

2.2 LA SOUTENABILITÉ À LONG TERME DU RÉGIME GÉNÉRAL DE PENSIONS AU LUXEMBOURG

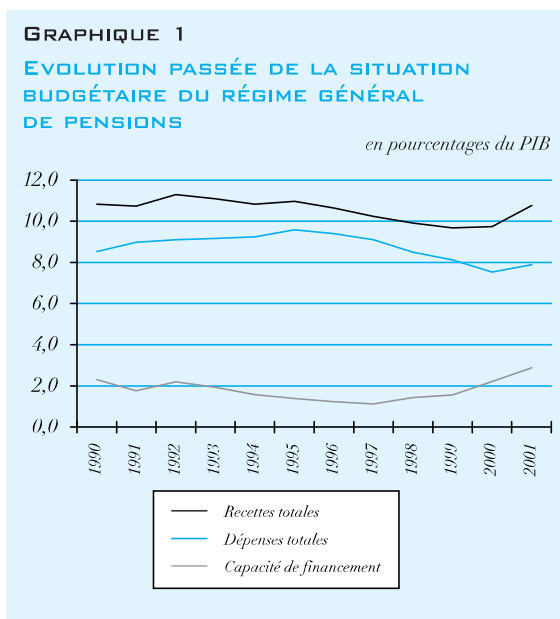
Introduction

La présente analyse a pour objet de fournir une première évaluation de la situation budgétaire du régime général de pensions au Luxembourg, sur un horizon de long terme. Il est certes difficile de prévoir l'évolution des déterminants de l'équilibre financier du régime à plusieurs décennies de distance. Cependant, l'économie luxembourgeoise présente diverses caractéristiques, dont les effets se déploient sur des horizons de long terme. Il importe dès lors de développer des outils permettant de baliser les évolutions futures, à défaut de les prévoir.

La BCL a élaboré un tel outil, dont l'articulation logique et les principaux résultats sont brièvement décrits ci-dessous.

2.2.1 La situation présente du système de pensions luxembourgeois

La situation budgétaire présente du système de pensions luxembourgeois paraît excellente. Les recettes du système ont été systématiquement supérieures aux dépenses au cours de la période 1990-2001, à raison d'environ 2% du PIB. La sédimentation de capacités de financement positives sur une longue période a donné lieu à de confortables réserves, qui se sont élevées à 22% du PIB à la fin de l'année 2001.



Source: IGSS, STATEC.

2.2.2 Diverses caractéristiques propres au Luxembourg

Diverses caractéristiques de l'économie luxembourgeoise pourraient être à la base des excellents résultats budgétaires du régime général. Il s'agit de la forte proportion de travailleurs frontaliers, de l'important afflux de travailleurs étrangers et enfin du manque de diversification de l'économie luxembourgeoise.

Selon la récente note de conjoncture du STATEC, les frontaliers représentaient 34% de l'emploi intérieur total à la fin de l'année 2001. La population des frontaliers est relativement jeune, de sorte qu'elle devrait continuer à alimenter une progression soutenue des cotisations de pension au cours des prochaines années. Cette situation est cependant appelée à se modifier lorsque les importants effectifs de frontaliers parviendront à l'âge de la pension.

La même situation prévaut, mutatis mutandis, pour les flux d'immigrants, ces derniers se caractérisant également par une moyenne d'âge assez basse. Les travailleurs étrangers diffèrent cependant des frontaliers à un égard, à savoir leur incidence sur l'évolution du nombre des naissances au Luxembourg, qui contribue à consolider la soutenabilité à terme du régime de pensions.

Une troisième caractéristique du Luxembourg est sa potentielle vulnérabilité aux chocs macroéconomiques ou financiers. Ce facteur a opéré en faveur du régime de pensions au cours des années récentes, en particulier de 1996 à 2000. Une évolution de sens inverse pourrait cependant se manifester du fait, par exemple, de l'importance du secteur financier pour l'économie luxembourgeoise.

2.2.3 L'outil de projections développé par la BCL

Le simulateur élaboré à la BCL repose sur un modèle démographique complet, qui permet d'inférer l'évolution de la population par sexes et classes d'âge sur la période 2001-2085. Sur la base de taux d'activité, la population active assurée au système de pensions privé est ensuite dérivée. Après multiplication par des salaires moyens représentatifs, l'évolution de la masse salarial peut être inférée, de même que les cotisations futures. In fine, le nombre de pensionnés et les dépenses de pensions sont également estimées à partir de la population répartie par sexes et classes d'âge.

2.2.4 Les perspectives d'évolution à long terme du système privé de pensions

2.2.4.1 La projection de référence

De nombreuses hypothèses président à la simulation de référence. Les plus importantes d'entre elles sont reprises au tableau ci-dessous.

Tableau 1 Hypothèses de base de la simulation de référence

	Taux d'inflation (%)	Croissance des salaires réels (%)	Productivité du travail (%)
2002	2,1	1,4	-2,2
2003	1,4	1,3	1,9
2004	1,7	1,4	1,7
2005-2085	1,9	2,0	2,0

Naissances	Stabilité au niveau de fécondité observé en 2000.
Mortalité	Réduction graduelle de la mortalité (-22% au total de 2001 à 2085).
Immigration	Arrivée nette de 4000 immigrants par an.
Frontaliers	Arrivée nette de 6700 frontaliers en 2002, 400 en 2003, 3300 en 2004, 5000 en 2005 et 7000 par an de 2006 à 2085.
Taux d'occupation	Augmentation graduelle pour les femmes, stabilité pour les hommes. En conséquence, les femmes représentent 45% de la population active en 2085, contre 39% en 2001.
Pensions	Intégration des mesures discutées au Rentendësch. Maintien du taux de cotisations à 24% du revenu brut.

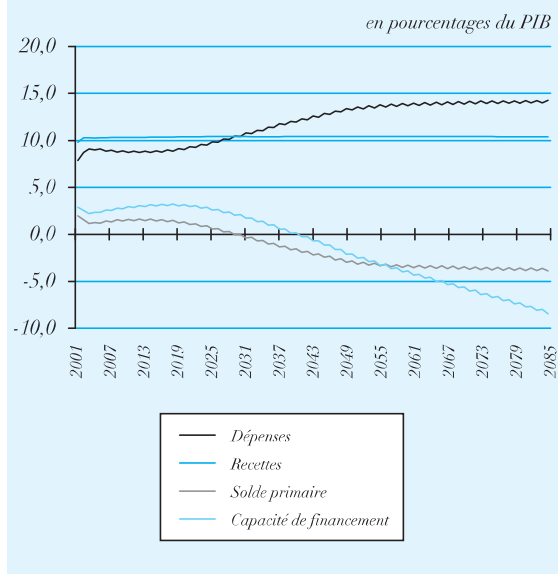
Sources: STATEC, calculs BCL

Comme l'illustre le graphique ci-joint, la soutenabilité à terme du système de pensions paraît précaire sous ces hypothèses. Les surplus budgétaires exprimés en pourcentages du PIB se réduiraient quelque peu de 2001 à 2005, sous l'influence notamment d'une croissance économique plus faible. A partir de 2005, cependant, la reprise des entrées de frontaliers et l'immigration soutenue conforteraient la croissance économique, ce qui tendrait à réduire l'importance relative des dépenses et à alimenter une hausse soutenue du niveau des réserves, qui culmineraient à près de 50% du PIB en 2028.

Cette situation favorable s'infléchirait cependant dès 2015, avec l'amorce d'un recul des excédents primaires. La capacité de financement commencerait à décliner vers 2021. Elle céderait la place à un besoin de financement dès 2041, qui s'élèverait à quelque 8% du PIB à l'issue de la période de projection. Dans un tel contexte, un premier endettement ferait son apparition en 2055. Il atteindrait 60% du PIB vers 2070 et 109% en 2085.

GRAPHIQUE 2

EVOLUTION DES VARIABLES BUDGÉTAIRES DANS LA PROJECTION DE RÉFÉRENCE



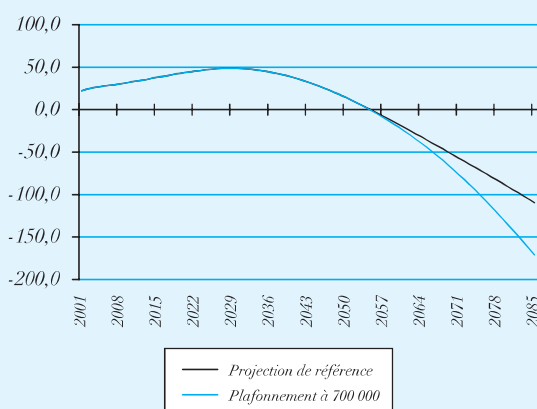
Source: IGSS, STATEC, BIT, calculs BCL

2.2.4.2 Première variante: plafonnement de la population à 700 000 habitants

La population obtenue dans le cadre de la projection de référence dépasserait le seuil des 700 000 habitants à partir de 2048. Une projection a été effectuée, qui permet d'appréhender l'incidence d'un plafonnement de la population résidente à 700 000 habitants. Un tel plafonnement pourrait par exemple résulter d'une saturation des infrastructures publiques, ou encore d'une capacité de logement ou de transport insuffisante. Cette nouvelle projection consiste à annuler le solde migratoire et l'accroissement naturel de la population sur l'ensemble de la période 2049 à 2085.

GRAPHIQUE 3

SITUATION BUDGÉTAIRE DU SYSTÈME DE PENSIONS EN CAS DE PLAFONNEMENT DE LA POPULATION RÉSIDENTE À 700 000 HABITANTS - RÉSERVES (+) OU DETTE (-), EN POURCENTAGE DU PIB



Source: IGSS, STATEC, BIT, calculs BCL

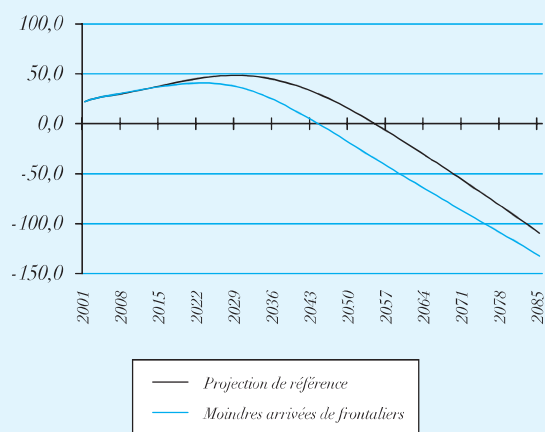
Le plafonnement à 700 000 habitants affecterait très négativement l'équilibre du système de pensions, avec à la clef une dette supérieure à 170% du PIB et un besoin de financement considérable, égal à 13,5% du PIB, en 2085. Cet impact négatif est dû à la diminution du nombre de cotisants à la sécurité sociale.

2.2.4.3 Deuxième variante: ralentissement des arrivées de frontaliers

Les résultats de la simulation de référence dépendent de façon cruciale de l'hypothèse d'un maintien à un niveau élevé des arrivées nettes de frontaliers. Un scénario alternatif consiste à abaisser ces arrivées nettes à 4 000 individus par an à partir de 2005. Comme l'indique le graphique suivant, un tel scénario induirait dans une première phase un net ralentissement de la constitution de réserves, du fait de la diminution du nombre de jeunes cotisants.

GRAPHIQUE 4

SITUATION BUDGÉTAIRE DU SYSTÈME DE PENSIONS EN CAS DE MOINDRES ARRIVÉES DE FRONTALIERS - RÉSERVES (+) OU DETTE (-), EN POURCENTAGE DU PIB



Source: IGSS, STATEC, BIT, calculs BCL

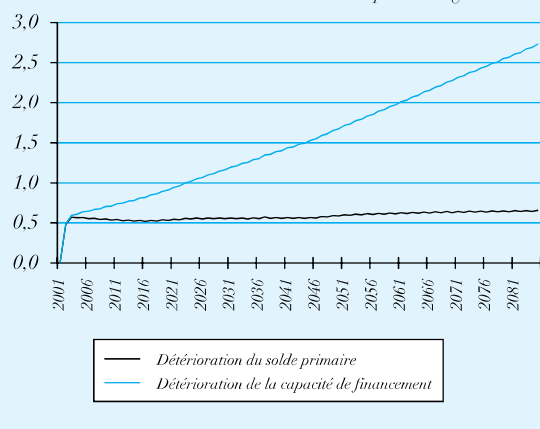
Le premier endettement se manifesterait à partir de 2045, soit 10 ans plus tôt que dans la simulation de référence. L'impact négatif du ralentissement de l'arrivée de frontaliers s'éroderait quelque peu à partir de 2057, du fait de la diminution du nombre de frontaliers pensionnés.

2.2.4.4 Evaluation du coût du Rentendesch

GRAPHIQUE 5

ESTIMATION «DYNAMIQUE» DU COÛT DES MESURES DE RELÈVEMENT DES PENSIONS

En pourcentages du PIB



Source: IGSS, STATEC, BIT, calculs BCL

Le coût statique en année pleine des mesures de la loi du 28 juin 2002 peut être estimé à 0,6% du PIB. Cependant, une telle estimation statique ignore les interactions entre les nouvelles mesures et l'environnement macroéconomique et démographique, de même que leur impact sur le niveau de la dette et, partant, sur les charges d'intérêt. L'estimation «dynamique» du coût figure au graphique ci-dessus. Le cumul de soldes primaires moins favorables donnerait lieu à une dette plus élevée, avec à la clef un certain emballement des charges d'intérêt. Le surcroît de besoin de financement imputable aux mesures du Rentendesch atteindrait ainsi 1% du PIB dès 2022 et près de 3% en 2085. En l'absence des nouvelles mesures, la dette projetée ne se serait établie qu'à 61% du PIB en 2085, au lieu de 109% dans la projection de référence.

Conclusion

Il existe un risque significatif que l'équilibre budgétaire du régime général de pensions luxembourgeois soit compromis à terme, en dépit de l'existence d'importantes réserves de pensions. Les perspectives budgétaires seraient particulièrement préoccupantes sous l'hypothèse d'un plafonnement futur de la population, ou encore en cas de ralentissement des arrivées nettes de travailleurs frontaliers.

L'importance d'une surveillance proactive de l'évolution de la situation budgétaire est ainsi clairement établie. Il serait hasardeux de n'adopter d'éventuelles mesures de correction que lorsque les réserves de pensions deviennent inférieures au seuil d'1,5 fois le montant des prestations annuelles. Il serait alors trop tard pour contrer avec succès les facteurs de dérive des coûts, ce qui contraindrait les autorités à procéder à une hausse substantielle des cotisations sociales.