

Encadré 7:

RÉFORME DES PENSIONS AU LUXEMBOURG : ÉVALUATION DU PROJET DE LOI AVEC LE MODÈLE D'ÉQUILIBRE GÉNÉRAL LOLA

Le vieillissement de la population constitue une menace considérable pour les systèmes de pensions des pays européens. Le taux de dépendance des personnes âgées (nombre d'individus de 65 ans et plus par rapport au nombre d'individus de 20 à 64 ans) est amené à croître à cause de la baisse de la natalité, de la hausse de la longévité et du vieillissement de la génération « baby-boom ». En conséquence, le financement des systèmes européens de pensions par répartition, où les retraites sont financées par des cotisations basées sur les revenus professionnels des travailleurs actuels, sera de plus en plus difficile. Pour cette raison, de nombreux pays ont déjà entamé une réforme de leurs systèmes de pensions. Ainsi, au Luxembourg, le gouvernement a déposé en janvier 2012 un projet de loi portant réforme de l'assurance pension. Les principales dispositions de ce projet de loi sont brièvement décrites ci-dessous. La réforme devrait en principe entrer en vigueur dans le courant de l'année 2013.

RÉFORME DES PENSIONS AU LUXEMBOURG : PROJET DE LOI

Le projet de loi ne touche pas aux droits des pensionnaires actuels et pas davantage à l'âge légal de départ à la retraite de 65 ans. En outre, le gouvernement ne remettra pas en cause le principe selon lequel les cotisations des actifs servent à payer les pensions des retraités (système par répartition) et le financement tripartite (État, assurés, entreprises) du régime général de pension.

Modification de la formule de calcul des pensions (« pension à la carte »)

L'un des principaux aspects de la réforme envisagée, baptisé « Pension à la carte », consisterait à modifier l'actuelle formule de calcul des pensions, qui repose sur une partie fixe (majoration forfaitaire), une partie variable en fonction des revenus cotisables accumulés au cours de la carrière (majoration proportionnelle), des majorations proportionnelles échelonnées (pour les retraités excédant une durée de carrière de 38 ans et un âge de 55 ans) et enfin une allocation de fin d'année. En vertu de la réforme, les majorations proportionnelles seraient toutes autres choses égales par ailleurs (indexation aux prix notamment) abaissées de 13,5%, passant de 1,85% à 1,60% des revenus cumulés. Cette diminution serait cependant introduite de manière très graduelle, sur une période de 40 ans. Elle serait en outre partiellement compensée par une hausse des majorations forfaitaires, qui passeraient de 23,5 à 26% du salaire social minimum – toujours sur une période de 40 ans. Considérées conjointement, ces deux dispositions contribueraient à réduire de 8,6% la pension moyenne. Il n'en résulterait nullement une diminution du montant absolu des pensions, ces dernières continuant à être indexées sur l'évolution des prix et le cas échéant des salaires réels. Pour compenser cet impact négatif de l'ordre de 9%, les assurés devraient selon le projet de loi retarder de trois années leur départ à la pension.

L'ajustement de la formule de pension s'appliquerait aux pensions du secteur privé (« régime général ») et aux pensions des régimes spéciaux pour les agents « publics » (fonctionnaires de l'Etat, des communes et agents des CFL) entrés en fonction après le 31 décembre 1998.

Ajustement des pensions aux salaires réels

Les pensions sont actuellement ajustées aux salaires réels, sur la base d'une série de référence compilée par l'IGSS après élimination des revenus extrêmes. En principe, les pensions sont adaptées de la sorte tous les deux ans (années impaires), ces ajustements devant être confirmés par le gouvernement et par la Chambre des Députés.

Le projet de loi prévoit qu'en cas de dégradation de la situation financière des systèmes de pensions, un facteur de modération se greffera sur l'ajustement des pensions. Ce facteur serait initialement fixé à 1, ce qui implique un statu quo. Il pourrait cependant être fixé à 0,5 à partir du moment où les dépenses de pension excéderaient les recettes correspondantes.

A titre d'exemple, en cas de hausse des salaires réels de 2% sur deux ans, l'ajustement des pensions ne serait dès lors plus que de 1%.

Le facteur de modération ne s'appliquerait cependant qu'aux pensions versées au cours de la période de retraite et nullement à la pension de départ. Le taux de remplacement initial s'appliquant à une personne partant à la retraite ne serait donc pas affecté, quelle que soit l'année de ce départ à la retraite. Le potentiel en termes d'économies en serait nettement amoindri par rapport à une situation où les pensions dans leur ensemble seraient affectées par le facteur de modulation de 50%.

Autres aspects de la réforme

La réforme revêt de nombreux aspects. Peuvent notamment être mentionnés les éléments suivants :

- Augmentation des cotisations de pension : une augmentation est évoquée en cas de déséquilibre des régimes de pension. Les cotisations totales (employeurs, employés, Etat central) pourraient à titre d'exemple passer de 24 à 30% de la masse cotisable dès l'apparition du déséquilibre financier (toujours avec répartition en trois tiers).
- Années complémentaires pouvant servir à compléter le stage de 40 ans : les années d'études et assimilées peuvent actuellement être prises en compte afin de parfaire le stage et ce pour des études effectuées de 18 à 27 ans. Ainsi, une personne ne comptant que 35 années de cotisation mais ayant effectué 5 années d'études peut opter pour la retraite anticipée à 60 ans. Cette condition deviendra plus restrictive dès l'année d'entrée en vigueur de la réforme : seules les années d'études effectuées de 20 à 27 ans seraient désormais prises en compte.
- Cumul entre la pension et la carrière : un tel cumul serait plus aisé qu'actuellement.
- Adaptation au mécanisme des majorations proportionnelles échelonnées. Certains pensionnés bénéficient actuellement de majorations proportionnelles échelonnées, qui visent à inciter les assurés à opter pour une retraite plus tardive. Depuis la loi « Rentendesch » du 28 juin 2002, le taux de majoration proportionnelle tend à augmenter en fonction de l'âge de départ à la retraite et de la durée de la période de cotisation. Ce supplément n'est accordé que si l'âge de départ atteint 55 ans et la durée de la carrière n'est pas inférieure à 38 ans. En vertu de la réforme, ces majorations seront fortement augmentées. Elles seront par ailleurs dues lorsque la somme de l'âge de départ à la retraite et de la durée de la carrière excédera un seuil donné, passant graduellement de 93 à 100 ans. Cette disposition sera d'application dès l'entrée en vigueur de la réforme.

Seule la hausse des cotisations fera l'objet d'une modélisation dans LOLA.

Evaluation du projet de loi avec le modèle d'équilibre général LOLA

Nous utilisons le modèle LOLA⁴⁹ afin de quantifier l'impact des principales mesures de cette réforme sur la situation patrimoniale du régime des pensions. Plus précisément, nous proposons d'étudier l'évolution de la situation patrimoniale des systèmes de pensions lors des prochaines décennies sous divers cas de figure : absence de réforme (scénario « Référence »), mesure « pension à la carte » (scénario « Mesure 1 ») ainsi que des combinaisons de plusieurs mesures (scénario « Mesure 1+2 », scénario « Mesure 1+2+3a », scénario « Mesure 1+2+3b »). Le tableau 1 décrit brièvement ces mesures et comment elles sont intégrées dans LOLA. Le graphique 1 montre l'évolution – sous ces divers scénarios – de l'endettement des systèmes de pensions, c'est-à-dire le solde entre engagements et avoirs des systèmes de pensions luxembourgeois (en tenant compte de la charge d'endettement des systèmes de pensions).

Le scénario « Référence » montre l'effet du vieillissement si aucune réforme n'est appliquée. Les systèmes de pensions luxembourgeois, qui disposent actuellement de réserves à hauteur de 27% du PIB, n'engendreront plus assez de revenus et devront s'endetter dès 2030 afin de continuer à financer les pensions. La dette due aux systèmes de pensions atteindrait selon LOLA 152% du PIB en 2060 et 431% en 2080.

49 LOLA est un modèle d'équilibre général avec frictions sur le marché du travail, développé à la BCL (pour une présentation détaillée du modèle, voir Pierrard et Sneessens, 2009, et de la Croix, Pierrard et Sneessens, 2011). Dans cette étude, nous utilisons la deuxième version de LOLA, qui, par rapport à la première version, développe notamment des aspects d'économie ouverte (voir Marchiori et Pierrard, 2012).

Le scénario « Mesure 1 » présente l'effet d'une réduction graduelle de 8.6% du taux de remplacement réel moyen sur une période de 40 ans, c'est-à-dire d'ici à 2050. Cette baisse du taux de remplacement réduit les dépenses des systèmes de pensions, mais favorise aussi le taux d'activité des travailleurs âgés (qui augmente dans une fourchette de 2.3 à 3.4 points de pourcent sur la période 2015-2080). De plus, en stimulant l'épargne et l'investissement, le taux de chômage baisse légèrement (fourchette de 0.3 à 0.6 points de pourcent). Cette mesure augmente l'emploi ainsi que le PIB et la dette passe à 85% en 2060 et à 297% en 2080 (en comparaison de 152% en 2060 et 431% en 2080 dans le scénario « Référence »).

Tableau 1

Description des différents scénarios/mesures implémentés dans LOLA

RÉFÉRENCE	EFFETS DU VIEILLISSEMENT (EN L'ABSENCE DE RÉFORMES)
Mesure 1	« Pension à la carte » : Réduction graduelle du taux de remplacement réel moyen, de 8.6% à l'horizon 2050 (et au-delà).
Mesure 2	Ajustement partiel (50%) des pensions aux salaires réels dès 2035
Mesure 3a	Hausse de 2 points de pourcent des cotisations sociales <i>salariales</i> (taxation côté employés) dès 2035
Mesure 3b	Hausse de 2 points de pourcent des cotisations sociales <i>patronales</i> (taxation côté employeurs) dès 2035

Tableau 2

Evolution du taux de remplacement réel moyen dans les divers scénarios (2010=100)

SCÉNARIO	2015	2020	2035	2040	2050	2060	2080
Mesure 1	98,9	97,9	94,6	93,6	91,4	91,4	91,4
Mesure 1+2	98,9	97,9	94,0	90,6	86,7	86,7	86,7
Simulation BCL	98,9	97,9	92,2	88,8	82,2	77,6	68,3

Le scénario « Mesure 1+2 » couple la réduction graduelle du taux de remplacement avec une indexation des pensions sur l'évolution des salaires réels de seulement 50%. Cette désindexation partielle est supposée entrer en application en cas de dégradation de la situation financière des systèmes de pensions, c'est-à-dire lorsque les dépenses de pensions dépasseront les revenus des pensions (taxes collectées et reversées aux systèmes de pensions). On peut souligner que la modulation de la liaison des pensions aux salaires réels ne s'appliquerait pas à l'ensemble des pensions. Le projet de réforme prévoit en effet que pour un individu donné, la pension de départ (qu'elle soit versée en 2020, 2030, 2050, ...) demeurerait inchangée par rapport à la situation « pré-réforme ». Pour ce même individu, seule l'évolution de la pension durant la période de pension serait négativement influencée par la modulation.

D'après notre modèle, la situation de déséquilibre financier se présente dès 2035 et implique que le niveau de la pension (pour les néo-retraités uniquement) ne croît plus que de 0.5% par an dès 2035 (les salaires augmentant en moyenne de 1% par an).⁵⁰ Le tableau 2 montre que de concert avec la mesure 1, ce scénario induit une diminution du taux de remplacement réel moyen de 6% en 2035 et de 13.3% en 2050 et au-delà (par rapport au niveau de 2010), alors que la mesure 1 - seule - engendre une baisse de maximum 8.6% du taux de remplacement en 2060. Du fait d'une pension moyenne plus fortement diminuée, ce scénario exerce évidemment un impact plus important sur les dépenses de pensions que la mesure 1 seule. De plus, le taux d'activité des travailleurs âgés est également plus stimulé (fourchette de 3.5 à 4.4 points de pourcent sur la période 2015-2080) et le taux de chômage se réduit de façon plus manifeste (réduction passant de 0.5 à 0.8 point de pourcent) qu'avec la mesure 1 seule. En somme, la dette passe à 56% dans le scénario « Mesure 1+2 » en 2060 (en comparaison de 152% dans le scénario « Référence ») et à 236% en 2080 (contre 431% dans le scénario « Référence »). Il est à noter que la désindexation partielle des pensions devra être prolongée au-delà de 2080, car les revenus des pensions ne dépasseront plus les dépenses des pensions en dépit des nouvelles mesures.

50 Pour être précis, la réforme prévoit que les néo-retraités bénéficient du taux plein lors de leur première année de retraite et que leur pension est partiellement désindexée dès l'année suivante (c'est-à-dire dès 2036 pour les néo-retraités de 2035).

Le scénario « Mesure 1+2+3a » ajoute une hausse des cotisations sociales payées par les employés (Mesure 3a) à la baisse graduelle de la pension moyenne (Mesure 1) et à l'indexation partielle des pensions (Mesure 2). La taxe augmente de 2 points de pourcentage dès 2035, lorsque la situation patrimoniale des systèmes de pensions se dégrade. Ce scénario implique une baisse moins importante de l'endettement des systèmes de pensions par rapport à une réforme couplant baisse graduelle de la pension moyenne et indexation partielle des pensions. La dette des systèmes de pensions par rapport au PIB passe à 76% en 2060, alors que la dette est de 56% dans le scénario « Mesure 1+2 ». Une hausse des taxes salariales payées par

les employés a, en effet, trois effets pervers pour les finances publiques. Premièrement, elle incite les employés à négocier à la hausse leur salaire brut, ce qui augmente le coût du travail pour les entreprises et donc le chômage. Deuxièmement, en diminuant le salaire net, elle décourage les travailleurs plus âgés à rester actifs plus longtemps. Troisièmement, les allocations sociales (préretraite et retraite) étant indexées sur le salaire brut, la hausse de ce dernier entraîne des dépenses plus élevées pour l'Etat.

Le scénario « Mesure 1+2+3b » ajoute une hausse des cotisations sociales patronales (Mesure 3b) à la baisse graduelle de la pension moyenne (Mesure 1) et à l'indexation partielle des pensions (Mesure 2). La taxe augmente de 2 points de pourcentage dès 2035 lorsque la situation patrimoniale des systèmes de pensions se dégrade. Ce scénario implique une réduction de la dette similaire au scénario « Mesure 1+2 » (dette à 54% en 2060 contre 56% dans le scénario « Mesure 1+2 »). La raison est que l'augmentation des cotisations sociales payées par les employeurs fait augmenter le coût du travail pour les employeurs et les négociations salariales déboucheront sur un salaire brut plus faible. En conséquence, les dépenses pour les systèmes de pensions baissent, mais les recettes également (bien que le taux de taxation augmente). Cette mesure n'a par ailleurs que peu d'effet sur le taux de participation et sur le taux de chômage.

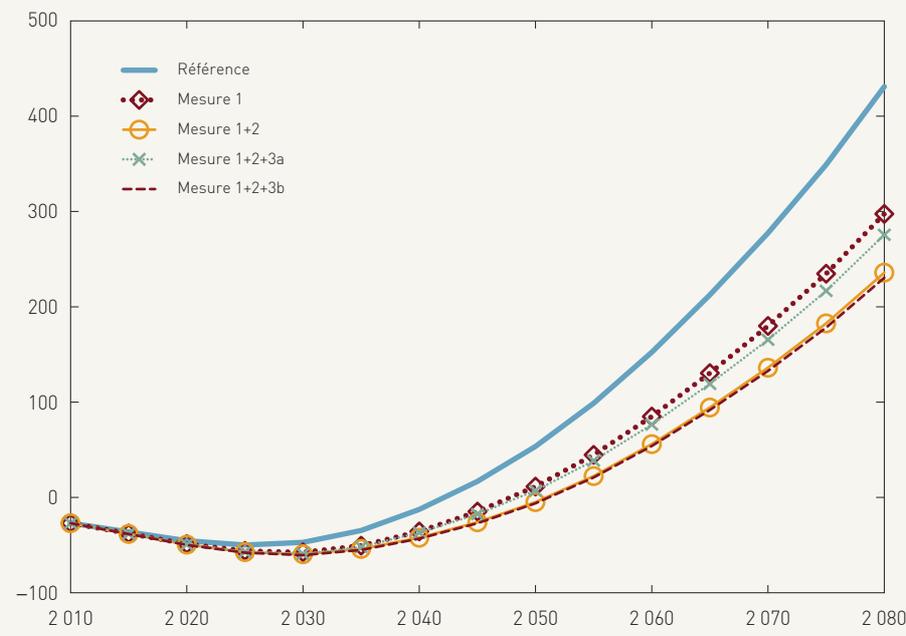
CONCLUSIONS

Nous pouvons tirer plusieurs conclusions de cette étude :

- 1) L'évolution de la dette liée aux pensions atteint 350% du PIB en 2075 (scénario « Référence ») avec le modèle LOLA, alors que l'évaluation comptable, présentée dans notre dernier Bulletin 2012/1, trouvait qu'un tel niveau de dette serait atteint déjà en 2060. La raison est que les mécanismes d'équilibre général de notre modèle sont favorables à l'évolution de la dette des pensions (par rapport à une évaluation comptable). Une augmentation de l'espérance de vie incite les individus à épargner davantage vu que leur période de retraite sera plus longue. Le vieillissement de la population induit donc une hausse de l'épargne – qui elle-même fait baisser les taux d'intérêts – et stimule l'investissement. En

Graphique 1

Evolution des avoirs (-) et engagements (+) des systèmes de pensions luxembourgeois – Evaluation des grandes lignes de la réforme à travers le modèle d'équilibre général LOLA (en % du PIB)



Source : IGSS, calculs BCL

conséquence, le taux d'activité et l'emploi augmentent dans notre modèle, ce qui est bénéfique pour les systèmes de pensions.

- 2) Nonobstant ces différences, les deux méthodes d'évaluation (modèle LOLA et méthode comptable du Bulletin 2012/1) arrivent à des conclusions similaires concernant l'impact de la réforme des pensions. Premièrement, la « pension à la carte » a un effet de l'ordre de 67 points de pourcent en 2060 sur la dette (en pourcentage du PIB) liée au financement des systèmes de pensions. Cet effet est certes important mais certainement pas suffisant. Deuxièmement, l'ajout de la désindexation partielle des pensions sur l'évolution des salaires à la mesure précédente a un effet plus considérable sur le financement des systèmes de pensions, de l'ordre de 96 points de pourcent en 2060. La réforme envisagée à l'égard d'une indexation partielle des pensions aux salaires contribue à réduire la dette liée aux systèmes de pensions. Par contre, son impact n'est pas suffisant pour régler le problème du financement des systèmes de pensions, puisqu'elle ne s'étend pas à l'ensemble des pensions. En effet, elle sauvegarderait les niveaux de départ des pensions – la modulation de la liaison aux salaires réels ne s'opérant que durant la période de pension de chaque individu.
- 3) Selon les simulations LOLA, suite à la mise en œuvre des mesures 1 et 2, la dette liée aux systèmes de pensions passerait dès lors à 56% du PIB en 2060 et à 236% en 2080 (en comparaison d'une dette de 152% en 2060 et de 431% en 2080 en l'absence de réformes). A noter qu'une hausse des cotisations sociales payées par les employés n'est pas à encourager, alors qu'une augmentation de celles payées par employeurs n'a que peu d'effets.
- 4) Finalement, on peut se demander quel impact aurait une désindexation partielle des pensions sur l'évolution des salaires étendue à l'ensemble des pensions. La ligne « Simulation BCL » du tableau 2 propose que la mesure 1 soit couplée à une désindexation partielle de l'ensemble des pensions dès 2035 (c'est-à-dire à partir du moment où le financement des systèmes de pensions se dégrade). Cette alternative se caractérise par une baisse considérable du taux de remplacement réel moyen, avec une diminution de 17,8% en 2050 et de 31,7% en 2080 (par rapport au niveau de 2010). En comparaison, les scénarios « Mesure 1 » et « Mesure 1+2 » engendrent une baisse du taux de remplacement de maximum 8,6% et 13,3%, respectivement. Dans ce cas de figure, les systèmes de pensions disposent encore de réserves jusqu'en 2055 et doivent s'endetter seulement à partir de 2060 avec une dette des systèmes de pensions de 15%. En somme, une modulation de la liaison aux salaires réels à l'ensemble des pensions permettrait d'assurer un financement sain des pensions jusqu'à l'horizon 2060, mais elle ne garantit pas sa viabilité à – encore – plus long terme, car la dette liée aux systèmes de pensions décollerait à nouveau après 2060 (passant à 109% en 2080). Ce résultat souligne la nécessité de mesures additionnelles, plus proactives et plus compatibles avec l'équité intergénérationnelle.

BIBLIOGRAPHIE

De la Croix D., O. Pierrard et H. Sneessens, 2011. Aging and Pensions in General Equilibrium: Labour Market Imperfections Matter, à paraître dans *Journal of Economic Dynamics and Control*.

Marchiori L. et O. Pierrard, 2012, LOLA 2.0, mimeo BCL.

Pierrard O. et H. Sneessens, 2009. LOLA 1.0: Luxembourg OverLapping generation model for policy Analysis, Cahier d'Etudes BCL, No. 36.