

DÉPLAFONNEMENT DES COTISATIONS : UN LEVIER PUISSANT DE FINANCEMENT

« La piste du déplafonnement des cotisations pour quelques-uns ne devrait-elle pas être privilégiée à une hausse du taux de cotisation pour tous ou à une baisse drastique de toutes les pensions ? »

Dans le cadre des discussions actuelles sur la pérennité du système de pension, la question du déplafonnement du revenu cotisable mérite une attention particulière.

Aujourd'hui, les cotisations sont prélevées sur les revenus professionnels jusqu'à un niveau de cinq fois le salaire minimum (SSM)¹, exonérant ainsi la part éventuellement plus élevée de ceux-ci. Or, en vue de couvrir de potentiels déficits à venir, il devient urgent de réévaluer cette règle, notamment dans le but de générer des recettes supplémentaires pour le système de pension.

En effet, une part significative de la masse totale de revenu se trouve au-delà du quintuple du SSM, le plafonnement de l'assiette cotisable réduisant ainsi de manière considérable les recettes disponibles pour financer les pensions, actuelles et futures. En d'autres termes, le plafonnement actuel empêche que les travailleurs les mieux rémunérés contribuent pleinement au financement de l'édifice commun qu'est le régime général. Ce plafond de la Sécurité sociale rend par conséquent le système de cotisation à la Caisse de pension socialement régressif ; dès lors, supprimer ce plafond afin de rendre le régime socialement plus juste et de le doter de recettes supplémentaires, dont il aura besoin pour faire face au vieillissement démographique (et à la hausse logique et naturelle des dépenses de pensions qui l'accompagne), devient impératif !

Le déplafonnement de l'assiette cotisable : un levier financier puissant

L'abolition du plafond des cotisations permettrait de générer des recettes supplémentaires substantielles sans toucher aux cotisations des travailleurs aux revenus faibles à moyens. En effet, la suppression de ce plafond ne concernerait que les plus hauts revenus, soit environ 5% des cotisants, tout en permettant d'augmenter les recettes du système d'à peu près 10%.

Ainsi, **en termes financiers globaux, le déplafonnement des cotisations pour cette petite fraction de travailleurs rapporterait autant qu'une hausse pour tous du taux de cotisation de 0,8 point de pourcentage (par partie cotisante²) ou autant qu'une baisse des pensions actuelles de plus de 11% - soit un gain équivalent à 0,9% du PIB.**

¹ Du côté des fonctionnaires, c'est bien l'intégralité du traitement qui sert de base cotisable, sans aucun plafond.

² À savoir le salarié, l'employeur et l'État.

La puissance du levier du déplafonnement est donc très manifeste et devrait être une option sérieuse si la volonté politique est bien celle de sécuriser et d'améliorer le système actuel de pensions en le dotant de moyens financiers dont il aura besoin à l'avenir plutôt que de le sacrifier en visant une baisse des prestations de pension³.

Veiller à ce que tout le monde contribue à sa juste hauteur

En faisant en sorte que ceux qui gagnent bien mieux contribuent enfin proportionnellement autant au financement des pensions que les travailleurs modestes et moyens, cette réforme serait un moyen efficace de renforcer le système tout en évitant d'augmenter dans un premier temps les cotisations pour la grande majorité des travailleurs.

En réalité, dans le système actuel, seuls les travailleurs aux revenus jusqu'à 5 fois le SSM contribuent effectivement à hauteur de 8% de leur revenu brut pour financer le système de pension, tandis que ceux disposant de revenus qui vont au-delà du plafond cotisable consacrent (considérablement) moins de 8% de leur salaire au financement du système ; les cotisations de retraite sont donc actuellement régressives.

	Revenu professionnel brut	Rapport entre le revenu avant et après cotisations	Taux de cotisation effectif
1 SSM	2 637,79	92,0%	8%
2 SSM	5 275,58	92,0%	8%
3 SSM	7 913,37	92,0%	8%
4 SSM	10 551,16	92,0%	8%
5 SSM	13 188,95	92,0%	8%
6 SSM	15 826,74	93,3%	7%
7 SSM	18 464,53	94,3%	6%
8 SSM	21 102,32	95,0%	5%
9 SSM	23 740,11	95,6%	4%
10 SSM	26 377,89	96,0%	4%

Le déplafonnement permettrait de mettre fin à cette distorsion, que la Commission européenne détecte aussi dans son rapport 2024 sur l'adéquation des pensions⁴, et de renforcer la légitimité du système, tout en générant des fonds supplémentaires nécessaires pour maintenir le système à flot face aux pressions financières futures.

³ Pour garantir que le déplafonnement des cotisations ne génère pas de coûts supplémentaires pour le système par rapport au plafonnement actuel, il est essentiel qu'il n'ouvre pas de droits de pension supplémentaires.

⁴ 2024 – Pension adequacy report, Vol.2

Des effets collatéraux importants

En outre, ce déplafonnement générerait un bénéfice collatéral important, celui de réduire la régressivité sociofiscale⁵ à partir du quintuple du SSM, seuil à partir duquel la progressivité sociofiscale disparaît en raison de la baisse relative des cotisations sociales⁶.

Sans ici entrer trop dans les détails et la complexité de la question, l'exemple suivant permet d'illustrer une partie du phénomène : alors que le rapport entre les revenus bruts est logiquement de 10 entre le salaire minimum et son multiple de 10, dans le système actuel avec plafonnement, l'écart s'accroît à 10,44 après versement de leurs cotisations de retraite (le taux de cotisation effectif étant de 4% à 10 SSM plutôt que 8% sous le plafond). En cas de déplafonnement, les rapports de départ seraient maintenus après versement des cotisations⁷.

Revenus	Rapport entre revenus bruts	Actuellement - avec plafond cotisable		Après déplafonnement	
		Rapport entre revenus semi-nets (ici après seules cotisations de pension)	Taux de cotisation effectif	Rapport entre revenus semi-nets (ici après seules cotisations de pension)	Taux de cotisation effectif
10 SSM / 1 SSM	10 / 1	10,44 / 1	4% / 8%	10 / 1	8% / 8%

Le déplafonnement à lui seul ne résoudra pas les problèmes de manque de progressivité sociofiscale générale au Luxembourg, mais il représenterait un pas dans ce sens, une pierre en plus à l'édifice de celle-ci⁸.

En conclusion, dans le cadre des discussions actuelles autour d'éventuels ajustements du système de pension, l'abolition du plafond des cotisations est une mesure qui mérite d'être sérieusement envisagée. En éliminant ce plafond, il serait possible de générer des recettes supplémentaires substantielles sans toucher, dans un premier temps, aux cotisations de plus de 95% des salariés.

Face à une hausse projetée des dépenses de pensions, cette option de déplafonnement devrait être privilégiée et favorisée à toute baisse des prestations du système !

5 L'analyse sociofiscale porte à la fois sur les cotisations sociales et les contributions fiscales dont l'assiette est le revenu du travail, cet ensemble étant à la source du système redistributif de protection sociale luxembourgeois.

6 En effet, actuellement, le taux maximal de contribution sociofiscale atteint son maximum de +/- 56% (taux d'imposition marginal majoré de l'impôt de solidarité + taux de cotisation + assurance dépendance) pour les revenus en-dessous du plafond cotisable, tandis qu'il baisse ensuite à 46-47% pour les revenus plus élevés.

7 L'imposition des revenus viendra accentuer par la suite ce phénomène, par exemple du fait de la forte progressivité fiscale qui s'exprime sur les revenus faibles à moyens (« Mëtzelstandsböckel » ou « bosse des couches moyennes de revenus »).

8 Pour rappel, la réflexion embrasse l'ensemble du système contributif luxembourgeois. Le déplafonnement des cotisations sociales, et ici tout particulièrement de celles à destination de la Caisse de pension, générerait un gain social par un surplus de cotisations à hauteur de 706 millions d'euros (0,9% du PIB), mais provoquerait un manque à gagner fiscal évalué à 169 millions d'euros ; au total donc, les Administrations publiques sortiraient gagnantes, avec un surcroît de recettes sociofiscales globales de 302 millions. Par ailleurs, ce manque à gagner fiscal sur les revenus professionnels sera utilement (partiellement) compensé par des taux de tranche supplémentaires en haut de l'échelle ainsi que, marquant le début d'une transition fiscale, par le transfert de contributions assises sur le travail vers une imposition plus large du capital et des patrimoines. Enfin, rappelons ici que le « coût » ou le « surcoût » du système de pension dénoncés en lien avec l'accroissement du nombre de retraités sont toujours exprimés en termes bruts (17,5% du PIB en 2070 en cas de baisse à son quart du modérateur de réajustement des pensions à l'évolution des salaires réels ou 20,8% du PIB à politique constante), alors que, à l'instar de la dette publique, ils peuvent être exprimés en termes nets, à savoir après déduction des recettes fiscales supplémentaires que vont générer les revenus de pension au fil du temps, jusqu'à 3% du PIB en 2070. Ainsi, les deux évaluations projetées des dépenses se montent respectivement à 14,5% ou 17,8% selon le scénario.