

« Renforcer la pension légale pour tous »
Analyses et revendications syndicales quant à
la pérennisation du régime général
d'assurance pension

A. Plaidoyer pour un système de pension social et solidaire basé sur le principe par répartition.....	4
B. Sur les systèmes par capitalisation et les régimes de pensions privées	6
1. Le mythe de la dette cachée	6
2. La capitalisation est-elle la solution aux problèmes de financement ?.....	6
3. Les régimes de pensions privées au Luxembourg.....	8
3.1. La pension complémentaire d'entreprise	8
3.2. L'assurance prévoyance vieillesse.....	11
C. Le bilan technique de l'IGSS et la mise en perspective générale	15
1. Feu vert pour 10 années supplémentaires	15
2. L'évolution de l'emploi comme déterminant du degré d'action nécessaire	15
3. En matière de pensions, ne pas raisonner seulement en termes d'équilibre macroéconomique	16
4. Considérer un horizon réaliste	17
5. L'incertitude relative aux projections	17
6. Un besoin de financement tout à fait maîtrisable !.....	18
7. La contrainte de la réserve légale.....	19
8. Se méfier de l'eau qui dort : les raisons qui plaident tout de même pour anticiper le moment de rupture.....	21
D. La réforme des pensions en 2012 et ses conséquences	23
1. Une baisse du taux de remplacement déjà pénalisante pour le niveau de la pension individuelle	23
2. L'effet supplémentaire d'une baisse du modérateur de réajustement	24
3. L'effet d'une abolition de l'allocation de fin d'année	26
4. L'effet d'un décalage de revalorisation supplémentaire.....	27
5. L'effet combiné d'une quadruple dégradation.....	27
E. Des éléments sociaux à retenir avant un débat sur les pensions.....	30
1. Le risque de pauvreté des retraités	30
2. La pension minimum	32
3. L'inégalité d'espérance de vie	35
3.1. L'espérance de vie selon le niveau d'éducation.....	35
3.2. L'espérance de vie selon le niveau de vie	36
3.3. L'espérance de vie selon le statut professionnel	36
F. Comment couvrir le besoin de financement du régime général d'assurance pension	37
1. Un besoin de financement supplémentaire : serait-ce problématique ?	37
2. Sources de financement classiques et alternatives du système	38
2.1. Le taux de remplacement.....	39
2.2. La hausse du taux de cotisation	40
2.3. L'âge de départ en retraite	41

2.4.	Le déplafonnement des cotisations	42
2.5.	Introduire une majoration d'impôt pour financement des pensions	43
2.6.	Introduire une contribution solidarité généralisée	44
2.7.	L'impôt sur la fortune : des recettes tout à fait estimables	45
2.8.	La progressivité des cotisations.....	45
2.9.	Étendre le nombre de périodes cotisables d'assurance	46
3.	Proactivité pour garantir la pérennité du système de pension de manière ambitieuse !	47
3.1.	Lier le modérateur à la réserve légale du régime général	47
3.2.	Lier le modérateur aux recettes totales du régime et aux seules dépenses de pensions.....	49
3.3.	Le modérateur de réajustement sans changement législatif.....	51
G.	Conclusion, propositions et revendications	53
Annexe I :	La réforme des Riester-Renten - Un exemple à ne pas suivre	61
Annexe II :	Questions relatives aux systèmes de pension complémentaires....	63
Annexe III :	Les projections démographiques et financières – une analyse des erreurs historiques.....	64
Annexe IV :	Econews N°9/2024 – Errare humanum est ... une fois de plus.....	95
Annexe V :	Econews N°9/2023 – Le réajustement des pensions est essentiel pour éviter des pertes de l'ordre de 10 000 euros pour un retraité moyen !	98
Annexe VI :	Questions relatives à la pension minimum	102
Annexe VII :	Proposition de loi relative à la préservation du niveau des pensions.....	103
Annexe VIII :	Questions relatives aux inégalités de l'espérance de vie.....	120
Annexe IX :	Récapitulatif des recettes générées par différentes mesures en matière d'assurance pension.....	121
Annexe X :	Les enjeux autour des carrières professionnelles des salariés et de l'emploi des travailleurs expérimentés.....	122
Annexe XI :	Le temps partiel combinant pension et activité professionnelle..	126
Annexe XII :	Tableau - Un taux de majorations proportionnelles dégressif....	127
Annexe XIII :	Le niveau des pensions selon le type de pension	128

A. Plaidoyer pour un système de pension social et solidaire basé sur le principe par répartition

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, grâce à la gestion et le financement tripartite du système, il est un garant de la cohésion et de la stabilité sociale du pays.

La solidarité du système de pension luxembourgeois se caractérise, entre autres, par son fonctionnement par répartition. Ce concept permet que les actifs actuels cotisent pour les retraités actuels, instaurant ainsi une solidarité intergénérationnelle de fait. Dans cette approche il existe une véritable garantie de continuité dans le soutien aux générations futures, assurant que chaque individu puisse bénéficier d'une pension équitable – sans devoir dépendre de l'imprévisibilité des marchés boursiers.

Outre le caractère intergénérationnel, 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. Cette universalité des cotisations renforce le caractère socialement équitable du système, mettant en avant le principe selon lequel chacun doit contribuer selon ses moyens pour assurer la sécurité financière collective.

Il est important de noter que notre système de pension actuel basé sur le principe par répartition n'est pas seulement solidaire, mais qu'il contient aussi des éléments sociaux significatifs qui ne seraient pas possibles dans un système par capitalisation ou dans des régimes privés. En effet, la répartition permet d'introduire des critères ciblés assurant un niveau de pension convenable à tous les retraités. 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.

Le côté social de notre système de pension est tout aussi remarquable qu'il permet à travers d'allocations forfaitaires (majorations forfaitaires et allocation de fin d'année) d'augmenter le taux de remplacement pour les faibles et moyens revenus. De ce fait, l'indice de Gini des revenus de pensions est 4,5 points inférieur à l'indice de Gini des revenus du travail. Ces éléments sont propres aux systèmes par répartition et seraient eux aussi irréalisables dans d'autres régimes, privés ou par capitalisation. Notre système n'est donc pas seulement social et solidaire, mais aussi cohésif !

En plus de ces éléments sociaux et solidaires, notre système basé sur la répartition manifeste une flexibilité et un degré d'adaptation aux réalités économiques remarquable. Notons que l'indexation des pensions à l'évolution du coût de la vie, mais aussi l'adaptation des pensions à l'évolution du salaire réel, donc à l'évolution du niveau de vie des actifs, sont des éléments primordiaux pour permettre que le système de pension soit cohésif. Sans ces principes, non seulement les pensionnés sont soumis – sans protection – à l'inflation, mais ils sont déclassés lentement et deviennent proportionnellement de plus en plus pauvres par rapport aux actifs.

Il s'ajoute que dans des régimes privés par capitalisation des situations imprévisibles, ou plutôt imprévues, comme des krachs boursiers sont synonymes d'effondrement des acquis des pensionnés, alors que dans le système par répartition ces situations peuvent être confrontées avec quelques (petits) changements paramétriques (une hausse des cotisations par exemple) – permettant ainsi que le coût de cette situation imprévisible soit solidairement partagé par l'ensemble d'une population, sans avoir une génération de perdants.

Or, pour pouvoir continuer de profiter d'un système de pension de qualité, il est indispensable de sécuriser, voire de renforcer, notre système social et solidaire actuel basé sur la répartition. Ni la capitalisation, ni d'ailleurs les régimes privés ne peuvent être une alternative viable si l'on souhaite continuer de garantir un niveau de vie décent à la population âgée.

Il est tout aussi important de souligner que notre système de pension est un système assurantiel basé sur des principes bismarckiens et que dans aucun cas ce système devrait basculer en un

système beveridgien qui ne couvre que les besoins minima des retraités. En effet, les fondements de notre régime de pension sont intimement liés aux principes de salaires différés, voire de salaires socialisés, et non aux principes d'assistanat. Aucunement ne devrait-on réduire le champ d'application du système de pension (par une baisse du plafond cotisable par exemple) ou réduire ses prestations en invoquant le 2e et 3e pilier de l'assurance pension comme alternative. La couverture d'une large partie de la population est un élément inhérent à notre système actuel. N'acceptons pas un basculement de régime qui serait synonyme de régression sociale : les pensions sont des droits acquis tout au long de la carrière professionnelle et non des mesures d'assistance sociale !

Enfin, il faut se rendre compte que les systèmes de pension sont avant tout des systèmes sociaux qui reflètent la vision d'une société vis-à-vis d'une population âgée. Le choix du système de pension parfait est un choix politique reflétant les priorités sociétales. Aucunement, la question des pensions ne peut être réduite à une pure question mathématique ! La question des pensions est beaucoup plus : elle est une question sociale et une question économique.

L'erreur serait de confondre l'équilibre financier comme moyen, avec l'objectif véritable du système : la création et le maintien d'un système de pension solide et juste, garantissant une vie digne aux retraités. Plutôt que d'adapter le système aux ressources disponibles, il faut définir le système-cible et adapter les ressources selon les besoins de celui-ci.

« Dis-moi comment tu traites tes vieux et je te dirai dans quelle société tu vis »

T. Gründler & C. Bourdaine-Mignot

Celui qui veut démanteler notre système de pension social et solidaire basé sur le principe par répartition, ne peut pas se cacher derrière un débat purement mathématique, mais il doit assumer les responsabilités sociales de son choix politique.

B. Sur les systèmes par capitalisation et les régimes de pensions privées

Dans les systèmes de pension par répartition, les actifs d'un moment donné financent à travers leurs cotisations les retraites des pensionnés de ce même moment. Par leur nature, ces systèmes par répartition sont basés sur le principe de solidarité intergénérationnelle selon lequel une génération (les actifs) finance une autre génération (les retraités).

Par leur conception, les systèmes par répartition se distinguent fondamentalement des systèmes par capitalisation. En effet, dans les systèmes par capitalisation les actifs épargnent une part de leur revenu – épargne qui est placée sur les marchés financiers – pour s'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.

Or, le système de pension luxembourgeois est, comme celui d'un bon nombre d'États de l'Europe occidentale, un système par répartition. Toutefois, trop souvent, d'aucuns ne prétendent qu'un système par répartition n'est pas adapté à l'évolution démographique que nous connaissons et qu'un système par capitalisation serait plus adéquat en cas de vieillissement de la population. C'est entre autres pour cette raison que des voix se font entendre pour promouvoir les 2^e et 3^e piliers de l'assurance pension au Luxembourg ; ces piliers étant, comme certains le prétendent, plus aptes pour faire face aux changements démographiques.

Après avoir décortiqué le mythe que le système par répartition est moins adapté à la situation démographique que le système par capitalisation, cette partie analyse de manière descriptive les piliers 2 et 3 luxembourgeois.

1. Le mythe de la dette cachée

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.

En fait, les calculs de dettes implicites peuvent être utiles pour déterminer la soutenabilité des systèmes par capitalisation dans lesquels l'épargne est effectivement censée couvrir les prestations futures, mais le calcul de la dette implicite est complètement inadapté 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.

2. La capitalisation est-elle la solution aux problèmes de financement ?

La retraite par capitalisation est souvent présentée comme la panacée pour faire face au vieillissement de la population. En effet, dans un système par capitalisation, la personne active épargne une partie de son revenu actuel pour obtenir une rente ou un capital à l'issue de sa vie active. Ce système pourrait paraître plus viable que le système par répartition en cas de vieillissement de la population puisque chaque actif disposera d'une retraite qui sera fonction de l'argent épargné tout au long de sa vie active – retraite qui paraît ainsi indépendante des actifs et donc du vieillissement de la population.

Si l'argumentaire semble logique et mathématiquement retraçable, l'argumentaire n'est pas viable d'un point de vue macroéconomique.

En effet, dans un système par capitalisation les actifs épargnent sous forme de placement d'une part de leur revenu disponible sur les marchés financiers. À ce moment de la constitution de l'épargne, les actifs achètent donc des titres financiers (actions, obligations, etc.) qui doivent être émis ou vendus par d'autres agents économiques. Une fois qu'ils arrivent à la retraite, les individus doivent liquider le capital accumulé (tout au long de leur vie active) constitué de titres financiers – il faut donc que les individus vendent leurs titres financiers. Or, afin que cela soit possible, il faut qu'il y ait suffisamment d'agents économiques sur le marché qui soient prêts à acheter ces titres ; ou, autrement dit, il faut qu'il ait suffisamment d'actifs volontiers d'acheter des titres financiers pour se constituer une épargne pour leur propre pension. Il devient donc clair que dans un système par capitalisation le niveau des retraites dépend tout autant de l'évolution démographique que dans un système par répartition ! Si une génération nombreuse part en retraite et que la génération des actifs est peu nombreuse, les titres financiers vendus par les retraités perdent en valeur du simple fait de l'offre et de la demande – les pensions seront donc plus faibles qu'en présence d'une évolution démographique plus dynamique¹.

Comme l'a mis en avant un statisticien et démographe allemand : « Il n'y a pas d'accumulation d'une période à l'autre, pas d'« épargne » au sens de l'économie privée, il n'y a tout simplement rien d'autre que le revenu national courant comme source des dépenses sociales. [...] La capitalisation et la répartition ne sont donc pas fondamentalement différentes. D'un point de vue macroéconomique, il n'existe qu'un seul système par répartition. »² Cette conception de la capitalisation est confirmée par l'économiste français Jean-Marie Harribey qui explique que : « Contrairement à ce qui est suggéré, l'épargne placée dans des fonds de pension n'est pas mise en réserve. Il n'y a pas de congélateur de revenus car le revenu national n'est pas un stock, c'est un flux qui est engendré à chaque période. On ne finance donc jamais sa propre retraite. Un capital placé aujourd'hui ne grossira demain que si un actif travaille demain »³.

Certains critiquent cette vision de la capitalisation en mettant en avant les perspectives et les possibilités d'investissement à l'étranger par lesquelles il serait possible de faire face au vieillissement de la population nationale. Toutefois, afin que l'investissement sur des marchés étrangers puisse vraiment être une alternative viable, ces marchés devraient connaître une évolution démographique dynamique et proposer des titres financiers suffisamment fiables et stables dans le temps. Or, il va sans dire que la majorité des pays connaissant une évolution dynamique de leur population présentent des institutions financières et politiques peu stables de manière à ce qu'ils ne proposent pas vraiment la stabilité que cherchent les fonds de pension. A contrario, les pays avec un degré de stabilité politique et financière élevé sont quasiment tous confrontés à des défis de vieillissement.

Il s'ensuit donc que 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 résout en fait aucun problème. Au contraire, le problème du vieillissement de la population se pose toujours, et au même titre que la retraite par répartition, mais avec des risques et inconvénients beaucoup plus importants : risques de krach boursier, risques de faillite des fonds et de perte totale des pensions, frais de gestion bien plus importants, manque d'aspects sociaux (périodes complémentaires ou pension minimum par exemple), financiarisation de l'économie et ses effets pervers sur la gestion des entreprises.

En fin de compte, les régimes par capitalisation 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 (notamment en ce qui concerne le défi démographique), mais il s'ajoute que les régimes par capitalisation 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 (n'étant pas universels, les coûts administratifs primaires sont plus importants) et leur rendement ne sert pas qu'aux assurés, mais aussi (ou même avant tout ?) aux gestionnaires.

Des expériences à l'étranger peuvent d'ailleurs servir d'exemple à ne pas suivre. En Allemagne par exemple, l'introduction des *Riester-Renten*, qui ont générés une véritable atomisation des contrats

¹ Un système par capitalisation confronté au vieillissement de la population peut être comparé à une ruée bancaire : si tout le monde veut retirer son argent (pour financer sa pension) en même temps, la banque (le fonds) fait faillite.

² Mackenroth Gerhard. Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan. 1952. Schriften des Vereins.

³ https://www.lemonde.fr/archives/article/1998/11/03/repartition-ou-capitalisation-on-ne-finance-jamais-sa-propre-retraite_3696895_1819218.html

privés d'assurance pension basés sur la capitalisation s'est avéré être un véritable échec (voir [annexe I](#)). En Suède, où le régime par capitalisation s'est développé principalement sous l'égide d'un fonds public, basé sur la quasi-universalité comme les systèmes par répartition, les résultats sont considérablement meilleurs, même s'ils ne sont guère la solution au vieillissement de la population.

3. Les régimes de pensions privées au Luxembourg

Au Luxembourg il existe deux types de pension complémentaire privé, à savoir les pensions complémentaires d'entreprises, encadrées par la loi modifiée du 8 juin 1999 relative aux régimes complémentaires de pension, et les pensions prévoyance-vieillesse encadrées par la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

En raison d'un système de pension public relativement large qui couvre une grande partie de la masse salariale, les régimes de pensions privées ne sont, en principe, guères intéressants pour la plus grande majorité des salariés. Toutefois, des mesures fiscales, notamment liées à différentes possibilités de déductibilité fiscale et à la non-imposition, encouragent les ménages à s'assurer complémentarément à travers d'une pension privée – expliquant que 4% des actifs financiers dont disposent les ménages résidents sont constitués de fonds de pension⁴.

Or, au Luxembourg très peu de données ne circulent quant à la couverture de ces plans complémentaires. Dès lors, avant toute discussion, mais plus encore, avant toute subvention fiscale supplémentaire de ces régimes complémentaires, nos syndicats revendiquent à ce que des réponses soient données aux questions formulées dans l'[annexe II](#).

3.1. La pension complémentaire d'entreprise

Une assurance pension complémentaire d'entreprise, 2^e pilier de l'assurance pension, est une assurance qui est contractée par l'employeur au profit de ses salariés. Les assurances complémentaires d'entreprise sont contrôlées par l'IGSS et ont fait l'objet d'une analyse statistique récemment⁵.

Les contributions à un tel système de pension sont faites principalement par l'employeur et les salariés peuvent contribuer volontairement avec des cotisations supplémentaires. Une participation du salarié dans le financement est fiscalement déductible jusqu'à concurrence d'un plafond de 1 200 euros par an.

Selon le budget de l'État pour 2024, la déductibilité des contributions volontaires à un régime de pension complémentaire d'entreprise génère un déchet fiscal à hauteur de 8 millions d'euros. Il est essentiel de souligner que ce déchet fiscal est calculé en se basant sur le taux d'imposition moyen des ménages qui bénéficient de la déductibilité. Cependant, une estimation fondée sur le taux marginal serait probablement plus représentative du véritable manque à gagner pour l'État, même si cela pourrait entraîner une légère surestimation. Selon la réponse à une question parlementaire récente⁶, le manque à gagner fiscal associé à la déductibilité des contributions au 2^e pilier est quasiment deux fois plus élevé que ce qui est noté dans le budget de l'État.

Les contributions qui sont faites dans un plan de pension complémentaire sont investies sur les marchés financiers et les prestations, payables sous formes de rentes viagères, sous forme d'annuités ou sous forme de tranches de capital, dépendent du rendement sur le marché financier pour la plupart des régimes⁷. Les prestations d'une pension complémentaire sont exemptes d'impôts du fait que, lors du versement de contributions au profit d'un plan de pension l'employeur paie des impôts libératoires à hauteur de 20%. En 2023, le montant des impôts libératoires encaissés à cette fin s'élevait à presque 95 millions d'euros.

Fin 2022, 2 193 entreprises disposaient d'un régime complémentaire de pension qui continuait à être financé alors que 437 entreprises disposaient d'un régime réduit qui ne servait qu'au maintien des droits acquis ou au versement de prestations en cours et qui, partant n'était plus alimenté. Le

⁴ Household Participation in Capital Markets. EFAMA. January 2024.

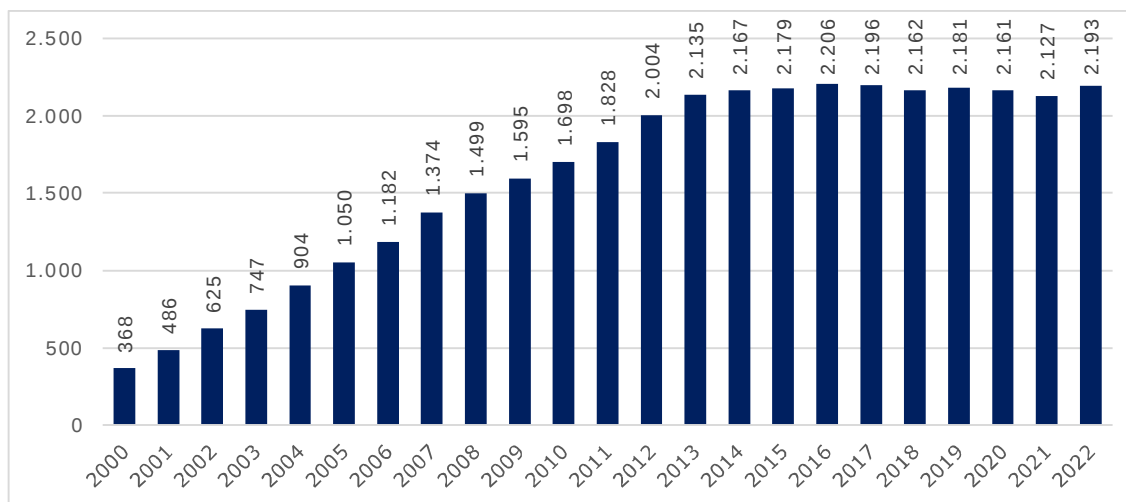
⁵ Cahier statistique no 16 - Les régimes complémentaires de pension. IGSS, juin 2024.

⁶ Question parlementaire n°625 du 17 avril 2024.

⁷ Les régimes de prestations définies représentent une part négligeable des régimes de pension complémentaire.

nombre d'entreprises avec un plan de pension complémentaire a fortement augmenté jusqu'en 2013, mais stagne depuis.

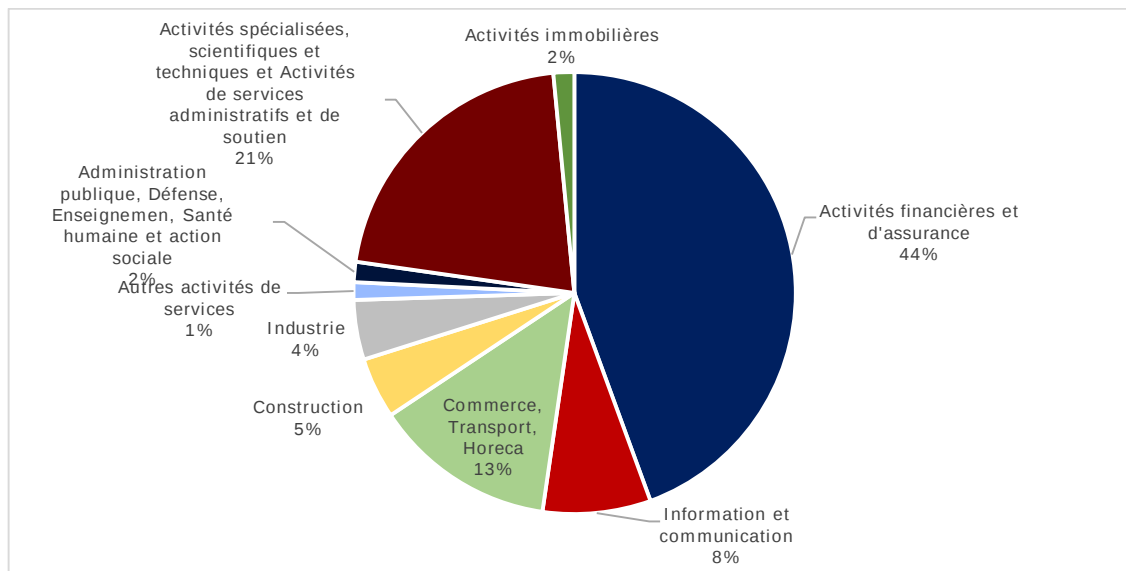
Évolution du nombre d'entreprises disposant d'un régime complémentaire de pension continuant à être alimenté



Source : IGSS

De manière peu surprenante, les entreprises du secteur des activités financières et d'assurance représentent une part très importante des employeurs offrant des plans de pension complémentaire. En effet, ceux-ci représentent presque la moitié de tous les employeurs avec une pension complémentaire d'entreprise ; suivent ensuite les entreprises du secteur des activités spécialisées, scientifiques techniques et des activités de services administratifs et de soutien (21%) ainsi que le secteur du commerce, du transport et de l'Horeca (13%)⁸.

Répartition des entreprises avec un régime de pension complémentaire en cours de financement selon le secteur d'activité



Source : IGSS

Le résultat de cette répartition sectorielle des entreprises offrant des plans de pension complémentaire explique que le taux de couverture des salariés diverge considérablement selon le secteur d'activité. Ainsi, plus de 56% des salariés dans le secteur des activités financières et

⁸ Il est important de noter que cette répartition concerne le nombre d'employeurs, et non le nombre de salariés couverts par le plan de pension complémentaire.

d'assurance sont couverts par un régime de pension complémentaire, suivent ensuite le secteur de l'information et de la communication (30%), le secteur des activités spécialisées, scientifiques et techniques ainsi que des activités de services administratifs de soutien (18%) et le secteur de l'industrie (17%). En revanche, le taux de couverture n'affiche guère 10% dans le secteur du commerce, du transport et de l'Horeca ainsi que dans le secteur des activités immobilières et il est inférieur à 5% dans le secteur Administration publique, défense, enseignement, santé humaine et action sociale ainsi que dans les secteurs de la construction et des autres activités de service. Les secteurs typiquement marqués par une proportion élevée de salariés rémunérés au salaire social minimum connaissent donc une couverture très faible par les régimes de pension complémentaire.

Il importe aussi de noter qu'un grand désavantage des régimes de pension complémentaire est dû au fait que, même dans les entreprises qui les proposent, la couverture n'est pas toujours garantie à tous les salariés. En effet, dans environ 17% des entreprises qui ont un régime de pension complémentaire, plus de la moitié des salariés de l'entreprise ne sont pas couverts par ce plan. Dans environ un tiers des entreprises ayant un régime de pension complémentaire ils sont encore plus de 10% à être exclus.

L'universalité qui est le si grand avantage du premier pilier de l'assurance pension est donc extrêmement loin d'être atteinte au niveau des régimes de pension complémentaire d'entreprise.

En total, les plans de pension complémentaire d'entreprise couvraient en 2022 environ 69 000 salariés en phase de développement des droits (soit 14,4% des salariés) et presque 19 000 affiliés en maintien de leurs droits acquis⁹. Les salariés couverts par de tels plans avaient, en moyenne, des salaires considérablement plus élevés que les salariés non-couverts. À titre d'exemple, notons qu'une proportion de 0,8% des salariés assurés par de tels plans avaient un salaire annuel dépassant les 500 000 euros en 2022. De même, 11,5% des salariés couverts par un régime de pension complémentaire avaient un salaire annuel au-delà de 150 000 euros alors que parmi l'ensemble de la population salariée (couverts et non-couverts) ce taux s'élevait à moins de 5%.

En 2022, les contributions versées à un régime de pension complémentaire s'élevaient à plus de 280 millions d'euros, dont presque 40 millions étant versées à titre volontaire par les assurés. Autrement dit, par salarié couvert, un employeur versait en moyenne des contributions à hauteur d'environ 3 600 euros, soit plus de 5% du niveau du salaire national moyen.

Au niveau des prestations des régimes d'assurance complémentaire, force est de constater qu'en 2022, 567 affiliés partis en pension ou en pension anticipée ont opté pour le versement sous forme de capital des prestations accumulées par les contributions versées par l'employeur, alors que 351 affiliés ont opté pour la rente viagère. Pour les premiers, des prestations pour un total de plus de 50 millions d'euros ont été débloquées par ce moyen, soit un capital moyen d'environ 90 000 par affilié parti en retraite. Pour les seconds, des rentes viagères à hauteur de plus de 3,6 millions d'euros, soit environ 10 300 euros par affilié, ont été versées.

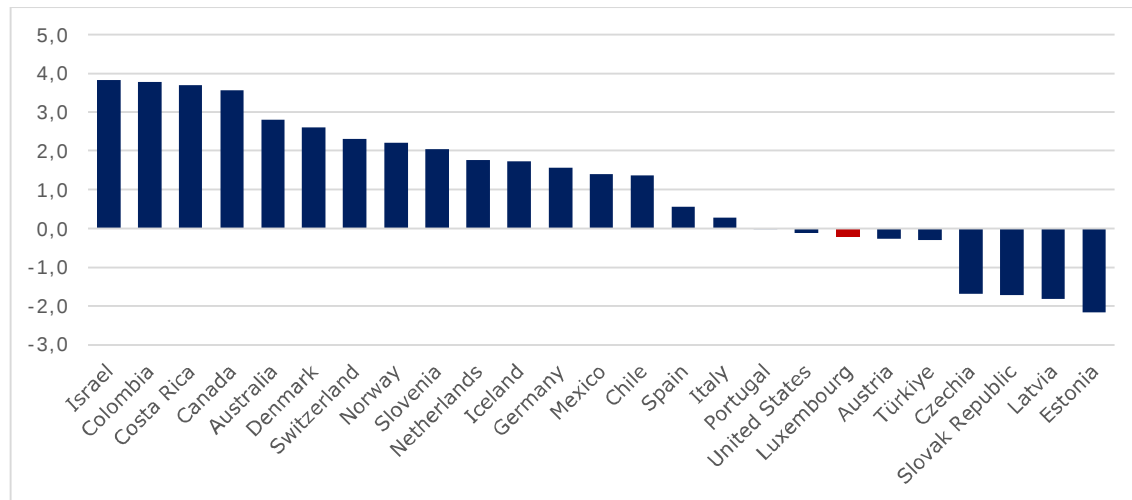
Il est à noter toutefois que ces prestations sont très inégalement distribuées, même à l'intérieur des seuls bénéficiaires. Ainsi, pour la plus grande majorité des bénéficiaires d'une prestation du régime de pension complémentaire, cette prestation ne correspond qu'à moins de 10% de la prestation de pension du régime général, tandis que pour une minorité de moins de 8% des bénéficiaires de la prestation complémentaire représente plus de 50% de la prestation publique.

Comme expliqué précédemment, il est important de retenir que les prestations d'un régime de pension complémentaire privé dépendent du rendement boursier que génèrent les contributions. Selon les dernières données de l'OCDE, le rendement réel des plans de pensions complémentaires était, en moyenne, négatif sur l'ensemble des 15 dernières années. Ainsi, chaque euro contribué par (ou pour) les assurés dans un fonds de pension a généré un rendement insuffisant pour protéger l'assuré contre l'inflation !

Avec une performance annuelle moyenne de -0,2% sur l'ensemble des 15 dernières années, le Luxembourg se place parmi les pays dans lesquels les fonds de pension de régimes complémentaires avaient la performance la plus faible.

⁹ Il s'agit, entre autres, de salariés qui ont quitté l'entreprise dans laquelle ils étaient couverts par un tel plan et qui gardent leur droits acquis sans pour autant en développer davantage.

Rendement réel annuel moyen pendant les 15 dernières années (en %)

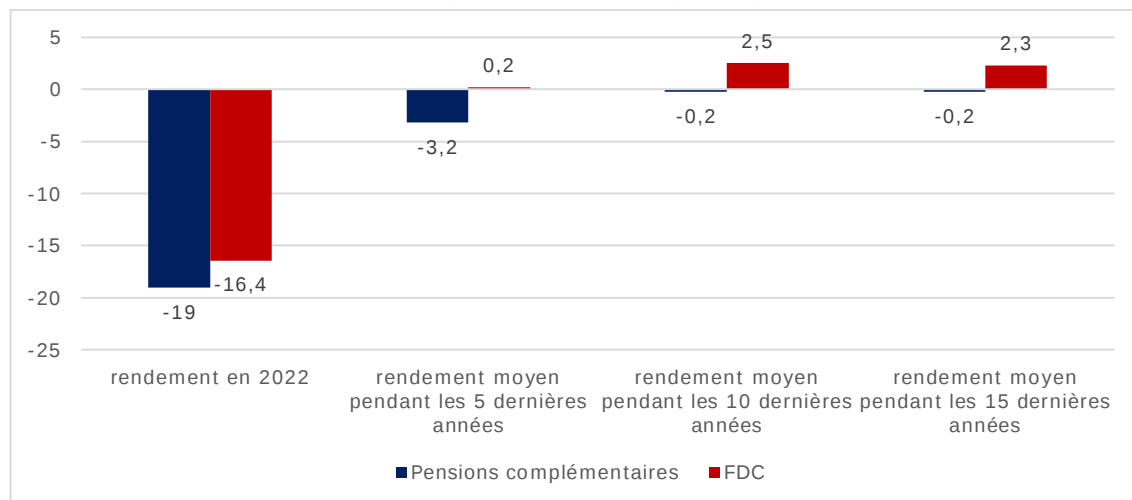


Données : OCDE

Note : La moyenne est une moyenne géométrique.

Il est intéressant de noter que, toujours selon cette même source, le rendement du fonds de pension public – le Fonds de compensation – est bien supérieur à celui des fonds de pension privés. Sur l'ensemble des 15 dernières années, le fonds de pension public a généré un rendement annuel moyen qui était 2,5 points de pourcentage supérieur à celui des fonds de pensions privés.

Rendement réel annuel moyen : fonds public contre fonds privés (en %)



Source : Pensions at a glance 2023, OECD

Note : La moyenne est une moyenne géométrique.

3.2. L'assurance prévoyance vieillesse

Les assurances de prévoyance-vieillesse correspondent au 3e pilier de l'assurance pension. Ce type d'assurance est financé par des contributions individuelles auprès d'un établissement d'assurance ou d'un établissement de crédit (p. ex. *S-Pension* auprès de la Spuerkeess ou *easyLife Pension* auprès de Lalux).

Le régime de prévoyance-vieillesse est contracté sur une base individuelle et repose sur l'initiative privée du souscripteur. Les contributions faites dans un tel plan de pension sont généralement investies sur les marchés financiers et les prestations auxquelles elles ouvrent droit sont soit des prestations garanties, soit dépendantes du rendement des contributions sur les marchés boursiers.

Selon les chiffres des représentants des assurances, il existe 134 500 contrats d'assurance prévoyance-vieillesse en phase d'accumulation de capital auprès des seuls assureurs. Si l'on supposait que chaque souscripteur n'aurait qu'un seul contrat, cela voudrait dire que presque un salarié sur quatre serait couvert par ces plans de prévoyance-vieillesse des établissements d'assurance ; sans compter les plans offerts par les banques.

Toutefois, aucune donnée sur le profil de ces assurés n'est disponible, si ce n'est qu'en moyenne, les ménages déduisant les contributions faites au profit du 3^e pilier ont un revenu considérablement plus élevé que les ménages qui n'ont pas déclaré une telle déduction et qui ne disposent donc vraisemblablement pas d'une assurance privée complémentaire du 3^e pilier. En effet, d'après une réponse à une question parlementaire récente¹⁰, les ménages fiscaux appartenant à la classe d'impôts 2 qui ont déduit des contributions au profit du 3^e pilier avaient un revenu imposable annuel moyen supérieur de 59% par rapport aux ménages de la classe d'impôts 2 n'ayant pas déduit de telles contributions.

Les plans de prévoyance-vieillesse sont promus par différentes mesures fiscales. La déductibilité des contributions jusqu'à concurrence d'un niveau maximal de 3 200 euros par souscripteur et par an constitue une mesure fiscale encourageant les individus de s'assurer complémentirement au premier pilier. Il s'ajoute que, lorsque les prestations sont versées à l'assuré, celles-ci sont, selon la forme du versement, soit imposables pour moitié seulement, soit imposables au demi-taux global.

Selon le budget de l'État pour 2024, la déductibilité des contributions à un régime de prévoyance-vieillesse génère un déchet fiscal à hauteur de 54 millions d'euros, en hausse de 50% depuis 2021. Toutefois, il est à noter que ce déchet fiscal est déterminé sur base du taux d'imposition moyen des ménages profitant de la déductibilité, alors qu'une estimation par le taux marginal correspond certainement à une image plus proche du véritable manque à gagner de l'État, même si celui-ci pourrait être très légèrement surestimé. Selon la réponse à la question parlementaire susmentionnée, le déchet fiscal lié à la déductibilité des contributions faites au 3^e pilier est presque deux fois plus important qu'indiqué dans le budget de l'État s'il est estimé à partir du taux d'imposition marginal des ménages plutôt qu'à partir de leur taux d'imposition moyen.

D'après un article de presse¹¹, 72 700 déclarations fiscales dans lesquelles la déduction pour les contributions au titre d'un plan prévoyance-vieillesse auraient été introduites en 2021, avec une déduction totale de 207 millions d'euros ; soit une déduction moyenne de 2 850 euros par déclaration¹².

Indépendamment de la disponibilité de données exactes, il est important de noter que les contributions faites dans le cadre d'un régime de pension complémentaire sont placées sur les marchés financiers et elles sont donc entièrement soumises à la volatilité de ces marchés. De par ce fait, les fluctuations économiques, les crises financières ou même les événements mondiaux imprévisibles peuvent avoir un impact significatif sur la valeur des investissements et donc de la future pension.

Par conséquent, les retraités dépendant de ces fonds peuvent voir leurs économies de toute une vie diminuer considérablement en raison de facteurs hors de leur contrôle. Il s'ensuit qu'avec les régimes complémentaires privés le sort des futurs retraités est délaissé à un marché peu fiable et guère prévisible. De cette manière, dans les systèmes de pensions complémentaires, principalement fondés sur des contributions définies, bien que les individus contribuent, personne ne peut anticiper avec certitude le montant de leurs prestations une fois arrivée la période de retraite.

Sur base de données publiquement disponibles de certains fonds de pension, il est d'ailleurs bien possible de concrétiser des exemples de rendements sous certaines hypothèses.

¹⁰ Question parlementaire n°625 du 17 avril 2024.

¹¹ *Abenteuer dritter Pfeiler et Berichtigung*. Land du 12 janvier rectifié dans Land du 19 janvier 2024.

¹² Il est à noter que dans les 72 700 déclarations il se peut qu'il y ait des déductions au profit de plusieurs souscripteurs imposés collectivement.

Supposons que, depuis janvier 2003, et jusqu'en décembre 2023, cinq individus aient contribué avec des mensualités constantes de 266,67 euros au financement d'un plan de prévoyance-vieillesse, de manière à contribuer annuellement à hauteur de 3 200 euros à ce régime – montant correspondant au maximum fiscalement déductible. Alors que le niveau de la contribution est le même pour chaque individu, ce qui les distingue est le profil de risque qu'ils ont pris :

- A : un fonds non-risqué qui investit sur les marchés monétaires,
- B : un fonds peu risqué qui investit 25% des actifs en actions,
- C : un fonds moyennement risqué qui investit 50% des actifs en actions,
- D : un fonds très risqué qui investit 75% des actifs en actions, et
- E : un fonds extrêmement risqué qui investit 100% des actifs en actions.

Sur l'ensemble de la période de 2003 à 2023, chaque individu a investi un total de 67 200 euros – ce capital a, selon le type de fonds choisi, généré un rendement total entre 1,8% (fonds A, non-risqué) et 51,9% (fonds E, extrêmement risqué).

De fait, chacune des personnes a effectué 252 investissements qui ont tous généré un certain rendement. En fonction du fonds dans lesquels les différentes personnes ont investi, le rendement annuel moyen du fonds s'élève entre 0,2% et 4,6% - sans prise en compte de frais de gestion ou frais courants du fonds.

Toutefois, une fois que l'on tient compte de l'inflation depuis les différentes périodes d'investissement, le rendement réel moyen est bien moins important : selon le fonds il s'établit entre -2,2% (A) et +1,9% (E) ; à nouveau, sans considération d'éventuels frais de gestion de fonds, de frais d'entrée ou de frais de sortie.

Ainsi, sur les cinq fonds de pension analysés, les deux fonds les moins risqués en termes de volatilité ont eu un rendement négatif – les trois autres fonds ont eu un rendement positif, mais assez modeste. En effet, si l'on considérait encore les frais de gestion, les frais d'entrée et/ou de sortie il est probable que seul le fonds E continuerait à afficher un rendement positif. Ce rendement plus important vient pourtant avec un coût élevé : un coût de la sécurité de l'investissement avec un écart-type de son rendement de 4,7%.

Résultats financiers d'un régime d'assurance prévoyance-vieillesse

Fonds	Investissement total pendant 21 ans	Capital cumulé	Rendement total	Rendement annuel nominal moyen	Rendement annuel réel moyen	Écart type du rendement annuel réel
A	67 200	68 387	1.8%	0.2%	-2.2%	1.3%
B	67 200	79 288	18.0%	1.3%	-1.1%	4.3%
C	67 200	89 131	32.6%	2.6%	0.3%	4.5%
D	67 200	95 478	42.1%	3.5%	1.1%	4.7%
E	67 200	102 073	51.9%	4.3%	1.9%	4.7%

Source : Spuerkeess ; Calculs : CSL

Note : l'écart-type du rendement peut être utilisé comme indicateur de volatilité – plus il est élevé, plus l'écart moyen entre les rendements individuels se dévient du rendement moyen.

Il s'avère donc que dès que l'on considère l'inflation et dès que l'on considère les frais administratifs des fonds, les rendements de ceux-ci sont très faibles – voire négatifs.

S'ils servent à quelque chose, les régimes complémentaires ne sont qu'un outil incitant à l'épargne des salariés avec une capacité d'épargne – en aucun cas ces régimes du 2^e et du 3^e pilier ne doivent être considérés comme un investissement rapportant un quelconque rendement réel. De fait, les régimes complémentaires peuvent devenir financièrement intéressants pour les souscripteurs que grâce à la subvention implicite de l'État – ce n'est que la déduction fiscale des contributions annuelles jusqu'à hauteur de 3 200 euros par personne qui rend les régimes complémentaires attractifs.

Par conséquent, les régimes complémentaires peuvent être compris dans leur forme actuel comme des régimes incitant des individus à forte capacité d'épargne d'investir à travers des compagnies d'assurance ou des établissements bancaires sur les marchés financiers. Les primes et les frais des

intermédiaires sont implicitement subventionnés par l'État. Dans aucun cas, les pensions privées ne doivent être comprises comme étant de véritables alternatives au premier pilier d'assurance pension. De fait, les pensions du 2^e et 3^e pilier ne correspondent qu'à des systèmes d'accumulation d'épargne.

Or, si ces régimes de prévoyance-vieillesse ne sont viables qu'en raison de la subvention implicite de l'État à travers la déductibilité fiscale, ne serait-il pas mieux de verser les fonds dans le premier pilier public de l'assurance pension ? Vu que les marchés boursiers ne génèrent guère un rendement réel, il n'est certainement pas dupe de se demander s'il ne faudrait pas créer une option de pension complémentaire publique pour celles et ceux qui souhaitent s'assurer complémentirement à l'assurance obligatoire.

C. Le bilan technique de l'IGSS et la mise en perspective générale

L'Inspection générale de la Sécurité sociale (IGSS) procède à une évaluation technique du régime de pension au bout de toute période de couverture de dix ans afin de vérifier si l'obligation du maintien de la réserve légale à 1,5 fois les prestations annuelles est remplie en vertu de l'article 238 du Code de la sécurité sociale (CSS).

1. Feu vert pour 10 années supplémentaires

À l'instar de l'avant-dernier Bilan de 2016, l'IGSS conclut en 2022 que le régime général d'assurance pension reste dans une situation financière « *plutôt confortable* ». L'évolution favorable du marché de l'emploi et les performances des marchés financiers ont permis de faire culminer la réserve de compensation à 4,25 en fin 2023, soit bien au-delà (2,8 fois) du niveau minimal requis de 1,5 fois ce montant.

Dès lors, compte tenu des projections démographiques (plutôt pessimistes) et financières du Bilan, le taux de cotisation global de 24% permettra de respecter l'obligation légale du dépassement du seuil¹³ au cours de la période de couverture allant de 2023 à 2032.

Aucune mesure ni discussion au sujet des finances de la CNAP ne sont donc nécessaires de prime abord, puisque, selon les nouvelles projections, ce ne serait qu'en fin de période de couverture suivante que les contraintes légales se feraient sentir, autour de 2040-2042¹⁴. Le taux de cotisation global étant fixé pour chaque période de couverture sur foi du Bilan technique et des prévisions actuarielles établies par l'IGSS, le taux de cotisation devra potentiellement être relevé pour le début de cette seconde période de couverture.

Dans tous les cas de figure, le comportement de l'emploi intérieur à court, moyen et long terme est la variable centrale qui définira la trajectoire des agrégats et infirmera ou confirmera les projections présentées dans le Bilan technique de 2022 à politique constante, comme le Bilan en convient lui-même¹⁵.

2. L'évolution de l'emploi comme déterminant du degré d'action nécessaire

En effet, l'évolution de l'emploi suivrait une trajectoire de 0,6% de croissance annuelle moyenne d'ici 2070 d'après le Bilan de 2022. Toute hausse de l'emploi supérieure à ce taux moyen exercerait un effet positif sur l'équilibre des comptes de la Caisse nationale d'assurance pension (CNAP) en réduisant les besoins de financement simulés.

Ainsi, selon l'IGSS, une croissance annuelle moyenne d'au moins 2,66% de la population active permettra d'éviter le dépassement du seuil légal par la réserve de compensation d'ici 2070, la trajectoire de la réserve se rapprochant le plus du seuil légal en 2060, de sorte que des croissances légèrement inférieures seraient suffisantes pour maintenir la réserve au-dessus du seuil légal pendant les dix dernières années de la simulation.

Étant donné que la loi ne fixe pas de valeur au modérateur de réajustement, il importe toutefois de souligner que les auteurs des présentes projections ont arrêté un scénario de base autour d'un modérateur de réajustement de 0,25 (dit scénario Base R25), correspondant au milieu de l'intervalle prévu par le CSS, contre un modérateur de 0,5 utilisé dans le Bilan précédent (R50).

Ce modérateur affecte fortement la trajectoire des dépenses de pensions, si bien que la date à laquelle le modérateur de réajustement est baissé à 0,25 joue un rôle majeur. Dans tous les scénarios, l'élément déclencheur¹⁶ se produirait en 2027 et conduirait à un modérateur fixé à 0,25 dans le scénario de base sur « *une large période de la projection* ».

¹³ « Avec constitution d'une réserve de compensation qui doit être supérieure à 1,5 fois le montant des prestations annuelles » (art. 238-1 CSS).

¹⁴ Si le Bilan actualisé relève que le taux de cotisation de 24% ne permet plus de respecter les conditions de la réserve, celui-ci doit être refixé par loi spéciale.

¹⁵ D'après l'IGSS, « Une augmentation de la croissance de l'emploi se répercute sur l'hypothèse de la croissance économique et provoque de cette manière un effet dénominateur qui diminue les recettes et dépenses par rapport au PIB. »

¹⁶ Dépassement du taux de cotisation global par la prime de répartition pure (prime qui représente le rapport entre les dépenses courantes annuelles et la totalité des salaires, traitements et revenus cotisables à la base des recettes annuelles en cotisations de la CNAP).

Différents scénarios de projection sont nonobstant brièvement présentés dans le Bilan, pour lesquels la croissance de l'emploi nécessaire à l'équilibre des comptes varie de 2,48% à 3,2% en moyenne annuelle.

Ainsi, dans un scénario de base où le modérateur serait maintenu à 1 (R100), l'emploi devrait croître de 3,2%, contre 2,84% dans un scénario de base avec option de modérateur réduit à 0,5 (R50). Toutefois, le scénario de base repose sur des projections démographiques en rupture avec les modèles jusqu'à présent connus¹⁷, tant et si bien que des scénarios démographiques et macroéconomiques parallèles élaborés par le STATEC sont également présentés, plus appropriés, moins façonnés « à taille unique » selon la mode européenne que le premier, prenant mieux en compte les spécificités locales, et qui s'avèrent digne d'un plus grand intérêt.

Dans un scénario dit STATEC R25 (pendant du schéma de base avec l'option R25 retenu par l'IGSS), le taux de croissance annuel moyen de l'emploi devrait s'élever à 2,62% pour maintenir les dépenses en 2070 à leur niveau présent (et éviter le franchissement du seuil légal par la réserve) ; la hausse annuelle de l'emploi doit correspondre à 2,81% dans le cas de l'option R50 et à 3,18% en maintenant le modérateur à 1 sur toute la période.

Pour mémoire, c'est depuis les années 1990 que l'emploi intérieur a décollé et maintenu bon an mal an une croissance très dynamique. La progression moyenne 1960-2021 est de 2,1% par an, freinée par les décennies avant 1990. Depuis cette dernière année, le taux de croissance moyen de l'emploi s'est élevé à 3,1%, avec un pic dans les années 1990 à 3,4%, pour 3,1% dans la première décennie des années 2000 et 2,8% entre 2010 et 2021.

Selon la comptabilité nationale, depuis 1990 comme depuis 2010, l'évolution annuelle moyenne de l'emploi intérieur (frontaliers compris) est largement plus marquée que celle de la population totale (3,1% contre 1,68% depuis 1990), qui elle-même est légèrement moindre que la progression de l'emploi national des seuls résidents de 1,74%. La poursuite de la croissance de l'emploi aux mêmes rythmes historiques constitue une lente augmentation des populations qui nécessite encadrement, préparation et accompagnement afférents, notamment afin de préserver, voire de renforcer la qualité de vie d'ici à 2070.

3. En matière de pensions, ne pas raisonner seulement en termes d'équilibre macroéconomique

Si parler du système de retraite revient évidemment à parler de masses de cotisations et de prestations, et donc de la question économique, cette dernière ne peut se départir, par exemple, d'une question de justice dans l'appréciation générale du système de pension. La retraite est en outre désormais une phase de l'existence à laquelle tous aspirent, et plus un concept ou un paradis inatteignable, comme elle a pu l'être à une certaine époque.

L'éventuelle objectivité économique sera d'autant plus facilement acceptée que l'aspect de la solidarité sera intégré préalablement aux réflexions ; elle ne peut exister tant que la réalité des principes de justice ne sont pas reconnus. Une réforme n'est en effet guère acceptable si elle repose sur l'unique nécessité macroéconomique ; les objectifs politiques de justice, de solidarité et de temps de vie librement déterminé doivent à tout moment être gardés à l'œil.

Or, il apparaît clairement, depuis la dernière réforme de 2012 et les Bilans successifs de l'IGSS que seul le premier élément macroéconomique est au cœur de la réflexion des diverses coalitions gouvernementales luxembourgeoises.

Ainsi, alors que les espérances de vie ne sont clairement pas homogènes dans la population, comme nombreux signaux l'indiquent dans les pays européens, les autorités luxembourgeoises n'ont toujours pas daigné, 10 après la réforme entrée en vigueur en 2013, fournir des données et études comparables sur les trajectoires de vie en fonction des catégories de travailleurs. Si, bien sûr, le départ anticipé à la retraite est bien ancré dans la législation luxembourgeoise pour les travailleurs qui ont débuté leur parcours professionnel à la sortie de l'enfance, la décote systémique sur le niveau des pensions instaurée par cette précédente réforme était très uniforme, affectant tous les

¹⁷ « Une telle évolution n'a jamais été observée dans le passé » et n'est « pas en ligne avec les estimations d'Eurostat pour les exercices précédents », selon les auteurs du Bilan.

travailleurs indépendamment de leur vie professionnelle, en dépit de la progression jusqu'en 2052 du taux de majoration forfaitaire qui fut alors introduite.

4. Considérer un horizon réaliste

Les premières cohortes de baby-boomers ont commencé à quitter le marché de l'emploi et l'impact sur l'adéquation et la soutenabilité des systèmes de pensions se rapproche.

Selon les projections de la Commission européenne, une hausse de 8 points de produit intérieur brut (PIB) supplémentaires sont nécessaires pour financer les pensions en 2070. D'après les estimations résultant des projections du STATEC, ce sont plutôt entre 6 à 8 points de PIB, selon l'option de modérateur retenue. Notons que, dans l'approche la plus favorable aux futurs retraités des 30 prochaines années, en cherchant à revenir à la situation du système de pension antérieure à la réforme conduite en 2012, cela engagerait les parties prenantes à dégager 5 points de PIB supplémentaires aux besoins quantifiés par l'IGSS dans son scénario central, soit 13 points en tout.

Il convient encore et toujours de rappeler que ces projections sont entourées d'incertitudes très et d'autant plus élevées que la période de projection est longue ; leurs résultats sont en outre fortement influencés par les hypothèses sous-jacentes. Il convient de rappeler que toutes les projections à moyen et long terme qui ont été faites se sont relevées fausses en raison d'hypothèses trop pessimistes. Une analyse approfondie des erreurs historiques est présentée en [annexe III](#). C'est pourquoi, la période de couverture officielle de 10 ans, telle que pratiquée au Luxembourg, représente un intervalle pertinent. Celui-ci n'est ni trop long, en tenant compte des incertitudes qui naissent avec l'éloignement dans l'avenir, ni trop court pour mener une analyse de l'impact des promesses de pension.

En outre, il importe de ne pas perdre de vue que la hausse des dépenses liées aux pensions exprimées en pourcentage du PIB s'exprime non pas à PIB inchangé mais par rapport à un PIB qui aura lui aussi fortement progressé : 6 à 13 points de PIB supplémentaires en faveur des pensions ne constituent nullement une perte équivalente de richesse ou de pouvoir d'achat, mais bien un transfert de richesse supplémentaire opéré sur l'augmentation de la richesse monétaire du pays, qui croît simultanément.

Enfin, il importe de s'apercevoir que des prévisions à très long terme peuvent donner l'impression que certaines étapes sont insurmontables, alors même que, si nous avançons par petits pas, ces étapes sont tout à fait acceptables et gérables. Prenons l'exemple de la période entre 1950 et 2010 : en 60 ans, les dépenses de pension ont augmenté de 200% sans entraîner de conséquences négatives pour le pays. Pendant ce même temps, le nombre d'assurés est passé de 73 000 à près de 350 000, soit une multiplication par 4,8 – une évolution que personne n'aurait osé imaginer en 1950.

Ainsi, une augmentation des dépenses de pension de 90% ou une multiplication par 2 ou 3 du nombre d'assurés ne serait pas une situation nouvelle ou insurmontable. En réalité, cela paraît être un défi seulement à cause de la perspective d'un horizon lointain.

5. L'incertitude relative aux projections

Les projections sur la situation financière du régime général d'assurance pension doivent être abordées avec prudence, car elles reposent sur des hypothèses imprévisibles. Chaque mise à jour des hypothèses entraîne des conséquences significatives au niveau de ces résultats, soulignant ainsi l'incertitude et la non-fiabilité inhérentes à ces projections. Cette sensibilité aux changements d'hypothèses est d'autant plus prononcée lorsque l'horizon de projection s'allonge.

Une analyse détaillée de l'évolution des hypothèses ainsi qu'une comparaison plus systématique des projections avec les observations est faite dans une analyse approfondie reprise en [annexe III](#).

En comparant les projections retenues lors de la réforme de 2012 avec le Bilan de 2022 (qui a été publié 10 ans plus tard), nous constatons 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 !

Événements critiques du régime général d'assurance pension (comparaison 2012-2022)

	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.

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°9-2024¹⁸. 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, élaborées 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 de 9,2% du PIB en 2022 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.

6. 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 2050¹⁹.

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

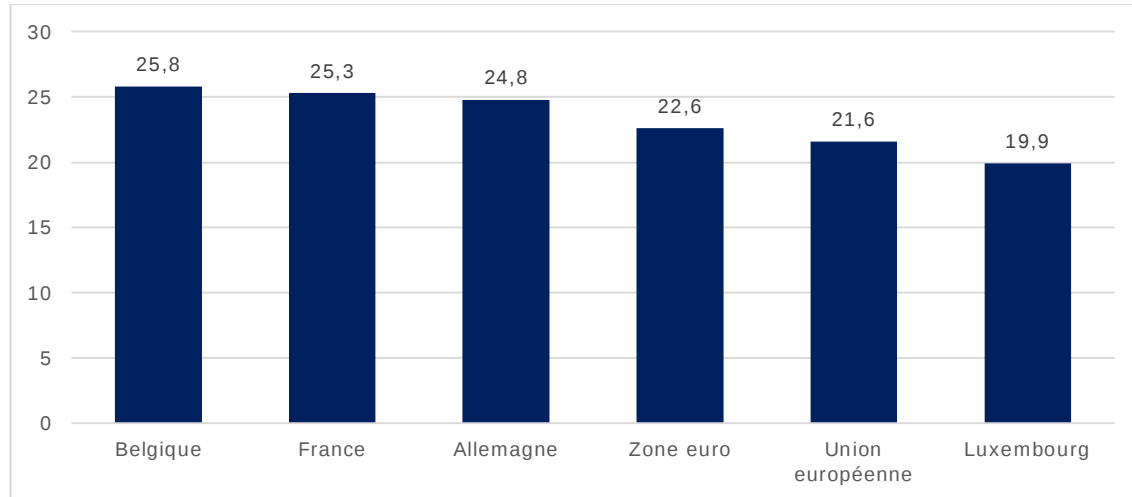
¹⁸ Econews N°9-2024 : Errare humanum est ... une fois de plus, voir annexe V.

¹⁹ Cette hausse des dépenses projetée est basée sur un modérateur de réajustement de 0,25 applicable dès 2030. Avec un réajustement intégral, la hausse des dépenses de pensions en pourcentage du PIB s'élèverait à 0,9 point en 2050 selon nos estimations.

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 général²⁰.

Il est d'ailleurs utile de s'apercevoir qu'actuellement, les dépenses en matière de transferts sociaux (en nature et en espèces) sont particulièrement faibles au Luxembourg en comparaison européenne. En effet, les dépenses des transferts sociaux représentent à peine 19,9% du PIB au Luxembourg, alors que ce taux s'élève à 22,6% en moyenne en Zone euro. Pour ce qui est des pays limitrophes, la Belgique affiche un taux de 25,8% tandis que l'Allemagne et la France affichent des taux autour de 25%. Une hausse de ces dépenses est donc tout à fait maîtrisable et ne nuirait pas à l'attractivité économique du Grand-Duché.

Prestations sociales en % du PIB, 2023



Source : EUROSTAT ; Calculs : CSL.

7. La contrainte de la réserve légale

Les cotisations actuelles ne financent pas uniquement les prestations actuelles, puisqu'elles nourrissent également la réserve légale de 1,5 fois les prestations annuelles.

Le fait de disposer de 1,5 fois le montant des dépenses représente une très forte contrainte qui oblige à mobiliser des ressources importantes dans le futur : un dixième du PIB en 2020, un cinquième de celui-ci en 2050 contre un quart en 2070. Ceci revient à verser des contributions obligatoires non pas pour les réinjecter dans l'économie, mais pour les épargner, constituant ainsi une sortie de moyens du circuit monétaire.

Avec un seuil de réserve inférieur, le régime gagnerait en souplesse et se créerait une poche d'air tant sur son besoin en recettes supplémentaires qu'en termes de gestion de contraintes multiples.

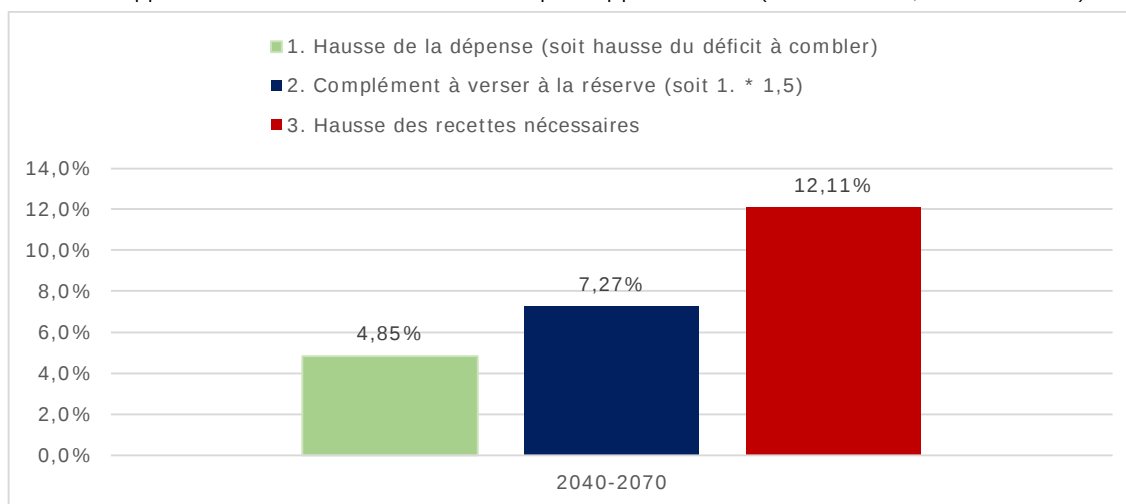
Ainsi le régime devient-il déficitaire à partir de 2027 dans le scénario de base R25. Tel que simulé à politique inchangée et avec des recettes inamovibles, le scénario prévoit que ce déficit soit compensé par le recours à la réserve qui fondra jusqu'au dépassement du seuil légal en 2041 et épuisement complet en 2047, année à partir de laquelle l'endettement du système débute. En 2041, la dépense augmente de 0,17% du PIB par rapport à 2040 – dernière année pour laquelle la réserve légale est respectée - si bien que, pour maintenir la réserve à son seuil légal, il s'impose de trouver un complément de 0,25% du PIB (soit $1,5 \times 0,17\%$) pour abonder la réserve, en plus des 2% de recettes supplémentaires nécessaires en vue de couvrir le déficit de cette année-là (que la réserve ne pourra donc plus éponger). Au total, ce sont 2,9% du PIB entre 2041 et 2050 et 7,9% du PIB cumulés jusqu'en 2070 qu'il convient de trouver au titre d'une réserve maintenue à plus de 1,5 fois le montant

²⁰ 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.

des dépenses annuelles, en supplément du surcroît de recettes déjà très important à dégager dans le même temps pour neutraliser le déficit budgétaire de la CNAP.

Dans un scénario STATEC R100 disposant d'une plus forte dynamique macroéconomique, la contrainte de la réserve représenterait tout de même un cumul de 7,3% du PIB à dégager en sus du comblement du déficit entre 2041 et 2070. Si, comparativement aux promesses de pension totales, cette contrainte paraît marginale, il convient de rappeler que sont exprimés ici les seuls besoins nécessaires pour maintenir à son niveau relatif de 2040 la réserve qui équivaut déjà à 1,5 fois les dépenses annuelles. Autrement dit l'effort du maintien du niveau légal de la réserve serait logiquement accru si ce stock de réserve n'existait pas. De fait, ces 7,3% de PIB qui doivent être cumulés entre 2040 et 2070 afin de maintenir la réserve à son seuil légal s'ajoutent aux 4,9% de PIB nécessaires en 2070 afin de combler la hausse des dépenses de pensions depuis 2040.

Augmentation des dépenses de pensions et du cumul de complément légal à la réserve ainsi que des recettes supplémentaires nécessaires en 2070 par rapport à 2040 (en % du PIB, STATEC R100)



Source : IGSS ; Calculs : CSL.

D'une manière plus générale, une fois que l'on atteint le seuil légal de la réserve, pour chaque hausse de 1% des dépenses de pensions il faut générer 2,5% de recettes supplémentaires (1% pour compenser le surplus du flux et 1,5% pour compenser le surplus de la réserve).

Il est par conséquent utile d'interroger l'objectif, la nécessité et le niveau de la réserve légale, alors que la réserve effective est actuellement presque trois fois supérieure au seuil fixé par la loi. Les dernières crises économiques ont montré l'utilité toute relative de cette réserve légale qui non seulement n'a pas servi à absorber un quelconque choc, mais a, en outre, continué de croître. Même en cas de choc économique affectant fortement les recettes du système, il serait bien possible de gérer la situation avec une réserve significativement plus faible, tout en continuant à garantir un niveau suffisant de liquidités. En effet, une certaine flexibilité est fort souhaitable, notamment si l'on considère que pour maintenir la réserve au seuil légal selon les projections (STATEC R100) la réserve légale doit représenter 23,4% du PIB en 2070, ce qui correspond à environ 80% d'un budget total de l'État.

Une réflexion sur la baisse de son seuil sera avantageusement conduite, alors que cette réserve est la source d'une contrainte financière additionnelle à la question du vieillissement. En effet, en périodes de hausses des dépenses de pensions, non seulement faut-il générer des moyens pour faire face à ces hausses, mais il faut en plus de cela encore générer des ressources égales à 150% de cette hausse uniquement pour constituer une épargne supplémentaire sous forme de réserve légale. À terme, ce mécanisme de seuil légal nécessite à ce que des sources de financement soient créées uniquement afin de pouvoir alimenter la réserve légale²¹.

²¹ Dans le scénario STATEC R100, en moyenne entre 2041 et 2050, il faut des recettes égales à 0,3% de PIB annuellement qui auraient comme seul but d'alimenter la réserve légale. Ainsi, environ le tiers des recettes générées par un déplaçonnement des cotisations servirait uniquement au financement de la réserve.

8. Se méfier de l'eau qui dort : les raisons qui plaident tout de même pour anticiper le moment de rupture

En dépit de cette situation a priori confortable, plusieurs éléments appellent néanmoins non seulement à la vigilance, mais aussi à une certaine proactivité de la part de ceux et celles qui souhaitent défendre le sort des futurs retraités.

Le système de pension actuel représente l'un des outils phares de l'État providence luxembourgeois qui pratique la redistribution des revenus.

Le modérateur de réajustement est actuellement toujours maintenu à 1 (R100) et permet un alignement intégral des pensions en cours à l'évolution des salaires réels, principe qui date de 1964²². À partir du moment que la prime de répartition pure dépasse le taux de cotisation, la législation prévoit que le modérateur sera baissé à un niveau inférieur ou égal à 0,5, entraînant une adaptation des pensions à la moitié seulement de l'évolution des salaires réels.

D'après le présent Bilan, le modérateur sera porté à un niveau égal ou inférieur à 0,5 à partir de 2029 pour se répercuter sur le réajustement à partir de 2030. Cette date couperet concernant le modérateur a été sans cesse repoussée de quelques années au fil des projections.

Évolution de projection de l'année de dépassement du taux de cotisation par la prime de répartition

	Projet de loi de la réforme de 2012	Bilan 2016	Actualisation 2018	Bilan 2022
La prime de répartition pure dépasse le taux de cotisation global (24%)	<2020	2023	2024	2027

Source : IGSS

Le relèvement du taux de cotisation, inchangé depuis 1976 pour les employeurs et les salariés²³, de même qu'un déplafonnement de la base cotisable, avant 2027 selon les données du présent Bilan, sont les seules mesures qui remplissent les critères actuels de la loi pour maintenir le modérateur à son niveau présent²⁴.

Tel que la Chambre des salariés l'a mis en avant dans sa proposition de loi²⁵, le mécanisme semi-automatique de modulation de réajustement est à révoquer en raison de l'effet très négatif de ce système sur la cohésion entre retraités et actifs ([voir partie D, point 2](#)). Un changement législatif est donc nécessaire.

Une autre disposition législative importante à mettre en place concerne la modification de la définition de la prime de répartition pure. D'un côté, en vue de la création de sources de financement alternatives, l'ensemble des recettes de la CNAP devraient être considérées, y compris le recours à la réserve plutôt que la seule base cotisable. De l'autre côté, les dépenses considérées pour déterminer la prime de répartition pure devraient se limiter aux seules dépenses de pensions et ne devraient pas inclure les dépenses de fonctionnement de la CNAP, ni même les transferts de fonds de la CNAP au Fonds pour l'emploi. En effet, il importe que les revenus issus des cotisations couvrent leur finalité principale, à savoir le financement des pensions. Les cotisations ne doivent pas être utilisées pour financer des dépenses périphériques telles que les salaires des fonctionnaires, ni pour des prestations non liées aux pensions, comme les allocations de préretraite et les indemnités professionnelles d'attente.

Selon nos estimations, les recettes en cotisations sont suffisantes pour couvrir les dépenses de pensions jusqu'en 2034 (sans considération des dépenses annexes), alors que la prime de répartition pure telle qu'elle est définie actuellement par le Code de la sécurité sociale devrait dépasser les 24% d'ici 2028. La prise en charge par l'État des frais de fonctionnement de la CNAP et la fin de transferts

²² Cet ajustement à l'évolution réelle des salaires fut financé par l'introduction d'une cotisation supplémentaire qui a progressivement porté le taux de cotisation de 5% à 8% entre 1964 et 1976. Depuis lors, le taux de cotisation n'a pas changé, bien que nombre d'autres améliorations du niveau des prestations furent introduites, sans compensation supplémentaire par les assurés ou les employeurs ; l'État a vu son taux de participation progressivement monter de 7% en 1985 à 8% en 1990, comme le rappelait Robert Kieffer, ancien président de la CNAP (Forum, janvier 2011).

²³ Le plafond cotisable a été relevé de 4 à 5 fois le salaire minimum en 1992, ce qui a provoqué un effet favorable sur le niveau des recettes en cotisations.

²⁴ Un modérateur de 0,25 aurait impliqué un réajustement des pensions en cours au 1^{er} janvier 2023 moindre de 75%, soit +0,55% au lieu des +2,2% programmés.

²⁵ Proposition de loi relative à la préservation du niveau des pensions. Mars 2021.

envers le Fonds pour l'emploi²⁶ – pour des prestations ne relevant pas du ressort des pensions – permettrait ainsi de sauver le modérateur de réajustement pour les 10 prochaines années au moins.

À ce changement d'ordre technique, soulignons que le taux de cotisation n'a jamais été adapté à la baisse pendant toute la période où la prime de répartition pure lui a été inférieure, ce qui a permis de constituer une solide réserve de compensation qui pourra être utilisée pour contribuer aux réajustements futurs. Or, le mécanisme de modération ne tient aucunement compte du niveau de la réserve. Une option stratégique, en lien avec la réserve, serait de continuer à abonder dès à présent la réserve effective afin d'éviter de recourir à une hausse du taux de cotisation immédiate, sachant que le taux de cotisation devra de toute manière être revu à la hausse une fois que la réserve légale risque de ne plus être garantie.

²⁶ 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.).

D. La réforme des pensions en 2012 et ses conséquences

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 quasiment négligeables 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 remplacement²⁷, la réforme a instauré un mécanisme semi-automatique qui limite le réajustement²⁸ 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 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.

1. Une baisse du taux de remplacement déjà pénalisante pour le niveau de la pension individuelle

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. Or, 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.

Considérons un salarié qui a passé sa carrière complète de 40 ans à un salaire réel²⁹ correspondant au salaire moyen équivalent temps-plein de 2021 (5 927 € en euros constants de janvier 2024³⁰) et qui part en retraite à 60 ans. Si cette personne était entrée en retraite en 2013, sa pension se serait élevée à presque 5 150 € (en euros constants de janvier 2024), ce qui correspondrait à un taux de remplacement de 86,8%. En revanche, une fois que la réforme des pensions aura complètement porté ses « fruits », la pension d'une personne avec la même carrière entrant en retraite n'atteindra que moins de 4 500 € (toujours en euros constants de janvier 2024), représentant un taux de remplacement de 75,8%. Autrement dit, la réforme des pensions de 2012 fera baisser en 40 ans le niveau de retraite d'un salarié moyen de 12,7% (soit de presque un huitième). Si l'on considère avec EUROSTAT que l'espérance de vie à l'âge de 60 ans s'élève à 25 ans, l'on peut dire que, sur l'ensemble de son temps de retraite à partir de 2052, ce salarié moyen perdra presque 200 000 € constants à cause de la réforme³¹.

²⁷ 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.

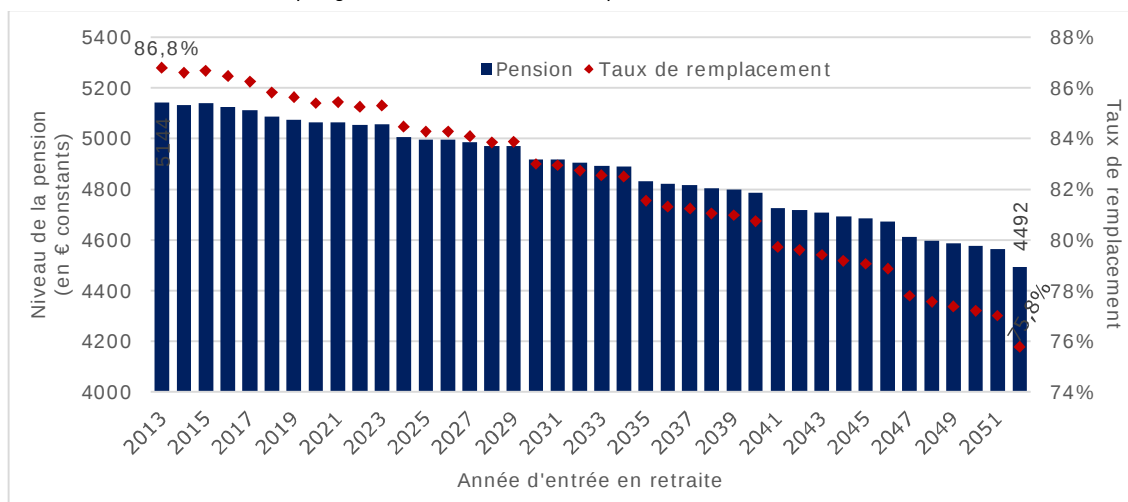
²⁸ Le réajustement des retraites ne doit être confondu avec la revalorisation des retraites. Le réajustement des retraites a comme objectif de faire évoluer le niveau des pensions avec le niveau du salaire moyen. En revanche, la revalorisation des retraites (« indexation ») a comme objectif de maintenir le montant de la pension à un niveau réel constant en tenant compte de la hausse du coût de la vie.

²⁹ L'on parle de salaire réel plutôt que de salaire nominal pour neutraliser l'effet de l'indexation des salaires sur le niveau du salaire.

³⁰ Le salaire moyen ETP est obtenu à partir du salaire horaire moyen de 2021 renseigné par l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) pour le projet de loi portant modification de l'article L. 222-9 du Code du travail. Pour transformer le salaire moyen de 2021 au salaire moyen de janvier 2024, l'on fait suivre le salaire moyen de 2021 à l'évolution de l'échelle mobile des salaires.

³¹ Primes de fin d'année et réajustements non compris.

Baisse progressive du niveau de la pension pour les nouveaux entrants avec une carrière identique en raison de la réduction progressive du taux de remplacement



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.

Outre cette démonstration année par année de l'évolution du taux de remplacement 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 alors 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.

2. L'effet supplémentaire d'une 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 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 pure³² dépasse le taux de cotisation global (24%). Un tel dépassement serait, d'après les projections de l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS)³³, réalisé en 2027. Formulé différemment, à politique constante, si les projections de l'IGSS se matérialisent, les retraites ne seront plus intégralement réajustées de l'évolution des salaires à partir de 2030³⁴, où elles ne seraient adaptées au maximum que pour moitié de l'évolution des salaires³⁵, 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.

Supposons, hypothétiquement, que le réajustement des pensions aurait été freiné par un modérateur de réajustement inférieur ou égal à 0,5 pendant les 25 dernières années et considérons un retraité dont la pension personnelle de vieillesse correspond au niveau moyen de 2022, soit 3 878 € en euros constants de janvier 2024³⁶ et qui a donc bénéficié du réajustement intégral de sa pensions pendant ces 25 dernières années. Hors réajustement, le niveau initial de sa pension s'élevait à 3 000 € (euros constants de janvier 2024) il y a 25 ans. Si le niveau de la pension de ce retraité n'avait pas été réajusté, ce qui serait l'équivalent d'un modérateur de réajustement égal à 0, le niveau de sa pension serait resté à 3 000 €. Autrement dit, sans système de réajustement des pensions au cours des 25 années précédentes, ce retraité moyen aurait, aujourd'hui, une pension qui serait 22,6% inférieure à son niveau effectif. Un ajustement partiel, disons de 25% (modérateur de réajustement à 0,25), serait encore très préjudiciable, puisque, dans un tel cas, sa pension serait au bout de ses 25 ans de retraite 17,5% inférieure à son niveau effectif de janvier 2024 (3 200 €). Finalement, même en présence d'un modérateur de réajustement fixé à 0,5, le niveau de la pension de ce retraité moyen serait toujours 12,0% inférieur au niveau effectif.

Tout le monde est-il prêt à faire subir un manque à gagner d'au moins 12% et d'au plus 22,6% au titre de leur pension personnelle aux retraités de 85 ans ?

Réduire le modérateur de réajustement, tel que c'est actuellement prévu par le Code de la sécurité sociale, provoquera exactement cet effet, mais ce moins de pension ne se fera pas sentir du jour au lendemain, mais très discrètement, d'une année à l'autre, sans pour autant changer quoi que ce soit au résultat final ! 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'était pas 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 complet, il serait de 50,6% après 25 ans de modérateur de réajustement.

³² 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.

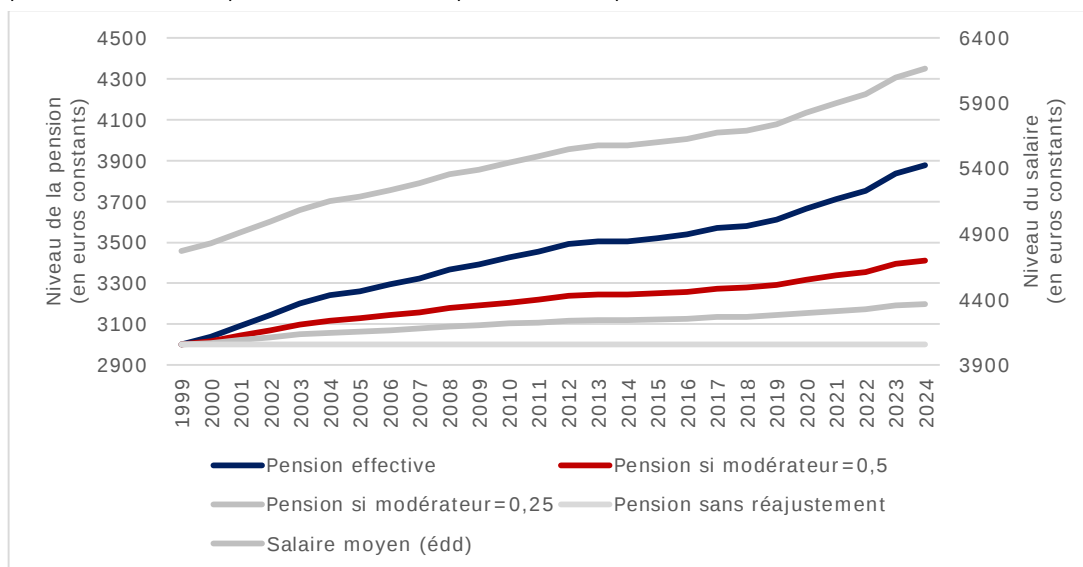
³³ Pour plus de détails voir le Bilan technique du régime général d'assurance pension – 2022 de l'IGSS.

³⁴ 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.

³⁵ 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.

³⁶ Pour transformer la pension moyenne de 2022 selon les données de l'IGSS en pension moyenne de janvier 2024, l'évolution de l'échelle mobile des salaires a été appliquée à la pension moyenne de 2022.

La perte progressive du revenu de pension en raison de la baisse du modérateur de réajustement pour un retraité disposant d'une même pension de départ



Graphique et calculs : CSL

Remarque : Pour estimer l'effet d'un modérateur de réajustement, l'on suppose que le mécanisme de réajustement est égal à la législation courante pour l'ensemble de la période d'analyse.

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 – et cela malgré une carrière d'assurance pension complète de 40 ans ! Il s'ensuit donc indubitablement qu'avec un taux 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 de ce système constitue un danger non négligeable pour la cohésion sociale – avec un décrochage significatif entre salaire moyen et pensions existantes.

Pour plus de détails concernant l'effet de la modération du réajustement, voir Econews N°9 de 2023 repris en [annexe V](#).

3. L'effet d'une 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 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.

4. L'effet d'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 pension³⁷. 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 importante.

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.

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% en 2024 – 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 »³⁸ aurait, après 25 ans de retraite, une pension égale à 6 651 € en cas de réajustement intégral de sa pension (modérateur

³⁷ 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.

³⁸ 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).

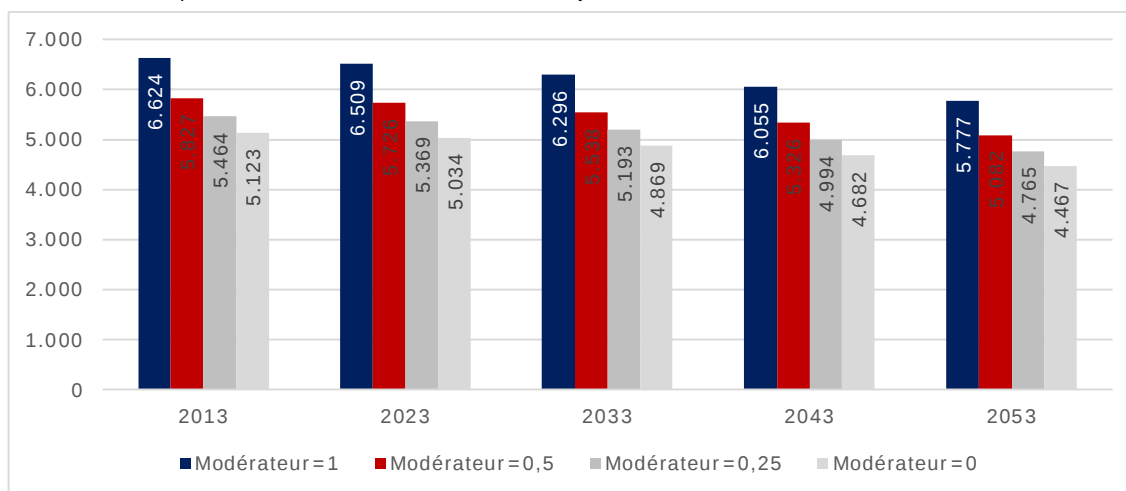
égal à 1), mais seulement de 5 144 € si sa pension n'était pas du tout réajustée³⁹. Toutefois, si ce même salarié part en retraite en 2053, sa pension après 25 ans de retraite s'élève à 5 809 € si elle est intégralement réajustée, mais uniquement de 4 492 € s'il n'a pas de réajustement du tout, voire 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 futur⁴⁰. 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%.

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 ?

³⁹ 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%).

⁴⁰ 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.

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. Notons d'ailleurs que, du fait d'un alignement du régime statutaire au régime général, une baisse des prestations dans le régime général devrait se transposer de la même manière aux assurés du régime statutaire.

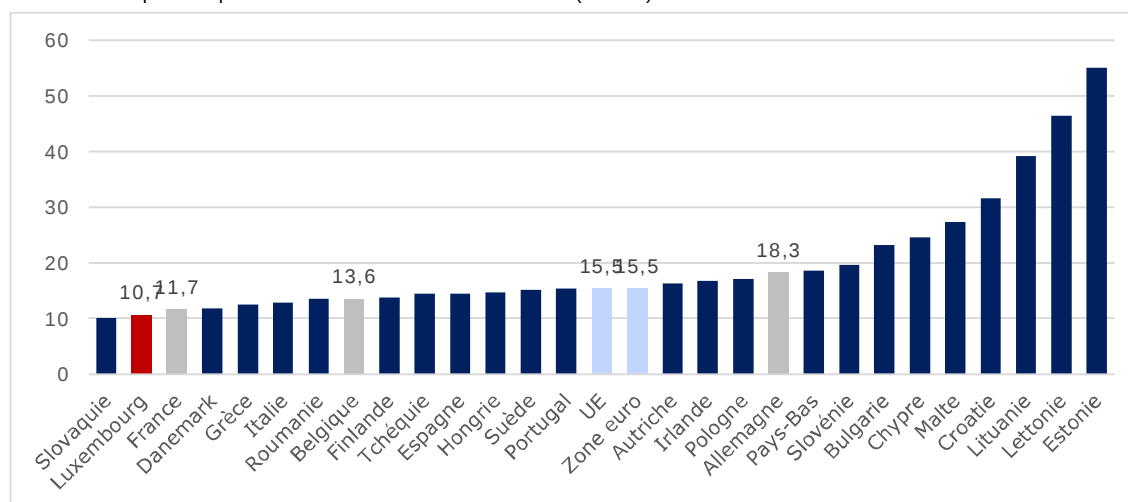
E. Des éléments sociaux à retenir avant un débat sur les pensions

Tout débat sur les pensions doit impérativement tenir compte d'éléments sociaux afin de pouvoir apprécier comment la situation sociale peut impacter les retraités actuels et futurs. En effet, dans aucun cas le débat sur une réforme potentielle ne devrait se concentrer que sur l'aspect financier du système général.

1. Le risque de pauvreté des retraités

Le Luxembourg affiche un des taux de risque de pauvreté les plus faibles chez les retraités. En effet, avec 10,7% le taux des retraités se situant en-deçà du seuil de pauvreté national est considérablement plus faible au Luxembourg qu'en moyenne dans la zone euro (15,5%), mais aussi plus faible que dans chacun des pays limitrophes.

Taux de risque de pauvreté des retraités en 2023 (en %)



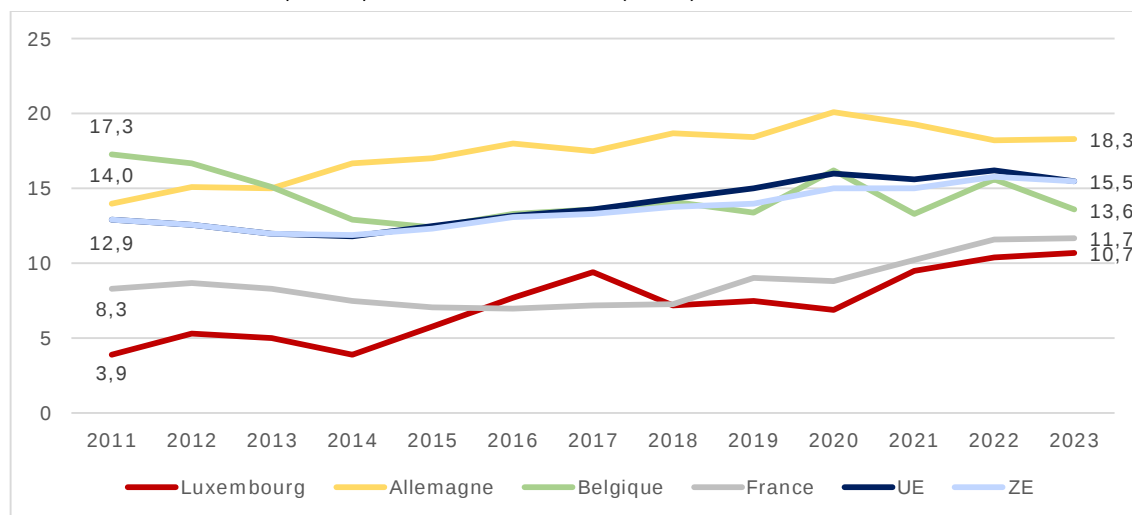
Source : EUROSTAT

Le fait que le Luxembourg affiche un des taux de risque de pauvreté les plus faibles est utilisé par certains comme signe que le système de pension est trop généreux. 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 retraités qui devraient être incapables 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%.

Si l'étude comparative de la situation en 2023 peut être relativement positive, il est important d'analyser l'évolution de ce taux. En effet, depuis le début des années 2010 le taux de risque de pauvreté des retraités a sensiblement augmenté au Luxembourg en passant de 3,9% en 2011 à 10,7% en 2023 – 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, le fait 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, est alarmant.

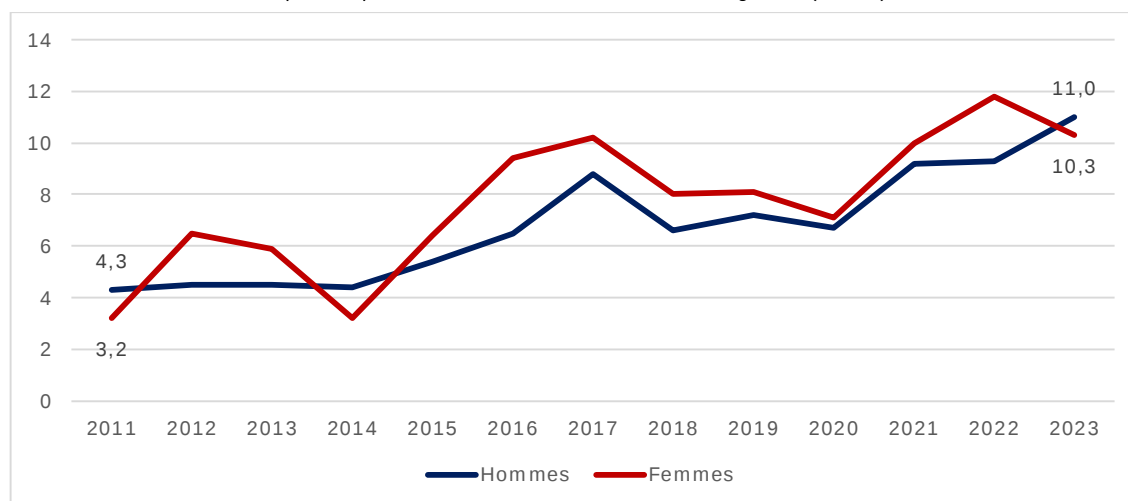
Évolution du taux de risque de pauvreté des retraités (en %)



Source : EUROSTAT

En 2022, le taux de pauvreté des retraités est plus important pour les hommes (11,0%) que pour les femmes (10,3%) ; l'inégalité dans le sens inverse prévalait jusqu'en 2022.

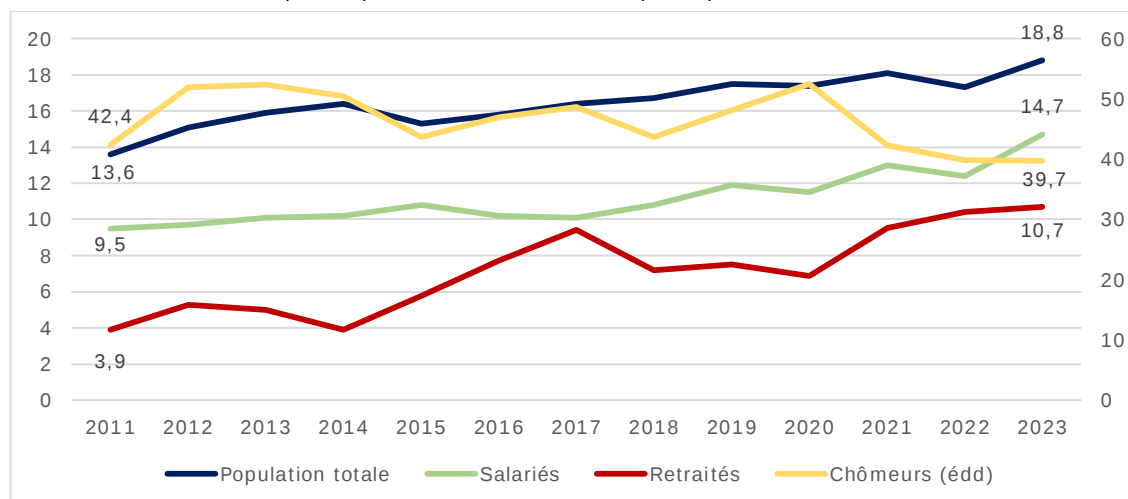
Évolution du taux de risque de pauvreté des retraités selon leur genre (en %)



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 5,2 points de pourcentage entre 2010 et 2022 – équivalent à une hausse de 55% -, cette hausse est loin d'être comparable à la hausse du taux de pauvreté des retraités (+174%). 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 selon le statut (en %)



Source : EUROSTAT

Les raisons pour la hausse du taux de pauvreté parmi les retraités sont difficilement dénombrables. Toutefois, en analysant de plus près comment la population retraitée a évolué pendant la dernière décennie, il devient apparent que 1) la part des femmes parmi les retraités et 2) la part des personnes immigrées parmi les retraités a augmenté significativement. Or, ces groupes se caractérisent souvent par une carrière d'assurance pension incomplète au Luxembourg ; soit à cause d'un taux d'emploi généralement plus faible (femmes), soit pour cause d'une carrière migratoire (immigrés). Ce dernier point est d'autant plus vrai que le nombre d'années moyennes depuis leur immigration a baissé parmi les retraités immigrés.

Ces évolutions – qui devraient se renforcer davantage dans les prochaines années – sont des raisons possibles pour la hausse du taux de pauvreté des retraités.

Outre cette évolution démographique, la réforme des pensions en 2013 peut venir à avoir des conséquences importantes sur le taux de pauvreté. En effet, avec la baisse du taux de remplacement pour les retraités, mais aussi avec la future modération du réajustement des pensions à l'évolution des salaires réels (voir [partie D](#)), les pensionnés vont s'appauvrir davantage comparativement aux actifs ; une hausse future du taux de pauvreté est donc quasi actée sous la législation actuelle.

Il s'ajoute qu'une hausse future du taux de cotisation provoquera sous la législation actuelle une abolition de l'allocation de fin d'année. L'allocation de fin d'année étant un élément forfaitaire – égal pour tout pensionné indépendamment du niveau de son revenu cotisable – cette abolition réduira les faibles pensions proportionnellement plus que les pensions élevées. En effet, l'allocation de fin d'année représente 3,6% de la pension minimum annuelle, mais seulement 0,8% de la pension maximale. Dès lors, l'abolition de l'allocation de fin d'année peut aussi avoir un certain impact à la hausse sur le taux de pauvreté des retraités.

2. La pension minimum

Comme nous l'avons fait remarquer à maintes reprises, la pension minimum a un niveau structurellement paupérisant. En effet, le niveau brut de la pension minimum s'élève en 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.

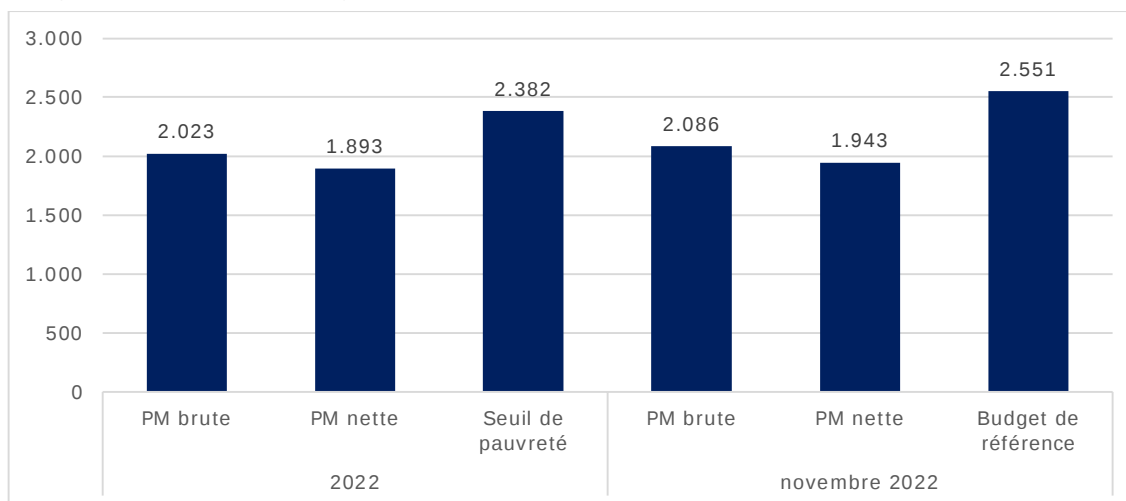
Or, dès qu'on compare la pension minimum avec d'autres références minimales il devient très vite évident que le niveau de la pension minimum est insuffisant, même pour les pensionnés avec une carrière complète. Ainsi, la pension minimum nette (pour une carrière d'au moins 40 ans) ne s'est élevée qu'à 1 893 euros en moyenne en 2022⁴¹ – considérablement inférieur au seuil de pauvreté

⁴¹ 1 928 euros si l'on considérait le crédit d'impôt énergie versé entre août et décembre de cette année.

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 locataire⁴² – 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 2022 atteigne le seuil de pauvreté de cette année, il aurait fallu une hausse nette de 25,8% – ce qui correspond à une hausse brute d'environ 32% en 2022⁴³. Si par contre l'objectif était 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 ! La hausse 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.

Tel que la Chambre des salariés le fait lors de chaque avis sur le projet de règlement grand-ducal fixant la prime de répartition pure⁴⁴, nos syndicats tiennent d'ailleurs à rappeler que les différentes modulations, respectivement non-déboursments de réajustements des pensions ont contribué à une perte de réajustement à hauteur de 1,6% pour les pensionnés, y compris les bénéficiaires de la pension minimum. Il s'ajoute que du fait d'une revalorisation structurelle du salaire minimum en

⁴² Environ 11% des retraités sont locataires de leur logement. Parmi les retraités les plus vulnérables cette proportion est par contre bien plus importante qu'auprès des retraités plus aisés.

⁴³ À nouveau, si on considérait le crédit d'impôt énergie de cette année – mesure qui était pourtant transitoire et qui n'est plus applicable actuellement, la hausse net requise en 2022 serait de 23,5% et la hausse brute correspondante d'environ 29,5%.

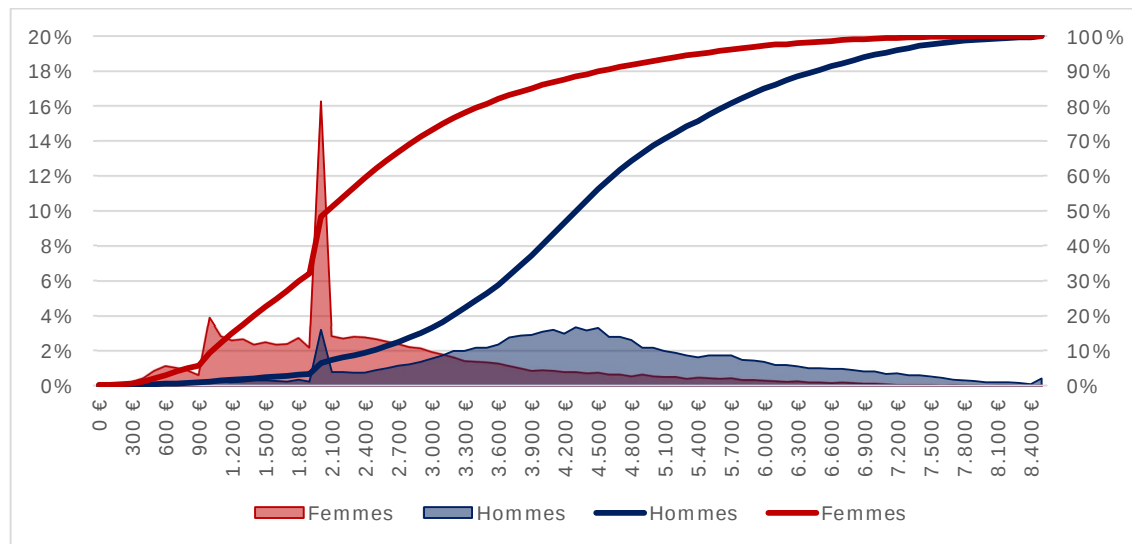
⁴⁴ Voir Avis III/79/2023 de la Chambre des salariés relatif aux projets de règlement grand-ducaux fixant le facteur de revalorisation et la prime de répartition pure de l'année 2022.

2019, la pension minimum a cumulé un retard de 2,6% par rapport au salaire minimum. Ce retard structurel de revalorisation de la pension minimum est donc à combler sans faute.

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 2022, dernière année pour laquelle des données sont publiques, 79,3% des 36 014 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.

Afin de mieux appréhender la situation des bénéficiaires de la pension minimum, nos syndicats revendiquent d'ailleurs des réponses aux questions formulées en [annexe VI](#).

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



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 nous l'avons décrit sous le [point 2 de la partie D](#), sans réajustement des pensions, les personnes qui se sont vu octroyer la pension minimum en 2000 n'auraient plus que 1 691 euros de pension en janvier 2024, contre une pension minimum légale à ce 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, l'allocation de fin d'année s'élève à un montant forfaitaire de 958,94 euros pour une carrière d'assurance complète en janvier 2024 – 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 ces dégradations futures des pensions, l'OGBL et le LCGB rappellent que la Chambre des salariés a élaboré une proposition de loi (reprise en [annexe VII](#)) visant à 1) abolir le mécanisme semi-automatique de la modération du réajustement, 2) à inclure l'allocation de fin d'année dans les majorations forfaitaires des retraités afin de préserver cet élément forfaitaire indispensable pour

bon nombre de retraités et 3) à augmenter de manière conséquente et immédiate le niveau de la pension minimum⁴⁵.

3. L'inégalité d'espérance de vie

Un autre aspect social indispensable d'analyser avant toute revendication concernant une hausse de la carrière d'activité professionnelle concerne l'inégalité liée à l'espérance de vie des personnes. 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.

En Belgique par exemple, en 2020, l'écart d'espérance de vie à la naissance entre le groupe socio-économique le plus élevé et le groupe socio-économique le plus bas (défini comme les quartiles d'un score socio-économique multidimensionnel - SSE) était de 9,3 ans pour les hommes et de 6,3 ans pour les femmes⁴⁶. Ces inégalités n'existent pas seulement au niveau de l'espérance de vie en tant que telle, mais aussi au niveau de la qualité de cette espérance de vie. En effet, en Belgique, les personnes dont le SSE est plus élevé vivent également plus longtemps en bonne santé.

Au Luxembourg peu de données sont disponibles quant à l'inégalité d'espérance de vie (en bonne santé). Toutefois, à travers les données EUROSTAT il est possible d'observer que les tranches d'âge à partir de 65 ou 74 ans sont également relativement plus fortement affectées de morbidité chronique dans les quintiles ou les niveaux inférieurs de revenus et d'éducation que dans les niveaux supérieurs. Avant une quelconque discussion sur le prolongement des carrières, l'OGBL et le LCGB revendiquent à ce que les données relatives aux questions formulées dans l'[annexe VIII](#) soient rendues publiques.

3.1. L'espérance de vie selon le niveau d'éducation

Les données d'EUROSTAT nous montrent que, même dans des pays avancés comme les pays scandinaves, une personne à faible niveau de qualification, indicateur qui peut servir par procuration à approcher la catégorie socioprofessionnelle ou l'emploi occupé par le travailleur, dispose d'une plus faible espérance de vie à la naissance que l'individu à qualification moyenne ou forte. En moyenne dans ces pays, l'espérance de vie de la personne qui dispose du plus haut niveau d'éducation est de 5 à 7% plus longue que l'individu disposant du niveau le plus faible.

En Suisse une étude par cohortes a retrouvé le même résultat. Au début des années 2010, les hommes de 30 ans avaient une espérance de vie supérieure de 4,8 ans lorsqu'ils avaient un niveau d'éducation tertiaire plutôt qu'un niveau d'éducation correspondant à l'éducation obligatoire. Pour les femmes cet écart correspondait encore à 2,5 années d'espérance de vie. En ce qui concerne l'espérance de vie en bonne santé, les inégalités selon le niveau d'éducation sont davantage importantes. À l'âge de 30 ans les hommes avec un niveau d'éducation faible peuvent espérer de vivre en bonne santé jusqu'à l'âge de 73 ans alors que pour ceux avec un niveau d'éducation élevé cette espérance de vie en bonne santé est 8,8 années plus élevée. Chez les femmes cette inégalité d'espérance de vie en bonne santé selon le niveau d'éducation atteint 5 années. D'après cette même étude suisse, les inégalités d'espérance de vie ont baissé depuis les années 1990, tandis que les inégalités d'espérance de vie en bonne santé ont augmenté⁴⁷.

Aux Pays-Bas, les inégalités d'espérance de vie selon le niveau d'éducation sont similaires. À l'âge de 35 ans les hommes avec un niveau d'éducation élevé avaient une espérance de vie de 5,1 années supérieure à celle des hommes avec un niveau d'éducation faible. À l'âge de 65 ans cet écart d'espérance de vie s'est élevé encore à 3,2 ans. Pour les femmes les écarts d'espérance de vie selon le niveau d'éducation étaient de 4 et 2,3 ans respectivement à l'âge de 35 et 65 ans. Selon cette étude néerlandaise, les inégalités d'espérance de vie selon le niveau d'éducation devraient augmenter dans les prochaines décennies⁴⁸.

En Belgique, l'écart en matière d'espérance de vie sans incapacité à 25 ans entre les niveaux d'instruction les plus élevés et les plus bas était de 10,5 ans pour les hommes et de 13,4 ans pour

⁴⁵ Proposition de loi relative à la préservation du niveau des pensions. Mars 2021.

⁴⁶ www.belgiqueenbonnesante.be/fr/etat-de-sante/inegalites-de-sante/inegalites-en-esperance-de-vie-et-qualite-de-vie

⁴⁷ Remund, A., & Cullati, S. (2022). Les inégalités d'espérance de vie en bonne santé en Suisse depuis 1990. Social Change in Switzerland

⁴⁸ Nusselder et al. (2022). Future trends of life expectancy by education in the Netherlands. BMC Public Health.

les femmes. On y observe de fortes inégalités dans la santé perçue : les personnes ayant un faible niveau d'instruction jugent que leur santé est mauvaise (ou moyenne) 2,2 fois plus souvent que les personnes ayant un niveau d'instruction élevé (16%), après ajustement pour l'âge.

3.2. L'espérance de vie selon le niveau de vie

En outre, il apparaît que l'espérance de vie est beaucoup plus longue pour les personnes disposant d'un niveau de vie élevé que pour celles avec un niveau de vie modeste, impliquant qu'un recul de l'âge de départ en retraite réduirait plus fortement (en termes relatifs) les années en retraite des secondes que des premières.

Ainsi, selon une étude française, les 5% des hommes au niveau de vie le plus faible vivent, en moyenne, 12,7 ans moins longtemps que les 5% des hommes au niveau de vie le plus élevé⁴⁹.

De même, un individu entre 43 et 58 ans se situant parmi les 40% d'hommes les plus modestes en France a une chance sur dix de mourir avant la retraite, une chance sur cinq d'avoir une retraite de cinq ans ou moins et une chance sur trois d'avoir une retraite de dix ans ou moins, sa durée espérée en retraite étant de 16 ans et demi⁵⁰.

En Allemagne, les hommes se situant en-deçà du seuil de pauvreté ont une espérance de vie de 15,4 années à l'âge de 65 ans, alors que les hommes avec un niveau de revenu disponible au-delà de 150% du revenu médian vivent, en moyenne, encore 21,7 ans à l'âge de 65 ans. L'écart d'espérance de vie correspond donc à plus de 6 ans pour les hommes – pour les femmes cet écart s'établit encore à 4 ans⁵¹.

Aux Pays-Bas il est estimé qu'un homme avec un revenu équivalent au double du revenu médian a, à l'âge de 65 ans une espérance de vie de 1,7 à 2,8 années plus élevée qu'un homme avec un revenu équivalent au salaire minimum. Pour les femmes cet écart est moins élevé, mais il reste important avec un écart moyen de 1,5 années⁵².

3.3. L'espérance de vie selon le statut professionnel

En Allemagne, les fonctionnaires âgées de 65 ans ont une espérance de vie de 21,5 ans, tandis que celle pour les ouvriers n'est que de 16 ans, signifiant là aussi que relever l'âge de départ en retraite à 67 ans réduirait le nombre d'années en bénéfice de pension de 12,5% pour les ouvriers, mais moins de 10% pour les fonctionnaires⁵³.

En France, même si toute la population a globalement bénéficié d'un allongement de l'espérance de vie, ce sont toujours les ouvriers qui vivent le moins longtemps, tandis que les cadres et les professions intellectuelles supérieures ont l'espérance de vie la plus longue. Les ouvriers vivent à partir de 35 ans moins longtemps que les cadres, mais ils subissent plus longtemps des incapacités et des handicaps⁵⁴. L'ouvrier et l'ouvrière subissent ainsi une double peine : non seulement vivent-ils moins longtemps que le cadre, mais ils peuvent aussi s'attendre à vivre sans incapacité 11 ans de moins que le cadre et disposent à 30 ans de 22 points de pourcentage en moins de chances de survie sans incapacité à 60 ans que ce dernier⁵⁵.

Des inégalités d'espérance de vie selon l'occupation existent aussi aux Pays-Bas. En effet, d'après une récente étude, les hommes à l'âge de 65 ans ayant travaillé dans l'éducation ont, en moyenne, une espérance de vie de 3,6 années supérieure aux hommes ayant travaillé dans le secteur du transport par exemple⁵⁶.

⁴⁹ L'espérance de vie par niveau de vie : méthode et principaux résultats. Insee, Document de travail. 2018. Concrètement, les hommes avec un niveau de vie inférieur à 470 euros ont une espérance de vie à la naissance de 71,7 ans tandis que les hommes avec un niveau de vie supérieur à 5.800 euros ont une espérance de vie à la naissance de 84,4 ans.

⁵⁰ Ulysse Lojkine, Une retraite pour les morts ? 2022

⁵¹ P. Haan, M. Schallern, Heterogene Lebenserwartung, DIW Berlin: Politikberatung kompakt 171, 2021

⁵² Kalwij A. et al. The Association between Individual Income and Remaining Life Expectancy at the Age of 65 in the Netherlands. 2009. Network for Studies on Pensions, Aging and Retirement.

⁵³ P. Haan, M. Schallern, Heterogene Lebenserwartung, DIW Berlin: Politikberatung kompakt 171, 2021

⁵⁴ www.insee.fr/fr/statistiques/2383438#tableau-figure1_radio1

⁵⁵ Mortalité et incapacités par catégorie socio-professionnelle (résultats préliminaires), J. Blasco et U. Lojkine, février 2023.

⁵⁶ Deeg DJH, De Tavernier W, de Breij S. Occupation-Based Life Expectancy: Actuarial Fairness in Determining Statutory Retirement Age. 2021.Front Sociol.

F. Comment couvrir le besoin de financement du régime général d'assurance pension

1. Un besoin de financement supplémentaire : serait-ce problématique ?

D'après les projections de l'IGSS dans le cadre du Bilan de 2022, le besoin de financement du système général des pensions augmentera fortement dans les décennies à venir. Ainsi, en fonction du scénario démographique et de l'ambition sociale, les dépenses du système augmenteraient de 7,6% du PIB en 2020 à 10,8%-14,9% du PIB en 2050 et à 12,4%-18,8% du PIB d'ici 2070.

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 bénéficier 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. Par analogie il est possible de supposer que par le fait qu'une grande proportion de la population sera en retraite et qu'une moins forte proportion de la population soit active, les transferts supplémentaires liés aux pensions ou aux soins de santé pourront, au moins en partie, être absorbés par la baisse mécanique d'autres dépenses telles que celles liées, par exemple, au chômage, à l'indemnité pécuniaire de maladie ou aux allocations familiales.

Ensuite, s'ajoute le fait que la constante progression du PIB⁵⁷ 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 augmentaient proportionnellement davantage que le nombre de retraités, cela ne 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.

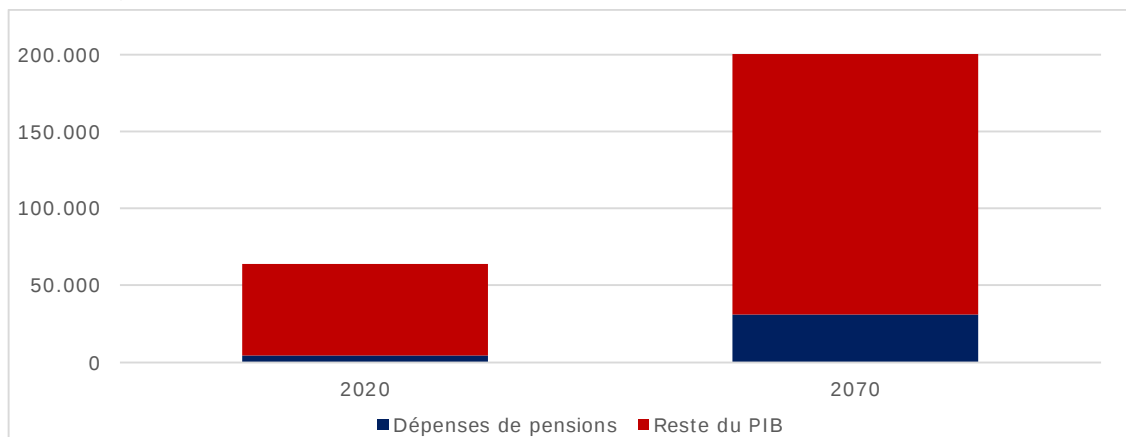
D'après le scénario R100 du STATEC⁵⁸ repris dans le Bilan de 2022, les dépenses de pensions doubleront (de 7,6% de PIB à 15,6% de PIB) d'ici 2070. Avec une hausse annuelle moyenne du PIB de 2,3% telle que projetée par le STATEC, les dépenses de pensions réelles passeraient ainsi de 4,8 milliards à 31,3 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 !

Or, serait-ce un prix trop important à payer si l'on prélevait une partie supplémentaire relativement plus importante sur l'augmentation de notre richesse pour assurer le bien-être de notre population ?

⁵⁷ 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.

⁵⁸ Scénario économique et démographique du STATEC et maintien du modérateur de réajustement à 1.

Évolution du PIB mis en relation avec la hausse des dépenses de retraites (en millions d'euros constants)



Calculs et graphique : CSL

Le financement supplémentaire potentiellement nécessaire pour garantir la pérennité du système de retraite ne constituerait donc pas un problème économique fondamental. Toutefois, en vue d'un changement démographique structurel, il devient nécessaire de se procurer des moyens de financer ce système qui gagne en importance en raison du *papy-boom*, corolaire du *baby-boom* post seconde guerre mondiale. Or, comme évoqué précédemment, même si l'on faisait abstraction des incertitudes liées aux projections, le besoin de financement varie significativement avec le niveau de pension à garantir, mais aussi avec les hypothèses retenues.

Dès lors, il est important de noter tout de suite qu'il n'existe pas de solution miracle, ni de solution unique à la question éventuelle du financement du système de pension à très long terme, mais que la cible budgétaire à atteindre dépend de choix socio-économiques et politiques et que cet objectif peut être atteint par différents types de mesures.

Différentes trajectoires de financement du système de retraite reposant sur différentes ambitions en matière de protection sociale sont mises en avant plus loin dans ce chapitre afin de contrer le besoin de financement prédit par les projections – des projections qui doivent cependant encore se confirmer.

Toutefois, avant même de passer à la combinaison de mesures nécessaires pour atteindre différentes cibles, la section suivante présente différents types d'outils de financement envisageables qui relèvent de deux groupes de mesures : le financement traditionnel par la modification des paramètres classiques au sein du système de pension par répartition et le financement alternatif qui repose sur de nouvelles mesures, voire sur un élargissement de la base contribuable.

2. Sources de financement classiques et alternatives du système

Le système de pension par répartition classique possède deux leviers principaux qui peuvent être activés en vue d'une modification de la soutenabilité budgétaire. Le premier levier consiste à modifier, voire à baisser les prestations offertes, qui peut s'actionner soit par une baisse du taux de remplacement (baisse de la pension des retraités), soit par l'augmentation de la carrière professionnelle (baisse du nombre d'années pendant lesquelles les retraités bénéficient d'une pension). Le deuxième paramètre du système par répartition consiste à refinancer le système par une hausse des cotisations.

Outre ces leviers classiques présentés dans les trois points qui suivent, le système peut aussi être (re)financé par des sources alternatives qui n'entrent pas encore en compte dans le modèle social aujourd'hui. En effet, avec l'émergence des différentes formes d'intelligence artificielle et d'automatisation, mais aussi en vue des limites d'une croissance sans fin de l'emploi, nos syndicats plaident à ce que des sources de financement alternatif soient étudiées et mises en place en cas de nécessité.

Afin de lancer le débat et afin de mettre en évidence la multitude de pistes possibles, la Chambre des salariés a d'ailleurs commandé une étude sur le financement du système de pension⁵⁹ : les résultats récapitulatifs de l'apport de 17 différentes mesures peuvent être consultés en [annexe IX](#).

2.1. Le taux de remplacement

Un paramètre classique du système de pension qui pourrait être modifié en vue de réduire les dépenses du système est le taux de remplacement.

Or, une dégradation considérable du niveau des pensions a déjà été adoptée par la réforme des pensions de 2012, suivant laquelle les pensions d'une carrière « standard » (60 ans et 40 ans de cotisations) seront plus de 10% plus faibles en 2052 qu'elles ne l'étaient avant la réforme ([voir partie D pour plus de détails](#)). Ainsi, même si d'aucuns prétendent que notre système de pension est trop généreux, il est essentiel de rappeler que les effets de la réforme de 2012 – baissant considérablement le taux de remplacement – produit un manque à gagner considérable aux retraités et que des baisses ont déjà été actées et se feront remarquer au cours des prochaines décennies. Il est donc évident qu'aux yeux de l'OGBL et du LCGB toute nouvelle dégradation est inacceptable – d'autant plus que depuis des années, le taux de pauvreté des personnes retraités est en constante hausse ([voir partie E point 1](#)).

Selon le Bilan technique 2022 relatif au régime général d'assurance pension, pour garantir l'équilibre financier jusqu'en 2070, et en combinaison avec un modérateur réduit égal à 0,25, le taux de majorations proportionnelles, qui était à 1,85% avant la réforme des pensions en 2012 et qui baissera progressivement à 1,6% d'ici 2052 (c'est-à-dire au niveau d'avant 1991), devrait baisser davantage, jusqu'à 0,899% selon les projections démographiques du STATEC, voire même à 0,624% selon les projections démographiques du AWG.

Or, une telle baisse du taux de majorations proportionnelles entraînerait des conséquences sévères sur le niveau des pensions : celles-ci baisseraient de plus de 30% par rapport au niveau de pension assuré par le système actuel – déjà abaissé lors de la réforme de 2012. Pour assurer l'équilibre financier du régime général, le taux de remplacement pour un salarié moyen devrait ainsi baisser à 47,7% si l'on croit les projections du STATEC, et même à 36,7% si les projections démographiques du AWG devraient se réaliser – contre un taux de remplacement d'environ 76% assuré par le système actuel en 2052.

De fait, un taux de majorations proportionnelles à 0,899% impliquerait que toute personne avec un revenu cotisable moyen tout au long de sa carrière de moins de 4 300 euros finirait par toucher la seule pension minimum – avec un taux de 0,624% même toutes les personnes avec un salaire cotisable inférieur à 6 200 euros finiraient avec une pension minimum.

La dégradation du niveau de pension

	2052 actuel			2052 - réforme AWG				2052 - réforme STATEC			
	majorations forfaitaires	majorations proportionnelles	Total	majorations forfaitaires	majorations proportionnelles	Total	Baisse	majorations forfaitaires	majorations proportionnelles	Total	Baisse
1x SSM	698.39	1 645.39	2 343.78	698.39	641.70	1 340.09	-42.8%	698.39	924.51	1 622.90	-30.8%
2x SSM	698.39	3 290.79	3 989.18	698.39	1 283.41	1 981.80	-50.3%	698.39	1 849.01	2 547.40	-36.1%
3x SSM	698.39	4 936.18	5 634.57	698.39	1 925.11	2 623.50	-53.4%	698.39	2 773.52	3 471.91	-38.4%
4x SSM	698.39	6 581.57	7 279.96	698.39	2 566.81	3 265.20	-55.1%	698.39	3 698.02	4 396.41	-39.6%
5x SSM	698.39	8 226.97	8 925.36	698.39	3 208.52	3 906.91	-56.2%	698.39	4 622.53	5 320.92	-40.4%

Calculs : CSL

Note : Dans ce tableau l'effet du complément pour pension minimum n'est pas considéré.

Il est dès lors évident qu'une nouvelle dégradation du taux de remplacement reste inacceptable aux yeux de nos syndicats du fait des problèmes sociaux et économiques qu'une telle dégradation impliquerait.

Une (nouvelle) baisse des pensions ne représente rien d'autre qu'une baisse du pouvoir d'achat pour une proportion toujours plus importante de la population, ce qui causera indubitablement une baisse de la demande de cette partie de la population (les retraités). Un tel affaiblissement de la « *silver economy* » pourrait se présenter comme véritable frein à l'activité économique qui empirera la situation financière du système de pension.

⁵⁹ P. Liégeois. Alternative Ways for Funding the Luxembourgish social security system with distributional effects. 2023. LISER.

Il s'ajoute que toute nouvelle baisse du niveau des pensions met en péril l'adéquation des pensions de retraite et augmente le risque de paupérisation des retraités, ce qui ne peut certainement constituer ni l'objectif ni un dommage collatéral d'une telle mesure, tant d'un point de vue de la cohésion sociale que d'un point de vue de la stabilité politique. De ce fait, la baisse du niveau de pension risque par ailleurs d'augmenter la demande pour d'autres aides sociales (telles que l'allocation de vie chère, le Revis, etc.), causant in fine un transfert de moyens d'une branche de la protection sociale vers une autre, plutôt qu'une baisse agrégée des dépenses qui serait l'objectif à la source de la réforme.

Outre ces éléments, il est opportun de se rappeler que la réforme des pensions entrée en vigueur en 2013 intègre certains éléments de dégradation quasi-automatique des pensions lors de franchissements de certains seuils.

En effet, dès que la prime de répartition pure dépasse le taux de cotisation global, le plafond du modérateur de réajustement passe de 1 à 0,5 de manière à réduire la hausse des pensions (l'impact de cette réduction du modérateur est discuté dans la [partie D point 2](#)). En outre, toute hausse du taux de cotisation future est suivie d'une abolition de l'allocation de fin d'année, la perte de cette allocation constituant de facto une baisse du niveau des pensions – cette baisse serait d'ailleurs proportionnellement bien plus importante pour les retraités avec des niveaux de pension modestes.

L'OGBL et le LCGB réitèrent leur revendication pour une intégration de cette allocation de fin d'année dans les majorations forfaitaires afin de réduire les inégalités au sein de la population retraitée.

Plutôt qu'une baisse généralisée du niveau de pension, nos syndicats estiment qu'un certain resserrement du niveau des pensions s'impose par une hausse de la pension minimum (voir [partie E point 2](#)).

D'une manière plus générale, l'OGBL et le LCGB tiennent à préciser que les niveaux de pension très élevés, voire proches de la pension maximale sont rarissimes et que des montants fantômes sont parfois mis en avant pour décrire une réalité qui n'existe point. Pour souligner que le système de pension est trop généreux, certains mettent en avant les pensions « faramineuses » de 8 000, voire 10 000 euros pour justifier qu'une baisse généralisée du niveau de pension soit nécessaire. Or, en réalité, ces pensions sont extrêmement rares : en décembre 2022 seules 0,14% de l'ensemble des pensions de vieillesse s'élèvent à plus de 8 000 euros. Même en ne considérant que les pensions de vieillesse de carrières non-migratoires, l'on ne trouve que 0,68% de pensions qui dépassent ce niveau de 8 000 euros en décembre 2022.

Lorsqu'il est fait référence que la pension maximum du régime général est trop élevée (elle s'élève autour de 10 400 euros en janvier 2024), il est oublié que par le simple fait du calcul des pensions il est quasiment impossible qu'une personne atteigne ce niveau de pension. En effet, afin qu'une personne ait droit à la pension maximum, il faut que cette personne ait cotisé à hauteur du maximum cotisable pendant environ 43 années – soit une carrière professionnelle hors portée pour l'immense majorité des assurés. Le véritable « frein » à un niveau élevé des pensions existe du fait que les revenus au-delà du maximum cotisable ne sont pas considérés pour le calcul des pensions – et non à cause de la pension maximum.

2.2. La hausse du taux de cotisation

Pour ce qui est du taux de cotisation, autre levier classique d'un système par répartition, une hausse de celui-ci permettrait effectivement de refinancer le système. Ainsi, une augmentation de trois points du taux de cotisation global, d'actuellement 24% à 27%, permettrait d'augmenter les recettes du régime des pensions de 1,1% du PIB⁶⁰.

D'après les projections de l'IGSS, pour maintenir la réserve légale au-dessus du seuil légal jusqu'en 2070, il conviendrait d'augmenter considérablement le taux de cotisation global. Selon les hypothèses démographiques du STATEC, un taux de cotisation global de 31,3%, combiné à un modérateur de 0,25, s'imposerait pour maintenir l'équilibre. Pour le même objectif, il faudrait pourtant un taux de cotisation global de 35,1% en vertu des projections basées sur les hypothèses du AWG. Vu l'imprévisibilité de projections à si long terme, il convient tout de même de réduire l'horizon considérablement.

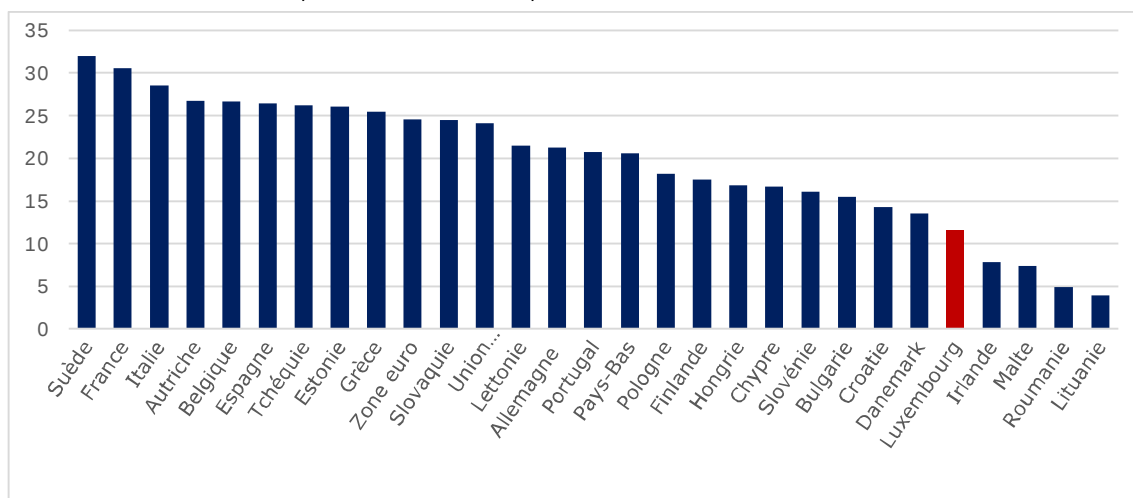
⁶⁰ P. Liégeois. Alternative Ways for Funding the Luxembourgish social security system with distributional effects. 2023. LISER.

Parmi les moyens de refinancement classique du système de pension, cette piste de la hausse du taux de cotisation devrait, selon l'OGBL et le LCGB, être privilégiée à toute baisse du taux de remplacement ou de toute hausse de l'âge de départ à la retraite. La dernière réforme des pensions s'étant en effet uniquement concentrée sur la baisse du niveau des prestations, nos syndicats estiment qu'une nouvelle réforme des pensions devrait s'axer sur un afflux de financements nouveaux et non plus sur le niveau des prestations. Il s'ajoute que ce dernier levier de hausse du taux de cotisation permettrait une répartition plus juste du coût du vieillissement entre salariés, employeurs et la collectivité, au lieu que le prix ne soit uniquement supporté que par les futurs retraités.

D'ailleurs, 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'État⁶¹.

Une adaptation à la hausse du taux de cotisation représenterait d'ailleurs une mesure économiquement complètement acceptable du fait que, comparativement aux employeurs des autres pays européens, les entreprises luxembourgeoises ont des dépenses sociales très faibles. En effet, les cotisations sociales dites patronales représentent uniquement 11,6% du prix de la main-d'œuvre au Luxembourg, contre une moyenne de 24,1% en Union européenne et 24,6% en zone euro. Dans l'Union européenne, seuls 4 pays ont un écot dit non salarial (incluant les cotisations et les impôts sur la main-d'œuvre) moins important, et le Luxembourg se positionne particulièrement mieux que ses voisins qui affichent respectivement 21,3%, 26,7% et 30,6% du prix total de la main-d'œuvre pour l'Allemagne, la Belgique et la France. Dès lors, une hausse éventuelle du taux de cotisation ne devrait pas être freinée par de quelconques arguments de compétitivité des entreprises.

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



Source : EUROSTAT ; graphique : CSL

2.3. L'âge de départ en retraite

En ce qui concerne une hausse potentielle de l'âge de départ à la retraite, 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 du taux de majorations proportionnelles (échelonnées) et, ainsi, avec une hausse de la pension à laquelle le bénéficiaire sera éligible.

⁶¹ Forum, janvier 2011. Voir l'avis du CES de 1977 intitulé « Réforme éventuelle de la structure et du financement de l'assurance pension ».

Comme l'IGSS l'énonce elle-même dans son rapport technique de 2022 : « *Bien qu'une augmentation des âges légaux de départ à la retraite conduise 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 noté⁶² 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%.

De ce fait, même une hausse de 3 ans des conditions d'âge ne serait guère utile pour réduire considérablement les coûts des dépenses de pensions. Au contraire, d'après la modélisation de l'IGSS, un tel relèvement devrait être combiné avec une baisse du taux de majorations proportionnelles à 1,5% ainsi qu'à une hausse du taux de cotisation global à 32,3% (voire 28,8% avec les projections économiques et démographiques du STATEC) pour être en mesure de garantir la pérennité du système de retraite jusqu'en 2070.

Il s'ajoute, comme les syndicats et la Chambre des salariés l'ont déjà souligné, qu'avant toute hausse de l'âge légal de départ à la retraite, il s'imposerait plutôt de favoriser la hausse de l'âge effectif de départ en retraite par des mesures ciblées (voir [annexe X](#)). Encourager les salariés à travailler plus longtemps de manière volontaire devrait être favorisé à travers des politiques d'âge au sein des entreprises, tout en améliorant les critères de santé au travail et en réduisant la pénibilité des tâches. Parallèlement, l'élaboration d'un droit à une retraite progressive – telle qu'il existe dans la fonction publique (voir [annexe XI](#)) et dont l'introduction était prévu pour les salariés de droit privé par l'accord bipartite du 28 novembre 2014 – pourrait offrir aux travailleurs une transition plus souple vers la cessation d'activité, facilitant ainsi un équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle. En adoptant ces mesures, les entreprises pourraient créer un environnement propice à un prolongement de la vie professionnelle, tout en prenant en compte les besoins et les aspirations des travailleurs.

L'aspect asocial d'un recul de l'âge de départ à la retraite ne peut d'ailleurs pas être perdu de vue en l'absence d'homogénéité des espérances de vie comme décrit au [point 3 de la partie E](#).

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 ?

2.4. Le déplafonnement des cotisations

Actuellement, le salaire cotisable est plafonné au quintuple du salaire minimum (12 854,64 € au 1^{er} janvier 2024) tant pour la part du salarié que pour la part de l'employeur et la part de l'État. Or, l'OGBL et le LCGB sont d'avis que ce plafonnement devrait être aboli afin d'augmenter la base cotisable du système de pension, sans pour autant toucher au mécanisme actuel de la pension maximale. Un tel mécanisme aurait ainsi pour effet à la fois d'élargir la base cotisable, sans pour autant augmenter les prestations distribuables ainsi donc que de procurer des ressources au système de pension.

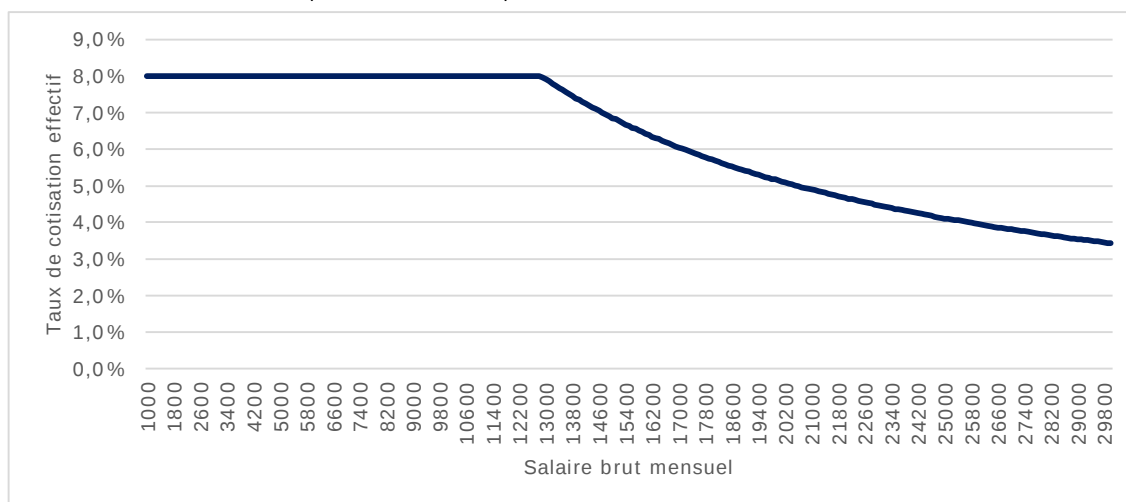
En 2022, 5% des salariés du secteur privé avaient un revenu supérieur au plafond cotisable. Sans plafond cotisable, les recettes en cotisations auraient été 676 millions d'euros plus élevées, soit l'équivalent de 0,9% du PIB et l'équivalent de 10% des recettes de la CNAP. Cette mesure pourrait contribuer à garantir la pérennité du système de pension et serait une mesure justifiée d'un point de vue de l'équité sociale.

En effet, dans le système actuel, les personnes disposant de salaires au-delà du plafond cotisable contribuent proportionnellement moins au système de pension que les personnes avec un salaire

⁶² Comité de suivi des retraites. Dixième avis. Juillet 2023.

en-deçà du plafond. Ainsi, actuellement, le salarié rémunéré au salaire minimum contribue à hauteur de 8% de son salaire au titre de cotisation à l'assurance pension alors qu'un salarié avec un revenu de 25 000 euros mensuels ne verse que la moitié, soit 4% au même titre !

Taux de cotisation effectif pour l'assurance pension selon le niveau de salaire brut



Calculs et graphique : CSL

Jusqu'à présent, la Chambre des salariés a argumenté que le déplaçonnement des cotisations ne devrait pas induire à ce que les prestations soient elles-aussi déplaçonnées. En effet, si l'on suppose que les salariés avec un salaire au-dessus du plafond cotisable sont généralement des salariés à tâche intellectuelle à haut niveau d'éducation – et que leur espérance de vie est plus élevée que celle de la population totale, alors un déplaçonnement des cotisations combiné à un déplaçonnement simple des prestations risque de coûter plus que ce qu'il ne rapporte.

Or, alors qu'une telle combinaison entre des cotisations déplaçonnées et prestations plafonnées existe dans certains pays, comme par exemple en Belgique, l'on pourrait objecter qu'une telle situation serait contraire à un régime assurantiel puisqu'une part des cotisations n'ouvrirait pas le droit à des prestations.

Dans la recherche d'un compromis entre i) la préservation d'un système assurantiel où chaque cotisation ouvre droit à une prestation et ii) la volonté d'augmenter les ressources du système, il est possible d'avancer l'idée selon laquelle chaque contribution au-delà d'un certain plafond génère proportionnellement moins de prestations que les contributions en-deçà du plafond.

Concrètement, il est possible de s'imaginer à ce que le taux de majorations proportionnelles « normal » qui se situe à 1,775% en 2024 (et qui baissera progressivement pour atteindre 1,6% en 2052) ne s'applique qu'à la masse des revenus cotisables en-deçà du quintuple du salaire minimum, mais qu'un second taux de majorations proportionnelles *bis* s'applique à la somme des revenus cotisables au-delà du quintuple du salaire minimum.

Dans le tableau dans l'[annexe XII](#), l'effet d'un déplaçonnement pour un salarié est illustré en indiquant à chaque fois :

- Le niveau des cotisations qui sont versées en fonction du niveau du salaire et en présence ou non d'un plafond cotisable
- Le niveau de pension mensuelle que génère un tel revenu mensuel selon le type de dégressivité appliquée

2.5. Introduire une majoration d'impôt pour financement des pensions

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 contribution aurait le mérite de viser également 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 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.

Dans le cas de l'introduction d'une telle MIFP, il serait indispensable d'introduire d'autres instruments garantissant la préservation d'un système de pension financé de manière tripartite. 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 généré au niveau des ménages/entreprises.

Enfin, l'introduction d'une 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.

2.6. Introduire une contribution solidarité généralisée

Alternativement, au lieu de procéder par une majoration d'impôt auprès des ménages, il est possible de substituer une hausse des cotisations par une introduction d'une contribution solidarité généralisée (CSG).

Plutôt que de « mimer » l'impôt de solidarité, la CSG aurait un fonctionnement semblable à celui de 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.

Ainsi, l'on pourrait s'imaginer à instaurer une CSG de 1,4% sur l'ensemble des revenus bruts avec un abattement du revenu égal au salaire minimum. 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. Une telle contribution prélevée sur les revenus des ménages générerait des recettes de l'ordre de 0,5% du PIB.

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 ainsi que d'un outil permettant de prélever des recettes au niveau des entreprises. 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.

2.7. L'impôt sur la fortune : des recettes tout à fait estimables

Remarquons qu'il existe une autre source de revenus fiscaux potentiellement importants que l'État pourrait se procurer pour financer le système de retraite, 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.

2.8. La progressivité des cotisations

Toujours dans une optique d'augmenter les recettes du système de pension en cherchant à garantir au mieux que ce ne soit pas les plus vulnérables qui contribuent proportionnellement le plus, nos syndicats proposent de réfléchir à l'intégration d'une partie de progressivité dans le système de pension actuel. Ainsi, une fois qu'elle serait nécessaire ou actée, la hausse du taux de cotisation pourrait éventuellement impacter seulement la partie de la population affichant un revenu cotisable au-delà d'un certain salaire.

Plus concrètement, plutôt que d'augmenter le taux de cotisation à 9% pour tous les salariés, le taux de cotisation pourrait rester stable à 8% pour les salariés avec un salaire en-deçà du double du SSM et passer à 9% pour la tranche de salaire supérieure au double du SSM. Une telle hausse sélective du taux de cotisation, à supporter de parts égales entre salariés, employeurs et État, rapporterait encore 0,3% de PIB de recettes au régime de pension.

Une mesure de cette nature aurait pour objectif de rendre plus équitable une hausse du taux de cotisation, potentielle et nécessaire, en tenant compte d'un risque de paupérisation des salariés à faible revenu du fait d'une hausse des cotisations sociales et d'une baisse résultant de leur revenu net.

2.9. Étendre le nombre de périodes cotisables d'assurance

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.

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 supplémentaire⁶³) 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 permettrait 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.

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 primordial d'augmenter l'âge effectif de départ en retraite par des mesures incitatives et sur base volontaire.

Pour cela il convient de résoudre la question de l'emploi des seniors qui sont beaucoup plus susceptibles que les plus jeunes de subir le chômage de longue durée. En effet, les personnes de plus de 50 ans représentent presque la moitié des chômeurs de longue durée, signe qu'il faut favoriser l'emploi des seniors, par exemple par le biais d'un plan de gestion des âges, si l'objectif est celui d'augmenter l'âge effectif de départ à la retraite.

En effet, il existe un vaste éventail de mesures applicables (voir [annexe X](#)), que nous résumons brièvement ici sur le volet du maintien en emploi des travailleurs expérimentés. Tout d'abord, avec les représentants des salariés, des plans de formation, d'adaptation ou de transition et de mobilité devraient être proposés au niveau des entreprises ou des secteurs 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. Les formations continues permettraient ainsi de garantir que les seniors puissent continuer à remplir les missions qui leur ont été assignées tout au long de la vie professionnelle ou qu'ils puissent en changer sur la fin de leur carrière. Ensuite, par l'importante 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. Ainsi, en réduisant le stress au travail ainsi que la pénibilité y liée par une meilleure organisation et gestion du travail, tout en renforçant la médecine du travail, les risques de santé pourraient être baissés ; il faut rendre plus attractive aux salariés âgés l'idée de prolonger leur carrière professionnelle, voire de réduire le nombre de pensions d'invalidité, condition qui sera d'autant mieux rencontrée que l'organisation et l'environnement, mais aussi le sens du travail seront améliorés.

L'OGBL et le LCGB estiment 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* ». Nos syndicats regrettent cependant de constater qu'aucun progrès en la matière ne se soit matérialisé alors qu'une extension du champ d'application des préretraites serait fort souhaitable. Une préretraite supplémentaire pourrait combiner les notions de « poste à risque » ainsi qu'une définition légale de la « pénibilité du travail » caractérisée par deux conditions cumulatives : 1) une exposition à un ou plusieurs facteurs de risques professionnels susceptibles de laisser des traces durables, identifiables et irréversibles sur la santé et 2) des facteurs liés à des contraintes physiques marquées, un environnement physique et agressif ou à certains rythmes de travail. Pour déclencher cette procédure législative, nos syndicats sont d'avis qu'il incombe respectivement aux délégations du personnel et aux

⁶³ 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.

organisations syndicales justifiant de la représentativité nationale ou sectorielle de proposer certaines catégories de postes qui mériteraient d'être retenues sous la rubrique « pénibilité du/au travail ».

Par ailleurs, en développant la sortie progressive du travail, en rendant la retraite progressive accessible aux salariés (tout comme cela est accessible dans la fonction publique, voir [annexe XI](#)) et en soutenant des plans de tutorat, l'allongement de la carrière professionnelle des salariés plus âgés pourrait être combiné à un meilleur encadrement des plus jeunes salariés ainsi qu'à une meilleure transmission des connaissances tacites entre les salariés d'âges différents, les équipes intergénérationnelles s'avérant plus efficaces que des équipes unigénérationnelles.

3. Proactivité pour garantir la pérennité du système de pension de manière ambitieuse !

Comme évoqué précédemment, un éventuel besoin de financement pour le régime général de l'assurance pension ne peut être illustré par un seul chiffre, respectivement résolu par une seule mesure. Bien au contraire, ce besoin de financement dépend avant tout de l'ambition à assurer et sécuriser le système tel qu'il existe aujourd'hui et dépend tout aussi fortement de la trajectoire-cible et des hypothèses sous-jacentes. Considérant que des projections à 50 ans sont trop incertaines, l'OGBL et le LCGB sont d'avis que la stabilisation du système de pension devrait se faire sur une période de dix ans.

Un facteur impactant le besoin de financement est, indubitablement, lié au réajustement des pensions. En effet, du fait de l'article 225bis du Code de la sécurité sociale, le maintien du modérateur de réajustement à 1 – ce qui est la volonté et la revendication de nos syndicats – restreint les possibilités d'actions.

En effet, l'article 225bis du Code de la sécurité sociale dispose que « [...] Si la prime de répartition pure [...] dépasse le taux de cotisations global visé à l'article 238, le Gouvernement soumet [...] un projet de loi portant refixation du modérateur d'ajustement à une valeur inférieure ou égale à 0,5 [...] ». Du fait de cet article, introduit par la réforme des retraites en 2012, le modérateur peut être maintenu à 1, si, et seulement si, la prime de répartition pure⁶⁴ est supérieure au taux de cotisation global qui s'élève à 24% aujourd'hui. Atteindre l'équilibre nécessaire pour maintenir le modérateur à 1 avec la législation actuelle suffira nécessairement pour assurer que la réserve du système de retraite reste au-dessus du seuil légal, mais l'inverse n'est pas vrai. En effet, pour garantir que le modérateur reste à 1, la législation actuelle interdit de facto que la réserve soit réduite, les dépenses courantes étant impérativement couvertes par les recettes de cotisations. Par conséquent, l'objectif légal d'une la réserve supérieure au seuil légal est toujours atteint si les conditions pour le maintien du modérateur à 1 sont respectées.

Du fait d'un impact très important à la baisse sur les pensions à moyen et long terme (voir [partie D point 2](#)), une modération du réajustement des pensions n'est pas une option pour l'OGBL et le LCGB.

3.1. Lier le modérateur à la réserve légale du régime général

Selon les projections actuarielles de l'IGSS, la prime de répartition pure dépassera le taux de cotisation global en 2027 résultant en une baisse du modérateur de réajustement à 0,5 au maximum à partir de 2030. D'après les premières estimations de nos syndicats, ce dépassement pourrait, comme à maintes reprises, être à nouveau reporté à une date postérieure, entre autres, du fait d'une chute relativement forte de la prime de répartition pure de 2021 qui n'a pas été projetée par dans le Bilan de 2022. Toujours est-il que, si la volonté politique consiste à maintenir le modérateur à 1, une action concertée est requise très prochainement.

Selon les données de l'IGSS dans le cadre du Bilan de 2022, par rapport à l'année 2026, dernière année pour laquelle les recettes en cotisations suffisent à couvrir les dépenses du système, le besoin de financement pour maintenir le modérateur s'élève à 4 points de PIB en 2050. Ce besoin de financement, calculé sur bases des projections démographiques du STATEC, se calquent sur une croissance moyenne de l'emploi d'environ 1,5% sur la période, taux que l'on peut juger plutôt

⁶⁴ La prime de répartition pure représente le rapport entre les dépenses courantes annuelles et la totalité des salaires, traitements et revenus cotisables à la base des recettes annuelles en cotisations de la CNAP (art. 225 bis).

pessimiste. En estimant une hausse de l'emploi de 1,9% en moyenne⁶⁵, qui n'est certainement pas hors de portée, le besoin de financement est réduit à 3,5% de PIB à l'horizon de 2050⁶⁶.

Pour sauver le modérateur sous la législation actuelle, seulement deux leviers sont actionnables : le maintien ou la baisse de la prime de répartition pure (en augmentant la masse cotisable ou en baissant les dépenses du système de pension) ou une hausse du taux de cotisation.

La baisse des dépenses du système de pension revient à diminuer le niveau des pensions ce qui, aux yeux de l'OGBL et du LCGB, reste inacceptable, d'autant plus que la réforme des pensions de 2012 a déjà fortement baissé le niveau des prestations (voir [partie D](#)). Il s'ensuit que, en vue de maintenir le modérateur à 1, il ne reste plus que deux possibilités envisageables : augmenter la masse cotisable ou augmenter le taux de cotisation global.

Or, le maintien du modérateur à 1 est une nécessité absolue pour éviter un déclassement des retraités vis-à-vis des actifs. En effet, pour tout modérateur inférieur à 1, l'écart entre salaire moyen et pension moyenne se creuse, de manière à créer un fossé entre niveaux de vie des salariés et des pensionnés. De même, du fait qu'une baisse du modérateur ne se fera sentir qu'après une certaine période en retraite, l'écart entre nouvelles pensions et pensions existantes augmentera. L'effet à long terme d'une modération du réajustement est examinée au [point 2 de la partie D](#).

Afin de garantir le maintien du modérateur à 1, tout en limitant une augmentation (immédiate) trop importante de la participation sociale des actifs et des entreprises, nos syndicats revendiquent que le modérateur de réajustement soit indépendant de la prime de répartition pure est qu'il reste maintenu à 1 tant que le seuil de la réserve légale ne sera pas dépassé.

Un tel changement permettrait de lier la fixation du modérateur de réajustement au seul seuil légal intrinsèque au système actuel, à savoir la réserve légale. Pour le mettre en place, la loi devra être amendée⁶⁷.

Avec un tel changement de loi, le modérateur pourrait être maintenu à 1 non seulement par modification du taux de cotisation global, mais aussi par l'utilisation des recettes et du capital de la réserve légale ainsi que par la création de nouvelles sources de financement telles qu'élaborées au [point 2 de la présente partie](#).

Tant que la réserve légale n'est pas atteinte en 2041⁶⁸, aucune mesure ne serait nécessaire. Selon les hypothèses démographiques basées sur le scénario du STATEC et reprises dans les projections du dernier Rapport sur le vieillissement, cette date butoir à laquelle le seuil de la réserve légale devrait être franchi est certainement atteinte à un point ultérieur – même après 2050.

Dans un scénario propre (avec une croissance moyenne l'emploi entre 2020 et 2050 de 1,9%) et sur base du Bilan technique de 2022, un besoin de financement de 1,9% de PIB se manifesterait dès 2041 et celui-ci augmenterait progressivement à 3,5% en 2050⁶⁹.

⁶⁵ Tandis que le STATEC table sur une croissance de l'emploi de 1,3% entre 2030 et 2040 et de 1% entre 2040 et 2050, ce scénario propre part de l'hypothèse que la croissance se chiffrera à 1,9% pendant cette première période et de 1,6% pendant cette deuxième période.

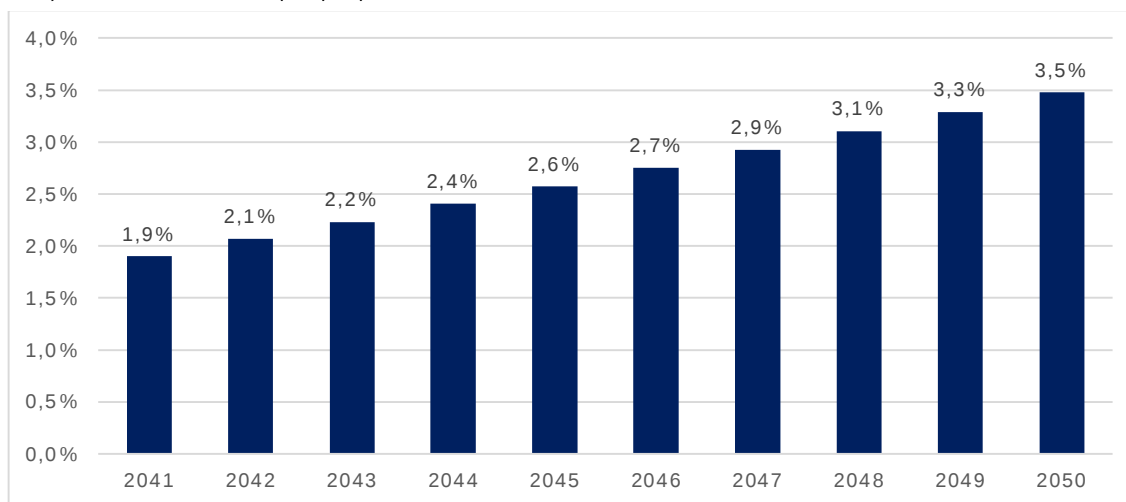
⁶⁶ Le besoin de financement dépend effectivement très fortement de l'évolution de l'emploi. Selon nos estimations, le besoin de financement pour assurer que les recettes couvrent les dépenses à l'horizon 2050 s'élève à 4% avec une croissance de l'emploi de 1,5%, à 3,7% avec une croissance de 1,7%, à 3,5% avec une croissance de 1,9%, à 3,1% avec une croissance de 2,2% et à 2,7% avec une croissance de 2,5%.

⁶⁷ L'article 225bis du Code de la sécurité sociale devrait être amendé comme la CSL l'a proposé dans sa proposition de loi relative à la préservation du niveau des pensions de mars 2021.

⁶⁸ Conformément aux hypothèses démographiques et économiques du STATEC avec maintien du modérateur à 1 dans le Bilan technique de 2022.

⁶⁹ Selon le scénario économique et démographique du STATEC, ce besoin en financement s'élèverait respectivement à 2,2% en 2041 et 4% en 2050.

Besoin de financement pour assurer que les recettes couvrent les dépenses de pensions (en % du PIB), scénario économique propre



Données : IGSS ; Calculs : CSL

Note : Ce besoin de financement ne tient pas compte du financement nécessaire pour maintenir la réserve légale à 1,5 fois les dépenses annuelles. De fait, ni le capital de la réserve, ni son rendement est touché dès l'année 2041, les recettes courantes couvrant toutes les dépenses. Afin de maintenir une réserve légale à 1,5 fois les dépenses annuelles, un besoin de financement cumulé supplémentaire atteignant environ 2,4% du PIB en 2050 serait nécessaire.

Pour financer ce besoin et pour maintenir le système en équilibre jusqu'en 2050, une panoplie de mesures pourraient être introduites dès 2041, dont notamment :

- Déplaçonnement du salaire cotisable (0,9% du PIB),
- Contribution solidarité généralisée de 2,8% avec abattement d'un salaire minimum (1% du PIB) combinée à un impôt sur la valeur ajoutée des entreprises (1% du PIB) ; alternativement une hausse de 2 points de pourcentage du taux de cotisation par partie (2,2% du PIB)
- Majoration d'impôt pour financement des pensions (2% du PIB)
- Hausse de 25% de la taxe d'abonnement (0,5%) du PIB
- Imposition du patrimoine

Notons que ce besoin de financement peut être bien moindre si l'on croit aux dernières projections dans le cadre du Rapport sur le vieillissement basées sur le scénario démographique du STATEC. En effet, sur base des hypothèses STATEC retenues dans ce rapport il peut être assumé que l'équilibre financier entre recettes en cotisations et dépenses de la CNAP pourrait être maintenu jusqu'en 2029 et que la réserve légale ne soit franchie qu'autour de l'année 2060. Seul le maintien du modérateur de réajustement engendre la nécessité d'un changement législatif avant cette date.

3.2. Lier le modérateur aux recettes totales du régime et aux seules dépenses de pensions

Alternativement, si le législateur veut, à tout prix, maintenir un lien entre niveau du modérateur de réajustement et l'équilibre constant du système de pension, un autre changement législatif pourrait être effectué pour maintenir le modérateur de réajustement à 1 tant que les recettes totales du régime de pension dépassent les dépenses de pensions du système⁷⁰. Un tel changement permettrait

⁷⁰ L'article 225bis du Code de la sécurité sociale devrait être amendé comme suit :

« Les pensions calculées conformément à l'article 225 sont multipliées par le produit des différents facteurs de réajustement déterminés par année de calendrier et ce à partir de l'année postérieure au début du droit à la pension, mais au plus tôt à partir de l'année 2014.

Le facteur de réajustement représente pour une année de calendrier la somme de l'unité et du produit de la multiplication du taux de variation annuel du facteur de revalorisation entre l'avant-dernière année et l'année précédant celle-ci par le modérateur de réajustement applicable pour l'avant-dernière année.

Ce modérateur de réajustement est fixé à 1 à partir de l'année 2012.

Tous les ans, le Gouvernement examine s'il y a lieu de procéder ou non à la révision du modérateur de réajustement par la voie législative. Si les dépenses de pensions de la CNAP la prime de répartition pure de l'avant-dernière année précédant celle de la révision dépassent les recettes de la CNAP le taux de cotisation global visé à l'article 230, le Gouvernement soumet à la Chambre des Députés un rapport accompagné, le cas échéant, d'un projet de loi portant refixation du modérateur de réajustement à une valeur inférieure ou égale à 0,5 pour les années à partir de l'année précédant la révision.

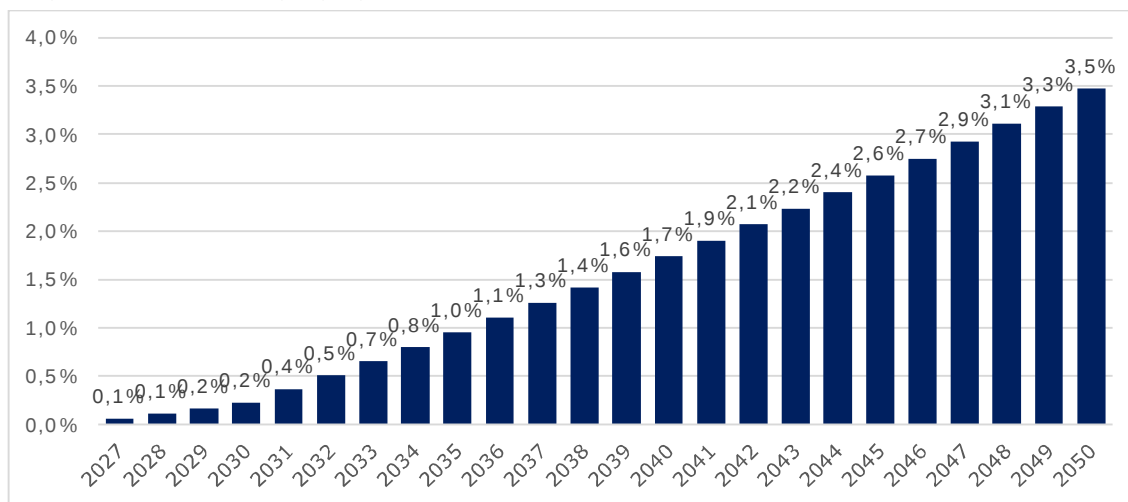
d'un côté de considérer l'ensemble des recettes du système de pension, et non seulement les recettes en cotisations – permettant ainsi de se procurer des sources de financement alternatives – et de l'autre côté de restreindre le calcul de la prime de répartition pure à l'allocation des recettes à l'objet ultime du système, à savoir les dépenses de pensions. Les frais de fonctionnement de la CNAP, tout comme les transferts de la CNAP au Fonds pour l'emploi – pour des prestations n'ayant pas de lien direct avec la CNAP – cesseraient d'être pris en charge par la CNAP, mais seraient externalisés (au budget de l'État ou au Fonds pour l'emploi).

Avec un tel changement de loi, le modérateur pourrait être maintenu à 1 tant que les recettes du système de retraite couvriraient les dépenses de pensions, sans pour autant pouvoir utiliser la réserve légale. La différence fondamentale par rapport au système actuel consiste à permettre qu'un financement alternatif assure le maintien d'un modérateur à 1, mais aussi que les recettes de la CNAP soient considérées uniquement pour le financement des pensions, et pas pour le financement des frais de fonctionnement ou des transferts au Fonds pour l'emploi⁷¹.

Le besoin de financement ne changerait pas par rapport au scénario précédent pour autant que les différentes mesures de financement soient introduites plus tôt et il devrait être satisfait sans pouvoir tirer des fonds de la réserve légale.

Dans le même scénario de croissance économique propre, les mêmes mesures qu'élaborées dans la partie précédente permettent de maintenir l'équilibre entre recettes et dépenses du système de retraite jusqu'en 2050 ; celles-ci devraient être progressivement mises en place dès 2027.

Besoin de financement pour assurer que les recettes couvrent les dépenses de pensions (en % du PIB), scénario économique propre



Données : IGSS ; Calculs : CSL

Note : Ce besoin de financement ne tient pas compte du financement nécessaire pour maintenir la réserve légale à 1,5 fois les dépenses annuelles. De fait, ni le capital de la réserve, ni son rendement sont touchés dès l'année 2027, les recettes courantes couvrant toutes les dépenses.

En prenant le scénario démographique établi par le STATEC pour le dernier Rapport sur le vieillissement, le besoin de financement est considérablement moins important. En effet, selon les données présentées dans ce rapport, les dépenses de pensions (y compris régimes spéciaux) n'augmenteraient que d'un équivalent de 0,8% du PIB jusqu'en 2050 dans l'éventualité d'un modérateur de réajustement de 0,25 (dès que les dépenses courantes de la CNAP dépassent les recettes en cotisations). Si l'on maintenait un modérateur égal à 1, la hausse des dépenses est certes plus élevée, mais avec 0,9% du PIB encore considérablement inférieure à ce qui a été estimé lors du Bilan technique de 2022.

Toutefois, le modérateur de réajustement peut de nouveau être augmenté à une valeur ne dépassant pas 1 pour les années à partir de l'année précédant la révision, si **les recettes de la CNAP le taux de cotisation global visé à l'article 239** pour l'avant-dernière année précédant celle de la révision dépassent **les dépenses de pensions de la CNAP**.

La prime de répartition pure représente le rapport entre les dépenses courantes annuelles et la totalité des salaires, traitements et revenus cotisables à la base des recettes annuelles en cotisations de la Caisse nationale d'assurance pension. Un règlement grand-ducal fixe annuellement la prime de répartition pure de l'année précédente. »

⁷¹ Le transfert de fonds au Fonds pour l'emploi par la CNAP a été motivé par une situation financière favorable du régime général en 1990 (voir commentaire des articles du projet de la loi du 23 juillet 1993 portant diverses mesures en faveur de l'emploi). Or s'il s'avère que la situation n'est plus aussi favorable, ces transferts devraient cesser.

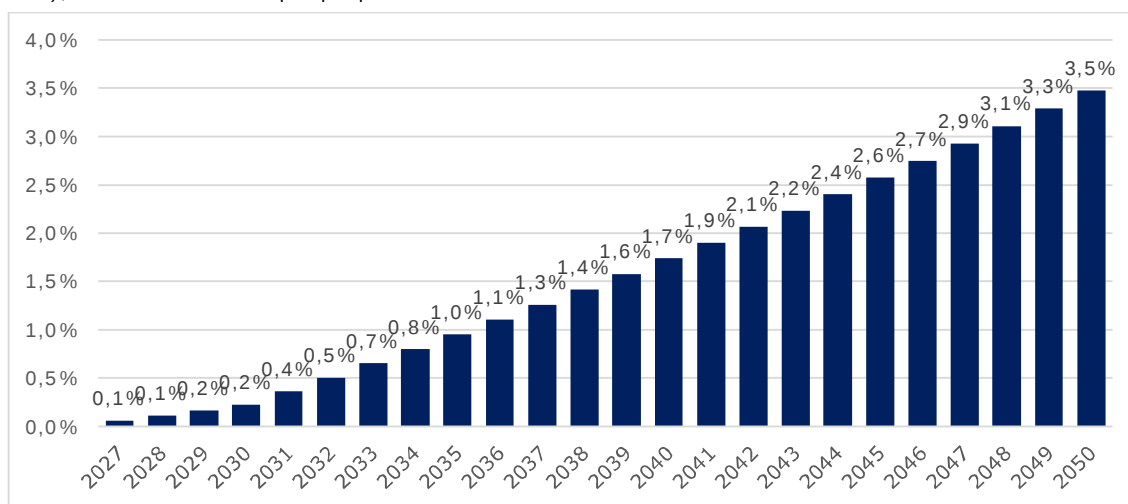
Un simple déplaçonnement des cotisations ou un simple relèvement du taux de cotisation global d'un point par partie permettraient de maintenir en équilibre dépenses de pensions et recettes en cotisations – au-delà de l'année 2050.

3.3. Le modérateur de réajustement sans changement législatif

En cas de strict refus d'un amendement législatif qui permettrait de combiner flexibilité quant au financement et maintien du modérateur de réajustement à 1, seules les hausses de cotisations et les hausses de la masse cotisable permettent de maintenir un modérateur fixé à 1.

Dans le cas de figure où l'évolution du marché de travail correspond au scénario propre (une croissance moyenne de 1,9% par an entre 2020 et 2050), la hausse nécessaire du taux de cotisation devrait générer 3,5% de PIB jusqu'en 2050.

Besoin de financement pour assurer que les recettes couvrent les dépenses de pensions (en % du PIB), scénario économique propre



Données : IGSS ; Calculs : CSL

Note : Ce besoin de financement ne tient pas compte du financement nécessaire pour maintenir la réserve légale à 1,5 fois les dépenses annuelles. De fait, ni le capital de la réserve, ni son rendement sont touchés dès l'année 2027, les recettes courantes couvrant toutes les dépenses.

Vu que ce besoin en financement est équivalent à une hausse relativement forte du taux de cotisation, l'on pourrait s'imaginer à organiser cette hausse de manière progressive. D'après nos estimations, un taux de cotisation de 8,5% suffirait pour maintenir l'équilibre jusqu'en 2032. Une hausse à 9% suffirait ensuite pour équilibrer recettes en cotisations et dépenses de pensions jusqu'en 2036. À l'horizon de 2050 un taux de cotisation de 11% serait finalement nécessaire pour maintenir le modérateur à 1.

Toutefois, avant de procéder à une hausse du taux de cotisation qui deviendra certainement inéluctable dans le respect de la volonté de maintien du modérateur, l'OGBL et le LCGB sont d'avis qu'il convient en premier lieu d'augmenter la masse cotisable. Augmenter la masse cotisable serait possible en déplaçant les cotisations ([point 3.1](#)) et en augmentant les périodes cotisables ([point 3.7](#)).

À lui seul, le déplaçonnement des cotisations permettrait de générer des recettes supplémentaires de 0,9% du PIB. Ainsi, combiné à l'allongement de la durée de cotisation par augmentation de l'âge effectif de départ en retraite, mais aussi par l'intégration d'autres périodes cotisables (périodes estudiantines, périodes de stage, périodes de formation pour les plus de 27 ans, etc.), la hausse du taux de cotisation nécessaire pourrait être moins importante (environ 1,1 point de pourcentage en moins par partie) et davantage décalée dans le temps (début de la hausse nécessaire qu'en 2032 au lieu de 2027).

Outre la hausse pure et simple du taux de cotisation, il serait possible de l'augmenter que pour une partie de la population à travers d'un taux de cotisation progressif.

Il importe de rappeler que ce besoin de financement correspond à un scénario plutôt pessimiste au vu des plus récentes projections établies dans le cadre du Rapport sur le vieillissement et se basant sur le scénario démographique du STATEC. En effet, selon ce scénario, la hausse des dépenses de pensions à l'horizon 2050 se limite à une hausse de 0,8% du PIB avec un modérateur de 0,25 et à une hausse de 0,9% avec un modérateur égal à 1. Le « choc » financier est donc considérablement moins important que ce qui est projeté dans le Bilan technique de 2022.

G. Conclusion, propositions et revendications

La position de l'OGBL et du LCGB relative au débat sur les pensions est claire : dans aucun cas nous accepterons une dégradation de notre système social et solidaire basé sur la répartition, ni la privatisation du régime public. L'OGBL et le LCGB s'engagent pour un système de pension solidaire porté par une gestion et un financement tripartites. Toute discussion éventuelle au sujet des pensions doit être menée à pied d'égalité entre les trois parties impliquées et dans aucun cas, des mesures unilatérales ne devraient être prises dans le cadre de telles discussions.

Compte tenu des dégradations des prestations en matière de pensions actées lors de la réforme de pension en 2012, toute nouvelle discussion de réforme devrait porter sur le renforcement du système par une amélioration ciblée de certaines prestations et, le cas échéant, par une hausse des ressources du système.

Situation financière du régime de pension

Les réserves actuelles du système de pension représentent plusieurs dizaines de milliards d'euros et elles seraient suffisantes pour payer pendant plus de 4 ans les dépenses annuelles sans devoir percevoir un centime en cotisations. Vu cette réserve faramineuse du régime général, la situation actuelle ne peut donc être considérée comme urgente. Les déséquilibres futurs éventuels pourraient dans un premier moment être compensés par cette réserve – qui ne peut être traitée comme une fin en soi – sans pour autant que le réajustement des pensions à l'évolution du salaire réel ne doit être freiné.

Le déséquilibre financier projeté pour l'année 2027 n'est aucunement signe d'un niveau de recettes en cotisations insuffisant pour couvrir les dépenses de pensions du système. De fait, selon les estimations, les recettes en cotisations sont suffisantes pour couvrir les dépenses de pensions proprement dites jusqu'en 2034. Le déséquilibre financier projeté pour 2027 est dû au fait que les cotisations sont utilisées en partie pour le financement d'éléments qui ne servent pas au paiement des pensions, mais bien à des éléments annexes qui n'ont pas nécessairement de lien avec le système de pension. Ainsi, les dépenses liées aux frais de fonctionnement de la CNAP (e.a. traitement des fonctionnaires) et les transferts au Fonds pour l'emploi pour compenser le paiement des indemnités (professionnelles) d'attente et des indemnités de préretraite – indemnités sans lien avec la CNAP – représentent plus de 8% de l'ensemble des dépenses courantes de la CNAP sans qu'ils servent au financement des pensions.

Ces dépenses courantes qui ne sont pas liées au paiement des pensions ne devraient pas être prises en charge par la CNAP et seraient donc ignorées pour le calcul de la prime de répartition pure ce qui permettrait de sauver à législation constante le modérateur d'ajustement pour une période prolongée. Précisons toutefois dès à présent que nos syndicats estiment qu'il faut abolir le mécanisme légal actuel mettant en question le réajustement intégral des pensions à l'évolution réelle des salaires.

En ce qui concerne les projections sur la soutenabilité financière du système de pension, nos syndicats continuent à plaider pour la seule concentration sur la période de couverture de 10 ans avec un bilan intermédiaire tous les 5 ans, tel que prévu par la législation luxembourgeoise actuelle. 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. Toutes les analyses menées au cours des dernières décennies ont mis en avant à quel point des projections à moyen et long terme sont excessivement incertaines et volatiles pour justifier des mesures quelconques. Récemment encore, le Rapport sur le vieillissement a mis en avant deux scénarios – certainement qualifiables de scénarios centraux par les auteurs – dont l'un projetait une hausse des dépenses de pensions de 21,7% jusqu'en 2040 tandis que l'autre, sans recourir à des hypothèses excessivement optimistes, projetait une hausse de 5,4% jusqu'à la même date.

Si les déséquilibres du système se réalisaient, nos syndicats sont d'avis qu'après la réforme de 2012 qui a instauré d'importantes baisses au niveau des prestations, il est temps que le système de pension se dote de ressources financières supplémentaires. L'OGBL et le LCGB tiennent à souligner qu'une exclusion dès le départ de toute hausse des recettes du système est

inadmissible. En effet, tout service performant nécessite de ressources adéquates afin qu'il puisse fonctionner durablement. Plutôt que d'arguer que le système doit s'adapter aux ressources qu'il dispose, nos syndicats revendiquent que les ressources soient adaptées selon les besoins du système !

À travers des modifications classiques de paramètres du système, comme la hausse ou le déplaçonnement des cotisations, mais aussi à travers des outils de financement alternatif, comme une contribution solidarité, une majoration d'impôt, un impôt sur la valeur ajoutée des entreprises, d'importantes recettes peuvent être générées afin de stabiliser, voire de renforcer notre système social et solidaire des pensions basé sur la répartition. Le développement de sources de financement alternatives peut d'ailleurs être particulièrement opportun afin de rendre le financement de l'assurance pension moins dépendant de l'évolution de l'emploi et de tenir compte des transformations technologiques (IA, robotisation, etc.). Par ailleurs, l'OGBL et le LCGB tiennent à souligner que tout nouvel financement doit être garanti de manière tripartite par l'État, les assurés et les employeurs.

Niveau des pensions et réforme de 2012

Avec la proposition de loi en mars 2021 relative à la préservation du niveau des pensions, la Chambre des salariés a mis en avant comment le système actuel pourrait être davantage renforcé, notamment à travers l'abolition de l'automatisme de la modération du réajustement des pensions aux salaires, à travers la pérennisation de l'allocation de fin d'année et à travers une hausse substantielle de la pension minimum.

La réforme des pensions en 2012 est déjà allée trop loin en infligeant à chaque salarié une baisse de son taux de remplacement – cette baisse s'élève à environ 8,5% pour les personnes avec un revenu cotisable égal au salaire minimum et à environ 15% pour les personnes avec un revenu égal au maximum cotisable. De ce fait et sachant que cette baisse correspond à une perte d'environ 200 000 euros pour un salarié moyen au cours de sa pension, il est évident que nos syndicats n'acceptent en aucun cas une baisse supplémentaire du niveau des prestations.

Quant au mécanisme de modération du réajustement, introduit lui aussi par la réforme de 2012, l'OGBL et le LCGB sont convaincus qu'il doit être révoqué. En effet, le réajustement des pensions à l'évolution des salaires réels est un élément essentiel pour éviter une hausse considérable des inégalités entre retraités et actifs. Or, outre cet argument de principe et l'argument selon lequel les pensionnés devraient eux aussi profiter de la hausse de la productivité d'une économie qu'ils ont aidé à construire, il faut mettre en avant que la modération du réajustement constitue un véritable manque à gagner pour les pensionnés qui est très important à moyen et long terme. Sans réajustement au cours des dernières 25 années, un retraité en pension depuis 1999 aurait une pension qui serait 22,6% plus faible qu'avec le réajustement intégral – une personne avec une pension minimum au moment de l'attribution en 1999 aurait une pension de seulement 1 691 euros – avec une carrière d'assurance pension d'au moins 40 ans !

Outre l'abolition de ce système de modération de réajustement, l'OGBL et le LCGB plaident pour mettre fin à l'automatisme selon lequel une hausse du taux de cotisation est synonyme d'une suppression de l'allocation de fin d'année pour les retraités. En effet, cette allocation de fin d'année est un élément important notamment pour les retraités modestes pour lesquels une suppression réduirait la pension annuelle de plusieurs points de pourcentage. Conformément à la revendication reprise dans la proposition de loi de la Chambre des salariés, nos syndicats proposent, soit de mettre fin au mécanisme selon lequel l'allocation de fin d'année dépend du taux de cotisation, soit d'augmenter le montant de référence de manière à intégrer l'allocation de fin d'année dans les majorations forfaitaires mensuelles des pensionnés. Étant donné que l'allocation de fin d'année ne correspond qu'à 1,85% de l'ensemble des dépenses de pensions, son maintien est aussi financièrement tout à fait justifiable.

Sachant que le taux de pauvreté des retraités est à la hausse et en raison d'un niveau de pension minimum inférieur au seuil de pauvreté et insuffisant pour permettre à un retraité locataire en bonne santé de mener une vie décente, l'OGBL et le LCGB revendiquent d'ailleurs à ce que la pension minimum soit augmentée de manière significative. En effet, nous considérons comme intenable la situation selon laquelle une carrière d'assurance complète d'au moins 40 années n'est pas garant d'une vie décente pour les personnes âgées. Une hausse de la pension minimum

conséquente est inéluctable et à terme, la pension minimum nette doit atteindre le budget de référence. La hausse de la pension minimum pourrait d'ailleurs être transposée par deux canaux, à savoir par une simple hausse de la pension minimum brute et par l'instauration d'un crédit d'impôt pension minimum (corolaire du crédit d'impôt salaire social minimum introduit en 2019).

En outre nos syndicats tiennent à souligner que des niveaux de pension faramineux parfois mis en avant par certains sont extrêmement loin de représenter la réalité auxquelles sont confrontées les pensionnés. En effet, en moyenne, une pension versée par la CNAP s'élevait à moins de 2 200 euros en décembre 2022. Même si l'on ne considère que les pensions de vieillesse (anticipées) et que les carrières luxembourgeoises, la pension moyenne se limite à 3 600 euros en décembre 2022 – loin des 8 000 euros avancés par certains. De fait, les pensions de vieillesse supérieures à 8 000 euros représentent moins de 0,14 % des pensions versées par la CNAP et ne sont absolument pas la règle comme certains veulent le faire croire.

Système public fort plutôt qu'un système de pension privatisé

Il est important de souligner qu'un système de pension de qualité qui a d'importants éléments sociaux doit impérativement être basé sur la répartition. Ni la capitalisation, ni d'ailleurs les régimes privés ne peuvent être une alternative viable si l'on souhaite continuer de garantir un niveau de vie décent à la population âgée.

Dans ce sens, il est primordial de répéter que les systèmes par capitalisation n'offrent pas de solution aux défis de financement liés au vieillissement de la population. Plus encore, les régimes par capitalisation 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 (n'étant pas universels, les coûts administratifs primaires sont plus importants) et leur rendement ne sert pas qu'aux assurés, mais aussi (ou même avant tout ?) aux gestionnaires.

Au vu de ces points, il va sans dire que l'OGBL et le LCGB s'opposent à ce que le 2^e et 3^e pilier de l'assurance pension soient promus davantage, au détriment du premier pilier. Plutôt que d'assister à une dégradation du système public des pensions au profit des systèmes privés, nos syndicats demandent à ce que le premier pilier soit renforcé davantage, entre autres par une hausse de la pension minimum, mais aussi avec l'option d'une pension complémentaire au sein du régime public. Si des ressources supplémentaires sont nécessaires pour garantir le financement du système, des recettes doivent être créées.

Il est primordial que notre système de pension continue à être un système social et solidaire de qualité qui couvre la plus grande partie des salariés et la plus grande partie des salaires. Ce système assurantiel basé sur le principe de salaires différés, respectivement de salaires socialisés, ne doit pas être confondu avec un modèle d'assistance qui ne couvre qu'un besoin minimum des retraités.

* * *

En conclusion, il est clair que la réduction du système de pension public est une option inenvisageable. La sécurité financière des retraités est une responsabilité collective qui nécessite un engagement continu envers la préservation et le renforcement du système de pension public. Plutôt que de réduire ses fondements, il est impératif de rechercher des solutions créatives et durables qui garantissent sa viabilité à long terme. Ces solutions sont à trouver de manière tripartite entre les partenaires sociaux et l'État dans des discussions à pied d'égalité, et de nombreuses pistes sont indiquées dans la présente note.

En investissant intelligemment dans le système de pension public et en explorant des sources de financement supplémentaires, il est possible de 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.

Revendications salariales :

- Mener la discussion à pied d'égalité entre les trois parties impliquées sans mesures unilatérales du gouvernement
- Apprécier la situation financière par la période de couverture de 10 ans avec des bilans intermédiaires tous les 5 ans
 - des horizons plus lointains sont trop sensibles aux changements d'hypothèses
 - les analyses précédentes se sont toujours avérées trop pessimistes
- Utiliser la réserve pour combler les déséquilibres éventuels à court et moyen terme
 - la réserve n'est pas une fin en soi, mais existe expressément pour compenser des déséquilibres futurs
- En cas de besoin, jouer sur les recettes du système plutôt que sur les prestations
 - éviter toute discussion sur une baisse des prestations
 - chercher les recettes nécessaires pour atteindre un système adéquat plutôt que d'adapter les prestations du système aux recettes (potentiellement) inadéquates
- Pérenniser l'allocation de fin d'année
 - soit par un découplage de son versement et du taux de cotisation, soit par une intégration de ce montant dans les majorations forfaitaires
 - coût limité
- Pérenniser le réajustement des pensions
 - rompre le lien entre prime de répartition pure et réajustement afin d'éviter des inégalités croissantes entre actifs et pensionnés
 - à titre subsidiaire : considérer les recettes en cotisations (et le recours à la réserve) par rapport aux seules dépenses de pensions pour le calcul de la prime de répartition pure pour permettre de sauver le réajustement pendant 6 années supplémentaires avec la législation actuelle
- Augmenter la pension minimum de manière significative
 - par une combinaison d'une hausse brute de la pension et de l'introduction d'un crédit d'impôt pension minimum (CIPM)
 - coût limité
- Développer des sources de financement alternatif au système de pension (sinon, hausse du taux de cotisation)
 - rendre le financement de l'assurance pension moins dépendant de l'évolution de l'emploi et tenir compte des évolutions technologiques
- Réduire considérablement le seuil de la réserve légale
 - le maintien de la réserve légale est une contrainte importante pour le système une fois que ce seuil est atteint

Tableau récapitulatif

Constats	Revendications	Lignes rouges
Le système de pension est géré et financé de manière tripartite.		Toute mesure unilatérale ou toute mesure qui n'est pas financée de manière tripartite est à réfuter.
Le système de pension luxembourgeois est un système public, social et solidaire basé sur la répartition.	Il faut préserver, voire même renforcer ce système de pension public luxembourgeois.	Une privatisation du système de pension, voire un basculement à un système par capitalisation est inacceptable. Dans aucun cas le régime public (1^{er} pilier) ne peut être affaibli au profit du 2^e ou 3^e pilier de l'assurance pension. Ces deux piliers privés sont des éléments d'accumulation d'épargne et ne sont pas à confondre avec un système de pension.
Le cadre du système général prévoit des périodes de couverture de dix ans avec des bilans intermédiaires tous les cinq ans. Le taux de cotisation est fixé de manière à garantir qu'à la fin de la période de couverture la réserve légale du régime de pension reste assurée. Les projections sur la situation financière du régime général se sont tous démontrées comme étant excessivement pessimistes.	Il est primordial de continuer à respecter cette période de couverture de 10 ans et d'éviter de baser le discours sur des projections à plus long terme. Avec un bilan intermédiaire tous les 5 ans, la période de couverture n'est ni trop longue en vue de la prévisibilité, ni trop courte pour permettre une réponse réfléchie aux défis futurs.	Compte tenu de l'incertitude qui est liée aux données à moyen et long terme, il faut éviter de prôner un catastrophisme sur base de ces chiffres. Toute affaiblissement du système de pension sur base de données fortement incertaines est à réfuter.
Le niveau des pensions a été fortement réduit par la réforme des pensions en 2012 infligeant des pertes aux alentours de 400 000 euros pour un salarié moyen.		Une nouvelle détérioration du niveau des pensions est inadmissible.
La réforme des pensions de 2012 a joué uniquement		

sur le niveau des dépenses du système par la détérioration des prestations du système de pension. Le taux de cotisation à charge des salariés et des employeurs n'a pas été relevé depuis 1976. La part des coûts non-salariaux dans le coût de la main d'œuvre est particulièrement faible au Luxembourg.	Toute nouvelle discussion au niveau des pensions devrait s'orienter au niveau du financement du système de pension. Une hausse des recettes du système est la seule mesure acceptable.	Il est inadmissible que toute piste pour augmenter les recettes est dès le départ exclue.
Le taux de risque de pauvreté des retraités a doublé pendant la dernière décennie. La pension minimum nette est 20% inférieure au seuil de pauvreté. La pension minimum nette est 24% inférieure au budget de référence qui correspond au budget minimal nécessaire pour mener une vie décente.	Une hausse de la pension minimum est indispensable. La hausse de la pension minimum pourrait être organisée par deux outils : une hausse de la pension brute et l'introduction d'un crédit d'impôt pension minimum (corolaire du crédit d'impôt salaire social minimum).	Une nouvelle détérioration du niveau des pensions est inadmissible.
L'allocation de fin d'année est abolie dès que le taux de cotisation est relevé. L'allocation de fin d'année correspond à un montant forfaitaire égal pour tous les salariés avec une même longueur de la carrière et indépendant du niveau de revenu du pensionné. L'allocation de fin d'année correspond à 3,6% de la pension minimum annuelle, mais seulement à 0,8% de la pension maximale.	L'allocation de fin d'année doit être pérennisée, soit en l'intégrant dans les majorations forfaitaires, soit en abolissant sa dépendance avec le taux de cotisation global.	
Le réajustement des pensions à l'évolution du salaire réel est freiné, voire aboli dès que les dépenses courantes de la CNAP dépassent les recettes en cotisations de la CNAP.	Le réajustement intégral des pensions doit être maintenu, d'autant plus que le régime général dispose de réserves faramineuses et qu'il est en une situation financière très confortable. Seules les dépenses de pensions, c'est-à-dire les dépenses liées à l'objectif ultime du système de	

À terme le non-réajustement des pensions à l'évolution des salaires inflige des pertes immenses aux pensionnés. Le non-réajustement des pensions à l'évolution des salaires provoque un écart croissant entre niveau de vie des pensionnés et des salariés. Le régime général dispose de plus de 27 milliards d'euros de réserves. Les dépenses courantes autres que les dépenses pour pensions (frais de fonctionnement, transferts au Fonds pour l'emploi pour l'indemnité d'attente et de préretraite, etc.) représentent 8,1% des dépenses courantes de la CNAP, soit l'équivalent de 0,6% du PIB.	pension, devraient être financées par les cotisations. Les frais annexes devraient être externalisés et ignorés pour le calcul de la prime de répartition pure. La considération des seules dépenses de pensions (plutôt que dépenses courantes totales) permettrait de sauver le réajustement intégral pendant 6 années supplémentaires.	
L'espérance de vie des personnes est très hétérogène en fonction de leur niveau de vie et de leur statut professionnel.	Nous demandons à ce que ces inégalités d'espérance de vie soient soigneusement analysées au Luxembourg.	Toute hausse de l'âge de la retraite ou toute hausse de la période d'assurance nécessaire pour l'accès à la pension est à réfuter catégoriquement.
Le financement du système de pension est entièrement basé sur la masse salariale. Les revenus de capitaux ainsi que le patrimoine de manière plus général ne participe pas au financement du système de pension. L'automatisation, la robotisation et l'intelligence artificielle peuvent réduire la nécessité de salariés dans certains domaines et diminuer par là la base cotisable du système de pension.	Tout en continuant à être garanti de manière tripartite, le financement du système de pension doit davantage se diversifier afin d'intégrer d'autres éléments dans le financement afin de garantir un financement résilient aux changements économiques. Des sources de financement alternatives sont donc à développer.	Le financement ne peut être garanti exclusivement par les salariés.
Le régime général dispose d'une réserve supérieure à 27 milliards d'euros.	Tout déficit à court ou moyen terme au niveau du système de pension doit être couvert par les réserves qui ne représentent pas une fin en soi.	Aucune dégradation ou baisse des prestations n'est acceptable en vue

Si aucune recette n'était perçue par la CNAP, les réserves du régime suffiraient pour couvrir les dépenses de pensions pendant plus de quatre ans. La loi dispose que la réserve du régime général doit suffire pour combler les dépenses de pensions pendant 1,5 an sous l'hypothèse de recettes nulles.		d'une réserve faramineuse.
La loi dispose que la réserve du régime général doit suffire pour combler les dépenses de pensions pendant 1,5 an sous l'hypothèse de recettes nulles. Lorsque ce seuil légal de 1,5 est atteint, chaque hausse des dépenses de pensions nécessite une hausse de la réserve de manière à ce que des recettes doivent être trouvées avec la seule fin d'alimenter la réserve. Selon les projections émanant du Bilan technique de 2022, la réserve légale doit représenter 23,4% du PIB en 2070 – soit 80% d'un budget de l'État total bloqués.	Le niveau du seuil de la réserve légale doit être revu à la baisse tout en continuant à garantir que la CNAP continue de disposer des liquidités suffisantes au paiement des pensions.	

Annexe I : La réforme des Riester-Renten - Un exemple à ne pas suivre

Parallèlement à la réduction des prestations de l'assurance pension, le gouvernement allemand a introduit en 2001 un système de pension complémentaire – la *Riesterrente* dénommé d'après le ministre de travail de l'époque.

Cette pension complémentaire avait comme but de sensibiliser les individus à épargner pour leur retraite pour créer une pension privée compensant la baisse des prestations du premier pilier.

Le système complémentaire est subventionné par l'État et les cotisations qui y sont faites peuvent être déduites fiscalement. De fait, pour avoir la subvention totale de la part de l'État, les individus doivent cotiser à hauteur de 4% de leur revenu, avec un maximum de 2 100 euros par an, dans un plan *Riester* – déduction faite de la subvention de l'État. La subvention annuelle de l'État s'élève à 175 euros par plan avec un complément entre 185 euros et 300 euros selon l'âge des enfants.

Il existe différents produits *Riester*, mais dans les contrats classiques, les cotisations au titre de la *Riesterrente* sont investies dans des plans de pension qui doivent respecter certaines dispositions légales. La loi prévoit que les vendeurs de plans *Riester* doivent garantir à 100% le capital investi.

Dès leur introduction, ces pensions complémentaires sont vivement critiquées et malgré une prolifération de ces contrats *Riester*, le nombre de nouveaux contrats est en baisse depuis 2014⁷².

De nombreux problèmes sont cités pour souligner le dysfonctionnement du système de pension privée :

- L'asymétrie d'information : Malgré la standardisation d'une fiche d'information pour les nouveaux souscripteurs de contrats, le consommateur est souvent confronté à un grand flou concernant les modalités du contrat. Notamment en ce qui concerne les différents types de frais que les assurances ou les banques mettent à charge (frais d'entrée, frais de sortie, frais de gestion, provisions, etc.), il est très souvent impossible pour le souscripteur d'identifier le contrat le plus intéressant. Selon une étude analysant 36 différents produits d'assurance classiques *Riester*, 13 différents types de coûts étaient repérés⁷³.

Le problème est d'autant plus important que, en 2016, les individus avaient le choix entre plus de 5 000 différents contrats et que non seulement des organismes spécialisés tels que les banques et les assurances proposent de tels produits, mais même des chaînes comme Aldi, Lidl ou Tchibo sont actifs sur le marché des contrats *Riester*⁷⁴. Il est donc difficile pour le souscripteur de déterminer quel contrat d'assurance correspond au mieux à son profil et à ses besoins.

- Les frais de gestion : Un autre point qui est souvent soulevé pour critiquer les pensions privées, notamment celles relevant du cadre des *Riesterrente*, est le niveau des frais qui est très important. C'est ainsi que d'après une analyse des coûts de 65 différents contrats de *Riesterrente*, l'institut allemand *Finanzwende* a pu déterminer que pour une assurance *Riester* moyenne avec 30 années d'épargne, les frais représentent en moyenne 24% des fonds versés⁷⁵. Ceux-ci se composent de commissions, de salaires de plusieurs millions d'euros versés aux membres du conseil d'administration, de la publicité et des rendements pour les actionnaires.
- Le rendement et le risque : La loi prévoit que les contrats des *Riesterrenten* doivent garantir à 100% le capital investi. Il est toutefois à noter que de tels contrats de prévoyance-vieillesse sont souvent des contrats à long terme et que du fait de l'inflation, cette garantie doit être comprise comme une garantie nominale et aucunement comme une garantie réelle. Après 20 ans d'inflation annuelle de 2%, chaque euro ne vaut, en termes réels, plus que la moitié de sa valeur nominale.

⁷² <https://www.bmas.de/DE/Service/Statistiken-Open-Data/Statistik-zu-Riester-Vertraegen/statistik-zusaetzliche-altersvorsorge.html>

⁷³ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. 15 Jahre Riester – eine Bilanz. 2016. (page 56)

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ Finanzwende e.V. Riester: Viel Gebühren, wenig Rente. 2020.

Du fait de rendements relativement faibles, liés à des coûts relativement élevés, les rendements des *Riesterrente* sont insuffisants pour protéger contre l'inflation.

Les entreprises qui proposent des contrats avec rendement garanti sont soumis aux conditions du marché financier de telle sorte que, une baisse des taux de rendements sur le marché emmène les entreprises qui ont garanti un rendement élevé de prendre plus de risque – augmentant ainsi de facto le risque du souscripteur.

- Le taux de couverture : En 2021, 33% des individus avaient conclu un contrat de *Riesterrente*, ce taux était plus élevé pour les actifs plus jeunes que pour les actifs plus âgés puisque les premiers devront faire face à une baisse plus importante du niveau de leur pension⁷⁶. Toutefois, il est à noter que le taux de couverture est considérablement plus faible pour les ménages avec un niveau de vie faible : il n'atteint que 18% parmi les ménages du premier quintile, contre environ 60% pour les ménages du dernier quintile⁷⁷.

En note de synthèse, des chercheurs du DIW ont décrit les *Riesterrenten* comme suit : « *Für viele Menschen sind die Riester-Produkte nicht überschaubar, und aus gesellschaftlicher Sicht ergibt sich eine lohnende Rendite nur dann, wenn der Sparer sehr alt wird. Für viele Riester-sparer ist aber die Rendite nicht höher, als wenn sie ihr Gespartes in einen Sparstrumpf gesteckt hätten. Das ist sozial- und verbraucherpolitisch nicht zu vertreten, denn es handelt sich bei der Altersvorsorge um ein existenzielles Gut und bei „Riester“ um ein Produkt, für das Steuergelder aufgebracht werden.* »⁷⁸

Afin de faire face aux faiblesses du système actuel, plusieurs améliorations sont proposées par les différents acteurs économiques :

- Il est proposé de réduire voire d'abolir complètement la garantie à 100% du capital investi afin d'ouvrir des possibilités d'investissement plus risquées générant un rendement potentiellement plus élevé⁷⁹.
- Il est proposé de réduire les coûts en créant un portail comparatif dans lequel il est plus facile pour le souscripteur de comparer les différentes offres de contrats⁸⁰.
- Un fonds public avec intégration automatique et possibilité d'opt-out. Les coûts de distribution des produits de placement et de gestion réduiraient drastiquement et une plus grande diffusion d'une prévoyance vieillesse de haute qualité pourrait enfin être atteinte⁸¹.
- Il est proposé d'établir une liste positive de quelques produits recommandés, comparativement rentables, peu coûteux et en même temps sûrs⁸².

⁷⁶ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Wachstumsschwäche überwinden – In die Zukunft investieren. Jahresgutachten 2023/2024. (page 340)

⁷⁷ Fokusgruppe private Altersvorsorge. Abschlussbericht. 2024. (page 11)

⁷⁸ Hagen, K. et al. Zehn Jahre Riester-Rente: kein Grund zum Feiern. DIW Berlin.

⁷⁹ Fokusgruppe private Altersvorsorge. Abschlussbericht. 2024.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ *Ibidem*. Proposition du Ministère de l'économie.

⁸² Hagen, K. et al. Zehn Jahre Riester-Rente: kein Grund zum Feiern. DIW Berlin.

Annexe II : Questions relatives aux systèmes de pension complémentaires

Concernant les régimes complémentaires d'entreprise, l'OGBL et le LCGB revendiquent de savoir :

1. Quel est le degré de fluctuation des prestations du régime de pension complémentaire d'entreprise ?
2. Quel est le rendement des plans de pension complémentaire ?
3. Quel est le déchet fiscal lié à l'exemption des pensions complémentaires ?

Concernant les plans de prévoyance-vieillesse, l'OGBL et le LCGB revendiquent de savoir :

1. Combien de contrats d'assurance individuelle privée existent-ils sur la place et sont conclus annuellement (stock et flux) auprès des prestataires ?
2. Comment évolue la dynamique autour de ces contrats du troisième pilier ?
3. Quels types de salariés profitent de ces plans de prévoyance-vieillesse (niveau de salaire, fonction professionnelle, secteur d'activité, âge, etc.) ?
4. Pour quelle valeur les plans de prévoyance-vieillesse sont-ils financés (annuellement et en total) ?
5. Sous quelle forme le complément de pension est-il versé (rente, annuité ou capital) ?
6. Quels sont les niveaux de complément de pension qui découlent de ces contrats de prévoyance avec le secteur privé ?
7. Quel est le rendement des plans de prévoyance-vieillesse ?
8. Quel est le degré de fluctuation de ces prestations ?
9. Quel est le déchet fiscal lié à l'exemption partielle des pensions complémentaires (imposés soit au demi-taux global, soit exempts pour moitié selon la forme du versement) ?
10. Quel est le niveau de recettes fiscales générées lors de l'imposition partielle de ces pensions complémentaires ?

Annexe III : Les projections démographiques et financières – une analyse des erreurs historiques

Les projections socio-économiques et démographiques de long terme 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.

De plus, 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 prévisions 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.

En effet, en comparant les projections et les évolutions réellement observées par la suite, il appert que les projections récurrentes ont généralement sous-estimé l'évolution des recettes (et donc du solde) du régime d'assurance pension et ceci parfois de manière flagrante et difficilement explicable vu le contexte économique de l'époque (projections en nette contradiction avec la trajectoire enregistrée antérieurement).

En ce qui concerne notre analyse, notons tout d'abord qu'il n'est pas toujours évident de juger les projections de long terme concernant certains facteurs témoignant étroitement de la situation financière du régime. À titre d'exemple, il n'est pas du tout évident de commenter les projections à long terme en ce qui concerne l'évolution de la prime de répartition pure en raison des réformes récurrentes ayant introduit des modifications au niveau des prestations, etc... qui ont évidemment eu un effet sur les dépenses du régime et donc sur l'évolution du niveau de la prime de répartition pure. Cependant, nous tenons à souligner que les réformes ont généralement introduit des améliorations au niveau des prestations (à part de la réforme de 2012 dont l'impact financier n'est guère palpable aujourd'hui) et que toute surestimation concernant la dégradation de la situation financière du régime aurait donc été encore plus flagrante hors réformes du régime !

Vu la difficulté pré-mentionnée, notre analyse porte en première ligne sur les projections concernant le facteur qui a fait l'objet des sous-estimations les plus flagrantes : l'évolution de l'emploi et donc du nombre d'assurés cotisants. Cependant, notons que la projection de l'évolution future de certains autres facteurs macro-économiques n'est également pas évidente. En effet, au vu de l'impact considérable et de l'imprévisibilité du progrès technologique, les projections sur l'évolution future de la productivité sont également fort incertaines. Nous tenons à rappeler dans ce contexte que dans un système par répartition pure, le facteur déterminant en ce qui concerne la situation financière du régime est la croissance de l'emploi et non pas la productivité dont les variations n'ont qu'un impact secondaire sur l'évolution du solde de l'assurance pension.

Avant de passer à la présentation et l'analyse des projections établies au cours des dernières 4 décennies, nous tenons à souligner que les projections qui ne se sont pas matérialisées par la suite ne sont pas nécessairement le résultat d'un travail incohérent et fautif des chercheurs responsables. Tout au contraire, elles résultent principalement de la nature même de l'évolution socio-économique qui est fortement impactée par de nombreux événements et fissures imprévisibles (crises économiques, guerres, progrès et saut technologiques, évolutions sociologiques, etc...).

Les projections les plus importantes émises au cours des dernières décennies

Avant de passer aux projections récentes dont notamment celles retenues dans le cadre de la dernière grande réforme de l'assurance pension en 2012, nous présentons tout d'abord une brève analyse des nombreuses études effectuées dans le passé qui se sont basées sur des projections s'étant révélées erronées par la suite.

1. Le rapport du BIT de 1971

Dès avant 1960, la Chambre des employés privés revendique une réforme de l'assurance pension dans le sens d'une plus grande justice à instaurer pour le groupe des employés privés, dans l'optique d'une comparaison avec les fonctionnaires de l'État.

Sur la base d'un contrat conclu en 1968 entre le Gouvernement du Luxembourg et le Bureau international du travail à Genève (BIT), ce dernier se charge d'entreprendre une étude de la situation financière et actuarielle de chacune des cinq caisses contributives de pensions de ce pays, ainsi que de faire une analyse générale de ces régimes dans leur ensemble, et de préparer en même temps des recommandations sur les réformes et améliorations possibles.

En outre, il est convenu de rechercher tout d'abord et dans les détails la situation financière de la Caisse de pension des employés privés (CPEP) dans le but exprès d'examiner la possibilité de garantir à un membre de cette caisse une pension de vieillesse qui atteindrait au moins les 5/6èmes de la moyenne des cinq meilleures années de traitement, après une carrière normale de quarante années d'assurance (« formule des 5/6 »). Cette étude spéciale est faite en 1968 et les résultats sont présentés en octobre de la même année dans le document « *Vorschläge an die Regierung von Luxemburg über die Finanzlage der Caisse de pension des employés privés* ».

Le rapport complet publié en 1971, intitulé « *Bericht an die Regierung von Luxemburg über die versicherungstechnische und finanzielle Lage der beitragspflichtigen Pensionsversicherung* », est connu sous le nom de « rapport Thullen » d'après le nom de son auteur, Peter Thullen, professeur à l'Université de Fribourg.

2. L'avis du Conseil économique et social du 5 juillet 1977 : Un recul de la population de nationalité luxembourgeoise qui ne s'est jamais réalisé

Le 2 mars 1972, le Gouvernement saisit le Conseil économique et social (CES) d'un avis sur la réforme éventuelle de la structure du financement de l'assurance pension.

Cet avis, proposant une réforme du régime des prestations et de celui du financement dans le cadre d'un régime unique de pension pour toutes les catégories socioprofessionnelles, se base notamment sur deux rapports d'experts initiés par le Conseil économique et social lui-même.

Les experts consultés, à savoir Monsieur Charles Reiffers, directeur de l'Inspection générale de la sécurité sociale, Monsieur Charles Ruppert, à cette époque actuaire à l'Office des assurances sociales, et Monsieur Peter Thullen, professeur à l'Université de Fribourg, analysent :

Les régimes de pension non contributifs au grand-duché de Luxembourg ;
Les possibilités d'une réforme de l'assurance pension en apportant les informations, d'ordre structurel, démographique et financier, indispensables à une appréciation critique de l'existant et à une saine conception des projets de réforme.

Cet avis fait également des projections démographiques allant jusqu'à l'année 2000, mais uniquement pour la population luxembourgeoise. Le CES, à ce moment, ne faisait pas de prévisions relatives au développement futur de la population étrangère, étant donné que de telles prévisions seraient très incertaines parce que « *très influençables par les suppositions sur l'évolution économique future* ».

Pour ce qui est de la population de nationalité luxembourgeoise, le tableau suivant donne la comparaison entre les prévisions du CES (qui s'était basé sur celles du STATEC) et les résultats des recensements de la population.

Evolution de la population de nationalité luxembourgeoise

Année	Prévisions avis CES	Evolution réelle ⁸³
1974	273 532	273 532
1980	268 769	268 800
1990	262 040	271 400
2000	252 307	277 200

Donc, contrairement aux projections de l'époque, qui tablaient même sur une diminution de la population de nationalité luxembourgeoise, celle-ci a augmenté au cours des trois dernières décennies, sans évidemment parler de la croissance encore beaucoup plus importante de la population étrangère résidente et des frontaliers.

3. Le rapport Thullen de mai 1983 : Des projections fort erronées dans le contexte du ralentissement économique du début des années 1980

Le 24 juin 1982, le Gouvernement dépose un projet de loi concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie. Ce projet concerne exclusivement les régimes contributifs de pension.

Devant l'opposition que le projet de loi trouve très rapidement dans le secteur privé, le Gouvernement invite le professeur Peter Thullen à procéder à un examen circonstancié du projet de loi du 24 juin 1982.

Dans ses conclusions⁸⁴, Thullen déplore la non-intégration des régimes non contributifs et souhaite une solution rapide de ce problème en cas d'évacuation du projet.

Dans son rapport, Thullen fait également une analyse et des projections en matière du régime contributif de pension. Les projections démographiques concernent d'abord la première période de couverture allant de 1983 à 1989, ensuite il émet des prévisions à moyen terme (50 ans), et en troisième lieu, il donne ses estimations pour le régime arrivé à un état relativement stationnaire (« *relativer Beharrungszustand* »).

Pour la première période de couverture, les prévisions étaient plutôt optimistes, car comme le montre le tableau qui suit, globalement, l'évolution réelle en ce qui concerne le coefficient de charge a été moins favorable que les prévisions de Thullen.

Coefficient de charge (nombre de pensionnés par 100 actifs)

	1980 Thullen	1980 réel	1990 Thullen	1990 réel
AVI	49,1	53,2	49,8	59,1
CPEP	22,0	23,7	25,5	19,5
CPACI	87,4	77,8	96,2	89,1
CPA	102,4	99,7	127,6	140,4
Total	45,8	48,6	46,8	47,0

Il convient toutefois de rappeler que l'IGSS met en garde contre des interprétations erronées du niveau absolu du coefficient de charge. Le nombre de pensions comporte de nombreuses pensions partielles relevant de l'assurance migratoire internationale. Si, du point de vue démographique, ce coefficient est correct, il ne permet pas de déduire immédiatement le niveau de la charge financière, en raison du montant réduit de ces pensions partielles.

⁸³ Il y a un décalage d'une année puisque les chiffres sont ceux des recensements de 1981, 1991 et 2001 pour respectivement 1980, 1990 et 2000.

⁸⁴ Peter Thullen, « Gutachten über den "Projet de loi concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie (24 juin 1982)" » (Luxembourg, mai 1983).

Projections à moyen terme

Année de la projection	AVI		CPEP	
	Prime de répartition pure	Coefficient de charge	Prime de répartition pure	Coefficient de charge
1	29,1	62,0	17,7	32,9
10	30,3	65,9	19,0	38,2
20	30,8	67,9	23,6	48,2
30	31,0	68,6	29,7	60,4
40	31,0	68,8	34,5	69,8
45	31,1	68,9	35,8	72,4
48	31,12	69,0	36,2	73,3
50	31,14	69,0	36,4	73,7

En ce qui concerne les projections à moyen et long terme, le contexte historique de l'époque – la crise économique du début des années 1980 qui s'est manifestée au Luxembourg en première ligne à travers un ralentissement sensible de l'activité du secteur de la sidérurgie, pilier de l'économie luxembourgeoise – a mené Thullen à se baser sur des perspectives et hypothèses économiques fort erronées.

Tout d'abord, il souligne : « *Man spricht heute von einer weltweiten Krise der sozialen Rentenversicherung (...)* »⁸⁵, une crise de l'assurance pension qui ne s'est, au moins au Luxembourg, pas réalisée jusqu'à présent (40 ans plus tard !).

En effet, face au ralentissement du secteur de la sidérurgie, il sous-estime de manière importante 1) l'impact de la croissance future de certaines autres activités industrielles au Luxembourg et 2) l'essor (qui s'est annoncé déjà à l'époque) du secteur tertiaire qui surcompensera largement la baisse de l'activité dans le secteur de la sidérurgie.

Ainsi, Thullen présume à l'époque : « *Die beiden grossen Wirtschaftszweige zeigen eine gegenläufige Tendenz : Abnahme der Beschäftigten in der Industrie und immer noch Zunahme in den Dienstleistungen. Es ist anzunehmen, dass letztere sich weiter abschwächen wird und auf die Dauer nicht mehr die Abnahme der Beschäftigten in anderen Zweigen wird kompensieren können* »⁸⁶.

Les projections à moyen terme sont la continuation de la première période de couverture ; donc elles commencent en 1991. Elles sont basées uniquement sur la population des assurés masculins (à cause du « biais » trop important des femmes). Les hypothèses retenues sont un taux d'inflation annuel de 6 % (!), une croissance réelle des salaires de 1 %, une croissance annuelle des assurés de 0.62 % et un taux d'intérêt de 7 % pour la réserve.

D'après les prévisions de Thullen, l'AVI avait déjà atteint la maturation démographique, alors que la CPEP s'y rapprocherait et l'atteindrait après 40 ans, donc aux environs de 2020.

Le troisième état serait finalement l'état de maturation démographique. Dans cet état relativement stationnaire, il n'y aurait plus de croissance de la population assurée. A ce moment-là, la prime de répartition serait comme suit :

Prime de répartition pure		
Caisse	Pondération	Prime
AVI Hommes	0,46	37,9
AVI Femmes	0,08	38,2
CPEP Hommes	0,31	38,1
CPEP Femmes	0,15	34,9
Moyenne pondérée	1,00	37,5

⁸⁵ Thullen, 2.

⁸⁶ Thullen, 50.

Bien que cet état ne soit pas encore atteint dans les projections du rapport Thullen, force est cependant de constater que, si l'on se base sur les projections à moyen terme, le rapport a largement sous-estimé l'évolution de la population des assurés (hausse du coefficient de charge) et prévoyait donc une évolution nettement trop pessimiste de la situation financière future du régime.

En effet, si l'on se réfère au tableau 3 ci-dessus, Thullen tablait pour l'année 2010 (+/- année 20 des projections) sur un coefficient de charge de 67,9 pensionnés pour 100 actifs dans l'AVI et de 48,2 pensionnés pour 100 actifs dans la CPEP. Or, les derniers chiffres connus pour l'année 2007 donnent des coefficients de 58,0 pour l'AVI et de seulement 18,1 pour la CPEP.

Actuellement, nous nous situons autour de l'année 30 pour laquelle Thullen tablait sur un coefficient de charge de 68,6 dans l'AVI et 60,4 dans la CPEP. Or, en 2020, le coefficient de charge (régime unique) était, grâce à la hausse continue du nombre d'assurés actifs, de seulement 42,1.

En même temps, la prime de répartition pure est descendue jusqu'à 22,05% dans le régime unique, à mettre en rapport avec les primes de répartition de 31,0% dans l'ancien régime ouvrier et de 29,7% dans l'ancien régime employé privé prévues par Thullen.

En présence d'une prime de répartition de 37,5% se pose évidemment la question du financement. Ce qui est très intéressant de constater, c'est que Thullen ne s'est à aucun moment penché sur des propositions de réduction des prestations et d'aménagement de la durée du travail, mais a parlé de la nécessité de trouver les ressources financières nécessaires au financement des pensions :

« Eines steht fest : parallel zum demographischen Reifeprozess der bestehenden Pensionssysteme, werden die Beitragssätze, oder, allgemeiner gesagt, die Mittel, die zur Aufrechterhaltung des finanziellen Gleichgewichts der Pensionsversicherung notwendig sind, schrittweise angehoben werden müssen. Die Frage ist, wie man auch in der weiter liegenden Zukunft diese Mittel wird aufbringen können. Es wäre verfrüht, endgültige Antworten auf die gerade erst begonnene Diskussion über mögliche Umstrukturierungen der Beiträge zur sozialen Sicherheit zu geben, etwa betreffend den « Maschinenbeitrag » und Sonderbeiträge (oder Steuern) der kinderlosen Versicherten, die « keinen Beitrag zur Einhaltung des Generationenvertrages leisten ». Es sind kontroverse Themen nicht nur wirtschaftlich gesehen, sondern im Sinne einer wirksamen Verwaltung »⁸⁷.

4. Le deuxième avis du Conseil économique et social du 26 juillet 1983

Parallèlement à la saisine du professeur Thullen, le CES se saisit lui-même, en date du 9 décembre 1982, du projet de loi du 24 juin 1982.

Se basant notamment sur les travaux de Thullen, le CES insiste, dans son avis du 26 juillet 1983, sur la nécessité de la création d'un régime national de pension comportant une assise financière élargie par une participation directe de l'Etat.

5. L'avis de l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale du 21 février 1991

Dans le cadre de son avis du 21 février 1991 relatif au projet de loi qui a conduit à la loi du 24 avril 1991 ayant pour objet l'amélioration des pensions du régime contributif, l'IGSS constate que l'augmentation structurelle de l'assurance pension - relèvement du taux de majoration de 1,6% à 1,78% -, l'abaissement de l'âge à la retraite anticipée à 57 ans et le relèvement du plafond cotisable au quintuple du salaire social minimum « sont motivés principalement par le rapprochement du niveau des prestations du régime contributif à celui des régimes statutaires sans la moindre analyse critique du niveau des prestations garanties par les régimes statutaires du secteur public ».

Dans son avis, l'IGSS fait également des projections quant à l'évolution démographique et financière de l'assurance pension. Ainsi, l'avis retenait 3 variantes d'évolution de la population active jusqu'à l'horizon 2020 :

⁸⁷ Thullen, 82.

Scénarios pour l'évolution du nombre d'assurés cotisants

Année	Variante basse			Variante moyenne			Variante haute		
	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total
1988	113.181	65.932	179.113	113.181	65.932	179.113	113.181	65.932	179.113
1990	121.429	72.658	194.087	121.429	72.658	194.087	121.429	73.148	194.577
2000	111.615	72.424	184.039	122.595	79.545	202.140	133.114	89.494	222.608
2010	108.251	73.751	182.002	124.178	86.011	210.189	142.187	100.355	242.542
2020	106.145	74.617	180.762	124.760	91.713	216.473	147.911	108.971	256.882

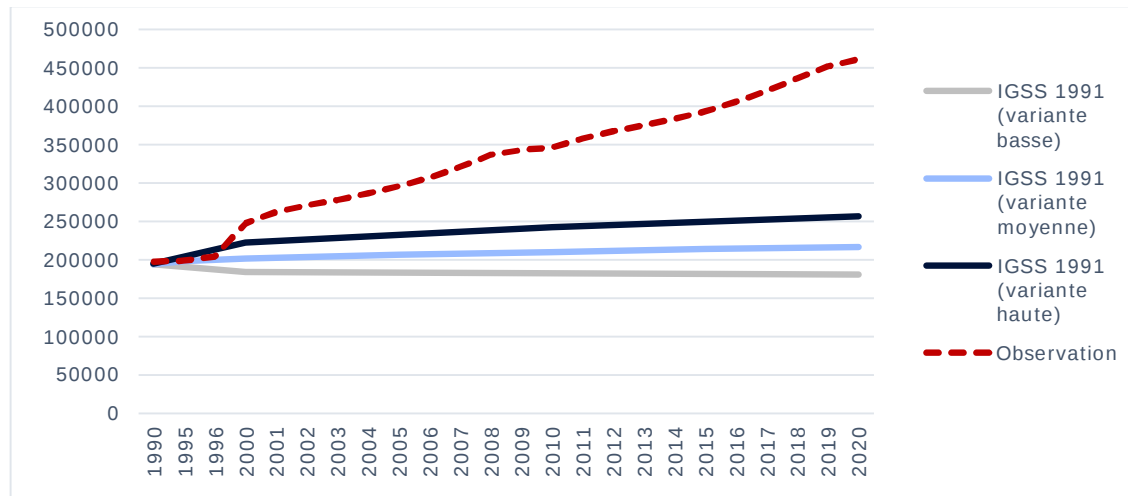
Source : avis de l'IGSS, p. 56

Le commentaire précisait qu'aucun des trois scénarios ne fait état d'une perspective catastrophique qui consisterait dans une réduction permanente du niveau de l'emploi atteint en 1988.

Le graphique ci-dessous représente les 3 variantes proposées en 1991 avec la trajectoire réellement enregistrée sur la période couverte par les projections de l'époque (1988-2020).

En effet, il appert de manière évidente que toutes les variantes (scénario haut inclus) ont largement sous-estimé la croissance de l'emploi au Luxembourg. Le seuil de 257 000 assurés a été dépassé au début des années 2000, donc avec une avance de presque 20 ans par rapport au scénario haut de l'IGSS. En 2010, le nombre d'assurés s'élevait en moyenne à 345 847 personnes et dépassait donc le seuil prévu dans le scénario haut de l'avis de 1991 de 103 305 assurés respectivement de 42,6 % ! Par la suite, les divergences entre les projections et l'évolution observée sont devenues encore plus flagrantes. En 2020, le nombre d'assurés s'élevait à 461 345 et dépassait donc le seuil projeté dans le cadre de la variante haute (256 882) de 204 463 assurés respectivement de 80 % !

Evolution du nombre d'assurés actifs de l'assurance pension : Comparaison des 3 variantes retenues en 1991 avec la trajectoire enregistrée (1990-2020)



Cette évolution imprévue a également eu ses répercussions au niveau des données financières :

Prime de répartition pure et niveau de réserve

Année	Variante basse		Variante moyenne		Variante haute	
	Prime*	Niveau réserve	Prime*	Niveau réserve	Prime*	Niveau réserve
1988	22,83%	2,41	22,83%	2,41	22,83%	2,41
1990	22,89%	2,58	22,89%	2,58	22,89%	2,58
1995	25,13%	2,27	23,98%	2,42	22,87%	2,57
2000	26,44%	1,88	24,34%	2,38	22,34%	2,91
2005	29,07%	1,06	26,074%	1,98	23,33%	2,98
2010	31,18%	- 0,03	27,43%	1,35	24,17%	2,86
2015	34,93%	- 1,42	30,34%	0,34	26,54%	2,25
2019	37,55%	- 2,68	32,42%	- 0,61	28,33%	1,58

Source : Avis de l'IGSS, p. 71

Grâce à l'évolution dynamique et imprévue (par les auteurs de l'époque) du nombre d'assurés, la situation financière du régime est aujourd'hui, en dépit des nombreuses améliorations introduites au niveau des prestations, largement plus confortable que projeté par les 3 variantes retenues en 1991. En effet, la prime de répartition pure (rapport des prestations à la masse salariale) a été de seulement 20,8 % en 2010 (à comparer aux 24,17 % dans la variante haute) et de 21,6 % en 2019 (à comparer aux 28,33 % dans la variante haute) et le niveau de la réserve a été de 3,78 fois le montant des prestations (par opposition à 2,86 fois dans les projections) en 2010 et de 4,81 fois (par opposition à 1,58 fois dans les projections) en 2019 !

Pourtant, l'avis de 1991 de l'IGSS est fort critique envers les améliorations dans le régime général d'assurance pension et brandit le spectre de l'incapacité de financement du système. Ainsi, on peut lire ce qui suit :

« Le projet de loi ayant pour objet l'amélioration des pensions du régime contributif comporte un changement d'orientation fondamental en matière d'assurance pension au Luxembourg. Il consacre définitivement une augmentation structurelle des pensions de l'ordre de 12 %, il introduit un abaissement de l'âge à la retraite anticipée à 57 ans et il étend le champ d'application matériel de l'assurance en relevant le plafond cotisable.

Ces changements ne sont pas le résultat de la constatation de lacunes objectives dans notre système de protection sociale, mais sont motivés principalement par le rapprochement du niveau des prestations du régime contributif à celui des régimes statutaires. Toutefois ce rapprochement n'a donné lieu à aucun moment à une analyse critique du niveau des prestations garanties par les régimes statutaires ni à une interrogation sur la compatibilité de la généralisation de ce niveau des prestations avec l'environnement démographique et économique de notre pays.

Il appert que l'évolution récente de la conjoncture économique s'est traduite par une augmentation exceptionnelle de la masse des revenus cotisables, si bien qu'à défaut d'une récession économique majeure, l'équilibre financier à court terme du régime contributif ne devrait pas être mis en cause quelles que soient les réformes envisagées.

Toutefois, l'assurance pension est une branche de la sécurité sociale qui couvre des risques à long terme et où les décisions prises aujourd'hui ne vont produire leurs pleins effets qu'après une période de quelques dizaines d'années. Cette affirmation vaut tant pour les améliorations du niveau des prestations et pour l'abaissement de l'âge moyen à la retraite prévus par le présent projet que pour les mesures de réduction de coût qui vont devenir inévitables face à l'évolution démographique prévisible. Or tous les experts internationaux et nationaux s'accordent à constater que le Luxembourg va être soumis dans les prochaines décennies à un intense phénomène de vieillissement dont les répercussions sur la sécurité sociale seront considérables.

Les projections démographiques et financières réalisées dans le cadre du présent avis illustrent ces tendances et montrent que le renchérissement du régime d'assurance pension est inéluctable, même si la rapidité de ce renchérissement ne peut être déterminée avec précision.

Le présent projet n'apporte aucune mesure qui viserait à contenir l'augmentation prévisible du coût de l'assurance pension. Au contraire, on peut interpréter cette réforme comme une fuite en avant qui entend faire miroiter aux assurés actifs d'aujourd'hui un niveau des prestations qui ne pourra probablement pas être maintenu à l'avenir lorsque ces assurés deviendront bénéficiaires de pension. Et c'est cette même réforme qui risquera de rapprocher l'échéance à laquelle les droits acquis actuellement devront être soumis à révision. »

Or, force est de constater que plus de 30 ans après la publication de cet avis, le régime contributif d'assurance pension dans sa globalité n'a toujours pas atteint son stade de maturation démographique. De plus, en dépit des nombreuses améliorations introduites au niveau des prestations, la situation financière du régime est aujourd'hui plus confortable qu'à l'époque ! En effet, la prime de répartition pure est actuellement inférieure au taux enregistré il y a 30 ans et le niveau de la réserve du régime est largement plus conséquent.

6. Le bilan technique de la période de couverture 1985-1991 de l'Inspection générale de la sécurité sociale de décembre 1991

Conformément à l'article 238 du code des assurances sociales, le taux de cotisation global est fixé pour une période de couverture de sept ans, sur base d'un bilan technique de la période révolue et de prévisions actuarielles pour la future période de couverture.

En décembre 1991, l'IGSS publie son bilan technique de la période de couverture 1985-1991 et sur la période future allant du 1^{er} janvier 1992 au 31 décembre 1998.

Dans ce contexte, en ce qui concerne les hypothèses retenues pour l'établissement des prévisions pour la période de couverture allant de 1992-1998 ainsi que pour les projections à long terme, les auteurs soulignent l'importance de l'évolution future du nombre d'assurés cotisants qui dépend de la conjoncture économique tout en notant qu'elle est imprévisible et qu'il ne s'agit que d'un « pronostic » :

« Le modèle de projection démographique nécessite comme variable exogène principale l'évolution future du nombre d'entrées dans l'assurance. L'évolution de l'emploi au Luxembourg n'est guère déterminée par la démographie naturelle, mais réagit essentiellement au besoin de main-d'œuvre résultant de la conjoncture économique en recourant aux travailleurs migrants et aux travailleurs frontaliers. L'hypothèse sur l'évolution future du nombre d'entrées dans l'assurance est donc essentiellement un pronostic sur l'évolution de la conjoncture économique. »⁸⁸

Or, tandis que les auteurs prennent note de l'accélération de la croissance de l'emploi à la fin des années 1980, ils décident d'opter pour des hypothèses moins optimistes :

« Au cours des dernières années, ces entrées dans l'assurance ont connu un accroissement extraordinaire atteignant le quadruple de l'effectif d'une génération normale de personnes nées au Luxembourg. Il ne serait guère réaliste d'admettre que ce niveau élevé d'entrées dans l'assurance puisse se maintenir en permanence. »⁸⁹

Par conséquent, ils ont admis comme hypothèse de travail « le maintien du nombre élevé d'entrées pour 1991 et ensuite une réduction progressive du nombre d'entrées à la valeur moyenne observée au cours des années quatre-vingts, période qui était marquée tant par une récession que par une conjoncture économique en pleine expansion. Il en résulte nécessairement un certain ralentissement de la croissance du nombre d'assurés cotisants. »⁹⁰

Il va sans dire que, tout au contraire, la hausse dynamique s'est confirmée, voire accélérée au fur des décennies suivantes !

⁸⁸ Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), « Bilan technique de la période de couverture 1985-1991 et prévisions actuarielles pour la période 1992-1998 du régime contributif d'assurance pension » (Luxembourg: Ministère de la Sécurité sociale, décembre 1991), 27.

⁸⁹ Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), 27.

⁹⁰ Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), 27-28.

Tandis que l'approche prudente des auteurs du bilan de l'époque est compréhensible au vu des bouleversements importants que l'économie luxembourgeoise a connu au cours de la décennie précédente, il peut surprendre que les bilans conséquents reprennent cette approche prudente/pessimiste et ceci en dépit du fait que l'essor économique du pays (et donc l'envolée du nombre d'assurés) se confirme et devient de plus en plus évident au fur du temps.

En effet, la sous-estimation flagrante de l'évolution de l'emploi et donc du nombre d'assurés cotisants ne marque non seulement l'avis Thullen de 1983 respectivement l'avis et le bilan technique de l'IGSS de 1991, mais elle est également le fil rouge qu'on peut retrouver dans de facto toutes les projections établies pendant les 3 décennies suivantes !

7. L'étude actuarielle des régimes de pension de l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale du 27 octobre 1995

En 1995, l'IGSS publie une étude actuarielle des régimes de pension⁹¹ tel que prévu dans le programme de législature du gouvernement de l'époque et ayant comme objectif d'étudier « *l'impact à moyen et à long terme sur le budget de l'Etat, pour les entreprises et pour les assurés actifs, de la protection vieillesse, y compris les régimes statutaires et les régimes complémentaires* ».

Or, tandis que la croissance dynamique de l'emploi salarié qui a commencé à la fin des années 1980 s'est confirmée depuis la publication du dernier bilan technique en 1991, les auteurs continuent à évaluer une continuation du trend comme peu probable et projettent une évolution future amplement moins dynamique :

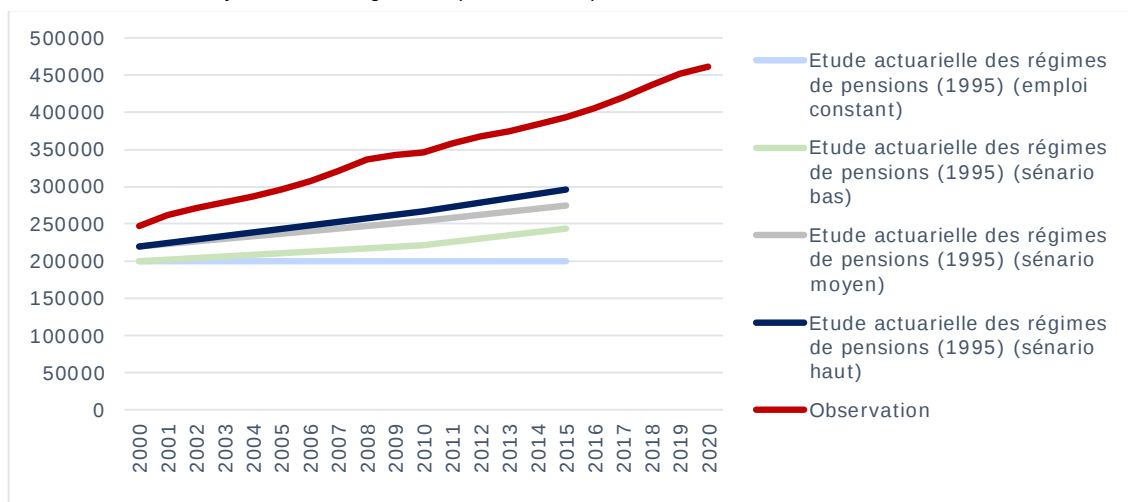
« Entre 1988 et 1995 l'emploi salarié a progressé en moyenne de 3,6%. Cependant entre 1993 et 1994 ce taux a été de 1,9%, pour remonter entre 1994 et 1995 à 2,6%. On pourrait de ce fait tabler sur une projection avec une évolution annuelle moyenne du nombre d'assurés de 2,5%. Cependant ce taux impliquerait qu'en 2005 le nombre d'assurés se situerait à 257 160, alors qu'en 2015 il s'élèverait même à 329 190. En y ajoutant les salariés du secteur public, ceci équivaudrait presque à une population active de la taille de la population résidente actuelle. Etant donné qu'il est peu probable que la population active continue à évoluer à un tel rythme dans les prochaines 20 années, les projections ont été faites avec des taux d'évolution moyens moins élevés. »⁹²

En tant que hypothèses, les taux de croissance moyenne (1995-2015) suivants ont été retenus : 0,0%, 1,0%, 1,6%, 2,0%.

⁹¹ Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), « Etude actuarielle des régimes de pension » (Luxembourg: Ministère de la Sécurité sociale, 27 octobre 1995).

⁹² Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), 20.

Evolution du nombre d'assurés actifs de l'assurance pension : Comparaison des 4 variantes retenues en 1995 avec la trajectoire enregistrée (2000-2020)



Les seuils projetés par les 4 variantes (scénario haut inclus) ont bien évidemment été dépassés de manière considérable !

De plus, la croissance du nombre d'assurés a non seulement dépassé de loin les scénarios retenus à l'époque, mais elle a également dépassé le taux de croissance annuelle moyenne de 2,5 % classé à l'époque dans la catégorie « peu probable » !

En effet, tandis qu'un scénario 5 « peu probable » (non retenu) de croissance annuelle de 2,5 % aurait projeté des seuils de 257 160 en 2005 et 329 190 en 2015, force est de constater que la croissance était encore largement plus dynamique. En effet, le régime comptait 296 200 assurés en 2005 et 393 510 en 2015 !

Concernant l'évolution financière du régime, les auteurs estimaient à l'époque qu'un relèvement du taux de cotisation à 26,25 % serait, même dans le cas de l'hypothèse haute avec un taux de croissance annuelle du nombre d'assurés de 2,0 %, déjà nécessaire en 2006. Or, contrairement aux estimations de l'époque, une hausse du taux de cotisation n'a, en dépit des améliorations importantes décidées en 2002, pas été nécessaire jusqu'à présent !

8. Le bilan technique de la période de couverture 1992-1998 de l'Inspection générale de la sécurité sociale de novembre 1998 : Une projection « utopique » devenue réalité !

Contrairement aux hypothèses retenues dans l'avis de Thullen qui tablait, en 1983, sur un ralentissement sensible de la croissance de l'emploi dû, entre autres, au fait que la croissance du secteur tertiaire serait insuffisante pour compenser la perte d'emplois dans le secteur de l'industrie (dont notamment la sidérurgie), les auteurs du bilan technique de la période de couverture 1992-1998 constatent, seulement 15 ans plus tard, que « la reprise de la conjoncture à partir de 1984 s'était traduite par une croissance de l'emploi d'une ampleur rarement constatée »⁹³ et que « l'implantation d'industries nouvelles ont aidé à compenser les réductions absolues dans le secteur des mines et sensibles dans l'industrie sidérurgique »⁹⁴. De plus, ils notent que la « progression fulgurante du nombre des employés, qui a plus que doublé en moins de deux périodes de couverture réfléchit l'évolution exceptionnelle de l'emploi du secteur des services où prédominent les effectifs en personnel des banques et des compagnies d'assurances. »⁹⁵

⁹³ Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), « Bilan technique de la période de couverture 1992-1998 » (Luxembourg: Ministère de la Sécurité sociale, 20 novembre 1998), 7.

⁹⁴ Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), 8.

⁹⁵ Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), 8.

En ce qui concerne les hypothèses retenues pour les projections à moyen et à long terme, les auteurs notent tout d'abord que la forte croissance de l'emploi s'est confirmée depuis le dernier bilan et que le STATEC continue à tabler dans le cadre de sa note de conjoncture 1/98 sur une évolution probable de l'emploi salarié pour la période 1998-2000 en croissance annuelle de quelque 2,8%⁹⁶.

En soulignant qu'il n'existe pas de projections du STATEC de l'emploi salarié pour toute la période sous projection, les auteurs proposent 3 variantes :

*« Un scénario bas où le nombre d'assurés varie de 1% en moyenne par an, un scénario moyen se situant encore en dessous des estimations du STATEC avec une variation annuelle moyenne de 1,9% et finalement une variante haute qui table sur l'évolution moyenne prévue par le STATEC jusqu'à l'an 2000. Cette variante haute suppose une augmentation annuelle moyenne du nombre d'assurés cotisants de 2,9%, ce qui signifie une création annuelle moyenne de quelque 9.700 emplois supplémentaires pour atteindre en 2020 une population assurée d'environ 470.000 unités. »*⁹⁷

L'impact sur l'évolution de la situation financière du régime selon le scénario retenu est énorme : Tandis que le scénario bas et le scénario moyen projettent une prime de répartition pure qui dépasserait la barre de 24% à partir de 2000 respectivement 2001, le scénario haut prévoit une baisse de la prime de répartition pure de 23,89% en 1996 à 20,1% en 2020, ainsi qu'une hausse de la réserve jusqu'à 3,71 fois le montant des dépenses annuelles (hors améliorations décidées en 2002 dans le cadre du « Rentendesch »)⁹⁸.

Cependant, après avoir proposé eux-mêmes un scénario haut tablant sur une poursuite de la trajectoire enregistrée antérieurement qui légitimerait une amélioration des prestations respectivement une baisse du taux de cotisation, les auteurs du bilan rejettent immédiatement leur propre scénario qui est, à leurs yeux, « utopique » :

*« C'est en se plaçant dans le scénario haut que d'aucuns seraient tentés à baisser le taux de cotisation, afin de conférer ainsi aux assurés actifs un revenu plus élevé. Cependant ce scénario haut équivaut à une création annuelle moyenne d'environ 10.000 emplois supplémentaires sur les 10, voire 20 prochaines années. Même si l'année 1998 a été exceptionnelle d'un point de vue économique, il faut honnêtement avouer que ce scénario haut est fort optimiste, pour ne pas dire utopique, (...) »*⁹⁹ (3)

Le graphique ci-dessous donne une impression des trajectoires fort divergentes qui sortent des différents scénarii retenus dans le cadre du Bilan technique 1992-1998 et les comparent avec la trajectoire enregistrée jusqu'en 2020.

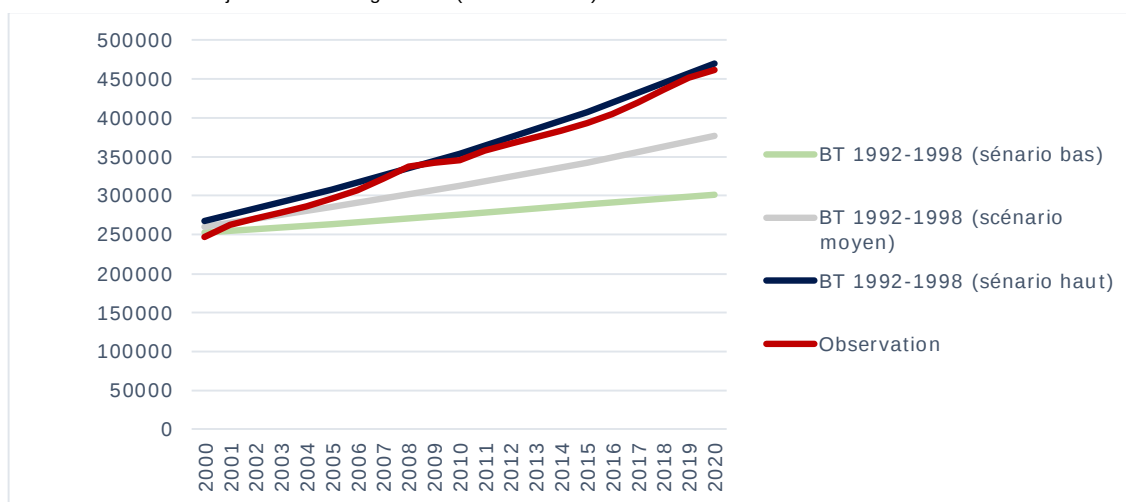
⁹⁶ Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), 39.

⁹⁷ Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), 39.

⁹⁸ Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), 46.

⁹⁹ Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), 3.

Evolution du nombre d'assurés actifs de l'assurance pension : Comparaison des 3 variantes retenues en 1998 avec la trajectoire enregistrée (2000-2020)



Or, il appert que ce n'est ni le scénario bas ni le scénario moyen qui s'est réalisé, mais que c'est, tout au contraire, le scénario haut, décrit à l'époque comme « fort optimiste, pour ne pas dire utopique » qui s'est réalisé jusqu'en 2020. Ainsi, le régime compte, en 2020, 461 345 salariés assurés (très proche des 470 000 projetés dans le scénario haut), la prime de répartition est restée en dessous de la barre de 24 % en dépit des améliorations introduites par la suite et le niveau de la réserve a même augmenté jusqu'à 4,8 fois le montant des dépenses annuelles !

Or, ce n'est pas seulement à long terme que les projections de l'époque ont été erronées ! En effet, seulement 7 ans plus tard, les auteurs du bilan technique de la période de couverture 1999-2005 se rendent compte que les scénarii bas et moyen du bilan précédent ont largement sous-estimé l'essor économique du pays et ils notent qu'en « *fin de période et jusqu'en 2002 l'emploi a littéralement explosé* »¹⁰⁰ ce qui a provoqué un essor au niveau des recettes et une forte augmentation du niveau de la réserve du régime, et que « *la comparaison avec la période de couverture 1992-1998 révèle que la situation financière du régime général s'est nettement améliorée* »¹⁰¹.

Sur l'ensemble de la période de couverture révolue (1999-2005), la variation moyenne du volume des recettes courantes est de 5,1% tandis que celle des dépenses courantes affiche 4,4%. L'excédent des recettes sur les dépenses a eu comme conséquence une accumulation substantielle de la réserve de compensation, dont le volume a augmenté en moyenne de 7,5% par an sur toute la période. Une progression élevée, 4,2% en moyenne, du nombre des cotisants est la cause principale de l'évolution favorable des recettes. Le relèvement du niveau des pensions du régime général en 2002 ainsi que les ajustements périodiques à la croissance réelle des salaires et les adaptations successives au coût de la vie constituent les principaux facteurs responsables de la croissance des dépenses.

En effet, en dépit de l'amélioration du niveau des pensions et de l'instauration de plusieurs prestations nouvelles – l'allocation de fin d'année entre autres – décidées en 2002 à la suite des conclusions tirées du « Rentendesch », la situation financière du régime est, en 2005, nettement plus favorable que prévue dans le cadre du bilan précédent. À part du scénario haut qualifié comme « utopique », les projections tablaient sur une prime de répartition pure dépassant les 24 % en 2000 respectivement en 2001 (scénario bas et moyen). Cependant, en dépit des répercussions haussières des conclusions du « Rentendesch » sur le développement des dépenses, la prime de répartition pure a non seulement évité la barre fatidique de 24 % atteinte à deux reprises pendant la période de couverture 1992-1998, mais elle a, tout au contraire, connu une trajectoire baissière en diminuant de 22,4 % en

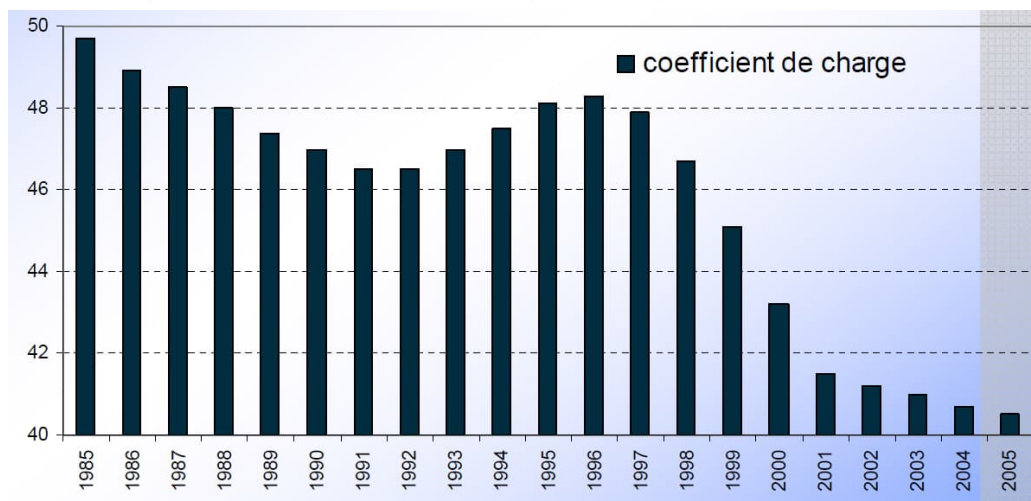
¹⁰⁰ Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), « Bilan technique de la période de couverture 1999-2005 » (Luxembourg: Ministère de la Sécurité sociale, 12 décembre 2005), 5.

¹⁰¹ Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), 49.

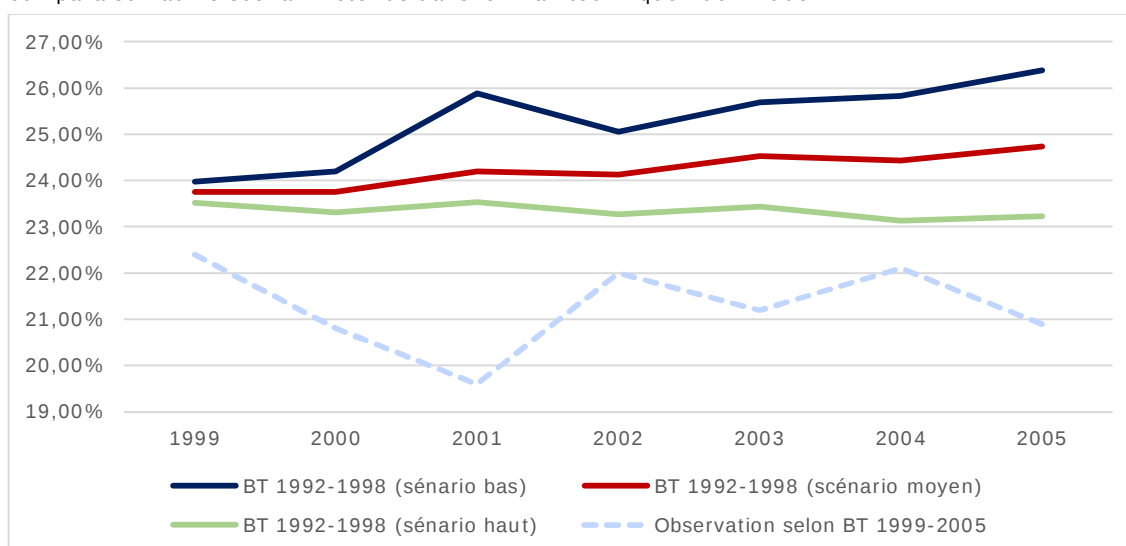
1999 à 20,9 % en 2005. En même temps, le coefficient de charge du système est passé de 45 en 1999 à 41 en 2005, un niveau historiquement bas¹⁰² !

Les projections à court terme complètement erronées du bilan technique 1992-1998 représentent un cas exemplaire de l'imprévisibilité absolue de l'évolution économique et de la situation financière future du système d'assurance pension !

La baisse importante du coefficient de charge pendant la période de couverture 1999-2005



L'évolution de la prime de répartition pure pendant la période de couverture 1999-2005 en comparaison aux 3 scénarii retenus dans le Bilan technique 1992-1998



9. L'étude du BIT de 2001

L'étude « *Evaluation actuarielle et financière du régime général d'assurance pension* », établie par le Bureau international du travail (BIT) à la demande du gouvernement est présentée en février 2001.

Elle retient deux scénarios possibles aux fins d'évaluation :

- Un premier scénario, dans lequel les tendances de l'évolution de la croissance du

¹⁰² Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), 49.

PIB et de l'emploi vont continuer à l'avenir. Le facteur le plus important de cette hypothèse est que le nombre de frontaliers nécessaire pour maintenir la croissance ne soit limité par aucune contrainte. Le taux de croissance annuel a été fixé à 4% ;

- Un deuxième scénario, moins favorable, qui admet une croissance économique de 2 % par an, et dans lequel l'augmentation rapide des frontaliers qui est observée depuis le milieu des années 1980 cessera dans un avenir prochain et leur nombre restera stable à un niveau relativement bas.

Les résultats de l'évaluation du BIT montrent à ce moment, qu'à législation constante et dans l'hypothèse d'une croissance économique de 4 % par an (1er scénario), la situation financière actuelle du régime général d'assurance pension est solide et stable pour la période de projection 2000-2050 considérée.

Cette étude actuarielle représente la base de discussion du « Rentendösch », qui rassemblait partis politiques, organisations syndicales, organisations patronales et représentants gouvernementaux. A l'issue des discussions fut présentée le 16 juillet 2001 une déclaration finale contenant les mesures décidées :

- Une augmentation de 11,9% des majorations forfaitaires ;
- L'introduction d'un complément de fin d'année à raison de 1,67 euros base 1984 et indice 100 par année d'assurance ;
- Une augmentation du taux des majorations proportionnelles de 1,78% à 1,85% (+3,9%) ;
- Pour chaque année supplémentaire à partir du point de départ (âge fixé à 55 ans + carrière de 38 ans = facteur 93), une augmentation du taux de majoration de 0,01 points est prévue, de 1,85% jusqu'à un maximum de 2,05% ;
- En matière de pension minimum, le relèvement du montant de référence est de 4,8%, ce qui va permettre de relever la pension au niveau du salaire social minimum en valeur semi-nette ;
- Pour lutter contre les « pensions de misère » dues à des carrières partielles, le revenu minimum garanti au profit des personnes actives et pensionnées est augmenté moyennant un relèvement du taux d'immunisation à 30 pour cent ;
- Toujours, dans le domaine des pensions minima, en ce qui concerne cette fois les pensions de survie, la pension du conjoint ne sera plus réduite dans le cas où le conjoint décédé aurait touché ou aurait eu droit à une pension minimum ;
- Les dispositions anti-cumul en faveur des survivants en cas de concours d'une pension de conjoint survivant avec des pensions d'orphelin seront abolies (mesure qui n'a pas été retenue dans la loi)
- L'extension des baby years pour les naissances antérieures au 1^{er} janvier 1988 ;
- L'introduction d'un forfait d'éducation d'un ordre de grandeur de 3000.- LUF (74,37 €) par mois et par enfant accordé aux femmes qui n'ont pu bénéficier des baby years.

Ces mesures ont été transposées par la loi du 28 juin 2002 1. adaptant le régime général et les régimes spéciaux de pension; 2. portant création d'un forfait d'éducation; 3. modifiant la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

En outre, le Rentendösch a également retenu d'autres mesures à plus long terme que l'on devrait analyser dans le futur :

1. Individualisation des droits à pension ;
2. Carrières dynamiques ;
3. Pensions complémentaires et prévoyance personnelle (2^e et 3^e pilier) ;
4. Sources de financement.

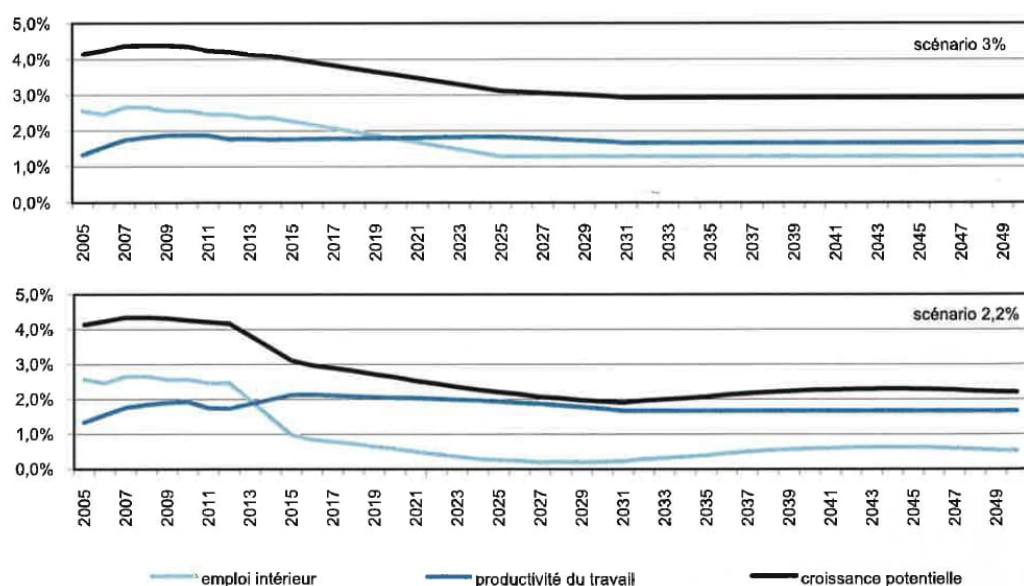
10. Le bilan technique de la période de couverture 1999-2005 de l'Inspection générale de la sécurité sociale de décembre 2005

À l'image des bilans précédents, le Bilan technique de la période de couverture 1999-2005 propose également des projections à long terme laissant déceler des problèmes de financement du système à long terme.

Ainsi, deux scénarii sont retenus¹⁰³ :

- 1) Un premier scénario qui peut, selon les auteurs, être considéré comme « un scénario pessimiste »¹⁰⁴ et qui se base sur une croissance moyenne du PIB de 2,2% et une croissance de l'emploi qui chute entre 2012 et 2027 de 2,5 % à 0,2% pour se stabiliser entre 0,5 % et 0,6 % vers la fin de la période de projection.
- 2) Un deuxième scénario de croissance économique de 3% qui est « *basé sur des hypothèses de départ plus favorables, dans la mesure où la croissance de l'emploi à long terme est sensiblement supérieure à celle appliquée dans le scénario 2,2%.* » Dans ce scénario, la croissance de l'emploi intérieur se stabilise dès 2030 autour de 1,3%.

Hypothèses macro-économiques retenues dans les projections selon les scénarios du Bilan technique 1999-2005



Données et Graphiques : Bilan p.38

Selon le premier scénario retenu, le taux de cotisation devra être adapté pour la première fois, au plus tard, en 2027 (en 2034 dans le deuxième scénario) et à taux de cotisation inchangé la réserve légale sera épuisée vers 2034 (2041 dans le deuxième scénario).

Cependant, au vu du nombre d'assurés en 2020, il appert une fois de plus que les deux scénarii ont sous-estimé la croissance de l'emploi. Ainsi, le scénario « pessimiste » avec une croissance de l'emploi à long terme de l'ordre de 0,5% tablait sur une population affiliée au régime général proche de 419 000 personnes en 2050. Or, ce seuil est déjà largement dépassé 30 (!) ans plus tôt avec 461 345 assurés en 2020, nombre qui dépasse d'ailleurs également de loin le seuil projeté pour 2020 dans le scénario optimiste qui était de +/- 400 000¹⁰⁵.

¹⁰³ Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), 38.

¹⁰⁴ Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), 38.

¹⁰⁵ Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), 41.

11. Le rapport de l'Inspection générale de la sécurité sociale du 12 février 2009 sur les mesures envisageables pour garantir la viabilité à long terme du système de pension

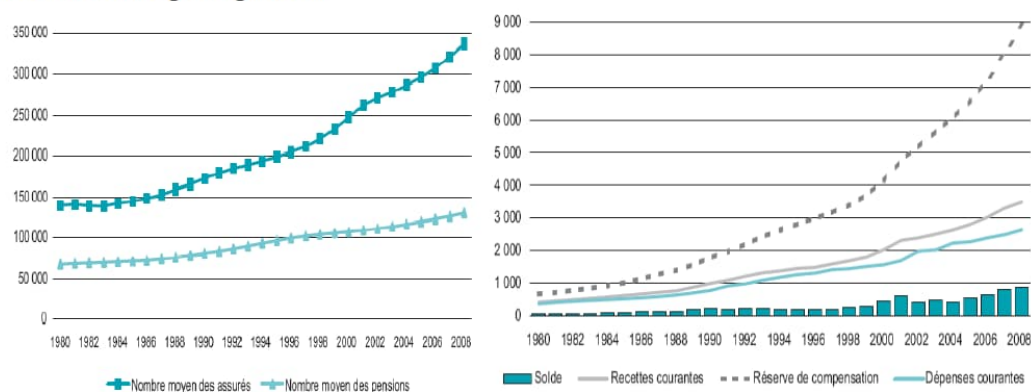
Dans sa déclaration finale du 28 avril 2006, le comité de coordination tripartite a retenu :

« Les partenaires sociaux et le Gouvernement procéderont à la création d'un groupe de réflexion qui aura pour mission d'élaborer des propositions pour assurer la viabilité à long terme des régimes de pension et d'étudier les différentes mesures qui pourront être envisagées pour garantir cette viabilité à long terme et pour adapter le système de pensions aux évolutions liées aux changements dans le déroulement des carrières professionnelles, au vieillissement démographique et à son impact sur la durée du temps de travail à vie. »

Sur base de cette déclaration, un groupe de travail de représentants des partenaires sociaux, des administrations compétentes et du Gouvernement a été mis en place.

Dans le cadre d'un rapport de l'IGSS à l'attention du « groupe de réflexion pensions » portant sur les mesures envisageables pour garantir la viabilité à long terme du système de pension, en date du 12 février 2009, les auteurs soulignent l'évolution extrêmement favorable que le régime d'assurance pension a connu entre 1990 et 2008 grâce notamment à la croissance exponentielle de l'emploi intérieur (croissance beaucoup plus rapide du nombre d'assurés que du nombre de pensions).

Nombre d'assurés et de pensions ; évolution des recettes, des dépenses et de la réserve du régime général



Source : Rapport IGSS 2008

Cependant, en dépit du gonflement de la réserve et de la baisse importante du coefficient de charge respectivement de la prime de répartition pure qui confirment cette tendance très positive qui caractérise l'assurance pension, l'IGSS s'inquiète dans son rapport tout comme dans son bilan technique de la période de couverture 1999-2005 commenté ci-dessus des problèmes de financement futurs.

L'évolution du coefficient de charge, de la prime de répartition pure et du niveau relatif de la réserve entre 1980 et 2008

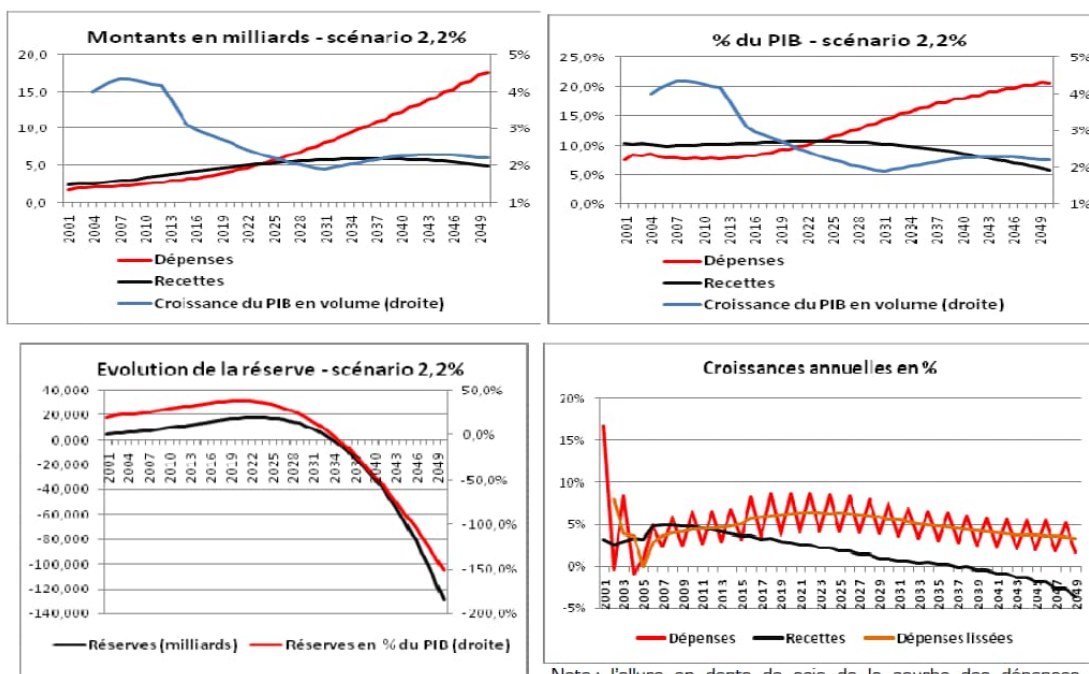
Année	Coefficient de charge	Prime de répartition pure	Niveau relatif de la réserve
1980	48,6	22,8	2,03
1985	49,7	22,6	2,19
1990	47,0	22,7	2,58
1995	48,5	23,9	2,40
1996	48,7	24,1	2,46
1997	48,4	24,1	2,41
1998	47,1	23,2	2,55
1999	45,5	22,4	2,64
2000	43,5	20,8	2,85
2001	41,8	19,6	3,04
2002	41,2	22,0	2,97
2003	41,0	21,2	2,99
2004	40,7	22,1	3,08
2005	40,5	21,0	3,14
2006	40,0	20,7	3,28
2007	39,3	19,8	3,42
2008	38,6	19,5	3,56

Source : Rapport IGSS 2008.

En outre, tandis que la note livrée par l'IGSS au « groupe de réflexion pensions » reprend les deux scénarii retenus dans le cadre du Bilan technique 1999-2005 – un premier scénario supposant que la croissance de la main d'œuvre oscillerait autour de 1,3% et que la croissance économique du Luxembourg sera de 3,0% à partir de 2030 (scénario 3%) et un deuxième scénario supposant que la croissance de l'emploi sera de l'ordre de 0,5% et la croissance économique proche de 2,2% à partir de 2030 (scénario 2,2%) – les auteurs proposent en même temps de ne retenir que l'hypothèse d'une croissance économique de 2,2% en moyenne et de 0,5% pour l'emploi (p. 53 de la note).

Nous tenons à rappeler dans ce contexte que ce scénario a été qualifié de « pessimiste » par l'IGSS elle-même dans le cadre du bilan technique 1999-2005!

Selon ce scénario pessimiste tablant sur une croissance de l'emploi de seulement 0,5% à long terme, les dépenses connaissent un rythme de progression supérieur aux recettes dès 2012 et le système serait déséquilibré dès 2024, les dépenses devenant supérieures aux recettes, et, en conséquence, le Luxembourg connaîtrait une progression de sa réserve jusqu'en 2024 (dernier exercice en excédent), celle-ci s'amenuisant ensuite. La réserve deviendrait négative dès 2034.



Note: l'allure en dents de scie de la courbe des dépenses est provoquée par l'ajustement des pensions aux salaires tous les deux ans.

À l'époque, la CSL a déjà remis en question ses projections pessimistes dans le cadre d'une note de réflexion datant du 11 février 2010 : « Il semble partant inexplicable pourquoi l'IGSS retient dans ses projections un taux de croissance de l'emploi de seulement 0,5% par an, surtout si l'on considère que, durant la période 1975-2007, l'emploi a augmenté de 2,8% par année en moyenne. Au vu de cette performance, le taux de croissance de 2,6%, nécessaire pour financer le système actuel sans changement aucun, n'est pas illusoire. »¹⁰⁶

Or, il va sans dire que les projections pessimistes du rapport de l'IGSS, qui est à la base de la réforme de pensions de 2012, ne se sont pas réalisées jusqu'à présent. Tout au contraire, avec un recul d'une décennie, il appert de manière évidente que l'emploi a continué à suivre la trajectoire enregistrée sur les décennies précédentes et que le régime se trouve aujourd'hui dans une situation beaucoup plus favorable que prévu à l'époque. En effet, le nombre d'assurés actifs a augmenté largement plus vite que projeté et a déjà

¹⁰⁶ Chambre des salariés (CSL), « Viabilité à long terme du système de pension - Eléments de réflexion » (Luxembourg, 2 novembre 2010), 13.

dépassé en 2020, 30 ans plus tôt que prévu, de loin le seuil projeté à l'époque pour 2050 (461 345 assurés actifs en 2020 contre 419 000 projetés pour 2050) !

12. Les rapports Calot

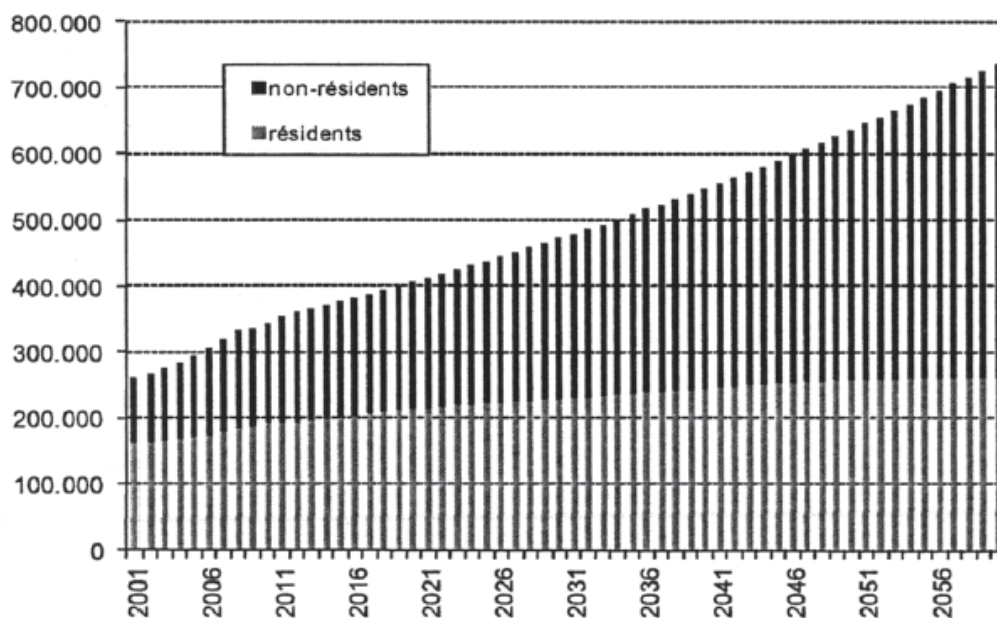
Même si leur objet n'était pas l'assurance pension, il convient toutefois de mentionner les deux rapports de Gérard Calot, professeur à l'Institut national des études démographiques en France. Le premier, de 1978, fit un portrait de la situation démographique et de ses perspectives au Luxembourg, tandis que le deuxième, présenté en 1991 à la Chambre des députés, concernait l'évolution démographique et le système de prélèvements obligatoires du Luxembourg.

13. Les projections particulièrement pessimistes retenues dans le cadre de la réforme de l'assurance pension de 2012 : Cas exemplaire de l'imprévisibilité de l'évolution des différents paramètres macro-économiques

La dernière grande réforme de l'assurance pension date de 2012. Dans ce contexte, les auteurs du projet de loi n°6387 portant réforme de l'assurance pension¹⁰⁷ se basaient sur un scénario pessimiste qui était fortement marqué par le ralentissement économique provoqué par la crise financière. Ainsi, les auteurs tablaient sur une croissance économique de 3,0% avec une croissance de l'emploi à long terme de l'ordre de 1,5%.

Suivant le scénario retenu (graphique ci-dessous), la croissance du nombre d'assurés actifs serait fortement et durablement ralentie par rapport à la période d'avant crise ; le nombre d'assurés augmenterait à 410.000 jusqu'en 2020, puis à 471 000 en 2030 pour atteindre 737 000 en 2060 (fin de la période de projection).

Evolution du nombre des assurés actifs selon la résidence entre 2010 et 2060 (régime général)



Données et Graphique : Projet de loi n°6387.¹⁰⁸

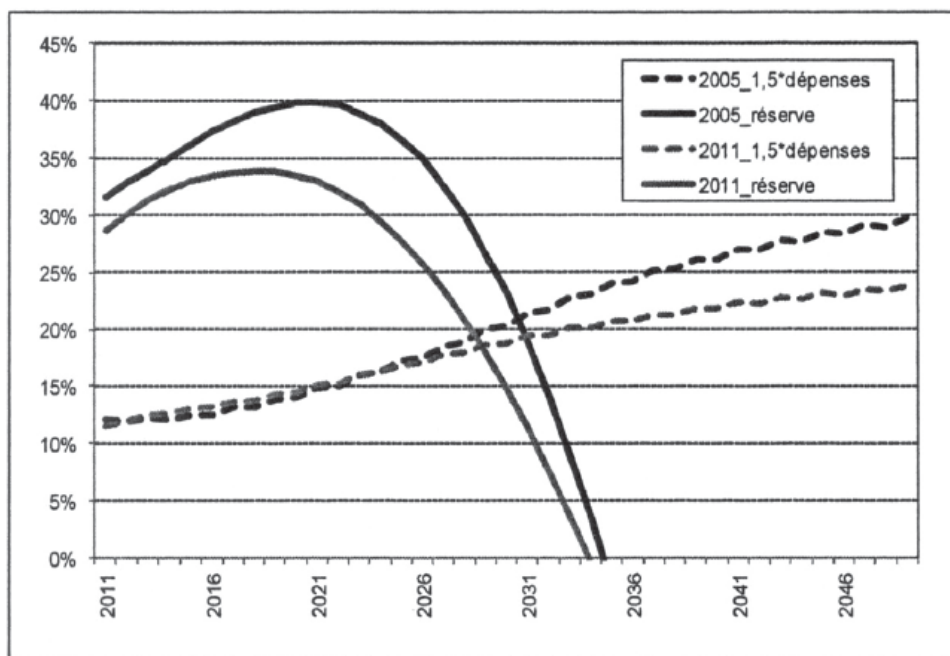
¹⁰⁷ Ministère de la Sécurité sociale, « Projet de loi N° 6387 portant réforme de l'assurance pension », Pub. L. No. 6387 (2012).

¹⁰⁸ Ministère de la Sécurité sociale, 30.

En ce qui concerne le scénario 2,2% proposé dans le cadre du Bilan technique 1999-2005 respectivement dans le rapport de l'IGSS discuté au chapitre précédent, les auteurs du projet de loi notent :

« La comparaison des projections actuelles avec les projections publiées dans le rapport de couverture 1999-2005 (scénario 2,2% de croissance) montre que suite à l'impact de la crise, résultant à un développement macroéconomique beaucoup moins optimiste à court et moyen terme, le délai jusqu'à l'année où la réserve du régime général tombera en dessous de 1,5 fois les dépenses annuelles a été rapproché. »¹⁰⁹

Évolution de la réserve du régime général entre 2010 et 2050



Données et Graphique : Projet de loi n° 6387.¹¹⁰

Les auteurs concluent que « de là découle, sans équivoque possible, la nécessité de la réforme du système de pension »¹¹¹, réforme ayant provoqué pour les générations futures une baisse sensible du niveau de leur pension.

Cependant, ce ralentissement de la croissance de l'emploi ne s'est pas confirmé jusqu'à présent et la baisse de la croissance du nombre d'assurés actifs ainsi que la détérioration de la situation financière du régime ont été largement surestimées à l'époque (une analyse précise sera présentée par la suite).

En outre, il est frappant de constater que de nombreux responsables politiques étaient à l'époque convaincus que les projections – qui se sont révélées trop pessimistes par la suite – seraient, au contraire, trop optimistes !

Ainsi, tandis que le projet de loi n'évoque nulle part la possibilité d'une perspective plus confortable, il mentionne à plusieurs reprises la possibilité d'un ralentissement encore plus conséquent :

« Le projet de réforme s'inscrit dès lors dans la logique d'une double prémisse avec une croissance économique de 3% pour la période de référence et de 1,5% pour l'emploi. Au cas où ces estimations de la croissance économique et de l'emploi à moyen et à long terme devraient s'avérer moins importantes, les mesures agissant sur les dépenses comme sur les recettes, retenues dans le but d'atteindre un équilibre financier durable du régime, devraient être renforcées. »¹¹²

¹⁰⁹ Ministère de la Sécurité sociale, 35.

¹¹⁰ Ministère de la Sécurité sociale, 35.

¹¹¹ Ministère de la Sécurité sociale, 35.

¹¹² Ministère de la Sécurité sociale, 4.

Dans ce contexte, à la suite de la demande des membres de la commission de la Santé et de la Sécurité sociale, un expert de l'IGSS a présenté lors de la réunion du 16 février 2012 une note graphique concernant l'impact potentiel d'une croissance significativement inférieure à celle de 3 % prise comme hypothèse de travail du projet de loi N°6387, sur les projections à long terme¹¹³. Dans ce scénario demandé par les membres de la commission, on tablait sur une croissance économique de 2% avec une croissance de l'emploi de seulement 0,5%. Selon ce scénario alternatif, le nombre d'assurés serait de seulement 438 620 en 2060 à la fin de la période de projection, seuil qui a été déjà dépassé en 2019, 41 ans plus tôt !

Dans le cadre de ladite réunion, le Ministre de la sécurité sociale, M. Mars di Bartolomeo « *ajoute que les projections macroéconomiques à la base du modèle de financement proposé par la réforme jusqu'à 2060 peuvent paraître optimistes dans le contexte économique défavorable actuel. L'incertitude est d'ailleurs inhérente à la démarche même de l'extrapolation sur les prochaines cinquante années de résultats économiques enregistrés au cours des dernières décennies. Il faut toutefois souligner qu'en misant sur une croissance économique de 3% et de 1,5% de l'emploi, le projet se base sur les données macroéconomiques réelles enregistrées au cours des quarante dernières années tout en gardant encore une marge de sécurité. Ainsi l'emploi a connu une croissance moyenne de 2,95 % au cours des cinq dernières années. Le projet de loi a délibérément pris l'option de ne pas anticiper déjà aujourd'hui un éventuel scénario négatif, à un moment où un tel scénario ne fait pas partie de l'évidence.* »¹¹⁴

Ainsi, tout en soulignant que l'emploi a connu une croissance moyenne de 2,95 % au cours de la période antérieure, l'hypothèse de seulement 1,5 % de croissance d'emploi était présentée comme « optimiste ».

En effet, tandis qu'on était à l'époque bien conscient du fait que les projections tablaient sur une croissance de l'emploi fortement inférieure à la tendance enregistrée sur les décennies antérieures, la possibilité d'une évolution économique « au fil de l'eau » a été tout simplement rejetée et on tablait sur une détérioration importante de la situation financière du régime qui se matérialiserait déjà sur la décennie suivante !

Or, comment la situation financière du régime d'assurance pension a-t-elle évolué depuis ?

En comparant les projections retenues pour l'élaboration de la réforme de l'assurance pension de 2012 (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013) avec la situation financière du régime en 2020, on peut constater des divergences considérables qui illustrent l'imprévisibilité de l'évolution des différents paramètres macro-économiques qui sont décisifs pour la soutenabilité du régime général d'assurance pension.

En effet, parmi les principales hypothèses retenues – la croissance du PIB en volume, la croissance de l'emploi intérieur, la croissance de la productivité, la croissance réelle du coût salarial moyen et le taux de rendement réel de la réserve du FDC –, nous constatons que les divergences entre la projection 2011-2020 et l'observation 2011-2020 sont considérables.

D'un côté, la croissance du PIB en volume, la croissance de la productivité et la croissance du coût salarial moyen ont été surestimées. De l'autre côté, la croissance de l'emploi et le taux de rendement réel de la réserve ont été sous-estimés de manière considérable. S'il est déjà difficile à établir des projections macro-économiques fiables sur une décennie, comment alors prévoir l'évolution sur un demi-siècle ?

¹¹³ « Procès verbale de la réunion du 16 février 2012 » (Luxembourg: Commission de la Santé et de la Sécurité sociale, 3 mai 2012), 6-8.

¹¹⁴ « Procès verbale de la réunion du 16 février 2012 », 8.

Tableau 20 - Principales hypothèses retenues pour les projections réalisées en 2012

Hypothèse (valeurs annuelles moyennes)	Projection 2011-2060	Projection 2011-2020	Observation ¹² 2011-2020	Ecart en points de pourcentage
		(A)	(B)	(B)-(A)
Croissance PIB en volume	3,0%	2,4%	2,0%	-0,4 pp.
Croissance emploi intérieur	1,5%	1,6%	2,8%	+1,2 pp.
Croissance productivité	1,5%	0,8%	-0,7%	-1,5 pp.
Croissance réelle coût salarial moyen	1,4%	1,3%	0,4%	-0,9 pp.
Taux de rendement réel réserve	3,0%	3,1%	3,6%	+0,5 pp.

Or, tandis que certains indicateurs de performance ont été surestimés (productivité, etc.), le facteur ayant l'impact le plus profond sur la situation financière du régime – la croissance de l'emploi et donc du nombre d'assurés actifs – a été fortement sous-estimé et on tablait donc en 2012 sur une détérioration à court terme de la situation du régime qui ne s'est pas matérialisée jusqu'à présent.

Il faut noter dans ce contexte que la sous-estimation au niveau de la croissance de l'emploi était d'une envergure extrême ! En effet, la croissance de l'emploi intérieur sur la période 2011-2020 était en moyenne annuelle de 2,8% contre seulement 1,6% prévu par les auteurs de la réforme. Par conséquent, le nombre d'assurés (facteur déterminant pour la situation financière du régime) a connu une évolution nettement plus dynamique que projeté. Dès lors, le nombre d'assurés enregistrés en 2020 dépasse non seulement de loin le seuil prévu à l'époque pour 2020 (410 000), mais il se rapproche déjà du seuil prévu pour 2030 (471 000). En effet, ce seuil a été dépassé une année plus tard avec 473.508 assurés cotisants et donc avec une avance de 9 ans par rapport aux projections¹¹⁵ !

Par conséquent, au vu des données de l'IGSS, nous constatons que le ralentissement sensible au niveau de la croissance du nombre d'assurés ne s'est pas réalisé jusqu'à présent et ceci en dépit des crises multiples récentes. Cette tendance est confirmée par les données récentes du STATEC qui enregistre au quatrième trimestre 2022 une hausse de l'emploi salarié de 3,3% sur 12 mois¹¹⁶.

En ce qui concerne la situation financière, notons tout d'abord que l'année 2020 était fortement marquée par la pandémie de COVID-19 et que la situation financière du régime était encore nettement meilleure en 2019.

Tout de même, nous constatons qu'en raison de l'évolution positive (et imprévue) de certains facteurs-clés dont notamment la croissance de l'emploi intérieur, la situation financière du régime d'assurance pension a évolué sur la période 2013-2020 nettement mieux que prévu.

D'un côté, les recettes ont été sous-estimées de 6,1% (5 599 millions estimés contre 5 833 millions observés) en raison de la sous-estimation de 12,4% de l'évolution du nombre d'assurés. De l'autre, côté, les dépenses ont été surestimées de 7% (5 759 millions estimés contre 5 358 millions observés), écart qui se décompose en un écart de +4,1% au niveau du nombre de pensions et un écart de -10,6% au niveau du montant de la dépense par pension. Tandis que la sous-estimation des recettes n'est guère étonnante au vu des projections erronées en matière d'évolution macro-économique, l'écart important au niveau des dépenses peut surprendre. Selon les auteurs, cette dynamique imprévue au niveau des dépenses suggère « *une progression plus forte qu'escomptée des pensions découlant de carrières incomplètes qui caractérisent les femmes, les frontaliers ainsi que les immigrés* ». En effet, le régime général « *connaît actuellement une vague de nouveaux pensionnés essentiellement composée de travailleurs immigrés et frontaliers* » ayant accumulé en moyenne une carrière d'assurance assez courte au Luxembourg ce qui a un effet important sur le taux de remplacement moyen.

Contrairement aux projections retenues dans le cadre de la réforme de 2012, la CNAP a donc non seulement évité une situation financière déficitaire (hors rendement FDC), mais

¹¹⁵ <https://igss.gouvernement.lu/fr/statistiques/assurance-pension.html>

¹¹⁶ <https://statistiques.public.lu/dam-assets/fr/actualites/conditions-sociales/conditions-vie/2022/stnxx-emploi-salari-2022q4/stn17-emploi-salari.pdf>

elle a même réalisé, en 2020, un excédent conséquent de 505 millions d'euros (et 594 millions en 2019).

Quelle que soit la raison pour l'écart important au niveau des dépenses entre les projections établies en 2012 et la situation financière observée en 2020, il appert de manière évidente qu'il est extrêmement difficile, voire impossible de projeter l'évolution des recettes et des dépenses du régime à moyen et à long terme et donc la soutenabilité financière du régime d'ici 2070.

Notons d'ailleurs que le solde du régime général d'assurance pension correspond à la différence entre la somme des recettes courantes et la somme des dépenses courantes de la CNAP et du FDC. Toutefois, les recettes du FDC (sans transfert de la CNAP) qui résultent, en première ligne, du rendement provenant des investissements sur les marchés financiers, ne sont pas incluses. Or, ses recettes sont considérables ! À titre d'exemple, elles étaient de 2 643 millions d'euros en 2019 et de 1 174 millions d'euros en 2020. En ajoutant les recettes du FDC, l'excédent du système d'assurance pension devient encore largement plus impressionnant (3 215 millions en 2019 et 1 657 millions en 2020).

Tableau 21 - Prime de répartition pure en 2020 (en millions EUR sauf indication contraire)

	Année	Projection ²³ (Réforme 2012)	Observation	Ecart relatif
Prime de répartition pure	2020	25,05%	22,10%	-12,3%
Recettes en cotisations	2020	5 499	5 833	6,1%
Nombre d'assurés	2020	410 565	461 345	12,4%
Recette en cotisations par assuré (EUR)	2020	13 393	12 644	-5,6%
Dépenses courantes (CNAP + FDC)	2020	5 759	5 358	-7,0%
Nombre de pensions	2020	186 867	194 441	4,1%
Dépense courante par pension (EUR)	2020	30 817	27 556	-10,6%

Logiquement, le dépassement des différents seuils légaux – une prime de répartition pure qui dépasse le taux de cotisations global de 24% respectivement une réserve du FDC qui tombe en dessous de la limite de 1,5 fois le montant des prestations annuelles – sera fortement retardé par rapport aux projections retenues dans le cadre de la dernière réforme.

Tableau 8 - Les indicateurs de performance du régime général d'assurance pension entre 2000 et 2020

Année	Réserve en multiple des prestations annuelles	Prime de répartition pure	Coefficient de charge	Taux de rendement réserve
2000	2,81	20,80%	43,5	4,1%
2001	2,99	19,60%	41,8	4,4%
2002	2,92	22,00%	41,2	3,6%
2003	2,95	21,20%	41,0	3,2%
2004	3,04	22,10%	40,7	2,9%
2005	3,09	21,00%	40,5	2,5%
2006	3,24	20,70%	40,0	3,2%
2007	3,41	19,80%	39,3	3,9%
2008	3,56	19,50%	38,6	2,8%
2009	3,60	20,60%	39,2	4,0%
2010	3,77	20,82%	39,8	5,3%
2011	3,73	21,06%	40,0	0,9%
2012	3,89	21,36%	40,3	7,7%
2013	4,00	21,56%	40,8	5,4%
2014	4,29	21,83%	41,3	10,5%
2015	4,37	21,94%	41,8	3,4%
2016	4,53	21,92%	42,1	5,1%
2017	4,51	22,09%	41,9	3,6%
2018	4,35	21,80%	41,5	-2,2%
2019	4,81	21,58%	41,5	13,6%
2020	4,80	22,05%	42,1	5,1%

Premièrement, les projections de 2012 ont prévu que la prime de répartition pure dépasse le taux de cotisation global (24 %) déjà avant 2020 ce qui provoque automatiquement une révision du modérateur de réajustement par voie législative. En effet, les projections tablaient sur une prime de répartition pure de 25,05 % en 2020. Si la prime de répartition affiche une légère tendance vers le haut sur la dernière décennie, force est de constater que la hausse a été moins prononcée que prévu. En effet, la prime de répartition n'a augmenté que de 0,5 point de pourcentage entre 2013 et 2020 (contre 3,5 points de pourcentage prévus en 2012).

Mieux encore, la prime de répartition pure a même baissé pendant certaines années (2018 et 2019) et elle a atteint en 2019, avant l'éclatement de la crise sanitaire et économique liée au COVID-19, le même niveau qu'au début de la période observée (21,56 % en 2013 contre 21,58 % en 2019). De plus, notons qu'une prime de répartition pure dépassant 22 % n'est pas sans précédent. Tout au contraire, elle a dépassé cette limite déjà en 2002 et en 2004, et elle a même dépassé le seuil de 24 % à deux reprises pendant les années 1990.

Deuxièmement, le niveau de la réserve du FDC (en valeur absolue, en % du PIB ainsi que par rapport au montant des prestations annuelles de la CNAP) a également évolué de manière plus dynamique que prévu. Tout d'abord, notons que la réserve a augmenté entre 2013 et 2020 de 88 % en valeur absolue et qu'elle est passée de 4,0 à 4,8 fois le montant des prestations annuelles. La hausse conséquente de la réserve résulte du solde excédentaire continu de la CNAP et du taux de rendement élevé des investissements du FDC (en raison de la bonne performance des marchés financiers pendant la dernière décennie).

Ainsi, la réserve du FDC dépasse, en 2020, les prévisions de 2012 de :

- (1) 21,5 % en pourcentage du PIB (37,1 % contre 30,5 %) ;
- (2) 23,1 % en valeur absolue (23 841 millions d'euros contre 19.366 millions).

Nous tenons à souligner que les données les plus récentes qui datent de l'exercice 2023 confirment la bonne santé du régime d'assurance pension. En effet, en 2023 les recettes en cotisations dépassent toujours largement les dépenses en prestations, la prime de répartition pure reste à 22,33 % et le niveau relatif de la réserve s'établit à 4,25 fois le montant des dépenses annuelles !¹¹⁷

Les projections démographiques et financières récentes

Dans le cadre de son Bilan technique qui analyse l'évolution du régime général de 2013 à 2022, l'IGSS a également actualisé ses projections concernant la soutenabilité du régime général d'assurance pension à moyen et à long terme (2020-2070) en se basant sur les projections démographiques et macro-économiques établies par le *Ageing Working Group* (AWG 2021), analyse qui pourrait, le cas échéant, servir de base pour une réforme du système.

1. Les éléments clés du rapport 2021 sur le vieillissement du Ageing Working Group (AWG 2021)

Le rapport trisannuel sur les projections démographiques et macroéconomiques à moyen et à long terme au sein de l'UE (ci-après AWG 2021), qui sont basées sur l'approche définie par le Groupe de travail Vieillesse (AWG) de la Direction générale des affaires économiques et financière (DG ECFIN) de la commission européenne, a été publié en novembre 2020. L'objectif principal du rapport est de fournir les projections démographiques et économiques nécessaires pour l'établissement de projections budgétaires à long terme dans le but de garantir la soutenabilité des finances publiques. Ainsi, le rapport établit différentes projections sur différents facteurs démographiques et économiques clés – l'évolution de la population, le vieillissement, l'immigration, l'évolution du PIB, l'emploi, etc... – sur base desquels on peut (théoriquement) établir des projections budgétaires, la soutenabilité financière du régime général d'assurance pension, ou encore l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT).

¹¹⁷ <https://igss.gouvernement.lu/fr/statistiques/assurance-pension.html>

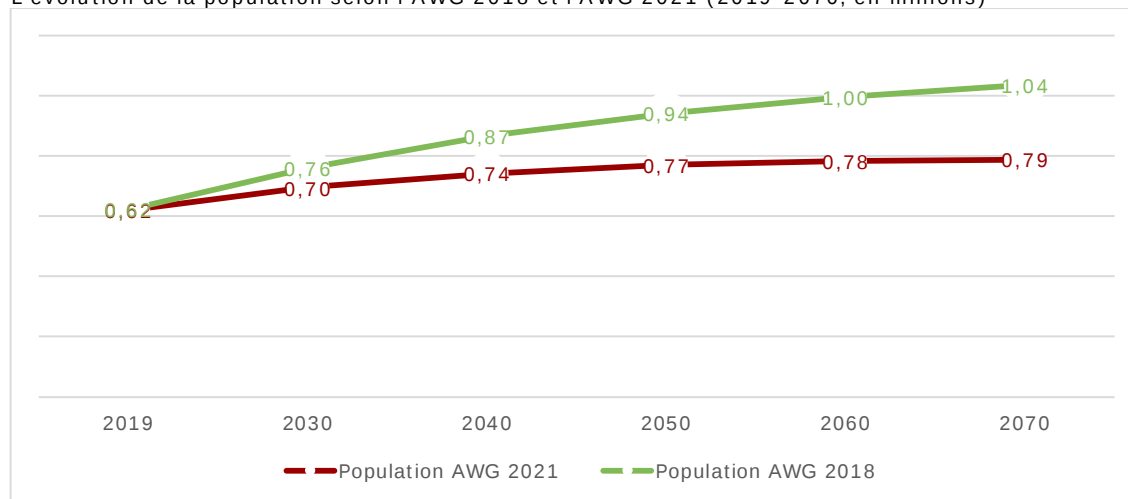
Vu l'impact potentiel des hypothèses et prévisions établies par l'AWG, il est indispensable d'analyser les changements qu'il y a eu depuis le rapport précédent.

2. Une révision importante des projections démographiques

La révision la plus importante dans le nouvel rapport en comparaison avec son prédécesseur est le ralentissement sensible de l'évolution de la population.

Ainsi, tandis que l'AWG 2018 prévoyait encore que le Luxembourg dépasserait la barrière d'un million d'habitants (+/-) en 2060 pour atteindre 1,037 millions en 2070, l'AWG 2021 table sur une évolution fortement moins dynamique suivant laquelle la population commencerait à de facto stagner dès 2050 pour aboutir d'ici 2070 à 788 000 résidents. On peut donc observer une révision à la baisse extrêmement frappante de -24% ce qui est d'ailleurs de loin la différence négative sur la population en 2070 la plus forte parmi tous les États-membres de l'UE.

L'évolution de la population selon l'AWG 2018 et l'AWG 2021 (2019-2070, en millions)

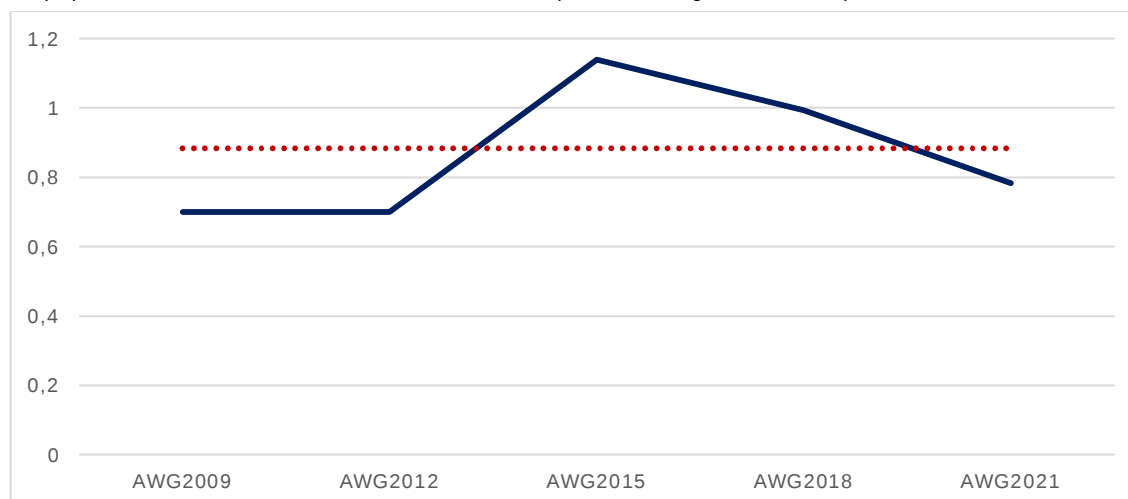


Données : AWG 2018/2021 ; Graphique : CSL.

D'ailleurs, notons également que la prévision de l'AWG 2018 était déjà en retrait par rapport à celle de l'AWG de 2015 qui tablait sur une population de 1,144 millions en 2060.

En effet, au vu du graphique ci-dessous, il appert que le changement assez radical constaté pour l'AWG 2021 n'est pas sans précédent. Tout au contraire, des révisions comme celle entre l'AWG 2012 et celui de 2015 étaient encore plus importantes. Généralement, force est de constater que les projections sont régulièrement soumises à des révisions radicales – à la fois à baisse et à la hausse – ce qui confirme une fois de plus qu'il n'est pas du tout opportun de mettre en œuvre une politique budgétaire en se basant que sur ces hypothèses/projections démographiques à long terme qui sont extrêmement volatiles.

La population en 2060 selon les différents AWG (Luxembourg, en millions)



Données : AWG 2009 - 2021 ; Graphique : CSL.

Parmi les différentes projections démographiques faites dans le cadre de l'AWG 2021, le ralentissement très sensible de l'évolution de la population est de loin l'élément le plus frappant. En combinaison avec le vieillissement de la société et l'accroissement de la proportion de population âgée qui en résulte, cette évolution – au cas où elle se réaliserait – provoquerait une hausse importante du coût relatif des pensions et un impact profond sur les prévisions budgétaires des prochaines décennies.

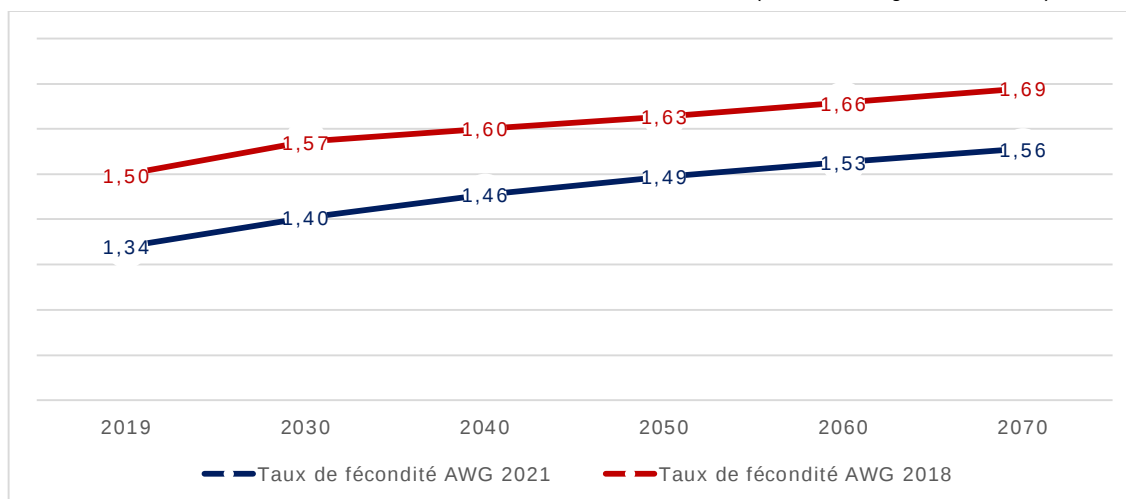
Or, d'où vient cette révision considérable ? L'évolution de la population est déterminée principalement sur base de trois facteurs : la fertilité, la longévité/mortalité et le solde migratoire. La comparaison de l'AWG 2021 avec l'AWG 2018 fait apparaître que deux de ces facteurs ont été soumis à une révision remarquable et ce sont eux qui sont par conséquent particulièrement responsables pour la révision frappante vers le bas de la croissance démographique de la population luxembourgeoise.

3. Une chute récente et imprévue du taux de fécondité qui pèse sur évolution démographique à moyen et à long terme

Le premier facteur décisif est l'évolution du taux de fécondité.

Au vu du graphique ci-dessous, tandis que l'AWG 2018 prévoyait un taux de fécondité de 1,50 en 2019 qui convergerait par la suite à long terme vers la moyenne de l'Union européenne (UE) pour aboutir en 2070 à 1,69, l'AWG 2021 se base sur le taux de fécondité réellement mesuré en 2019 qui était de 1,34 et qui convergerait par après également pour aboutir à 1,56.

L'évolution du taux de fécondité selon l'AWG 2018 et l'AWG 2021 (Luxembourg, 2019-2070)



Données : AWG 2018/2021 ; Graphique : CSL.

Toutefois, au vu du graphique ci-dessus, il apparaît que les prévisions sur la trajectoire future n'ont pas changé. Tout au contraire, les deux courbes évoluent à peu près en parallèle. Ce n'est donc pas l'évolution future qui est à la base de cette différence, mais le décalage de départ qui sera par la suite conservé (+/-) jusqu'en 2070 et qui expliquera en partie la croissance moins dynamique de la population. En fait, le différentiel entre les deux versions ne diminue que très légèrement dont notamment sur la période 2030-2040.

Or, pourquoi ce décalage ? En fait, l'AWG 2018 a pris comme point de départ le taux de fécondité enregistré en 2016 qui était de 1,40. Par la suite, les projections tablaient sur un revirement de la tendance vers la baisse que ce taux a suivi généralement sur les dernières décennies. On estimait donc à l'époque que le taux aurait atteint la limite inférieure et qu'il recommencerait à grimper par la suite (un phénomène qui peut être observé dans plusieurs États-membres de l'UE) jusqu'à 1,50 en 2019 et par la suite jusqu'à 1,69 en 2070.

Toutefois, contrairement aux prévisions, au lieu d'augmenter de 1,40 à 1,50 entre 2016 et 2019, le taux a continué à chuter pour atteindre 1,34 en 2019 – le nouveau point de départ de l'AWG 2021. C'est donc cette hypothèse faite en 2018 pour la période 2016 – 2019 qui ne s'est pas réalisée et qui explique par conséquent ce décalage important entre les deux trajectoires qui sera (+/-) conservé d'ici 2070.

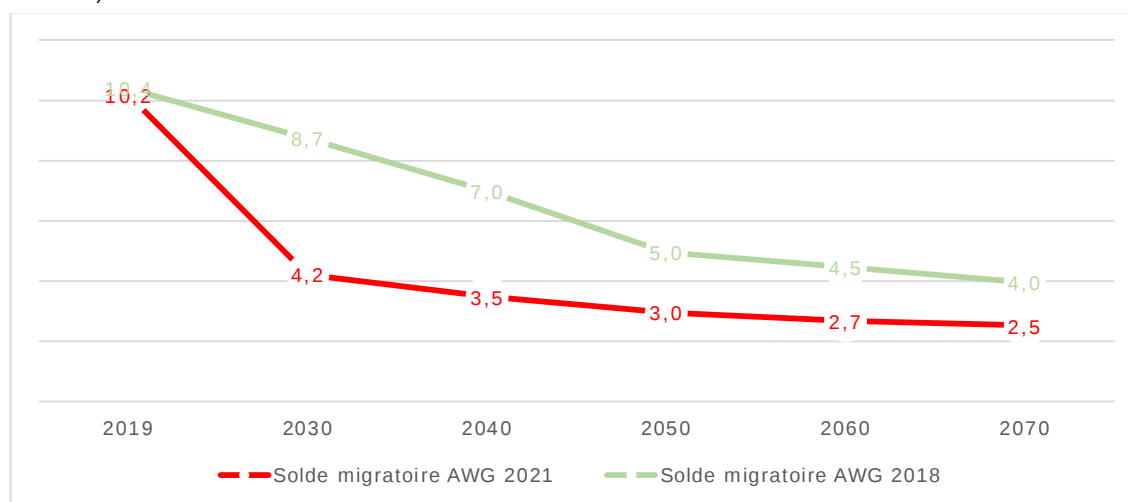
4. Un déclin abrupt et infondé du solde migratoire d'ici 2030

Le deuxième facteur révisé qui pèse énormément sur les projections démographiques est le solde migratoire correspondant à la migration nette (immigration – émigration).

Contrairement au taux de fécondité, le point de départ en matière de solde migratoire est presque identique pour l'AWG 2018 et 2021. Ainsi, la prévision faite sur base des données de 2016 s'est de facto confirmée jusqu'en 2019. Toutefois, le nouveau rapport prévoit une évolution future notoirement différente.

Tandis que les deux rapports prévoient une baisse continue du solde migratoire qui s'explique notamment par l'hypothèse de la convergence économique et socio-culturelle intra-communautaire sur les prochaines décennies qui est sous-jacente à la modélisation d'EUROSTAT, force est de constater que le nouveau rapport prévoit une chute radicale du solde migratoire d'ici 2030 de +10,4 milliers par an à +4,2 milliers.

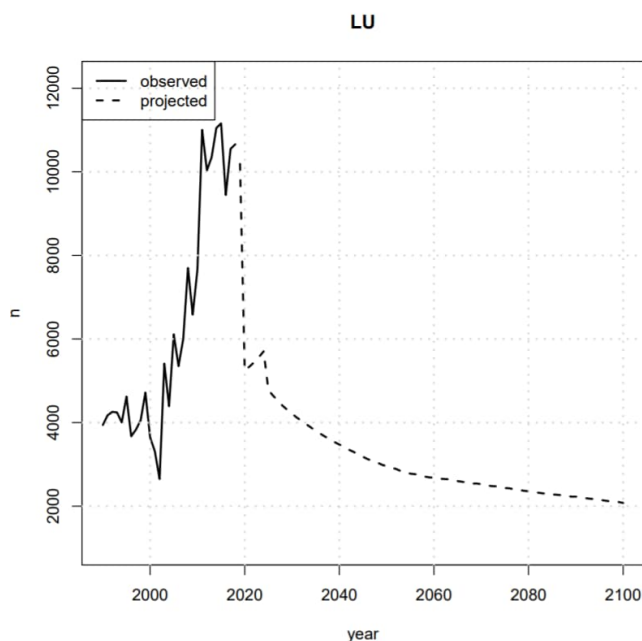
L'évolution du solde migratoire selon l'AWG 2018 et l'AWG 2021 (Luxembourg, 2019-2070, en milliers)



Données : AWG 2018/2021 ; Graphique : CSL.

Au vu du graphique ci-dessous d'EUROSTAT, il appert que les auteurs du rapport prévoient une chute radicale du solde migratoire en 2020 (probablement à cause de la pandémie) qui ne se redresserait plus par la suite et qui commencerait immédiatement à converger vers la moyenne européenne.

L'évolution du solde migratoire selon EUROSTAT



Données et Graphique : EUROSTAT.

Faute d'accès à la modélisation et aux différents paramètres/hypothèses appliqués, nous ne pouvons pour le moment juger définitivement sur la probabilité qu'une telle évolution (avec ce plongeon suspect) se réalisera. Au vu du rapport actuel, aucune donnée explique cette révision importante. La convergence entre les États-membres ne devrait jouer qu'à long terme et ne peut, au moins à nos yeux, expliquer la baisse beaucoup plus rapide du solde migratoire dans leur projection.

Notons que les auteurs du Bilan soulignent qu'une « telle évolution n'a jamais été observée dans le passé » et que le bas niveau de migration nette qui résulte de la modélisation retenue dans EUROPOP 2019 n'a pas été enregistré depuis 2006 !

De plus, il faut généralement se demander si cette prévision est réaliste d'autant plus que les paramètres économiques (hors situation COVID-19) qui sont principalement responsables pour le solde migratoire dynamique des dernières décennies ne semblent guère avoir bougé. Il semble plutôt qu'il s'agit d'une très mauvaise modélisation des flux migratoires qui ne prend pas en compte les spécificités de l'économie luxembourgeoise mais qui risque néanmoins d'avoir un impact critique sur les débats budgétaires futurs.

5. L'évolution de la situation financière du régime général d'assurance pension sur la période 2020-2070 selon le scénario de base du Bilan technique 2022 de l'IGSS

Sur base des hypothèses démographiques et macro-économiques retenues au sein du groupe de travail AWG lors de la préparation du rapport sur le vieillissement de 2021, l'IGSS a simulé à l'aide d'un outil informatique les projections financières du régime général d'assurance pension sur la période 2020-2070.

Tableau 23 - Comparaison des hypothèses macro-économiques à la base de différents exercices de projection (en %)

	Bilan 2016	Actualisation 2018	Bilan 2022
Croissance moyenne emploi	1,4%	0,8%	0,6%
Croissance moyenne productivité	1,2%	1,4%	1,2%
Croissance réelle moyenne PIB	2,6%	2,3%	1,8%

Selon les simulations présentées dans le cadre du Bilan, les dépenses du régime évoluent, sur la période 2020-2070, à un rythme nettement plus dynamique (+3,5% de croissance réelle par an) que les recettes en cotisations (+1,9% par an). Étant donné que le Bilan table sur une croissance réelle moyenne du PIB de seulement 1,8% par an, les dépenses augmentent de manière régulière sur toute la période de 7,6% du PIB en 2020 à 15,7% du PIB en 2070, tandis que les recettes stagnent, voire baissent de 9,1% du PIB en 2020 à 8,6% en 2070.

Tableau 29 - Evolution des recettes en cotisations entre 2020 et 2070 (en % du PIB)

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	Croissance réelle
Recettes en cotisations	9,1%	8,5%	8,6%	8,5%	8,5%	8,6%	1,9%

Tableau 30 - Evolution des dépenses pour pensions entre 2020 et 2070 (en % du PIB)

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	Croissance réelle
Dépenses pour pensions	7,6%	8,9%	10,5%	12,4%	14,3%	15,7%	3,5%

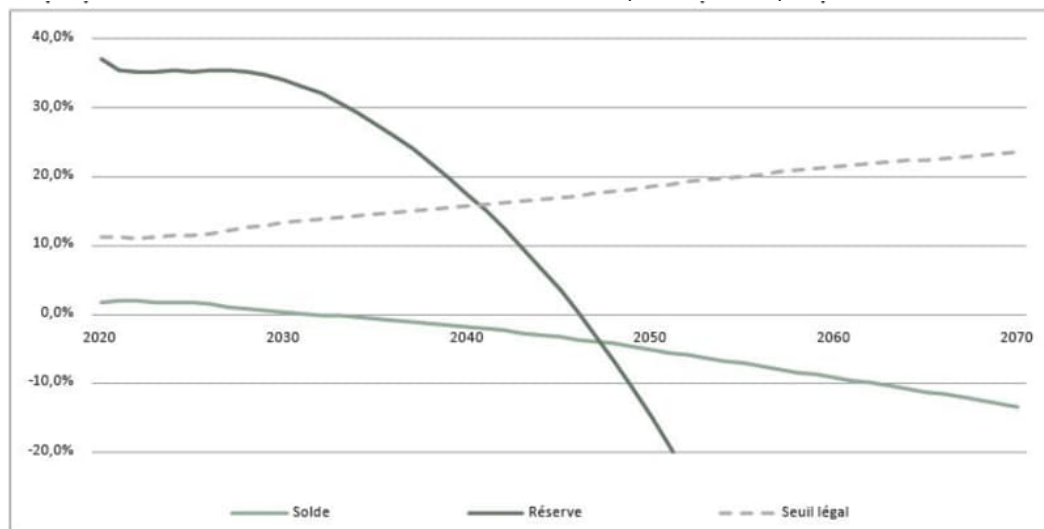
D'après les projections, la prime de répartition pure, qui se situe à 22% au début de la période de projection, dépasse le taux de cotisation global en 2027 (ce qui provoque, dans le scénario de base, une baisse du modérateur de réajustement à 0,25) pour atteindre 47% en 2070.

Tableau 31 - Evolution de la prime de répartition pure entre 2020 et 2070 (en %)

	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Prime de répartition pure	22%	27%	31%	37%	43%	47%

Tandis que le régime reste, dans son ensemble (CNAP + FDC), excédentaire jusqu'en 2031 grâce au rendement sur la réserve du FDC, le solde se détériore de manière assez importante par la suite. Dès 2032, la réserve diminue rapidement. Le seuil de 1,5 fois le montant des prestations annuelles est dépassé en 2041, et en 2047, la réserve est épuisée.

Évolution du solde et de la réserve entre 2020 et 2070 (en % du PIB)



6. La modélisation alternative du STATEC

Outre le scénario de base, le Bilan analyse également l'évolution financière prévisible du régime en fonction d'hypothèses macro-économiques et démographiques alternatives proposées par le STATEC.

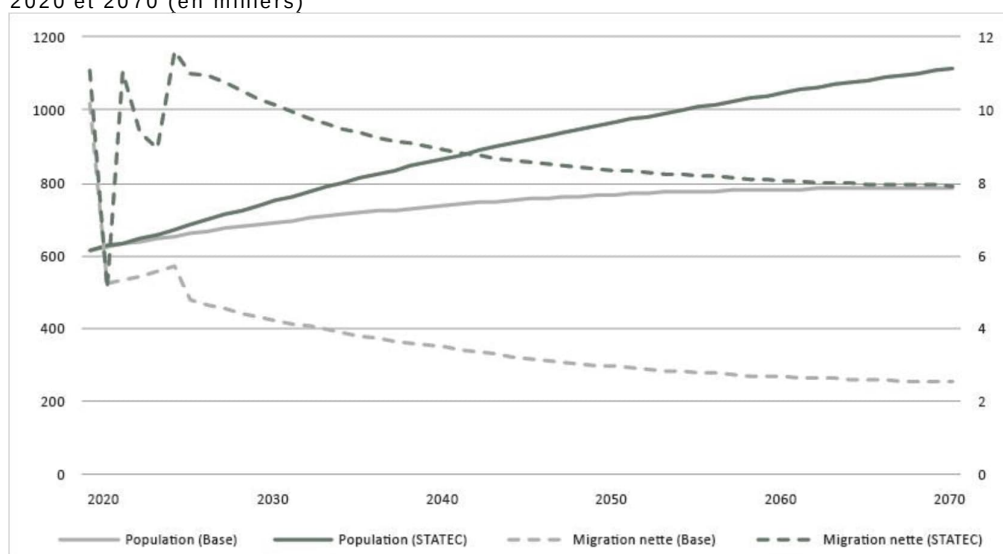
Contrairement à la modélisation statistique des migrations d'EUROSTAT qui ne prend en compte aucun facteur économique et qui est donc particulièrement inadaptée à l'environnement luxembourgeois, le STATEC propose dans le cadre du Bilan un scénario macro-économique alternatif.

Dans ce contexte, il est souligné que « le modèle de projection exploité par EUROSTAT ne tient pas compte d'éventuels effets macro-économiques sur la migration » en dépit du fait que « l'attractivité économique du Luxembourg comparée aux pays limitrophes constitue le facteur principal déterminant l'ampleur des flux migratoires ».

Ainsi, ils proposent un modèle affiné qui se fonde sur la relation bidirectionnelle entre le PIB et la population et qui prend mieux en compte le différentiel en matière de PIB et de salaire entre le Luxembourg et la majorité des autres États-membres de l'UE dont notamment ses États-voisins.

Contrairement aux projections d'EUROPOP, l'évolution de la population (du solde migratoire) dans le scénario alternatif du STATEC est influencée par la croissance économique (et réciproquement) ce qui provoque un solde migratoire (et donc une croissance de la population) nettement plus dynamique.

Scénario STATEC : Évolution de la migration nette (axe droit) et de la population (comparaison) entre 2020 et 2070 (en milliers)



D'après les calculs du STATEC, la population dépasse le seuil d'un million d'habitants au milieu des années 2050, avant d'aboutir à 1 100 000 résidents en 2070 (contre 785 000 selon EUROPOP 2019). Cette croissance démographique plus conséquente a un impact sur la croissance économique : le STATEC table sur une plus forte croissance de l'emploi intérieur (+1,1% de variation annuelle contre +0,6% dans le scénario de l'AWG 2021) et de la croissance réelle moyenne du PIB (+2,3% de variation annuelle contre +1,8% dans le scénario de base).

Tableau 39 - Scénario STATEC : Hypothèses macro-économiques (en %)

	Base	STATEC
Croissance moyenne emploi	0,6%	1,1%
Croissance moyenne productivité	1,2%	1,2%
Croissance réelle moyenne PIB	1,8%	2,3%

L'évolution plus dynamique de la population active a évidemment un impact conséquent sur la situation financière de la CNAP. En effet, dans le scénario du STATEC, les recettes en cotisations évoluent à un rythme nettement plus dynamique et la prime de répartition pure augmente moins vite sur la période 2020-2070 que dans le scénario de base.

Tableau 41 - Scénario STATEC : Projections financières du régime général d'assurance pension (comparaison) entre 2020 et 2070 (en % du PIB)

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	Croissance réelle
Recettes en cotisations (Base)	9,1%	8,5%	8,6%	8,5%	8,5%	8,6%	1,9%
Recettes en cotisations (STATEC)	9,1%	8,7%	8,8%	8,8%	8,8%	8,9%	2,5%
Dépenses pour pensions (Base)	7,6%	8,9%	10,5%	12,4%	14,3%	15,7%	3,5%
Dépenses pour pensions (STATEC)	7,6%	8,9%	10,0%	11,2%	12,4%	13,1%	3,7%
Prime de répartition pure (Base)	22%	27%	31%	37%	43%	47%	
Prime de répartition pure (STATEC)	22%	26%	29%	33%	36%	38%	

Toutefois, en dépit de la plus forte croissance de la population active (et donc des recettes) dans le scénario du STATEC, l'impact sur les dates des événements critiques en relation avec la réserve de compensation et la prime de répartition pure est très limité !

Tableau 42 - Scénario STATEC : Événements critiques du régime général d'assurance pension (comparaison)

	Base	STATEC
Événement 1 :		
La prime de répartition pure dépasse le taux de cotisation global (24%)	2027	2027
Événement 2 :		
La réserve tombe en dessous du seuil légal (1,5 fois le montant annuel des prestations)	2041	2043
Événement 3 :		
La réserve est épuisée	2047	2049

7. L'évolution des projections concernant les événements critiques du régime général d'assurance pension (2012-2022)

L'imprévisibilité des évolutions démographiques et macroéconomiques, et, de manière mécanique, de la situation financière du régime général d'assurance pension devient évidente au vu de l'évolution des différentes projections concernant les événements critiques à travers les différents bilans établis pendant la période 2012-2022. En effet, on constate que les événements critiques ont été repoussés successivement lors de chaque actualisation des projections.

En comparant les projections retenues lors de la réforme de 2012 avec le Bilan de 2022 (qui a été publié 10 ans plus tard), nous constatons 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 !

Événements critiques du régime général d'assurance pension (comparaison 2012-2022)

	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

Notons dans ce contexte que la baisse du modérateur de réajustement à 0,25 dès 2027 dans le scénario de base du Bilan n'explique pas ce phénomène. Tout au contraire, au vu des scénarios alternatifs calculés par l'IGSS, nous constatons que le changement du modérateur de réajustement n'a guère d'effet sur le déclenchement des événements 2 et 3.

Annexe IV : Econews N°9/2024 – Errare humanum est ... une fois de plus

Résumé exécutif :

La nouvelle édition du Rapport sur le vieillissement apporte un argument supplémentaire en faveur d'une approche prudente et réfléchie dans le discours entourant une éventuelle réforme des pensions.

La considérable disparité des résultats entre les deux scénarios (de base et STATEC) présentés comme également plausibles souligne l'ampleur des incertitudes inhérentes à l'élaboration de projections (à long terme). Si l'augmentation des dépenses est aussi susceptible d'être de 90% que de 39% d'ici 2070, on devrait considérer cette incertitude comme une indication de se concentrer sur des horizons temporels plus courts lors des discussions sur des sujets aussi cruciaux.

Le scénario basé sur les hypothèses du STATEC met d'ailleurs en avant que, sans recourir à des hypothèses excessivement optimistes, la simple prise en compte des spécificités luxembourgeoises (travail frontalier en hausse et attractivité économique) met en lumière que la hausse des dépenses de pension est absolument maîtrisée et maîtrisable pendant au moins 30 ans. Une hausse des dépenses pour pension (des régimes général et spéciaux !) équivalente à moins de 0,8 point de PIB jusqu'en 2050 ne peut certainement pas valoir d'argument d'un système de pension à la dérive qui nécessiterait des coupes – d'autant plus si l'on considère que les réserves du système général dépassent les 24 milliards d'euros.

Tous les trois ans, un nouveau Rapport sur le vieillissement (*Ageing Report*) est publié. Ce rapport trisannuel présente les nouvelles projections sur le coût à long terme des dépenses liées au vieillissement (notamment en lien avec les pensions) sur base des projections démographiques et macroéconomiques les plus récentes. La dernière version du rapport vient d'être publiée en avril 2024.

Lors des projections de la soutenabilité financière du système des pensions, les institutions compétentes doivent se baser sur des hypothèses démographiques et macroéconomiques à court, moyen et long terme. Dans le cadre du Rapport sur le vieillissement, le scénario de base des projections est toujours établi sur des projections émanant des projections démographiques de EUROSTAT, les plus récentes datant de 2022 (EUROPOP 2022).

Depuis quelques années déjà, l'IGSS a commencé à intégrer dans ses projections des scénarios macroéconomiques et démographiques alternatifs du STATEC. Dans le modèle de projection du STATEC, il est tenu compte du fait que la relation entre PIB et démographie est bidirectionnelle plutôt qu'unidirectionnelle. En effet, dans le passé il s'est avéré que la croissance démographique du Luxembourg a été particulièrement marquée par l'attractivité économique luxembourgeoise plus importante que celle des autres pays. Ces effets macroéconomiques sur la migration ne sont pas pris en compte dans les projections démographiques d'EUROSTAT, ce qui implique que ces projections démographiques sont particulièrement inadéquates pour le Luxembourg¹¹⁸.

La différence des résultats en fonction des hypothèses retenues (STATEC ou EUROPOP) est très importante mettant ainsi en exergue que 1) les projections à long terme sont extrêmement sensibles à un changement d'hypothèse(s) et 2) il est important d'intégrer les spécificités du Luxembourg dans les projections.

¹¹⁸ Il s'ajoute que dans le scénario de base retenu par le Ageing Working Group, la part de l'emploi frontalier est projeté de plafonner à 50% – une hypothèse considérée comme « prudente » par l'auteur du Rapport sur le vieillissement pour le Luxembourg et non-reprise dans le scénario dit STATEC où ces 50% seront excédés à long terme (55% en 2070).

La (non-)fiabilité des projections à long terme mise en avant par le Rapport sur le vieillissement

Parmi les résultats issus du Rapport sur le vieillissement, le plus important concerne certainement celui de la sensibilité des résultats aux changements d'hypothèses et, par ricochet, la non-fiabilité des projections à long terme. En effet, deux scénarios d'évolution macroéconomique et démographique sont présentés dans ledit Rapport, et les résultats des deux scénarios sont discordants – sans qu'un scénario ne soit présenté comme plus plausible que l'autre.

Le seul élément en commun des résultats issus des deux scénarios est le fait que les dépenses liées aux pensions sont projetées d'augmenter. L'ampleur de la hausse projetée par contre est fort différente d'un scénario à l'autre !

Dans le scénario de base (établi sur les hypothèses démographiques EUROPOP), 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.

Même lorsque l'on ne compare que l'évolution à court terme entre 2022 et 2030, une très forte divergence des résultats peut être observée. Tandis que dans le scénario démographique du STATEC la hausse des dépenses de pension en pourcentage de PIB se limite à 3,3% jusqu'à 2030, le scénario démographique EUROPOP est à la base d'une hausse de 5,4% – un différentiel du taux de croissance de 2,1 points de pourcentage.

Dépenses en pensions (régimes général et spéciaux) selon le scénario retenu, en % du PIB

	2022	2030	2040	2050	2060	2070
Scénario de base	9.2	9.7	11.2	12.5	15.0	17.5
Hausse p. r. à 2022, en %	0.0	5.4	21.7	35.9	63.0	90.2
Scénario STATEC	9.2	9.5	9.7	10.0	11.1	12.8
Hausse p. r. à 2022, en %	0.0	3.3	5.4	8.7	20.7	39.1

Source : 2024 Ageing Report – Country fiche for Luxembourg

Au vu de telles divergences des projections, sur base de deux scénarios qui seraient considérés comme des scénarios « centraux » par chacun des auteurs des scénarios, 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 de 50% dans le scénario de base et pas de plafond dans scénario STATEC), il devient évident que des projections à long terme sont trop incertaines pour motiver de quelconques dégradations du système de pensions.

L'incertitude intrinsèquement liée aux projections (à long terme) a d'ailleurs été soulevée à maintes reprises par notre Chambre en mettant en avant qu'à chaque nouvelle actualisation de l'exercice il s'avère que les projections antérieures étaient trop pessimistes en raison d'hypothèses trop pessimistes. Ce constat se fait à nouveau avec cette nouvelle édition du Rapport sur le vieillissement selon lequel les dépenses de pension en 2070 sont projetées être plus faibles pour le régime général et les régimes spéciaux que ce que le Bilan technique de 2022 projetait pour le seul régime général (12,8% contre 13,1%) – alors que les dépenses de pension pour les seuls régimes spéciaux représentent presque 2% du PIB en 2022.

Un besoin en financement tout à fait supportable d'après le scénario STATEC

Le deuxième résultat intéressant qui ressort de la dernière version du Rapport sur le vieillissement concerne la progression relativement limitée du coût des pensions selon le scénario dit STATEC.

En effet, selon les hypothèses démographiques et d'évolution du marché du travail du STATEC, qui, par le fait de tenir compte des spécificités luxembourgeoises, sont certainement à considérer comme plus fiables que les hypothèses de base, la progression des dépenses de pension est relativement modeste et bien moins forte que projetée lors de l'élaboration du Bilan technique.

Ainsi, selon le scénario dit STATEC, la hausse des dépenses liées au paiement des pensions (y compris des régimes spéciaux !) se limite à 0,5% du PIB d'ici 2040 et à 0,8% du PIB d'ici 2050¹¹⁹. 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.

Si ces hypothèses du STATEC s'avéraient donc correctes, une simple hausse d'un point de pourcentage du taux de cotisation par partie serait suffisante 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 24 milliards euros du régime général¹²⁰.

Dépenses en pensions (régimes général et spéciaux), en % du PIB

	2022	2030	2040	2050
Projections	9.2	9.5	9.7	10.0
<i>Différence (en % du PIB) p. r. à 2022</i>	<i>0.0</i>	<i>0.3</i>	<i>0.5</i>	<i>0.8</i>

Source : 2024 Ageing Report – Country fiche for Luxembourg

Si bien que les projections (à long terme) sont sujettes à de nombreuses révisions et à d'importantes incertitudes, cette projection basée sur le scénario macroéconomique et démographique du STATEC met en avant à quel point le catastrophisme dans le discours sur la soutenabilité du système est absurde et résultat de mauvaise foi de certains voulant mettre à plat les acquis sociaux.

* * *

Enfin, la nouvelle édition du Rapport sur le vieillissement apporte un argument supplémentaire en faveur d'une approche prudente et réfléchie dans le discours entourant une éventuelle réforme des pensions.

La considérable disparité des résultats entre les deux scénarios (de base et STATEC) présentés comme également plausibles souligne l'ampleur des incertitudes inhérentes à l'élaboration de projections (à long terme). Si l'augmentation des dépenses est aussi susceptible d'être de 90% que de 39% d'ici 2070, on devrait considérer cette incertitude comme une indication de se concentrer sur des horizons temporels plus courts lors des discussions sur des sujets aussi cruciaux.

Le scénario basé sur les hypothèses du STATEC met d'ailleurs en avant que, sans recourir à des hypothèses excessivement optimistes, la simple prise en compte des spécificités luxembourgeoises (travail frontalier en hausse et attractivité économique) met en lumière que la hausse des dépenses de pension est absolument maîtrisée et maîtrisable pendant au moins 30 ans. Une hausse des dépenses pour pension (des régimes général et spéciaux !) équivalente à moins de 0,8 point de PIB jusqu'en 2050 ne peut certainement pas valoir d'argument d'un système de pension à la dérive qui nécessiterait des coupes – d'autant plus si l'on considère que les réserves du système général dépassent les 24 milliards d'euros.

¹¹⁹ Cette hausse des dépenses projeté est basée sur un modérateur de réajustement de 0,25 applicable dès 2030. Avec un réajustement intégral, la hausse des dépenses de pension en pourcentage du PIB s'élèverait à 0,9 point en 2050 selon nos estimations.

¹²⁰ 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.

Annexe V : Econews N°9/2023 – Le réajustement des pensions est essentiel pour éviter des pertes de l'ordre de 10 000 euros pour un retraité moyen !

Le système général d'assurance pension prévoit que, tous les ans, les pensions sont réajustées par un facteur qui correspond à l'évolution du salaire moyen réel.¹²¹ Formulé de manière très concrète, lorsque les salaires réels au Luxembourg augmentent de 2% le réajustement garantit que les pensions sont aussi augmentées de 2%.

L'objectif principal du réajustement des pensions est de garantir que les pensions des retraités évoluent parallèlement avec le salaire moyen de manière à éviter un creusement des écarts entre les deux. Autrement formulé, grâce au réajustement, les écarts qui existent entre pensions allouées et salaire moyen se stabilisent. Or, outre cette garantie, le système de réajustement des pensions assure que les gains de la productivité et du niveau de vie (qui se font valoir par une hausse du salaire horaire réel) au sein d'une économie que les pensionnés ont aidé à construire soient partagés entre les actifs et les retraités.

Le mécanisme de réajustement est ainsi primordial à la fois dans une optique d'équité intergénérationnelle que dans une optique de cohésion sociale.

Le réajustement des pensions en chiffres

Au cours des 25 dernières années grâce au système de réajustement, respectivement d'ajustement (tel qu'il était dénommé avant la réforme de 2013), les pensions ont connu des hausses annuelles moyennes à hauteur de 1% - indépendamment des hausses liées à l'indexation automatique. L'effet cumulé de ces ajustements sur plusieurs années est très important.

Prenons-en le cas des retraités avec des carrières exclusivement luxembourgeoises qui perçoivent la pension de vieillesse depuis l'année 2000. En moyenne, ceux-ci ont perçu une pension moyenne mensuelle de 3 264 euros en janvier 2023¹²². Ce niveau de pension moyenne ne leur est alloué que grâce aux réajustements pendant les 23 dernières années. En effet, sans ajustement et réajustement pendant toute cette période, ces retraités n'auraient eu en janvier 2023 une pension de seulement 2 603 euros ; soit 20% en moins ! La pension de vieillesse moyenne des personnes en retraite depuis 2000 ne représenterait plus que 46,5% du salaire équivalent temps-plein (ETP) moyen de la population de référence ; en revanche, avec le système de réajustement ce taux est maintenu à 58,4%.

De même, une personne qui a perçu dans l'année 2000 une pension minimum avait au janvier 2023 une pension mensuelle de 2 121 euros ; sans réajustements ce niveau serait de seulement 1 691 euros ! Le ratio entre pension et salaire ETP moyen ne serait plus que 30,2% contre 37,9% avec réajustements.

De par ces chiffres, il devient évident que le système du réajustement des pensions est essentiel pour tous les retraités !

Un système de réajustement en danger

Le système du réajustement des pensions qui a été introduit en 1964 (sous une autre forme) est toutefois en danger. En effet, la réforme des pensions en 2013 a instauré un mécanisme semi-automatique qui limite le réajustement 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.¹²³

¹²¹ La loi fixe ce facteur comme étant « la somme de l'unité et du produit de la multiplication du taux de variation annuel du facteur de revalorisation entre l'avant-dernière année et l'année précédant celle-ci par le modérateur de réajustement applicable pour l'avant-dernière année ». De fait, cet article 225bis du Code de la Sécurité sociale dispose que, tant que le modérateur de réajustement est égal à un, les pensions sont augmentées ou, le cas échéant, baissées d'une même proportion que le salaire horaire réel de la population de référence.

¹²² Cette donnée est calculée sur base des données de l'IGSS.

¹²³ Plus précisément, dès que la prime dite de répartition pure (21,89% en 2022) qui correspond au ratio entre recettes de cotisations et base cotisable dépasse le taux de cotisation global (24%), le réajustement est modéré.

Selon l'IGSS un tel scénario de limitation de réajustement devrait se réaliser dès l'année 2027.¹²⁴

La modération du réajustement prévue par la réforme devrait s'effectuer par une loi réduisant le modérateur de réajustement à un niveau inférieur ou égal à 0,5. Concrètement, une telle modération du réajustement implique que la hausse réelle du salaire horaire moyen de la population de référence n'est transmise aux pensionnées qu'au maximum pour la moitié. Par exemple, lorsque les salaires réels augmentent de 1%, les pensions ne sont augmentées qu'à hauteur de 0,5% ($=1\% \times 0,5$) lorsque le modérateur est fixé à 0,5, à hauteur de 0,25% ($=1\% \times 0,25$) lorsque le modérateur est fixé à 0,25 et à hauteur de 0% lorsque le modérateur est fixé à 0.

Quel impact pour les retraités d'aujourd'hui ?

Si l'on considère l'évolution du salaire réel du passé comme une bonne base pour simuler l'évolution future, il est possible d'estimer l'effet qu'aura une modération du réajustement dans le futur.

Situons-nous en 2023 et à l'indice actuel et considérons trois personnes A, B et C qui perçoivent respectivement 3 959 euros de pension de vieillesse, 2 220 euros de pension de vieillesse et 5 965 euros de salaire. Ces montants correspondent respectivement à la pension de vieillesse moyenne pour les retraités avec une carrière exclusivement luxembourgeoise, à la pension minimum pour carrière complète et au salaire moyen ETP de la population de référence.

Supposons que les salaires réels, y compris celui de la personne C, continuent de progresser annuellement de 1% en moyenne pendant les prochaines années.

Si les pensions sont intégralement réajustées (modérateur=1), alors les retraités A et B bénéficient eux aussi d'une progression de 1% de leurs pensions. De ce fait, le ratio entre pension de la personne A et salaire de la personne C, respectivement entre pension de la personne B et salaire de la personne C restent stables et continuent à s'élever respectivement à 66,4% et 37,2% - les gains de productivité dans l'économie n'ont pas d'impact sur les inégalités entre retraités et actifs.

Évolution des pensions, des salaires et des inégalités avec un modérateur à 1

	A	B	C	A / C	B / C
2023	3 959	2 220	5 965	66.4%	37.2%
2024	3 999	2 242	6 025	66.4%	37.2%
2025	4 039	2 264	6 085	66.4%	37.2%
2026	4 079	2 287	6 146	66.4%	37.2%
2027	4 120	2 310	6 207	66.4%	37.2%
2028	4 161	2 333	6 270	66.4%	37.2%
2029	4 203	2 356	6 332	66.4%	37.2%
2030	4 245	2 380	6 396	66.4%	37.2%

S'il y a une modération du réajustement, disons que le modérateur serait fixé à 0,5, toute hausse du salaire réel contribue à une hausse des inégalités entre retraités et actifs. Tandis que le salaire de la personne C progresse de 1%, les pensions des personnes ne progressent qu'à hauteur de 0,5% par an. Par conséquent, le ratio entre pension A et salaire C ainsi que le ratio entre pension B et salaire C baissent progressivement – à l'horizon 2030 ils n'affichent plus que 64,1%, respectivement 35,9%. En 2030, la pension de la personne A, qui avait la pension moyenne en 2023, s'élève à 4 100 euros avec un tel système modéré, contre 4 245 euros si les réajustements n'auraient pas été modérés. Sur l'ensemble de la période 2024-2030 cette personne aurait un moins-à-gagner, soit une perte par rapport au système non modéré, de presque 6 900 euros ! La personne B par contre, qui a commencé sa retraite avec la seule pension minimum, aurait encore une perte

¹²⁴ En effet, selon les projections les plus récentes (2022) de l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale (IGSS), la prime de répartition pure risque de dépasser le taux de cotisation global actuel de 24% dès l'année 2027. Du fait du décalage et du retard du système de réajustement, les pensions ne seraient donc plus intégralement réajustées dès l'année calendaire 2030.

cumulée de plus de 3 800 euros sur cette période par rapport à un système sans modérateur – en 2030 sa pension serait de 2 300 euros, contre 2 380 euros sans modération du réajustement.

Évolution des pensions, des salaires et des inégalités avec un modérateur à 0,5

	A	B	C	A / C	B / C
2023	3 959	2 220	5 965	66.4 %	37.2 %
2024	3 979	2 231	6 025	66.0 %	37.0 %
2025	3 999	2 242	6 085	65.7 %	36.8 %
2026	4 019	2 253	6 146	65.4 %	36.7 %
2027	4 039	2 264	6 207	65.1 %	36.5 %
2028	4 059	2 276	6 270	64.7 %	36.3 %
2029	4 079	2 287	6 332	64.4 %	36.1 %
2030	4 100	2 299	6 396	64.1 %	35.9 %
<i>Perte cumulée p.r. à un réajustement intégral</i>	6 854	3 843			

Il est à noter que la modération du réajustement à 50% (modérateur=0,5) constitue sous législation actuelle le plus favorable des cas. En effet, il reste à la discrétion du législateur de fixer le modérateur à un niveau quelconque en-dessous de 0,5.

Si le modérateur de réajustement était fixé à 0,25, ce qui revient à octroyer aux retraités qu'un quart des gains de productivité octroyés aux actifs, le creusement des inégalités est davantage important et la perte vécue par les pensionnés plus conséquente. À l'horizon 2030, le retraité moyen d'aujourd'hui perdrait plus de 10 200 euros de pension – sa pension ne représenterait plus que 63,0% du salaire ETP moyen. Le retraité qui se situe aujourd'hui à la pension minimum subirait aussi une perte de plus de 5 700 euros jusqu'en 2030.

Évolution des pensions, des salaires et des inégalités avec un modérateur à 0,25

	A	B	C	A / C	B / C
2023	3 959	2 220	5 965	66.4 %	37.2 %
2024	3 969	2 225	6 025	65.9 %	36.9 %
2025	3 979	2 231	6 085	65.4 %	36.7 %
2026	3 989	2 236	6 146	64.9 %	36.4 %
2027	3 999	2 242	6 207	64.4 %	36.1 %
2028	4 009	2 248	6 270	63.9 %	35.8 %
2029	4 019	2 253	6 332	63.5 %	35.6 %
2030	4 029	2 259	6 396	63.0 %	35.3 %
<i>Perte cumulée p.r. à un réajustement intégral</i>	10 230	5 735			

Enfin, rien n'empêche que, le moment venu, le législateur fixe le modérateur de réajustement à 0, ce qui reviendrait à ne pas du tout réajuster les pensions à la hausse du salaire réel. Dans un tel scénario, et avec une modération dès 2024, la pension du retraité moyen d'aujourd'hui (personne A) resterait inchangé à son niveau de 3 959 euros, tout comme la pension de la personne B qui resterait ancré avec une pension de 2 220 euros. Du fait d'une progression du salaire réel de 1% par an, le ratio entre A et C baisserait à 61,9%, celui entre B et C n'afficherait plus que 34,7%.

Évolution des pensions, des salaires et des inégalités avec un modérateur à 0

	A	B	C	A / C	B / C
2023	3 959	2 220	5 965	66.4 %	37.2 %
2024	3 959	2 220	6 025	65.7 %	36.8 %
2025	3 959	2 220	6 085	65.1 %	36.5 %
2026	3 959	2 220	6 146	64.4 %	36.1 %
2027	3 959	2 220	6 207	63.8 %	35.8 %
2028	3 959	2 220	6 270	63.1 %	35.4 %
2029	3 959	2 220	6 332	62.5 %	35.1 %
2030	3 959	2 220	6 396	61.9 %	34.7 %
<i>Perte cumulée p.r. à un réajustement intégral</i>	13 572	7 609			

Conclusion

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 de ce système constitue un danger non négligeable sur la cohésion sociale. En effet, avec un taux 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.

Annexe VI : Questions relatives à la pension minimum

Afin d'être en mesure d'analyser l'impact d'une éventuelle hausse de la pension minimum sur les différents groupes, mais aussi afin d'appréhender la situation des bénéficiaires d'un complément pension minimum, l'OGBL et le LCGB aimeraient connaître les informations suivantes :

- Quelle est la longueur de la carrière d'assurance pension des bénéficiaires d'une pension minimum (répartition selon le nombre d'années) ?
- Quelle part de cette carrière a été prestée sous législation luxembourgeoise ?
- Quelle part a été prestée sous forme de période complémentaire au sens de l'article 172 du CSS ?
- Quel est le nombre de compléments pension minimum accordés en vertu de l'article 58 du règlement n°883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale ?
- Sur base des données disponibles, quel est le taux de pauvreté parmi les bénéficiaires d'une pension minimum ?
- Comment ce taux se compare-t-il au taux de pauvreté des pensionnés de manière général ?

Annexe VII : Proposition de loi relative à la préservation du niveau des pensions

I. Exposé des motifs

Avant toute chose, la Chambre des salariés du Luxembourg (CSL) tient à préciser que la présente proposition de loi se limite au livre III du code de la sécurité sociale (CSS) et vise le régime général de pensions. Mais il sera indispensable d'effectuer, en outre, les modifications correspondantes dans les lois modifiées du 3 août 1998 et du 25 mars 2015 instituant, respectivement, des régimes de pension spéciaux et un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois.

La réforme des pensions, entrée en vigueur le 1er janvier 2013, a introduit un mécanisme automatique, limitant le réajustement des pensions à l'évolution réelle des salaires, si la prime de répartition pure de l'avant-dernière année précédant celle de la révision dépasse le taux de cotisation global (actuellement 24 %).

Pour mémoire, la notion de prime de répartition pure représente le taux de cotisation nécessaire au financement des dépenses annuelles en l'absence de réserves.

Autrement dit, le réajustement des pensions sera limité lorsque la prime de répartition pure sera supérieure à 24 %. Les dernières données disponibles donnent une prime de répartition pure fixée à 21,58 % (en 2019).

Dans l'hypothèse visée ci-dessus, le gouvernement soumet à la Chambre des députés un rapport accompagné, le cas échéant, d'un projet de loi portant refixation du modérateur de réajustement des pensions à une valeur inférieure ou égale à 0,5 pour les années à partir de l'année précédant la révision.

En clair, les pensions ne seront alors plus augmentées à une hauteur égale à l'évolution réelle des salaires, comme elles devraient l'être normalement. C'est donc une perte financière pour les retraités. Or, si les salaires augmentent, les retraités doivent également bénéficier de la répartition du revenu généré.

La CSL conteste vivement ce mécanisme de modération et demande l'abolition de cet automatisme. Ses critiques à propos de ce mécanisme ont maintes fois été exposées, la première fois dans son avis du 14 mars 2012 et plus en détails dans sa note de réflexion du 25 septembre 2017.

Il faut ajouter que, déjà par le passé, les pensionnés ont subi un manque à gagner induit par la modulation du mécanisme d'ajustement des pensions, sans que la situation financière du régime général de pension ne l'exige à l'époque. Comme cela sera détaillé plus bas, il existe, au 1er janvier 2021, une différence de 2,7 points de pourcentage en défaveur des pensions en termes d'adaptation des montants depuis 2006, par rapport au salaire social minimum (SSM) qui bénéficie d'une application normale de l'ajustement.

C'est pourquoi, notre Chambre propose une modification du CSS afin de préserver un réajustement intégral des pensions.

En outre, sans changement de la législation actuelle, l'allocation de fin d'année risque à terme de disparaître. En effet, le CSS stipule qu'une allocation de fin d'année est allouée aux personnes qui ont droit à une pension au 1er décembre, à condition que le taux de cotisation global ne dépasse pas 24 %. En cas de hausse du taux de cotisation, l'allocation est donc supprimée. Notre Chambre revendique également la suppression de la programmation de cette menace qui plane sur les pensionnés.

En guise d'option alternative, la CSL propose une intégration de l'allocation de fin d'année dans les majorations forfaitaires, puisqu'elles suivent, toutes les deux, le même principe en étant basées sur la durée de la carrière, et non sur les montants des revenus cotisables. Cela constitue, en quelque sorte, la « composante sociale » dans le calcul des pensions (à côté des majorations proportionnelles).

Quant au calcul des pensions nouvellement octroyées, la loi actuellement en vigueur dispose que les pensions dont le début du droit se situe avant le 1er janvier 2014 sont multipliées par le facteur de revalorisation fixé à 1,405 (correspondant au facteur de 2009) et que les pensions dont le début du droit se situe après le 31 décembre 2013 sont multipliées par le facteur de revalorisation de la quatrième année précédant le début du droit à la pension ; et non plus de l'avant-dernière année comme précédemment. La CSL tient à rappeler que ce décalage de deux années, que rien ne justifie, est une perte structurelle pour les retraités qui est ancrée dans la législation de l'assurance pension.

Par ailleurs, il appert que la pension minimale nette reste, malgré tout, trop proche du seuil de risque de pauvreté. C'est pourquoi, il faut réévaluer le montant de la pension minimale. Notre Chambre rappelle qu'à défaut d'un stage complet de 40 ans, le montant minimal est graduellement diminué de 1/40 par année manquante. Un minimum de 20 ans est requis pour pouvoir bénéficier d'un complément de pension minimale.

Quand l'on observe, en 2018, la répartition du niveau des pensions de vieillesse pour les résidents, l'on constate une différence nette entre les hommes et les femmes. Celles-ci ont globalement des pensions beaucoup plus petites. Cette différence de traitement s'explique, en partie, par le fait que les femmes ont plus souvent interrompu leur carrière, ont eu davantage recours au temps partiel ou ont occupé des postes moins bien rémunérés, etc. Il faut donc en déduire que les femmes sont davantage dépendantes du seuil qui sera fixé pour la pension minimale. Et si elles ont effectivement des carrières incomplètes ne leur permettant d'avoir qu'une fraction de la pension minimale, le choix d'un niveau de montant qui soit approprié est d'autant plus crucial.

En résumé, il faut retenir qu'un montant de pension minimale suffisamment élevé est la meilleure garantie pour lutter contre le risque de pauvreté qui menace les personnes âgées les plus précaires, et plus particulièrement les femmes.

La bonne santé financière actuelle du régime général ainsi que les pertes pécuniaires infligées historiquement aux pensionnés, détaillées dans le commentaire des articles, légitiment les revendications portées par notre Chambre.

Ce faisant, notre Chambre propose en réalité deux versions de la même proposition de loi modifiant le livre III du CSS. La seule différence réside dans le fait que la première version élimine la possible suppression de l'allocation de fin d'année, tandis que la seconde intègre directement cette allocation dans les majorations forfaitaires.

II. Texte de la proposition de loi

Version 1

Art. 1^{er}. L'article 219bis, paragraphe 1er, du code de la sécurité sociale prend la teneur suivante.

« Une allocation de fin d'année est allouée aux personnes qui ont droit à une pension au 1^{er} décembre ».

Art. 2. L'article 223 du code de la sécurité sociale prend la teneur suivante :

« Aucune pension d'invalidité ou de vieillesse ne peut être inférieure à quatre-vingt-quinze pour cent du montant de référence prévu à l'article 222 lorsque l'assuré a couvert au moins un stage de quarante années au titre des articles 171 à 174. Si l'assuré n'a pas accompli le stage prévu mais justifie de vingt années d'assurance au titre des mêmes articles, la pension minimum se réduit d'un quarantième pour chaque année manquante.

En cas d'invalidité sont prises en compte pour parfaire le stage prévu à l'alinéa précédent, le nombre d'années manquantes entre le début du droit à pension et l'âge de soixante-cinq ans accomplis sans que le nombre total d'années, compte tenu des années prévues à l'alinéa précédent, ne puisse dépasser celui de quarante. Lorsque l'invalidité survient après l'âge de vingt-cinq ans, le nombre d'années visé à la phrase précédente n'est pris en compte que dans la proportion de la durée au sens de l'alinéa précédent entre le début de l'année suivant celle où l'assuré a accompli l'âge de vingt-quatre ans et l'échéance du risque par rapport à la durée totale de cette période.

Pour autant que de besoin, un complément est alloué. En cas de décès d'un assuré ou d'un bénéficiaire de pension remplissant les conditions de stage prévues ci-dessus, le complément pour la pension de survie est alloué à raison d'un quart pour l'orphelin. La pension de survie du conjoint ou du partenaire au sens de l'article 2 de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats est augmentée jusqu'à concurrence de la pension minimum à laquelle avait ou aurait eu droit l'assuré décédé.

Aucune pension personnelle ne peut être supérieure à cinq sixièmes du quintuple du montant de référence prévu à l'article 222. Les facteurs de réversion prévus aux articles 217 et 218 sont applicables ».

Art. 3. L'article 225bis du code de la sécurité prend la teneur suivante :

« Les pensions calculées conformément à l'article 225 sont multipliées par le produit des différents facteurs de réajustement déterminés par année de calendrier et ce à partir de l'année postérieure au début du droit à la pension, mais au plus tôt à partir de l'année 2014.

Le facteur de réajustement représente pour une année de calendrier la somme de l'unité et du taux de variation annuel du facteur de revalorisation entre l'avant-dernière année et l'année précédant celle-ci.

Le facteur de réajustement ne peut pas être inférieur à 1.

En présence d'une baisse du facteur de revalorisation entre l'avant-dernière année et la ou les années précédant celle-ci, le facteur de réajustement est maintenu à 1 aussi longtemps que le facteur de revalorisation reste inférieur à celui de l'année précédant la baisse. Par dérogation à l'alinéa 2 du présent article, si le facteur de revalorisation dépasse à nouveau celui de l'année précédant la baisse, le facteur de réajustement de la deuxième année suivant ce dépassement correspond à la somme de l'unité et du taux de variation annuel du facteur de revalorisation entre l'avant-dernière année et l'année précédant la baisse du facteur de revalorisation.

La prime de répartition pure représente le rapport entre les dépenses courantes annuelles et la totalité des salaires, traitements et revenus cotisables à la base des recettes annuelles en cotisations du régime général de pension. Un règlement grand-ducal fixe annuellement la prime de répartition pure de l'année précédente ».

Art. 4. La présente loi produit ses effets au 1er janvier 2022.

Version 2

Art. 1er. À l'article 214, paragraphe 2, du code de la sécurité sociale, les deux premières colonnes du tableau prennent la teneur suivante :

année du début de droit à la pension	taux de majorations forfaitaires en %
avant 2013	23,500
2013	23,613
2014	23,725
2015	23,838
2016	23,950
2017	24,063
2018	24,175
2019	24,288
2020	24,400
2021	24,513
2022	27,829
2023	27,942

2024	28,054
2025	28,167
2026	28,279
2027	28,392
2028	28,504
2029	28,617
2030	28,729
2031	28,842
2032	28,954
2033	29,067
2034	29,179
2035	29,292
2036	29,404
2037	29,517
2038	29,629
2039	29,742
2040	29,854
2041	29,967
2042	30,079
2043	30,192
2044	30,304
2045	30,417
2046	30,529
2047	30,642
2048	30,754
2049	30,867
2050	30,979
2051	31,092
2052	31,204

Art. 2. L'article 219bis du code de la sécurité sociale est supprimé.

Art. 3. L'article 223 du code de la sécurité sociale prend la teneur suivante :

« Aucune pension d'invalidité ou de vieillesse ne peut être inférieure à quatre-vingt-quinze pour cent du montant de référence prévu à l'article 222 lorsque l'assuré a couvert au moins un stage de quarante années au titre des articles 171 à 174. Si l'assuré n'a pas accompli le stage prévu mais justifie de vingt années d'assurance au titre des mêmes articles, la pension minimum se réduit d'un quarantième pour chaque année manquante.

En cas d'invalidité sont prises en compte pour parfaire le stage prévu à l'alinéa précédent, le nombre d'années manquantes entre le début du droit à pension et l'âge de soixante-cinq ans accomplis sans que le nombre total d'années, compte tenu des années prévues à l'alinéa précédent, ne puisse dépasser celui de quarante. Lorsque l'invalidité survient après l'âge de vingt-cinq ans, le nombre d'années visé à la phrase précédente n'est pris en compte que dans la proportion de la durée au sens de l'alinéa précédent entre le début de l'année suivant celle où l'assuré a accompli l'âge de vingt-quatre ans et l'échéance du risque par rapport à la durée totale de cette période.

Pour autant que de besoin, un complément est alloué. En cas de décès d'un assuré ou d'un bénéficiaire de pension remplissant les conditions de stage prévues ci-dessus, le complément pour la pension de survie est alloué à raison d'un quart pour l'orphelin. La pension de survie du conjoint ou du partenaire au sens de l'article 2 de la loi du 9 juillet 2004 relative aux

effets légaux de certains partenariats est augmentée jusqu'à concurrence de la pension minimum à laquelle avait ou aurait eu droit l'assuré décédé.

Aucune pension personnelle ne peut être supérieure à cinq sixièmes du quintuple du montant de référence prévu à l'article 222. Les facteurs de réversion prévus aux articles 217 et 218 sont applicables ».

Art. 4. L'article 225bis du code de la sécurité sociale prend la teneur suivante :

« Les pensions calculées conformément à l'article 225 sont multipliées par le produit des différents facteurs de réajustement déterminés par année de calendrier et ce à partir de l'année postérieure au début du droit à la pension, mais au plus tôt à partir de l'année 2014.

Le facteur de réajustement représente pour une année de calendrier la somme de l'unité et du taux de variation annuel du facteur de revalorisation entre l'avant-dernière année et l'année précédant celle-ci.

Le facteur de réajustement ne peut pas être inférieur à 1.

En présence d'une baisse du facteur de revalorisation entre l'avant-dernière année et la ou les années précédant celle-ci, le facteur de réajustement est maintenu à 1 aussi longtemps que le facteur de revalorisation reste inférieur à celui de l'année précédant la baisse. Par dérogation à l'alinéa 2 du présent article, si le facteur de revalorisation dépasse à nouveau celui de l'année précédant la baisse, le facteur de réajustement de la deuxième année suivant ce dépassement correspond à la somme de l'unité et du taux de variation annuel du facteur de revalorisation entre l'avant-dernière année et l'année précédant la baisse du facteur de revalorisation.

La prime de répartition pure représente le rapport entre les dépenses courantes annuelles et la totalité des salaires, traitements et revenus cotisables à la base des recettes annuelles en cotisations du régime général de pension. Un règlement grand-ducal fixe annuellement la prime de répartition pure de l'année précédente ».

Art. 6. L'article 229bis est inséré à la suite de l'article 229 du code de la sécurité sociale et prend la teneur suivante :

« Un montant équivalant à 1,67 euro pour chaque année d'assurance accomplie ou commencée, au titre des articles 171 à 174 sans que le nombre d'années mises en compte ne puisse dépasser celui de quarante, n'est pas pris en compte pour l'application des dispositions des articles 226 à 229, mais il est réduit dans la même mesure que la pension par l'effet de ces dispositions. Ce montant correspond au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948 et à l'année de base prévue à l'article 220. Il est adapté au coût de la vie ainsi que revalorisé en vertu de l'article 225 et réajusté en vertu de l'article 225bis ».

Art. 7. La présente loi produit ses effets au 1er janvier 2022.

III. Commentaire des articles

Version 1

Article 1er

Notre Chambre rappelle que la présente proposition de loi se limite au livre III du CSS et vise le régime général de pensions. Or, il sera indispensable d'effectuer, en outre, les modifications correspondantes dans les lois modifiées du 3 août 1998 et du 25 mars 2015 instituant, respectivement, des régimes de pension spéciaux et un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois.

Pour revenir au contenu de notre proposition, notre Chambre souligne qu'une épée de Damoclès pèse sur l'allocation de fin d'année qui risque, à terme, de disparaître. Le CSS prévoit qu'une allocation de fin d'année est allouée aux personnes qui ont droit à une pension au 1^{er} décembre, mais à condition que le taux de cotisation global ne dépasse pas 24 %. En cas de hausse du taux de cotisation, l'allocation est supprimée.

La CSL conteste cette hypothèque imposée sur l'allocation de fin d'année, d'autant qu'elle constitue une composante sociale dans le calcul de la pension, car elle est calculée en fonction des périodes d'assurance et non des revenus cotisables, à l'instar des majorations forfaitaires. Notre Chambre note d'ailleurs qu'en 2019 la prime de répartition pure est fixée à 21,58 % (valeur même en baisse par rapport à celle de 2018 : 21,80 %), et reste donc à un niveau inférieur au taux de cotisation fixé à 24 %. Tandis que la réserve du Fonds de compensation représente 4,81 fois le montant des prestations annuelles.

Le régime général des pensions est excédentaire, et cela pour au moins de nombreuses années. En outre, comme cela est détaillé plus bas, les pensionnés ont déjà dû subir des pertes sur le montant de leur pension, en raison des modulations de l'ajustement qui les ont déjà pénalisés dans le passé.

Article 2

Il faut souligner que la pension minimale, pour une personne seule, reste trop proche du seuil de risque de pauvreté. C'est pourquoi, il faut réévaluer son montant brut.

Le 1er janvier 2021, la pension minimale mensuelle s'élève, pour une carrière complète (40 années de stage) au Luxembourg, à 1 908,43 euros bruts.

Notre Chambre rappelle qu'à défaut d'un stage complet de 40 ans, ce montant minimal est graduellement diminué de 1/40 par année manquante. Un minimum de 20 ans est requis pour pouvoir bénéficier d'un complément de pension minimale.

Le montant net de cette pension mensuelle minimale (calculé selon le barème de revenu annuel), pour une personne seule, serait de 1 800,32 euros en classe 1 (pour la personne n'ayant pas terminé sa 64^e année au début de l'année d'imposition) ou 1 893,98 euros en classe 1a (pour la personne ayant terminé sa 64^e année au début de l'année d'imposition) ; tandis que le seuil de risque de pauvreté (60 % du revenu médian) est fixé à 1 804 euros en 2019. Or, le dernier seuil connu, celui de 2019, est calculé en réalité par rapport au niveau de vie médian de la population en 2018 ! Si nous pouvions disposer d'un seuil qui correspondrait réellement à l'année 2021, le léger « avantage » de la pension minimale en classe 1a sur le risque de pauvreté a de fortes probabilités de disparaître.

En outre, la pension mensuelle de 1 893,98 euros en 2021, pour une personne seule, resterait toujours inférieure au budget de référence mensuel évalué, par le Statec en 2019, à 2 115 euros pour un homme seul et à 2 105 euros pour une femme seule.

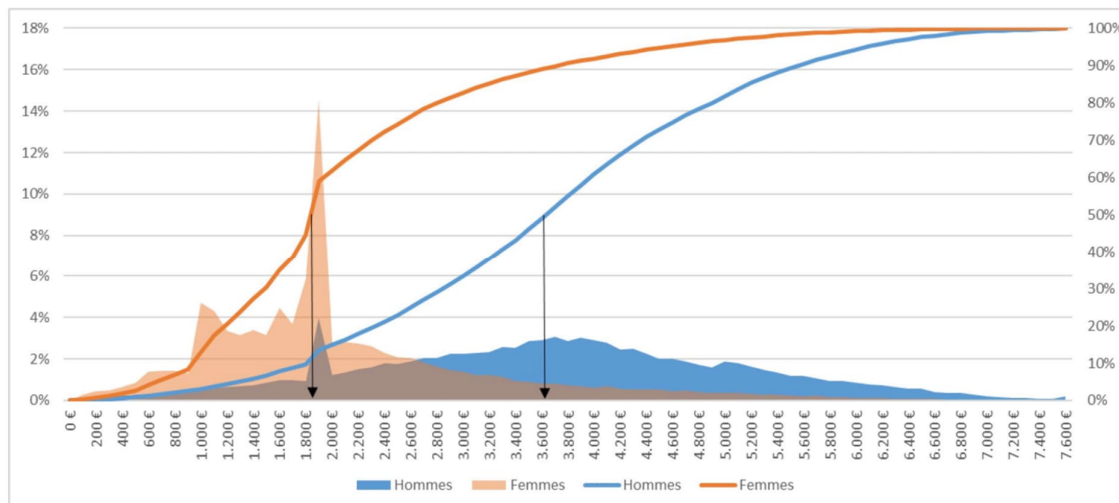
Pour mémoire, le Statec définit le budget de référence comme étant : « le montant mensuel qui représente l'ensemble des biens et services dont un certain type de ménage a besoin pour satisfaire tous ses besoins de base qui sont regroupés dans différents paniers ».

Quand l'on observe, en 2018, la répartition du niveau des pensions de vieillesse pour les résidents, l'on constate une différence nette entre les hommes et les femmes. Ces dernières ont globalement

des pensions beaucoup plus petites. En effet, le graphique présenté plus bas montre que la distribution des femmes se situe nettement plus à gauche que celle des hommes. Elles ont donc généralement une pension moins élevée que celle des hommes. Mais aussi et surtout, il ressort que 14,56 % des femmes ont une pension de vieillesse se situant entre 1 800 et 1 900 euros bruts, contre 3,99 % des hommes seulement.

À partir de cette répartition par tranche, il est possible, grâce au cumul de pourcentage, de calculer le montant médian de la pension de vieillesse des résidents en fonction du genre. Aussi pour l'année 2018, le montant médian mensuel brut des pensions de vieillesse pour les hommes est de 3 634,40 euros, alors que celui des femmes s'élève à 1 838,20 euros ; soit la moitié du niveau de leur homologue masculin.

Répartition et cumul des pensions de vieillesse des résidents par tranches de montants mensuels



Source : CNAP – Année de référence 2018

En outre, la note de la CSL de 2019 nous apprend que les montants moyens des pensions de vieillesse des résidents, en 2018, s'élèvent à 3 632,26 euros bruts pour les hommes et 2 083,17 euros bruts pour les femmes. Cette différence de traitement entre les hommes et les femmes âgés s'explique, en partie, par le fait que ces dernières ont plus souvent interrompu leur carrière, ont eu davantage recours au temps partiel ou ont occupé des postes moins bien rémunérés, etc. Ce phénomène va s'atténuer à l'avenir, mais il faudra du temps pour que la situation soit plus ou moins équitable entre hommes et femmes.

De cela, il faut notamment en déduire que, du moins actuellement et dans un avenir proche, les femmes sont davantage dépendantes du seuil qui sera fixé pour la pension minimale. Et si elles ont effectivement des carrières incomplètes ne leur permettant d'avoir qu'une fraction de la pension minimale, le choix d'un niveau de montant qui soit approprié est d'autant plus crucial.

En résumé, il faut retenir qu'un montant de pension minimale suffisamment élevé est la meilleure garantie pour lutter contre le risque de pauvreté qui menace les personnes âgées les plus précaires et plus particulièrement les femmes.

Ce faisant, la CSL propose de modifier le calcul de la pension minimale de 90 % à 95 % du montant de référence. La pension minimale mensuelle brute serait alors, au 1er janvier 2021, de 2 014,45 euros. Cela équivaldrait à une pension minimale mensuelle nette, pour une personne seule, de 1 885,97 euros en classe 1 (pour la personne n'ayant pas terminé sa 64e année au début de l'année d'imposition) ou 1 993,80 euros en classe 1a (pour la personne ayant terminé sa 64e année au début de l'année d'imposition).

L'augmentation prônée par notre Chambre est, somme toute, loin d'être démesurée.

Article 3

Il est légitime de se demander quelle est la logique qui a conduit le gouvernement, à l'époque de l'élaboration de la réforme entrée en vigueur en 2013, à insérer, pour le réajustement des pensions

déjà octroyées, un mécanisme prévoyant une limitation du modérateur à 0,5 au maximum, si ce n'est pour réaliser des économies aux dépens des pensionnés.

En outre, en cas de dépassement du taux de cotisation par la prime de répartition pure, il n'est nulle part stipulé quels sont les indicateurs qui orienteront le choix du gouvernement et du législateur quant à la fixation du modérateur. Ce choix sera laissé à leur discrétion. Le cas échéant, l'on ignore quels critères vont déterminer si le modérateur choisi sera 0,5 ou 0,2 ou même 0. La législation ne donne aucune indication à ce sujet.

En clair, les pensions ne seront alors plus augmentées à une hauteur égale à l'évolution réelle des salaires, comme elles devraient l'être normalement. C'est donc une perte financière pour les assurés.

La CSL conteste vivement ce mécanisme de modération et demande son abolition. Notre Chambre ne peut accepter qu'un automatisme soit instauré pour la modulation – à la baisse – du réajustement.

De fait, le CSS prévoit déjà des clauses de rendez-vous tous les 10 ans, voire tous les 5 ans, pour analyser la situation financière du régime général de pension et réaliser un bilan technique, ainsi que des prévisions actuarielles. Le taux de cotisation global (actuellement fixé à 24 %) peut alors être revu s'il ne permet pas que la réserve de compensation soit supérieure à 1,5 fois le montant des prestations annuelles.

L'article 238 du CSS précise en effet ceci :

« Pour faire face aux charges qui incombent au régime général de pension, la Caisse nationale d'assurance pension applique le système de la répartition des charges par périodes de couverture de dix ans avec constitution d'une réserve de compensation qui doit être supérieure à 1,5 fois le montant des prestations annuelles. En dehors des revenus de placement et d'autres ressources diverses, les charges du régime général de pension sont couvertes par des cotisations.

Un taux de cotisation global est fixé pour chaque période de couverture sur base d'un bilan technique et de prévisions actuarielles établi par l'Inspection générale de la sécurité sociale. Au milieu de chaque période de couverture, l'Inspection générale de la sécurité sociale procède à une actualisation de son bilan technique et de prévisions actuarielles.

Si ce bilan actualisé montre que le taux de cotisation global fixé initialement ne permet pas de respecter les conditions de l'alinéa 1, le taux de cotisation global est refixé par loi spéciale pour une nouvelle période de couverture de dix ans.

Pour la période de couverture allant de 2013 à 2022, le taux de cotisation global est fixé à vingt-quatre pour cent ».

Il est à noter que cet article ne prescrit qu'un seuil minimal à respecter pour la réserve de compensation, mais ne fixe aucun plafond maximum. À ce propos, le taux de cotisation n'a pas été adapté à la baisse lorsqu'il a excédé la prime de répartition pure, ce qui a permis de constituer une solide réserve qui peut être utilisée pour contribuer aux réajustements futurs. Or, le mécanisme de modération ne tient aucunement compte du niveau de réserve.

D'ailleurs, le CSS pourrait envisager que la prime de répartition pure ne dépende plus uniquement de la base cotisable et des recettes en cotisations, mais repose sur l'ensemble des recettes de la Caisse nationale d'assurance pension (CNAP), en ce compris les recettes financières et le rendement du Fonds de compensation.

Pour rappel, en 2019, la prime de répartition pure est fixée à 21,58 % et reste ainsi à un niveau inférieur au taux de cotisation fixé à 24 %. Tandis que la réserve du Fonds de compensation représente 4,81 fois le montant des prestations annuelles.

L'ironie de la situation réside dans le fait que le maintien du système de la réserve peut aggraver un éventuel déficit du régime général de l'assurance pensions, puisque cette réserve représente des sommes dont les modalités de mobilisation ne sont pas explicitement définies par la législation.

Il faut également rappeler que, par le passé, les pensionnés ont dû subir un manque à gagner induit par la modulation du mécanisme d'ajustement des pensions. Notre Chambre souligne qu'il existe, au 1^{er} janvier 2021, une différence de 2,7 points de pourcentage en défaveur des pensions en termes d'adaptation des montants depuis 2006, par rapport au SSM qui bénéficie d'une application normale de l'ajustement (ou 1,67 point de pourcentage en ne tenant pas compte de l'augmentation structurelle de 0,9 % du SSM en 2019).

Le détail de ces pertes dues à ces modulations de l'ajustement sont explicitées dans l'avis de la CSL, du 1^{er} décembre 2020, sur les projets de règlement grand-ducal fixant le facteur de revalorisation et la prime de répartition pure pour l'année 2019 du régime général de pension. Le tableau récapitulatif de ces pertes est le suivant.

	Adaptations des pensions	Adaptations du SSM
2006	0,00%	0,00%
*2007	1,00%	1,90%
*2008	1,00%	0,00%
2009	2,00%	2,00%
2010	0,00%	0,00%
2011	0,94%	1,90%
2012	0,93%	0,00%
2013	0,00%	1,50%
2014	0,00%	0,00%
2015	0,00%	0,10%
2016	0,49%	0,00%
2017	0,91%	1,40%
2018	0,28%	0,00%
2019	0,83%	1,10%
** (2019)	0,00%	0,90%
2020	1,50%	0,00%
2021	1,28%	2,80%
Total <u>cumulé</u>	11,73 %	14,43 %

* en juillet

** en juillet, augmentation rétroactive du SSM au 1^{er} janvier

Tableau CSL

L'ajustement normalement dû a donc, à plusieurs reprises dans le passé, été postposé dans le temps, sans que la situation financière du régime général de pension ne l'exige à l'époque. Les assurés ont donc subi un manque à gagner induit par ces modulations du mécanisme d'ajustement des pensions.

C'est pourquoi, la CSL présente cette modification de l'article 225bis du CSS afin de préserver un réajustement intégral des pensions.

En effet, la CSL propose un nouveau mécanisme afin que d'éventuels réajustements à la baisse des pensions ne puissent pas se produire, en vertu d'une hypothétique diminution du salaire horaire moyen représentatif de la population de référence. Le réajustement des pensions ne pourrait alors se faire qu'à la hausse, et non à la baisse.

D'ailleurs, dans le cadre de la législation actuelle, le gouvernement a déjà utilisé et détourné, en quelque sorte, l'objectif initial de cette méthode afin de neutraliser un réajustement qui aurait dû conduire à une baisse des pensions en 2014, en fixant le modérateur de réajustement à 0.

La démarche de la CSL vient en fait instituer un procédé auquel le gouvernement a déjà eu ponctuellement recours, cela afin de l'inscrire de façon transparente et pérenne dans la législation.

Le mécanisme de notre Chambre constitue une sorte de système de crémaillère ou de cliquet (standstill). Le mécanisme est conçu pour qu'aucune perte de pouvoir d'achat ne puisse être imputée aux pensionnés en vertu du mécanisme de réajustement qui consiste à ajuster annuellement, au cours de la retraite, le niveau des pensions à l'évolution des salaires. En revanche, l'augmentation des pensions ne reprendrait qu'à partir du moment où celles-ci atteignent un niveau au moins équivalent à celui qui prévalait au moment du « gel » de leur diminution.

Si l'on prend un exemple hypothétique :

À l'année N, une pension s'élève à 100.

Admettons que l'année N+1 devrait, en théorie, répercuter une baisse (due à une évolution négative des salaires en N-1) de 5 % sur les pensions. Cette baisse ne sera pas répercutée avec la proposition de la CSL.

Admettons ensuite que durant les années N+2 et N+3, les pensions seraient censées augmenter respectivement de 3 % et de 2,2% (en raison d'évolutions positives des salaires de même ordre en N et en N+1). Ces hausses ne seront toutefois pas transposées sur la pension prise pour exemple qui est restée à 100. Car si l'on avait répercuté la baisse de 5 %, la pension aurait baissé à 95, et son augmentation de 3 % aurait représenté au final 97,85 à l'année N+2. Or, dans les faits, la pension est restée à 100.

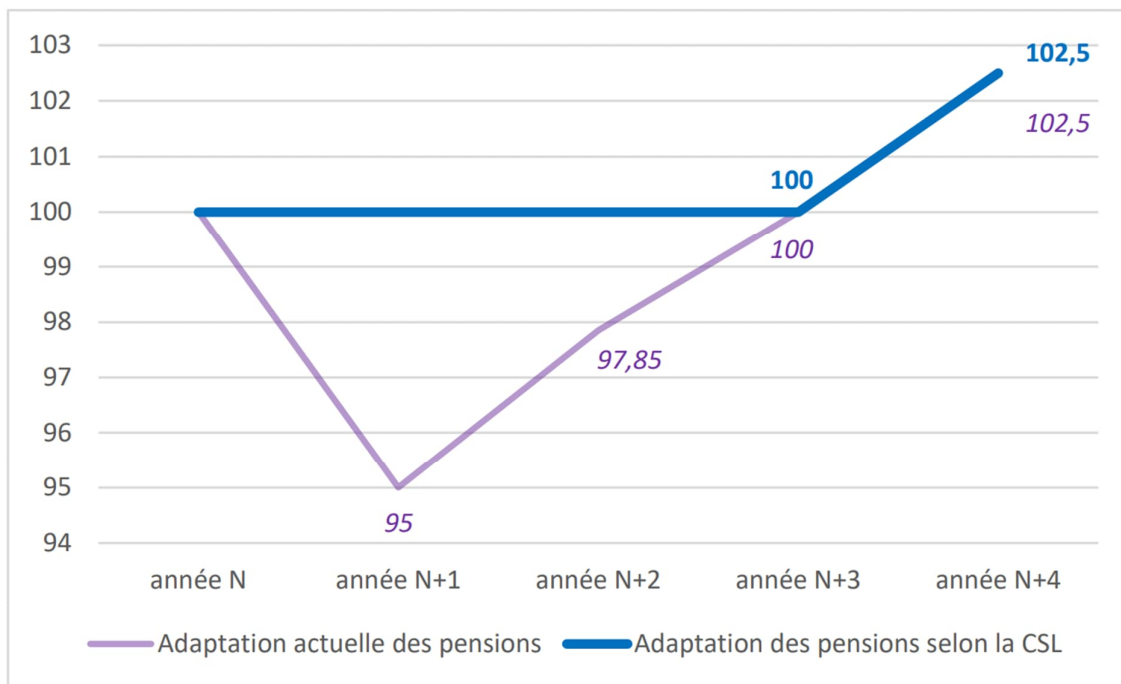
Le résultat sera donc une pension de 100 à l'année N+3. Et cela dans les deux cas, car l'évolution des salaires aura, entretemps, été nulle entre l'année N-1 et l'année N+1

Il faudra, dans notre hypothèse, attendre l'année N+4 pour répercuter une augmentation sur la pension à hauteur de 2,5 %.

Là encore, dans les deux cas, les pensions atteindront le niveau de 102,5 en année N+4.

L'objectif est le même mais la différence est que, dans la proposition de loi de la CSL, l'idée est d'éviter que les pensions soient prises dans un mouvement de « yoyo », à la baisse et à la hausse au fil des ans, pour ne répercuter que les augmentations réelles, et assurer une sécurité et une tranquillité dans le niveau de pouvoir d'achat des pensionnés. Ce raisonnement est illustré dans le graphique qui suit.

Adaptation des pensions selon la loi actuelle et la proposition de la CSL



Graphique : CSL.

Article 4

Cet article précise la date d'entrée en vigueur de la proposition de loi.

Version 2

Article 1^{er}

Notre Chambre rappelle que la présente proposition de loi se limite au livre III du CSS et vise le régime général de pensions. Or, il sera indispensable d'effectuer, en outre, les modifications correspondantes dans les lois modifiées du 3 août 1998 et du 25 mars 2015 instituant, respectivement, des régimes de pension spéciaux et un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois.

Pour revenir au contenu de notre proposition, notre Chambre souligne qu'une épée de Damoclès pèse sur l'allocation de fin d'année qui risque, à terme, de disparaître. Le CSS prévoit qu'une allocation de fin d'année est allouée aux personnes qui ont droit à une pension au 1er décembre, mais à condition que le taux de cotisation global ne dépasse pas 24 %. En cas de hausse du taux de cotisation, l'allocation est supprimée.

La CSL conteste cette hypothèque imposée sur l'allocation de fin d'année, d'autant qu'elle constitue une composante sociale dans le calcul de la pension, car elle est calculée en fonction des périodes d'assurance et non des revenus cotisables, à l'instar des majorations forfaitaires.

Notre Chambre note d'ailleurs qu'en 2019 la prime de répartition pure est fixée 21,58 % (valeur même en baisse par rapport à celle de 2018 : 21,80 %), et reste donc à un niveau inférieur au taux de cotisation fixé à 24 %. Tandis que la réserve du Fonds de compensation représente 4,81 fois le montant des prestations annuelles.

Le régime général des pensions est excédentaire, et cela pour au moins de nombreuses années. En outre, comme cela est détaillé plus bas, les assurés ont déjà dû subir des pertes sur le montant de leur pension, en raison des modulations de l'ajustement qui les ont déjà pénalisés dans le passé.

Ce faisant, notre Chambre propose que l'allocation de fin d'année soit purement et simplement intégrée au calcul des majorations forfaitaires. Cela aurait l'avantage de supprimer une opération arithmétique et de fusionner deux composantes de la pension qui suivent, au final, la même logique de calcul basée sur la carrière et non sur les revenus cotisables.

Pour ce faire, les taux des majorations forfaitaires seront augmentés de 3,204 points de pourcentage à partir de l'année 2022 afin de répercuter l'intégration de l'allocation de fin d'année qui équivaut à 1,67 euro (indice 100, base 1984) pour chaque année d'assurance accomplie ou commencée, au titre des articles 171 à 174 du CSS, sans que le nombre d'années mises en compte ne puisse dépasser celui de 40.

À noter que la suppression de l'allocation de fin d'année entraînera la disparition de la cotisation des pensionnés en tant que ressortissants de la CSL. Il faudra alors, par ailleurs, prévoir le prélèvement de cette cotisation sur une pension mensuelle, par exemple le même mois que celui retenu pour les salariés.

L'exemple suivant illustre l'application de la proposition de la CSL.

Dans le cadre de la législation actuelle, à une pension annuelle brute correspondant à 25 198,77 euros seront ajoutés, dans le cas d'une carrière complète au Luxembourg (40 années), 815,28 euros bruts au titre de l'allocation de fin d'année ; ce qui fait un total de 26 014,05 euros en 2021.

À savoir que les 25 198,77 euros correspondent, en 2021, à la somme des majorations proportionnelles annuelles de 18 961,26 euros bruts et des majorations forfaitaires annuelles de 6 237,51 euros bruts. Ces majorations forfaitaires annuelles sont, elles, le fruit de la multiplication du montant de référence actualisé à l'année 2021, soit 25 445,74 euros bruts (ou $2\,085 \times 8,3476 \times 1,462$) multiplié par le taux applicable aux majorations forfaitaires en 2021, soit 24,513 %.

Avec la proposition d'intégrer l'allocation de fin d'année dans les majorations forfaitaires, le montant final annuel de la pension brute sera inchangé. En effet, il n'y aura pas lieu d'ajouter cette allocation par la suite. En revanche, celle-ci sera intégrée dans l'augmentation de 3,204 points de pourcentage du taux applicable aux majorations forfaitaires en 2021 qui atteindrait alors 27,717 % (au lieu de 24,513 %).

Dans la même logique que ci-dessus, l'on multiplie alors le montant de référence actualisé à l'année 2021, soit 25 445,74 euros bruts, par 27,717 % ; ce qui donne 7 052,80 euros bruts au titre des majorations forfaitaires annuelles. Il faut ensuite ajouter les majorations proportionnelles (qui ne changent pas) de 18 961,26 euros bruts, sans prendre en compte l'allocation de fin d'année qui n'existe plus dans cette hypothèse. Le montant total de la pension annuelle sera alors également de 26 014,05 euros bruts.

Article 2

La suppression de l'article 219bis est la suite logique de l'intégration de l'équivalent du montant de l'allocation de fin d'année dans les majorations forfaitaires.

Article 3

Il faut souligner que la pension minimale, pour une personne seule, reste trop proche du seuil de risque de pauvreté. C'est pourquoi, il faut réévaluer son montant brut.

Le 1^{er} janvier 2021, la pension minimale mensuelle s'élève, pour une carrière complète (40 années de stage) au Luxembourg, à 1 908,43 euros bruts.

Notre Chambre rappelle qu'à défaut d'un stage complet de 40 ans, ce montant minimal est graduellement diminué de 1/40 par année manquante. Un minimum de 20 ans est requis pour pouvoir bénéficier d'un complément de pension minimale.

Le montant net de cette pension mensuelle minimale (calculé selon le barème de revenu annuel), pour une personne seule, serait de 1 800,32 euros en classe 1 (pour la personne n'ayant pas terminé sa 64^e année au début de l'année d'imposition) ou 1 893,98 euros en classe 1a (pour la personne ayant terminé sa 64^e année au début de l'année d'imposition) ; tandis que le seuil de risque de pauvreté (60 % du revenu médian) est fixé à 1 804 euros en 2019. Or, le dernier seuil connu, celui de 2019, est calculé en réalité par rapport au niveau de vie médian de la population en 2018 ! Si nous pouvions disposer d'un seuil qui correspondrait réellement à l'année 2021, le léger « avantage » de la pension minimale en classe 1a sur le risque de pauvreté a de fortes probabilités de disparaître.

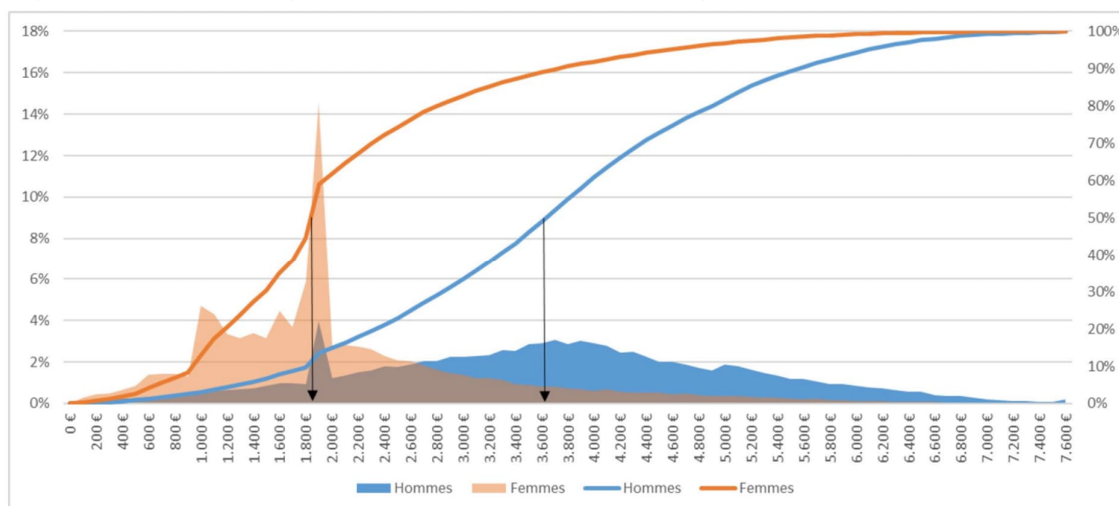
En outre, la pension mensuelle de 1 893,98 euros en 2021, pour une personne seule, resterait toujours inférieure au budget de référence mensuel évalué, par le Statec en 2019, à 2 115 euros pour un homme seul et à 2 105 euros pour une femme seule.

Pour mémoire, le Statec définit le budget de référence comme étant : « le montant mensuel qui représente l'ensemble des biens et services dont un certain type de ménage a besoin pour satisfaire tous ses besoins de base qui sont regroupés dans différents paniers ».

Quand l'on observe, en 2018, la répartition du niveau des pensions de vieillesse pour les résidents, l'on constate une différence nette entre les hommes et les femmes. Ces dernières ont globalement des pensions beaucoup plus petites. En effet, le graphique présenté plus bas montre que la distribution des femmes se situe nettement plus à gauche que celle des hommes. Elles ont donc généralement une pension moins élevée que celle des hommes. Mais aussi et surtout, il ressort que 14,56 % des femmes ont une pension de vieillesse se situant entre 1 800 et 1 900 euros bruts, contre 3,99 % des hommes seulement.

À partir de cette répartition par tranche, il est possible, grâce au cumul de pourcentage, de calculer le montant médian de la pension de vieillesse des résidents en fonction du genre. Aussi pour l'année 2018, le montant médian mensuel brut des pensions de vieillesse pour les hommes est de 3 634,40 euros, alors que celui des femmes s'élève à 1 838,20 euros ; soit la moitié du niveau de leur homologue masculin.

Répartition et cumul des pensions de vieillesse des résidents par tranches de montants mensuels



Source : CNAP – Année de référence 2018

En outre, la note de la CSL de 2019 nous apprend que les montants moyens des pensions de vieillesse des résidents s'élèvent, en 2018, à 3 632,26 euros bruts pour les hommes et 2 083,17 euros bruts pour les femmes. Cette différence de traitement entre les hommes et les femmes âgés s'explique, en partie, par le fait que ces dernières ont plus souvent interrompu leur carrière, ont eu davantage recours au temps partiel ou ont occupé des postes moins bien rémunérés, etc. Ce phénomène va s'atténuer à l'avenir, mais il faudra du temps pour que la situation soit plus ou moins équitable entre hommes et femmes.

De cela, il faut notamment en déduire que, du moins actuellement et dans un avenir proche, les femmes sont davantage dépendantes du seuil qui sera fixé pour la pension minimale. Et si elles ont effectivement des carrières incomplètes ne leur permettant d'avoir qu'une fraction de la pension minimale, le choix d'un niveau de montant qui soit approprié est d'autant plus crucial.

En résumé, il faut retenir qu'un montant de pension minimale suffisamment élevé est la meilleure garantie pour lutter contre le risque de pauvreté qui menace les personnes âgées les plus précaires, et plus particulièrement les femmes.

Ce faisant, la CSL propose de modifier le calcul de la pension minimale de 90 % à 95 % du montant de référence. La pension minimale mensuelle brute serait alors, au 1er janvier 2021, de 2 014,45 euros. Cela équivaldrait à une pension minimale mensuelle nette, pour une personne seule, de 1 885,97 euros en classe 1 (pour la personne n'ayant pas terminé sa 64e année au début de l'année d'imposition) ou 1 993,80 euros en classe 1a (pour la personne ayant terminé sa 64e année au début de l'année d'imposition).

L'augmentation prônée par notre Chambre est, somme toute, loin d'être démesurée.

Article 4

Il est légitime de se demander quelle est la logique qui a conduit le gouvernement, à l'époque de l'élaboration de la réforme entrée en vigueur en 2013, à insérer, pour le réajustement des pensions déjà octroyées, un mécanisme prévoyant une limitation du modérateur à 0,5 au maximum, si ce n'est pour réaliser des économies aux dépens des pensionnés.

En outre, en cas de dépassement du taux de cotisation par la prime de répartition pure, il n'est nulle part stipulé quels sont les indicateurs qui orienteront le choix du gouvernement et du législateur quant à la fixation du modérateur. Ce choix sera laissé à leur discrétion. Le cas échéant, l'on ignore quels critères vont déterminer si le modérateur choisi sera 0,5 ou 0,2 ou même 0. La législation ne donne aucune indication à ce sujet.

En clair, les pensions ne seront alors plus augmentées à une hauteur égale à l'évolution réelle des salaires, comme elles devraient l'être normalement. C'est donc une perte financière pour les assurés.

La CSL conteste vivement ce mécanisme de modération et demande son abolition. Notre Chambre ne peut accepter qu'un automatisme soit instauré pour la modulation – à la baisse – du réajustement.

De fait, le CSS prévoit déjà des clauses de rendez-vous tous les 10 ans, voire tous les 5 ans, pour analyser la situation financière du régime général de pension et réaliser un bilan technique, ainsi que des prévisions actuarielles. Le taux de cotisation global (actuellement fixé à 24 %) peut alors être revu s'il ne permet pas que la réserve de compensation soit supérieure à 1,5 fois le montant des prestations annuelles.

L'article 238 du CSS précise en effet ceci :

« Pour faire face aux charges qui incombent au régime général de pension, la Caisse nationale d'assurance pension applique le système de la répartition des charges par périodes de couverture de dix ans avec constitution d'une réserve de compensation qui doit être supérieure à 1,5 fois le montant des prestations annuelles. En dehors des revenus de placement et d'autres ressources diverses, les charges du régime général de pension sont couvertes par des cotisations.

Un taux de cotisation global est fixé pour chaque période de couverture sur base d'un bilan technique et de prévisions actuarielles établi par l'Inspection générale de la sécurité sociale.

Au milieu de chaque période de couverture, l'Inspection générale de la sécurité sociale procède à une actualisation de son bilan technique et de prévisions actuarielles.

Si ce bilan actualisé montre que le taux de cotisation global fixé initialement ne permet pas de respecter les conditions de l'alinéa 1, le taux de cotisation global est refixé par loi spéciale pour une nouvelle période de couverture de dix ans.

Pour la période de couverture allant de 2013 à 2022, le taux de cotisation global est fixé à vingt-quatre pour cent ».

Il est à noter que cet article ne prescrit qu'un seuil minimal à respecter pour la réserve de compensation, mais ne fixe aucun plafond maximum. À ce propos, le taux de cotisation n'a pas été adapté à la baisse lorsqu'il a excédé la prime de répartition pure, ce qui a permis de constituer une solide réserve qui peut être utilisée pour contribuer aux réajustements futurs. Or, le mécanisme de modération ne tient aucunement compte du niveau de réserve.

D'ailleurs, le CSS pourrait envisager que la prime de répartition pure ne dépende plus uniquement de la base cotisable et des recettes en cotisations, mais repose sur l'ensemble des recettes de la Caisse nationale d'assurance pension (CNAP), en ce compris les recettes financières et le rendement du Fonds de compensation.

Pour rappel, en 2019, la prime de répartition pure est fixée à 21,58 % et reste ainsi à un niveau inférieur au taux de cotisation fixé à 24 %. Tandis que la réserve du Fonds de compensation représente 4,81 fois le montant des prestations annuelles.

L'ironie de la situation réside dans le fait que le maintien du système de la réserve peut aggraver un éventuel déficit du régime général de l'assurance pensions, puisque cette réserve représente des sommes dont les modalités de mobilisation ne sont pas explicitement définies par la législation.

Il faut également rappeler que, par le passé, les pensionnés ont dû subir un manque à gagner induit par la modulation du mécanisme d'ajustement des pensions. Notre Chambre souligne qu'il existe, au 1^{er} janvier 2021, une différence de 2,7 points de pourcentage en défaveur des pensions en termes d'adaptation des montants depuis 2006, par rapport au SSM qui bénéficie d'une application normale de l'ajustement (ou 1,67 point de pourcentage en ne tenant pas compte de l'augmentation structurelle de 0,9 % du SSM en 2019).

Le détail de ces pertes dues à ces modulations de l'ajustement sont explicitées dans l'avis de la CSL, du 1^{er} décembre 2020, sur les projets de règlement grand-ducal fixant le facteur de revalorisation et la prime de répartition pure pour l'année 2019 du régime général de pension. Le tableau récapitulatif de ces pertes est le suivant.

	Adaptations des pensions	Adaptations du SSM
2006	0,00%	0,00%
* 2007	1,00%	1,90%
* 2008	1,00%	0,00%
2009	2,00%	2,00%
2010	0,00%	0,00%
2011	0,94%	1,90%
2012	0,93%	0,00%
2013	0,00%	1,50%
2014	0,00%	0,00%
2015	0,00%	0,10%
2016	0,49%	0,00%
2017	0,91%	1,40%
2018	0,28%	0,00%
2019	0,83%	1,10%
** (2019)	0,00%	0,90%
2020	1,50%	0,00%
2021	1,28%	2,80%
Total <u>cumulé</u>	11,73 %	14,43 %

* en juillet

** en juillet, augmentation rétroactive du SSM au 1^{er} janvier

Tableau CSL

L'ajustement normalement dû a donc, à plusieurs reprises dans le passé, été postposé dans le temps, sans que la situation financière du régime général de pension ne l'exige à l'époque. Les assurés ont donc subi un manque à gagner induit par ces modulations du mécanisme d'ajustement des pensions.

C'est pourquoi, la CSL présente cette modification de l'article 225bis CSS afin de préserver un réajustement intégral des pensions.

En effet, la CSL propose un nouveau mécanisme afin que d'éventuels réajustements à la baisse des pensions ne puissent pas se produire, en vertu d'une hypothétique diminution du salaire horaire moyen représentatif de la population de référence. Le réajustement des pensions ne pourrait alors se faire qu'à la hausse, et non à la baisse.

D'ailleurs, dans le cadre de la législation actuelle, le gouvernement a déjà utilisé et détourné, en quelque sorte, l'objectif initial de cette méthode afin de neutraliser un réajustement qui aurait dû conduire à une baisse des pensions en 2014, en fixant le modérateur de réajustement à 0.

La démarche de la CSL vient en fait instituer un procédé auquel le gouvernement a déjà eu ponctuellement recours, cela afin de l'inscrire de façon transparente et pérenne dans la législation.

Le mécanisme proposé par notre Chambre constitue une sorte de système de crémaillère ou de cliquet (standstill). Le mécanisme est conçu pour qu'aucune perte de pouvoir d'achat ne puisse être imputée aux pensionnés en vertu du mécanisme de réajustement qui consiste à ajuster annuellement, au cours de la retraite, le niveau des pensions à l'évolution des salaires. En revanche, l'augmentation des pensions ne reprendrait qu'à partir du moment où celles-ci atteignent un niveau au moins équivalent à celui qui prévalait au moment du « gel » de leur diminution.

Si l'on prend un exemple hypothétique :

À l'année N, une pension s'élève à 100.

Admettons que l'année N+1 devrait, en théorie, répercuter une baisse (due à une évolution négative des salaires en N-1) de 5 % sur les pensions. Cette baisse ne sera pas répercutée avec la proposition de la CSL.

Admettons ensuite que durant les années N+2 et N+3, les pensions seraient censées augmenter respectivement de 3 % et de 2,2% (en raison d'évolutions positives des salaires de même ordre en N et en N+1). Ces hausses ne seront toutefois pas transposées sur la pension prise pour exemple qui est restée à 100. Car si l'on avait répercuté la baisse de 5 %, la pension aurait baissé à 95, et son augmentation de 3 % aurait représenté au final 97,85 à l'année N+2. Or, dans les faits, la pension est restée à 100.

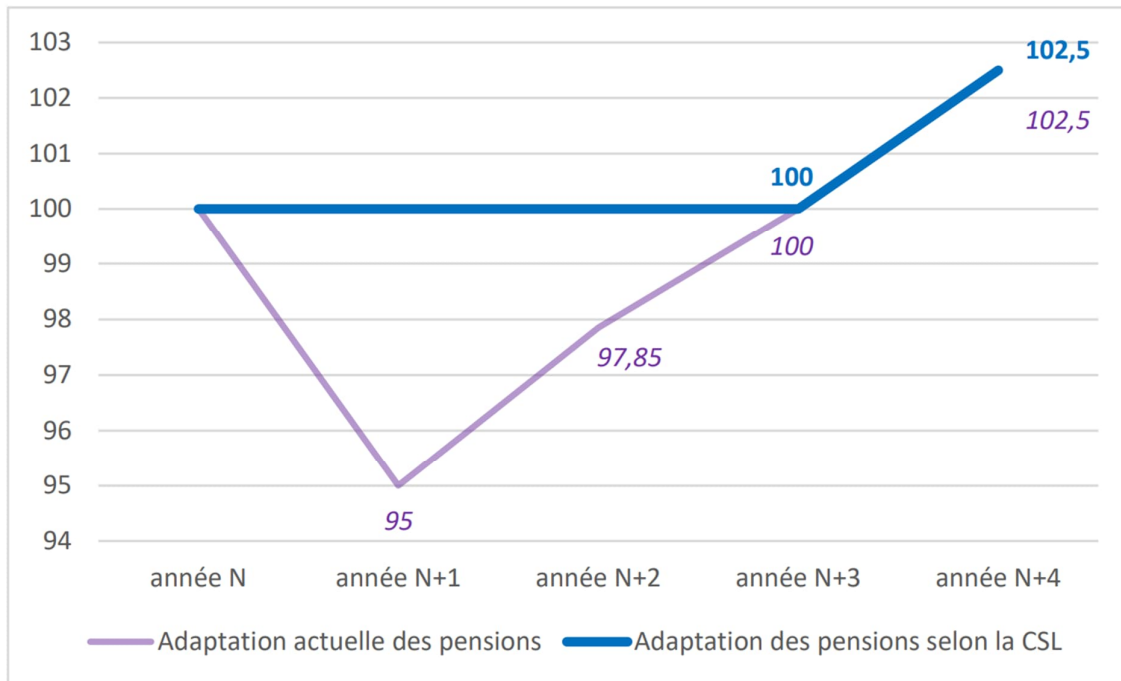
Le résultat sera donc une pension de 100 à l'année N+3. Et cela dans les deux cas, car l'évolution des salaires aura, entretemps, été nulle entre l'année N-1 et l'année N+1

Il faudra, dans notre hypothèse, attendre l'année N+4 pour répercuter une augmentation sur la pension à hauteur de 2,5 %.

Là encore, dans les deux cas, les pensions atteindront le niveau de 102,5 en année N+4.

L'objectif est le même mais la différence est que, dans la proposition de loi de la CSL, l'idée est d'éviter que les pensions soient prises dans un mouvement de « yoyo », à la baisse et à la hausse au fil des ans, pour ne répercuter que les augmentations réelles, et assurer une sécurité et une tranquillité dans le niveau de pouvoir d'achat des pensionnés. Ce raisonnement est illustré dans le graphique qui suit.

Adaptation des pensions selon la loi actuelle et la proposition de la CSL



Graphique : CSL.

Article 5

L'insertion d'un nouvel article 229bis dans le CSS a pour but de préserver les dispositions de l'article 219bis (alinéa 7) qui prévoient la non-prise en compte de l'équivalent pécuniaire de l'allocation de fin d'année dans le cadre de concours de pensions avec d'autres revenus prévus aux articles 226 à 229.

Article 6

Cet article précise la date d'entrée en vigueur de la proposition de loi.

Annexe VIII : Questions relatives aux inégalités de l'espérance de vie

Afin d'être en mesure d'analyser l'impact d'une éventuelle hausse de la carrière active, notre l'OGBL et le LCGB aimeraient connaître l'espérance de vie, et l'espérance de vie en bonne santé :

1. Selon le niveau d'éducation des personnes
2. Selon le niveau de vie d'une personne au moment de sa naissance
3. Selon le niveau de vie d'une personne au moment de son décès
4. Selon la dernière profession qu'une personne a exercée
5. Selon la profession qu'une personne a exercée pendant la plus grande partie de sa carrière professionnelle
6. Selon le dernier secteur d'activité dans lequel une personne a travaillé
7. Selon le secteur d'activité dans lequel une personne a exercé pendant la plus grande partie de sa carrière professionnelle

À défaut de pouvoir répondre à ces questions, nos syndicats demandent à savoir l'âge moyen des personnes décédées au cours des 10 dernières années :

1. Selon le niveau d'éducation des personnes
2. Selon le niveau de vie d'une personne au moment de sa naissance
3. Selon le niveau de vie d'une personne au moment de son décès
4. Selon la dernière profession qu'une personne a exercée
5. Selon la profession qu'une personne a exercée pendant la plus grande partie de sa carrière professionnelle
6. Selon le dernier secteur d'activité dans lequel une personne a travaillé
7. Selon le secteur d'activité dans lequel une personne a exercé pendant la plus grande partie de sa carrière professionnelle

Annexe IX : Récapitulatif des recettes générées par différentes mesures en matière d'assurance pension

Recettes en % du PIB	
Hausse du plafond cotisable de 5 SSM à 6 SSM	0.1 %
Hausse du plafond cotisable de 5 SSM à 7 SSM	0.2 %
Déplafonnement total	0.5 %
Hausse du taux de cotisation de 8% à 9%	1.1 %
Hausse du taux de cotisation de 8% à 9% + plafond 7 SSM	1.3 %
Hausse du taux de cotisation de 8% à 9% + déplafonnement	1.6 %
Progressivité du taux de cotisation : 8% pour la part du revenu < 2 SSM, mais 9% pour part du revenu >2 SSM	0.3 %
Progressivité du taux de cotisation : 7% pour la part du revenu < 2 SSM, mais 9% pour part du revenu >2 SSM	-0.5 %
Progressivité du taux de cotisation : 7% pour la part du revenu < 2 SSM, mais 9% pour part du revenu >2 SSM + plafond 7 SSM	-0.3 %
Progressivité du taux de cotisation : 9% pour la part du revenu < 2 SSM, mais 10% pour part du revenu >2 SSM	1.4 %
Progressivité du taux de cotisation : 9% pour la part du revenu < 2 SSM, mais 10% pour part du revenu >2 SSM + déplafonnement	2.0 %
Hausse du taux de cotisation de 8% à 12%	4.3 %
Contribution solidarité vieillesse : Contribution de 5% avec déduction d' 1 pension minimum, non fiscalement déductible	0.2 %
Contribution solidarité vieillesse : Contribution de 5% avec déduction de 25% pension minimum, non fiscalement déductible	0.3 %
Contribution solidarité vieillesse : Contribution de 5% avec déduction d' 1 pension minimum, non fiscalement déductible + Hausse du taux de cotisation à 9%	1.6 %
Contribution solidarité vieillesse proportionnelle appliquée forfaitairement : 0% pour pensions < PM, 1,4% entre PM et 2 PM, 2,8% entre 2 et 3 PM, 4,2% pour toute pension > à 3 PM	0.2 %
Contribution solidarité vieillesse proportionnelle appliquée progressivement : 0% pour pensions < PM, 1,4% entre PM et 2 PM, 2,8% entre 2 et 3 PM, 4,2% pour toute pension > à 3 PM	0.1 %

Source : P. Liégeois. Alternative Ways for Funding the Luxembourgish social security system with distributional effects. 2023. LISER.

Annexe X : Les enjeux autour des carrières professionnelles des salariés et de l'emploi des travailleurs expérimentés

Chercher à faire coller âge moyen de départ en retraite et âge légal actuel est préférable à une augmentation de l'âge légale de la retraite ; cela doit néanmoins constituer une opération qui ne peut en aucun cas se réaliser par le biais d'une dégradation sociale, mais qui doit recourir à l'incitation et au volontariat en améliorant le système actuel.

Ces améliorations ne sont pas seulement applicables de manière interne au système de pension mais bien aussi en périphérie de celui-ci, dans la réorganisation du marché de l'emploi, des modes de gestion des équipes et dans la revalorisation du sens des activités au sein d'entreprises souvent déshumanisées.

En effet, la financiarisation de l'économie et l'économie du low-cost ont développé des éléments opérationnels techniques puissants qui ont totalement bouleversé la valeur travail d'épanouissement individuel et de participation sociale, et elles génèrent un mouvement d'insécurisation sociale, de précarisation de l'emploi et par l'emploi. La gouvernance actionnariale postule que l'intérêt de la société entière est servi de manière optimale si l'entreprise a pour but de maximiser le rendement des actionnaires. Dans une telle vision économique de court terme, la seule valeur réellement promue est celle pour l'actionnaire, au détriment de toute autre valeur cardinale permettant de créer une culture d'entreprise positive, motivante, rassembleuse et inspirante ainsi qu'un collectif soudé autour de valeurs qu'il est prêt à épouser au travers d'emplois de qualité, gratifiants, en nombre suffisants et qui sont porteurs de sens au sein d'une culture managériale plus horizontale et démocratique.

D'autres phénomènes nuisibles sont aussi à l'œuvre dans ce processus de désenchantement du travail, qui s'intensifie. Par exemple, des files d'attente se sont créées sur le marché de l'emploi : le retour sur investissement dans la formation de base des travailleurs est devenu plus faible, et un décalage existe entre les attentes liées aux diplômes et l'emploi occupé réellement ; les situations où les travailleurs sont surdiplômés pour les postes occupés se sont multipliées. Le travail devient invasif par le biais de la technologie ou celui de l'organisation du travail. Les modes de managements contemporains visent le rendement et privilégient les scores financiers en utilisant, au même titre que n'importe quel autre intrant, la ressource humaine qui doit s'exécuter, souvent sans aucune possibilité de participer de manière créative et autonome à la production. Les managers font par ailleurs appliquer des process sans forcément connaître le contenu des métiers impliqués dans les chaînes de production : un conflit sourd mais néanmoins aigu fait rage au sein des entreprises entre ceux qui conçoivent le travail des autres sans le réaliser et ceux qui le réalisent sans pouvoir le concevoir.

L'épuisement professionnel par surcharge (*burn-out*), par ennui (*bore-out*) ou par perte de sens (*brown-out*), la démission silencieuse ou la grande démission, voire un grand désengagement du modèle économique, social et politique global sont des phénomènes qui s'amplifient, non seulement parmi les actifs plus anciens, où le nombre de ceux qui ne comptent pas leurs heures est compté, mais aussi du côté des jeunes générations d'actifs ! Démission silencieuse et grande démission constituent vraisemblablement aussi une expression nouvelle, et sans doute accrue, d'un ras-le-bol du travail aliénant résumé anciennement par des formules telles « *métro-boulot-dodo* » ou « *ne pas perdre sa vie en la gagnant* ».

Alors que le *Quality of work index* au Luxembourg montre des tendances approchantes, de récentes enquêtes en France ont clairement dressé plusieurs constats à ce sujet :

- la notion de l'épanouissement progresse parmi les attentes des jeunes à la fois par rapport à leur travail, à leurs (*lean*) managers et à l'entreprise en générale ; les mots d'ordre sont la possibilité offerte de toujours apprendre (indépendamment de l'âge, du poste ou du statut), une plus grande participation des salariés au sein de l'entreprise, recevoir davantage d'autonomie et de confiance (dans une entreprise qui fait preuve de respect) ainsi que la reconnaissance à sa juste valeur du travail effectué. Si le télétravail représente en outre un souhait partagé, le fait de disposer d'un bureau individuel sur leur lieu de travail est constitutif d'un environnement de travail idéal pour les jeunes (à l'antipode des tendances lourdes de gestion des équipes - open space, flex

office, etc.), qui adressent une demande d'enracinement, de sérénité, de stabilité et d'impact dans leur vie professionnelle.

-De manière générale, en 1990, 60% des Français assignaient une place très importante au travail, contre 21% à l'affirmer en 2022, quel que soit l'âge, le statut ou le genre. Le rapport au temps et à l'espace de travail ainsi qu'à la culture managériale est fortement remis en question. En 2008, 62% des salariés déclaraient privilégier gagner davantage en échange de leur temps libre, ils sont aujourd'hui 61% de l'ensemble des catégories de salariés à préférer bénéficier de plus de temps libre et gagner moins d'argent. Sur cette période, le taux d'actifs qui se voient perdants dans leur rapport au travail a doublé avec près de la moitié de la population actuelle, toutes classes d'âge et catégories professionnelles confondues, alors que vagues de désindustrialisation et crises financières se sont succédées dans ce laps de temps. En 2005, 38% des salariés affirmaient être tout à fait fiers d'appartenir à leur entreprise, contre 20% en 2022. Les enquêtes montrent aussi que les séniors acceptent plus difficilement certains changements rapides au sein des entreprises qui nécessiteraient un « accompagnement d'autant plus personnalisé de ces salariés qu'ils ont longtemps été habitués aux mêmes configurations en matière d'organisation du travail » alors que « ces salariés se montrent en moyenne plus attachés à leur employeur en se projetant dans leur entreprise actuelle pour une durée plus longue ».

Ces évolutions délétères pour le système économique le sont aussi pour le système de pension. Concernant le marché de l'emploi qui s'inscrit dans le cadre plus large d'un modèle économique, politique et social à repenser, il conviendrait de mettre en place une série de mesures d'organisation et de gestion du travail bien en amont et au fil de la carrière (pour fidéliser les collaborateurs autour des enjeux de la qualité, de l'éthique, de l'autonomie, de la participation, de la santé, de la motivation, des compétences ou de la reconnaissance) en sus de celles en aval permettant d'aménager les fins de carrière, afin de rendre globalement au travail toutes ses promesses d'utilité sociale, de cohérence éthique et de développement des individus. Tout cet édifice se construit sur des temporalités très longues.

Tant que les entreprises n'auront pas saisi la modification profonde du sens de l'entreprise que la *polycrise* sociétale a accélérée, et donc du travail, aux yeux non seulement des jeunes travailleurs, mais aussi des plus âgés, le phénomène du « *détravail* » continuera à se développer. C'est aussi ce changement de paradigme que les politiques publiques doivent accompagner par des mesures en amont, au fil et en aval de l'emploi (et bien au-delà, en repensant le sens du développement économique et social dans un pays petit pays riche).

À titre d'exemple œuvrant dans cette direction, on peut citer les initiatives suivantes qui répondent partiellement aux enjeux en facilitant et organisant les mobilités et transitions professionnelles favorables au maintien en emploi.

1. Le maintien des travailleurs expérimentés dans l'emploi

En 2014, un projet de loi portant introduction d'un paquet de mesures en matière de politique des âges fut déposé et avisé. Après trois années de jachère, il fut renvoyé en commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale en 2018 sans que l'on sache ce qu'il en est advenu depuis lors¹²⁵.

Ce projet avait le mérite d'exister, même si la Chambre des salariés le jugea trop timoré pour garantir un accès et un maintien effectifs des salariés âgés dans le monde du travail, alors que cette garantie constituait – et fut annoncée comme – le pendant indispensable de la réforme des pensions de 2013 qui pousse les salariés à allonger leur carrière.

Il convient, si l'on vise à augmenter l'âge de départ à la retraite, de résoudre la question de l'emploi

¹²⁵ Celui-ci fournissait entre autres un cadre pour instaurer une politique des âges dans les entreprises en laissant aux partenaires sociaux une large latitude pour choisir les instruments qui conviennent le mieux à la situation particulière des entreprises ; les entreprises occupant plus de 150 salariés auraient dû établir un plan des âges adapté en vue de favoriser le maintien dans l'emploi des salariés séniors. Selon le projet, le contrat de travail n'aurait plus cessé de plein droit au moment où le salarié se voit attribuer une pension de vieillesse ou s'il atteint l'âge de soixante-cinq ans s'il décide, en accord avec son employeur, de continuer la relation de travail à temps partiel. En outre, des stages de courte durée pour des demandeurs d'emploi de plus de cinquante ans étaient prévus et un Comité pour l'analyse et la promotion des conditions de travail était créé.

des seniors, qui ne sont autres que des travailleurs expérimentés.

En France, par exemple, un bilan social¹²⁶ est requis des entreprises par le biais duquel on peut vérifier par une vision chiffrée la situation de l'emploi propre à une entreprise, par exemple en termes d'emploi sénior et de pénibilité au travail. Le droit à la retraite progressive y est déjà ouvert, que le gouvernement français tente de compléter actuellement par un « *index senior* » obligatoire visant à justifier dans le chef des entreprises d'un taux d'employabilité de salariés de plus de 55 ans couvrant leur nombre, leur part dans les recrutements, la formation professionnelle qui leur est garantie, etc.

La Chambre des salariés avait également proposé de créer le droit à une retraite progressive à partir de 57 ans, sous forme de cumul d'un travail à temps partiel et d'une pension partielle – un système qui existe d'ailleurs dans la fonction publique (voir [annexe XI](#)) et qui fut conclu lors d'un accord bipartite entre le gouvernement et les syndicats en 2014. De nouvelles dispositions permettraient de cumuler un travail à temps partiel avec une pension de vieillesse partielle, ceci sur base d'un véritable droit au travail à temps partiel à partir de 50 ans avec indemnité compensatoire, par la modification afférente du Code du travail et de celui de la sécurité sociale.

De cette manière, en bénéficiant de conditions de travail aménagées permettant aussi un accès progressif à la retraite, les salariés seraient plus enclins à prolonger leur vie active : le salarié ayant droit à une pension de vieillesse anticipée conformément à l'article 184 du Code de la sécurité sociale, aurait droit à une réduction de sa durée du travail pouvant atteindre au maximum 50%.

Cette retraite progressive ne viendrait pas se substituer mais s'ajouter aux actuels dispositifs. La plus-value de la retraite progressive réside dans le fait qu'elle peut intervenir dès l'âge de 57 ans et qu'elle constitue un droit pour le travailleur (et non une possibilité soumise au seul bon vouloir de l'employeur).

Les départs massifs en retraite (*papy-boom*), les cycles d'innovation de plus en plus courts, l'allongement de la durée d'activité, la perte des connaissances en entreprise, etc. doivent s'anticiper et être préventivement traitées, en développant et en adaptant les compétences des salariés, dans le cadre d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Pour y arriver, il est nécessaire de passer par un diagnostic de la situation de l'entreprise et de son positionnement par rapport à la concurrence et à l'évolution du marché. Lors de cette étape, l'implication des représentants des salariés est très importante. Ce souci d'anticipation devrait trouver réponse, être coordonné et encadré de manière généralisée à tous les échelons décisionnels.

2. La mise en œuvre de mesures préventives pour la santé

Il reste indispensable de procéder à une évaluation globale et régulière des risques pour la santé et la sécurité, et de passer aux actions préventives nécessaires en fonction de la situation. Cette stratégie globale de prévention implique de prendre en compte l'ensemble des situations de travail et d'être attentif à la fois aux aspects physiques, cognitifs, organisationnels et psychosociaux susceptibles d'exercer une influence sur la santé, la sécurité et, plus globalement, le bien-être des travailleurs. Si un expert externe (médecin du travail, psychologue du travail, ergonomiste, etc.) est nécessaire pour accompagner la mise en œuvre technique de la démarche, la participation des syndicats, des délégations du personnel et des travailleurs est essentielle car ce sont eux qui connaissent le mieux le travail et les conditions dans lesquelles ce dernier est réalisé.

Des règlements pour prendre en considération les risques dits psychosociaux et de pénibilité sont attendus. En effet, contrairement à d'autres pays européens comme la France ou l'Allemagne, il n'y a pas d'obligations précises concernant l'évaluation et la prévention des risques psychosociaux au travail.

À l'heure de la rédaction, il existe par exemple en France un compte professionnel de prévention (C2P)¹²⁷ très perfectible, où des points au titre de la pénibilité du travail et des facteurs de risques professionnels d'exposition sont engrangés pour permettre aux salariés ayant travaillé dans des conditions difficiles un départ anticipé à la retraite, suivre une formation pour accéder à des postes

¹²⁶ Instrument de mesure du domaine social dans l'entreprise.

¹²⁷ Avatar du C3P (compte personnel de prévention de la pénibilité) qui a vu le champ des facteurs de risque répertoriés par les partenaires sociaux réduit au cours de cette transformation en C2P.

moins ou pas exposés à des facteurs de risques professionnels ou encore bénéficier d'un temps partiel sans perte de salaire.

L'aménagement des conditions de travail, et donc aussi des modes de gestion des organisations et des ressources humaines, des logiques industrielles et des cultures d'entreprise, est impératif pour le maintien dans l'emploi. Dès lors, on peut songer à organiser l'encadrement et la transformation vers des conditions de travail moins stressantes, moins pénibles et moins destructrices de valeur.

Le droit au temps partiel à partir de 50 ans peut ainsi se concrétiser par des interruptions de carrière, par exemple à travers un droit à un congé sabbatique rémunéré (en effet, 6 mois tous les 5 ans ou 1 an tous les 10 ans reviennent à une réduction du temps de travail de 10%).

Le rapport Bellon-Mériaux-Soussan relatif au maintien en emploi des seniors remis en 2020 en France au gouvernement Philippe a mis en exergue les mesures à temps partiels comme solution afin de favoriser l'emploi des travailleurs expérimentés, mais aussi celles qui mettent les questions du vieillissement au cœur des politiques de prévention et de santé au travail.

3. Le développement des compétences et qualifications et l'accès à la formation

Pour réussir l'enjeu de la gestion des âges, c'est-à-dire permettre à l'ensemble des travailleurs de rester en emploi plus longtemps, il importe également d'installer un esprit de formation tout au long de la vie dans l'entreprise et d'organiser une dynamique de l'apprentissage entraînant avec elle tous les âges et toutes les catégories professionnelles. Il convient de prévenir les risques d'obsolescence des compétences en seconde partie de carrière avec des formations adaptées à leur public et aussi de favoriser la transmission des savoirs.

Sur ce thème, l'on peut utilement se reporter à la note de réflexion de la CSL en matière de formation professionnelle continue au Luxembourg, présentée en février 2016, qui propose un certain nombre de propositions (droit individuel à la formation continue et une valorisation de ses compétences tout au long de la vie, Conseil national de suivi et d'évaluation des formations professionnelles continues, augmenter la durée et revoir le mode de calcul du congé individuel de formation, droit à la qualification, promouvoir et simplifier le dispositif de la validation des acquis de l'expérience, etc.).

Certaines pratiques de formation visent aussi à promouvoir le partage des connaissances et expériences des seniors avec les plus jeunes dans l'entreprise. Il s'agit en effet d'un échange de connaissances tacites entre les travailleurs d'âges différents dans des situations réelles de travail. L'avantage pour le travailleur âgé est que ces pratiques lui procurent de nouvelles responsabilités ainsi qu'une meilleure reconnaissance de ses compétences. Une de ces techniques basées sur un échange de connaissances tacites est le tutorat.

Annexe XI : Le temps partiel combinant pension et activité professionnelle

En 2015, un système de pension partielle a été instauré dans la fonction publique¹²⁸. Ce système de retraite progressive permet aux agents de la fonction publique qui remplissent les conditions d'ouverture de droit de pension d'opter pour un départ en pension progressif.

Concrètement, un fonctionnaire éligible à la pension de vieillesse et travaillant à temps complet peut, après accord de son supérieur, opter pour une réduction de son temps de travail (d'au maximum 50%) tout en percevant une pension partielle correspondant à un pourcentage de sa pension de vieillesse normale.

De fait, la partie traitement de l'agent en retraite progressive est soumise aux cotisations « normales » et permet ainsi d'augmenter les droits de pension pendant la retraite progressive, tandis que la pension partielle est traitée comme une pension « normale » d'un point de vue de prélèvements sociaux et fiscaux.

L'avantage principal de ce système réside dans sa flexibilité. Les agents de la fonction publique peuvent ainsi envisager une transition en douceur vers la retraite, ce qui peut être particulièrement bénéfique pour ceux qui souhaitent réduire progressivement leur charge de travail tout en continuant à travailler.

De plus, la retraite progressive offre aux agents de la fonction publique une certaine latitude pour adapter leur temps de travail en fonction de leurs capacités, tout en permettant au service auquel ils appartiennent de se préparer progressivement au départ.

Or, un tel système de retraite progressive serait fort souhaitable dans le régime général. Un assuré éligible pour la pension qui se dit apte pour continuer à travailler, sans pour autant avoir la volonté ou/et la capacité de continuer à temps plein, pourrait ainsi réduire son temps de travail, sans pour autant partir entièrement en pension. De cette manière, la transition progressive de l'activité professionnelle vers la pension pourrait aussi réduire le « choc » économique pour l'assuré.

Enfin, ce système serait une réforme dans laquelle tout le monde serait gagnant : dans les entreprises il y aurait une meilleure transmission du savoir-faire des expérimentés, les salariés auraient plus de flexibilité et l'État aurait moins de pensions à déboursier.

¹²⁸ Loi du 25 mars 2015 modifiant la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois.

Annexe XII : Tableau - Un taux de majorations proportionnelles dégressif

Revenu	Système actuel plafonné		Système actuel déplafonné		Système déplafonné dégressif (Tx. maj. prop. bis = 1,4 %)	Système déplafonné dégressif (Tx. maj. prop. bis = 1,2 %)	Système déplafonné dégressif (Tx. maj. prop. bis = 1,0 %)	Système déplafonné dégressif (Tx. maj. prop. bis = 0,8 %)	Système déplafonné dégressif (Tx. maj. prop. bis = 0,6 %)
	Cotisations	Pension mensuelle supplémentaire	Cotisations	Pension mensuelle supplémentaire	Pension mensuelle supplémentaire	Pension mensuelle supplémentaire	Pension mensuelle supplémentaire	Pension mensuelle supplémentaire	Pension mensuelle supplémentaire
12 854.64	3 085.11	16.59	3 085.11	16.59	16.59	16.59	16.59	16.59	16.59
13 000	3 085.11	16.59	3 120.00	16.78	16.76	16.73	16.71	16.69	16.66
13 500	3 085.11	16.59	3 240.00	17.43	17.32	17.22	17.11	17.01	16.91
14 000	3 085.11	16.59	3 360.00	18.07	17.89	17.70	17.52	17.33	17.15
14 500	3 085.11	16.59	3 480.00	18.72	18.45	18.19	17.92	17.66	17.39
15 000	3 085.11	16.59	3 600.00	19.36	19.02	18.67	18.32	17.98	17.63
15 500	3 085.11	16.59	3 720.00	20.01	19.58	19.15	18.73	18.30	17.87
16 000	3 085.11	16.59	3 840.00	20.65	20.15	19.64	19.13	18.62	18.12
16 500	3 085.11	16.59	3 960.00	21.30	20.71	20.12	19.53	18.95	18.36
17 000	3 085.11	16.59	4 080.00	21.94	21.28	20.61	19.94	19.27	18.60
17 500	3 085.11	16.59	4 200.00	22.59	21.84	21.09	20.34	19.59	18.84
18 000	3 085.11	16.59	4 320.00	23.24	22.41	21.58	20.74	19.91	19.08
18 500	3 085.11	16.59	4 440.00	23.88	22.97	22.06	21.15	20.24	19.33
19 000	3 085.11	16.59	4 560.00	24.53	23.53	22.54	21.55	20.56	19.57
19 500	3 085.11	16.59	4 680.00	25.17	24.10	23.03	21.96	20.88	19.81
20 000	3 085.11	16.59	4 800.00	25.82	24.66	23.51	22.36	21.21	20.05

Note : Sous « système actuel » on entend le système tel qu'il est prévu pour l'an 2052 avec un taux de majorations proportionnelles de 1,6%.

Commentaire : Un revenu mensuel de 20 000 euros génère, sous le système plafonné actuel 3 085,11 euros de cotisations – ce montant correspond à 24% du plafond cotisable (12 854,64 €). Avec le plafonnement actuel, un revenu mensuel de 20 000 ouvre droit – tout comme un revenu mensuel de 13 000 euros - à 16,59 euros de pension mensuelle au titre de majorations proportionnelles. (Ainsi, avec 40 années de revenus mensuels de 20 000 euros un assuré a droit à 7 963,20 euros au titre des majorations proportionnelles.) Si l'on déplafonnait complètement les cotisations, un revenu de 20 000 euros générerait 4 800 euros de cotisations, soit 55,6% plus qu'actuellement. Si les prestations étaient aussi complètement déplafonnées chaque revenu mensuel de 20 000 ouvrirait droit à 25,82 euros au titre de majorations proportionnelles, soit une augmentation 55,6%. Toutefois, en rendant dégressif le taux de majorations proportionnelles, il serait possible de limiter la hausse des prestations, tout en respectant le principe selon lequel chaque contribution ouvre droit à une prestation. À titre d'exemple, si l'on applique le taux de majorations proportionnelles « normal » de 1,6% pour tout euro se situant en-deçà du quintuple du salaire minimum, tout en appliquant un taux de majorations proportionnelles *bis* réduit de 0,6% pour tout euro se situant au-delà du quintuple du salaire minimum, chaque revenu mensuel de 20 000 ouvre droit à 20,05 euros au titre de majorations proportionnelles. Ce type de déplafonnement aurait donc conduit, pour un salaire de 20 000 euros, à une hausse de 55,6% des cotisations, mais à une hausse de « seulement » 20,8% des prestations auxquelles il ouvre droit – tout en assurant que chaque euro supplémentaire en cotisation crée des droits de pension

Annexe XIII : Le niveau des pensions selon le type de pension

Les tableaux ci-dessous reprennent un descriptif sur le niveau des différents types de pension. Or, l'analyse de ces tableaux permet aisément de se rendre compte que les pensions très élevées auxquelles certains font allusion pour argumenter en faveur d'une diminution des pensions, sont quasi inexistantes. En effet, dans l'ensemble des pensions de vieillesse versées par le régime général d'assurance pension, seules 4,2% sont supérieures à 6 000 euros, 1,1% supérieures à 7 000 euros et uniquement 0,04% sont au-delà de 8 500 euros.

Même si l'on se concentrait sur les seuls bénéficiaires avec une carrière non-migratoire, la proportion de ceux avec une pension au-delà de 7 000 euros reste minime – seuls 3,66% sont dans une telle situation et ils sont même seulement 0,2% à avoir une pension au-delà de 8 500 euros.

En effet, c'est seulement auprès des personnes percevant une pension de vieillesse d'un régime spécial (CGPO, BCL ou CPFEC) que les pensions de vieillesse au-delà de 6 000 euros représentent une proportion significative. Dans ces régimes spéciaux, 56,8% des pensions de vieillesse versées dépassent les 6 000 euros, 44,5% dépassent encore les 7 000 euros, 28,8% dépassent les 8 500 euros et même 5,9% dépassent 10 000 par mois.

Montant moyen des pensions en décembre 2022 en fonction du type de pension, du genre du bénéficiaire et du type de la carrière et du pays de résidence du bénéficiaire

Montant moyen en décembre 2022	Toutes les pensions			Pensions de vieillesse et de vieillesse anticipée			Pensions d'invalidité			Pensions de survie - conjoint			Pension de survie - orphelins		
	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes
Ensemble des bénéficiaires	2 174.44	2 508.47	1 821.18	2 398.23	2 662.98	1 945.62	1 863.79	1 896.41	1 821.73	1 653.30	1 026.90	1 707.28	630.23	635.49	625.35
Carrières non-migratoires	3 235.75	4 100.95	2 566.14	3 601.03	4 494.36	2 597.89	2 495.48	2 758.37	2 274.11	2 512.45	1 181.07	2 672.75	843.08	840.93	845.10
Bénéficiaires résidents	3 020.66	3 715.84	2 431.41	3 342.30	4 062.51	2 463.77	2 232.63	2 384.37	2 081.70	2 399.03	1 120.60	2 546.52	790.27	790.43	790.12

Source : IGSS

Note : Il faut noter que ces montants moyens correspondent au niveau de décembre 2022, depuis il y a eu 2 réajustements de respectivement +2,2% et +1,1% et 3 tranches indiciaires qui ont été déclenchées. Par conséquent, les montants actuels de ces pensions de décembre 2022 sont 11,3% plus élevés.

Répartition des pensions de vieillesse (anticipée) en décembre 2022 selon le régime de pension, le type de la carrière, et le pays de résidence du bénéficiaire

Tranches de montant	Ensemble des pensions de vieillesse			Bénéficiaires avec une carrière non-migratoire			Bénéficiaires résidents		
	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes
0 - 499	19.51%	20.10%	18.50%	0.58%	0.24%	0.97%	1.44%	0.92%	2.08%
500 - 999	10.56%	9.65%	12.10%	2.50%	0.67%	4.57%	3.80%	2.08%	5.90%
1000 - 1499	10.04%	7.79%	13.89%	7.32%	1.09%	14.31%	8.84%	3.44%	15.43%
1500 - 1999	12.14%	7.79%	19.57%	6.39%	1.27%	12.14%	9.36%	4.77%	14.96%
2000 - 2499	8.28%	6.90%	10.64%	16.10%	6.11%	27.31%	15.99%	8.62%	24.99%
2500 - 2999	7.21%	7.05%	7.49%	8.55%	5.57%	11.89%	9.62%	8.68%	10.78%
3000 - 3499	6.38%	7.11%	5.13%	8.79%	9.33%	8.18%	8.70%	9.81%	7.36%
3500 - 3999	6.08%	7.58%	3.52%	9.51%	12.95%	5.64%	8.30%	10.91%	5.11%
4000 - 4499	5.47%	7.17%	2.58%	10.23%	15.68%	4.10%	8.22%	11.87%	3.75%
4500 - 4999	4.15%	5.37%	2.06%	8.72%	13.55%	3.29%	6.96%	10.21%	3.01%
5000 - 5499	3.13%	4.08%	1.52%	6.05%	9.21%	2.51%	5.14%	7.52%	2.24%
5500 - 5999	2.52%	3.32%	1.14%	5.16%	7.99%	1.98%	4.52%	6.82%	1.71%
6000 - 6499	1.77%	2.38%	0.73%	3.67%	5.72%	1.37%	3.36%	5.14%	1.18%
6500 - 6999	1.30%	1.78%	0.46%	2.78%	4.46%	0.91%	2.55%	4.01%	0.78%
7000 - 7499	0.72%	1.02%	0.22%	1.99%	3.33%	0.49%	1.82%	2.93%	0.45%
7500 - 7999	0.26%	0.38%	0.07%	1.03%	1.74%	0.23%	0.87%	1.43%	0.18%
8000 - 8499	0.10%	0.14%	0.03%	0.42%	0.72%	0.08%	0.34%	0.57%	0.07%
8500 -	0.04%	0.06%	0.01%	0.22%	0.38%	0.04%	0.17%	0.28%	0.03%

Source : IGSS ; Calcul du total : CSL

Note : Il faut noter que ces montants moyens correspondent au niveau de décembre 2022, depuis il y a eu 2 réajustements de respectivement +2,2% et +1,1% et 3 tranches indiciaires qui ont été déclenchées. Par conséquent, les montants actuels de ces pensions de décembre 2022 sont 11,3% plus élevés.