



Avis CES « Régime général d'assurance pension »

17 juillet 2024

Contribution salariale

SOMMAIRE

I.	Introduction et mise en perspective	p.1
II.	Le régime solidaire par répartition : irremplaçable par un régime privé par capitalisation	p.2
III.	Horizon de projection – attention aux incertitudes liées aux projections	p.4
III.1	Un système avec un niveau d’anticipation garantissant la pérennité du système	p.4
III.2	Un alarmisme pour un système potentiellement en danger en 2049 est-il crédible ?	p.4
III.3	L’incertitude liée aux projections	p.5
III.4	Un besoin de financement tout à fait maîtrisable !	p.7
IV.	La réforme des pensions de 2012 – une dégradation considérable ne pouvant être perdue de vue	p.7
IV.1.	Un taux de remplacement en baisse	p.8
IV.2.	La baisse du modérateur de réajustement	p.8
IV.3.	L’abolition de l’allocation de fin d’année	p.10
IV.4.	Un décalage de revalorisation supplémentaire	p.10
IV.5.	L’effet combiné d’une quadruple dégradation	p.11
V.	Une précarité croissante chez les retraités	p.12
V.1.	Le taux de pauvreté	p.13
V.2.	La pension minimum	p.14
VI.	Un financement (alternatif) du régime de pension possible et maîtrisable !	p.17
VI.1.	Quel besoin de financement ?	p.17
VI.2.	Un besoin de financement supplémentaire : est-ce problématique ?	p.18
VI.3.	Quelles sources de financement ?	p.19
VII.	Gare aux faux bons arguments !	p.24
VII.1.	L’âge de départ à la retraite	p.24
VII.2.	L’argument de la dette cachée/implicite	p.25
VII.3.	L’équilibre financier du système comme objectif principal	p.26
VIII.	Conclusion et revendications	p.26

Avis du groupe salarial du CES relatif à « La pérennité financière du régime général d'assurance pension à très long terme »

I. Introduction et mise en perspective

Le Premier ministre a soumis le bilan technique de l'IGSS au CES et, par la lettre datée au 14 juillet 2022, a saisi le CES « pour avis en vue d'analyser, discuter et proposer des pistes envisageables à l'avenir pour garantir la pérennité financière du régime général d'assurance pension à très long terme eu égard aux évolutions démographiques et économiques du Luxembourg ».

Cet avis correspond à la prise de position du groupe salarial uniquement. Une prise de position commune avec le camp patronal n'était possible étant donné que des différences fondamentales existent quant à l'interprétation de la situation (financière actuelle) du régime de pension et, plus encore, quant à la période de projection pertinente pour une analyse de la situation financière du régime. Par conséquent, les appréciations quant à l'urgence, et de surcroît, quant aux leviers à actionner pour pérenniser le système de pension divergeaient considérablement.

En ce qui concerne la situation financière actuelle du régime général d'assurance pension, le groupe salarial est d'avis qu'elle est incontestablement saine. Depuis des décennies, le régime général récolte des recettes qui dépassent largement les dépenses du système. En 2022 encore, dernière année pour laquelle des données sont disponibles au moment de la rédaction de cet avis, les recettes en cotisations du régime de pension dépassaient les dépenses courantes du système de presque 600 millions euros. Les excédents systémiques du régime général ont permis au système de pension de se doter de faramineuses réserves qui s'élèvent actuellement à plus de 27 milliards d'euros et qui permettraient de financer les dépenses de pensions pendant presque quatre ans – sans percevoir un centime en cotisations.

Au vu de ces réserves colossales et en connaissance des incertitudes intrinsèquement liées aux projections à très long terme qui prédisent des problèmes financiers, il est, d'après le groupe salarial, inconcevable de mettre en avant des dégradations quelconques du système de pension – d'autant plus que la précarité des retraités risque d'augmenter davantage dans le futur en raison des dégradations substantielles apportées par la réforme de 2012.

Tandis que la réforme des pensions de 2012 a uniquement joué sur les dépenses du système, le groupe salarial est d'avis que toute réforme future doit se faire au niveau des recettes du système : un système public de qualité doit être financé de manière convenable s'il veut être garanti durablement ! Il est inadmissible aux yeux du groupe salarial de remplacer, ni complètement, ni partiellement, le système public par un système privé du 2^e ou 3^e pilier.

Enfin, le groupe salarial plaide pour une discussion de pension menée à pied d'égalité entre les trois parties prenantes du système de pension. En effet, le système de pension étant un système à gestion tripartite, il est inconcevable que les partenaires sociaux soient mis devant des faits accomplis ou confrontés à des décisions unilatérales du gouvernement.

Après cette brève introduction et mise en perspective, l'avis du groupe salarial analyse l'importance d'un régime solidaire par répartition (II), les incertitudes liées aux projections (III), l'effet de la réforme des pensions de 2012 (IV), la précarité croissante chez les retraités (V), les possibilités de financement du système de pension (VI) et répond d'ores et déjà à une sélection des faux arguments (VII) qui seront certainement mis en avant pour justifier des dégradations supplémentaires, avant de conclure l'avis avec les revendications principales du groupe salarial (VIII).

II. Le régime solidaire par répartition : irremplaçable par un régime privé par capitalisation

Le système de pension luxembourgeois est un système solidaire basé sur le principe de la répartition selon lequel les prestations d'un moment sont financées par les recettes de ce même moment. Autrement dit, dans un système par répartition les actifs d'un moment financent les pensions des retraités de ce même moment sous forme d'un contrat implicite de solidarité intergénérationnelle.

Par sa conception, le système de pension au Luxembourg est basé sur des fondements sociaux et solidaires solides qui permettent au système d'être le pilier central dans la sécurisation du niveau de vie des personnes âgées et ainsi dans le maintien de la cohésion sociale.

Ce système public, souvent évoqué comme 1^{er} pilier de l'assurance pension, comporte des avantages indéniables par rapport aux systèmes privés et/ou par capitalisation qui se cachent derrière les fameux 2^e et 3^e piliers de l'assurance pension. Dans les systèmes par capitalisation, les actifs épargnent une part de leur revenu – épargne qui est placée sur les marchés financiers – pour accumuler un capital qui leur vaudra de pension une fois l'âge de départ à la retraite atteint. Dans ces systèmes par capitalisation, il n'y a donc pas – au moins pas directement – une solidarité intergénérationnelle du fait qu'une génération s'occupe de sa propre pension, et non pas de celle d'une autre génération.

Le groupe salarial tient à souligner qu'un système de pension solidaire basé sur la répartition est d'importance énorme et que, dans aucun cas, il devrait être envisagé de dégrader ce système, ou même de le remplacer, même partiellement, par un système par capitalisation, voire par un système privé. En effet, le système public par répartition dispose d'un très grand nombre de dispositions avantageuses qui ne peuvent être intégrées ni dans un système privé, ni dans un système par capitalisation.

Tout d'abord, l'avantage indéniable du système de pension par répartition concerne sa flexibilité. En effet, selon les besoins financiers ou la situation économique, des adaptations peuvent être effectuées au niveau du système de sorte que les évolutions favorables, voire défavorables peuvent à tout moment être répercutées de manière solidaire sur l'ensemble de la population, sans qu'une évolution abrupte n'affecte de manière prononcée qu'une part de la population. À titre d'exemple, un krach boursier est un synonyme d'effondrement des acquis des pensionnés dans un système privé par capitalisation, mais il peut aisément être contré par quelques (petits) changements paramétriques (une hausse des cotisations par exemple) dans un système par répartition. La flexibilité du système de pension est aussi mise en évidence par l'indexation des pensions à l'évolution des prix et par le réajustement des pensions à l'évolution des salaires réels – deux mécanismes qui n'existent point dans les régimes par capitalisation.

Il s'ajoute que la solidarité de notre système de pension par répartition se caractérise par le partage des risques à grande échelle. En effet, la large participation de la population à travers les cotisations crée un système solide, équitable et quasi-universel. Chacun, quels que soient ses revenus, contribue à l'édifice commun des pensions, instaurant ainsi une dynamique sociale où la solidarité n'est pas seulement intergénérationnelle mais aussi interclasse. Une privatisation du système, mais aussi un abaissement du plafond cotisable, nuirait à cette solidarité interclasse et générerait davantage d'espace pour des systèmes alternatifs complémentaires – ni universels, ni solides.

L'argument que les systèmes par capitalisation sont mieux équipés pour faire face au vieillissement de la population est d'ailleurs infondé. Même si la capitalisation peut sembler – à première vue et sans connaissances des implications macroéconomiques – être une solution au financement des pensions dans le cadre du vieillissement de la population, elle ne l'est point. Au contraire, le problème du vieillissement de la population se pose au même titre que dans un système par répartition, mais avec

des risques beaucoup plus importants : risques de krach boursier, risques de perte totale des pensions, frais de gestion bien plus importants, manque d'aspects sociaux, financiarisation de l'économie, etc.

Finalement, le système actuel par répartition est tel qu'il peut intégrer bon nombre d'éléments sociaux dans les pensions – une situation qui est inimaginable dans le 2^e ou 3^e pilier. La pension minimum par exemple est un élément inhérent au système par répartition et constitue un acquis social important, et impensable dans un régime privé ! De même, la reconnaissance des périodes d'études ou des périodes de l'éducation d'un enfant par exemple ne serait possible dans un régime privé, tandis que ces périodes socialement appréciées peuvent être reconnues dans notre régime social et solidaire. À cela s'ajoutent des éléments forfaitaires lors de la détermination de la pension (majorations forfaitaires, allocation de fin d'année) qui permettent de faire converger les niveaux de pensions par la hausse du taux de remplacement pour les faibles et moyens revenus.

Par tous ces éléments propres aux systèmes par répartition et irréalisables dans d'autres régimes, privés ou par capitalisation, l'indice de Gini des revenus de pensions est 4,5 points inférieur à l'indice de Gini des revenus du travail. Le premier pilier public de l'assurance pension n'est pas seulement social et solidaire, mais aussi cohésif !

Il est primordial de s'assurer que le premier pilier public de l'assurance pension soit garanti dans son étendue actuelle, voire qu'il soit davantage renforcé. Aucunement ne devrait-on réduire son champ d'application (par une baisse du plafond cotisable par exemple) ou réduire ses prestations en invoquant le 2^e et 3^e pilier de l'assurance pension comme alternative.

D'une manière plus générale, le groupe salarial tient à souligner que le 2^e et le 3^e pilier de l'assurance pension ne peuvent jamais être compris comme une alternative au véritable système de pension public. Plutôt que de considérer ces régimes comme des régimes de pension, il faudrait les considérer comme des formes d'accumulation d'une épargne pour les ménages à capacité d'épargne – et non comme une assurance pour la vieillesse. Le président de l'Association des Compagnies d'Assurances et de Réassurances (ACA) le reconnaît lui-même dans la presse¹ où il dit que « *les souscripteurs de ce type de contrat [du 3^e pilier] préfèrent recevoir le capital plutôt qu'une retraite mensuelle, c'est la tendance.* » en raison de retraites mensuelles des plans « *plutôt petites* ».

En réalité, les 2^e et 3^e piliers ne proposent aucun avantage par rapport aux régimes par répartition. Non seulement sont-ils incapables de faire face aux défis auxquels font face les systèmes par répartition (vieillesse démographique), mais ils ont une multitude de faiblesses que les régimes par répartition n'ont pas : ils sont inflexibles (pas d'indexation, ni sur les prix, ni sur les salaires), ils sont risqués (rendement dépend des cours boursiers), ils ont des coûts administratifs élevés (du fait de systèmes non-universels) et leur rendement ne sert pas qu'aux assurés, mais aussi (ou même avant tout ?) aux gestionnaires.

Plutôt que de promouvoir davantage le 2^e et le 3^e pilier de l'assurance pension par la possibilité de déduire fiscalement les contributions qui y sont faites, le groupe salarial préconise que l'argent public soit investi dans le premier pilier public de l'assurance pension.

¹ Land, Abenteuer dritter Pfeiler. Janvier 2024. Traduction propre.

III. Horizon de projection – attention aux incertitudes liées aux projections !

Quand il est question de la situation financière du système de pension luxembourgeois, il est quasiment universellement reconnu que la situation financière actuelle du système est très positive ; le Bilan technique de 2022 parle d'une situation financière « plutôt confortable ». Avec les excédents annuels et une réserve de plus de 27 milliards d'euros, tout doute quant à l'état financier actuel du système de pension serait injustifié. Les divergences quant à l'interprétation de soutenabilité financière du système apparaissent par contre lorsqu'il est question de l'évolution future du système de pension – à ce niveau, certains ne peinent pas à prôner le catastrophisme.

III.1. Un système avec un niveau d'anticipation garantissant la pérennité du système

Malgré le catastrophisme prôné par certains, le groupe salarial tient à souligner que le Code de la Sécurité sociale prévoit aujourd'hui déjà deux dispositions très ambitieuses garantissant un degré de prévoyance et de stabilité financière au système de pension.

Tout d'abord, la législation prévoit un seuil de réserve minimal établi à 1,5 fois les dépenses de pensions annuelles. Par cette disposition, la CNAP doit disposer à tout moment des réserves suffisantes qui lui permettraient de financer les dépenses de pensions pendant au moins une année et demie, sans avoir besoin d'un centime en cotisations.

Ensuite, le système de pension est basé sur des périodes de couverture s'étendant sur 10 ans qui obligent à ce que le seuil minimal de la réserve soit respecté à tout moment pendant cette période de couverture, sans quoi le taux de cotisation doit être revu.

Du fait de l'existence de ces provisions garantissant un degré d'anticipation très considérable au niveau des pensions, le comportement de certains lorsqu'il est question de la soutenabilité du système de pension est tout à fait incompréhensible. Le système est, à tout moment, garanti pour une période non négligeable d'au moins dix ans – période au bout de laquelle une réserve encore tout à fait considérable et très inhabituelle pour un système par répartition existe.

En aucun cas le système ne devrait être présenté comme un système fragile – une telle représentation ne saurait être une image fidèle de la réalité légale du système.

Le groupe salarial plaide pour la seule concentration sur la période de couverture de 10 ans telle que prévue dans la législation actuelle avec un bilan intermédiaire tous les 5 ans. Cette période de couverture de 10 ans n'est ni trop longue, en tenant compte des incertitudes qui naissent avec l'éloignement dans l'avenir, ni trop courte pour mener une analyse de l'impact des promesses de pension.

III.2. Un alarmisme pour un système potentiellement en danger en 2049 est-il crédible ?

Le groupe salarial se méfie fortement de l'intention de ceux qui prônent l'alarmisme alors même que, selon les projections, sujettes à de fortes révisions – systématiquement vers l'amélioration –, le système dispose de réserves jusqu'en 2049.

En effet, au vu de la situation actuelle du système de pension, aucune urgence n'existe au niveau de la soutenabilité du système, si bien que les recettes du système devraient dépasser les dépenses courantes jusqu'au moins 2027. Jusqu'à ce moment, la réserve du système de pension devrait continuer à s'accroître. Et, même si un déséquilibre du système est projeté pour les années suivant 2027, n'est-ce pas justement le rôle d'une réserve de s'activer afin de combler des besoins potentiels ?

Selon les projections établies lors du bilan technique du régime général d'assurance pension de 2022 (ci-après *Bilan technique*) sur la base du scénario démographique STATEC, les besoins de financement à couvrir par la réserve seraient tels que la réserve continuerait à respecter le seuil légal (1,5 fois le montant des dépenses annuelles) jusqu'en 2043, et la réserve suffirait pour couvrir les besoins jusqu'en 2049.

L'urgence pour agir n'existe qu'en raison d'un automatisme introduit par la réforme des pensions de 2012 – à savoir que le modérateur de réajustement est abaissé à un niveau inférieur ou égal à 0,5, dès que les recettes en cotisations ne suffisent plus à combler les dépenses courantes de la CNAP. En effet, ce mécanisme semi-automatique conduit à un freinage des ajustements des pensions à l'évolution du salaire réel de manière qu'une hausse de la productivité se manifestant par une hausse du salaire réel n'est plus intégralement répercutée sur les pensions.

Ce n'est donc que la préservation du système du réajustement intégral des pensions qui appelle à actionner certains leviers légaux dans un horizon relativement court.

III.3. L'incertitude liée aux projections

Alors que le débat actuel des pensions est principalement dû à l'interprétation des projections financières du système faites lors du dernier Bilan technique de 2022, le groupe salarial tient à souligner que les projections à moyen et long terme sont à interpréter avec beaucoup de prudence et qu'il doit en tout cas être renoncé de considérer les résultats de projections comme des certitudes absolues.

En effet, les projections de la soutenabilité du système se caractérisent généralement par une incertitude absolue et il est, par conséquent, fort problématique, voire irresponsable de construire des réformes du régime d'assurance pension sur base de projections à très long terme augurant d'une dégradation potentielle de la situation financière du régime, comme cela a été fait en 2012.

III.3.1. Une analyse historique

Une analyse détaillée des différentes études actuarielles réalisées depuis les années 1970 montre que les projections se sont toujours avérées trop pessimistes dans le passé et les hypothèses sous-jacentes, notamment en ce qui concerne la croissance de l'emploi, ne se sont jamais réalisées. C'est ainsi que depuis les années 1970, mais plus encore depuis les années 1980 et 1990, chaque nouvelle étude et chaque nouvelle analyse actuarielle du système de pension a projeté une « crise de l'assurance pension » et l'insoutenabilité du système de pension.

C'est ainsi que dans l'avis de l'IGSS de 1991 par exemple il a été projeté que la prime de répartition pure (c'est-à-dire le ratio entre dépenses courantes de la CNAP et la base cotisable) dépasserait le taux de cotisation dès 1996 – scénario qui ne s'est jamais réalisé et qui devrait, selon la projection la plus récente, se réaliser en 2027 uniquement. Même dans leur scénario macroéconomique « optimiste », les auteurs de l'avis de 1991 projetaient que les recettes en cotisations ne pourraient couvrir les dépenses courantes du système dès 2009. L'évolution du nombre d'assurés cotisants à l'horizon 2020 a été sous-estimée de telle sorte que le nombre observé est de 80% supérieur au nombre projeté.

C'est bien au niveau de la projection de la croissance de l'emploi où les projections ont toujours échoué. En 1995 encore, dans le cadre de l'étude actuarielle des régimes de pension, un scénario de croissance annuel de l'emploi de 2,5% a été rejeté par les auteurs parce qu'il paraissait trop irréaliste aux auteurs. Quelques années plus tard, en 1998, un scénario « fort optimiste, pour ne pas dire utopique » selon les dires des auteurs du bilan technique, a été élaboré et il s'est avéré, avec le recul temporel, que ce scénario n'était pas du tout utopique, mais qu'il s'est bien réalisé !

L'évolution du système de pension paraissait si claire qu'en 1997 lors de son discours dans le cadre de l'État de la Nation, le premier ministre de l'époque Jean-Claude Juncker fit l'affirmation suivante : « *A well dat alles esou kënnt – well dat alles mat **Sécherheet** esou kënnt, renne mir mat Karacho an eng Rentemauer. Déi Rentemauer waart op eis den 1. Januar 2015. Déi Rentemauer waart op eis an 20 Joer.* »

Il va sans dire que cette soi-disant certitude, vendue comme une loi naturelle, ne s'est jamais réalisée. Mais aujourd'hui encore certains pensent devoir interpréter les projections à l'horizon 2070 comme absolument certaines.

Au vu des projections établies sur les dernières décennies, il appert que cette imprévisibilité ne se limite pas du tout aux seules évolutions à très long terme. Tout au contraire, force est de constater que les hypothèses à court/moyen terme (couvrant quelques années, une période de couverture, voire une décennie au plus), établies dans le cadre des différents avis et bilans techniques publiés depuis le début des années 1980 ont également, de manière générale, été fort erronées.

L'exemple le plus récent de ce constat peut être illustré par les projections établies en 2012. En comparant les projections retenues lors de la réforme de 2012 avec le Bilan de 2022 (qui a été publié 10 ans plus tard), il est possible de constater que :

1. L'événement 1 (la prime de répartition pure dépasse le taux de cotisation global) a été repoussé de +/- 10 ans (<2020 dans le projet de loi contre 2027 selon le Bilan de 2022) ;
2. L'événement 2 (la réserve tombe en dessous du seuil légal de 1,5 fois le montant annuel des prestations) a été repoussé de 15 ans ;
3. L'événement 3 (la réserve est totalement épuisée) a été repoussé de 13 ans !

	Projet de loi de la réforme de 2012	Bilan 2016	Actualisation 2018	Bilan 2022
Événement 1 : La prime de répartition pure dépasse le taux de cotisation global (24%)	<2020	2023	2024	2027
Événement 2 : La réserve tombe en dessous du seuil légal (1,5 fois le montant annuel des prestations)	2026	2035	2035	2041
Événement 3 : La réserve est épuisée	2034	2043	2041	2047

Source : IGSS

Les fluctuations économiques, les changements politiques, les événements sociaux et les facteurs environnementaux peuvent tous influencer les données sur lesquelles reposent les projections. Par conséquent, il est crucial de reconnaître les limites de ces projections et d'adopter une approche prudente dans leur interprétation et leur utilisation dans la prise de décision.

III.3.2. Un exemple d'actualité

Cette limite a à nouveau été mise en exergue dans la nouvelle édition du Rapport sur le vieillissement publiée en avril 2024 comme l'a souligné l'Econews N°9-2024 de la CSL. En effet, dans ce Rapport sur le vieillissement, l'évolution des dépenses de pensions est projetée en fonction de deux scénarios démographiques qui, selon les auteurs des scénarios seraient certainement à considérer comme scénarios centraux, et qui ne divergent qu'en leur hypothèse de migration (relation bi- respectivement unidirectionnelle entre migration et développement macroéconomique) et de plafonnement de la part des frontaliers sur le marché du travail (plafond ou non à 50% du travail frontalier). Les différences entre les résultats des projections, élaborés selon deux scénarios distincts, sont immenses.

Dans le scénario basé sur les hypothèses démographiques d'EUROSTAT, les dépenses de pensions (régimes général et spéciaux) devraient augmenter d'actuellement 9,2% du PIB à 17,5% du PIB jusqu'en 2070 – soit une hausse de 90% sur une période de presque 50 ans. En revanche, avec le scénario démographique du STATEC, la hausse des dépenses de pensions devrait se limiter à moins de 40% sur la même période – une évolution deux fois moins forte.

Une telle divergence des résultats en fonction du scénario retenu souligne à quel point les projections à long terme sont sensibles aux hypothèses et ainsi, à quel point l'incertitude est forte quant à l'évolution financière à long terme du système.

III.4. Un besoin de financement tout à fait maîtrisable !

Selon cette nouvelle édition du Rapport sur le vieillissement susmentionnée, la hausse des dépenses de pensions pourrait d'ailleurs être relativement modeste sur le moyen à long terme. En effet, les projections basées sur les hypothèses démographiques du STATEC – qui tiennent compte des spécificités luxembourgeoises en matière de migration et d'emploi frontalier – tablent sur une hausse des dépenses liées au paiement des pensions (y compris des régimes spéciaux !) qui se limite à 0,5% du PIB d'ici 2040 et à 0,8% du PIB d'ici 2050.

À titre de mise en perspective, notons qu'une hausse du taux de cotisation d'un point par partie (de 8% à 9%), générerait des recettes à hauteur de 1,1% du PIB et qu'un déplafonnement de la base cotisable dans le régime général générerait des recettes à hauteur de 0,9% du PIB.

Si ces hypothèses du STATEC s'avéraient donc correctes, une simple hausse d'un point de pourcentage du taux de cotisation par partie ou un déplafonnement de la base cotisable seraient suffisants pour maintenir en équilibre les systèmes de pension (général et spéciaux) jusqu'au moins mi-2050 – sans même toucher à la gigantesque réserve de plus de 27 milliards euros du régime général². L'alarmisme autour d'un système apparemment en crise est donc complètement injustifié.

IV. La réforme des pensions de 2012 – une dégradation considérable ne pouvant être perdue de vue

La réforme des retraites de 2012 a introduit plusieurs dégradations considérables du système général d'assurance pension qui ne se feront remarquer que peu à peu, de sorte que ses effets sont faibles si l'on compare deux années successives, mais dont l'effet cumulé à plus long terme est extrêmement important. Outre la baisse progressive du taux de remplacement³, la réforme a instauré un mécanisme semi-automatique qui limite le réajustement⁴ des retraites existantes par le biais d'un modérateur lorsque certains paramètres sont franchis, réduisant ainsi la hausse annuelle de la pension à laquelle auraient droit les retraités. Il s'ajoute que la réforme des pensions a remis en question l'allocation de fin d'année qui, sous législation actuelle, sera abolie dès que le taux de cotisation sera relevé. Enfin, un décalage de la revalorisation de deux années supplémentaires a été introduit par ladite réforme de

² Du fait que les recettes en cotisations continueraient à excéder les dépenses de pensions avec une telle hausse d'un point de pourcentage du taux de cotisation par partie, la réserve continuerait même à être alimentée davantage pendant au moins 30 ans.

³ Le taux de remplacement peut être défini comme étant le ratio entre le montant de la pension brute et le montant du salaire ayant été utilisé pour calculer le niveau de la pension.

⁴ Le réajustement des retraites ne doit être confondu avec la revalorisation des retraites. Le réajustement des retraites a comme objectif de faire évoluer le niveau des pensions avec le niveau du salaire moyen. En revanche, la revalorisation des retraites (« indexation ») a comme objectif de maintenir le montant de la pension à un niveau réel constant en tenant compte de la hausse du coût de la vie.

manière que les nouvelles pensions sont, en moyenne, réduite de 2% par rapport au mécanisme de revalorisation antérieur.

Si la réduction du taux de remplacement n'affectera que les nouveaux retraités au fur et à mesure du départ en retraite des cohortes successives, l'éventuelle baisse semi-automatique du modérateur dit de réajustement ainsi que l'abolition de l'allocation de fin d'année entraîneront des conséquences pour tous les retraités, y compris ceux qui sont déjà en retraite.

IV.1. Un taux de remplacement en baisse

La baisse graduelle du taux de remplacement jusqu'en 2052 implique in fine que les nouvelles pensions sont de plus en plus faibles depuis cette réforme de 2012. Cette baisse actée par la réforme se fait par une baisse progressive du taux des majorations proportionnelles qui surcompense la hausse du taux des majorations forfaitaires.

Selon des analyses faites par la CSL⁵, une fois que la baisse totale du taux de remplacement soit atteinte en 2052, un salarié ayant travaillé pendant 40 années au salaire moyen perd, au bout de 25 années en pension, presque 200 000 € constants à cause de la réforme⁶ par rapport à un « salarié identique » qui aurait pris sa retraite en 2013.

Outre cette démonstration pour un salarié type, il est possible de récapituler l'effet de la réforme de 2012 en comparant le taux de remplacement pour différents niveaux de revenus. Or il appert que les pensions ont baissé de l'ordre de 10 à 15%. Même le salarié se situant au niveau du salaire minimum pendant 40 années subit une baisse de sa pension de presque 9%.

Baisse progressive du niveau des pensions en raison de l'évolution des taux de majorations (carrière 40+60)

	2012		2052		Baisse
	Pension brute	Taux de remplacement	Pension brute	Taux de remplacement	
1x SSM	2 560.62	99.6%	2 343.78	91.2%	-8.5%
2x SSM	4 535.09	88.2%	3 989.18	77.6%	-12.0%
3x SSM	6 509.57	84.4%	5 634.57	73.1%	-13.4%
4x SSM	8 484.04	82.5%	7 279.96	70.8%	-14.2%
5x SSM	10 458.51	81.4%	8 925.36	69.4%	-14.7%

Calculs : CSL

Note : comparaison sur base du facteur de revalorisation de 1,520 et sans prise en compte de la hausse du décalage de revalorisation.

IV.2. La baisse du modérateur de réajustement

Cette baisse du taux de remplacement se fait comparativement remarquer dès la première pension perçue par un nouveau retraité. Or, à cette baisse se rajoutera un manque à gagner durant le temps de vie en pension provoqué par la baisse probable du modérateur de réajustement.

Actuellement, le modérateur de réajustement est égal à 1, si bien que les retraites existantes sont annuellement réajustées intégralement en fonction de l'évolution des salaires. C'est ainsi que, lors du dernier réajustement en janvier 2024, toutes les pensions ont été augmentées de 1,1 % en raison d'une hausse similaire du salaire moyen réel entre 2021 et 2022. Ce réajustement annuel des pensions a pour objectif à la fois de faire profiter les retraités de la hausse de la productivité d'une économie qu'ils ont aidé à construire, mais aussi d'éviter que des écarts préexistants (de niveau de vie) entre salariés et pensionnés ne se creusent davantage. En effet, en réajustant les pensions intégralement de l'évolution

⁵ Voir Econews N°6 Mai 2023 de la CSL.

⁶ Primes de fin d'année et réajustements non compris.

du salaire moyen, ce qui est assuré tant que ce modérateur de réajustement est égal à 1, on garantit que le ratio entre la pension et le salaire moyen reste constant tout au long de la « carrière » du retraité ; ce pensionné ne voit donc pas son niveau de vie baisser par rapport à celui d'un salarié moyen.

Toutefois, du fait de la réforme des pensions en 2012, le réajustement des pensions sera freiné dès que la prime de répartition pure⁷ dépasse le taux de cotisation global (24 %). Un tel dépassement serait, d'après les projections de l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), réalisé en 2027. Formulé différemment, à politique constante et si les projections de l'IGSS se matérialisent, les retraites ne seront plus intégralement réajustées de l'évolution des salaires à partir de 2030⁸, où elles ne seraient adaptées au maximum que pour moitié de l'évolution des salaires⁹, malgré une réserve de plus de 27 milliards que ces mêmes retraités ont aidé à constituer.

Or, un tel réajustement partiel est loin d'être une bagatelle ; il entraîne des conséquences considérables sur l'évolution du niveau des pensions ainsi que celle du rapport entre le niveau de vie des salariés et des retraités.

À partir d'un retraité moyen, parti en pension en 1999, la CSL a estimé dans l'Econews précité que si le réajustement n'avait pas joué de manière intégrale au cours des 25 dernières années, la perte pour ce retraité moyen se serait traduite par une pension actuelle qui serait entre 12,0% (réajustement pour moitié) et 22,6% (aucun réajustement) inférieure au niveau effectivement perçu actuellement par ce retraité. Au bout d'une retraite de 25 ans, ce retraité moyen aurait perçu entre 71 000 € et 137 000 € (euros constants de janvier 2024) de retraite en moins si le réajustement n'avait pas été intégral.

La perte relative au salaire moyen serait d'ailleurs tout aussi importante. Aujourd'hui la retraite moyenne d'une carrière au Luxembourg représente 65,4 % du salaire moyen exprimé en équivalent temps plein ; avec un modérateur à 0,5, ce rapport ne serait plus que de 57,2 % et sans réajustement du tout, il serait de 50,6 % après 25 ans.

Pour une personne ayant perçu la pension minimum en l'an 2000, le non-réajustement intégral serait même davantage fatal.

En effet, sans réajustement le long des deux dernières décennies, une personne ayant perçu une pension minimum en l'an 2000 n'aurait une pension de seulement 1 691 euros en janvier 2024 – et cela malgré une carrière d'assurance pension complète de 40 ans !

Il s'ensuit donc indubitablement qu'avec un taux de risque de pauvreté des retraités déjà en forte progression (10,4% en 2022 contre 3,9% en 2012) la modération du réajustement risque d'aggraver la situation davantage.

Tout compte fait, le réajustement doit être considéré comme essentiel et comme un facteur précieux du système de pension luxembourgeois. En assurant que les retraités d'un moment donné voient leurs pensions progresser d'une même proportion que les salaires des actifs, ce système du réajustement empêche un creusement des inégalités entre les générations actives et retraitées. La remise en question

⁷ La prime de répartition pure est définie comme étant le rapport entre les dépenses courantes annuelles de pension et la totalité des salaires, traitements et revenus cotisables à la base des recettes annuelles en cotisations du régime général de pension. Elle s'élevait à 21,75 % en 2021.

⁸ Le réajustement du niveau des pensions se fait toujours avec retard, si bien qu'il y a un décalage entre le moment du franchissement du taux de cotisation global par la prime de répartition pure et celui où le réajustement devient partiel.

⁹ Selon le Code de la sécurité sociale, le modérateur est fixé à un niveau égal ou inférieur à 1. S'il est fixé à 0,5, cela signifie concrètement que, si le salaire moyen augmente de 2 %, les retraites seraient réajustées de 1 %, mais de 0,5 % si le modérateur de réajustement est baissé à 0,25 et de 0 % si le modérateur de réajustement est fixé à 0.

de ce système constitue un danger non négligeable sur la cohésion sociale – avec un décrochage significatif entre salaire moyen et pensions existantes.

IV.3. L'abolition de l'allocation de fin d'année

Outre l'élément de la baisse du taux de remplacement et de la modération du réajustement, la réforme des pensions en 2012 a introduit un mécanisme automatique qui prévoit l'abolition de l'allocation de fin d'année dès que le taux de cotisation sera haussé.

Sachant que le niveau de l'allocation de fin d'année est forfaitaire et qu'il ne dépend que du nombre d'années d'assurance et non du niveau de revenu cotisable, l'abolition de l'allocation de fin d'année est bien plus importante en termes relatifs pour les personnes avec un niveau de pension faible que pour les personnes avec un niveau de pension supérieur. En effet, quel que soit le niveau de la pension de l'assuré, l'allocation de fin d'année s'élève à environ 960 € par an (au 1 janvier 2024) pour une carrière complète de 40 années et elle correspond ainsi à 3,6% de la pension minimum annuelle, mais seulement à 0,8% de la pension maximale.

Sous l'hypothèse qu'une personne avec une carrière d'au moins 40 ans d'assurance pension passe 25 années en retraite, la perte totale liée à l'abolition de l'allocation de fin d'année se chiffre à presque 24 000 euros.

IV.4. Un décalage de revalorisation supplémentaire

Aux dégradations évidentes des prestations par la baisse du taux de remplacement, la baisse du réajustement et l'abolition potentielle de l'allocation de fin d'année s'ajoute un autre élément technique qui conduit à une baisse du niveau de pensions : le décalage supplémentaire de la revalorisation des pensions.

Lors de leur attribution, les pensions sont calculées sur un niveau de vie de base de l'année 1984 et sont revalorisées ensuite pour tenir compte de l'évolution du niveau de vie depuis. Jusqu'à la réforme de 2012, les pensions calculées en base 1984 étaient revalorisées au niveau de vie de l'année la plus récente pour laquelle un facteur de revalorisation était connu – de fait il s'agissait de la deuxième année précédant l'attribution de la pension. Or, depuis la réforme de 2012, la revalorisation ne se fait plus que jusqu'à la quatrième année qui précède l'attribution de la pension. Ainsi, les pensions des personnes qui partent en retraite en 2024 sont revalorisées jusqu'en 2020 alors que dans le mécanisme « avant-réforme » elle auraient été revalorisées jusqu'en 2022.

Ce changement de nature « technique » implique que la hausse du salaire réel entre la quatrième et la deuxième année précédant l'attribution de la pension n'est pas prise en compte pour le calcul de la pension¹⁰. En fonction de l'année de départ en retraite et d'évolution du salaire réel pendant les quelques années précédant ce départ, la perte liée à ce décalage supplémentaire peut être plus ou moins importante¹¹.

¹⁰ L'évolution du salaire réel entre la deuxième année précédant le départ en pension et l'année effective de départ en pension est rattrapée par le réajustement annuel des pensions.

¹¹ En effet, pour les personnes qui sont parties en pension en 2015 par exemple, la perte correspondante au décalage de deux années supplémentaires de revalorisation correspond à la hausse du salaire horaire réel en 2012 et 2013 – ce qui correspond à une perte de 0,14%. En revanche, pour les personnes qui partent en pension en 2023 (dont la pension est donc revalorisée au niveau de l'année 2019), la perte du décalage supplémentaire de deux années correspond à la hausse du salaire horaire réel en 2020 et 2021 – en raison d'une hausse assez conséquente du salaire réel en ces années, la perte pour ces pensionnés s'élève à 3,3%.

En moyenne, le salaire horaire réel a augmenté de 1% par an au cours des dernières décennies. Ainsi, le fait que les pensions ne sont plus que revalorisées jusqu'à la quatrième année qui précède l'attribution de la pension, plutôt que jusqu'à la deuxième année qui précède cette attribution implique que les nouvelles pensions sont 2% inférieures à leur niveau sans ce changement.

Cette perte ne sera plus jamais compensée et le retraité la subit pendant toute la période où il touche la pension de vieillesse.

IV.5. L'effet combiné d'une quadruple dégradation

Finalement, du fait de la réforme de 2012, on se trouve confronté à une quadruple dégradation significative du niveau des pensions. La première (la baisse du taux de remplacement) est déjà en plein cours réduisant les pensions de presque 3% actuellement – cet effet continue de s'accroître pendant les prochaines années et les pleins effets se montrent dès 2052. L'autre (la baisse du modérateur de réajustement) devrait commencer à se faire sentir dès 2030 (selon les projections) et son effet négatif sur les pensions se cumulera sur toute la durée de pension d'un retraité. Le moment à partir duquel les pensionnés commencent à subir la perte de l'allocation de fin d'année dépend pour sa part du moment auquel le taux de cotisation global sera haussé. La question se pose donc quant au niveau de la pension réelle de ce salarié pensionné après 25 ans de retraite avec l'entrée en vigueur la baisse du modérateur et du taux de remplacement.

Dans le graphique qui suit, le niveau de pension mensuelle après 25 ans de retraite peut être observée, en fonction de l'année de départ en retraite et en fonction du niveau du modérateur de réajustement – hors prise en compte du décalage de revalorisation.

L'on constate ainsi qu'en partant en retraite en 2013, un « salarié moyen »¹² aurait, après 25 ans de retraite, une pension égale à 6 651€ en cas de réajustement intégral de sa pension (modérateur égal à 1), mais seulement de 5 144€ si sa pension n'était pas du tout réajustée¹³. Toutefois, si ce même salarié part en retraite en 2053, sa pension après 25 ans de retraite s'élève à 5 809 € si elle est intégralement réajustée, mais uniquement de 4 492€ s'il n'a pas de réajustement du tout, voire de 5 110 € si le réajustement se fait de moitié (modérateur égal à 0,5).

Lorsque l'on compare le niveau de la pension mensuelle après 25 ans de retraite d'avant la réforme applicable depuis 2013 (donc avant la baisse du taux de remplacement et celle du modérateur de réajustement) avec le niveau après que la réforme soit arrivée à maturité (donc après la baisse complète du taux de remplacement et celle du modérateur), l'on peut dire que ce salarié moyen aura subi au mieux une perte correspondant à 23 % (si le modérateur est fixé à 0,5) et au pire une perte de 32 % (si le modérateur est fixé à 0), si l'évolution du salaire moyen des 25 dernières années vient à se reproduire dans le futur¹⁴. Étant donné que le décalage de revalorisation de deux années supplémentaires est synonyme de perte de pension d'environ 2%, la perte de pension liée à la réforme de 2012 peut même être évaluée entre respectivement 25% et 34%.

¹² Le salarié moyen est défini ici comme étant un salarié avec une carrière professionnelle de 40 ans avec un salaire qui correspond au salaire moyen réel en équivalent temps-plein de 2021 (5 927 € en euros constants de janvier 2024).

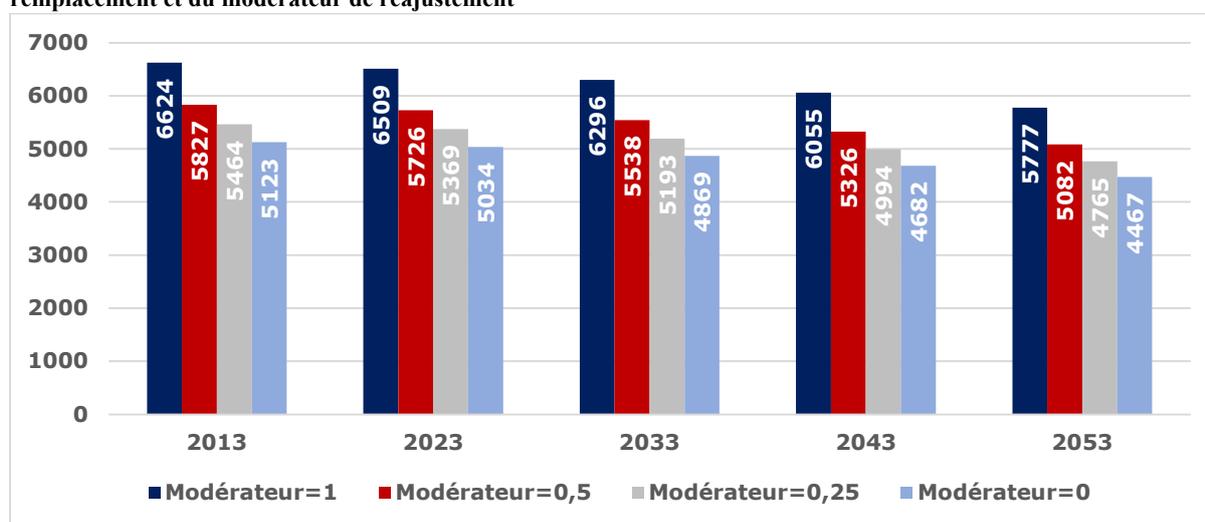
¹³ Pour estimer l'effet du réajustement des pensions, l'on suppose que le facteur de réajustement des 25 années qui suivent l'entrée en retraite soit équivalent au facteur de réajustement moyen des 25 années précédentes (1,03 %).

¹⁴ La perte subie par la baisse du modérateur de réajustement dépend avant tout de l'évolution des salaires qui donnent droit au réajustement des pensions. Si le salaire moyen n'augmente pas, ou que très peu, alors la perte d'un non-réajustement intégral est moins importante (puisque un réajustement intégral rapporterait peu) que si le salaire moyen augmente vite.

En fin de compte, la moins-value en retraite subie par un pensionné se situerait entre 327 000 € (modérateur de réajustement fixé à 0,5) et 421 000 € (modérateur de réajustement fixé à 0) pour 25 ans de retraite si l'on considère la baisse du taux de remplacement et la baisse du modérateur de réajustement. Si l'on ajoute la perte liée à l'abolition de l'allocation de fin d'année d'environ 960 € par an, la moins-value en retraite subie par un pensionné s'élève même entre 351 000 € et 445 000 €. Enfin, en tenant compte de la perte liée à la moindre revalorisation, la réforme de 2012 coûte même entre 380 000 € et 470 000 € à un salarié moyen.

Il s'ajoute que le retraité verrait son positionnement relatif dans la distribution des revenus se dégrader de manière significative. Le ratio entre la pension de ce retraité ayant passé toute sa carrière au salaire moyen et le salaire moyen baisserait de 86,6 % (avant réforme) à 65,3 % si le modérateur est baissé à 0,5 et même à 57,4 % lorsque le modérateur est fixé à 0 (et en intégrant l'effet de baisse du taux de remplacement provoqué par la réforme).

Le manque à gagner progressif en termes de pension pour un même retraité en raison de la baisse du taux de remplacement et du modérateur de réajustement



Graphique et calculs : CSL

Remarque : Pour rendre comparables les niveaux de pension des différentes années, l'on raisonne en euros constants. Ainsi, l'on utilise l'indice et le facteur de revalorisation applicables en janvier 2024 pour l'estimation des différents niveaux.

Note de lecture : Le salarié moyen qui entre en retraite en 2023 a, après 25 ans de retraite, une pension de 6 509 € si le modérateur de réajustement pendant ces 25 ans reste à 1. En revanche, ce même salarié moyen qui entre en retraite en 2053 a, après 25 ans de retraite, une pension d'uniquement 4 467 € si le modérateur de réajustement pendant ces 25 ans est égal à 0.

Si personne ne se dit prêt à faire baisser les retraites des pensionnés actuels de 23 à 32 %, peut-on assumer qu'une telle baisse soit acceptable pour les futurs retraités qui sont les actifs d'aujourd'hui ?

Cette réforme de 2012 est déjà allée loin, trop loin, en matière de réduction des prestations du système d'assurance pension. En aucun cas des réformes futures devraient baisser ce niveau davantage ! En effet, chaque nouvelle baisse des prestations se fera remarquer au niveau des nouveaux pensionnés, alors même que les baisses déjà actées sont très importantes.

V. Une précarité croissante chez les retraités

Le groupe salarial tient à mettre en avant que des situations de précarité représentent la réalité pour un nombre croissant de retraités et que, partant, aucune baisse supplémentaire des pensions ne serait supportable. En effet, même si certains mettent en avant des niveaux de pensions biens élevés, force est de constater que des pensions au-delà de 7 000, voire 8 000 euros sont rarissimes dans le régime général et ne représentent que respectivement 1,1% et 0,14% de l'ensemble des pensions de vieillesse

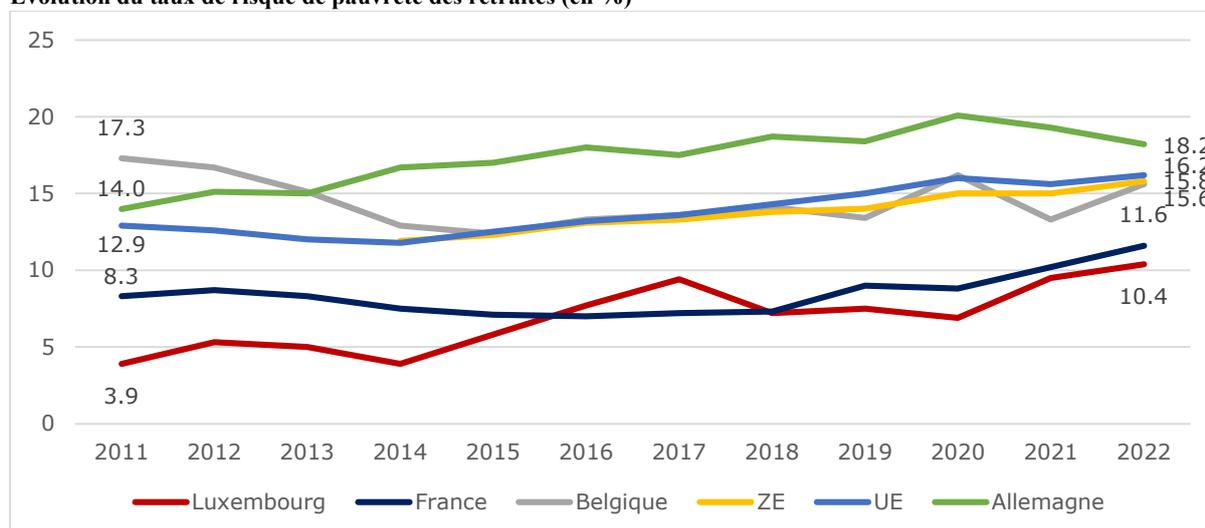
(anticipées) en décembre 2022 (moins de 3,7%, respectivement 0,64% si l'on ne considérait uniquement les retraités avec une carrière non-frontalière). La réalité est que la pension de vieillesse moyenne s'élève à 2 398 euros en décembre 2022 (3 601 euros pour les carrières non-frontalières), et par ailleurs, il est essentiel de souligner que le système de pension est bien un système d'assurance et aucunement un système d'assistance sociale.

V.1. Le taux de pauvreté

Alors qu'au sein de l'Union européenne le Luxembourg continue à afficher un des taux de risque de pauvreté des retraités les plus faibles, force est de constater que la tendance est haussière. En effet, depuis le début des années 2010 le taux de pauvreté des retraités a sensiblement augmenté au Luxembourg en passant de 3,9% en 2011 à 10,4% en 2022 – soit plus qu'un doublement du risque de pauvreté auprès des retraités.

S'il est vrai que la hausse du taux de pauvreté n'est pas un phénomène propre au Luxembourg, il est alarmant que la progression a été plus forte au Luxembourg que dans les pays limitrophes, mais aussi que dans la moyenne de la Zone euro et de l'Union européenne.

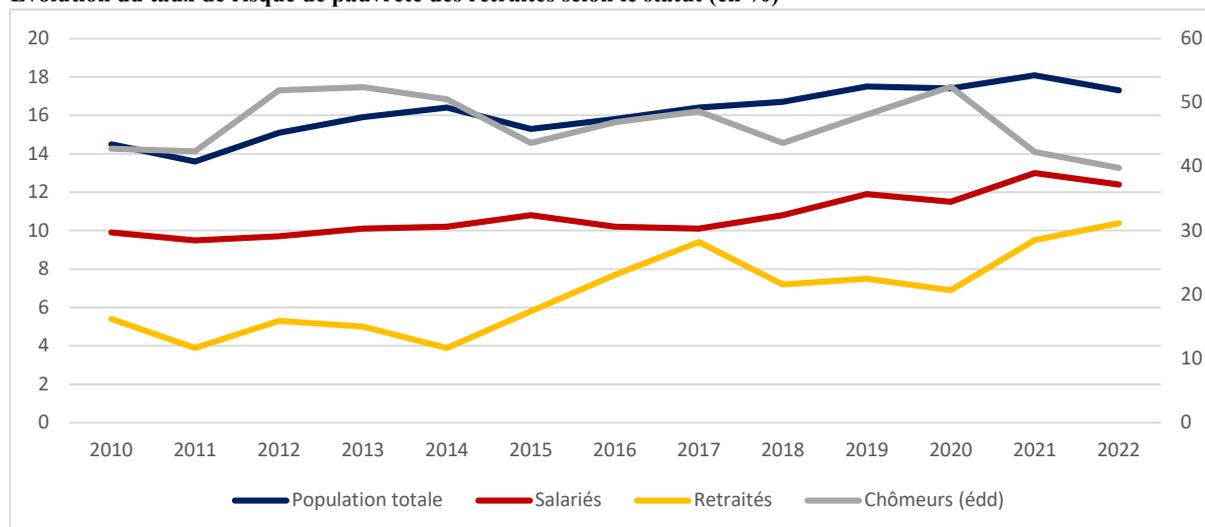
Évolution du taux de risque de pauvreté des retraités (en %)



Source : Eurostat

En analysant l'évolution du taux de pauvreté il devient très vite apparent que celui-ci évolue beaucoup plus vite pour les retraités que pour d'autres groupes de personnes au Luxembourg. En effet, même si le taux de pauvreté des salariés a augmenté de 2,5 points de pourcentage entre 2010 et 2022 – équivalent à une hausse de 25% -, cette hausse est loin d'être comparable à la hausse du taux de pauvreté des retraités (+166%). Ainsi, si aujourd'hui le taux de pauvreté parmi les retraités est bien inférieur à celui de la population totale, cela peut se renverser dans un futur relativement proche si l'évolution de la dernière décennie continue à se reproduire.

Évolution du taux de risque de pauvreté des retraités selon le statut (en %)



Source : Eurostat

Or, à tous ceux qui trouvent que le système est trop généreux, l'on devrait demander quel degré de pauvreté auprès des retraités est acceptable. Quel est le pourcentage cible de personnes âgées qui devrait être incapable de mener une vie digne afin que notre système de pension soit acceptable, sans être trop généreux ? Devrait-il vraiment être l'objectif de mener des politiques en matière de pension assurant qu'une part suffisamment grande de la population âgée soit en pauvreté ?

Il est important de se demander si les systèmes de sécurité sociale ne sont pas justement des systèmes qui devraient empêcher que les retraités ne tombent en pauvreté et que dès lors le seul critère de soutenabilité du système serait celui qui garantirait un taux de pauvreté de 0%.

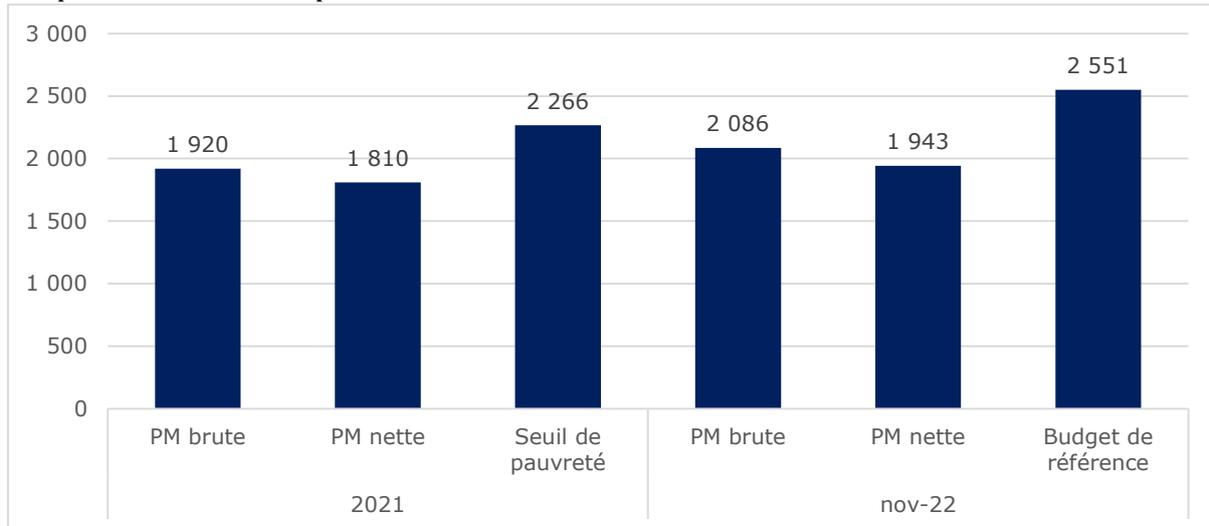
V.2. La pension minimum

Parmi les raisons expliquant la hausse du taux de risque de pauvreté parmi les retraités, se trouve sans doute le niveau paupérisant de la pension minimum. En effet, le niveau brut de la pension minimum s'élève au 1^{er} janvier 2024 à environ 2 250 euros pour une personne ayant une carrière d'assurance complète d'au moins 40 années. Pour les personnes avec des carrières incomplètes la pension minimum est réduite de 1/40^e par année manquante de manière à ce qu'une personne avec une carrière de « seulement » 20 ans n'a droit à une pension minimum d'uniquement 1 125 euros en janvier 2024.

Or, dès que la pension minimum est comparée à d'autres références minimales, il devient très vite évident que le niveau de la pension minimum est insuffisant, même pour les pensionnés avec une carrière complète. Ainsi, la pension minimum nette (pour une carrière d'au moins 40 ans) ne s'est élevée qu'à 1 810 euros en moyenne en 2021 – considérablement inférieure au seuil de pauvreté de cette année. De même, selon les calculs du STATEC une personne âgée en bonne santé vivant seule nécessite en novembre 2022 d'un budget minimal de 2 551 euros pour pouvoir mener une vie décente si elle est locataire – ce niveau est 31% supérieur à la pension minimum nette. Une carrière d'assurance pension complète ne suffit donc visiblement pas, ni pour mener une vie décente, ni pour se protéger de la pauvreté.

Afin que la pension minimum nette en 2021 atteigne le seuil de pauvreté de cette année, il aurait fallu une hausse nette de 25% – ce qui correspond à une hausse brute de 30% en 2021. Si par contre l'objectif serait d'atteindre le budget de référence, la pension minimum aurait nécessité une hausse nette de 31% en novembre 2022 – l'équivalent d'une hausse brute de presque 40%.

Comparaison du niveau de la pension minimum avec d'autres références minimales



Source : Eurostat

Avec une pension minimum d'une carrière complète de 40 ans (ou plus), une personne vivant seule est donc visiblement incapable de mener une vie décente. De même, 40 années (ou plus) d'assurance pension sont insuffisantes pour garantir à toutes les personnes âgées vivant seules d'avoir un revenu disponible suffisamment élevé pour se situer au-delà du seuil de pauvreté.

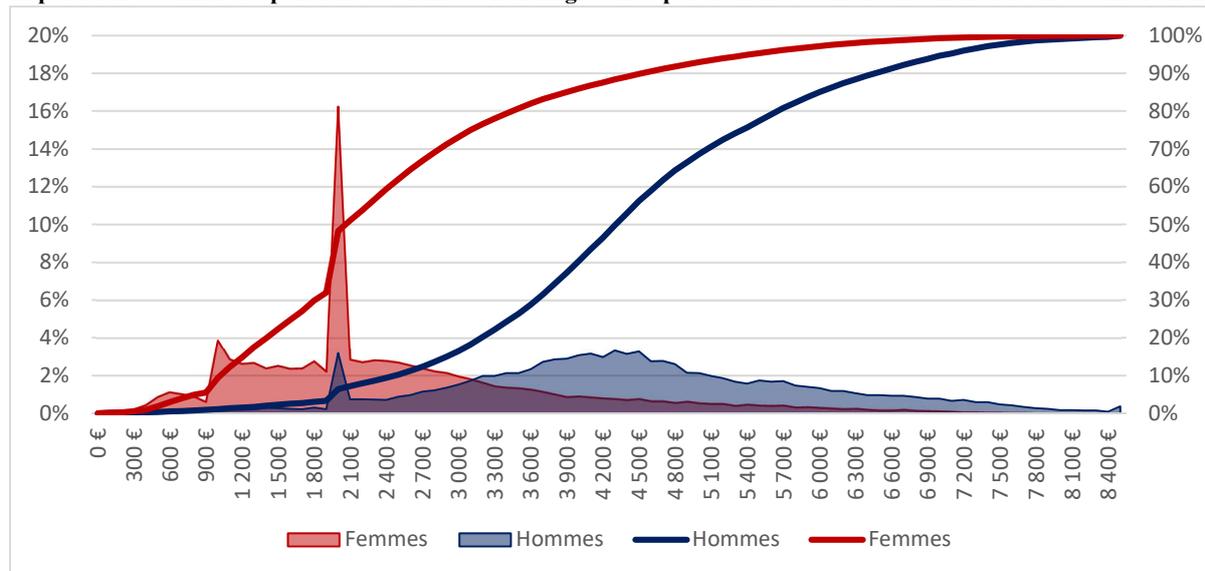
Il est donc évident que le niveau de la pension minimum est structurellement trop faible et qu'une hausse conséquente est nécessaire afin d'atteindre le budget de référence à moyen terme ! Une hausse structurelle de la pension minimum est d'autant plus nécessaire que depuis 2006 la pension minimum brute a pris un retard de revalorisation de 2,6% par rapport au salaire minimum.

Une hausse conséquente de la pension minimum pourrait d'ailleurs se faire avec une combinaison de deux outils, à savoir par une hausse de la pension brute ainsi que par l'introduction d'un crédit d'impôt propre aux personnes avec une pension modeste. L'introduction d'un crédit d'impôt pension minimum (CIPM) pourrait défiscaliser la pension minimum et jouer un rôle équivalent à celui du crédit d'impôt salaire social minimum (CISSM) qui a été introduit en 2019 pour augmenter le salaire minimum net. Sous forme dégressive, le CIPM pourrait donc valoir de hausse de pension ciblée et permettrait d'absorber une partie du coût de la hausse de la pension minimum.

Une revalorisation structurelle de la pension minimum est de toute façon financièrement pleinement maîtrisable : une hausse de 10% de la pension minimum brute correspondrait par exemple à une hausse des dépenses de pensions de seulement 0,3% (l'équivalent de 0,03% du PIB), mais représenterait un gain considérable pour les retraités les plus vulnérables.

Une hausse de la pension minimum permettrait aussi de réduire les inégalités entre pensionnés de sexe masculin et ceux de sexe féminin qui ont, en moyenne et pour une carrière non-migratoire, une pension de 43% inférieure. En effet, en 2009, dernière année pour laquelle des données sont publiques, 80% des 26 600 bénéficiaires d'un complément pour pension minimum étaient des femmes – augmenter la pension minimum revient donc principalement à augmenter le niveau de pension des femmes. Cette dépendance accrue des femmes à la pension minimum devient d'ailleurs évidente lorsque sont comparées les répartitions des différents niveaux de pension de vieillesse selon le genre.

Répartition et cumul des pensions de vieillesse non-migratoires par tranches de montants mensuels en décembre 2022



Source : IGSS

Il s'ajoute que des évolutions futures, notamment l'abolition de l'allocation de fin d'année et la modération du réajustement des pensions à l'évolution des salaires réels, continuera à pénaliser les assurés percevant une pension minimum.

En effet, comme évoqué précédemment, sans réajustement des pensions, les personnes qui se sont vues octroyer la pension minimum en 2000 n'auraient que 1 691 euros de pension en janvier 2024, contre une pension minimum légale à ce même moment de 2 245 euros. La pension minimale des retraités plus âgés serait donc encore plus faible que le niveau légal déjà paupérisant actuellement ! Est-il vraiment acceptable que des retraités avec une carrière d'au moins 40 ans aient un niveau de pension si faible ?

De même, l'abolition de l'allocation de fin d'année, une fois que le taux de cotisation global sera relevé, équivaut à une baisse proportionnelle bien plus importante pour les retraités avec un faible niveau de pension que pour les retraités avec un niveau de pension plus élevé. En effet, en janvier 2024, l'allocation de fin d'année s'élève à un montant forfaitaire de 958,94 euros pour une carrière d'assurance complète – indépendamment du niveau du revenu cotisable. Ainsi, pour une personne avec une pension minimale, l'allocation de fin d'année correspond à 3,6% de la pension minimum annuelle. En revanche, pour une personne touchant la pension maximale, l'allocation de fin d'année ne correspond qu'à 0,8% de la pension annuelle.

En vue de la dégradation actée par la réforme de 2012 – qui n'a pas encore porté pleinement ses « fruits » -, et en vue du niveau de pension minimum paupérisant accompagné par la hausse du risque de pauvreté, le groupe salarial revendique que 1) la pension minimum soit augmentée de manière conséquente, 2) le lien entre le réajustement des pensions et la prime de répartition pure soit rompu afin de pérenniser le réajustement intégral des pensions (voir partie IV.2), et 3) l'allocation de fin d'année soit pérennisée (voir partie IV.3), soit en l'incluant dans les majorations forfaitaires, soit en rompant le lien entre son déboursement et le taux de cotisation.

Une mesure alternative pour sauver le modérateur, au moins temporairement, consisterait à externaliser les frais annexes de la CNAP. En effet, le groupe salarial constate que, si les dépenses du régime général qui n'ont pas de lien direct avec le déboursement des pensions (frais propres à la CNAP, transferts au Fonds pour l'emploi en raison des indemnités de préretraite et les indemnités d'attente) n'étaient pas à charge de la CNAP et donc ni financées par les cotisations ni considérées pour déterminer la prime de répartition pure, le réajustement intégral des pensions pourrait être maintenu pendant environ six années

supplémentaires. L'externalisation de ces coûts annexes ne reviendrait aucunement à les remettre en question, mais plutôt à allouer les recettes de la CNAP exclusivement à leur but ultime – le paiement des pensions – et de financer les frais annexes par d'autres moyens (Fonds pour l'emploi, budget de l'État, etc.).

VI. Un financement (alternatif) du régime de pension possible et maîtrisable !

Le groupe salarial est d'avis qu'un système de pension de qualité permettant à tout un chacun de vivre dignement de sa pension est indispensable. Si, au vu du vieillissement de la population, les recettes du système de pension risquent de ne plus pouvoir couvrir les dépenses du système, plutôt que de réduire le système public, il faut augmenter les recettes du système. Le système public de pension doit être renforcé et, le cas échéant, il convient de se procurer des ressources supplémentaires. Il est inadmissible que toute piste pour augmenter les recettes est dès le départ exclue de la discussion ! Au contraire, c'est la véritable piste à creuser si on ne veut pas augmenter le risque du taux de pauvreté des retraités futurs. Aux yeux du groupe salarial, tout système ne peut être garanti durablement qu'en présence d'un financement adéquat – cela vaut autant pour le système de pension que pour tout autre système !

VI.1. Quel besoin de financement ?

À l'heure actuelle, le système étant toujours en excédant, aucun financement supplémentaire n'est nécessaire, d'autant plus que le système dispose de réserves importantes. En ce qui concerne la hausse des recettes nécessaires dans le futur, force est de constater que l'ampleur de cette hausse dépend très fortement de la trajectoire retenue, mais plus encore, des hypothèses faites lors des projections.

Selon les projections établies dans le Bilan technique de 2022 et sur base du scénario démographique STATEC avec un maintien du modérateur de réajustement à 1, les recettes devraient augmenter d'environ 0,2% du PIB afin qu'elles puissent couvrir les dépenses de pensions en 2030. À l'horizon 2040 cette hausse nécessaire s'élèverait déjà à 2% du PIB tandis qu'à l'échéance 2050 les recettes devraient augmenter de 4% du PIB afin de couvrir les dépenses de pensions.

Cette évolution du besoin de financement doit pourtant être analysée avec beaucoup de prudence puisqu'elle est, par la nature des projections (à moyen et long terme), très incertaine. En effet, en fonction du scénario économique et démographique retenu à la base des projections, cette évolution du besoin de financement peut être très différente.

Le tableau ci-dessous reprend la différence entre recettes en cotisations et dépenses de pensions selon une sélection de différents scénarios afin de montrer à quel point les projections sont sensibles aux hypothèses.

Différence entre dépenses de pensions et recettes en cotisations en % du PIB (maintien du modérateur à 1, sauf indication contraire)

Scénario	2030	2040	2050	Source	Hypothèse macroéconomique et démographique
<u>1</u>	0.40%	2.60%	5.50%	Bilan technique 2022	AWG
<u>2</u>	0.23%	1.97%	3.98%	Bilan technique 2022	STATEC
<u>3</u>	-0.15%	1.51%	3.61%	IGSS pour CES	AWG
<u>4</u>	-0.25%	0.42%	0.81%	IGSS pour CES (groupe salarial), calculs CSL	AWG, croissance annuelle de 1% de la productivité de 2022-2030 et croissance annuelle de 2,2% de l'emploi entre 2030-2050
<u>5*</u>	0.60%	1.90%	3.10%	Rapport sur le vieillissement 2024	AWG, modérateur=0.25

<u>6*</u>	0.30%	0.40%	0.60%	Rapport sur le vieillissement 2024	STATEC, modérateur=0.25
<u>7*</u>	0.30%	0.83%	1.44%	Rapport sur le vieillissement 2024, calculs CSL	STATEC, modérateur=1

Remarque : Les scénarios 5-7 tiennent compte à la fois le régime général et les régimes spéciaux. Des valeurs négatives indiquent que les recettes en cotisations dépassent les dépenses de pensions.

Au vu de cette très grande fourchette de besoins de financement possibles dans le futur, il devient évident qu'il est impossible de prévoir le besoin de financement effectif auquel le système de pension fera face. Ce résultat renforce d'ailleurs l'argument du groupe salarial que la période de couverture de 10 ans est suffisamment longue et c'est sur base de cette période que le système devrait être analysé.

Le scénario dit STATEC (scénario 7) publié récemment dans le Rapport sur le vieillissement qui, par le fait de tenir compte des spécificités luxembourgeoises est certainement à considérer comme le plus fiable, souligne d'ailleurs que le besoin de financement futur est tout à fait maîtrisable. Par rapport à leur niveau de 2022, les dépenses de pensions, régimes général et spéciaux compris, n'augmenteraient guère de 1,44% du PIB jusqu'en 2050. Une telle hausse du besoin de financement ne justifie certainement pas l'alarmisme qui est prôné par certains acteurs !

VI.2. Un besoin de financement supplémentaire : est-ce problématique ?

Même si l'ampleur de la hausse diverge d'une projection à l'autre, toutes les projections convergent au fait que les dépenses de pensions augmentent dans le futur.

Cette hausse des transferts exprimée en part du PIB est généralement présentée comme étant un problème sociétal majeur, sans que le transfert public de pensions ne soit pour autant mis en relation avec, d'un côté, la part que les retraités représenteront et, de l'autre côté, la richesse distribuable qui sera disponible le moment venu.

De prime d'abord, notons que l'ampleur de la hausse des dépenses de pensions est hautement incertaine, compte tenu de la variabilité des projections en fonction des hypothèses. Selon les plus récentes données reprises dans le Rapport sur le vieillissement, basées sur de nouvelles hypothèses démographiques du STATEC, les dépenses de pensions, régimes spéciaux compris, devraient se limiter à 10,0% du PIB en 2050.

Il s'ajoute que, d'après les projections EUROPOP2023, les personnes de plus de 60 ans, qui représentent 21,7 % des résidents en 2023, formeront plus de 30% de la population résidente en 2050 et presque 37% en 2070. Or, n'est-il pas complètement évident que, plus un groupe de personnes représente une partie importante de la population, plus ce groupe est en position de bénéficiaire de la valeur ajoutée créée dans cette économie ? Du fait que le nombre de retraités (potentiels) augmente de 41 % jusqu'en 2050 et de 68 % jusqu'en 2070, il ne devrait nullement paraître problématique de voir augmenter d'une même ampleur les transferts de pensions liés à ce groupe, soit à 10,7% de PIB en 2050, voire à 12,8 % de PIB en 2070. Un tel relèvement des transferts ne ferait que maintenir l'équilibre de la valeur ajoutée allant aux retraités, sans constituer un quelconque déséquilibre sociétal fondamental.

Ensuite, s'ajoute le fait que la constante progression du PIB¹⁵ telle que projetée par l'IGSS, mais aussi par le STATEC, constitue par nature une hausse de la valeur ajoutée et donc de la richesse créée et distribuable. Par conséquent, même si les transferts de pensions excédaient 10,7 %, voire les 12,8 % de PIB et qu'ils augmenteraient proportionnellement davantage que le nombre de retraités, cela ne

¹⁵ Le groupe salarial tient à rappeler que la croissance économique n'est pas un résultat du besoin du système de pension, si bien que le système de pension (tout comme l'ensemble des systèmes sociaux et l'économie de manière plus générale) profite de la croissance économique et de l'emploi. En d'autres mots, la croissance économique, tout comme ses conséquences négatives, existerait aussi en absence du système de pension (actuel). Les problèmes liés à la croissance économique doivent impérativement être découplés de la question des pensions.

signifierait en aucun cas qu'il resterait moins de richesse à distribuer aux actifs ou aux enfants. Au contraire, la croissance économique permettra d'augmenter le niveau de vie de toutes les sous-populations sans compromettre celle des actifs ou des retraités.

D'après le scénario R100 du STATEC¹⁶ repris dans le Bilan technique de 2022, les dépenses de pension doubleront (de 7,6% de PIB à 15,6% de PIB) d'ici 2070. Avec une hausse annuelle moyenne du PIB de 2,3% telle que projetée par le STATEC, les dépenses de pensions réelles passeraient ainsi de 4,8 milliards à 31,3 milliards d'euros d'ici 2070 si les projections se confirmaient. Simultanément, le solde du PIB (PIB diminué des dépenses de pensions) augmenterait d'environ 60 à presque 170 milliards d'euros. En d'autres mots, bien que les dépenses de pensions augmentent plus vite que le PIB, il resterait, en euros constants, 110 milliards d'euros de richesse à distribuer pour d'autres fins en addition à ce qui est distribué à ces fins aujourd'hui !

Le financement supplémentaire potentiellement nécessaire pour garantir la pérennité du système de pension ne constituerait donc pas un problème économique fondamental, mais ne serait qu'une évidence au vu d'un vieillissement de la population.

VI.3. Quelles sources de financement ?

Le groupe salarial tient à souligner que toute source de financement doit pouvoir être discutée et examinée de manière transparente. L'exclusion dès le départ de l'hypothèse d'une hausse du taux de cotisation est inadmissible ! La seule contrainte impérative à prendre en compte est que ce financement doit se réaliser de manière tripartite. Cela signifie que les contributions doivent être partagées équitablement entre les employeurs, les salariés et l'État, garantissant ainsi une répartition équilibrée des responsabilités financières.

Notre groupe estime qu'il serait judicieux d'envisager un financement supplémentaire du système de pension par des sources alternatives. En effet, plutôt que de se reposer exclusivement sur la masse salariale pour le financement des pensions, il serait pertinent de diversifier les bases de financement. Par exemple, les revenus de capitaux, la valeur ajoutée brute générée par les entreprises, ou encore le patrimoine de manière plus générale, pourraient être utilisés comme sources de financement.

Cette approche permettrait de réduire la dépendance du système de pension vis-à-vis de la croissance de l'emploi, le rendant ainsi encore plus résilient face aux défis futurs. En effet, dans un avenir où une part de plus en plus grande de la valeur ajoutée pourrait être créée par des technologies avancées telles que l'intelligence artificielle, les robots, et d'autres systèmes automatisés, il est crucial de prévoir des mécanismes de financement adaptés. En intégrant ces nouvelles sources de richesse, le système de pension pourrait mieux s'adapter aux évolutions économiques et technologiques, garantissant ainsi une plus grande stabilité et pérennité.

De plus, cette diversification des sources de financement permettrait de répartir plus équitablement les charges financières. Les entreprises, en contribuant via la valeur ajoutée brute, et les détenteurs de capitaux et de patrimoine, en participant également au financement, joueraient un rôle plus actif dans la solidarité intergénérationnelle.

Afin de mettre en avant que le financement du système de pension ne pose absolument pas de problème si la volonté politique pour un système de pension de qualité existe, le groupe salarial présente ci-dessous une panoplie de différentes mesures envisageables ainsi que le rapport financier de ces mesures.

¹⁶ Scénario économique et démographique du STATEC et maintien du modérateur de réajustement à 1.

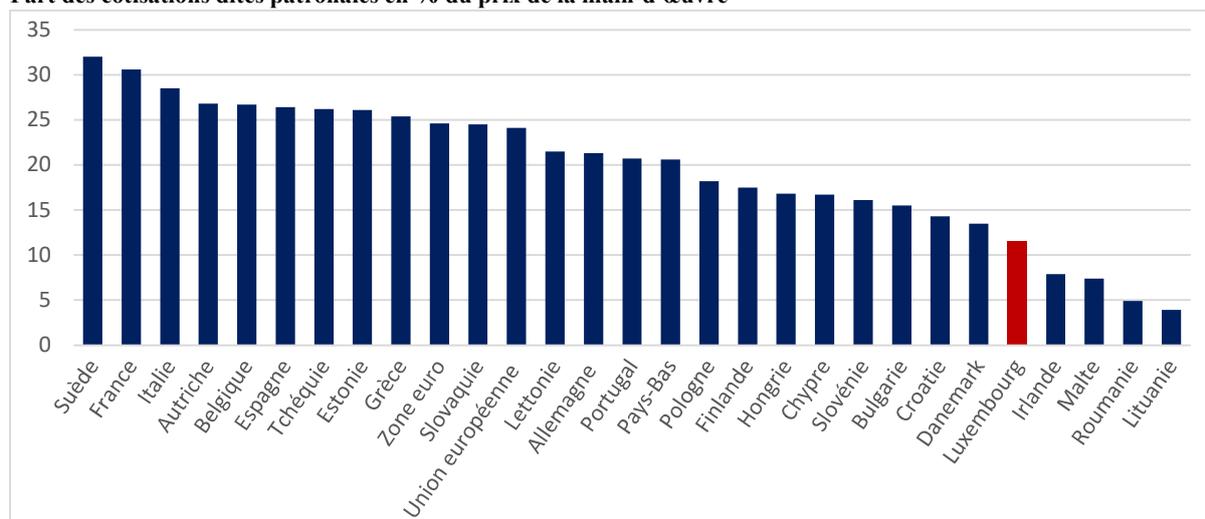
VI.3.1. Hausse du taux de cotisation à 27% (1,1% de PIB en recettes)

La hausse du taux de cotisation actuel serait d'un point de vue technique la plus facile des mesures à mettre en place.

Les recettes générées par une hausse d'un point de pourcentage du taux de cotisation représentent l'équivalent de 1,1% du PIB. Selon le scénario macroéconomique de base établi au sein du AWG 2024, cette hausse du taux de cotisation permettrait de maintenir l'équilibre entre recettes en cotisations et dépenses de pensions jusqu'en 2037¹⁷ ; actionnée avant cette date, la hausse du taux de cotisation renflouerait la réserve du régime davantage. Selon le scénario macroéconomique et démographique du STATEC établi dans le cadre du rapport sur le vieillissement, des recettes égales à 1,1% du PIB permettraient de garantir l'équilibre entre recettes en cotisations et dépenses de pensions jusqu'après 2050.

Étant donné que les cotisations dites patronales au Luxembourg sont, comparativement au coût total de la main-d'œuvre, parmi les plus faibles au sein de l'UE, une hausse du taux de cotisation pour le financement des pensions est en tout cas supportable d'un point de vue de compétitivité économique du Luxembourg. Même avec une hausse d'un point de pourcentage par partie du taux de cotisation, le Luxembourg resterait le cinquième pays dans l'UE avec le ratio le plus faible.

Part des cotisations dites patronales en % du prix de la main-d'œuvre



Source : Eurostat ; graphique : CSL

Il s'ajoute que, comme le rappelait l'ancien président de la CNAP, au Conseil économique et social de 1977 « une grande majorité » des membres s'étaient prononcés pour faire monter dans le long terme le taux de cotisation global entre 36% et 40%, en trois parts égales jusqu'à concurrence de 30%. Pour le surplus au-delà de 30%, un groupe de membres demandait de maintenir les trois parts égales, tandis que l'autre groupe, égal en nombre, voulait imputer ce différentiel au compte de l'État¹⁸.

Afin de rendre plus équitable une hausse du taux de cotisation, une hausse progressive du taux de cotisation pourrait aussi être envisagée. À titre d'exemple, augmenter le taux de cotisation par partie à 9% pour la seule part du salaire qui dépasse le double du salaire minimum non-qualifié permettrait encore de générer des recettes à hauteur de 0,3% du PIB.

¹⁷ La prime de répartition quant à elle serait couverte par le taux de cotisation jusqu'en 2034.

¹⁸ Forum, janvier 2011. Voir l'avis du CES de 1977 intitulé « Réforme éventuelle de la structure et du financement de l'assurance pension ».

VI.3.2. Le déplafonnement des cotisations (0,9% de PIB en recettes)

Une autre modification possible dans le cadre du financement du système de pension est le déplafonnement des cotisations. En effet, actuellement, le salaire cotisable est plafonné au niveau du quintuple du salaire social minimum. Ainsi, pour tout euro qui dépasse le quintuple du SSM (+/- 12 850 € au 1^{er} janvier 2024), aucune cotisation n'est due.

En 2022, 5% des salariés du secteur privé avaient un revenu supérieur au plafond cotisable. Sans plafond cotisable, les recettes en cotisations auraient été 676 millions d'euros plus élevées, soit l'équivalent de 0,9% du PIB et l'équivalent de 10% des recettes de la CNAP.

Le déplafonnement pourrait ainsi contribuer à garantir la pérennité du système de pension et serait une mesure justifiée d'un point de vue de l'équité sociale puisque seuls les 5% des salariés avec les salaires les plus élevés seraient impactés.

VI.3.3. La contribution solidarité généralisée (1,5% de PIB en recettes)

Afin de rendre cotisable l'ensemble des revenus et non seulement les revenus de travail, il serait possible d'introduire une sorte de contribution solidarité généralisée (CSG) plutôt que de procéder par une hausse du taux de cotisation.

Cette CSG pourrait être conçue d'une manière similaire à la contribution à l'assurance dépendance (CADEP) pour les ménages. La CSG serait prélevée sur base de l'ensemble des revenus bruts (salariaux, capitaux, de pension, etc.), tout en instaurant un abattement qui permet de rendre cette contribution progressive.

À un niveau égal à celui de la CADEP, c'est-à-dire à 1,4% sur l'ensemble des revenus bruts, mais avec un abattement du revenu égal au salaire minimum (contre un quart du salaire minimum pour la CADEP), la CSG rapporterait des recettes égales à 0,5% du PIB au système de pension par le seul prélèvement au niveau des ménages.

De fait, une telle contribution serait nulle pour les personnes avec un niveau de revenu inférieur ou égal au salaire minimum ; pour les personnes avec un revenu mensuel brut de 5 000 euros cette contribution serait équivalente à une baisse de 0,7% du revenu, alors que pour les personnes avec un revenu mensuel de 10 000 euros le revenu mensuel baisserait de 1% du fait de cette contribution.

Il est important de noter qu'en vue de maintenir un système de pension financé de manière tripartite, une CSG devrait impérativement être accompagnée par une dotation équivalente de l'État (0,5% du PIB) ainsi que d'un outil permettant de prélever des recettes au niveau des entreprises pour une même ampleur (0,5% du PIB). À titre d'exemple l'on pourrait s'imaginer à instaurer une majoration de l'impôt sur le revenu des collectivités, ou encore un impôt sur la valeur ajoutée des entreprises.

Ces impôts supplémentaires au niveau des entreprises auraient aussi l'avantage de garantir un certain niveau de financement du système de sécurité sociale qui serait indépendant de l'emploi dans l'entreprise – cela peut devenir de plus en plus important avec la croissance de l'automatisation, de la robotisation et de l'émergence de l'intelligence artificielle. Éventuellement, ce nouvel impôt au niveau de l'entreprise pourrait tenir compte de la structure de l'entreprise afin de charger davantage les entreprises avec un faible nombre de salariés qui ne contribuent pas (ou peu) au financement du système de sécurité sociale par des cotisations.

VI.3.4. La majoration d'impôt pour financement des pensions (2% de PIB en recettes)

Une autre possibilité pour augmenter les recettes du régime général d'assurance pension serait d'introduire une majoration d'impôt pour financement des pensions (MIFP) prélevée par voie fiscale sur l'ensemble des ménages et des entreprises.

En effet, au lieu de procéder à une hausse des cotisations assises sur le revenu du travail des ménages uniquement, l'introduction d'une telle majoration de l'impôt aurait le mérite de viser l'ensemble de la base imposable, y compris les revenus du capital. Ces derniers ne sont pas soumis aux cotisations sociales et un tel mécanisme les ferait participer à la cohésion sociale entre les générations.

Un tel impôt spécial pourrait être élaboré d'une même manière que l'actuel impôt de solidarité (IS) qui est censé de financer le fonds pour l'emploi, tout en distinguant très clairement la MIFP de l'IS actuel qui est un élément de crise.

Ainsi, la MIFP pourrait venir majorer l'impôt dû selon le barème, disons de 7% pour la masse imposable en-deçà de 150 000 euros et de 9% pour la masse imposable au-delà de 150 000 euros. De fait, une telle MIFP correspondrait à une imposition supplémentaire équivalente à un impôt de 0,5% pour les revenus imposables de 30 000 euros (en classe 1), de 1,1% pour les revenus imposables de 50 000 euros, de 1,9% pour les revenus imposables de 100 000 euros et de 2,6% pour les revenus imposables de 200 000 euros.

L'avantage d'une majoration de l'impôt sur le revenu est, entre autres, le fait d'avoir une progressivité de manière à ce que les personnes à faible revenu sont moins fortement impactées que les personnes à revenu plus élevé. Au seul niveau des ménages un tel impôt récolterait des recettes équivalentes à 0,65% du PIB.

À nouveau, le groupe salarial tient à rappeler qu'afin de garantir un système financé de manière tripartite, l'introduction d'une MIFP devrait indispensablement être accompagnée d'autres instruments au niveau des entreprises et de l'État.

Il s'agirait ainsi d'appliquer aussi une MIFP aux entreprises qui générerait une hausse des recettes équivalente aux recettes récoltées au niveau des ménages. Pour générer un même niveau de recettes (0,65% du PIB) au niveau des entreprises, il faudrait majorer leur impôt sur le revenu des collectivités de 22% au titre de la MIFP. Éventuellement, la majoration de l'impôt au niveau de l'entreprise pourrait être organisée de telle sorte qu'elle soit davantage importante pour les entreprises employant moins de salariés et qui, partant, paient peu de cotisations. Pour sa part, l'État devrait verser à la CNAP une dotation correspondant à la MIFP générée au niveau des ménages/entreprises.

Toute comme la CSG, la MIFP peut être perçue comme une alternative à une hausse des cotisations sociales qui a plusieurs avantages : tous les revenus y compris des pensions et du capital financent le système et il y a une progressivité des contributions. En outre, élargir la base de contribution au système de pension présente l'avantage de renforcer sa résilience, surtout dans un contexte où l'économie pourrait devenir moins tributaire du nombre de salariés, en raison de l'augmentation de l'automatisation et de l'émergence de technologies comme l'IA. En prélevant sur les bénéfices des entreprises plutôt que sur leur masse salariale, la MIFP offre la possibilité d'impliquer toutes les entreprises dans le financement du système de pension, même celles qui n'ont pas ou peu d'employés. Par conséquent, la MIFP pourrait représenter une alternative facilement mise en œuvre à la « taxe robot » parfois évoquée.

VI.3.5. L'impôt sur la fortune

Remarquons qu'il existe une autre source de revenus fiscaux potentiellement importants que l'État pourrait se procurer pour financer le système de pension, celle de la taxation des fortunes et du

patrimoine. En effet, plutôt que d'imposer les seuls revenus, une imposition du patrimoine permettrait de mieux équilibrer le coût du vieillissement et elle serait moins dépendante d'une croissance économique quelconque.

Tout d'abord, d'amples marges existent pour jouer sur l'impôt sur la fortune des personnes morales déjà en place et dont le rendement est assez faible. En augmentant cet impôt, par exemple, de 50%, des recettes à hauteur de 0,5% du PIB pourraient être générées.

Par ailleurs, augmenter la taxe d'abonnement de 50% (soit de 0,025 point de pourcentage à 0,075% pour les OPC, de 0,005 point à 0,015% pour les fonds d'investissements alternatifs réservés et les fonds d'investissement spécialisés et de 0,125 point à 0,375% pour les sociétés de gestion de patrimoine familial) pourrait rapporter 1% de PIB supplémentaire au trésor public qui pourrait, au moins en partie, être dirigé vers le régime de l'assurance pension.

Il s'ajoute qu'une instauration d'un nouvel impôt sur la fortune des personnes physiques pourrait générer des ressources additionnelles pouvant, au moins en partie, servir au financement du système de retraite. Par cette piste il serait aisément possible de se procurer des recettes à hauteur de 5% du PIB – tout en prévoyant des abattements de patrimoine à hauteur de 1 à 2 millions d'euros.

Cette piste de financement devrait elle aussi être organisée de manière que le financement du système se fasse de manière tripartite de manière à générer un même niveau de recettes au niveau des ménages qu'au niveau des entreprises avec une dotation équivalente à ce niveau de la part de l'État.

VI.3.6. Étendre le nombre de périodes cotisables

Pour assurer la pérennité du régime général de pension mais aussi pour tenir compte de l'évolution des temporalités et des cycles de vie avant l'entrée sur le marché de l'emploi, d'autres aménagements sont possibles afin d'étendre le nombre de périodes cotisables.

Ainsi, il conviendrait d'instaurer des cotisations sur des périodes qui ne sont pas visées actuellement : cotiser sur les périodes de travail pendant les vacances scolaires, prévoir des cotisations sur les bourses d'études et les stages conventionnés prises en charge par l'État, permettre l'achat rétroactif de périodes pour les années sabbatiques, les années de formation à partir 18 ans (mais aussi après 27 ans pour l'assuré interrompant son activité professionnelle afin de se consacrer à une formation supplémentaire¹⁹) sur un niveau de 80% du SSM (à savoir le salaire versé aux étudiants qui travaillent pendant les vacances scolaires). Toutes ces options pour étendre le nombre de périodes cotisables permettraient de gonfler la masse cotisable et par là, les ressources financières du système général d'assurance pension.

L'allongement de la durée des périodes cotisées ne doit cependant pas se concentrer uniquement sur le début de la carrière professionnelle, mais d'autres pistes sont également à mettre en pratique. En effet, à ce jour, l'âge effectif de départ à la retraite, en hausse, reste inférieur à l'âge légal de départ. Dès lors, avant une quelconque baisse des prestations ou hausse de l'âge légal, il est possible d'augmenter l'âge effectif de départ en retraite par des mesures incitatives et sur base volontaire.

Pour cela il convient d'abord de résoudre la question de l'emploi des séniors qui sont beaucoup plus susceptibles que les plus jeunes de subir le chômage de longue durée. Favoriser l'emploi des séniors,

¹⁹ Cette possibilité allierait le besoin de plus en plus prégnant de la formation tout au long de la vie, afin que les travailleurs puissent augmenter leurs chances de conserver ou de retrouver un emploi sur un marché du travail davantage changeant du fait des mutations technologiques, voire environnementales, avec la nécessaire sécurisation des parcours professionnels.

par exemple par le biais d'un plan de gestion des âges, est primordial si l'objectif est celui d'augmenter l'âge effectif de départ à la retraite.

Afin de garantir à la fois que les salariés (âgés) soient adaptés aux changements qu'encourent les entreprises, mais aussi aux compétences et aux qualifications requises en vue de changements plus structurels du monde de travail, des plans de formation, d'adaptation ou de transition devraient être proposés.

Ensuite, par l'amélioration des conditions et de l'environnement de travail tout au long de la vie professionnelle, la résolution des problèmes de santé, physique ou mentale, devrait être facilitée - rendant ainsi plus attractive aux salariés âgés l'idée de prolonger leur carrière professionnelle.

Le groupe salarial estime d'ailleurs qu'il est indispensable d'intégrer le facteur de la pénibilité du, respectivement au travail dans la discussion des pensions. En 2015 déjà, lors de l'abolition de la préretraite-ajustement, le législateur expliquait que, en accord avec le CPTE, « la question de la pénibilité en fonction de laquelle le droit à une préretraite peut s'ouvrir devra faire l'objet de nouvelles discussions fondées sur des analyses en la matière ». Cependant, aucun progrès en la matière ne s'est matérialisé alors qu'une extension du champ d'application des préretraites serait fort souhaitable.

Enfin, en développant la sortie progressive du travail, en rendant la retraite progressive accessible aux salariés (comme cela a été conclu par l'accord bipartite du 28 novembre 2014 et comme cela est possible dans la fonction publique) une transition plus souple entre activité professionnelle et retraite pourrait être atteinte tout en augmentant l'âge effectif de départ à la retraite.

VII. Gare aux faux bons arguments !

Dans cette section, le groupe salarial essaie d'anticiper une sélection de « bons arguments » qui seront sans doute mis en avant par certains afin de justifier qu'une dégradation du système de pension est inéluctable et logique. En réalité les « bons arguments » sont souvent que des sophismes économiques mis en avant qu'avec le but de réduire la portée de l'État-providence.

VII.1. L'âge de départ à la retraite

Une des revendications qui revient couramment concerne la hausse de l'âge de départ à la retraite qui serait, selon les auteurs de cette revendication 1) nécessaire pour réduire les dépenses de pensions et 2) justifiable par la hausse de l'espérance de vie.

Il importe d'abord de noter qu'un tel changement, à politique constante, ne fera pas, ou seulement marginalement, diminuer les dépenses du système de pension actuel. En effet, à politique constante, une hausse du nombre d'années d'occupation professionnelle va main dans la main avec une hausse des majorations proportionnelles (échelonnées) et, ainsi, avec une hausse de la pension à laquelle le bénéficiaire sera éligible.

Comme l'IGSS l'énonce elle-même dans son Bilan technique de 2022 : « *Bien qu'une augmentation des âges légaux de départ à la retraite conduite à une diminution du temps moyen passé en retraite et ainsi à une réduction du coût des pensions de vieillesse, cet effet est contrebalancé par une prolongation des carrières d'assurance qui, à son tour, provoque un accroissement des montants moyens de pension.* » Partant, une hausse de l'âge légal de départ à la retraite ne ferait pas baisser les dépenses du système de pension significativement.

À long terme, une simple hausse de l'âge de départ à la pension risque même de coûter plus qu'un départ en retraite anticipé. Ainsi, suite à la réforme des pensions en France relevant l'âge de départ en retraite de 2 ans, le Comité de suivi des retraites (CSR) a noté²⁰ que les dépenses baissent jusqu'en 2040 comparé au scénario sans réforme. Toutefois, par la suite, la hausse de l'âge de départ à la retraite engendre une hausse des dépenses de pensions de manière à ce qu'en 2050 les dépenses de pensions sont 3,3% plus élevées qu'en absence de réforme. En 2070 cet écart est même de 9,5%.

Un autre aspect ne pouvant pas être perdu de vue lorsqu'il est question de hausse de l'âge de la retraite concerne l'hétérogénéité de l'espérance de vie. En effet, bon nombre d'études concordent vers le fait que l'espérance de vie varie selon la catégorie socioprofessionnelle et socioéconomique à laquelle appartient le travailleur. Sont ainsi liés à des espérances de vie comparativement faibles, les personnes avec un niveau d'éducation faible, avec des revenus faibles ou modestes et travaillant comme ouvriers plutôt qu'employés ou fonctionnaires. Toute hausse de l'âge de départ à la retraite risque d'augmenter ces inégalités et d'impacter plus que proportionnellement ces groupes défavorisés.

À cela s'ajoute que le lien entre âge de départ en retraite et espérance de vie risque de cacher un autre facteur pourtant important pour le bien-être des salariés et des pensionnés, à savoir la qualité de la santé. En effet, un assuré dont l'espérance de vie augmente, mais dont le nombre d'années en bonne santé n'augmente pas devrait-il vraiment être tenu d'allonger sa carrière professionnelle ?

Enfin, il est important de considérer que l'augmentation de l'âge de départ à la retraite pourrait entraîner une hausse des dépenses d'autres branches de la sécurité sociale. À titre d'exemple, notons qu'un prolongement de la carrière professionnelle conduirait indubitablement à une augmentation des absences pour cause de maladie, d'autant plus que les absences pour maladie augmentent avec l'âge, ce qui alourdirait les coûts pour l'assurance maladie. De plus, le chômage de longue durée étant plus fréquent chez les seniors, repousser l'âge de la retraite risquerait de prolonger les périodes de chômage pour certains ou de les pousser à choisir le chômage plutôt que la retraite. Cette situation de précarité accrue pourrait également provoquer une hausse des dépenses au titre du REVIS. Ainsi, les économies potentielles réalisées à court terme sur les pensions pourraient simplement être transférées vers d'autres branches de la sécurité sociale.

Plutôt que d'acter une quelconque hausse de l'âge de départ à la retraite, le groupe salarial appelle à des mesures incitatives invitant les salariés de prolonger leur carrière professionnelle volontairement.

VII.2. L'argument de la dette cachée/implicite

Dans le cadre du vieillissement de la population, les systèmes par répartition sont souvent présentés comme inaptes à faire face aux défis de financement. Pour souligner leur faiblesse, certains mettent en avant une dette implicite que causent les systèmes par répartition. En effet, en mettant en avant les acquis de pension futurs qu'ont générés les systèmes par répartition, la situation est souvent décrite comme déficitaire de manière à ce que le système aurait contracté une dette.

Or, le débat sur la dette implicite d'un système par répartition est un faux débat par le simple fait que les systèmes par répartition ne sont pas censés couvrir à un moment donné les besoins en financement des prestations futures. Par la nature du système par répartition les recettes actuelles sont utilisées pour couvrir les dépenses actuelles – et il n'est absolument pas l'objectif des systèmes par répartition de couvrir à la fois l'ensemble des dépenses actuelles et l'ensemble des prestations futures acquises par les actifs. De fait, un système de retraite par répartition a toujours une dette implicite élevée même si on est dans un régime parfaitement soutenable.

²⁰ Comité de suivi des retraites. Dixième avis. Juillet 2023.

Même si les calculs de dettes implicites peuvent être utiles pour déterminer la soutenabilité des systèmes par capitalisation pour lesquelles l'épargne est effectivement censée couvrir les prestations futures, ils sont complètement inadaptés pour déterminer la soutenabilité des systèmes par répartition ! Analyser la dette implicite dans un système par répartition ne ferait du sens qu'en cas de risque réel d'obligation de fermeture dudit système – ce qui n'est pas le cas dans un système public.

VII.3. L'équilibre financier du système comme objectif principal

Dans l'argumentaire de certains, il semble que l'équilibre financier du système de pension corresponde au but ultime du système de pension. Or, le groupe salarial tient à souligner que le maintien de l'équilibre financier doit être compris comme un moyen pour garantir la pérennité du système, mais jamais comme objectif en tant que tel !

L'objectif ultime de tout système de pension de qualité devrait être de garantir aux assurés un niveau de pension convenable. Une fois mis d'accord sur cet objectif, il faut se doter d'un financement adéquat permettant d'atteindre cet objectif.

VIII. Conclusion et revendications

La position du groupe salarial concernant les pensions est claire : nous rejetons toute dégradation du système solidaire basé sur la répartition et refusons sa privatisation, même partielle. Le groupe salarial s'engage pour un système de pension solidaire avec une gestion et un financement tripartites, et exige que toute **discussion se fasse à pied d'égalité entre les parties concernées – sans mesures unilatérales.**

Situation financière du régime de pension

Les réserves actuelles du système de pension, s'élevant à plusieurs dizaines de milliards d'euros, sont suffisantes pour couvrir plus de quatre ans de dépenses annuelles sans nouvelles cotisations – soulignant que **la situation actuelle n'est absolument pas urgente. Les déséquilibres financiers prévus pour 2027 peuvent aisément être compensés par ces réserves dans un premier temps.**

Les déséquilibres projetés sont, dans un premier temps, pas dus à un manque de recettes pour les pensions, mais à l'utilisation des cotisations pour financer des dépenses non liées aux pensions, comme les frais de fonctionnement de la CNAP et les transferts au Fonds pour l'emploi. Ces dépenses annexes représentent plus de 8% des dépenses courantes de la CNAP et n'ont pas de lien direct avec le financement des pensions. Le groupe salarial est d'avis que ces **dépenses annexes doivent être externalisées de la CNAP et donc exclues du calcul de la prime de répartition**, permettant ainsi de sauver le réajustement intégral à législation constante pendant cinq ans supplémentaires.

A titre principal, le groupe salarial exige une approche plus ambitieuse, revendiquant l'abolition du mécanisme légal actuel qui remet en question l'ajustement complet des pensions à l'évolution des salaires réels.

En ce qui concerne les projections de soutenabilité financière, le groupe salarial plaide pour une période de couverture de 10 ans avec un bilan intermédiaire tous les cinq ans, comme prévu par la législation luxembourgeoise. Cette période de couverture de 10 ans n'est ni trop longue, en tenant compte des incertitudes qui naissent avec l'éloignement dans l'avenir, ni trop courte pour mener une analyse de l'impact des promesses de pension. **Des projections à plus long terme sont excessivement incertaines et volatiles pour justifier une détérioration supplémentaire quelconque du niveau des pensions.**

Rappelons que le Rapport sur le vieillissement présente deux scénarios alternatifs (équiprobables) avec des augmentations de dépenses de pensions très variées : +5,4% contre +21,7% d'ici 2040.

Si des déséquilibres apparaissaient et des leviers étaient à actionner, le système de pension devrait se doter de ressources financières supplémentaires, notamment après la réforme de 2012 qui a réduit les prestations de manière considérable. Exclure une augmentation des recettes dès le départ est inadmissible : tout service performant nécessite des ressources adéquates pour fonctionner durablement ! Plutôt que d'arguer que le système doit s'adapter aux ressources qu'il dispose, le groupe salarial revendique que les ressources soient adaptées aux besoins du système !

Une panoplie d'instruments existe pour augmenter les recettes du système et c'est là le sujet principal à creuser aux yeux du groupe salarial. Des ressources supplémentaires du système pourraient par ainsi être générées soit par des ajustements classiques comme la hausse ou le déplafonnement des cotisations, soit par des outils de financement alternatifs comme une contribution solidarité ou une majoration d'impôt.

Niveau des pensions et réforme de 2012

La réforme de 2012 a déjà réduit le taux de remplacement des pensions de 8,5% pour les salariés au salaire minimum et de 15% pour ceux au plafond cotisable, correspondant à une perte d'environ 200 000 euros pour un salarié moyen. **Le groupe salarial n'accepte aucune réduction supplémentaire du niveau des prestations.**

Le mécanisme de modération du réajustement doit donc être révoqué impérativement, car le réajustement intégral des pensions est crucial pour éviter une augmentation des inégalités entre retraités et actifs. Sans ce réajustement, une pension croît considérablement moins vite à long terme perdant ainsi en valeur par rapport au salaire moyen.

Le groupe salarial réclame aussi **de mettre fin à l'automatisme liant une hausse du taux de cotisation à l'abolition de l'allocation de fin d'année pour les retraités.** Cette allocation est importante pour les pensions modestes, et sa suppression réduirait leur pension annuelle proportionnellement plus fortement pour les retraités les plus faibles. Nous proposons soit de mettre fin à ce mécanisme, soit d'intégrer l'allocation de fin d'année dans les majorations forfaitaires mensuelles des pensionnés. Financièrement, son maintien est justifiable, représentant seulement 1,85% des dépenses totales de pensions.

Le groupe salarial déplore que le taux de pauvreté des retraités augmente, et que la pension minimum actuelle est inférieure au seuil de pauvreté et insuffisante pour une vie décente, au vu du budget de référence. Dès lors, **notre groupe exige une augmentation significative de la pension minimum afin qu'une carrière d'assurance complète de 40 ans puisse garantir une vie décente à chaque retraité.** À terme, la pension minimum nette doit atteindre le budget de référence du STATEC, soit par une simple hausse de la pension minimum brute, soit par un crédit d'impôt pension minimum.

Système public fort plutôt qu'un système de pension privatisé

Un système de pension de qualité doit être basé sur la répartition. Ni la capitalisation ni les régimes privés ne sont des alternatives viables pour garantir un niveau de vie décent aux retraités. Les systèmes par capitalisation sont inflexibles, risqués, coûteux administrativement et servent plus les intérêts des gestionnaires que ceux des assurés.

Notre groupe s'oppose donc à la promotion accrue des 2e et 3e piliers de l'assurance pension au détriment du premier pilier. Plutôt que de privatiser une part du système public en abaissant le plafond cotisable, nous demandons un renforcement du premier pilier par une hausse de la pension minimum et la possibilité d'une pension complémentaire publique. Engager la

gigantesque réserve pour financer des déficits ne peut absolument pas être un tabou. Si des ressources supplémentaires sont nécessaires, elles doivent être créées et le groupe salarial en a proposé une panoplie dans cet avis : dé plafonnement des cotisations, contribution sociale généralisée, impôts, hausse du taux de cotisation, etc.

* * *

Réduire le système de pension public est inenvisageable et inacceptable. La sécurité financière des retraités est une responsabilité collective nécessitant un engagement continu envers la préservation et le renforcement du système de pension public. Plutôt que de réduire ses fondements, il est crucial de rechercher des solutions créatives et durables garantissant sa viabilité à long terme. Ces solutions doivent être trouvées de manière tripartite entre les partenaires sociaux et l'État, et de nombreuses pistes sont indiquées dans cet avis.

En investissant intelligemment dans le système de pension public et en explorant des sources de financement supplémentaires, nous pouvons maintenir sa solidité tout en répondant aux besoins changeants de la société. Ainsi, en préservant et en améliorant le système de pension public, nous pouvons assurer une retraite conséquente, stable et sécurisée pour les générations actuelles et futures.