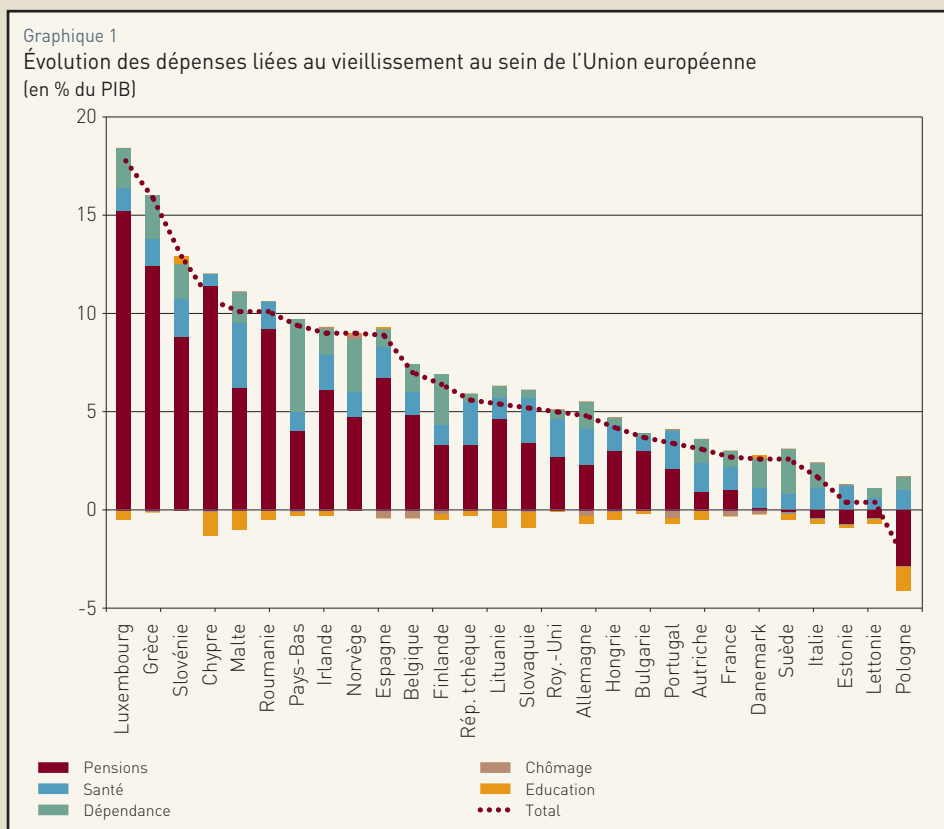


## EQUILIBRE BUDGÉTAIRE DES RÉGIMES DE PENSION : APPROCHE « CONSOLIDÉE » PRIVILÉGIÉE DANS L'AVIS DE LA BCL SUR LE PROJET DE BUDGET 2010

L'équilibre des régimes de pension revêt une dimension particulièrement stratégique au Luxembourg. Comme l'indique la plus récente étude de l'Ageing Working Group (AWG) de la Commission européenne, le Luxembourg est le pays de l'Union européenne des 27 où l'impact du vieillissement sur les dépenses des Administrations publiques serait le plus marqué. D'ici 2060, les dépenses publiques liées au vieillissement augmenteraient en effet à concurrence de quelque 18% du PIB au Luxembourg. Parmi ces 18%, 15% sont imputables aux régimes de pension. Il convient de signaler que la remarquable étude de l'AWG a bénéficié, pour le Luxembourg, de l'apport de l'IGSS. Ces projections de l'AWG couvrent l'ensemble des régimes de pension, à savoir d'une part le régime général (pensions du secteur privé) et d'autre part les régimes spéciaux pour les agents CFL, les fonctionnaires de l'Etat et des communes.



Source : AWG

Note : les pensions comprennent les régimes spéciaux et le régime général.

Dans son récent avis sur le projet de budget 2010, la BCL a également abordé de concert l'ensemble des régimes de pension. Elle a fait remarquer que du fait notamment de l'impact de la crise économique et financière, les régimes de pension considérés dans leur globalité (approche consolidée) accuseraient un déficit vers 2015. En d'autres mots, c'est aux alentours de 2015 que les pensions, tous régimes confondus, commenceraient à affecter négativement le patrimoine (ou plutôt l'endettement net) de l'ensemble des Administrations publiques. Ce constat s'appuie sur les projections de dépenses précitées de l'AWG d'une part et sur un scénario propre de croissance économique d'autre part. L'AWG supposait que la croissance

en volume du PIB luxembourgeois atteindrait 2,2% en moyenne de 2025 à 2060 et un taux nettement plus élevé d'ici 2025, qui dépasserait même le seuil des 4% avant 2015. Compte tenu de l'intensité de la présente crise économique et financière et dans une démarche prudentielle, la BCL s'est quant à elle appuyée sur le scénario d'une croissance de 2,2% par an dès 2012. En ce qui concerne la période 2009 à 2011, la BCL s'est basée sur la croissance postulée dans le cadre de son exercice de projection d'automne, qui fait d'ailleurs l'objet d'une brève description dans son avis sur le projet de budget 2010.

Juridiquement parlant, il peut sembler surprenant d'appréhender de concert la situation budgétaire du régime général de pension et des régimes spéciaux. D'autant que ces derniers sont, d'un point de vue purement formel, toujours en équilibre. Les dépenses des régimes spéciaux sont en effet financées à tout moment par des recettes spécifiques, à savoir une retenue pour pension (contribution de 8 % des assurés), des dotations à charge des établissements publics et une dotation au Fonds des Pensions figurant au budget de l'Etat, ce Fonds étant en charge des dépenses des régimes spéciaux. La dotation de l'Etat au Fonds constitue en quelque sorte une «variable ajustante» ou résiduelle, qui permet de hisser les recettes au niveau des dépenses du Fonds des Pensions. Selon cette acception juridique, les régimes spéciaux présenteront forcément et en toutes circonstances un équilibre budgétaire, même en cas d'augmentation exponentielle des dépenses futures de ces régimes. Une telle vision des choses est justifiée sur un plan institutionnel mais elle paraît étriquée du point de vue économique et contraire d'ailleurs de façon péremptoire toute analyse budgétaire des régimes spéciaux.

Une vision purement institutionnelle, juridique, des pensions n'est pas appropriée d'un point de vue économique. In fine, les charges découlant de la forte augmentation des dépenses des régimes spéciaux devront bien évidemment être financées par l'Etat central, par le biais d'emprunts additionnels ou en puisant dans les réserves, avec à la clef une détérioration du patrimoine de l'Etat. Ou, pour dire l'équivalent en termes de flux, l'apparition de déficits budgétaires. C'est cette réalité économique ultime que vise le calcul précité de la BCL, qui laisse augurer l'apparition d'un déficit des régimes de pension vers 2015.

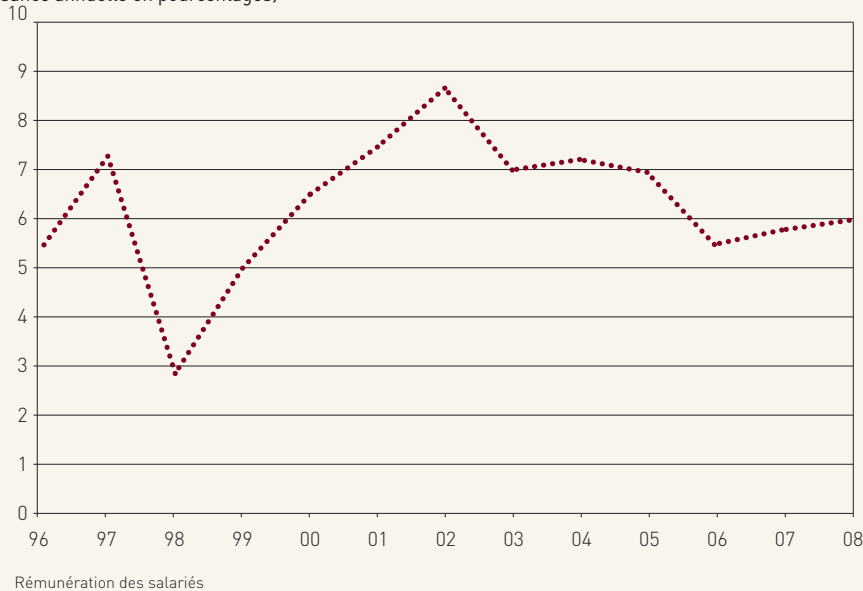
L'approche économique consolidée s'impose d'autant plus que la dotation de l'Etat au Fonds spécial n'a aucune réalité dans les comptes SEC 95 de l'Administration centrale. Elle est purement et simplement ignorée dans cette présentation statistique conforme à la réglementation européenne. Il en est d'ailleurs de même des autres dotations de l'Etat aux fonds spéciaux, le tout dans une optique de consolidation de l'Etat et des fonds spéciaux.

La BCL évalue l'équilibre des régimes de pension à l'aune de cette approche économique, consolidée. Il en était ainsi dans le rapport annuel 2008 publié en juin 2009, où le modèle d'équilibre général LOLA a permis d'appréhender de façon globale la problématique du financement des pensions. L'avis de la BCL sur le projet de budget reprend à son compte cette approche consolidée des pensions et prend ses distances par rapport à une logique purement institutionnelle, focalisée sur le seul régime général. La BCL cherche à répondre à une question extrêmement limpide dans son avis budgétaire : à partir de quel moment les pensions vont-elles induire une détérioration du patrimoine public ? Il est évident, que d'un point de vue institutionnel, il convient de distinguer le régime général des régimes spéciaux. Le régime général fait l'objet d'une évaluation régulière par l'IGSS, sur des périodes successives de sept ans. L'équilibre budgétaire de ce régime général ne sera, selon les projections de l'IGSS, affecté qu'en 2021. L'approche consolidée (régime général et régimes spéciaux) complète utilement ce message. Cette optique montre que si le régime général continuera à enregistrer de légers excédents d'ici 2021, ces excédents seront contrebalancés vers 2015 par les charges budgétaires induites par les régimes spéciaux de pension. Ces charges budgétaires ne seront pas prises en charge par la sécurité sociale, mais par l'Administration centrale (Fonds des Pensions).

La BCL a dégagé une notion d'équilibre des régimes spéciaux réaliste d'un point de vue économique, qui vise à calculer l'incidence de ces régimes sur le patrimoine des Administrations publiques. Les dépenses totales du Fonds des Pensions telles qu'elles sont prévues pour 2010 au projet de budget se montent à 512 millions d'euros. Une augmentation de ces dépenses en ligne avec le PIB (ou alternativement la masse cotisable) pourrait être considérée comme raisonnable. En revanche, toute augmentation excédant la progression nominale du PIB doit en toute logique être assimilée à une charge pour l'Administration centrale. En cas de croissance nominale limitée à 4 % (2,2 % en volume plus une inflation de l'ordre de 2 %), ce qui correspond à l'hypothèse privilégiée dans l'avis de la BCL, une augmentation de 7 % par an pendant 10 ans des dépenses du Fonds des Pensions donnerait lieu à une charge cumulée de plus de 200 millions d'euros à l'issue de ces 10 ans, sans même tenir compte des charges d'intérêt correspondantes (les 7 % précités et par conséquent le montant de 200 millions sont purement hypothétiques et illustratifs en l'absence d'informations suffisamment précises sur la dynamique future des pensions des régimes spéciaux. LAWG ne fournit que le total des dépenses de pension). Or, les taux de croissance des dépenses du Fonds devraient s'accroître dans le futur sous l'effet, notamment, de la forte hausse de la rémunération totale des salariés des Administrations publiques (voir le graphique suivant). Une telle situation n'est budgétairement soutenable que si la croissance économique est durablement soutenue.

Graphique 2

Évolution de la rémunération des salariés publics  
(croissance annuelle en pourcentages)



Source : Statec

Comme évoqué plus haut, le régime général de pension continuera selon l'IGSS à enregistrer des surplus jusqu'en 2021, même si ces surplus tendront à s'étioler. Cependant, les charges imputables aux régimes spéciaux de pension contraindront l'Etat central à recourir à un endettement additionnel avant 2021, de sorte que l'ensemble des régimes de pensions, appréhendés de façon consolidée, induiront une détérioration du patrimoine public vers 2015.

Dans son avis sur le projet de budget 2004, la BCL privilégiait une approche consolidée de l'Etat central et des fonds spéciaux (et assimilés). Cette approche

avait dès le départ été en butte à de vifs reproches, s'appuyant sur une vision purement institutionnelle des finances publiques. Or, le projet de budget est désormais assorti d'un volume III, qui consacre, en pleine conformité avec les règles européennes, l'intérêt de cette approche consolidée. De même, la BCL pourrait appeler à la mise en place d'un cadre d'analyse consolidée de l'ensemble des systèmes de pension, voire même des prestations sociales dans leur globalité, qu'elles émanent de la sécurité sociale, comme les dépenses du régime général, ou de l'Administration centrale, comme les dépenses des régimes spéciaux de pension. La mise en place d'une comptabilité intergénérationnelle constituerait un idéal de ce point de vue, bien supérieur à la logique des compartiments. C'est dans cette perspective que s'inscrivent les calculs opérés par la BCL dans son avis sur le projet de budget, effectués notamment sur la base des projections de l'AWG. La BCL a à cette occasion commenté l'évolution non seulement de l'ensemble des régimes de pension, mais également des Administrations publiques considérées dans leur ensemble. C'est d'ailleurs cette optique exhaustive qui excluait un examen limité au seul régime général de pension.

Enfin, il convient de remarquer qu'une bien plus grande transparence des comptes des régimes spéciaux de pension s'impose au Luxembourg. Il n'est pas concevable de se retrancher derrière une réalité purement institutionnelle pour ignorer le dérapage futur des dépenses de ces régimes. L'approche institutionnelle conduit à ignorer un segment essentiel des prestations sociales, ce qui complique l'appréhension par la population et par les principales autorités de contrôle budgétaire de la soutenabilité à terme des finances publiques luxembourgeoises.