationnarité des pensions et des taux de cotisation, conditionnellement à un taux de croissance à moyen terme paraissant « *raisonnable* », soit de l'ordre de 3 à 3,5% l'an, IDEA avance une proposition (très) concrète de réforme des pensions, qui pourrait être appliquée non seulement au régime général de pension, mais également au régime spécial applicable aux fonctionnaires et employés publics:



Initiative #3 : Assurer la stabilité des pensions - le « *Plan 50+1* »

Cette proposition s'accompagnerait d'un « *Package social* » ciblé, favorisant la cohésion sociale :



Initiative #4 : Les mesures d'« *accompagnement social* »

⁸ Dans la plus récente actualisation du Programme de Stabilité du Luxembourg, le taux de croissance potentiel postulé est de 3,5% par an et une convergence vers un taux de croissance de 2,9% vers 2022 est évoquée. Dans ses projections à long terme sur la période 2016-2070, le GTV postule quant à lui des taux encore bien plus bas, de 2,3% l'an en moyenne sur cet horizon.

Initiative #1: une évaluation générale des dépenses publiques (EGDP) et un plan d'action assorti

Les dépenses publiques au Luxembourg paraissent souvent élevées en comparaison internationale. Une telle situation peut cependant résulter d'une multitude de facteurs : des coûts élevés des facteurs de production (les rémunérations notamment), une demande accrue de biens publics à mesure que le niveau de vie s'élève, diverses spécificités telles que les exigences linguistiques dans l'enseignement qui peuvent relever de choix publics légitimes ou « *simplement* »... un manque d'efficacité dans la gestion des ressources publiques. L'enjeu est essentiel : au Luxembourg, les dépenses publiques représentaient en 2015 de l'ordre de 30 000 euros par résident, contre 17 000 euros par habitant en moyenne dans les trois pays limitrophes et aux Pays-Bas.

IDEA ne veut pas à ce stade juger, mais recommande d'analyser en connaissance de cause. C'est pourquoi IDEA propose une évaluation générale des dépenses publiques (EGDP).

Mettre en place une évaluation générale des dépenses publiques (EGDP) avec tous les acteurs concernés

Un tel processus devrait être lancé au plus tard dans le cadre de la formation du prochain gouvernement. Il devrait tout d'abord impliquer les citoyens, qui méritent un accès plus aisé aux données sur les recettes et dépenses publiques à la faveur, notamment, de sites Internet dédiés évitant tout piège de la complexité⁹.

L'EGDP devrait également impliquer davantage les responsables publics, qui se doivent d'« *optimiser* » l'affectation aux différents domaines d'activité des moyens publics luxembourgeois. Les différences constatées par rapport aux pays avoisinants pourraient résulter dans certains domaines d'activité des Administrations publiques d'un manque de rigueur dans la gestion. A l'inverse, dans certains cas spécifiques - on peut songer par exemple aux fonctions

⁹ Ainsi, aux Etats-Unis, des données sur les dépenses de l'Etat fédéral ont été regroupées sur une plateforme Internet unique accessible, selon un format simplifié, à tout citoyen (USASpending.gov).

régaliennes - le Luxembourg est globalement en ligne avec les pays avoisinants.

Enfin, le processus devrait concerner les économistes et statisticiens, qui doivent inlassablement expliquer leurs indicateurs et concepts dans le domaine des dépenses publiques, un sujet finalement assez mal appréhendé même par les observateurs avisés.

A la lumière de l'EGDP, un plan d'action devrait être lancé, comportant au moins les 5 éléments suivants :

I. Une meilleure identification des domaines prioritaires de l'action publique.

Il s'imposerait de lancer un vaste débat démocratique sur le rôle de l'Etat, ses grands domaines d'intervention et sur les moyens requis pour atteindre ses objectifs généraux.

II. La mise en place d'une démarche d'évaluation généralisée plus centrée sur les résultats concrets de l'action publique pour les concitoyens,

en termes de cohésion sociale, d'égalité des chances et de bien-être « *soutenable* » d'un point de vue économique, social et environnemental. Dans chaque domaine d'activité voire même au-delà, des indicateurs de résultats devraient être identifiés et choisis avec soin. Il conviendrait en clair de mieux évaluer l'allocation d'un domaine à l'autre des ressources à la disposition des Administrations publiques luxembourgeoises et même de comparer, pour des projets d'investissement précis, les dépenses (y compris d'entretien) au Luxembourg et dans des pays comparables (*benchmarks*).

III. Une pratique de gestion plus « *cohérente dans le temps* ».

Si les moyens financiers paraissent importants à court terme, il en est tout autrement sur un horizon plus long en raison notamment des défis démographiques à venir. Ces évolutions prévisibles devraient être d'ores et déjà être prises en compte dans la gestion au jour le jour des Administrations publiques luxembourgeoises. Notre initiative #3 ci-dessous y contribue largement.

IV. Etudier les opportunités d'échanges et de coopération entre les Administrations publiques et le secteur privé. Les acteurs privés pourraient être à même dans certains cas d'inspirer de « *bonnes pratiques de gestion* » et d'évaluation des politiques publiques. Il est cependant essentiel que l'Etat puisse garder une « *vision d'ensemble* » de l'ensemble des dossiers et que ces dispositifs n'induisent pas de coûts additionnels (possibles partenariats public-privé bien définis et encadrés, en s'inspirant des exemples étrangers les plus prometteurs en la matière).

V. « Plan de modernisation de l'Etat » : des Administrations publiques intégrant pleinement, au cœur même de leurs activités, les acquis de la « révolution numérique ». Il conviendrait par ce biais de faciliter leurs rapports avec les entreprises et les ménages¹⁰, tout en améliorant leur gestion au jour le jour. Il s'agirait de mieux cerner les priorités, d'étoffer les indicateurs disponibles ou encore d'améliorer les mécanismes de perception de certaines recettes, le tout à la faveur d'une prise en compte plus efficace des réalités micro-économiques (mieux cerner les déterminants de la consommation de certains produits par exemple, afin d'optimiser la gestion des impôts indirects).

¹⁰ Voir notamment l'exemple du Plan digital de la Ville de Barcelone qui implique, outre les autorités municipales, les citoyens, des académiques et des firmes de haute technologie. Voir aussi l'Estonie, où ont été introduites en 2002 une carte d'identité et une signature électronique. Ces innovations ont par exemple permis de généraliser les déclarations fiscales par voie électronique (les déclarations sur papier ayant été supprimées).

Initiative #2: un fonds souverain suffisamment alimenté

Le Gouvernement a mis en place en 2015 un « *Fonds souverain luxembourgeois d'épargne intergénérationnelle* » (FSIL). Les avoirs totaux de ce fonds se limitent cependant à 240 millions d'euros et il est bon an mal an abondé à raison de 50 millions d'euros. Même si ce dernier montant était « *indexé* » sur le PIB nominal et si le taux moyen de rendement s'établissait à 4% l'an, les actifs du fonds culmineraient à 4% du PIB à partir de... 2100 environ¹¹. A titre de comparaison, le « *Government Pension Fund Global* » en Norvège possède actuellement des actifs totaux se montant à près de 260% du PIB. La Norvège se distingue certes par une forte spécialisation pétrolière, mais l'économie luxembourgeoise se caractérise également par un important apport à la richesse collective d'un nombre relativement réduit de branches - même si les pouvoirs publics tentent actuellement de promouvoir une diversification économique accrue.

A titre d'exemple, si le Luxembourg se dotait à terme d'un tel fonds possédant des actifs à raison de 260% du PIB, ces derniers atteindraient en valeurs de 2017 quelque 144 milliards d'euros. Si ce fonds engrangeait un rendement annuel moyen après inflation et coûts de gestion de 4% l'an (comme en Norvège depuis 1998), les revenus annuels correspondants du patrimoine se monteraient en termes réels à 5,8 milliards d'euros, soit un tiers des actuelles recettes totales de l'Administration centrale.

Plus généralement, un fonds souverain bien alimenté permettrait notamment au Luxembourg de financer aisément son redéploiement économique en cas de survenance d'un choc majeur. Une autre utilisation possible serait l'acquisition de réserves foncières, voire même de logements à travers des mécanismes innovants (par le truchement de voyageurs, par exemple). Ou encore un soutien à la transition énergétique du Luxembourg, en particulier si le Fonds est alimenté par d'importants prélèvements énergétiques.

IDEA en appelle dès lors à réfléchir aux modalités d'une montée en puissance du FSIL et à la définition de ses missions et de sa politique d'investissement - parallèlement à une gestion maîtrisée de la gestion budgétaire de l'Administration centrale, faute de quoi les actifs du Fonds iraient de pair avec une dette accrue... Il est impossible de déterminer « *de but en blanc* »

¹¹ Avec une croissance du PIB nominal de 6% par an.



quelle devrait être l'ampleur des actifs sous gestion du FSIL, mais divers mécanismes d'alimentation du fonds pourraient d'ores et déjà être considérés. En premier lieu, une partie (bien) plus conséquente qu'actuellement des recettes les plus volatiles ou vulnérables pourrait être canalisée vers le FSIL. Il pourrait par exemple s'agir d'une partie du « *Tanktourismus* », de l'impôt des sociétés ou encore de la taxe d'abonnement. Comme indiqué *supra*, les recettes les plus volatiles et/ou vulnérables représentent actuellement de l'ordre de 11% du PIB (14% après intégration d'une partie de l'impôt des sociétés).

En second lieu, les importants actifs financiers existants des Administrations publiques - au total 81% du PIB fin 2017 pour rappel - pourraient être partiellement confiés au FSIL, afin d'assurer une gestion plus cohérente et transparente des actifs publics. Une réflexion de fond s'impose dans ce domaine également, par exemple afin de délimiter les actifs existants « *transférables* ». Pour rappel, environ la moitié des actifs financiers totaux se compose de participations ou d'actifs du régime général de pension, qui n'ont *a priori* pas vocation à être transférés vers le FSIL.

Initiative #3: assurer la stabilité des pensions - notre « *Plan 50+1* » et mesures complémentaires

Le « *Plan 50+1* », ambitieux mais équitable

Le principal levier que nous proposons d'activer est un changement progressif du calcul des pensions futures, jouant certes sur une réduction des prestations mais ce de manière graduelle et en veillant scrupuleusement à cibler la mesure sur les personnes les plus favorisées. Les titulaires de revenus peu élevés seraient quant à eux épargnés par la principale mesure proposée par IDEA (soit un « *rebalancing* » entre les composantes forfaitaire et variable des pensions), ce qui conférerait à cette dernière une indéniable équité.

S'ajouteraient à cette mesure une liaison « *sociale* » des pensions aux salaires réels, l'introduction d'un coefficient de longévité et enfin en guise d'illustration une augmentation mesurée des taux de cotisation - cette dernière disposition étant cependant de loin la proposition la moins équitable au sein du « *package* » proposé - qui fera l'objet d'une future Idée du mois d'IDEA.

Pour rappel, au Luxembourg les pensions se composent de deux principaux modules. L'un, la majoration forfaitaire, est un montant fixe cependant proportionnel à la durée de la carrière d'assurance. Cette composante représente actuellement un peu moins d'un cinquième du montant global des pensions. L'autre module, à savoir la majoration proportionnelle, est appelée de la sorte car elle dépend directement et de manière linéaire des revenus cotisables engrangés durant la carrière¹². Les majorations proportionnelles représentent de loin la majeure partie des pensions.

Sans entrer dans les détails, mais c'est essentiel pour comprendre les propositions développées ici, une importante réforme des pensions de décembre 2012 va faire graduellement converger les taux de majoration forfaitaire (TMF) vers 28%¹³ (cible pour 2052) et les taux de majoration proportionnelle (TMP) vers 1,6% (toujours avec 2052 en ligne de mire). En d'autres termes, en vertu de cette réforme de 2012, la composante des

¹² Ou les éléments assimilés, en cas d'invalidité par exemple.

¹³ La composante forfaitaire de la pension est égale à ces 28%, multipliés par un montant de référence fixe (exprimé à prix et salaires réels constants).

pensions qui varie en fonction des revenus va sensiblement se réduire d'ici 2052, mais cette diminution des prestations sera partiellement amortie par une montée en puissance de la partie forfaitaire des prestations.

Ces taux de 28 et 1,6% doivent être appréciés à la lumière des niveaux de départ de 23,5% et 1,85%, respectivement, qui prévalaient juste avant la réforme (soit avant 2013). Ainsi, pour les personnes pensionnées en 2017 (notre exemple de base), le TMF et le TMP s'établissent à respectivement 24,063% et à 1,819% en vertu de la transition linéaire vers 2052¹⁴. Ce sont les deux principaux paramètres guidant le calcul de la première pension - qui est ensuite ajustée en fonction de l'évolution des prix (indexation) et des salaires réels.

A titre d'exemple, un homme salarié ayant une carrière complète et payé au salaire moyen lorsqu'il avait 40 ans (notre « cas » Auguste) devrait toucher une première pension mensuelle (en 2017) de 4 067 euros, dont 474 par mois correspondant aux majorations forfaitaires, 3 530 aux majorations proportionnelles (à ses revenus cotisables) et 63 euros par mois reflétant l'allocation de fin d'année. Pour une personne semblable à Auguste mais retraitée en 2052, la réforme de 2012 se traduirait par un gonflement du premier montant (il passerait en effet à 550 euros par mois, en valeurs de 2018) et par une diminution sensible de la seconde composante (qui s'établirait à 3 100 euros par mois toujours pour cette personne retraitée en 2052). Au total, l'« Auguste » pensionné en 2052 perdrait donc de l'ordre de 9% de sa pension totale par rapport à son alter ego retraité en 2017¹⁵.

Ces préliminaires certes un peu techniques permettent de mieux comprendre la proposition IDEA en matière de pensions (« Plan 50+1 »), illustrée par le graphique suivant. L'objectif de ce « Plan » est extrêmement clair : il s'agit d'appliquer la réforme de 2012, mais en ciblant pour 2052 une majoration forfaitaire de 50% (au lieu de 28% en 2052 prévus dans la loi de décembre 2012) et une majoration proportionnelle de 1% (en lieu et place de 1,6% dans la même loi). Il est supposé que cette disposition sera mise en œuvre dès 2019 et que de 2019 à 2052, la transition vers ces deux taux cibles de 50 et 1% sera graduelle (et linéaire). Pour chacune de ces années, le TMF et le TMP seraient donc fixés dès l'adoption de la mesure, de manière on ne peut plus

¹⁴ Plus certains suppléments, dépendant de la durée de la période d'assurance et de l'âge.

¹⁵ Sans prise en compte d'une éventuelle disparition de son allocation de fin d'année.

transparente. Les taux en question ne s'appliqueraient par ailleurs qu'aux nouvelles pensions. Ainsi, à titre d'exemple, le « *couple* » 50/1% ne concernerait que les personnes accédant à la retraite en 2052 - avec une application graduelle du nouveau système entre son entrée en vigueur et 2052.

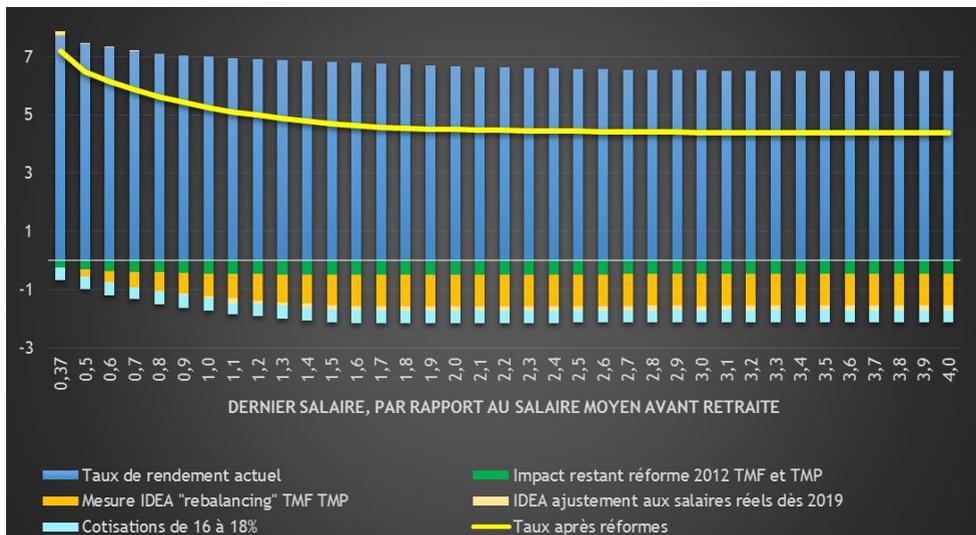
Un tel aménagement serait aisé à mettre en œuvre d'un point de vue légal. Il suffirait en effet de modifier, dans la loi du 21 décembre 2012 portant réforme de l'assurance pension, les tableaux respectifs renfermant les divers TMF et TMP annuels. Un simple ajustement quantitatif, en quelque sorte.

Quel serait l'intérêt d'un tel aménagement ? Il peut être visualisé au graphique suivant, pour différents niveaux de revenus. Le graphique montre comment il serait possible de ramener le taux de rendement des pensions de leurs niveaux actuels, soit environ 7% (histogrammes bleus) à un niveau de 5% environ vers 2052 (courbe jaune) : pour rappel, ce dernier taux de 5% serait compatible avec une croissance potentielle « *réaliste* » de l'ordre de 3% l'an du PIB en volume¹⁶. En d'autres termes, ce taux de rendement assurerait la « *stationnarité* » des dépenses en cas de croissance potentielle de 3%.

Plusieurs mesures peuvent être envisagées à cette fin. Le « *Plan 50+1* » (histogramme pointant vers le bas ; orange foncé) représente la principale contribution à la convergence vers 5% des taux de rendement. Pour l'individu « *moyen* » Auguste, le taux de rendement serait allégé de près de 80 points de base - soit près de la moitié du « *chemin requis* » entre 7% (taux actuel de rendement pour Auguste) et 5% (taux compatible avec une croissance de 3% l'an). Pour Richard, l'impact à la baisse dépasserait le point de pourcentage. Enfin, la situation de Maxime (pour rappel rémunéré au SSM au milieu de sa carrière, soit à 40 ans et gagnant environ 30 000 euros par an ou 0,37 fois le salaire moyen en en 2016) serait strictement inchangée...

¹⁶ Compte tenu, rappelons-le, de l'inflation de 2% adoptée comme hypothèse de travail par IDEA.

Graphique : Taux nominaux de rendement des pensions et mesures assurant la convergence vers des taux plus bas (en %).



Ce dernier résultat est essentiel : la recomposition 50+1% permettrait de réduire de moitié environ l'ampleur du problème de pension, voire à raison des deux tiers pour les revenus les plus élevés. Dans le même temps, les personnes les moins favorisées seraient totalement épargnées : la quadrature du cercle, en quelque sorte. Un objectif budgétairement ambitieux, certes, mais on ne peut plus équitablement réparti.

Cette mesure ne permettrait pas à elle seule de restaurer la stationnarité à moyen terme des dépenses de pension, même si son impact serait renforcé par l'effet « résiduel » de la réforme de 2012. Comme indiqué ci-dessus, cette réforme va en effet ramener graduellement le TMF et le TMP à 28 et 1,6% et cet impact (en raison même de son gradualisme) va continuer à se déployer d'ici 2052. L'effet associé apparaît en vert dans notre graphique illustratif.

Il convient dès lors d'ajouter au « Plan 50+1 » et à l'effet résiduel de la réforme de 2012 des mesures complémentaires. Ces mesures permettent de pallier le caractère certes déterminant mais au total assez graduel de ce « Plan ». Elles sont exposées ci-après.

Un ajustement « social » aux salaires réels

Au Luxembourg, une pension en cours est non seulement indexée sur l'évolution des prix, mais également ajustée en fonction de l'évolution des salaires réels. En vertu de la réforme de 2012, les autorités doivent chaque année examiner s'il y a lieu ou non de procéder à la révision du « *modérateur de réajustement* », qui régit cette adaptation des pensions aux salaires réels. Schématiquement, si les dépenses courantes de pension excèdent les recettes hors revenus du patrimoine (c'est-à-dire si le régime hors rendement de la réserve est déficitaire), le Gouvernement doit soumettre à la Chambre des Députés un rapport accompagné le cas échéant d'un projet de loi refixant le modérateur en question, à une valeur inférieure ou égale à 0,5. Un coefficient de 0 signifie que dans les faits, l'adaptation d'une pension en cours aux salaires réels serait suspendue¹⁷, la valeur de 0,5 impliquant la prise en compte de la moitié de l'évolution salariale et ce quel que soit le niveau de revenu.

La Fondation IDEA recommande d'aller au-delà de ce dilemme 0 / 0,5 / 1. Elle en appelle, avant même qu'un déficit courant du régime général de pension n'apparaisse, à une adaptation totale (donc inchangée par rapport à la situation actuelle) aux salaires réels, mais uniquement jusqu'à une tranche de pension correspondant à la pension minimum (soit 1 780 euros par mois actuellement). En revanche, la partie de la pension allant au-delà ne serait plus adaptée à l'évolution des salaires réels. Une telle façon de faire correspondrait à un modérateur moyen de 0,45 pour une pension brute de 4 000 euros par mois, de 1 par construction pour la pension minimum personnelle et de 0,25 pour une pension brute maximale de 8 243 euros. L'impact de cette disposition en termes de taux de rendement apparaît au graphique ci-dessus, pour les différentes tranches de revenus (partie orange pâle¹⁸) et en supposant que la mesure serait introduite dès 2019.

¹⁷ Attention : la première pension calculée n'est quant à elle pas affectée par ce mécanisme, ce qui limite fortement la portée de cette disposition.

¹⁸ L'impact est globalement assez réduit, puisque la première pension reçue n'est pas affectée (simplement impact sur les pensions reçues au cours de la période ultérieure de retraite).

e Une adaptation des cotisations sociales ?

IDEA a également intégré à son analyse l'idée d'une éventuelle hausse des cotisations sociales, passant par hypothèse de trois fois 8% à trois fois 9%. Cette mesure se traduirait par une réduction sensible des taux de rendement, comme illustré dans la partie bleue pâle des histogrammes ci-dessus.

Étudiée avant tout à titre illustratif, une telle mesure devrait être abordée avec prudence, en raison de son impact sur les coûts des entreprises et sur le budget de l'État. Il convient par ailleurs de remarquer qu'une telle disposition serait de loin la plus « *socialement régressive* » de toutes les mesures envisagées ici. Elle se traduirait en effet pour tous les revenus considérés par une réduction pratiquement uniforme, de l'ordre de 0,4 point de pourcentage, du rendement de pension. Autre élément à considérer : la hausse des « *cotisations* » de 1 point de pourcentage pour l'État induirait mécaniquement une détérioration de 200 millions d'euros du solde de l'Administration centrale (qui « *cofinance* » massivement par le biais de ses « *cotisations* » le système de pension).

Le tableau suivant est un résumé du graphique ci-dessus pour nos « *quatre individus* » de référence.

Tableau : Impact des mesures sur les rendements (horizon 2052, en %)

Revenu (multiples du salaire moyen à 40 ans)	Taux de départ	+Effet résiduel réforme de 2012	+Plan 50+1	+Ajustement « <i>social</i> » aux salaires réels	+ cotisations accrues = Taux après mesures
0,37 : Maxime	7,73	7,49	7,52	7,64	7,21
0,5: Carlo	7,45	7,13	6,90	6,92	6,48
1: Auguste	7,00	6,55	5,76	5,70	5,26
3: Richard	6,54	6,07	4,98	4,82	4,40

Il apparaît de manière évidente que les mesures envisagées, qui se résument souvent à de simples changements des paramètres de la loi du 21 décembre

2012 (solution largement « *clef sur porte* »), constituent un pas décisif vers un système de pension qui soit à terme stable et stationnaire, c'est-à-dire raisonnablement bien préservé de toute dérive systématique des dépenses et qui plus est équitable d'un point de vue intergénérationnel, voire « *intra-générationnel* » (les « *petits revenus* » étant peu ou pas touchés). Ainsi, pour un individu correspondant à « *notre* » cas moyen Auguste, le taux de rendement passerait de 7% actuellement à 5,26% « *après réforme* » - certes de manière graduelle. Ce dernier taux serait compatible avec une croissance tendancielle du PIB de l'ordre de 3,2% l'an, contre 5% actuellement.

Afin de « *consolider* » la réforme proposée, deux mesures d'accompagnement (non reprises au graphique) s'imposeraient cependant :

🔑 **Ajouter un élément « *automatique* » en fonction de la longévité (espérance de vie à 60 ans), pour les nouvelles pensions excédant le niveau minimum**

Les calculs effectués ci-dessus reviennent à supposer que la longévité demeurera strictement inchangée dans les décennies qui viennent. Or on peut raisonnablement s'attendre, selon l'Insee français, à une augmentation de l'espérance de vie à 60 ans de l'ordre de 0,1 an chaque année d'ici 2060, soit de 4 années au total. Réjouissante en elle-même, une telle évolution se traduirait par une hausse de 0,35 point de pourcentage de nos taux de rendement dans le cas « *Auguste* », dont la situation s'éloignerait donc à nouveau de la stabilité (« *stationnarité* ») visée. Afin de prémunir le système de pension contre toute dérive de ce type, il est proposé d'ajouter à la formule de calcul de la pension attribuée à chaque nouveau pensionné un nouveau facteur multiplicateur. Ce dernier neutraliserait (ni plus, ni moins) l'impact sur ses flux de pension futurs de toute hausse de l'espérance de vie à 60 ans. Ainsi, si cette espérance de vie augmente une année donnée, les individus pensionnés l'année suivante subiraient un ajustement à la baisse de leur pension calculée, visant à assurer la constance de leurs pensions futures considérées en tant qu'agrégat¹⁹.

¹⁹ Schématiquement, une durée de pension attendue en hausse de 1% s'accompagnerait d'un déclin de 1% de la pension moyenne (multiplicateur de 0,99), afin d'assurer la stabilité de la somme des pensions pouvant être escomptées (compte tenu de l'espérance de vie) dans le futur.



Une remarque de taille : dans un objectif d'équité, ce mécanisme ne s'appliquerait, une fois de plus, qu'au-delà de la pension minimum. Il n'induirait par conséquent aucun changement dans notre cas « *Maxime* » (sa pension serait immunisée du coefficient multiplicateur).

Favoriser la diffusion des régimes complémentaires de pension professionnels (RCP)

Une autre mesure d'accompagnement des réformes proposées consisterait à favoriser la diffusion des régimes complémentaires de pension professionnels (donc organisés au sein de l'entreprise ; 2^{ème} pilier), afin de permettre aux assurés de mieux agencer en fonction de leur situation propre leurs flux de revenus futurs. Il pourrait s'agir par exemple d'une modulation ou d'une réduction de la taxation forfaitaire de 20% de la dotation de l'employeur à un régime complémentaire de pension professionnel du 2^{ème} pilier (RCP). Ce taux de 20% (auquel s'ajoute un prélèvement complémentaire de 0,9%) réduit à la portion congrue l'avantage potentiel, pour les titulaires de revenus moyens ou réduits, d'un régime de pension complémentaire. Il conduit donc à leur exclusion de fait des RCP.

Une autre mesure « *dans la même veine* » pourrait consister à augmenter le montant de la dotation personnelle déductible du revenu imposable au titre de l'impôt sur le revenu, qui se limite actuellement à 1 200 euros par an. Pour rappel, le montant correspondant dans le cadre de la prévoyance-vieillesse se monte à 3 200 euros, indépendamment de l'âge de l'affilié depuis la réforme fiscale mise en œuvre en janvier 2017.

Le tout conformément à une importante finalité du régime public de pension, qui vise à assurer un niveau de vie décent aux retraités, à éviter que nos seniors soient confrontés à un risque de pauvreté, mais pas nécessairement à assurer des pensions de l'ordre de 8 000 euros par mois...

Initiative #4: Nos mesures d'« accompagnement social »

IDEA propose de « sécuriser » le régime de pension au moyen d'une réforme « sociale », qui épargne les assurés les moins favorisés. C'est déjà beaucoup : leurs pensions seraient en quelque sorte sanctuarisées, pour un coût très réduit (en cas de hausse des cotisations sociales) voire inexistant dans leur chef. Une diffusion élargie des régimes complémentaires de pension bénéficierait également aux titulaires de revenus faibles et moyens.

Afin de conforter plus avant la cohésion sociale, il est proposé ici d'ajouter à la refonte des pensions un « Package social » consistant d'une part à augmenter le niveau de vie des personnes payées au voisinage du salaire social minimum (SSM), à préserver les « petits revenus » d'une disparition de l'allocation de fin d'année et d'autre part à réaménager la fiscalité immobilière.

Augmentation du SSM... en termes nets

Actuellement, la base de la contribution dépendance de 1,4% est la rémunération brute après déduction d'un montant équivalent à un quart du salaire social minimum (SSM ; ce dernier est égal à 1 998,59 euros par mois actuellement).

Il est proposé de retrancher l'ensemble du SSM de la base de la contribution dépendance, et de rehausser dans le même temps le taux de la contribution afin d'assurer la neutralité budgétaire de la mesure.

A titre d'exemple, un taux porté de 1,4 à 2% avec neutralisation complète du SSM laisserait pratiquement inchangée la situation d'un salarié gagnant 5 000 euros bruts par mois. Son taux moyen de contribution dépendance²⁰ s'établirait à 1,3%, comme actuellement.

Quel serait dès lors l'avantage d'un tel recalibrage de la contribution dépendance ? Tout simplement une progression significative du revenu net des personnes dont le salaire se situe aux alentours du salaire social minimum. Un salarié payé au SSM non qualifié verrait en effet son revenu net augmenter mécaniquement d'un peu plus de 1% par rapport à la situation actuelle,

²⁰ Soit la contribution dépendance en proportion de son revenu brut total.

puisque son taux moyen au titre de la dépendance passerait de 1,05% actuellement²¹ à un « 0% sec ».

Autre avantage : le taux moyen de la contribution progresserait avec le revenu de manière plus prononcée qu'actuellement, mais en définitive de façon mesurée. La contribution dépendance moyenne serait de 0% pour un titulaire du SSM, de 0,8% pour un salarié ayant un revenu brut de 3 000 euros par mois (contre 1,2% actuellement) et de 1,7% pour un salarié dont le revenu brut mensuel se monte à 10 000 euros (contre 1,3% en moyenne actuellement pour un tel revenu). On ne peut assurément parler d'une spoliation des « *hauts revenus* » dans ces conditions (perte limitée à 0,4% pour un revenu de 10 000 euros par mois), malgré un coup de pouce significatif en faveur des personnes se situant au bas de l'échelle des revenus.

Préservation de l'allocation de fin d'année des « *petits revenus* »

L'une des dispositions de la loi portant réforme de l'assurance pension de décembre 2012 est la disparition de l'allocation de fin d'année (AFA) dès que le taux global des cotisations de pension (en intégrant la participation de l'Etat) dépassera le seuil des 24%. L'AFA représente actuellement environ 2% de la masse des pensions et elle se monte pour une « *carrière pleine* » à un peu plus de 700 euros par mois.

Dans un but d'équité, IDEA propose de « *sanctuariser* » l'AFA aux alentours d'un niveau donné de pension, par exemple la pension minimum avec une décruée graduelle de son montant en fonction du revenu. Une première variante pourrait consister à n'appliquer la suppression visée par la loi de 2012 qu'à partir de 1,5 fois la pension minimum. Une deuxième variante reviendrait à fixer le montant de l'AFA en fonction rapport entre la pension minimum et la pension effective (donc l'AFA serait intégralement maintenue pour le titulaire de la pension minimum, mais elle serait à titre d'exemple réduite à raison de 60% pour le pensionné « *moyen* » Auguste).

Cette mesure serait budgétairement peu onéreuse (impact à la hausse de l'ordre de 3 points de base sur le taux de rendement d'Auguste pour la variante « *au prorata* »).

²¹ Tout simplement trois quarts de 1,4%.

Modulation de la fiscalité immobilière

S'ajouterait à la mesure précédente, toujours dans un but d'équité, une modulation « *sociale* » de la fiscalité immobilière. A titre d'exemple, l'impôt foncier se montait en 2017 à 0,1% du PIB, contre 1% environ dans l'ensemble de l'Union européenne.

Une telle modulation permettrait de faire d'une pierre, deux coups. Il s'ajouterait en effet à un impact redistributif direct un effet « *de ricochet* », car elle serait de nature à freiner la hausse des prix immobiliers et à modérer la rétention foncière. Avec en prime une amélioration de la situation financière à moyen terme des Administrations publiques - les communes en l'occurrence.

Pour les modalités précises d'une possible refonte de la fiscalité immobilière, voir le Cahier thématique n° 1/5 d'IDEA - *Logement: IDEA apporte sa pierre à l'édifice* (<http://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2018/04/Template-CT.pdf>).

©Fondation IDEA asbl 2018

Directeur de la publication : Marc Wagener

Tél 42 39 39 376 - Email : marc.wagener@fondation-idea.lu

Auteur de la publication : Muriel Bouchet

Tél 42 39 39 491 - Email : muriel.bouchet@fondation-idea.lu

