

Systèmes de retraites

(RK) - Qui payera ma retraite? La question peut être un cri d'angoisse. Elle peut aussi aider à comprendre les discussions sur le financement du système de pensions luxembourgeois. Première constatation: ce sont les caisses de pensions qui payent en tenant compte de ma carrière d'assuré-e. Ce n'est pas anodin. Dans l'après-guerre, une autre logique de sécurité sociale a été institutionnalisée au Royaume-Uni et dans les pays scandinaves: l'Etat paye tout, et (plus ou moins) pareil pour tout le monde. Un tel système est appelé *beveridgien* (d'après son promoteur Lord Beveridge), par opposition aux systèmes *bismarckiens* de l'Europe continentale.

Beveridge ou Bismarck?

Ces derniers sont progressivement nés de l'auto-organisation des travailleurs et travailleuses: Au départ, des caisses mutuelles assuraient les individus d'une entreprise ou d'un métier contre les risques de la vie, c'est-à-dire les situations dans lesquelles ils ne pouvaient plus travailler telles que maladie, accident et vieillesse. Ensuite des regroupements plus larges eurent lieu. Les quatre caisses qui continuent d'exister formellement au Luxembourg, caisse ouvrière, d'employé-e-s, d'indépendant-e-s et agricole, en sont le reflet. Ces regroupements supposaient l'intervention régulatrice de l'Etat, afin d'obliger légalement toutes les entreprises à y contribuer, même celles où le rapport de force était défavorable aux travailleurs. En Allemagne, ce fut le chancelier Bismarck qui imposa un système de sécurité sociale cofinancé par les entreprises afin d'enrayer la progression du mouvement socialiste.

A l'état pur, un système bismarckien signifie un financement intégral par cotisations, un calcul des prestations sur base du total cotisé et un groupe de bénéficiaires restreint: les salarié-e-s, ainsi que - à travers l'artifice des droits dérivés - les conjoints et descendant-e-s. Aujourd'hui, dans le système luxembourgeois comme dans les autres systèmes bismarckiens, de nombreuses prestations, par exemple les allocations familiales, ont été étendues à l'ensemble des résident-e-s. Parallèlement l'Etat a repris une partie de leur financement. En ce qui concerne le mode de calcul des retraites au Luxembourg, ce n'est que pour les petites pensions que l'on s'écarte nettement de la proportionnalité au total cotisé, afin de garantir un revenu permettant une vie décente. Les idées *beveridgiennes* ont fait leur chemin et peuvent sembler modernes. On les retrouve dans l'extension à tous les résidents de prestations jadis couplées au statut salarial et des revendications telles que l'individualisation des droits de pension (par opposition aux droits dérivés). En même temps les mouvements politiques de gauche, au Luxembourg et ailleurs, se méfient d'un découplage complet entre la sécurité sociale et le monde du travail. D'ailleurs le libéralisme à la sauce *beveridgienne* - pension de base ou revenu universel à bas niveau, orientation des prestations selon les besoins - est là pour renforcer leurs appréhensions.

Répartition et capitalisation

Qui paye les retraites? Au Luxembourg, ce sont clairement les salarié-e-s d'aujourd'hui, à travers des prélèvements sur leurs salaires. Les cotisations passées des retraité-e-s d'aujourd'hui n'interviennent qu'indirectement, dans la mesure où elles servent de base de calcul de la hauteur des prestations. C'est ce qu'on appelle un système par répartition. Dans un système par capitalisation au contraire, les cotisations sont "épargnées" pour financer les retraites. La hauteur des prestations dépend du rendement des placements de cet argent. Cependant l'argent versé aux retraité-e-s ne peut être autre chose qu'une partie de la richesse créée par l'économie au moment de la retraite. La différence est qu'il est basé sur des titres de propriété et non sur un contrat social entre les générations.

Evidemment les économistes de gauche rejettent l'idée d'une capitalisation sur base de comptes privés, qui favorise les inégalités. Même la capitalisation sous contrôle de l'Etat, un système qui a partiellement existé au Luxembourg, est souvent critiquée - c'est que les systèmes par répartition correspondent mieux à une vision macro-économique de la distribution des richesses. Réciproquement les économistes de droite favorisent la capitalisation qui est plus conforme à leurs analyses basées sur l'individu comme principal acteur économique.

En 1994, un rapport de la Banque Mondiale intitulé "Éviter la crise du vieillissement" a diagnostiqué des déséquilibres dans les systèmes de retraites basés sur la répartition et a recommandé le passage à un modèle "à trois piliers". Celui-ci consiste en un premier pilier obligatoire par répartition et à gestion publique, un second pilier obligatoire également mais par capitalisation et à gestion privée et enfin des dispositifs par capitalisation et à gestion privée, mais à caractère facultatif. De tels modèles existent surtout dans des pays anglo-saxons et des pays d'Amérique du Sud. Depuis ce rapport, le mot d'ordre des "trois piliers" - le second et le troisième devant bénéficier d'avantages fiscaux - est brandi par les politicien-ne-s du bord libéral tout comme par leurs collègues des camps chrétien-social ou social-démocrate qui se veulent "modernes".

ETUDE BIT

L'oracle a parlé

Quelles certitudes peut donner une étude sur 50 ans? Le BIT a dit non à la capitalisation et oui à une augmentation des réserves. Les interprétations n'en sont pas moins divergentes.

(RK) - Le point de départ de la fameuse étude du Bureau International du Travail (BIT) avaient été les incessantes demandes d'améliorations des retraites de la part de l'ADR et des syndicats. Et le mur imaginaire que leur avait opposé Jean-Claude Juncker et contre lequel le système de pensions devait s'écrouler vers 2015. Si la plupart des protagonistes tirent de l'étude la preuve que ce mur n'était qu'un mirage, Lucien Weiler du PCS explique que la thèse du chef de file de son parti serait confirmée par le scénario "pessimiste". Pour oublier aussitôt ce scénario-là quand il en vient aux améliorations à proposer.

Mur ou pas mur?

L'élément-clé de l'étude est, selon ses propres termes, "une projection des recettes et des dépenses du régime de pension selon les dispositions actuelles et avec des scénarios financiers et démographiques alternatifs sur 50 ans ..." René Pizzaferrì, en charge de la politique de sécurité sociale à l'OGB-L et invité au séminaire de "déi Lénk" autour de ce sujet, ne ménage pas ses mots: "Une étude sur 50 ans, c'est insensé. Il y a 20 ans, on nous prédisait des taux de cotisation de 40 pour cent. Et il y a 50 ans, on n'imaginait même pas la nature du système d'aujourd'hui." C'est vrai, prédire l'avenir est un exercice difficile et... futile. Mais il faut relativiser: le BIT ne parle pas de "prévisions" mais de

"scénarios". Il ne s'agit donc pas de donner une estimation quantitative de la situation dans 50 ans mais d'explorer les futurs possibles et leurs effets qualitatifs. D'ailleurs René Pizzaferrì veut bien croire l'étude quand elle conforte ses idées et constate que la capitalisation ne serait pas utile au système. Dans la mesure où il s'agit d'une affirmation qualitative, c'est légitime. Néanmoins, le fait que le BIT n'ait retenu que deux scénarios laisse des doutes sur l'exhaustivité de l'exploration.

Les acteurs interprètent l'étude comme cela les arrange. Les grands partis sont d'accord pour tableer sur le scénario "optimiste". Le PCS voudrait limiter les dépenses supplémentaires aux quatre pour cent d'excédents sur 50 ans calculés par le BIT - un résultat de nature quantitative et donc sans grande valeur. Le POSL et l'OGB-L au contrai-

re mettent en doute la valeur d'une étude sur 50 ans et justifient des revendications plus amples par la stabilité à court terme du système. Les Verts sont les seuls à mettre un bémol en rappelant les problèmes liés aux conséquences du scénario "optimiste". Le groupe "déi Lénk" est tenté de demander un maximum d'améliorations, à financer le cas échéant par de nouveaux moyens. En même temps ils peuvent difficilement adhérer au scénario "optimiste", convaincus qu'ils sont que la bulle de la spéculation financière va éclater tôt ou tard et mettre fin à l'aventure de a place financière.

Un des aspects les plus discutés à gauche est la possible dérive du système de protection sociale vers la capitalisation ou la privatisaion. Si l'étude du BIT a clairement rejeté un passage à la capitalisation, l'interprétation de la fonction de la réserve est plus difficile. Ainsi les puristes de la répartition rejettent en général la constitution de réserves importantes, telles celles prescrites par la loi au Luxembourg. Or le BIT recommande de les augmenter en-

Financement des retraites

Le "Rentendösch" a été convoqué pour partager le gâteau. L'argent est là. Qui se demande d'où il vient? Et si on faisait une autre lecture de l'étude du BIT... Et si on demandait une meilleure redistribution, plus de justice sociale ... Et si on parlait financement ...



La retraitée

(Photo: Hilde Leubner)

core, afin de permettre le transfert des excédents actuels dans le futur.

Que faire des réserves?

Jacques Nikonoff, économiste de gauche, lors de sa venue au Luxembourg, avait insisté que c'est l'emploi de ces réserves qui fait la différence. René Pizzaferrri propose également d'utiliser les réserves, à travers des emprunts publics, dans la création d'emplois, les dépenses sociales et les dépenses d'infrastructures. De l'autre côté, une étude spécifique de Price-Waterhouse-Cooper recommande d'utiliser la réserve légale de manière plus "efficace", en y incluant jusqu'à 20 pour cent d'actions. Evidemment, on se rapproche là d'une capitalisation déguisée. Pour Lucien Lux du POSL le Luxembourg a de toute façon un système mixte. "L'approche de passer par des fonds de placement collectifs (in-

cluant des actions) reste prudente", juge-t-il. C'est plutôt l'idée d'une augmentation de la réserve, déjà importante, qui le gêne. Les Verts estiment que même avec l'approche préconisée par Price, un très haut rendement ne peut pas être escompté. Abbes Jacoby précise: "Oui à une augmentation des réserves et à leur placement, mais en tenant compte de critères sociaux et écologiques." Enfin Thérèse Gorza de "déi Lénk", et René Pizzaferrri, en plus de leur opposition de principe, mettent en doute la validité de l'étude: L'évaluation du rendement débute en 1988, donc juste après le dernier grand krach. Quant à l'extension des 2e et 3e piliers, c'est-à-dire les incitations fiscales pour adhérer à des fonds de pension d'entreprise ou privés, l'unanimité, à gauche, est complète. Cela est d'autant plus logique que l'argumentation

de la Banque Mondiale s'appuie sur la crise supposée du premier pilier, et que l'étude du BIT semble arriver à la conclusion inverse. Même le PCS n'émet pas de propositions en ce sens et abandonne le terrain au PD... et au gouvernement. Le BIT n'était pas habilité à se prononcer sur ce point. Cependant il a avancé des propositions supposées répondre aux "pressions politiques sur les décideurs". Le rapport suppose que beaucoup de cotisants "pensent qu'ils seraient dans une meilleure situation financière s'ils étaient autorisés à investir individuellement cette 'épargne forcée' (les cotisations) sur les marchés financiers". La réponse du BIT, les "comptes de participation aux excédents", n'a eu qu'un écho modeste, et certains experts n'hésitent pas à la qualifier de loufoque.



Le salarié

(Photo: Hilde Leubner)

FINANCEMENTS FUTURS

Citius, altius, fortius

Est-ce le moment de parler de financement? Les groupements de gauche sont d'accord pour dire oui. Un instantané de l'état de la discussion, entre les querelles théoriques et les difficultés pratiques.

(RK) - René Pizzaferrri est un homme prévoyant: "Le BIT, constatant que le système est en équilibre, ne parle guère de sources de financement alternatives. Mais en cas de pépin, il suffit d'un trait de plume pour moduler le mécanisme de financement existant, alors que les financements alternatifs demandent de longues discussions. C'est pourquoi nous avons demandé, ensemble avec la 'Renteplattform', d'en discuter dès maintenant." Là encore, à gauche, tout le monde est d'accord, mais pour des raisons différentes.

Le groupe "déi Lénk" souhaite de substantielles améliorations des pensions sans cautionner pour autant une croissance basée sur la place financière. Il demande donc que le financement soit modifié dans le sens d'une plus grande redistribution des richesses et prévoit même une proposition de loi en ce sens. Le POSL ne réclame que des augmentations temporaires à la hauteur des excédents du système. Il a donc le temps jusqu'en 2010 au moins pour trouver d'autres financements. "Augmenter les cotisations diminuerait l'attractivité pour les investisseurs", estime Lucien Lux. Les Verts, les moins optimistes, souhaitent vivement discuter des financements alternatifs, et pensent que même les cotisations pourraient augmenter - une option logique si l'on croit dans le système par répartition.

Une première mesure à envisager serait le relèvement du plafond cotisable. Actuellement les cotisations - et les droits de pension - ne sont calculés que sur la partie du salaire inférieure à cinq fois le salaire social minimum (SSM). On pourrait récolter plus de cotisations, financer plus de prestations, et... accumuler une dette plus importante due à ceux qui ont cotisé plus. OGB-L, Verts et POSL sont d'accord pour relever le plafond jusqu'à six fois le SSM, mais pas au-delà. C'est précisément le niveau des salaires les plus élevés de fonctionnaires de l'Etat - un pas supplémentaire en direction de la convergence des systèmes. "Ce n'est pas la voca-

tion de la communauté de risque que de garantir des retraites au-delà de ce qui est raisonnable", estime Lucien Lux. Seul "déi Lénk" réfléchit à l'abolition du plafond, mais avec le maintien d'une pension maximale. Une des raisons invoquées est même d'empêcher que les hauts salaires se sentent attirés vers les fonds de pension privés. Cette opinion vient sans doute d'une perception du système obligatoire non pas comme une faveur faite aux salarié-e-s - des pensions garanties par la loi - mais comme une (bénéfique) contrainte sociale.

Fiscalisation

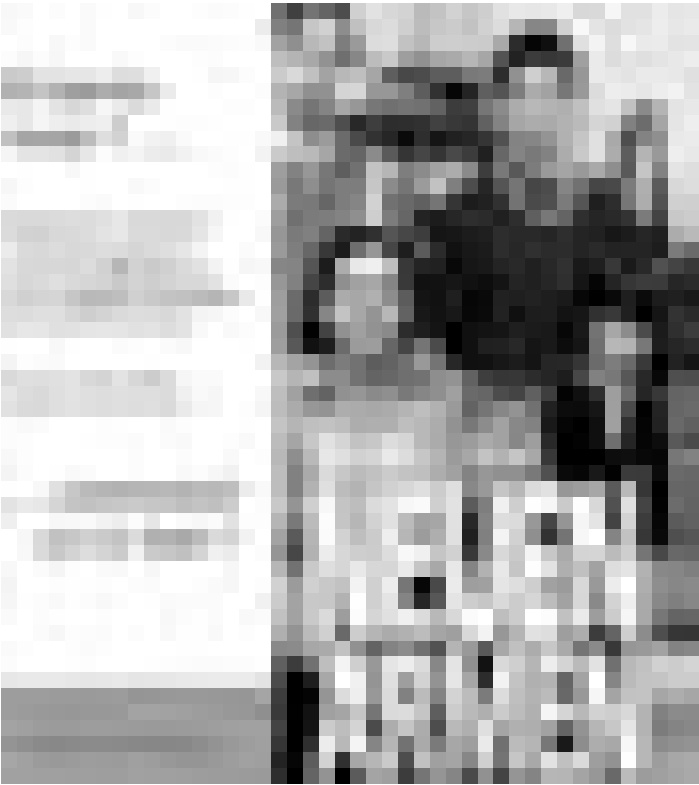
La part de l'Etat dans le financement de la sécurité sociale luxembourgeoise atteint 50 pour cent. Pour le financement des retraites, faut-il aller plus loin dans la voie de la fiscalisation? "Dans la mesure où nous croyons en la 'société du travail', nous devons veiller à ne pas bouleverser l'équilibre du partage des responsabilités entre les salariés, les employeurs et l'Etat", prévient Lucien Lux. Là encore, il y a unanimité pour dire qu'on peut fiscaliser, mais pas trop. Le groupe "déi Lénk", bien qu'il insiste particulièrement sur l'importance d'une sécurité sociale généreuse pour le fonctionnement général de la société et de l'économie, n'est pas du tout prêt à sauter le pas. Serge Urbany insiste: "La fiscalisation méconnaît que la sécurité sociale est basée sur un transfert du capital vers le travail." Plus pragmatique, René Pizzaferrri préfère les cotisations aux impôts, parce qu'elles sont affectées à une destination précise et gérées par les caisses.

Les groupements de gauche apprécient peu la varian-

te de fiscalisation passant par les impôts sur le revenu ou par des écotaxes - que même les Verts ne souhaitent pas discuter dans le cadre du financement des pensions. L'idée de taxer les entreprises sur leur valeur ajoutée rencontre plus de sympathie.

La proposition des Verts d'introduire une "Wertschöpfungsabgabe", une cotisation sur la valeur ajoutée (CVA), a été analysée par le BIT. La conclusion de l'étude: "Il n'est pas recommandé d'introduire une cotisation sur la valeur ajoutée puisque les calculs de ce rapport montrent que ce n'est pas financièrement nécessaire. La cotisation sur la valeur ajoutée peut toutefois être un élément d'une politique fiscale de redistribution éventuelle." Les raisons du re-

jet de la proposition sont plutôt conjoncturelles que structurelles. Abbes Jacoby rappelle le point de départ de la proposition: "Pour sortir de la spirale de la croissance quantitative, le Luxembourg doit trouver des sources de financement des retraites indépendantes des salaires." Les Verts demandent que le sujet de la CVA soit discuté et approfondi dans le cadre du "Rentendesch". Le groupe "déi Lénk", partant de la nécessité d'une redistribution ici et maintenant, conclut également que la taxation des entreprises doit être examinée et prévoit d'inclure une variante de la CVA dans sa proposition de loi.



Sur cette une de l'hebdomadaire "Revue", les nouveaux pauvres côtoient une publicité pour les fonds de pension. Ces derniers poussent les entreprises à gonfler leur rendement financier en licenciant, en créant des exclu-e-s. Réciproquement, pour maintenir et étendre une sécurité sociale basée sur la solidarité, il faudra aller voir du côté des cagnottes du capital.



Jean-Claude Juncker et Joseph Kinsch. La politique et le capital. (Photo: Peter Feist)