

**L'ASSAINISSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES
LUXEMBOURGEOISES
LA VOIE A SUIVRE POUR LES ANNEES 2014 ET SUIVANTES**

LUXEMBOURG, FEVRIER 2014

Avocats

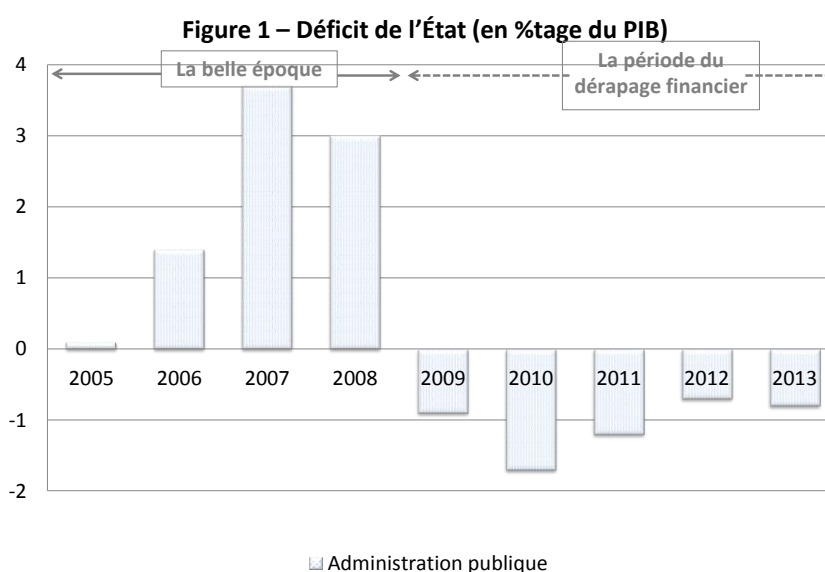
2, rue Peternelchen | Immeuble C2 | L-2370 Howald | Luxembourg
T. +352 26025-1 | F. +352 26025-999
mail@bsp.lu | www.bsp.lu

SOMMAIRE

1.	LA DETTE PUBLIQUE LUXEMBOURGEOISE	4
1.1.	La dynamique est inquiétante	4
1.2.mais le Luxembourg n'a pas encore actuellement de problèmes	5
1.2.1.	Le Luxembourg se trouve en bonne situation par rapport aux autres pays de l'Union européenne	5
1.2.2.	Le Luxembourg dispose de plus d'avoirs financiers qu'il n'est endetté	7
2.	IL FAUT D'ABORD ASSAINIR LES FINANCES PUBLIQUES LUXEMBOURGEOISES SUR LE COURT ET MOYEN TERME.....	9
2.1.	Il faut choisir une norme budgétaire adéquate.....	9
2.1.1.	L'objectif à court et moyen terme fixé par Bruxelles	9
2.1.2.	L'approche par la « règle d'or » des finances publiques	10
2.1.3.	L'approche dynamique centrée sur le taux de croissance de l'économie ainsi que le taux d'intérêt de la dette publique.....	11
2.2.	Augmenter les recettes fiscales ou réduire les dépenses publiques ?	13
2.2.1.	Une hausse du taux de TVA de 2% ne rapportera que 200 millions	14
2.2.2.	Les taux d'imposition des sociétés sont plutôt élevés par rapport à la moyenne européenne	14
2.2.3.	Un relèvement des taux d'imposition des personnes physiques ne paraît pas recommandable non plus	16
2.2.4.	Revoir les règles de calcul du revenu imposable dans le sens d'un élargissement de l'assiette, à l'exemple des transferts sociaux.....	17
2.3.	Où exactement mettre l'accent au niveau des dépenses publiques ?	19
2.3.1.	Réduire les dépenses publiques d'investissement	20
2.3.2.	Mieux cibler les transferts sociaux	20
3.	...MAIS EGALEMENT (ET SURTOUT) PREVENIR LEUR IMPLOSION SUR LE LONG TERME : IL FAUT REFORMER LE SYSTEME DES PENSIONS	23
3.1.	Les pensions au Luxembourg : une bombe à retardement	23
3.1.1.	La croissance économique passée a permis de décaler la nécessité de prise de conscience	23
3.1.2. mais elle ne pourra être reconduite à l'infini dans le futur : le spectre de la dette implicite catastrophique	24
3.1.3.	La loi de 2012 a un impact insuffisant et trop différé dans le temps	26
3.2.	Il faut réduire le niveau des pensions des retraités.....	28
3.2.1.	Il existe trois solutions théoriques, mais une seule en pratique	28
3.2.2.	Le système des pensions est trop généreux.....	29
3.3.	Les retraités sont bénéficiaires nets du système de Sécurité sociale.....	30
3.4.	Du niveau des pensions au niveau de vie : la situation des retraités s'améliore davantage encore	31
3.4.	Un abaissement rapide du niveau des pensions est nécessaire dans une logique d'équité intergénérationnelle.....	34
3.5.	La prime de répartition pure comme étalon de mesure des ajustements à effectuer	38

INTRODUCTION

Depuis un certain temps déjà, l'évocation des finances publiques amène au Luxembourg invariablement à deux sujets majeurs : le poids de la dette publique et le déficit de l'État. Les deux sujets sont évidemment liés : si le budget de l'État est en déficit, c'est que l'État dépense plus qu'il ne se procure de recettes. Ce déficit de ressources devant être comblé, l'État n'aura d'autre choix que de s'endetter. En ce sens l'on peut dire que la dette publique de fin d'année est égale à la dette publique de début d'année augmentée du déficit de l'État sur la période concernée. Le Luxembourg étant en déficit budgétaire depuis la crise financière mondiale de 2008 (v. Figure 1), le niveau de la dette publique, symbolique il y a quelques années, a grandi rapidement au point d'inquiéter les politiques comme la population.



Cette inquiétude se reflète dans le programme gouvernemental du nouveau gouvernement : *« Compte tenu de la forte volatilité des recettes publiques et des déficits hypothéquant la soutenabilité de nos finances publiques, le Gouvernement a décidé de prendre les mesures nécessaires pour atteindre deux objectifs budgétaire principaux : - atteindre d'ici la fin de la période de législature un solde structurel des finances publiques d'au moins +0,5% du PIB ; - maîtriser, voire réduire la dette publique de façon à la maintenir à tout moment en-dessous de 30% du PIB. »* C'est le même son de cloche dans le dernier bulletin¹ de la Banque Centrale du Luxembourg. Le but de cet article est de faire le point sur la situation de la dette publique luxembourgeoise au regard de ces deux objectifs budgétaires et de proposer des axes de réforme pour assainir les finances publiques luxembourgeoises.

¹ Bulletin BCL 2014/4, p. 4 : la BCL y calcule que le déficit de l'Administration centrale, soit le déficit du budget de l'État s'élèverait à 3,8% du PIB en 2015, si aucune mesure corrective n'était adoptée entre-temps.

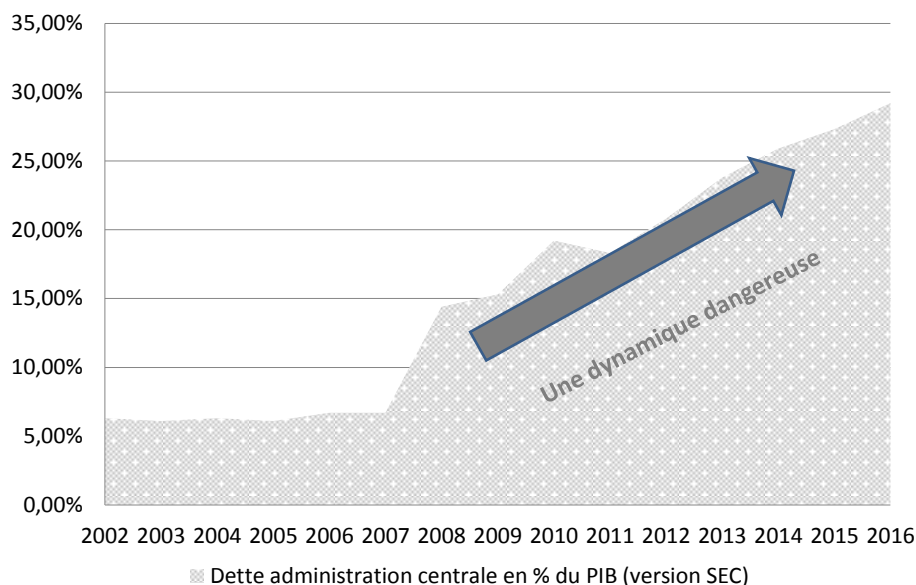
1. LA DETTE PUBLIQUE LUXEMBOURGEOISE

Si l'évolution de la dette publique est certes inquiétante, il faut toutefois relativiser quelque peu la problématique.

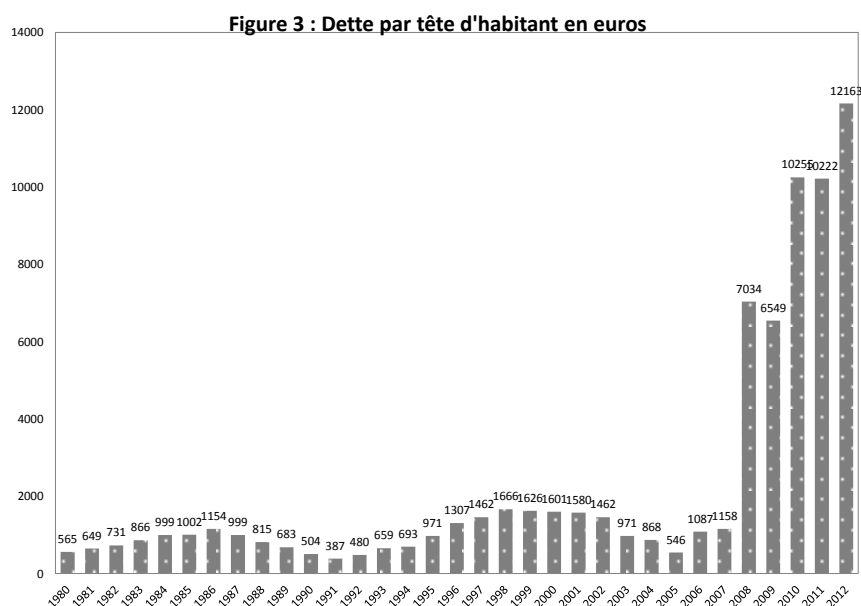
1.1. La dynamique est inquiétante

L'évolution de l'encours de la dette publique du Luxembourg sur les dix dernières années se caractérise par une très forte hausse. Le ratio dette sur PIB (Produit Intérieur Brut), stable jusqu'en 2008 et situé aux alentours de 6%, est passé en quelques années à 23% du PIB. D'après les projections gouvernementales, à politique budgétaire inchangée, la dette publique pourrait même frôler les 30% en 2016 (29,6% ont été projetés par le nouveau gouvernement).

Figure 2 : Dette administration centrale en % du PIB (version SEC) – évolution passée et projections



Un pourcentage du PIB « parlant » moins qu'un montant en valeur absolue, il est intéressant de calculer le montant de dette publique par habitant du pays (v. Figure 3). Là également les chiffres sont édifiants : si la dette par habitant relevait du symbolique jusqu'en 2008, avec une dette par habitant avoisinant les 1 000 euros seulement, cette dette est passée rapidement en deux paliers successifs (2008 et 2009, puis 2010 – 2012) à 7 000 euros, puis 12 000 euros.



1.2.mais le Luxembourg n'a pas encore actuellement de problèmes

Si la dynamique de la dette publique luxembourgeoise reste certes inquiétante, la situation financière du Luxembourg reste cependant globalement favorable.

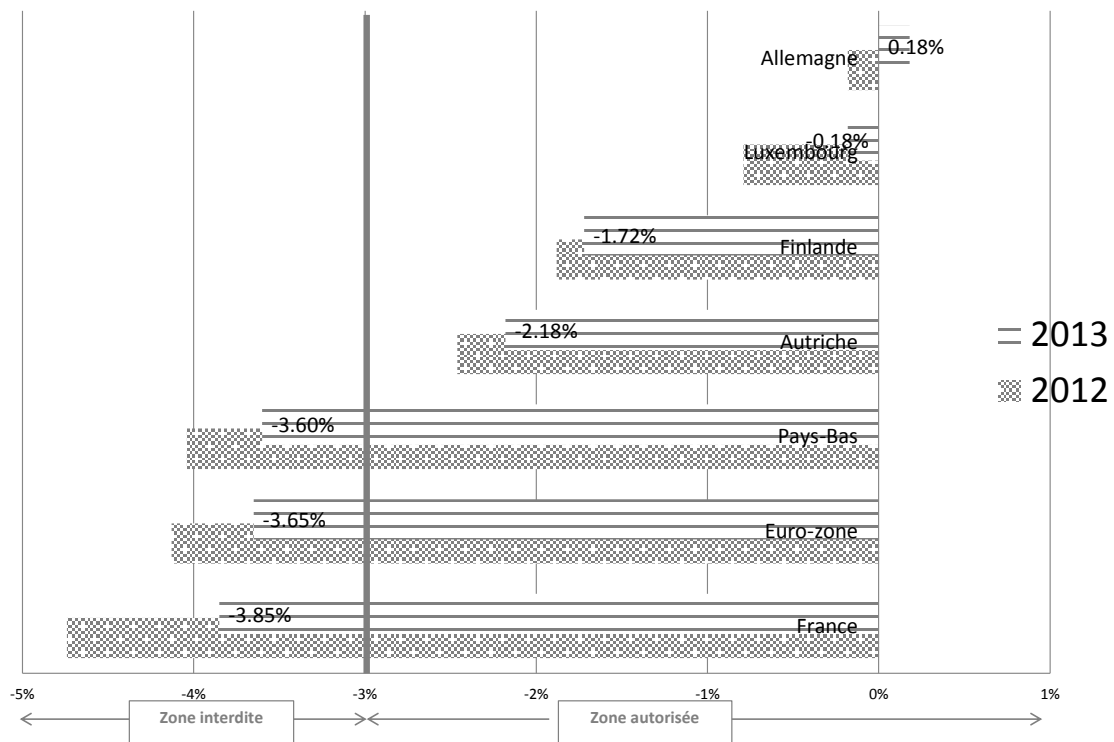
1.2.1. Le Luxembourg se trouve en bonne situation par rapport aux autres pays de l'Union européenne

La situation financière du Luxembourg est certainement plutôt favorable lorsqu'on compare notre pays aux autres pays de l'Union européenne. L'on sait que depuis le traité de Maastricht de 1992, les pays de l'Union européenne qui veulent participer à l'Union économique et monétaire (UEM) doivent respecter cinq « critères de convergence ». Parmi ces critères, deux concernent le déficit et la dette cumulés de l'ensemble des administrations publiques (État, Sécurité sociale, collectivités territoriales) :

- d'une part, le déficit des administrations publiques ne doit pas dépasser 3% du PIB ;
- d'autre part, la dette publique ne doit pas dépasser 60% du PIB ou doit se rapprocher de ce seuil.

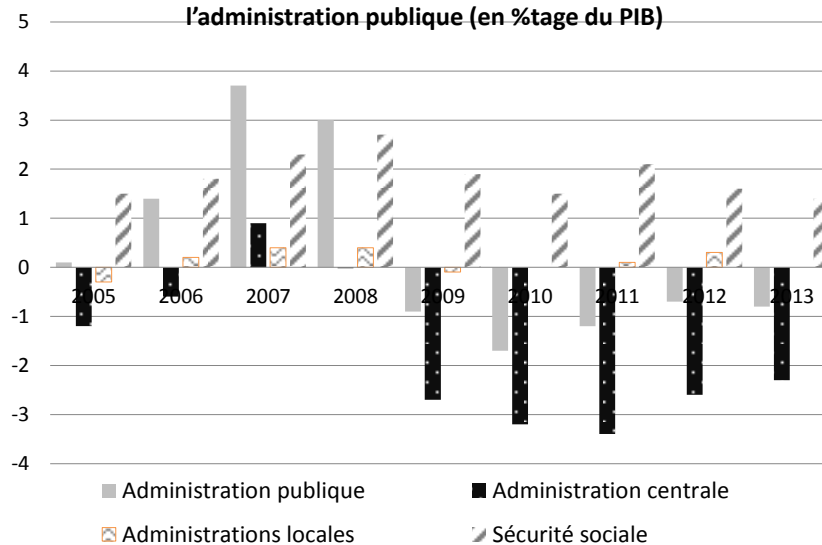
En 2013, ensemble avec l'Allemagne, le Luxembourg est l'un des rares pays à respecter la règle du déficit < 3%, son solde s'élevant à -0,18% du PIB (v. Figure 4). Cela est d'autant plus satisfaisant que les pays de la zone euro, en moyenne, ne respectent pas les exigences posées par la discipline budgétaire communautaire à laquelle ils ont cependant tous souscrit.

Figure 4: Déficit budgétaire comparé – administration publique (en %age du PIB)



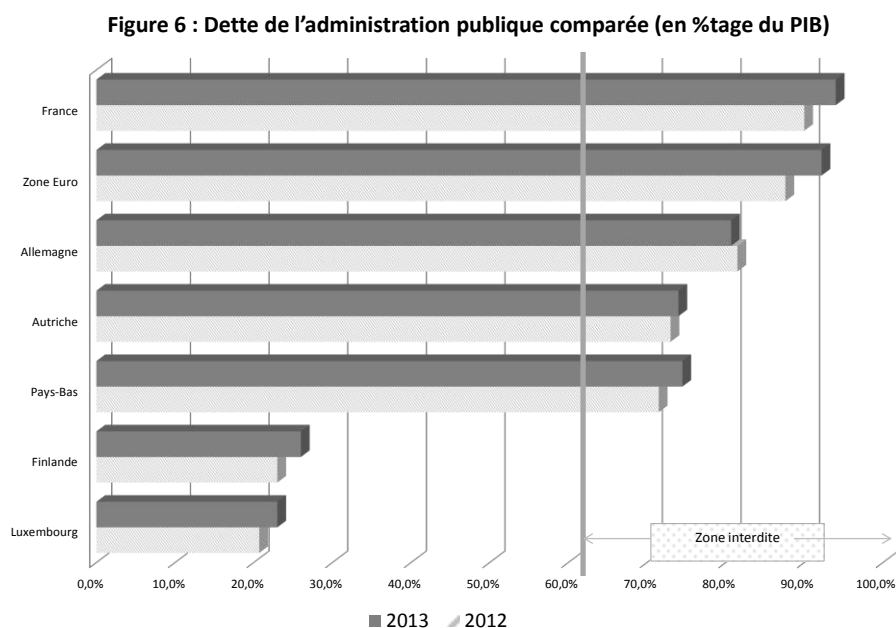
Cette situation finalement assez confortable s'explique par une caractéristique tout à fait spécifique des finances publiques luxembourgeoises : si l'État central est fortement déficitaire, le solde global annuel de l'administration publique reste proche de zéro, en raison des excédents récurrents de la Sécurité sociale luxembourgeoise (v. Figure 5).

Figure 5 : Du déficit de l'État central au solde de l'administration publique (en %age du PIB)



Au niveau du droit communautaire, seul le solde de l'administration publique compte bien évidemment, car les administrations locales (les communes pour le Luxembourg) ainsi que la Sécurité sociale (la Caisse Nationale de Santé et la Caisse de Pensions), si elles disposent certes d'une autonomie dans leur gestion, n'en constituent pas moins pour autant de simples branches de l'État, de sorte que seul le solde d'ensemble reste pertinent, l'État central devant couvrir en cas de besoin les déficits des administrations locales comme de la Sécurité sociale.

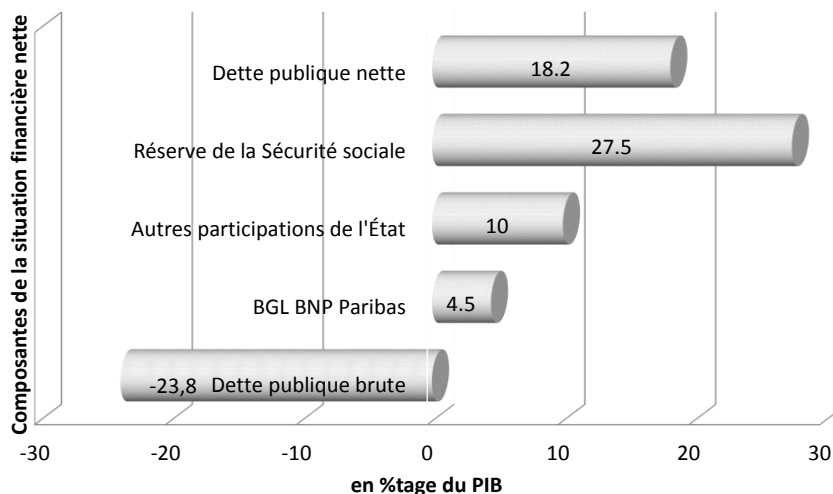
Si l'on revient à la problématique de l'endettement public dans une perspective comparative, force est de constater que là également, le Luxembourg se situe favorablement par rapport aux autres pays de l'Union européenne (v. Figure 6). En moyenne, les pays de la zone euro ne respectent pas les exigences de droit communautaire, avec un endettement dépassant les 90%, là où seuls 60% sont autorisés. Le Luxembourg par contre, ensemble avec la Finlande, restent très en-dessous du seuil de 60%, avec une dette publique de l'ordre de 23%.



1.2.2. Le Luxembourg dispose de plus d'avoirs financiers qu'il n'est endetté

Il est d'ailleurs permis de se poser la question de la pertinence d'une analyse de l'endettement public lorsqu'il ne prend en compte que le côté passif de l'État. En effet, si la dette publique brute inclut correctement toutes les dettes de l'administration publique, elle fait cependant abstraction des avoirs financiers éventuellement détenus « en regard » de cette dette. Si les avoirs financiers étaient pris en considération, sous la forme d'un calcul de la dette publique nette obtenue en retranchant les avoirs financiers de la dette publique, l'on obtiendrait un résultat très différent (v. Figure 7).

**Figure 7 : De la dette publique brute à la dette publique nette
(en %tage du PIB)**



Une fraction importante de la dette publique (exprimée en %tage du PIB) s'explique par le sauvetage des banques luxembourgeoises. En contrepartie de ce sauvetage, l'État luxembourgeois a obtenu des participations dans les banques concernées. S'y ajoutent des participations historiques auprès de la BCEE ainsi que des P & T. Au total, ces participations s'élèvent à 14,5% du PIB si l'on effectue une évaluation prudente. Si l'on soustrait ces participations de la dette publique, on passe d'un endettement de 23,8% du PIB à 9,3% du PIB. Si l'on tient compte en sus des avoirs de la Sécurité sociale, sous la forme des réserves de la Caisse de pensions (+ 27,5% du PIB, soit à peu près 12 milliards d'euros), l'endettement financier net devient en fait un avoir financier net de 18,2% du PIB (les avoirs financiers bruts s'élèvent à 42% du PIB), soit approximativement 20,8 milliards². Ces calculs font abstraction des avoirs non financiers (routes, bâtiments,) détenus par l'État et qui ont pu être estimés à 25 milliards par le Statec³. La situation luxembourgeoise se distingue ainsi fondamentalement de celle des autres pays de l'Union européenne (exception faite cependant des pays nordiques), et ce pour le mieux. En effet, ainsi que les statistiques internationales permettent de le vérifier, le Luxembourg, contrairement à tous les autres pays de l'Union européenne, est le seul pays à passer d'un endettement brut à un avoir financier net, si l'on tient compte des avoirs financiers détenus par les gouvernements respectifs, tous les autres pays restant dans une situation d'endettement net⁴.

² Le chiffre de 20,8 milliards est une estimation de la BCL, op.c., Tableau 32, p. 112.

³ <http://www.statistiques.public.lu/stat/ReportFolders/>

⁴ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EK-13-002/EN/KS-EK-13-002-EN.PDF.

Pour l'élève-modèle de l'Europe, l'Allemagne, le taux d'endettement public brut de 88,5% fin 2012 passe à un endettement financier net de 50,5%, si l'on tient compte des avoirs financiers. Même la Suisse, connue pour ses vertus de prudence, reste dans le rouge : 46,1% (endettement brut) ; 8,1% (endettement net).

Au regard des graphiques précédents, un premier constat s'impose : ce n'est pas la dette publique luxembourgeoise en tant que telle qui inquiète, mais sa dynamique. Ce constat permet de tirer deux conclusions :

- il n'existe aucune urgence pour redresser une situation qui serait catastrophique, le gouvernement disposant du temps nécessaire pour rectifier le tir.
- rectifier le tir nécessite que l'on se fixe au préalable des normes budgétaires à respecter dans le futur, le redressement des finances publiques pouvant être opéré graduellement sur plusieurs années.

2. IL FAUT D'ABORD ASSAINIR LES FINANCES PUBLIQUES LUXEMBOURGEOISES SUR LE COURT ET MOYEN TERME....

Il faut espérer que le gouvernement luxembourgeois va mettre à profit les prochaines semaines pour peaufiner sa stratégie budgétaire pour les prochaines années.

2.1. Il faut choisir une norme budgétaire adéquate

Les ajustements dans la politique budgétaire ne sont véritablement pertinents que lorsqu'ils s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie budgétaire basée sur un objectif à atteindre en termes de solde budgétaire. Trois modèles s'offrent au gouvernement luxembourgeois qu'il aura intérêt à recouper aux fins de vérification de ses hypothèses de travail.

2.1.1. L'objectif à court et moyen terme fixé par Bruxelles

Le nouveau gouvernement luxembourgeois semble vouloir attacher à cet égard une grande attention à l'« input » communautaire. L'on sait en effet que le Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC) prévoit que les États membres de l'Union européenne sont tenus de déterminer un objectif budgétaire à moyen terme (« OMT ») tenant compte des paramètres suivants : (a) Le niveau de croissance économique (croissance potentielle) ; (b) Le niveau de dette publique ; (c) La volatilité des finances publiques (la sensibilité des recettes et des dépenses aux aléas de la conjoncture) ; (d) Les passifs implicites liés au vieillissement démographique.

Au cours de la période 2005-2009, le Luxembourg avait un OMT de -0,8% du PIB, reflétant sa croissance potentielle élevée, sa dette publique faible et la volatilité élevée de ses finances publiques. À partir de 2010, un nouveau OMT a été fixé afin de mieux refléter les passifs implicites liés au vieillissement démographique qui, dans le cas du Luxembourg, sont très importants. L'OMT terme est ainsi passé à +0,5% du PIB.

Le solde prévisible de l'administration publique pour 2013 étant de -0,9%, il faudrait trouver un excédent budgétaire annuel de 1,6% en termes de PIB, soit annuellement quelques 700 millions d'euros. Le solde actuel de l'administration publique tient bien évidemment compte des recettes du commerce électronique qui s'élèvent actuellement à

approximativement 800 millions d'euros. Ces recettes seront dans le futur à reverser intégralement aux autres pays de l'Union européenne, en fonction de la résidence des consommateurs ayant procédé aux achats auprès des entreprises luxembourgeoises⁵. À terme donc, il faudrait trouver 1,5 milliards.

2.1.2. L'approche par la « règle d'or » des finances publiques

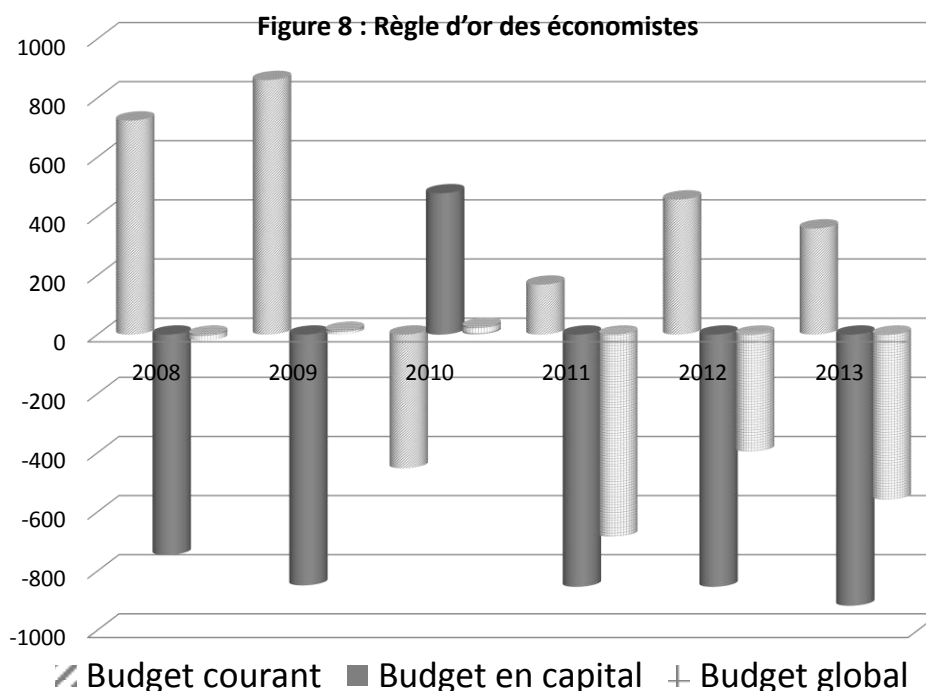
Mais ce n'est pas la seule manière d'aborder la problématique. Plusieurs économistes de renom⁶ proposent de plutôt appliquer ce qu'ils ont appelé la « règle d'or des finances publique » : c'est le solde structurel courant, c.-à-d. hors investissement public, qui devrait être en permanence au moins équilibré. Autrement dit : le pays ne devrait pouvoir s'endetter que pour financer ses investissements publics. Cette règle évite que les pays ne réduisent brutalement leurs déficits en diminuant spécifiquement les investissements publics. Elle évite également toute spoliation tant des générations actuelles que futures, puisque la dette publique ne peut excéder le stock de capital détenu par l'État (bâtiments, participations, ...).

On peut illustrer cette règle à l'aide de l'exemple du projet « tram » prévu pour 2017. Financer ce projet intégralement par voie de dette ne mettrait pas à mal la règle d'or ci-avant, car ce qui importe seul, c'est l'existence d'un solde structurel courant positif ou du moins équilibré. Le financement par voie d'emprunt est par ailleurs équitable pour les contribuables luxembourgeois d'aujourd'hui comme de demain : il faut supposer en effet que le « tram » accroîtra le bien-être global de la population une fois qu'il fonctionnera, les déplacements urbains gagnant en rapidité et en confort. Il ne serait pas équitable de demander à la population la plus âgée de faire un effort financier important pour assurer le financement du projet dont ils ne profiteront guère (hypothèse d'un financement du projet sur quelques années sous la forme d'un relèvement des impôts). Il serait pareillement inéquitable pour les générations futures de pouvoir bénéficier dans le futur des facilités offertes par le tram sans avoir contribué à son financement. Si le projet « tram » est financé par endettement, dont le remboursement se fait progressivement par la voie budgétaire, on fait supporter aux contribuables chaque année une partie de coût du projet, à hauteur du bénéfice qu'ils en tirent (p.ex. : un amortissement de la dette sur 30 ans).

Si l'on analyse les finances publiques luxembourgeoises de ce point de vue, aucun ajustement ne semble nécessaire : chaque année, en effet, le budget courant est positif et sert à financer en partie le déficit du budget en capital, l'emprunt étant utilisé à titre de voie de financement complémentaire et non principal, et encore moins exclusif (v. Figure 8).

⁵ Jusqu'en 2019 le Luxembourg bénéficie cependant d'une période transitoire, 30% (2015 – 2016), 15% (2017 – 2018) pouvant être gardés par le Luxembourg durant cette phase.

⁶ Modigliani et alii, An economists' manifesto on unemployment in the European Union, BNL Quarterly Review n° 206, septembre.



L'inconvénient de cette approche est cependant que certains calculs faits par les instances internationales sont basés sur l'endettement public brut de l'administration publique, et font donc abstraction de la raison d'être de l'endettement public additionnel s'il y en a : un endettement additionnel contracté pour financer un déficit du solde courant sera vu de la même manière qu'un endettement additionnel de même montant pour financer des investissements dans l'infrastructure du pays. Pour contourner cette problématique, le gouvernement luxembourgeois pourrait envisager une cession partielle de ses avoirs financiers détenus par l'État. Des projets structurellement importants pour le pays, qui façonneront notre mode de vie sur le long terme, tels le projet « tram », pourraient être financés par cession de la participation BGL par exemple (on ne toucherait pas aux 27,5% du PIB représenté par la réserve de la Caisse de pensions). Sur un plan économique, la cession de la participation BGL ou un endettement additionnel sont en effet équivalents, si le taux de dividende de la BGL équivaut approximativement au taux d'intérêt de la dette publique additionnelle.

2.1.3. L'approche dynamique centrée sur le taux de croissance de l'économie ainsi que le taux d'intérêt de la dette publique

Une troisième approche est envisageable, dérivée et aménagée des critères posés par le droit communautaire en matière de soutenabilité des finances publiques. Le ratio de 60% de la dette publique (« D ») exprimée en pourcentage du PIB, soit D/PIB , ne constitue en fait que le corolaire du critère relatif au déficit public qui constitue, dans la réalité, le pivot du Pacte de stabilité et de croissance. La limite de 3% en termes de déficit « hors circonstances exceptionnelles » a été déterminée en son temps sous l'hypothèse d'un taux de croissance moyen (« g ») du PIB de 5%. Si le ratio D/PIB doit rester inchangé à 60%, en présence d'un

PIB croissant au taux de 5%, un État peut se permettre d'augmenter la valeur nominale de sa dette de 3% par an⁷. Autrement dit : s'autoriser un solde public (« s ») négatif de 3%. Le taux d'intérêt de la dette publique exprimé en pourcentage (« i ») augmentant le niveau de la dette publique, la formule qui permet d'assurer un taux d'endettement constant au fil du temps est la suivante : $s = (i - g) \times D/PIB$, ave « s » étant le solde budgétaire avant intérêts. Le gouvernement luxembourgeois étant désireux de ne pas dépasser un taux d'endettement public de 30%, D/PIB peut être fixé à 30% dans le cadre de la stratégie budgétaire du Luxembourg. Il est dès lors facile de déterminer le niveau du solde budgétaire « s » en fonction de différentes hypothèses en termes de croissance économique et du taux de la dette cible de 30%.

Ainsi, on comprend bien mieux l'attachement du gouvernement à la préservation du fameux « AAA » sur le plan de la notation de sa dette par les agences internationales : le triple A est réservé à un très petit nombre de pays et permet au gouvernement de se financer sur les marchés des capitaux à des taux plus favorables que d'autres pays. Ce taux (« i ») est actuellement de l'ordre de 2%⁸. Si la croissance économique future du Luxembourg pouvait s'établir à 3%, le Luxembourg pourrait se permettre un déficit courant de -0,30% tout en préservant un taux d'endettement de 30% au plus (v. le tableau ci-dessus ; le chiffres du tableau sont le solde « s » requis afin de respecter un taux d'endettement public de 30% du PIB). En ce sens, le gouvernement luxembourgeois a pleinement raison de vouloir privilégier la relance de la croissance économique dans notre pays : avec un taux de la dette publique de 2%, une croissance de 1% exigerait un solde structurel positif de 0,30% ; avec une croissance nominale de 4%, le solde structurel pourrait être négatif à hauteur de - 0,60%, soit un différentiel de 0,90% exprimé par rapport au PIB. C'est loin d'être négligeable.

3.	4. g					
5.	8.	9. 1	10. 2	11. 3	12. 4	13. 5
6.	14. 2	15. 0.3	16. 0	17. -0.3	18. -0.6	19. -0.9
7. i	20. 3	21. 0.6	22. 0.3	23. 0	24. -0.3	25. -0.6
	26. 4	27. 0.9	28. 0.6	29. 0.3	30. 0	31. -0.3
	32. 5	33. 1.2	34. 0.9	35. 0.6	36. 0.3	37. 0

⁷ Ex : D = 60 et PIB = 100. Avec un taux de croissance du PIB de 5%, celui-ci passe à 105 (+ 5%) en fin d'année; dans ce cas le ratio D/PIB restera constant si D = 61,8 (= + 3%), car dans ce cas D/PIB = 61,8/105 = 60%. Ce calcul reste valable quel que soit le niveau du PIB.

⁸ Un autre intérêt, cette fois-ci purement didactique, de la formule est de bien faire comprendre à l'épargnant qui se plaint du taux trop faible pour son épargne qu'au fond il ne s'agit là que du revers de la médaille. Si les taux d'intérêt réservés à la rémunération de l'épargne étaient plus élevés, les pays devraient également payer plus cher leur endettement, ce qui créerait des difficultés budgétaires car il faudrait une croissance économique plus grande pour stabiliser le taux de l'endettement public. Les États membres étant actuellement tous en proie à des difficultés budgétaires dans un contexte de ralentissement économique, on comprend aisément que les taux d'intérêt vont rester bas pendant un certain temps encore, afin que l'exigence de solde budgétaire courant ne devienne pas excessive.

Il est bien évidemment extrêmement périlleux de regarder dans la boule de cristal, pour juger du taux d'intérêt de la dette publique ainsi que de sa croissance économique sur le long terme. Le taux d'intérêt « i » étant fonction de la dette sans risque (la dette de l'État allemand) auquel il y a lieu d'ajouter la prime de risque pour chaque pays, le gouvernement luxembourgeois ne pourra que faire tout ce qui est dans ses possibilités pour que la prime de risque reste à son niveau extrêmement faible actuel. Pour le taux de la dette sans risque, il sera spectateur. S'il est certes impossible de situer exactement la date future de la remontée des taux d'intérêt, il n'est pas douteux que les taux finiront par remonter, tôt ou tard. Un taux « i » à moyen terme de l'ordre de 4% à 5% pour le Luxembourg semble dès lors assez probable. Pour que le Luxembourg puisse se satisfaire d'un solde structurel courant nul, il lui faudra générer une croissance économique de 4% à 5% également (v. le tableau). Cela n'est sans doute pas impossible, eu égard au passé de notre économie, mais le passé n'est malheureusement pas le garant du futur.

L'exigence de solde structurel courant nous paraît de ce fait pouvoir être situé quelque part aux alentours des 0,5% fixés par les instances communautaires. Autrement dit : il faudra bien réduire les dépenses ou augmenter les recettes (ou opérer un mélange des deux) pour un montant de l'ordre de 1 à 1,5 milliard d'euros.

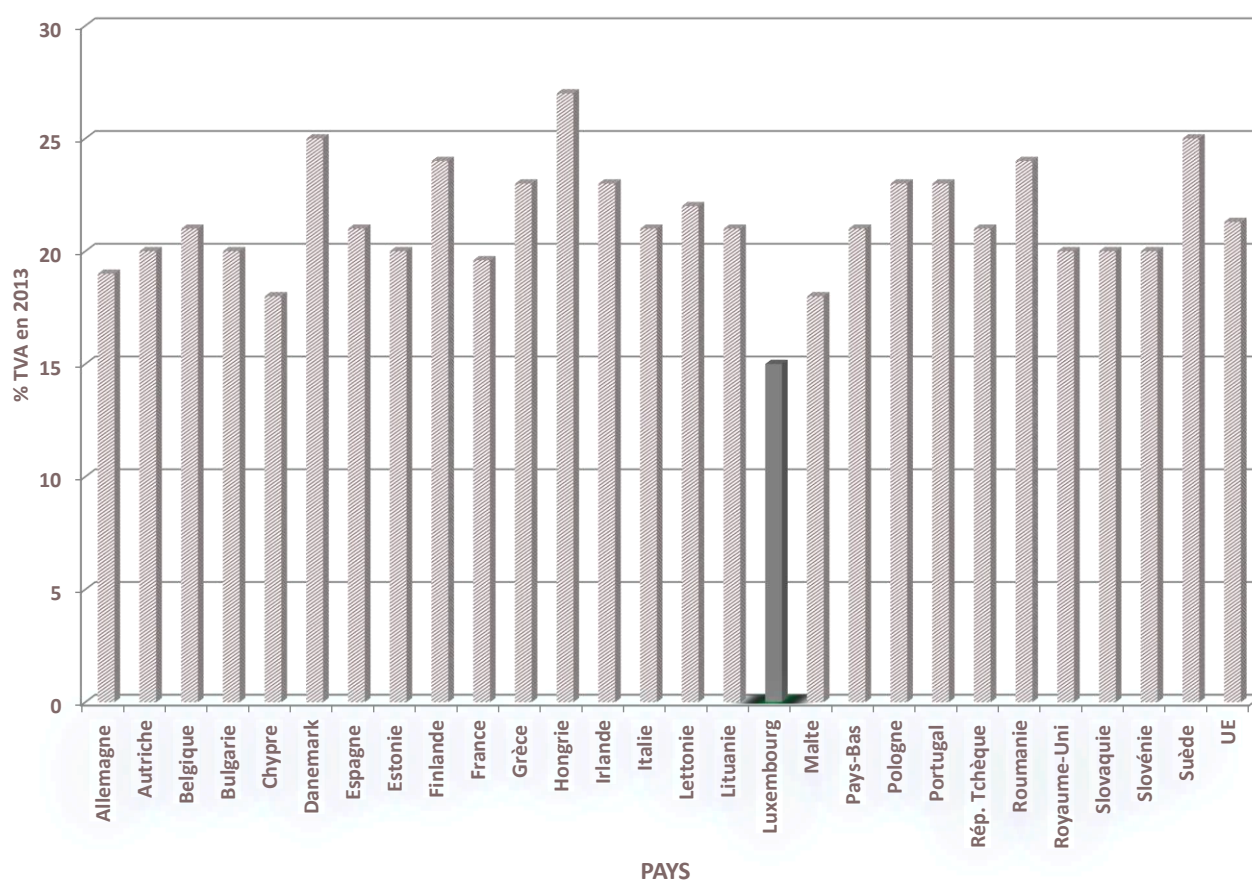
2.2 Augmenter les recettes fiscales ou réduire les dépenses publiques ?

Lorsqu'un déficit doit être résorbé, il faut choisir entre augmenter les recettes fiscales et diminuer les dépenses. Ces choix ne sont évidemment pas alternatifs mais peuvent se combiner entre eux. Le programme gouvernemental s'exprime comme suit à ce sujet : « *L'effort de consolidation budgétaire portera d'abord sur le côté « dépenses ». Ensuite, la dimension « recettes » sera d'abord axée autour de la croissance. Finalement, des mesures fiscales seront envisagées dans le cadre d'une norme fiscale ; une augmentation des taux d'imposition ne sera considérée qu'en dernier recours, en-dehors d'une augmentation de la TVA jugée indispensable après analyse des projections du Comité de Prévision, tout en gardant le taux de la TVA le plus bas de l'Union européenne.* » On ne peut qu'être d'accord dans ses grandes lignes avec la voie tracée.

2.2.1 Une hausse du taux de TVA de 2% ne rapportera que 200 millions

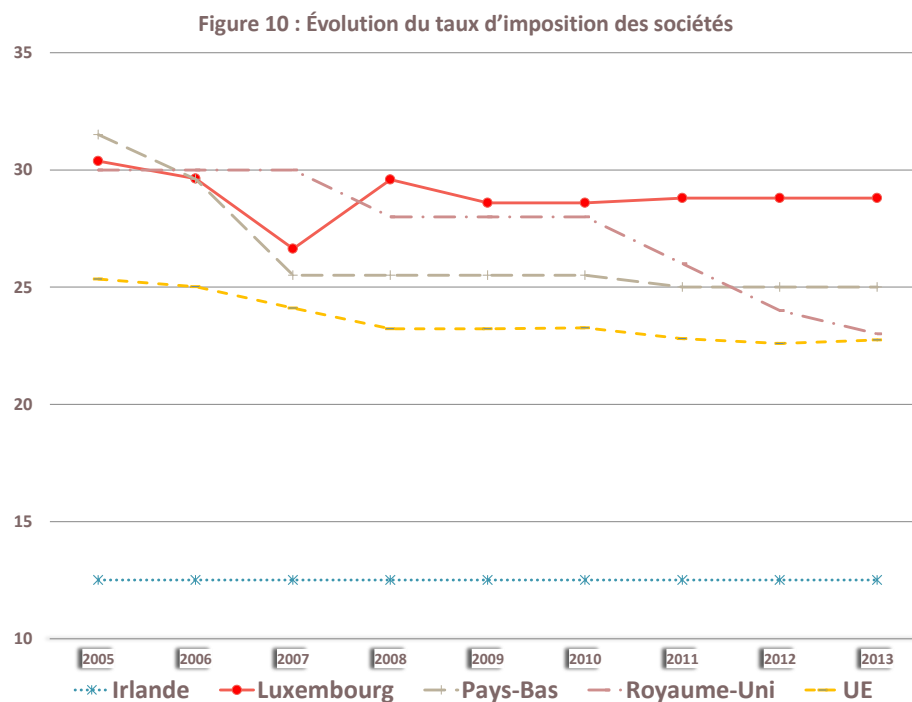
Du côté des recettes récurrentes, seule la TVA serait a priori revue à la hausse, tout en gardant les taux de TVA les plus bas en Europe. Il est vrai que dans le concert européen, le Luxembourg dispose d'une marge de manœuvre certaine à cet égard (v. Figure 9). Une hausse du taux de TVA de 2% serait par là même possible. Comme les recettes de TVA hors commerce électronique s'élèvent à approximativement à 1,5 milliards d'euros, on peut estimer que le relèvement du taux de TVA de 1% génère 100 millions d'euros. Une hausse du taux de TVA de 2% augmenterait donc les recettes fiscales à hauteur de 200 millions d'euros.

Figure 9 : Taux de TVA Standard en 2013 (en %)



2.2.2 Les taux d'imposition des sociétés sont plutôt élevés par rapport à la moyenne européenne

On pourrait évidemment songer à compenser le solde à financer par une hausse des taux d'imposition des sociétés. Mais cela serait emprunter la mauvaise voie. D'un côté, les taux d'imposition des sociétés au Luxembourg sont nettement moins favorables dans l'Europe que ne le sont les taux de TVA (v. Figure 10).



Par ailleurs, il faut garder à l'esprit que l'attractivité du territoire constitue bien sûr un objectif important des politiques publiques, notamment fiscales, du Luxembourg. La fiscalité étant souvent utilisée afin de compenser des déficits structurels de notre pays, principalement sa taille. La question est bien sûr celle de savoir si le facteur fiscal est important dans la décision d'investissement, c.-à-d. dans le choix du lieu d'implantation. La situation est semble-t-il différente selon le type d'activité concerné. S'agissant du choix de localisation des investissements productifs proprement dits, pour simplifier - les usines de production-, on sait depuis longtemps que le facteur fiscal n'est généralement pas prépondérant. Le premier facteur de l'investissement est ici le marché, l'existence et l'accessibilité du marché, la proximité du marché des consommateurs. Puis d'autres facteurs entrent en jeu, généralement plus décisifs que le facteur fiscal : le facteur politique (la stabilité politique, le climat politique) ; le facteur main d'œuvre (disponibilité, qualification, coût) ; puis d'autres facteurs encore telle l'infrastructure et les moyens de locomotion.

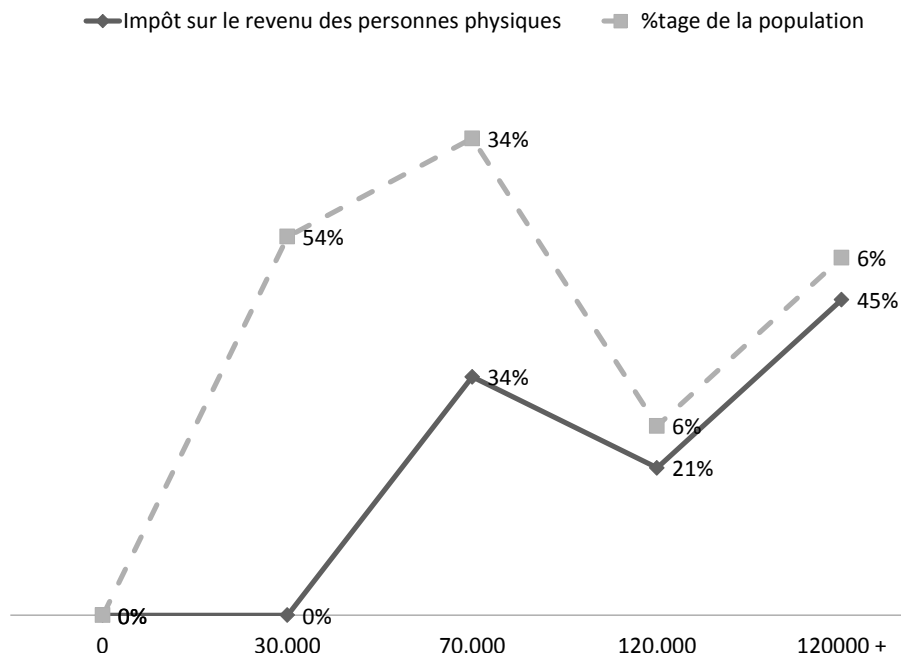
L'influence du facteur fiscal est nettement plus déterminante, par contre, pour les choix relevant de l'organisation spatiale de groupes internationaux (localisation de la holding, de la société de financement, ...). Il est frappant de constater que les Pays-Bas comme le Luxembourg ont vu beaucoup de groupes internationaux créer des structures dans ces deux pays, alors que leurs sites de production sont situés ailleurs. Nous ne sommes bien sûr pas seuls à viser cette « clientèle ». Il s'est en effet développé, en Europe, une sorte de compétition fiscale en vue d'attirer chez soi ce genre de structures qui rapporte en termes d'impôts, autant aux caisses de l'État luxembourgeois que le secteur bancaire lui-même (à peu près 700 millions). Si l'on veut rester compétitif sur ce créneau d'activités, il faut éviter d'augmenter la charge fiscale pesant sur les sociétés. L'introduction d'une imposition

minimale en 2011 et revue à la hausse en 2012 ayant visé principalement les opérateurs internationaux établis au Luxembourg (les « SOPARFI »), a fait grincer des dents certains groupes ; d'autres ont décidé de quitter le pays pour s'établir sous des cieux plus cléments. Tout durcissement additionnel de l'imposition des sociétés pourrait constituer la goutte d'eau faisant déborder le vase et doit de ce fait être éliminé dans l'analyse des outils à la disposition du gouvernement pour restaurer l'équilibre budgétaire.

2.2.3 Un relèvement des taux d'imposition des personnes physiques ne paraît pas recommandable non plus

Si on ne saurait toucher aux sociétés, on pourrait cependant songer à relever les taux d'imposition des personnes physiques. Ce qui vient immédiatement à l'esprit est de relever les taux marginaux d'imposition, les « gros revenus » étant sans doute à même de payer davantage qu'ils ne le font à l'heure actuelle. Toutefois, ainsi que le montre la Figure 11 dérivée des statistiques produites par l'administration des contributions directes, le Luxembourg pratique déjà actuellement une politique fiscale mettant surtout les personnes disposant de revenus élevés à contribution : plus de la moitié de la population (54%) ne paie aucun impôt sur le revenu ; les 12% les mieux rémunérés paient au total 65% du total de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (21% pour les 6% gagnant entre 70 000 € et 120 000 € par an ; et 45% pour ceux qui gagnent plus que 120 000 € par an).

Figure 11 : Concentration de l'IRPP en fonction du revenu



Concentrer davantage encore que par le passé sur ceux gagnant le mieux leur vie l'effort financier du Luxembourg n'est dès lors pas la voie à suivre. Certes, ces chiffres sont à utiliser avec précaution : l'impôt sur le revenu exclut les revenus d'intérêts imposés de manière libératoire au taux de 10% ainsi que les revenus hors champs tels les gains en capital relatifs aux biens cédés après une période de détention de 6 mois au moins. Comme l'on sait par

ailleurs que la propension à épargner augmente avec le revenu, il s'ensuit que la concentration de l'impôt sur le revenu sur une fraction réduite de la population serait sans doute moins élevée si elle était calculée par rapport au revenu économique plutôt que le revenu fiscal. Il ne faudrait dès lors revoir la question du barème que sur base de chiffres fiables quant à la concentration des revenus au sein de la population luxembourgeoise. Mais même dans ce cas, une problématique insoluble restera : jusqu'où alourdir la progressivité de l'impôt ? Il n'existe en effet aucune manière scientifique de fixer la progressivité de l'impôt, tout n'étant en définitive que bricolage tarifaire dans le cadre de la recherche de la justice fiscale.

2.2.4 Revoir les règles de calcul du revenu imposable dans le sens d'un élargissement de l'assiette, à l'exemple des transferts sociaux

Il est dès lors préférable non pas de réaménager le barème d'imposition en renforçant la progressivité, mais de contribuer à une amélioration de la justice fiscale en élargissant l'assiette imposable, afin d'imposer davantage les contribuables en fonction de leurs facultés contributives. Il faut donc revoir les règles de déduction et d'exonération contenues dans la loi fiscale afin de vérifier si elles sont toutes justifiées en raison. La complexité de la matière nécessite qu'un article distinct soit réservé à la question.

L'on voudra cependant aborder une problématique liée aux transferts sociaux. Comme il sera montré plus loin, l'essentiel de l'effort à accomplir pour balancer les comptes sur le court terme devra porter sur une réduction des dépenses courantes de l'État. Parmi ces dépenses, les transferts sociaux constituent le principal poste du budget de l'État, de sorte qu'un réaménagement de ceux-ci dans le sens d'une plus grande sélectivité, voire d'une élimination de certains transferts sera inévitable. La Chambre de Commerce a accompli un travail salubre de compilation de l'existant en la matière et a suggéré que ces transferts sociaux pourraient être fiscalisés là où pour le moment ils ne le sont pas (en règle générale ils sont exonérés ou hors du champ d'application de la loi fiscale)⁹.

Dans un monde idéal, il n'y aurait de transferts de revenus que dans la limite des besoins financiers du bénéficiaire du revenu transféré. Et dans ce cas, il serait logique de conclure au caractère non-imposable du revenu, une personne ne pouvant être dans le besoin financier et en même temps disposer de facultés contributives susceptibles de l'amener à devoir payer un impôt. Mais la réalité est plus nuancée : certains transferts sociaux s'expliquent par d'autres raisons que la situation financière du bénéficiaire du revenu ; la législation en matière de transferts sociaux est éparpillée, avec une centaine de transferts sociaux distincts, d'où des risques de contradiction, y compris avec les textes fiscaux. Le risque est dès lors grand que, quel que soit l'effort de simplification et de remise en ordre du système des transferts sociaux, le contribuable au revenu primaire (celui gagné sur le marché) le plus élevé finira par payer plus d'impôts que son voisin qui aura un revenu primaire plus faible

⁹ Chambre de Commerce, Réformer les transferts sociaux pour plus d'équité et d'efficacité, Fact. *Actualités & tendances*, n° 14, oct. 2013.

mais qui bénéficiera lui également de transferts sociaux non imposés¹⁰. Il faut donc par principe soumettre à l'impôt les revenus secondaires résultant des transferts de revenus opérés par les pouvoirs publics, tels les transferts sociaux.

Cette conclusion doit cependant être nuancée en qui concerne les prestations familiales (allocations familiales, boni pour enfant, les diverses allocations spécifiques liées aux enfants, telle l'allocation de rentrée scolaire, ...). Ces allocations s'élèvent à un total de l'ordre de 1,5 milliards par an et doivent être lues dans le contexte du barème de l'impôt. Que l'entretien d'enfants réduise les capacités contributives des personnes concernées est indéniable : si deux personnes ont toutes les deux un revenu de 100, mais que l'un a un enfant que l'autre n'a pas, tout le monde s'accordera à dire que celui qui a l'enfant devra payer moins d'impôts que l'autre personne qui a le même revenu. Le système fiscal luxembourgeois a longtemps tenu compte du fait que l'entretien d'un ou de plusieurs enfants devrait entraîner une diminution de l'impôt à payer : d'abord dans le cadre d'un système de quotient familial à la française¹¹ ; puis au moyen d'un minimum exonéré plus élevé¹² ; enfin au moyen d'un crédit d'impôt unique quel que soit le niveau de revenu¹³. Le système de prise en compte s'était certes amélioré au fil du temps, mais il continuait à souffrir d'une faiblesse irrémédiable : les parents ne devant de toute façon pas payer d'impôts, en raison de la modicité de leur revenu imposable, ne pouvaient bénéficier dans les faits d'un allègement fiscal en raison de l'entretien d'enfants dans leur ménage. Aussi a-t-on fini par externaliser la problématique, en sortant l'impact financier de la charge d'enfants du barème de l'impôt, la Caisse nationale des prestations familiales prenant la relève en versant une somme d'argent dite « boni pour enfant » à toute personne entretenant des enfants chez soi. Cette somme est actuellement non-imposable et doit le rester, car elle ne fait que compenser la surimposition des parents dans le cadre du barème¹⁴.

¹⁰ Le contribuable « A » dispose d'un revenu primaire de 100. Le contribuable « B » bénéficie, en sus de son revenu primaire de 80, de transferts sociaux s'élevant à 30. Les facultés contributives de B étant plus élevées que celles de A, il serait anormal que A paie plus d'impôts que B. Pourtant, c'est exactement cela qui arrivera, si les revenus résultant des transferts sociaux ne sont pas soumis à l'impôt.

¹¹ Le revenu imposable des parents était divisé non pas par 2, mais par un facteur plus élevé croissant avec le nombre d'enfants à charge. C'était évidemment une erreur de raisonnement, un enfant ne constituant pas une unité productrice de revenu, ce que l'application d'un facteur de division laisse supposer, mais un centre de coûts pour les enfants.

¹² L'inconvénient du système du quotient familial était évité, mais on avait créé un autre problème : en raison de la progressivité de l'impôt, un abattement de 100 valait plus pour les personnes à hauts revenus que ceux à revenu plus faible. Si le taux marginal d'imposition du premier était de 40%, et celui du second de 20% seulement, l'économie en termes d'impôts était de 40 pour la personne gagnant mieux sa vie, et de 20 seulement pour celui qui avait un revenu plus faible.

¹³ Avec le crédit d'impôt, l'entretien des enfants entraînera exactement la même économie pour tous les parents, quel que soit leur revenu. Ex : soit deux parents « A » et « B » pour lesquels l'impôt calculé avant crédit d'impôt s'établit à 80 et à 100 respectivement. Si le crédit d'impôt pour enfants est de 5, « A » paiera 75 et « B » 95.

¹⁴ Ex. : supposons un taux proportionnel de 40%. Soit un contribuable dispose d'un revenu de 100, et qu'il entretient un enfant au coût annuel estimé de 20. Dans le système du boni pour enfant fixé à 8 (un coût de 20 équivaut à une diminution de l'impôt de $40\% \times 20 = 8$), A paiera un impôt de 40 et bénéficiera d'un boni pour enfant de 8 ; sa situation nette est donc de 68. Ce n'est pas autre chose que de l'imposer sur base

Pour le volet « prestations familiales », il faudra donc distinguer :

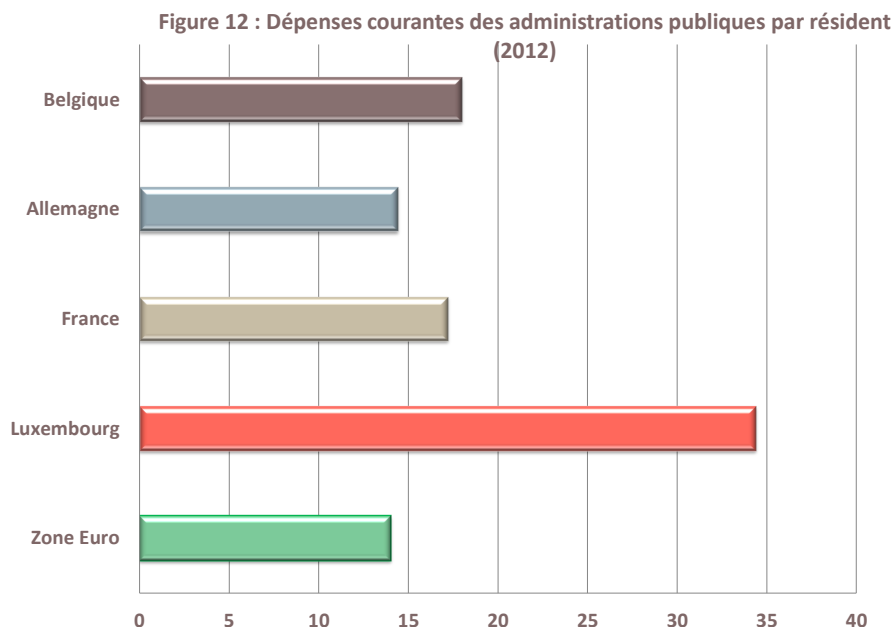
- si la prestation familiale poursuit une volonté interventionniste (accroître le taux de natalité, garder les femmes au foyer, ou au contraire, les amener sur le marché du travail), le revenu perçu augmente la faculté contributive du bénéficiaire et est à imposer ;
- si la prestation familiale vise à compenser des surcoûts en raison de la famille, le revenu ainsi perçu est à exonérer car le système fiscal ne tient pas compte des coûts familiaux.

Pour les autres transferts sociaux, il y a lieu d'appliquer la règle générale du caractère imposable du revenu transféré, qu'il s'agisse du volet « inclusion sociale » (RMG, forfait d'éducation, revenu pour personnes gravement handicapées), ou emploi et inactivité (aide au réemploi, chômage, aide à l'embauchage). À ceux qui objecteront que la mesure frappera principalement les moins aisés, on pourra répondre que les bénéficiaires des mesures qui auront un revenu inférieur au minimum exonéré après transfert de revenu continueront à ne pas payer d'impôt, mais que ceux qui glisseront dans les tranches imposables ne paieront pas plus d'impôts que ceux qui gagnent des revenus primaires de même montant. Et c'est exactement comme cela que cela devrait être.

2.3 Où exactement mettre l'accent au niveau des dépenses publiques ?

Ce n'est donc pas du côté des recettes fiscales (exception faite de la TVA) que l'effort sera à accomplir. Il faudra être plus économe en matière de dépenses publiques. Une comparaison du coût des dépenses publiques par habitant entre différents pays (v. Figure 12) montre que c'est clairement dans ce domaine qu'il faudra trouver notre salut : avec 35 000 euros par habitant, le Luxembourg dépense par habitant plus du double qu'un pays comme l'Allemagne.

de ses facultés contributives qui sont de 100 (revenu) – 20 (coût d'entretien de l'enfant) = 80. L'impôt pour un revenu de 80 est de 32 (= 40 x 80). Si le boni pour enfant était imposable, le revenu de « A » s'élèverait à 120 alors que ses facultés contributives ne sont que de 100 : « A » a gagné un revenu (primaire) de 100, le coût d'entretien de son enfant de 20 a réduit ses facultés contributives, mais a été compensé par le versement du boni pour enfant. Sa faculté contributive après transfert de revenu est donc de 100 et c'est ce montant-là qui devra être imposé uniquement. Le raisonnement est exactement le même si le barème est progressif.



2.3.1 Réduire les dépenses publiques d'investissement

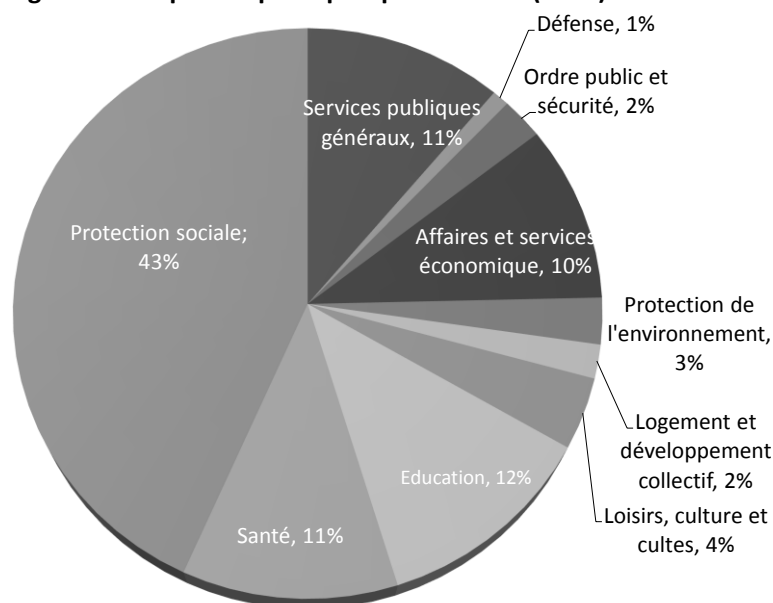
Parmi les dépenses publiques à reconsidérer, le bloc des dépenses sous forme d'investissements publics (routes, ponts, bâtiments, ...) saute immédiatement aux yeux. Ces dépenses s'élèvent au Luxembourg à 9,1% des dépenses budgétaires totales, alors que la moyenne européenne n'est que de 4,7% seulement. Les dépenses publiques d'investissement concernent des secteurs aussi essentiels pour le développement de notre société que les transports, l'énergie, la santé ou l'éducation. Ces investissements façonneront sur le long terme l'aspect de notre pays, la qualité de son environnement, sa capacité à affronter les défis futurs. C'est dire qu'il ne s'agit pas de les réduire nécessairement au niveau de la moyenne communautaire.

Mais il faudra s'assurer que les décisions prises dans ce domaine, le soient de la façon la plus éclairée possible, en évaluant au mieux les avantages qu'ils vont procurer et les coûts qu'ils vont engendrer. L'objectif doit être d'investir mieux, là où cela est nécessaire, en restant au-dessus de la moyenne européenne, car les dépenses qui préparent l'avenir du pays sont intrinsèquement utiles. Réduire de 9,1% à 7%, c.-à-d. effectuer des économies de l'ordre de 2,1%, soit 300 millions d'euros par an, devraient être du domaine du possible.

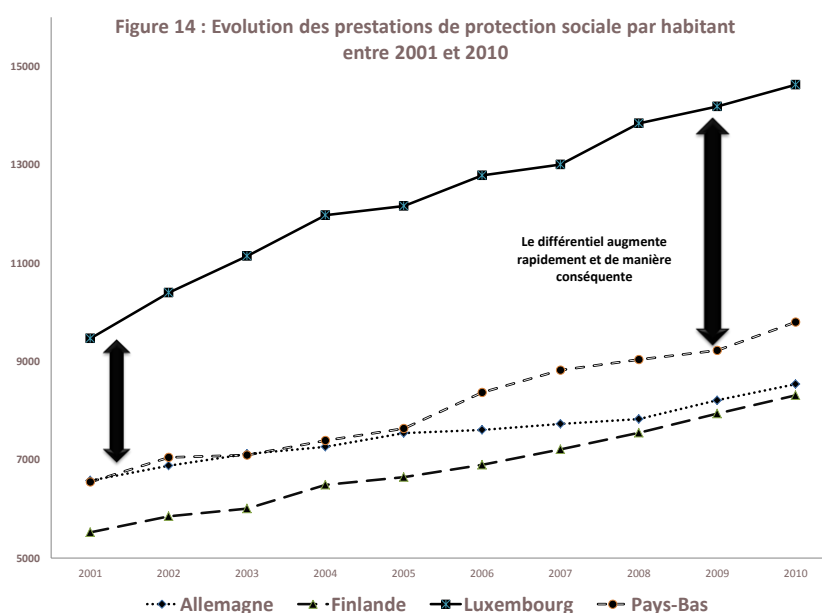
2.3.2 Mieux cibler les transferts sociaux

Le reste des économies devra être trouvé sur le terrain des dépenses publiques courantes. Le point de départ devrait constituer la ventilation des dépenses publiques par fonction, afin de dégager les gros blocs de dépenses publiques (v. Figure 13).

Figure 13 : Dépenses publiques par fonction (2011)



Contrairement à l'opinion prévalant trop souvent dans le public, le problème du niveau élevé des dépenses publiques n'est pas à attribuer à un coût excessif de la fonction publique : avec 11% des dépenses budgétaires totales, le coût de la fonction publique est proche de la moyenne européenne. La protection sociale et la santé consommant 54% du total des dépenses budgétaires, c'est d'abord là qu'il faudrait concentrer ses efforts. Le problème n'est certes pas nouveau, mais il a pris une envergure sans cesse croissante au fil du temps (v. Figure 14). La figure 14 montre en effet que même par rapport à des pays réputés pour leur protection sociale (les pays nordiques, les Pays-Bas), le Luxembourg dépense nettement plus par habitant et que l'écart déjà important en 2001 n'a de cesse d'augmenter.



Le mot d'ordre dans la recherche d'une meilleure maîtrise des transferts sociaux est de préserver l'accès à tous de la protection sociale, tout en éliminant les abus et en faisant preuve d'une plus grande sélectivité, afin de ne subventionner que ceux qui sont réellement dans le besoin et qui méritent d'être aidés. Sur le plan de l'assurance-maladie, cela implique que les soins les plus coûteux, nécessités par des maladies graves (cancer, ...), et par les maladies de longue durée (maladies dégénératives) continuent à être prises en charge par le système national de santé, mais que les soins moins coûteux, mais plus fréquents, associés à des pathologies moins graves, traitées souvent par les médecins généralistes, restent davantage à charge du patient.

La première idée qui vient immédiatement à l'esprit quand on parle de sélectivité est d'introduire des critères de niveau de revenu là où pour le moment il n'en existe pas, afin d'exclure les « gros revenus » du bénéfice de la mesure. Une telle approche est justifiée dans certains cas, mais non dans d'autres. Il ne faut pas perdre de vue en effet que les raisons du transfert de revenu peuvent être de deux ordres : il peut s'agir de récompenser le mérite du bénéficiaire de la mesure (« à chacun selon ses mérites »), comme on le ferait par exemple aux concours scolaires et professionnels (le meilleur à l'examen aura le meilleur poste parce qu'il aura les plus grands mérites) ; tout comme il peut s'agir d'assurer une certaine justice sociale (« à chacun selon ses besoins »), tel que c'est l'objectif en matière de prélèvements fiscaux (l'impôt à payer augmente plus que proportionnellement avec le revenu, ce qui constitue la formule du « à chacun selon ses besoins » vue à l'envers).

Si l'on prend l'exemple des aides financières pour études supérieures, il faut donc se demander la raison d'être de l'allocation. Elle comprend en fait deux volets : il s'agit de tenir compte de la réduction des facultés contributives des parents (même si l'allocation est en fait versée aux enfants) en raison de la disparition du boni pour enfants à l'âge de 19 ans ; il s'agit d'inciter les enfants à poursuivre des études supérieures, afin d'élever le niveau d'éducation de notre population afin de la rendre plus performante. La fraction de l'allocation représentant la perte du boni pour enfants devrait être accordée à toutes les personnes susceptibles d'en bénéficier, indépendamment de leur niveau de revenu, car il s'agit de rétablir une imposition selon les facultés contributives des parents. La fraction de l'allocation à finalité incitatrice, par contre, devrait être limitée aux personnes dont le revenu ne dépasse pas un certain plafond, car les familles plus aisées ne manqueront de toute façon pas de pousser leurs enfants à faire des études. Il faudrait ainsi passer au crible l'ensemble des transferts sociaux et déterminer sur base de leur finalité si la mesure doit bénéficier aux différentes personnes indépendamment de leur niveau de revenu ou seulement aux personnes dont le niveau de revenu ne dépasse pas un certain plafond.

3 ...MAIS EGALEMENT (ET SURTOUT) PREVENIR LEUR IMPLOSION SUR LE LONG TERME : IL FAUT REFORMER LE SYSTEME DES PENSIONS

Les Luxembourgeois sont très attachés à leur haut niveau de protection sociale. Ils ont raison car il s'agit d'une conquête des plus fondamentales du XX^e siècle. En 2010, 3 milliards de prestations ont été versées au titre de pensions, soit 7,3% du PIB¹⁵. En tenant compte des recettes de 4 milliards, soit de 9,7% du PIB, un excédent de 2,4% du PIB a pu être généré en 2010. Cette année n'était pas exceptionnelle, la situation de la Caisse de pension étant excédentaire depuis le début des 1970.

Mais l'excellente situation financière actuelle du régime de pensions ne saurait masquer les défis auxquels le Luxembourg se trouvera confronté au cours des prochaines décennies en ce qui concerne la préservation de l'équilibre financier du système. La problématique est bien connue, la question n'étant ni de droite, ni de gauche, mais purement arithmétique. Elle a amené le gouvernement à proposer des solutions pour le financement des pensions. Ces propositions de réforme ont abouti à la loi du 12 décembre 2012 portant réforme de l'assurance pension. S'il faut saluer cette initiative, la viabilité à long terme du régime de pension nécessite cependant que l'on aille plus loin encore.

3.1 Les pensions au Luxembourg : une bombe à retardement

Les retraités ne cotisant pas dans le système actuel du régime des pensions, le rapport entre le nombre de retraités et le nombre d'actifs est du coup d'une importance capitale pour l'équilibre financier du régime : comme ce rapport va se détériorer au cours des prochaines décennies, le système des pensions avant la réforme de 2012 n'était plus tenable à terme. La réforme de 2012, en diminuant le niveau des pensions, fait un pas dans la bonne direction. Ce pas n'est cependant pas suffisant.

3.1.1 La croissance économique passée a permis de décaler la nécessité de prise de conscience

La retraite est la situation d'un individu qui présente les conditions d'âge et d'ancienneté lui permettant de cesser son activité professionnelle et de bénéficier d'un revenu de remplacement que l'on appelle pension de retraite. Les économies des pays développés doivent faire face à deux contraintes majeures en matière de financement de leur système de retraite : un nombre croissant de retraités bénéficiaires de droits supplémentaires du fait du vieillissement de la population et du départ à la retraite des générations dites du « baby-boom » nées après 1945 ; une réduction des cotisations sociales versées au système de retraite en raison d'une moindre progression de la masse salariale, résultant à la fois d'une déformation du partage de la valeur ajoutée au détriment des salaires, de la réduction du nombre d'actifs occupés (donc cotisant), de la montée du chômage, de la faiblesse du taux

¹⁵ Ministère de la Sécurité Sociale, *Rapport Général sur la Sécurité Sociale*, Novembre 2011, p. 188.

d'activité des personnes à partir de 50 ans et de l'entrée tardive des jeunes sur le marché du travail (avec de moins en moins de cotisants sur longue période).

Le problème de financement des pensions est donc lié à la combinaison de facteurs démographiques (allongement de l'espérance de vie, baisse de la fécondité et augmentation de l'âge moyen de la population) mais aussi économiques : un taux de chômage élevé maintient certes le nombre d'actifs cotisants, mais l'assiette cotisable diminue en raison du fait que les revenus de remplacement sont moindres que ceux perçus en emploi, ce qui aggrave la crise de financement des systèmes de protection sociale. Le vieillissement démographique dans les pays industrialisés présente deux composantes : le taux de fécondité est devenu très bas dans certaines nations (Italie, Espagne, Allemagne, Japon) et reste à un niveau approximativement compatible avec une population croissante en France et au Royaume Uni ; ensuite, l'espérance de vie augmente dans tous les pays industrialisés. Ce vieillissement des pays occidentaux pose le problème du financement des pensions ; afin de garantir l'équilibre économique des systèmes de retraite, les réformes engagées doivent tenir compte de l'évolution des variables démographiques (fécondité, espérance de vie), des paramètres économiques (taux de chômage, gains de productivité, croissance de la masse salariale), mais résultent également de choix politiques (répartition de l'effort entre les salariés, entre les revenus du travail et du capital, etc.).

Certaines de ces difficultés structurelles, mais non pas toutes, s'appliquent également au Luxembourg. Mais elles ont pu être cachées très longtemps par les dividendes résultant de l'âge d'or économique du Grand-Duché que l'on peut situer aux alentours de 1985 – 2008 : la croissance économique moyenne dont le Luxembourg a bénéficié durant cette période a permis au nombre d'assurés de passer de 140 000 à 350 000, en phase avec le nombre de retraités dont le nombre est passé de 70 000 à 145 000 durant la même période. De ce fait, le ratio entre les cotisants d'un côté et le nombre de pensions de l'autre, appelé « coefficient de charge » (= nombre moyen de pensions pour 100 assurés cotisants), a même diminué au fil du temps pour se situer aux alentours de 41% actuellement.

3.1.2 mais elle ne pourra être reconduite à l'infini dans le futur : le spectre de la dette implicite catastrophique

Si la croissance économique passée a ainsi dopé le coefficient de charge, ce qui a permis au système de retraite d'engranger des réserves croissantes bon an mal an, cette situation ne saurait perdurer que si le taux de croissance passé du Luxembourg peut être reconduit sur les prochaines 50 années. Le grand spécialiste luxembourgeois des pensions a ainsi déjà pu faire remarquer dans une remarquable étude datant de dix ans déjà :

« En l'an 2000, le nombre de pensions personnelles auprès de l'AVI et la CPEP s'élevait à 67.300 unités dont l'âge moyen se situait aux alentours de 65 ans. Face à ces pensions personnelles, il y avait 236.300 assurés cotisants, dont l'âge moyen se situait aux alentours de 35 ans. Le rapport entre pensions personnelles et assurés cotisants s'élevait donc à 28,5% en l'an 2000. Cependant, les 67.300 pensions proviennent d'une population active qui, 30 ans plus tôt en 1970, s'élevait à 99.800 actifs. Le rapport entre pensions et assurés cotisants à

l'intérieur de la même génération s'élève donc à 67,4%. Donc, si au cours des trente dernières années il n'y avait pas eu cette importante croissance de l'emploi, le financement des 67.300 pensions de l'an 2000 aurait dû être assuré par une population active nettement inférieure aux 236.300 cotisants. Ceci signifie que le taux de cotisation aurait certainement dû être relevé et les revalorisations structurelles n'auraient guère été possibles. Pour l'avenir, on peut admettre que les 236.300 cotisants de l'an 2000 vont générer au moins 159.300 pensions (= $236.300 \cdot 0,674$) en l'an 2030. Pour maintenir l'équilibre financier dans les mêmes conditions en l'an 2030, on nécessitera alors 558.800 cotisants (= $159.300 / 0,285$). En l'an 2060, on aura besoin de 1.322.000 cotisants pour faire face aux 376.600 pensionnés. Et ainsi de suite, indéfiniment.

Le financement de notre système de pension possède donc toutes les caractéristiques d'un système pyramidal qui nécessite en permanence de nouveaux adhérents pour financer les promesses faites aux adhérents antérieurs. »¹⁶

Le cercle vertueux de la croissance économique, caractéristique de l'économie luxembourgeoise passée, crée ainsi lui-même quelque part la cause du mal futur : les nouveaux entrants sur le marché de l'emploi durant les Trente Glorieuses commenceront graduellement, et de manière croissante, à sortir du marché de l'emploi à partir de 2020. L'ampleur de la réforme nécessaire des pensions est directement fonction des projections de croissance ; le projet de loi ayant abouti à la loi de 2012 réformant le système des pensions a été basé sur une progression annuelle de l'emploi à hauteur de 1,5%, à laquelle s'ajouteraient des gains de productivité annuels de 1,5%¹⁷. Ceci a amené les auteurs du projet de loi à estimer ainsi qu'en 2060, 737.000 personnes devraient être affiliées au régime d'assurance pension luxembourgeois, dont 476.000 non-résidents (65%), soit le double du nombre actuel d'affiliés. Les projections de croissance du projet de loi, si elles restent certes inférieures à la croissance passée, se situent cependant sensiblement (d'un pour-cent au moins) au-dessus des prévisions de croissance du Statec ainsi que de la Banque centrale. Dans sa publication, Horizon 2060 : perspectives de croissance économique globale à long terme, un rapport « objectif croissance », l'OCDE table même sur une croissance annuelle de 1% seulement pour le Luxembourg jusqu'en 2060¹⁸. Il est dès lors à craindre que les projections de croissance s'avèrent en définitive trop optimistes, ce qui rendrait de toute façon nécessaire de remettre la question du financement des pensions sur le chantier. La soutenabilité du régime des pensions nécessitera des ajustements allant au-delà de ceux entrepris par la réforme de décembre 2012.

Si rien n'est fait de plus que ce que la réforme de 2012 n'a entrepris, l'excédent actuel du système des pensions subira un déficit croissant, déficit qui devra être couvert par l'État et qui, à terme, augmentera l'endettement public. L'Eurostat a fixé à 1.097 % du PIB la dette

¹⁶ Robert KIEFFER, Croissance démographique et viabilité des régimes de pension, *Forum* 221, Novembre 2002, p. 29.

¹⁷ Doc. Parl. 6387, 2011-2012, p. 28.

¹⁸ OCDE, *Études de politique économique de l'OCDE*, n° 3, Novembre 2012.

« implicite » du Luxembourg. La différence avec le taux d'endettement public calculé selon les règles communautaires consiste dans le fait que le droit communautaire tient uniquement compte que de la dette « explicite », c'est-à-dire de l'ensemble des engagements financiers que l'État s'est engagé explicitement à payer, notamment de manière contractuelle, comme ses emprunts. Il est amplement justifié de ne retenir que les dettes « explicites » pour le calcul de l'endettement public, même s'il faut ne jamais perdre de vue la dette « implicite » résultant des pensions. La dette « implicite » n'est pas une véritable dette, au sens juridique et doctrinal : contrairement à un acteur ordinaire, qui doit se conformer aux règles légales, l'État a en effet le pouvoir de fixer et de modifier les règles. Rien n'oblige ce dernier à appliquer plus tard les règles qu'il applique aujourd'hui et, sur le plan strictement légal, l'État ne prend aucun engagement financier ni à l'égard de ses fonctionnaires (contrairement aux engagements qu'il souscrit dans le cadre de marchés publics, par exemple), ni à l'égard des actuels voire futurs retraités du secteur privé. Le concept de « droit acquis » est en effet dénué de toute pertinence en matière de changement législatif : ce que l'État a donné, il peut le reprendre. L'État pourra, par exemple, baisser à tout moment les pensions, ou allonger la durée de service pour bénéficier d'une pension, sans que ceux qui se trouveront affectés par la mesure ne puissent valoir un droit à la préservation de la situation d'avant. Le débâcle financier pourra donc être évité et il sera évité ; mais les mesures nécessaires en ce sens devront être adoptées.

3.1.3 La loi de 2012 a un impact insuffisant et trop différé dans le temps

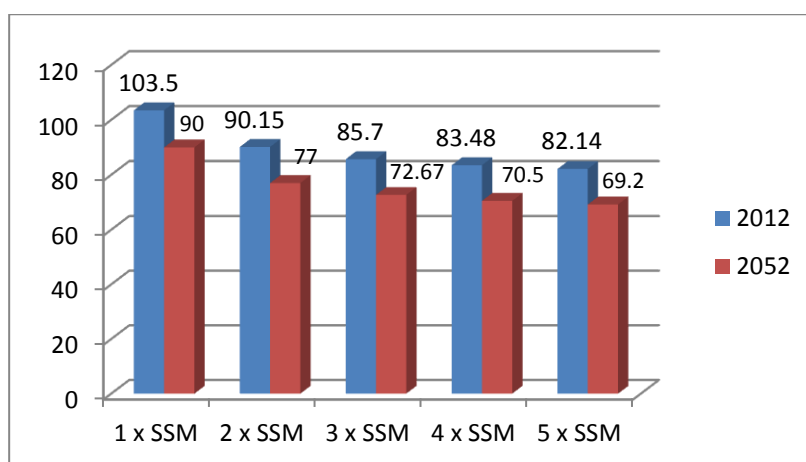
En analysant la réforme de 2012 du régime des pensions l'on peut constater que le système n'a fait l'objet que d'adaptations ponctuelles. C'est ainsi que les grands principes du système de pension luxembourgeois restent les mêmes en ce qu'il s'agit d'un système de répartition avec constitution d'une réserve minimale de 1,5 fois les pensions annuelles (la réserve est actuellement de 11,3 milliards euros, soit 3,7 fois les pensions actuelles). Le financement du régime des pensions continue à se faire par voie de cotisations à parts égales entre employeurs, salariés et l'État. Ce taux est de 8 % de la masse salariale cotisable pour chaque partie, donc 24 % au total. Les conditions d'entrées pour pensions anticipées à 57 et 60 ans restent inchangées de même que le maintien de l'âge légal à 65 ans et le niveau du taux de remplacement.

La composition actuelle pour le calcul de la pension reste aussi la même: majorations forfaitaires et majorations proportionnelles complétées par une allocation de fin d'année. Les majorations forfaitaires augmentent avec la durée de l'assurance et sont indépendantes du revenu cotisable d'une personne, alors que les majorations proportionnelles s'appliquent à la masse des revenus cotisables au cours de la période d'assurance. Le plus grand changement consiste à adapter progressivement pour les pensions à échoir, les différentes composantes de la formule de pension et d'y adapter les taux de majoration de façon à encourager les assurés à prolonger leur vie active. Les majorations forfaitaires augmentent au fur et à mesure de 23,5 % à 28 % en 2052. La personne se voit donc attribuer un taux différent selon l'année du départ en pension. Il en est de même pour les majorations

proportionnelles qui en contrepartie diminuent progressivement de 1,85 % à 1,6 % en 2052 avec possibilité de compenser à nouveau cette diminution en cotisant jusqu'à 3 ans de plus p.ex. en restant plus longtemps sur le marché de travail.

En ce qui concerne l'ouverture du droit, la loi maintient les dispositions actuelles: les périodes effectives et complémentaires nécessaires pour parfaire le stage pour l'octroi de la pension ordinaire de pensions, de la pension minimale et pour l'acquisition des majorations forfaitaires restent inchangées. Avec l'ouverture anticipée du droit à 57 ou 60 ans, l'assuré doit accepter néanmoins la décote introduite par la modification de la formule de pension qui évoluera dans le temps. Les assurés aujourd'hui proches du départ en retraite ne sont pas ou peu affectés par ces changements.

Si on fait abstraction de la technicité excessive du mode de calcul déjà critiquée par d'autres¹⁹, l'effet financier de la réforme se traduira par une diminution échelonnée dans le temps du taux de remplacement brut²⁰ située entre 13,04% (pour ceux qui ont un niveau de revenu égal à 1 x le salaire social minimum « SSM ») et 15,75% (lorsque le niveau de revenu est de 5 x SSM) selon le niveau de revenu du retraité.



¹⁹ Robert KIEFFER, *Avis du Président de la CNAP concernant le projet de loi portant réforme de l'assurance pension*, Juin 2012, p. 51 : « le projet de loi apporte une complexification de la formule de calcul de la pension (...) rendant impossible un calcul mensuel par un gestionnaire de dossier. (...) Il deviendra impossible de mener une politique de communication intelligible permettant d'expliquer aux assurés leur droit à pension. (...) l'existence d'une formule de pension simple et compréhensible constitue un objectif et une valeur de haute importance dans un État démocratique ».

²⁰ Le taux de remplacement brut est le rapport entre le montant brut de la pension à l'âge de 60 ans et le revenu moyen cotisable brut au cours d'une carrière d'assurance de 40 ans, exprimés au même indice du coût de la vie et au même niveau de salaires réels.

3.2 Il faut réduire le niveau des pensions des retraités

3.2.1 Il existe trois solutions théoriques, mais une seule en pratique

En fait, les facteurs déterminant l'équilibre d'un système de retraite par répartition sont en nombre limité. À tout instant, la masse des cotisations reçues doit équilibrer celle des pensions versées, ce qui peut s'écrire avec l'égalité suivante :

Prestations = Cotisations

Avec

Cotisations = taux de cotisation x salaire moyen x nombre de cotisants

Prestations = pension moyenne x nombre de retraités

On en déduit donc facilement que :

$$\text{Taux de cotisation} = \frac{\text{Nombre de retraités}}{\text{Nombre de cotisants}} \times \frac{\text{Pension moyenne}}{\text{Salaire moyen}}$$

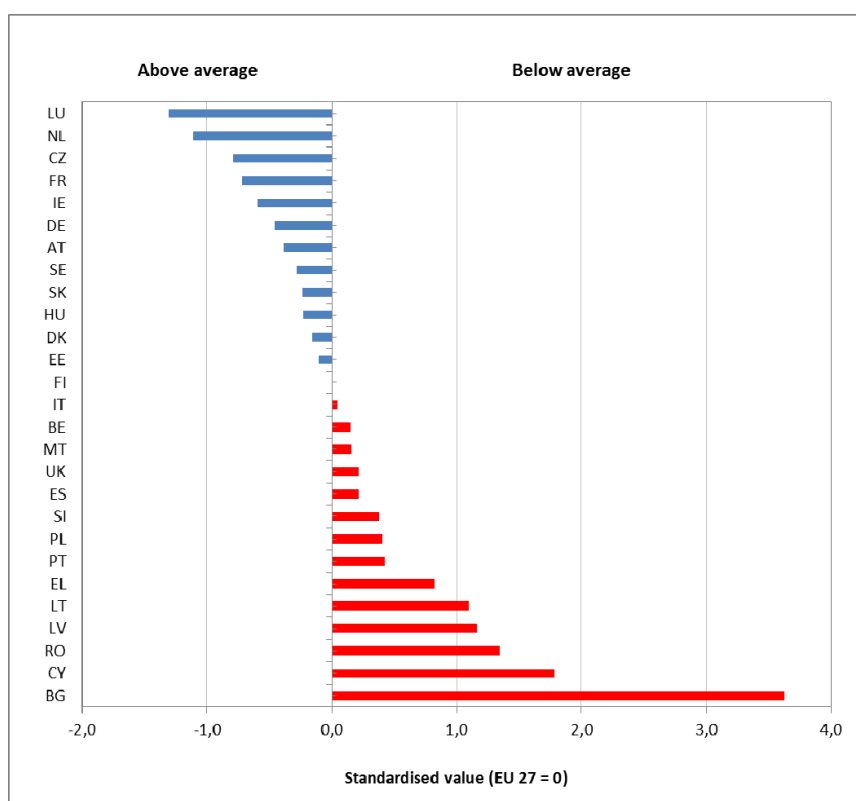
Trois solutions émergent pour équilibrer le système de retraite. L'arbitrage entre ces trois variables relève de choix politiques, collectifs, sociétaux ou citoyens.

- A. *Augmenter l'âge moyen de départ à la retraite*, ce qui permettrait d'un côté d'augmenter le nombre d'actifs et de l'autre de baisser le nombre de retraités. Cette solution est celle qui est actuellement privilégiée dans la plupart des pays. Elle se heurte cependant au faible taux d'emploi des seniors dans les faits : il ne sert à rien, sauf peut-être dans la fonction publique, à postuler une exigence de report du l'âge normal de départ à la retraite, si les entreprises préfèrent employer des jeunes. Il faudrait dans ce cas prévoir des mesures d'accompagnement facilitant le maintien des seniors sur le marché de l'emploi : on peut penser aux pension-combi où le salarié accepte de toucher un salaire moindre parce qu'il touche en parallèle un retraite partielle ; à des plans d'entreprise instaurant un véritable pacte des âges au sein des entreprises, moyennant allègements fiscaux et/ou sociaux pour les entreprises implémentant de telles conventions avec leur personnel ; etc.
- B. *Augmenter les taux de cotisations* afin d'avoir, à assiette égale, plus de ressources. Cette solution se heurte aux réticences des employeurs et des salariés. Du côté des employeurs, l'argument avancé est que cette augmentation du taux de cotisation viendrait alourdir excessivement le coût du travail, réduisant ainsi leur compétitivité dans un contexte fortement concurrentiel. Il serait alors possible de n'augmenter que les taux de cotisation salariés, ce qui ne pèserait pas sur le coût du travail, du moins directement. Cette voie ne peut pas la faveur du gouvernement.

- C. *Baisser le niveau relatif des pensions* : cette solution serait inédite au Luxembourg, qui pratique surtout traditionnellement une politique de revalorisation des pensions. Dans un tel système, les pensions continueraient certes d'augmenter, car elles restent liées à la progression des revenus d'activité professionnelle, mais elles augmenteraient à un rythme moins soutenu que ces derniers.

3.2.2 Le système des pensions est trop généreux

Le législateur luxembourgeois s'est donc essentiellement engagé dans la 3^e option en matière de solutions possibles pour la réforme des pensions, à savoir la baisse du niveau relatif des pensions futures. Il faut s'en féliciter sur le plan des principes. Il ne faut en effet jamais perdre de vue la finalité première d'un régime de pension qui n'est pas de permettre à son bénéficiaire d'accumuler une épargne confortable, mais d'assurer un niveau de vie décent permettant d'éviter de tomber dans la pauvreté. C'est ainsi que la Commission européenne définit, en matière du régime de retraite, l'objectif d'adéquation d'un système de pension comme la capacité du système de retraite à éviter la pauvreté²¹. Appliquant ce critère aux 27 pays de l'Union européenne, la Commission a dû classer le Luxembourg en première place en tant que pays le plus surperformant du groupe.



²¹ Commission de Bruxelles, *Adequacy and Sustainability of Pensions*, 2011 p. 1.

Il n'est pas dans notre intention de critiquer en tant que tel la générosité du système luxembourgeois de retraite : s'il permet de réduire le risque de pauvreté de la classe des 65 ans + à moins de 5%²², il faut s'en féliciter. Mais il n'en reste pas moins que les retraités, avec un taux de remplacement brut situé entre 82,14% et 103,5% (selon le niveau de revenu) se trouvent dans une situation privilégiée par rapport aux actifs, situation privilégiée que la réforme de 2012 du régime des pensions n'a fait que renforcer. En effet, la réforme de 2012 n'altère en rien négativement la situation des retraités actuels ; des efforts financiers sont demandés aux seuls actifs qui percevront moins à terme (horizon 2052), sauf s'ils travaillent plus longtemps (3 ans en plus) pour accroître leur capital pension. Les jeunes actifs sont les oubliés de la réforme de 2012 et ne manqueront pas de perdre confiance dans le système. Il faudrait maintenant centrer la réforme sur ceux qui auraient dû être mis davantage à contribution : à savoir les seniors.

3.3 Les retraités sont bénéficiaires nets du système de Sécurité sociale

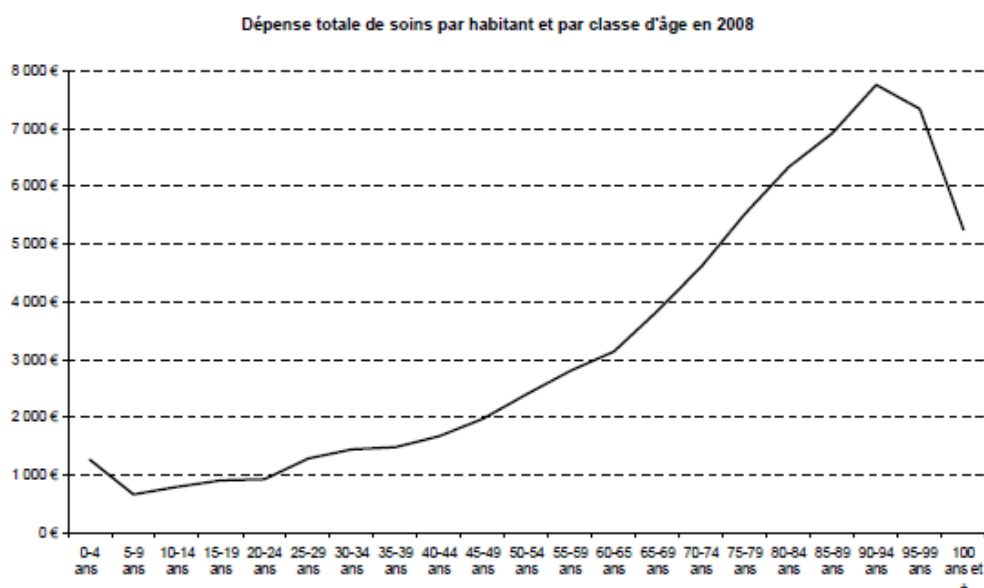
Les dépenses sociales, notamment de santé, connaissent une croissance irrésistible depuis plusieurs décennies. De 2000 à 2012 le total des prestations de santé au Luxembourg, tous types de prestations confondus (soins hospitaliers, honoraires médecins, produits pharmaceutiques, ...), a ainsi augmenté de 83,9%²³, soit de 6,4% en moyenne par an. Les seniors en bénéficient largement, car ce sont eux qui consomment proportionnellement le plus de dépenses de santé dans la population. Le graphique ci-dessus préparé en 2010 par le Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie montre qu'en France, le coût annuel des dépenses de santé varie du simple au triple selon que la personne assurée a 50 ou 80 ans. Il n'y a aucune raison de croire que cet enseignement ne soit pas transposable sur le plan luxembourgeois²⁴, la réalité biologique étant indépendante de la nationalité du sujet.

²² Commission de Bruxelles, *Adequacy and Sustainability of Pensions*, 2011 p. 7.

²³ Ministère de la Sécurité Sociale, op.c. p. 94.

²⁴ En ce sens également : Michel PLETSCHE, Retraites et santé, *Forum*, Dossier Retraites 2011, p. 17 (« le principal facteur contribuant à l'augmentation des coûts de soins de santé est la proximité par rapport à la fin de la vie »).

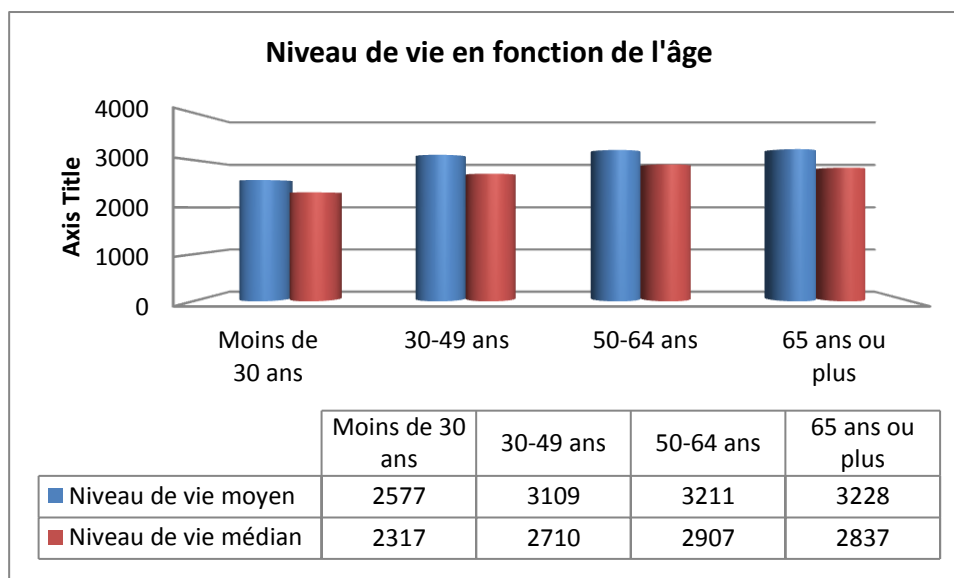
Figure 1



La hausse des dépenses moyennes avec l'âge s'explique pour partie seulement par l'importance relative des soins qui précèdent le décès. Elle n'est pas liée non plus à une sur-concentration des dépenses sur un petit nombre d'individus, mais résulte tout simplement du fait que les assurés recourent de manière croissante avec l'âge aux ressources du système de santé : médecins, aides à domicile, médicaments, etc. S'il faut se féliciter de ce que le mécanisme de solidarité joue ici à plein, en permettant aux seniors les plus âgés de pouvoir recourir en toute circonstance à des soins médicaux adaptés, force est cependant de constater que le mécanisme de financement de la santé nationale basée sur des cotisations proportionnelles jusqu'à un certain plafond pose un problème d'équité intergénérationnelle, les dépenses de santé étant financées par les actifs comme les retraités, mais profitant surtout aux seniors.

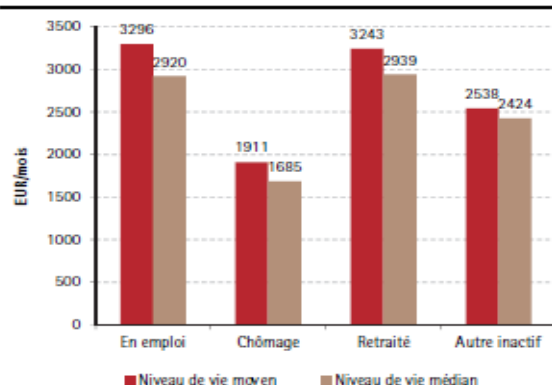
3.4 Du niveau des pensions au niveau de vie : la situation des retraités s'améliore davantage encore

Une diminution du niveau des pensions est amplement justifiée sur un plan financier. Si on regarde les revenus récurrents des seniors, force est de constater que le niveau de vie des seniors est supérieur à celui des actifs.



Qu'il s'agisse du niveau de vie moyen ou médian, les seniors (65+) ont un niveau de vie²⁵ au moins égal à celui des 50 – 64 ans, et supérieur à celui des populations plus jeunes. Le graphique 167 du Statec confirme ces résultats²⁶.

Graphique 167: Niveau de vie moyen et médian par ménage (EUR/mois), selon la situation économique de la personne de référence, 2011



Source: STATEC, EU-SILC

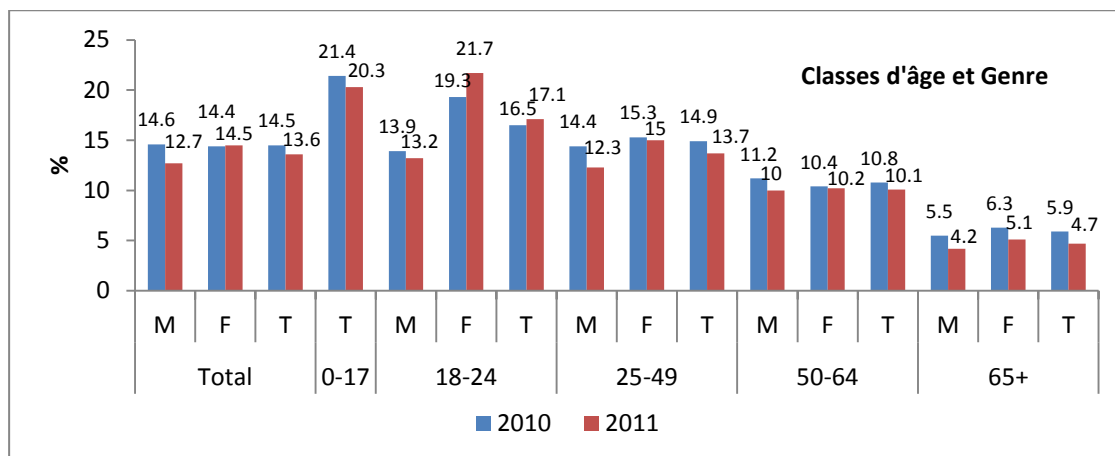
Champ: ménages privés résidant sur le territoire national à la date de l'enquête

Des conclusions similaires s'imposent quand on analyse le taux de risque de pauvreté au Luxembourg qui a pu quasiment être intégralement éliminé chez les seniors, alors qu'il est de

²⁵ Le « niveau de vie » d'un ménage est calculé par le STATEC en divisant son revenu total disponible (c.à.d. après impôts sur le revenu et cotisations sociales) par la taille « équivalente » du ménage. Cette taille est obtenue à partir d'une « échelle d'équivalence » qui attribue un coefficient de 1 à la personne de référence du ménage, 0.5 à chaque autre « adulte » du ménage âgé de 14 ans ou plus et 0.3 à chaque « enfant » de moins de 14 ans. Par exemple, pour un ménage composé de deux adultes et deux enfants de moins de 14 ans, la taille « équivalente » est égale à : $1 + 0.5 + 0.3 + 0.3 = 2.1$. Ainsi, un ménage de deux adultes et deux enfants (- de 14 ans) qui a un revenu total disponible de 5000 EUR/mois aura un niveau de vie égal à $5000/2.1 = 2381$ EUR.

²⁶ STATEC, Rapport travail et cohésion sociale, n° 114 cahier économique, 2012.

20% en moyenne chez les plus jeunes (0 – 24 ans). Chez les actifs (24 ans – 64 ans), le taux de risque de pauvreté est le double de celui des seniors.

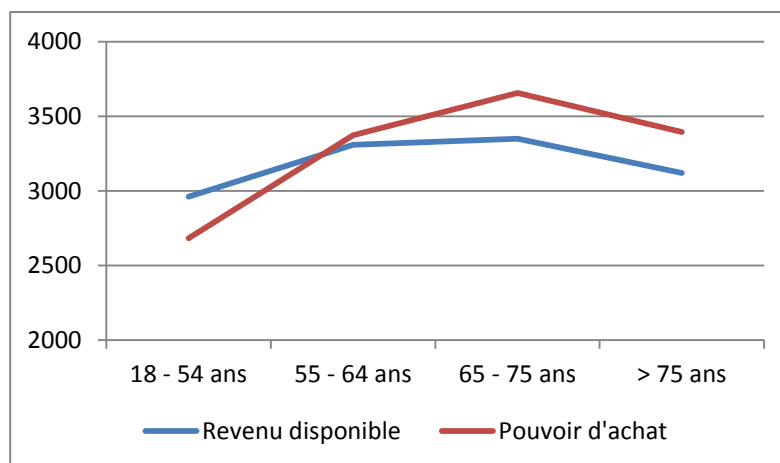


Le pouvoir d'achat d'une personne ne se limite évidemment pas à la détermination des seuls revenus récurrents. D'autres éléments doivent être pris en considération. Ces éléments additionnels jouent tous en faveur des seniors.

En effet, les seniors d'aujourd'hui sont très différents de ceux d'il y a cent ans quand la base du financement des pensions a été jetée. A l'époque les seniors n'avaient guère de revenus ; n'ayant pas de maison propre ni de ressources suffisantes, ils habitaient souvent chez leurs enfants et s'occupaient de certaines tâches quotidiennes de la vie en famille au titre de dédommagement de l'hébergement. De nos jours, les seniors sont très majoritairement (à hauteur de 85%) propriétaires de leur logement²⁷ et ont fini de rembourser les dettes bancaires contractées en vue du financement de l'acquisition du bien immobilier. Les seniors font ainsi une économie de loyers de 24% dans le total des dépenses de consommation des ménages²⁸. Il n'y a là rien de choquant, mais il faut bien reconnaître qu'il s'agit là d'un avantage financier non négligeable. Côté patrimoine, cela ne surprendra personne, les ménages retraités ont en moyenne des montants de patrimoine plus élevés que les actifs. C'est le privilège des âgés. Désormais, les seniors ne vendent plus leur patrimoine après être passés à l'âge de la retraite. Au contraire, ils continuent à épargner, car leurs besoins de consommation sont décroissants, tandis que le niveau de leur pension reste très élevé. Les héritages sont de plus en tardifs ; ils viennent gonfler des patrimoines déjà conséquents, car les héritiers ont généralement plus de 50 ans.

²⁷ CEPS/INSTEAD, *Vivre au Luxembourg*, Chroniques de l'enquête PSELL 3/2007, p. 1.

²⁸ Source : EUROCOMPAR, *Comparatif social européen*. Le taux exact est de 24,30%.



Le graphique ci-avant établi par le STATEC montre comment le revenu disponible²⁹ et le pouvoir d'achat³⁰ évoluent au fil de l'âge. Ce qui est frappant c'est que la prise en compte de l'immobilier augmente sensiblement, au profit des seniors, la situation financière par rapport aux cadets. Ceci s'explique aisément par le fait que pour les cadets le pouvoir d'achat est inférieur au revenu disponible en raison du coût des loyers pour ceux qui ne sont pas propriétaires, respectivement de la charge de la dette hypothécaire, coût qui est souvent plus lourd au début du remboursement de la dette. Les seniors par contre disposent de revenus additionnels sur un plan économique, en raison du fait qu'ils sont propriétaires d'un bien immobilier et qu'ils ont fini de rembourser leur emprunt hypothécaire.

3.4 Un abaissement rapide du niveau des pensions est nécessaire dans une logique d'équité intergénérationnelle

Si l'on aborde la problématique du financement des pensions futures sous l'angle exclusivement des finances publiques, il suffirait de trouver un mécanisme permettant de contenir dans le futur l'impact budgétaire des pensions, lorsque le système ne sera plus en équilibre. La solution serait vite trouvée : on pourrait par exemple fixer le montant des transferts au système des pensions au pourcentage actuel (ex. : si 5% du budget étatique actuellement vont au financement du système des pensions, il en serait de même dans le futur

²⁹ Le « revenu disponible » est calculé après impôts sur le revenu et cotisations sociales. Le revenu total d'un ménage englobe les revenus du travail, les revenus du patrimoine, les revenus de remplacement (allocations chômage et pensions de retraite), les prestations en cas de maladie, de handicap et de veuvage, les transferts sociaux (allocations familiales, aides au logement et bourses d'études), les revenus de l'assistance sociale (RMG, autres prestations versées par le Fonds national de solidarité) et les revenus en provenance d'autres ménages (p. ex., pension alimentaire).

³⁰ Le « pouvoir d'achat » s'obtient en retranchant du revenu disponible les coûts du logement : le paiement du loyer (pour les ménages locataires), le remboursement des prêts hypothécaires pour les ménages propriétaires (capital et intérêt), les assurances obligatoires pour le logement, les charges diverses en lien avec le logement (enlèvement des ordures ménagères, assainissement des eaux usées, adduction d'eau...), les factures pour l'eau, l'électricité, le gaz et le chauffage ainsi que les taxes (par ex. l'impôt foncier communal). Il convient d'ajouter au titre de revenu au sens économique, pour ceux qui sont propriétaires d'un logement, l'économie de loyers dont ces personnes profitent.

également, si la limite budgétaire était fixée à 5%). A terme, cela impliquerait un transfert du coût de financement des pensions vers le secteur privé, les employeurs et salariés devant assurer le solde à financer. Mais cela ne ferait que reporter le problème sur autrui. La solution ne peut être trouvée que du côté du niveau des pensions : ce ne sont pas les cotisations et financements budgétaires qui sont insuffisants, mais les pensions qui sont trop élevées.

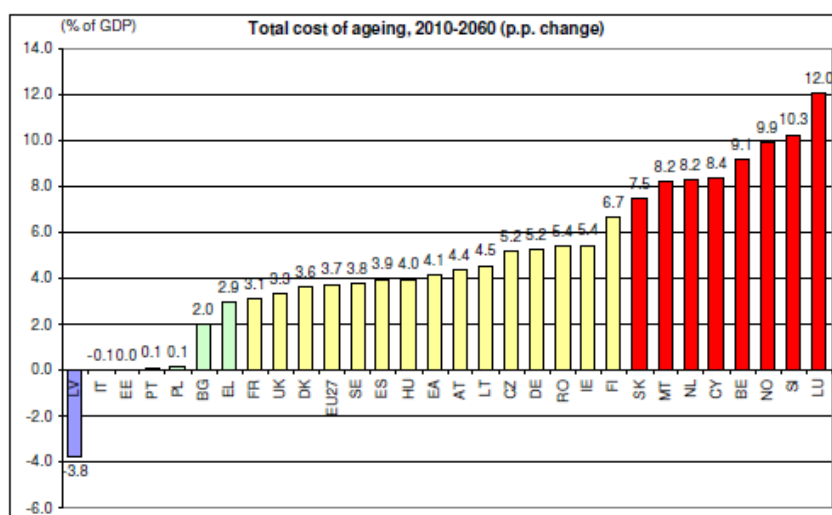
Pour des raisons d'équité intergénérationnelle, que le système des pensions doit également viser à réaliser, l'ajustement vers le bas doit s'opérer non pas quand les caisses seront vides, mais au cours des prochaines années. Il est vrai que le système luxembourgeois des pensions est basé sur la répartition. Celle-ci est l'expression de la solidarité au sein de la population et constitue avant tout le reflet de la solidarité entre le régime non-contributif où l'on acquiert des droits sans contrepartie de cotisations versées (maternité, maladie, invalidité, incapacité de travail, ...) et le régime contributif (en principe les pensions sont fonction des cotisations passées), entre ceux qui ont des enfants et ceux qui n'ont en pas (la richesse produite par les enfants des uns servira également à financer les retraites de ceux qui sont sans enfants), entre ceux qui vivent plus longtemps et ceux qui décèdent trop tôt (la répartition assure une mutualisation des espérances de vie). Ce sont ces différentes facettes de solidarité que la répartition réalise : elle constitue un élément du contrat social, où le système compense une partie des inégalités créées par la vie en société.

Si l'on regarde de plus près les relations entre les actifs et les retraités, il faut en effet constater que, exception faite des services domestiques qu'ils se rendent à eux-mêmes, la plupart des biens et services auxquels les retraités ont recours sont en effets produits par des actifs. Ceux-ci versent de l'argent à leurs aînés via les caisses de retraite par répartition, via les caisses de maladie (remboursements de soins profitant davantage aux seniors qu'aux plus jeunes). Ils financent aussi les soins à domicile, ainsi que divers services gratuits ou semi-gratuits organisés par les collectivités (bus à prix réduit, jardinage à prix réduit, ...). La multiplicité des canaux ne doit pas occulter le fait qu'il s'agit de différentes composantes d'une seule et même opération : un transfert de ressources des actifs au profit de leurs aînés. La raison du paiement est à voir dans un échange entre générations successives, et un retour sur investissement. Les transferts de ressources financières, y compris via le système de retraite, constituent en quelque sorte le dividende que les seniors obtiennent de leurs cadets en raison de l'investissement qu'elles ont réalisé au profit de ceux-ci (mise au monde, entretien, formation, ...). Le principe de l'échange intergénérationnel débute avec les parents qui apportent à leurs enfants : formation initiale scolaire et universitaire, couverture maladie, prestations familiales, entretien assuré par les parents, éducation réalisée par les parents³¹. Cet apport des parents aux enfants se fait tantôt directement, tantôt indirectement via l'État et la Sécurité sociale. Plus tard, les enfants, devenus adultes, prennent le relais en apportant aux seniors : pensions, couverture maladie, prestations dépendance, soins des enfants pour

³¹ Proudhon voyait ainsi dans le talent de chaque travailleur « une propriété collective qu'il n'a point payée et dont il reste perpétuellement débiteur » ; Pierre-Joseph PROUDHON, *Qu'est-ce que la propriété ? Ou recherches sur le principe du droit et du gouvernement*, Paris, 1840.

leurs vieux parents, contribution pécuniaire des enfants pour maisons de retraite, etc. A l'inverse, les aînés apportent à leurs cadets donations, héritages, garde d'enfants et services divers. Il en résulte que les actifs ne peuvent conserver la totalité de leur production, le PIB, puisqu'ils réalisent cette production grâce à un investissement antérieur dont ils ne sont pas les seuls auteurs. Une partie du PIB est le fruit de ce que leur ont apporté les aînés, avant qu'ils ne deviennent seniors, et revient donc à ceux-ci. Ce retour sur investissement s'effectue via les caisses de retraite.

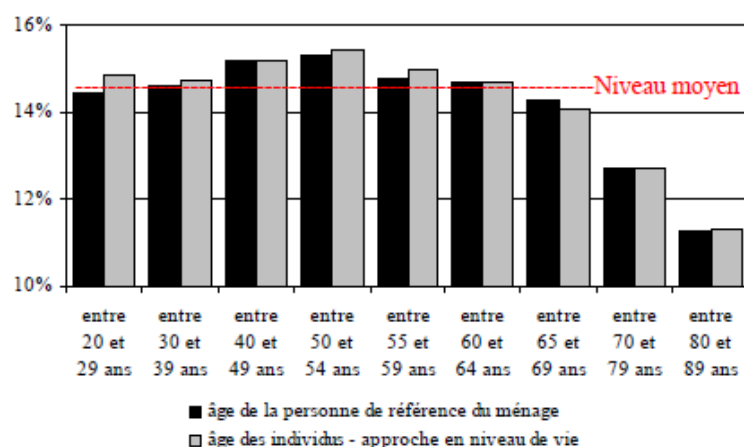
Il faut cependant éviter que la chaîne de solidarité ne devienne une chaîne de prisonniers où les retraités pourront compter sur les augmentations de cotisation que subiront leurs enfants et petits-enfants dans un système pour lequel on ne leur demande pas leur avis et dont ils ne peuvent pas se libérer. Il faut éviter de trop demander aux actifs. Que les actifs soient redevables envers ceux qui les ont élevés ne signifie cependant pas qu'ils soient corvéables à volonté. Les seniors actuels et ceux qui vont l'être dans les vingt prochaines années ont été les principaux bénéficiaires de la constante augmentation des dépenses budgétaires des dix dernières années ayant fait passer la dette publique de moins de 5% à plus de 20%. Les générations qui entrent aujourd'hui sur le marché du travail supportent des impôts plus lourds que ceux des générations précédentes tout en héritant d'une dette publique plus importante. À cette dette publique « explicite » s'ajoute la dette publique « implicite » résultant des engagements futurs de l'État en matière de pensions futures. L'évaluation de ces engagements peut conduire à des montants de dette implicite extrêmement élevés, débouchant sur des ordres de grandeur de 12% du PIB.



Source: Commission services, 2012 Ageing Report.

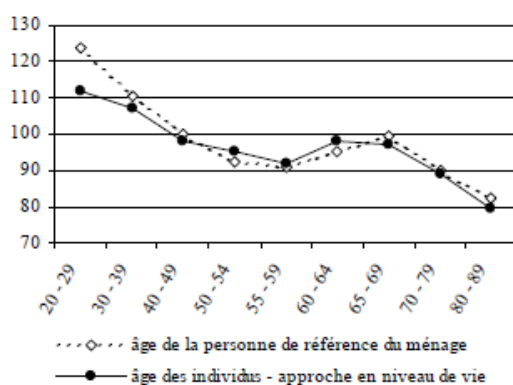
L'analyse des prélèvements sur la consommation, principalement de la taxe sur la valeur ajoutée va dans le même sens en ce qu'elle permet de mettre en évidence un taux de prélèvement implicite sur la consommation ; celui-ci se déforme selon l'âge pour atteindre un maximum entre 50 et 54 ans et décroître fortement après 70 ans. En effet, à niveau de vie égal, le niveau de prélèvement est maximal entre 50 et 54 ans et décroît fortement après 70 ans, le taux passant sous le niveau moyen à partir de 65 ans, comme le met en évidence le

graphique ci-après qui indique le taux de prélèvement sur la consommation par tranche d'âges.



Source : Données INSEE, enquête Budget des familles 2006, traitement CPO.

Cette moindre contribution des seniors aux prélèvements obligatoires s'explique par le fait que la consommation est une fonction décroissante selon l'âge.



Source : données INSEE, enquête Budget des familles 2006

L'équité intergénérationnelle est un principe qui commande une distribution équitable dans le temps des coûts et des bénéfices associés aux décisions collectives d'une société. L'équité intergénérationnelle devrait transcender les âges et préoccuper les citoyens de toutes générations, tout comme les politiques. Le vieillissement de la population causera une réduction de la population active, alors que, simultanément, le nombre de retraités ne cessera de croître. Ainsi, la proportion de la population active/inactive ira en décroissant. Or, un tel changement démographique exercera une pression considérable sur les finances publiques. Il faut également tenir compte des iniquités provenant des conditions de vie et d'emploi des

jeunes par rapport à leurs parents. En effet, depuis la crise économique de 2008, une certaine inversion dans la répartition de la richesse fait en sorte que l'actuelle génération de jeunes travailleurs forme la première génération à être plus pauvre que ne l'était celle de ses parents, au même âge. En somme, il y a un déséquilibre entre les générations au Luxembourg (le constat n'est pas spécifique cependant pour notre pays) et celui-ci existe au détriment de la jeunesse. En fait, les tendances semblent même démontrer que les problématiques liées à l'équité intergénérationnelle s'accroissent avec le temps.

La générosité du système luxembourgeois des pensions consiste dans le fait que la valeur financière de la promesse de pension, c.-à-d. le montant cumulé des pensions auquel le retraité aura droit d'après les textes³², dépasse de très loin le montant cumulé des prélèvements opérés sur ce retraité. Les prélèvements opérés s'élèvent depuis plusieurs décennies à 24% du revenu cotisable annuel. Avec un système équilibré par cotisant, il faudrait que chacun dispose en contrepartie des cotisations d'une promesse de pension d'une valeur de 24% également du revenu cotisable. Mais il n'en est rien. Robert Kieffer a évalué en 1983 la promesse de pension à 37,5% ; en 2002, la valeur de la promesse de pension était passée à approximativement 50% ; en 2012 elle est proche de 60%³³. Le différentiel de 26% (= 50% - 24%)³⁴ constitue une véritable manne financière pour le retraité, car elle lui permet de bénéficier d'un niveau plus élevé de pensions que ce que leur financement ne devrait normalement permettre. Le différentiel, on l'aura compris, provient de l'entrée continue dans le système, du moins dans le passé, de nouveaux cotisants. Le parallèle avec le système à la « Ponzi » (Ponzi scheme en anglais) est évident : le système Ponzi (repris à son compte par Madoff) est un montage financier frauduleux qui consiste à rémunérer les investissements des clients essentiellement par les fonds procurés par les nouveaux entrants ; dans le système luxembourgeois des pensions, les retraités actuels bénéficient eux également d'une rémunération non justifiée financée par les cotisations des nouveaux arrivants.

3.5 La prime de répartition pure comme étalon de mesure des ajustements à effectuer

Il faut aborder la problématique là où le bât blesse : comme le niveau des pensions versées actuellement est anormalement élevé, sans que ceux qui en bénéficient à l'heure actuelle n'aient contribué à cette manne financière, il faut ajuster vers le bas ici et maintenant le niveau des pensions. Certes, certains retraités considéreront qu'ils auront été injustement traités, car on leur enlèverait des « droits acquis ». Mais l'erreur de raisonnement peut être facilement démontrée : la dette future en matière de pensions est une dette implicite créée

³² La définition technique est plus complexe : v. Robert KIEFFER, L'impossible réforme du régime de pension au Luxembourg, Forum 303, citant des calculs effectués par l'IGSS.

³³ Robert KIEFFER, L'impossible réforme du régime de pension au Luxembourg, Forum 303, citant des calculs effectués par l'IGSS.

³⁴ Robert KIEFFER, Croissance démographique et viabilité des régimes de pension, Forum 221, Novembre 2002.

par un texte de loi³⁵ ; ce que la loi a créé, la loi pourra également enlever. Ou pour s'exprimer en termes plus juridiques : la loi nouvelle en matière de pensions, comme toute loi nouvelle est d'application immédiate ; elle s'applique de ce fait aux effets futurs des situations juridiques existantes, telle la situation de retraité des personnes concernées par le changement législatif.

On pourrait s'inspirer de la proposition faite il y a peu de temps par le président de la Caisse de pensions, Robert Kieffer³⁶. La problématique financière future de la Caisse de pension est que, endéans un laps de temps prévisible, les recettes de la Caisse de pensions ne suffiront plus pour financer les dépenses en matière de retraite. Il faut dès lors insérer un correctif dans les calculs que Robert Kieffer appelle « facteur de durabilité ». Les cotisations s'élevant à 24% de la masse cotisable, le facteur correctif ne jouera pas tant que le ratio dépenses annuelles de pensions / masse annuelle cotisable (appelé « prime de répartition pure » dans le jargon des spécialistes) ne dépassera pas 24%. En effet, lorsque la prime de répartition pure est inférieure à 24%, les cotisations perçues permettent de financer les pensions dues et même de constituer des réserves. Il n'y a donc pas de besoin d'agir. Lorsque, dans quelques années, la prime de répartition pure dépassera 24%, les pensions dues au titre de cette année-là ne pourraient être versées qu'en puisant dans la réserve de la Caisse de pensions. Cette réserve actuellement pléthorique, finira pas disparaître. Plutôt que d'attendre cette situation-là, pour ensuite faire des ajustements, l'on pourrait songer à réduire le niveau des pensions du pourcentage nécessaire afin que la prime de répartition repasse à 24%. Une variante, préconisée par Robert Kieffer, est de répartir l'effort entre deux composantes : un abaissement du niveau des pensions ; pour le complément, une hausse des taux de cotisation³⁷. Comme le problème actuel (et futur) est celui d'une valeur trop élevée de la promesse de pension par rapport à son financement par l'assuré, en présence d'un niveau de vie élevé des pensionnés par rapport aux actifs, il nous semble préférable, dans un souci de justice intergénérationnelle, de faire l'ajustement uniquement sur le niveau des pensions, une hausse du taux de cotisation ne touchant que les actifs.

Cette approche nous paraît tout à fait séduisante. Elle n'agit que lorsque la nécessité d'agir devient réelle. Elle présente par ailleurs l'attrait propre à tout mécanisme automatique d'ajustement : le niveau des pensions sera ajusté mécaniquement chaque année si besoin en est, autant que nécessaire, mais pas plus que requis. Du coup le passif latent égal à 150% du PIB en raison des promesses de pension disparaîtrait d'un coup de plume, car le système ne pourrait jamais être déficitaire.

³⁵ Sur ce concept v. Robert KIEFFER, La dette publique implicite en matière de pensions, *Forum* avril 2013, n° 328.

³⁶ KIEFFER, L'impossible réforme du régime de pension au Luxembourg, in : *20 forum 303, Dossier Retraites*, janvier 2011, p. 20.

³⁷ KIEFFER, L'impossible réforme du régime de pension au Luxembourg, in : *20 forum 303, Dossier Retraites*, janvier 2011, p. 20.

Conclusion

La situation des finances publiques luxembourgeoises n'est sans doute pas bonne, en raison de la dynamique négative passée et des pertes futures de recettes fiscales résultant du commerce électronique. Mais il ne faut jamais oublier que le Luxembourg, contrairement aux autres pays, dispose encore d'une marge de manœuvre très importante, en raison des réserves engrangées dans le passé et s'étant traduites par un excédent des avoirs financiers publics sur l'endettement public. S'il faut donc agir pour casser la spirale négative, il n'est pas nécessaire cependant d'agir dans la hâte. Les réformes nécessaires sont de deux types : une remise en ordre du budget sur le court et moyen terme ; suivi d'une élimination de la dette publique implicite sur le long terme.

La prochaine législature devrait être utilisée par le nouveau gouvernement pour assainir les finances publiques luxembourgeoises. Le gap à combler peut être estimé à 1,5 milliards d'euros, soit le montant pour passer du déficit budgétaire actuel à un excédent de l'ordre de 0,5% du PIB. A première vue, la tâche semble énorme, si ce n'est impossible. Mais les apparences sont trompeuses. Il devrait être possible d'augmenter les recettes fiscales sans trop de difficultés afin de générer des recettes additionnelles de l'ordre de 500 millions : 200 millions proviendraient d'une hausse du de 2% du taux de TVA ; le solde de 300 millions d'un élargissement de la base imposable des personnes physiques par voie d'élimination d'exonérations et de déductions injustifiées. Le milliard manquant sera à trouver dans les économies à réaliser dans les dépenses publiques : il faudrait réduire l'enveloppe annuelle des investissements publics de 400 millions ; mais il faudrait également opérer des économies de 600 millions dans les transferts sociaux, principalement dans une plus grande sélectivité.

Mais l'assainissement sur les prochaines années des finances publiques doit être prolongé d'une réforme supplémentaire pour désamorcer la bombe à retardement constituée par le régime des pensions. La problématique principale est celle d'un fossé croissant entre la valeur des expectatives aux prestations de pensions et la valeur des prélèvements (cotisations, transferts budgétaires) qui sont effectuées : le système distribuant plus qu'il n'encaisse, parce que les pensions sont trop généreuses par rapport aux cotisations, il y a lieu de les réduire afin de rétablir l'équilibre et de restaurer l'équité entre la génération des actifs et celle des retraités. L'ajustement pourrait se faire très facilement, en réduisant le niveau des pensions dès que le montant total des pensions de l'année dépasse 24% de la masse cotisable de la même année.

À propos de l'auteur



Alain STEICHEN

Partner

asteichen@bsp.lu

+352 26025 - 1

Professeur associé à l'Université de Luxembourg Alain Steichen est un avocat fiscaliste reconnu à l'international. A la tête du département Tax de PwC Luxembourg jusqu'en 1992, Alain a ensuite co-dirigé le cabinet BSS avant de fonder en 2012 Bonn Steichen & Partners dont il est Managing Partner

À propos de Bonn Steichen & Partners

Basé au Luxembourg, Bonn Steichen & Partners est un cabinet d'avocats offrant une gamme complète de services juridiques. Fort des relations de confiance pérennes et régulièrement classé en tête des cabinets d'avocats de la place, Bonn Steichen & Partners conseille des clients locaux et internationaux dans des domaines tels que la fiscalité, le droit des sociétés, les marchés de capitaux, les fonds d'investissement, le contentieux, le droit du travail ou encore le droit bancaire.

C'est en mettant en commun leur expertise que les 65 professionnels de l'étude travaillent avec toujours le même objectif : créer de la valeur pour le client. Portées par des avocats chevronnés et reconnus dans leurs domaines, les équipes dédiées tirent parti de la synergie fructueuse entre les différents départements pour apporter des solutions concrètes à leurs clients.

BANKING & FINANCE
CORPORATE
DISPUTE RESOLUTION
EMPLOYMENT, COMPENSATION AND BENEFITS

INVESTMENT
IP, IT & GENERAL COMMERCIAL
REAL ESTATE
TAX

 **BONN STEICHEN & PARTNERS**

Avocats

2, rue Peternelchen | Immeuble C2 | L-2370 Howald | Luxembourg
T. +352 26025-1 | F. +352 26025-999
mail@bsp.lu | www.bsp.lu