



NOTE

ÉLÉMENTS DE RÉFLEXION RELATIFS AU SYSTÈME DE PENSION

QUELQUES NOTIONS ÉLÉMENTAIRES POUR MIEUX COMPRENDRE LES ENJEUX AU CŒUR DES DISCUSSIONS SUR LE SYSTÈME DE PENSION

Vous travaillez et cumulez au cours de votre carrière des revenus annuels du travail, qui servent d'**assiette cotisable** (plafonnée à 5 fois le salaire minimum annuel) à l'assurance pension.

Le salarié verse 8% de son revenu, son employeur contribue à hauteur de 8% de ce salaire et l'État complète un troisième tiers toujours de 8% (soit 24% du salaire au total). C'est la **partie socialisée des salaires** qui sert à fournir les revenus de remplacement aux retraités qui ont quitté la vie active et qui est transférée des actifs vers les retraités selon un principe de répartition des revenus ou de la richesse monétaire créée.

La dernière hausse du taux de cotisation actuellement de 3 x 8% a eu lieu en 1990. Depuis ce moment, les besoins en transferts pour couvrir les prestations de pension ont été moindres que les cotisations perçues par la CNAP, si bien que d'énormes réserves ont été constituées et placées dans un **Fonds spécial dit de compensation** (d'un volume se montant à 33,1% du produit intérieur brut – PIB – luxembourgeois en 2023).

Lors du départ en retraite, votre pension est calculée en fonction de votre **revenu cumulé** sur toutes vos années de travail et établie à travers :

- des **majorations** dites **proportionnelles** (au revenu cumulé), de 1,769% en 2025 (contre 1,85% avant 2013) et
- des **majorations** dites **forfaitaires** en fonction du nombre d'années travaillées (durée d'assurance), avec 1/40^e par année accomplie (ou commencée).

Si vous dépassez un certain seuil (combiné entre âge de départ et années de carrière) lors de votre sortie du marché de l'emploi, votre pension peut être augmentée de manière graduelle, par une surcote dite **majorations échelonnées** qui augmente votre taux de majorations proportionnelles.

Une **allocation de fin d'année** vient compléter le montant de votre pension ainsi déterminé.

Une pension minimale est octroyée si l'assuré social justifie d'un minimum de 20 années d'assurance. Il existe aussi un plafond maximal pour le montant de pension perçu que pratiquement personne n'atteint.

- ✓ **Bonne nouvelle** : votre pension est, comme les salaires, **indexée automatiquement** sur l'évolution du coût de la vie (à l'inflation) ; elle est aussi **réajustée automatiquement** tous les ans en fonction de l'évolution réelle (hors inflation) du salaire moyen sur le marché de l'emploi : si ce dernier augmente d'1%, votre pension augmente d'1%.

- ✖ **Mauvaise nouvelle** : le réajustement (intégral, voire le réajustement tout court) des pensions est menacé. Un **modérateur de réajustement** fixé à 1 (ou 100%) a en effet été introduit en 2013.

Tant que ce modérateur de réajustement de toutes les pensions à l'évolution des salaires réels reste à 1 (100%), votre pension est intégralement réajustée en fonction de la croissance du salaire moyen. Cependant, si le rapport entre les dépenses annuelles courantes de la Caisse nationale d'assurance pension (CNAP) et la totalité des revenus cotisables (dit « **prime de répartition pure** », de 22,33% en 2023) venait à dépasser le taux global de cotisation de 24%, alors ce modérateur serait réduit, entre 0 et 0,5 (soit entre 0% et 50%). Ceci signifie que, s'il était fixé à l'avenir, par exemple, à 25% (0,25 ou encore R25 dans les projections officielles), votre pension ne bénéficierait plus que du quart de la croissance des salaires et ne serait donc plus réajustée que dans cette mesure (soit 0,25% si le salaire moyen a augmenté de 1%). Si ce modérateur est fixé à 0, votre pension ne serait plus du tout réajustée !

- ✖ **Autre mauvaise nouvelle** : l'allocation de fin d'année sera tout bonnement supprimée dès que le taux de cotisation aura été relevé à l'avenir.

Les syndicats de travailleurs de droit privé ont élaboré des pistes d'action qui permettraient, entre autres, d'éviter que ces mauvaises nouvelles ne se matérialisent : [Renforcer la pension légale pour tous - Prise de position des syndicats](#).

« MUR DES PENSIONS » : BACK TO THE FUTURE OR FAST-FORWARD TO THE PAST ?

« En prenant encore davantage de recul historique, on s'aperçoit que l'Armageddon des pensions à venir est un terrain familier au Luxembourg et une bataille qu'il a déjà gagnée sans s'en rendre compte par le passé. »

Marqué en outre par la « révolution » de l'espérance de vie qui n'a cessé de progresser, le sens de l'histoire démographique sur terre a été, jusqu'ici, celui de la croissance des populations¹ ; si l'on en croit l'Organisation des Nations Unies, ce phénomène démographique global ou local devrait durer encore quelques décennies.

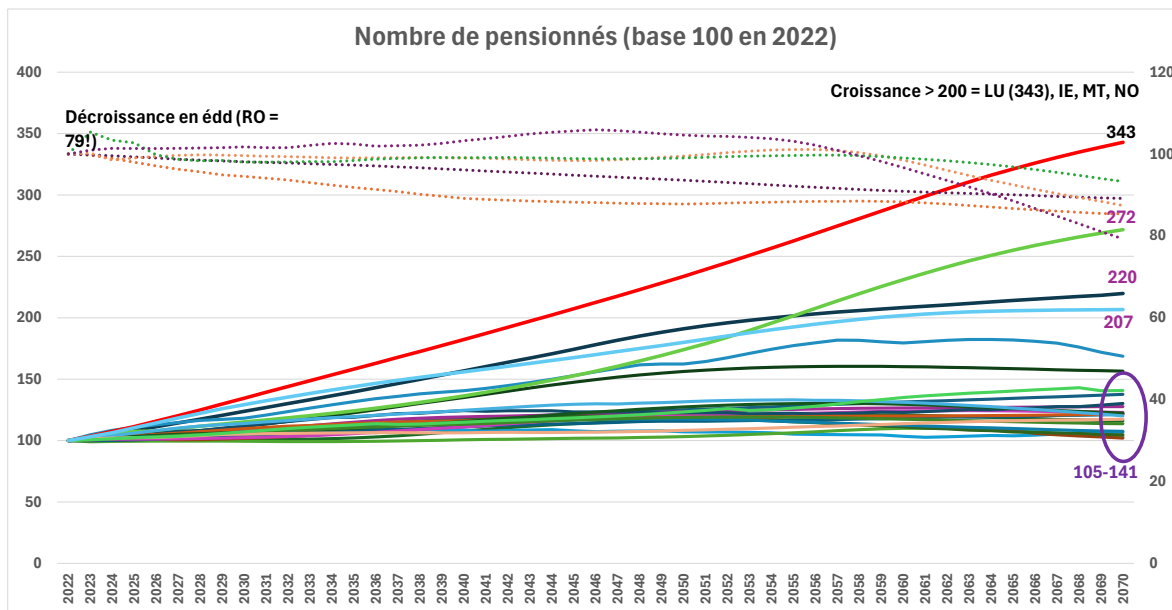
Le Luxembourg ne fait pas exception à ce rythme naturel de peuplement, et il deviendrait ainsi, selon les projections européennes, une deuxième Sarre d'ici à 2070, en atteignant l'actuel nombre d'habitants de cette région allemande voisine².

Qui dit plus d'individus dans un pays au fil du temps, dit plus de moyens nécessaires pour les encadrer, et cette logique implacable s'applique tout autant à la question du financement passé et futur des pensions luxembourgeoises de retraite et du nombre grandissant de personnes qui en jouissent au sein de la population. Peut-on réellement prétendre vouloir à la fois sauver le système de retraite par répartition au cours des 50 prochaines années et ne pas le financer adéquatement et de manière viable, par exemple sans augmenter les cotisations dédiées qui n'ont actuellement plus bougé depuis les 50 dernières années et se retrouver ainsi en 2070 avec un taux de cotisation vieux d'un siècle ?

D'après les dernières projections officielles, le nombre de retraités émargeant totalement ou partiellement à la Caisse nationale d'assurance pension sera multiplié par 3,4 (!) d'ici à 2070. **Il s'agirait en réalité de la plus forte hausse en Europe**, résultat à la fois d'une très forte croissance de la population résidente et sur le marché de l'emploi dans la foulée du succès économique du Luxembourg au cours des 75 dernières années, du papy-boom consécutif au baby-boom d'après 1945 ainsi que d'une durée de vie qui croît en moyenne. Les + 243% du Luxembourg le placent loin devant Malte (+172%), l'Irlande (+120%) et la Norvège (+107%), les autres pays européens largement sous les 100% ne doublant plus leur nombre de retraités, quatre pays voyant même leur population retraitée reculer, jusqu'à -21% en Roumanie !

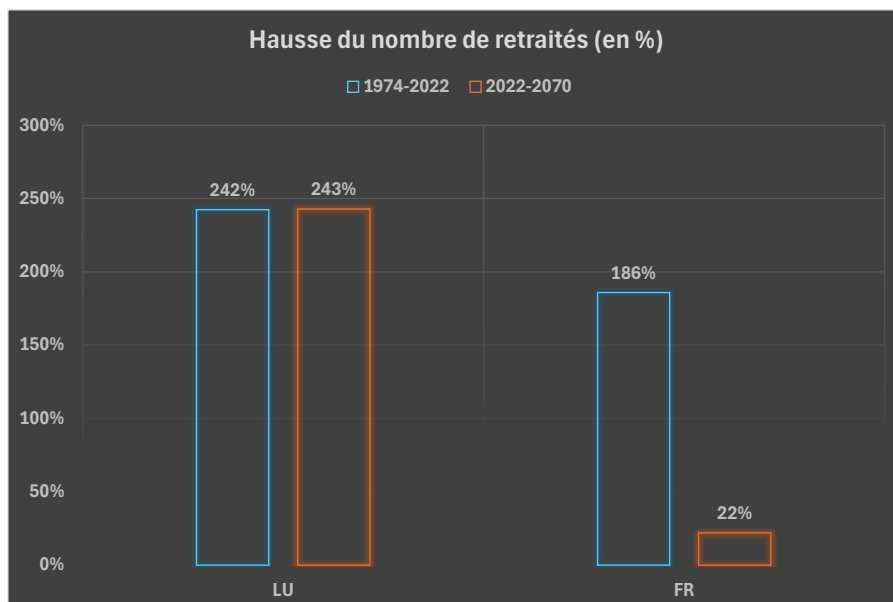
¹ De 2,5 à 8,2 milliards d'humains entre 1950 et 2024 sur le plan mondial (x 3,3 – et x 8 depuis l'an 1800 !). En Europe, la population a été multipliée par 1,4 contre 2,3 au Luxembourg.

² Land bucolique, s'il en est, sur une superficie territoriale identique, mais qui, pour sa part, verrait sa population diminuer dans le même temps.



Il est amusant d'observer rétrospectivement que le mémorable « mur des pensions » est resté hors d'atteinte depuis que la théorie en a été élaborée par le grand plâtrier ; en matière d'obstacle, la question des pensions s'apparente sans doute davantage à une course sur piste où les haies uniformes surgissent à intervalle régulier, même si, au fur et à mesure de la course, elles peuvent, certes, être psychologiquement plus difficiles à franchir du fait de la distance déjà parcourue ressentie dans les jambes.

La future trajectoire luxembourgeoise est atypique par rapport au reste de l'Europe, comme la comparaison avec la France sur une double période de 48 années nous le confirme, elle qui a sans doute déjà absorbé le gros de son explosion démographique pendant que le Luxembourg continuerait sur sa trajectoire dynamique³.

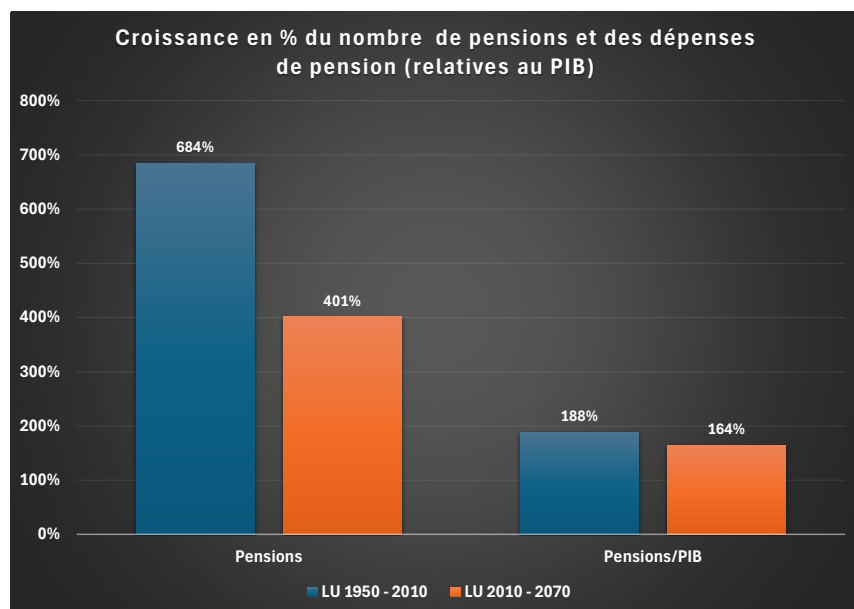


En prenant encore davantage de recul historique, on s'aperçoit que l'Armageddon des pensions à venir est un terrain familier au Luxembourg et une bataille qu'il a déjà gagnée sans s'en rendre compte par le passé, et ce, sans le moindre impact négatif sur la richesse monétaire du pays ou sur ses fondamentaux.

³ Régime général pour la période passée et tous régimes confondus pour la période future.

Si l'on considère comme pivot de 120 années d'observation l'an 2010, préambule à la dernière détérioration du régime de pension, on se rend compte que, en réalité, la catastrophique progression du mur des retraités et de la couverture financière à fournir relativement au PIB pour en venir à bout sera, tous régimes confondus, relativement bien moindre sur la deuxième moitié de la période que ce que le « régime général » a dû surmonter au cours des 60 premières années, et cela même possiblement dans le cas où le modérateur de réajustement des pensions à l'évolution des salaires réels n'était finalement pas actionné (164% contre 188% précédemment).

Le futur incertain du régime de pension ne fera-t-il finalement que rembobiner son passé bien vécu ? C'est tout relatif, mais seul l'avenir nous le dira, pas le présent⁴.



Une émotion vive, feinte ou réelle, est suscitée par le traitement public de ces projections de retraités qui feront usage de leur droit partiel ou complet à leur revenu socialisé dans les prochaines décennies ainsi que par la « catastrophe » pressentie pour les finances publiques qui en découlerait. Mais **cet émoi est aussi habilement provoqué par l'effet de sidération que ces projections produisent, sans qu'aucun élément de contextualisation ou de relativisation de ces évolutions indicatives mises sur la table n'aide à appréhender, à mieux comprendre et à digérer cet avenir potentiel ou probable.**

Or, il apparaît qu'en matière de choc des pensions, si l'on compare les données observées avec les projections les plus récentes sur une période longue de l'histoire contemporaine du pays, il n'y a rien de neuf sous le soleil... D'ailleurs, personne ne s'émeut, ne s'offusque ni même ne remarque que les Administrations luxembourgeoises transfèrent actuellement le triple de points de PIB par rapport à 1950 pour couvrir un nombre de bénéficiaires de pensions du régime général qui a (pourtant) très fortement crû depuis lors !

Oui, la part des pensions dans le PIB ou dans les transferts sociaux gérés par l'État va augmenter probablement fortement à l'avenir, mais comme elle a déjà crû par le passé (voire moins), en raison de la hausse continue du nombre de bénéficiaires. Refuser pour l'avenir ces surcoûts est l'expression d'un déni de la démographie ou d'une volonté de s'en prendre au régime public de pensions !

⁴ Le rôle des hypothèses de projection et la matérialisation ou non des scénarii esquissés sont évidemment cruciaux (voir par exemple le « Le saviez-vous ? » n° 2). Si le scénario de base fourni par les autorités qui suppose que les pensions ne seront très rapidement plus réajustées qu'à hauteur d'un quart de l'évolution des salaires réels à l'avenir (modérateur à 25%), plutôt qu'intégralement, et qu'aucune autre mesure n'est prise pour « déformer » le système de pension, la couverture des dépenses de pensions progresserait de 123% entre 2010 et 2070.

L'histoire nous montre qu'il ne semble pas y avoir de vraies limites économiques au financement de la sécurité sociale et qu'elles sont plutôt d'ordre psychologique ou politique, rappelait le professeur Euzéby⁵.

Mentionnons ici qu'en matière d'équilibre des comptes de la Caisse nationale d'assurance pension (CNAP), qui est la question sous-jacente aux exercices de style démographiques, l'évolution de l'emploi agit comme un déterminant du degré d'action nécessaire : toute trajectoire supérieure à 0,6% de croissance annuelle moyenne projetée d'ici 2070 entraînerait en effet des répercussions positives en réduisant les besoins de financement simulés⁶.

Face aux premiers signes d'adversité, le capitaine et son équipage ne quittent pas leur navire du régime de retraite qui s'est avéré efficace tant sur le plan social qu'économique, mais ils lui restent fidèles, à moins qu'ils ne veuillent l'abandonner - le modifier - pour des raisons politiques ou idéologiques. Dès lors, soit vous soutenez (financièrement) votre système qui s'est construit au fil des décennies, soit vous ne le soutenez pas, mais alors uniquement pour des raisons politiques motivées par vos conceptions d'une société moins solidaire et plus inégalitaire reposant sur les privilèges d'une minorité agissante ! Face à une augmentation projetée de l'espérance de vie, sommes-nous donc condamnés au recul social ?

⁵ Alain Euzéby, Les formes alternatives de financement de la sécurité sociale, Bulletin luxembourgeois des questions sociales, 2007, Volume 21.

⁶ Selon l'IGSS, une croissance annuelle moyenne d'au moins 2,66% de la population active permettrait d'éviter tout ajustement jusqu'en 2070, en supposant toutefois que le modérateur de réajustement des pensions à l'évolution des salaires réels soit limité à 25%. Pour maintenir le régime sous sa forme actuelle (maintien du modérateur intégral), 3,2% seraient libérateurs de tout ajustement du système.

PRÉDIRE L'IMPRÉVISIBLE AVEC UNE CERTITUDE ABSOLUE OU UN AVENIR FLUCTUANT, INSTABLE ET VOLATILE ?

« À chaque fois que les chiffres de la démographie sont de nouveau plus pessimistes (mais sont-ils plus réalistes ?), cela provoque mécaniquement des effets financiers plus lourds sur le système de retraite. »

La science ou l'art de la projection démographique est pour le moins fragile et peu mécanique. L'histoire longue des projections est jonchée de cafouillages, voire d'essais ratés, y compris au Luxembourg. À l'international, Paul Ehrlich et sa « Bombe P » de 1968 en sont un exemple frappant, lui qui calculait qu'au seuil des années 1980, une famine inévitable frapperait la population mondiale à la suite de son explosion. La seule explosion qui s'est produite fut sans doute celle de son portefeuille, mais le succès de son essai vendu à plus de 2 millions d'exemplaires n'a en rien rendu ses pronostics moins erronés.

Même les tentatives les plus récentes à court ou moyen terme ne sont pas nécessairement plus concluantes, pour des raisons intrinsèques à cet exercice, tout aussi bien intentionné soit-il : elles sont sujettes à de très nombreuses hypothèses et soumises à de grands aléas. Et **plus les projections s'orientent sur du long terme, plus elles sont très sensibles aux hypothèses utilisées, si bien que les scénarios démographiques et financiers qui en découlent peuvent diverger fortement en fonction de celles-ci¹.**

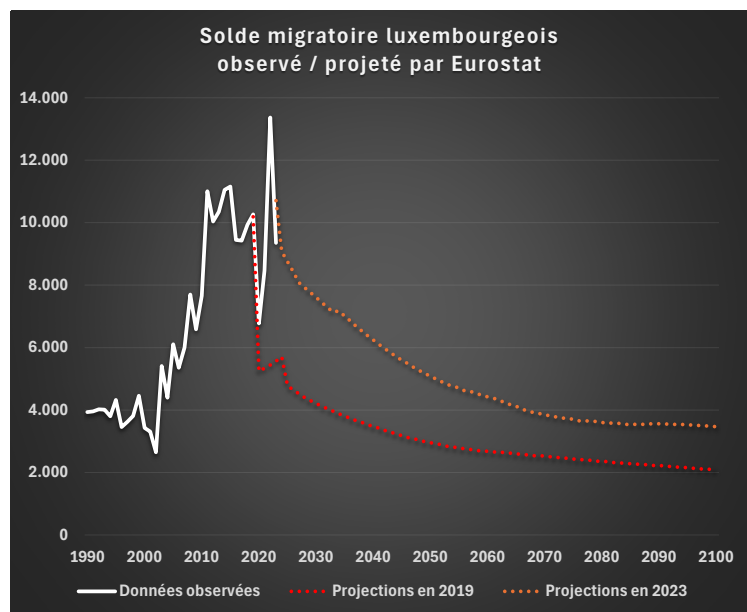
En sera-t-il pareil des dernières projections officielles sur 50 ans, terrain de sable que le gouvernement mobilise pour construire sa réforme et faire passer de nouvelles dégradations du système de pension en défaveur des travailleurs du secteur privé ? Par définition, la réponse est impossible à fournir, mais l'on sait aussi que si le pire est probable, il n'est jamais certain, ce que l'histoire luxembourgeoise du 20^e siècle nous a montré.

Ainsi, à la source des projections démographiques, intégrées par le groupe de travail européen sur le vieillissement (AWG²) et qui s'imposent aux États membres de l'Union européenne, se trouvent les réflexions d'Eurostat, l'institut statistique européen, sur le devenir démographique de l'Europe. Or, **force est de constater que ses projections sont très volatiles et soumises à des révisions parfois drastiques.**

1 À un certain point, deux scénarios budgétaires présentés en 2022 comme également plausibles pour le Luxembourg ont montré l'ampleur des incertitudes inhérentes aux projections à long terme : l'augmentation des dépenses de retraite variaient d'ici 2070 entre 90%, pour l'un, et 39% pour l'autre...

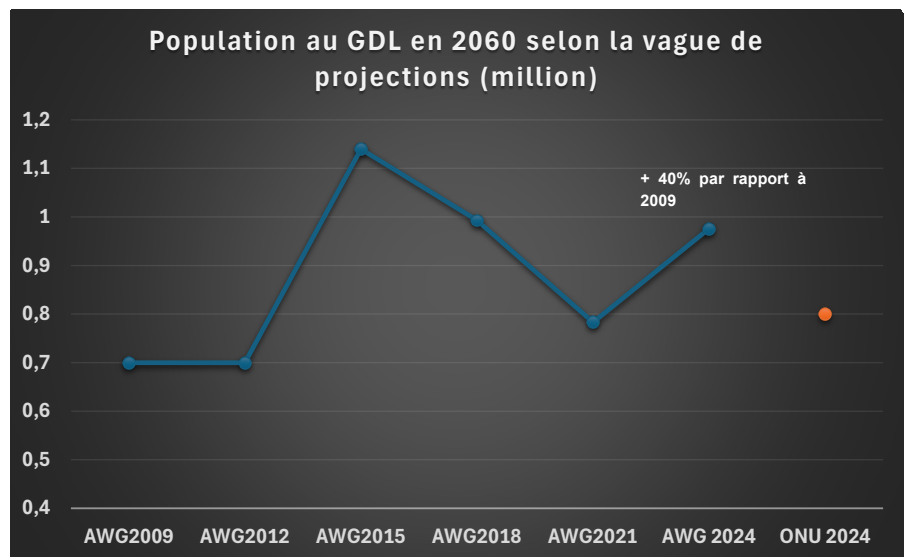
2 Pour Ageing working group sous sa dénomination anglaise.

Par exemple, Eurostat a émis en 2019 l'hypothèse d'un effondrement du solde migratoire³ à partir de 2020 pour bon nombre de pays européens, dont le Luxembourg (-49%), et qui continuerait son recul jusqu'en fin de période⁴. Cette approche a conduit des experts nationaux à souligner qu'« *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* », le bas niveau de migration nette modélisé en 2019 pour 2020 et les années suivantes n'ayant plus été enregistré depuis 2006.



Cependant, on voit que les soldes observés dévient largement de ce qui fut prévu en 2019 pour les années entre 2019 et 2023 et que la vague 2023 des projections a corrigé le tir, tout en maintenant l'hypothèse du déclin migratoire tendanciel anticipé en 2019⁵.

Une autre illustration de l'instabilité des projections est celui de l'estimation de la population résidente⁶ selon les jeux de projections, par exemple pour la même année 2060.

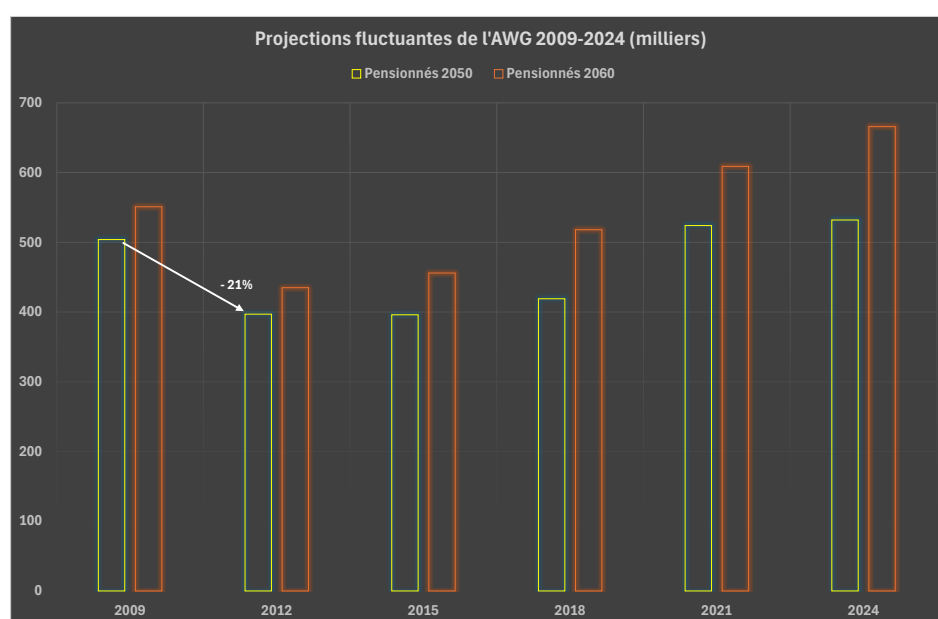


3 C'est-à-dire la différence entre l'immigration et l'émigration, qui pèse fortement sur les projections démographiques.
4 En raison notamment de l'hypothèse sous-jacente à la modélisation d'Eurostat d'une convergence économique et socioculturelle intra-européenne vers la moyenne européenne au cours des prochaines décennies. Celle-ci ne devrait jouer qu'à long terme et ne peut expliquer le plongeon suspect et le non-redressement consécutif du solde migratoire dans ce jeu de projections.
5 Et en supposant donc que les paramètres économiques spécifiques du Luxembourg, conditionnant la dynamique des dernières décennies, se seront moyennisés.
6 Qui dépend du développement de la fécondité, de la mortalité et des flux migratoires (solde migratoire) en lien avec la croissance économique. Le STATEC estime que 80 à 85% de la croissance démographique proviennent de l'immigration nette.

Les vagues de 2009 et de 2012 ont servi de base aux négociations sociales au Luxembourg autour de la « déforme » des pensions de 2012 entrée en vigueur en 2013. Comme par enchantement, une fois la dégradation légale actée, les perspectives démographiques se furent, subitement et sans explications, enjolivées avec un bon de population de plus de 300 mille habitants !

Cette fluctuation est restée peu compréhensible, si ce n'est, peut-être, pour précisément forcer les ajustements à partir de 2013. Comment expliquer sinon qu'entre les chiffres de l'AWG de 2012 et ceux de 2015, il y eut un tel spectaculaire revirement démographique ? **À chaque fois que les chiffres de la démographie sont de nouveau plus pessimistes** (mais sont-ils plus réalistes ?), **cela provoque mécaniquement des effets financiers plus lourds sur le système de retraite**⁷.

Un troisième exemple est celui du nombre de retraités à couvrir, qui représenterait pourtant les données les plus dures et fiables à disposition des prévisionnistes. Elles restent néanmoins tout autant fluctuantes que les premières, non pas en l'espace de 50 ans entre les projections, mais bien sur une quinzaine d'années, avec des écarts pouvant monter jusqu'à 21% par rapport à la première estimation pour la même année ! Où sont ainsi passés, par exemple, en 2018 les 85 000 retraités supplémentaires escomptés en 2009 pour l'an 2050 ?



Évidemment, ces temps d'incertitudes conjoncturelles, le contexte de polycrise géopolitique, environnementale, morale et de sens à l'international comme les crises plus structurelles sur le plan national en lien avec certains privilèges fiscaux ou dans le domaine du logement, celui de la mobilité ou d'un sous-investissement chronique en infrastructures relativement à la pression démographique continue ne prêtent pas à l'optimisme et sont aussi autant d'opportunités pour les partisans d'un moindre État social de le discréditer. Mais cela rend-il les scénarios les plus positifs impossibles pour autant, sans que le pays n'ait pu se réinventer d'ici-là ? Rien n'est moins sûr.

Si, bien sûr, il appartient en fin de compte au législateur de prendre ses responsabilités, celles qui lui incombent ne sont pas de détricoter le système éprouvé de pension ou de menacer le bien-être des futurs retraités, mais bien de trouver les voies et moyens de le renforcer dans une optique inter- et intragénérationnelle la plus équilibrée possible.

⁷ En matière d'équilibre des comptes de la Caisse nationale d'assurance pension (CNAP), qui est la question sous-jacente aux exercices de style démographiques, il convient aussi de rappeler que l'évolution de l'emploi agit comme un déterminant du degré d'action nécessaire : toute trajectoire supérieure à 0,6% de croissance annuelle moyenne projetée d'ici 2070 entraînerait en effet des répercussions positives en réduisant les besoins de financement simulés. Selon l'IGSS, une croissance annuelle moyenne d'au moins 2,66% de la population active permettrait d'éviter tout ajustement dans le système des pensions jusqu'en 2070 en supposant toutefois que le modérateur de réajustement des pensions à l'évolution des salaires réels soit limité à 25%. Pour maintenir le régime sous sa forme actuelle (maintien du modérateur intégral), 3,2% seraient libérateurs de tout ajustement du système.

Si « *gouverner, c'est prévoir* », prévoir ne revient pas tout à fait à tenter de lire l'avenir dans une boule de cristal au détriment de générations de futurs retraités et dont on peut gager que leurs pensions dès aujourd'hui réduites risqueraient de ne guère s'améliorer si l'on venait à réaliser dans ce lointain avenir que les projections du passé étaient finalement erronées. C'est pourquoi des horizons temporels de réflexion et d'action plus courts et réalistes s'imposent sur des sujets aussi cruciaux : la loi les prévoit déjà avec la période dite de couverture de 10 ans et un bilan intermédiaire après 5 ans !

DÉPENSES FUTURES DE PENSION : UN DÉRAPAGE, VRAIMENT ?

« La hausse projetée des dépenses de pension n'est le signe ni d'un dérapage, ni d'une perte de contrôle, mais est bien la conséquence logique et naturelle des réalités démographiques découlant du succès économique luxembourgeois. »

Vous aurez remarqué que, dans les discussions en cours sur la robustesse financière du système de pensions, les partisans d'une action rapide d'intervention utilisent systématiquement l'évolution, voire l'explosion des dépenses au cours des 50 prochaines années comme prétexte à l'urgence¹. Nous ferions face, selon eux, à un dérapage injustifié des dépenses de la Caisse nationale qui rendrait nécessaire la réduction des pensions, en ne proposant que rarement d'agir sur le volet des recettes du système.

Cette présentation « dramatique » de l'évolution projetée des dépenses de pensions est très contestable, notamment du fait que celle-ci n'est que la simple conséquence logique et naturelle de l'anticipation de la croissance de la population vieillissante faite au sein des mêmes modèles de projection démographique et budgétaire.

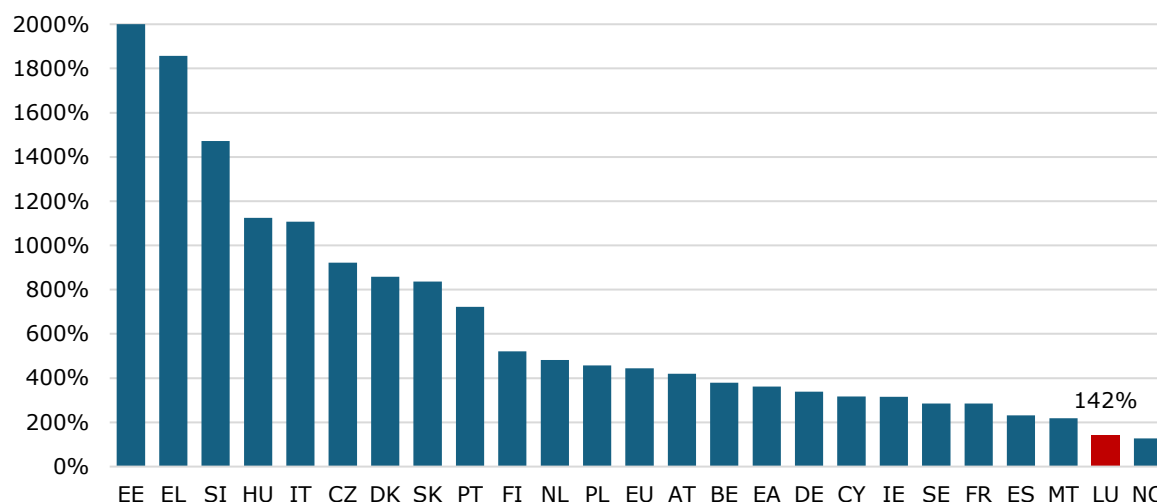
En effet, il est fondamental de rappeler que l'augmentation projetée des dépenses pour pensions résulte directement d'un afflux projeté de retraités dans un régime qui a déjà commencé non pas à augmenter mais bien à diminuer les pensions versées² ! Or, **lorsqu'une société voit son nombre de retraités augmenter, il est évident que, à prestations égales, constantes et inchangées, les dépenses associées augmentent en conséquence**, que ce soit en termes absolus ou en pourcentage du PIB. À cet égard, **nier la hausse des dépenses à venir équivaut en quelque sorte à nier les réalités démographiques du pays, passées et futures !**

En réalité, en mettant en relation la hausse des dépenses de pension en euros constants avec la hausse projetée du nombre de pensionnés, il s'avère que la hausse des dépenses est proportionnellement considérablement plus faible au Luxembourg que dans la plupart des autres pays de l'Union européenne ! En effet, la hausse des dépenses de pension en euros constants correspond à peu près à 140% de la hausse du nombre de pensionnés. Or, en Union européenne, ce taux s'élève plutôt à 445% signe que, comparativement à l'évolution du nombre de pensionnés, la hausse des dépenses de pension est considérablement moins prononcée au Luxembourg qu'ailleurs.

¹ En feignant d'ignorer par ailleurs que le volet des recettes pour nourrir le système est évidemment tout aussi important.

² En lien avec la forte dynamique démographique des 40 dernières années au Luxembourg d'un certain "papy-boom" découlant du baby-boom des années d'après-guerre ainsi que d'une durée de vie qui croît en moyenne.

Évolution des dépenses de pensions en euros constants par rapport à l'évolution du nombre de pensionnés (2022-2070)



Données : Ageing Report 2024 ; calculs : CSL.

Remarque : les pays pour lesquels une baisse du nombre de pensionnés est projetée (Bulgarie, Lituanie, Lettonie, Croatie) ne sont pas illustrés dans ce graphique pour des raisons d'interprétation du résultat.

Même si le Luxembourg décidait une amélioration significative du système de pension, notamment 1) en pérennisant le réajustement intégral des pensions, 2) en pérennisant l'allocation de fin d'année, et 3) en augmentant la pension minimum de 10%, la hausse des dépenses de pensions au Luxembourg resterait au deuxième rang des pays avec les taux les plus faibles.

Ainsi, il convient de remarquer que les projections démographiques montrent une augmentation rapide du nombre de retraités, et ces tendances expliquent largement la hausse prévue des dépenses.

Il est donc erroné de parler de « dérapage » : les dépenses projetées suivent simplement une évolution démographique naturelle projetée ! Et si l'augmentation des dépenses pour pensions en pourcentage du PIB est plus rapide au Luxembourg que dans d'autres nations, cela s'explique intégralement par des caractéristiques spécifiques au Luxembourg : un rattrapage en termes de nombre de retraités selon les projections, notamment dû à la forte croissance économique et démographique des dernières décennies.

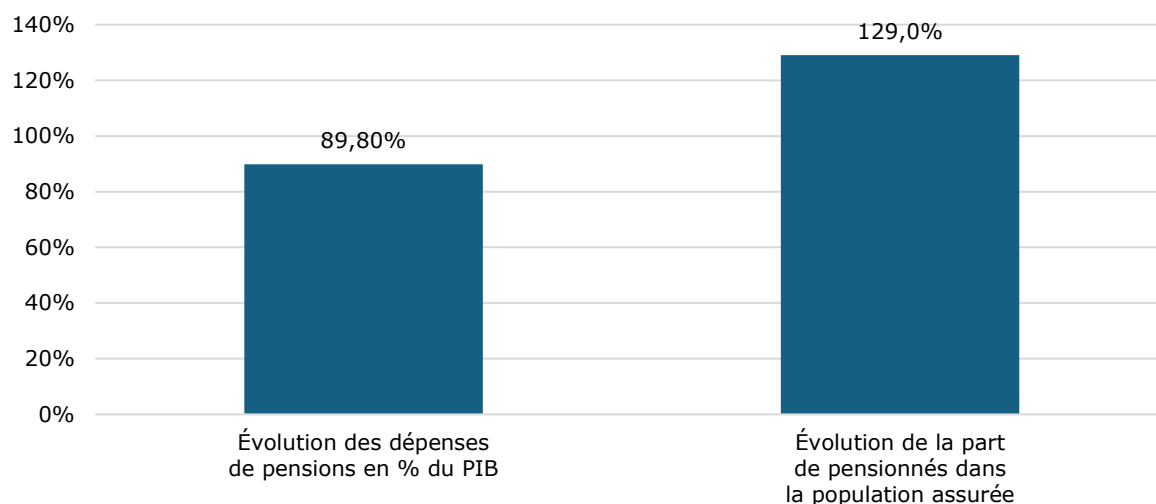
Autre approche, même résultat

En analysant précisément la situation des dépenses en pourcentage du PIB plutôt qu'en euros constants avec celle des bénéficiaires en pourcentage de la population assurée³, plutôt qu'en nombre de retraités, le constat se confirme et reste valide pour le Luxembourg : il n'y a pas de dérapage des dépenses de pension.

En effet, selon la vague la plus récente des projections à très long terme, **les dépenses de pension en pourcentage du PIB devraient augmenter considérablement moins vite que la part des pensionnés dans la population assurée**. Ainsi, tandis que la part des bénéficiaires de pensions progresse de quasiment 130%, les dépenses devraient progresser de moins de 90% uniquement. En d'autres termes, les dépenses de pension augmentent moins vite que la hausse de la part des pensionnés ne le justifierait !

³ La population assurée désigne ici l'ensemble des résidents du Luxembourg, auquel s'ajoutent les travailleurs frontaliers.

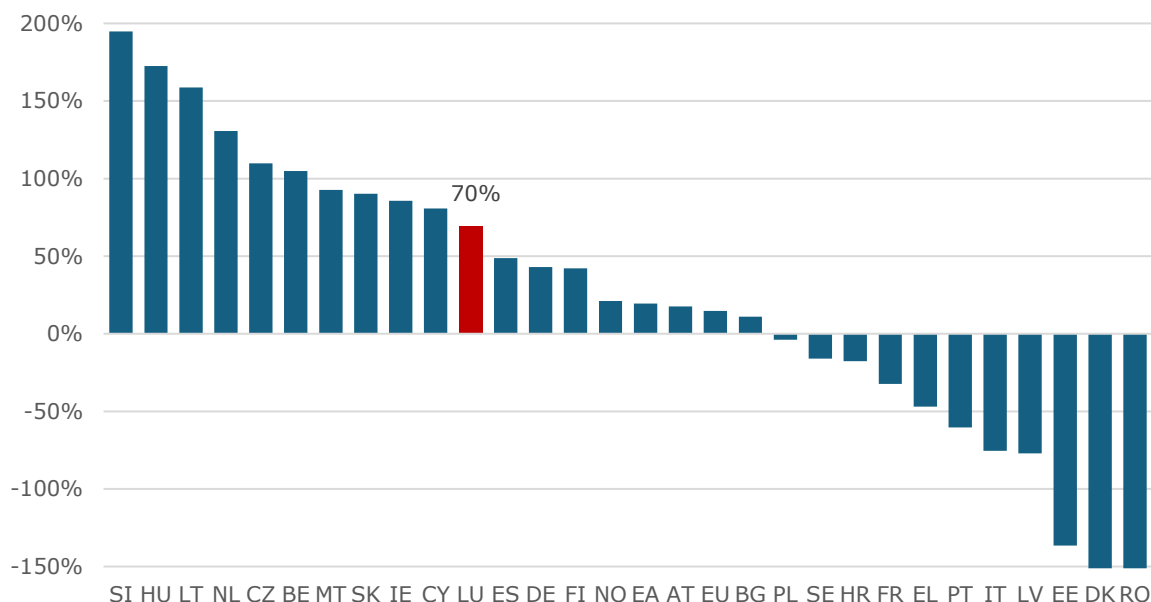
Luxembourg : une hausse des dépenses tout à fait justifiée (2022-2070)



Données : Ageing Report 2024 ; calculs : CSL. Note : hausse des dépenses telle que prévue dans le scénario central, avec un modérateur d'ajustement des pensions placé au quart de ce qu'il est actuellement. Cela étant, à modérateur constant de 100%, la hausse de dépenses serait toujours en ligne avec la hausse de la population retraitée.

En comparaison avec d'autres pays européens, les dépenses pour pensions au Luxembourg restent parfaitement proportionnelles à l'évolution démographique. **Au Luxembourg, la progression projetée des dépenses de pensions (en % du PIB) ne correspond qu'à 70% de la progression de la part des pensionnés dans la population assurée.** Avec ce taux, le Luxembourg se situe au centre du classement européen⁴. Par ailleurs, l'évolution observée dans certains pays, où la part du PIB consacrée aux retraités diminue malgré l'augmentation de la part des pensionnés dans la population, ne constitue certainement pas un modèle enviable, souhaitable ou positif !

Évolution des dépenses de pensions en % du PIB par rapport à l'évolution de la part des pensionnés dans la population totale (2022-2070)



Données : Ageing Report 2024 ; calculs : CSL.

⁴ Même avec une réforme incluant le maintien du réajustement intégral des pensions, la pérennisation de l'allocation de fin d'année et une augmentation de 10% de la pension minimale, le Luxembourg resterait loin des extrêmes. En effet, bien que ces mesures porteraient le taux à 94,3%, le pays se situerait toujours au bout du premier tiers des pays européens.

Cette analyse démontre une nouvelle fois que la hausse des dépenses de pensions au Luxembourg n'est en aucun cas un dérapage, mais est pleinement expliquée par l'augmentation du nombre de retraités inégalée en Europe au cours des 50 prochaines années !

Le Luxembourg a connu une expansion économique sans précédent au cours des cinquante dernières années, attirant une main-d'œuvre jeune et dynamique. Aujourd'hui, cette population active vieillit, ce qui entraîne naturellement une augmentation des pensions à verser. **Ce phénomène n'est pas le signe d'une mauvaise gestion des ressources du système mais plutôt la conséquence logique et naturelle d'un succès économique et social. Ignorer cette réalité revient à décontextualiser les chiffres.** La comparaison européenne permet très facilement de relativiser la problématique de la hausse des dépenses de pensions.

Enfin, **il est essentiel de dédiaboliser la hausse des dépenses de pensions** en la replaçant dans le contexte de l'évolution démographique et économique du pays.

Plutôt que de chercher à tout prix à plafonner ces dépenses à un pourcentage fixe du PIB, il faut reconnaître que la part du PIB consacrée aux pensions doit naturellement et logiquement refléter la proportion de retraités dans l'économie. Après tout, un gâteau destiné à 10 personnes doit forcément être plus grand qu'un gâteau prévu pour 2, à moins que l'on s'attende à ce que chacun se contente de parts bien trop petites pour répondre à ses besoins, de miettes en somme !

TROP DE DÉPENSES DE PENSIONS ? UN DILEMME ÉCONOMIQUE FALLACIEUX !

« La seule lecture des dépenses de pensions en % du PIB ignore le dynamisme économique et fait abstraction de l'évolution des ressources à disposition. En réalité, la progression du PIB suffira à dégager les recettes pour couvrir les dépenses de pensions. »

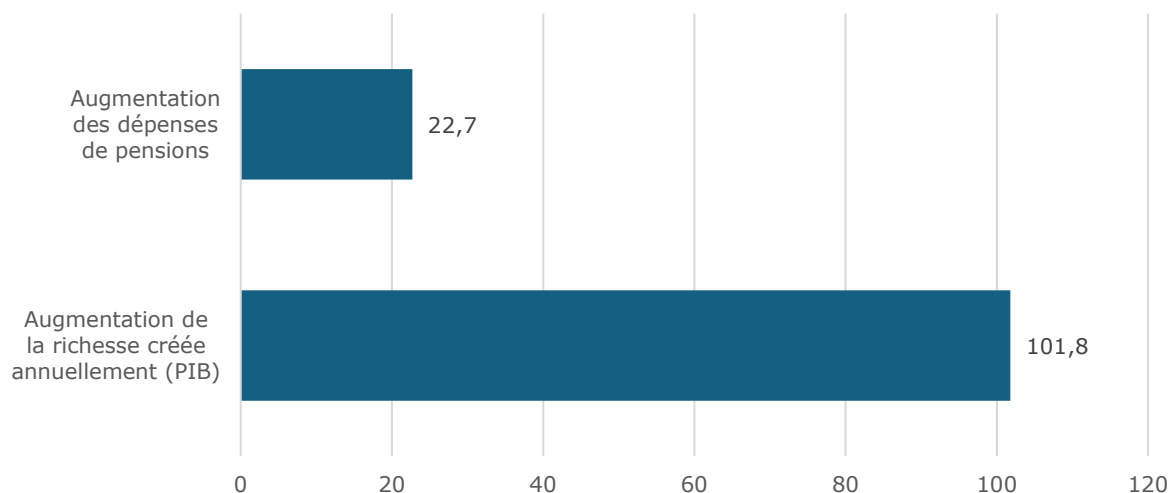
Dans le cadre des discussions actuelles sur une éventuelle réforme des pensions, une attention très importante est accordée aux projections financières à long terme. Ces projections s'accompagnent presque systématiquement d'un ton alarmiste, tant la progression annoncée des dépenses de pensions apparaît importante. Dans le débat public, cette hausse est présentée comme un phénomène inéluctable, difficilement contrôlable, dont les conséquences seraient catastrophiques, tant pour l'économie de manière générale que pour les finances publiques de manière particulière.

L'idée sous-jacente répandue est que, si la part des dépenses de pensions dans le PIB augmente, cela sous-entend qu'il resterait moins de richesse disponible qu'aujourd'hui pour d'autres usages – créant ainsi des craintes de perte (matérielle). **Cette lecture, qui s'impose presque comme une évidence dans les discours sur l'avenir du système de pension, façonne largement la manière dont le sujet est abordé.**

Pourtant, l'un des éléments souvent négligés dans ces discussions est l'évolution du PIB, c'est-à-dire de la richesse monétaire créée chaque année au Luxembourg. **Or**, les projections montrent que la croissance du PIB devrait, dans les prochaines décennies, excéder l'augmentation des dépenses de pensions, ce qui signifie qu'**une fois ces dépenses supplémentaires financées, il restera toujours davantage de richesse nationale disponible que ce n'est le cas aujourd'hui.**

En effet, jusqu'en 2070, le PIB devrait croître de plus de 100 milliards d'euros, soit quatre fois plus que les dépenses de pensions qui, pour leur part, progressent d'environ 23 milliards d'euros.

Évolution des dépenses de pensions et du PIB, en milliards d'euros constants (2022 – 2070)



Calculs : CSL.

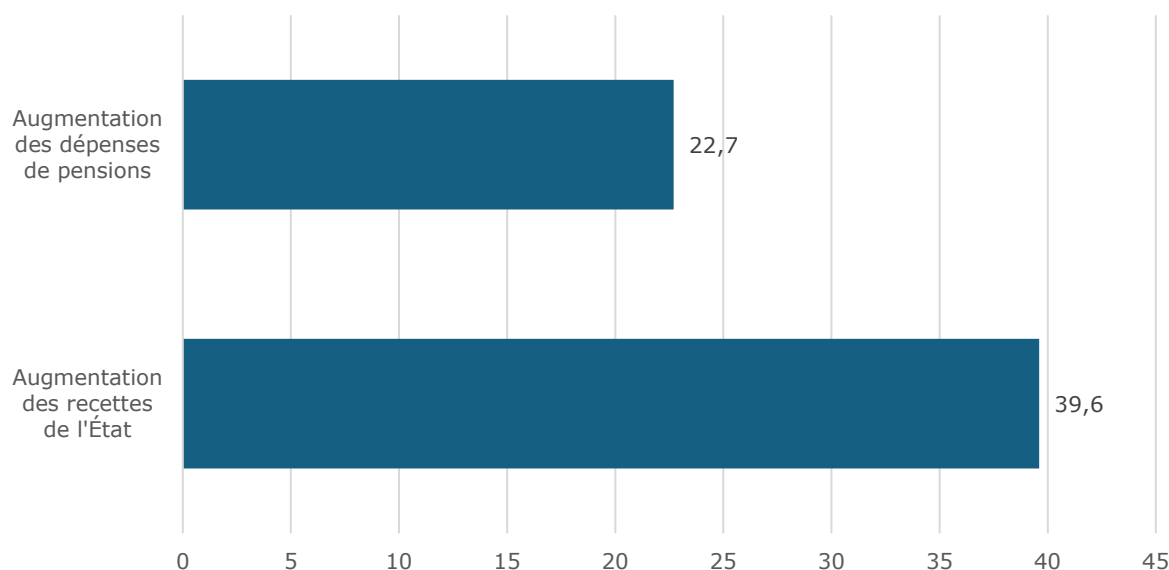
La seule lecture de l'évolution des dépenses de pensions en pourcentage du PIB ignore cette réalité et induit une interprétation insidieuse sous-entendant que la richesse créée est figée et que toute hausse d'un poste budgétaire (celui des pensions) se ferait forcément au détriment des autres. Or, il apparaît que, loin de se traduire par une contraction des marges de manœuvre, l'augmentation des pensions peut être absorbée dans une économie en expansion.

Dans un style de raisonnement identique, une hausse des dépenses de pensions est souvent représentée comme un frein qui limiterait la capacité de l'État à financer d'autres politiques essentielles. Il en résulte une perception selon laquelle toute augmentation des dépenses de pensions entraîne nécessairement une réduction des ressources disponibles pour l'éducation, la santé, les infrastructures, ou encore les investissements d'avenir.

Mais cette manière de poser le problème repose elle aussi sur un raisonnement tronqué. L'augmentation des dépenses de pensions n'est pas, en soi, une difficulté insoluble. Or, **même si et quand bien même l'État décidait de ne pas augmenter la part de ses recettes en proportion du PIB (politique de recettes constantes), la seule progression de la richesse nationale suffirait à dégager les moyens nécessaires pour couvrir la hausse des dépenses de pensions.** En effet, la croissance économique mènera à une augmentation des recettes de l'État de l'ordre de 40 milliards d'euros – sans que la part des recettes de l'État en pourcentage du PIB n'augmente.

Vu que la hausse projetée des dépenses de pensions se limite à 23 milliards d'euros, **il n'y a donc pas de conflit mécanique (celui-ci est politique) entre le financement des pensions et le maintien d'un niveau élevé d'investissement dans d'autres domaines** – et ce, donc, même si l'État ne prélevait pas plus du PIB qu'il ne le fait aujourd'hui. Rien ne l'empêche évidemment de procéder à des hausses de recettes par ailleurs.

Évolution des dépenses de pensions et des recettes de l'État (y compris sécurité sociale), en milliards d'euros constants (2022 – 2070)



Calculs : CSL.

Si le problème des retraites devait réellement être complètement démographique, il conviendrait alors d'y apporter des solutions démographiques. On doit cependant constater que les réponses européennes n'offrent que des solutions socio-économiques, comme en réponse à une question qui l'est tout autant, parce qu'elle est avant tout éminemment politique.

Ne perdons pas de vue que si le vieillissement est certes, dans l'état actuel des choses, un fait, il n'est pas nouveau ; la nouveauté du 20^e siècle fut en réalité l'introduction d'une des composantes de la protection sociale : la retraite.

En matière de vieillissement, la tendance est de confondre, volontairement ou involontairement, deux choses : le progrès que constitue le vieillissement du point de vue sanitaire ou biologique et celui des retraites, élément institutionnalisé de protection sociale. Dans le premier volet, à côté d'un phénomène connu de vieillissement de la population (moins de jeunes) et des individus (allongement de l'espérance de vie), la tendance est aussi au décalage dans le temps : on enfante plus tard qu'auparavant, on devient « vieux » plus tardivement. Pour ce qui est des retraites, il ne s'agit plus aucunement d'une question biologique, mais de répartition et d'effort de solidarité que l'on est prêt ou non à consentir ; le vieillissement devient une problématique d'économie politique qui demande des solutions de type politique. Or, le recours à un argumentaire démographique en matière de retraite fait apparaître entre les lignes une tentative de passage en force idéologique qui sème le doute et l'ambiguïté sur la sincérité des réformes. L'empressement du patronat, soucieux de sa « compétitivité », à mener celles-ci est, à cet égard, pour le moins révélateur.

Il convient donc de noter que l'idée reçue selon laquelle toute hausse des dépenses de pensions se traduirait nécessairement par des sacrifices sur d'autres postes budgétaires repose sur une vision économique statique, qui fait abstraction de l'évolution des ressources à disposition. La question qui se pose n'est pas celle d'une contrainte budgétaire insurmontable, mais celle d'un choix sur la répartition d'une richesse en croissance.

Le besoin supplémentaire, évident en cas de vieillissement de la population, peut être financé sans qu'il n'y ait de problème structurel quelconque ; de fait, il n'existe pas de loi naturelle qui décrète que, dans une société vieillie, quelque 20% de PIB consacrés aux retraités serait de trop !

LES PENSIONS SONT-ELLES RÉELLEMENT AUSSI GÉNÉREUSES AU LUXEMBOURG ?

« Le système est-il vraiment trop généreux sachant que le passage à la retraite est déjà synonyme d'une perte de revenu de 49% en moyenne ? »

Le taux de remplacement est souvent mis en avant comme un indicateur clé pour apprécier la générosité d'un système de pension. En théorie, un taux élevé est synonyme de sécurité financière pour les retraités et d'un maintien du niveau de vie après la fin de la vie active. Cependant, cet indicateur mérite d'être analysé avec prudence, car il peut être présenté de manière trompeuse.

Des chiffres circulent fréquemment, affichant des taux de remplacement atteignant 80%, voire 100% ou plus pour le Luxembourg. Ces données, impressionnantes en apparence, laissent entendre que les pensions des retraités sont très généreuses et que la perte de revenu liée au départ en retraite est limitée, voire nulle. Or, cette vision magnifiée ne correspond pas à la réalité expérimentée par la majeure partie des salariés.

En effet, ces taux sont généralement calculés en prenant comme référence un revenu moyen perçu sur l'ensemble de la carrière. Or, **cette moyenne, calculée sur plus de 40 ans de carrière et ajustée pour neutraliser l'inflation sur une période aussi longue, constitue en réalité une abstraction qui s'éloigne de la situation concrète des assurés sur le point de quitter le marché de l'emploi.** De fait, les salariés, dans leur vécu quotidien, comparent naturellement leur pension à leur dernier salaire cotisable, et non à cette moyenne statistique. Car en fin de compte, le salaire le plus récent, est la référence la plus concrète et compréhensible pour eux, notamment parce qu'il reflète le niveau de vie auquel ils étaient habitués juste avant leur retraite.

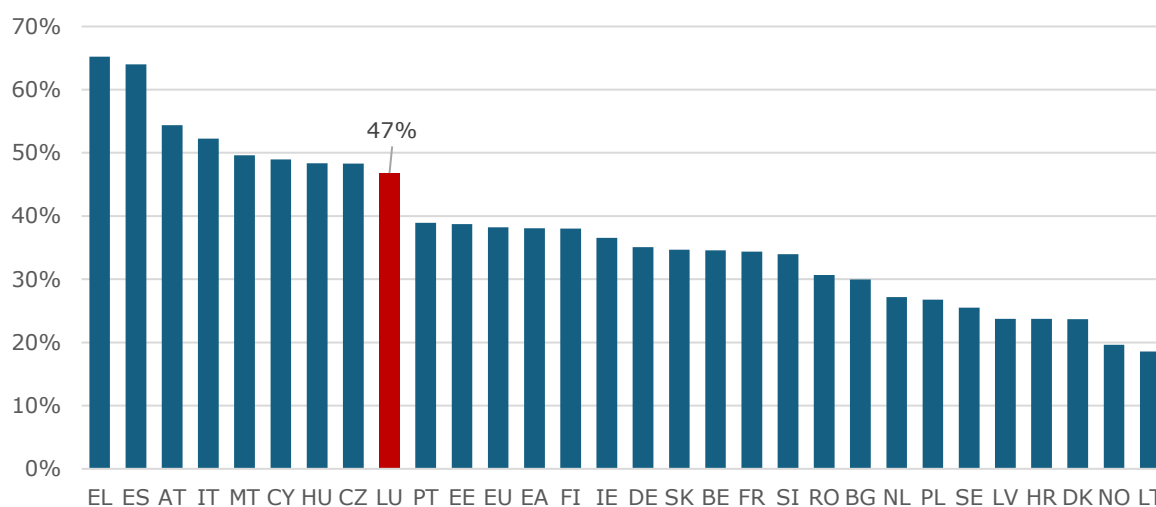
Or, si on compare le niveau des nouvelles pensions avec les derniers salaires perçus juste avant le départ à la retraite, il s'avère que ce fameux taux de remplacement est bien plus faible et, donc, que la perte de revenu lors du passage à la retraite est très substantielle pour la majorité des assurés !

En effet, selon les données disponibles, **la moyenne des pensions nouvellement attribuées ne correspond actuellement qu'à 51% des derniers salaires cotisables perçus par les assurés. En d'autres termes, le passage à la retraite est déjà synonyme d'une perte de revenu moyenne de quasiment 49% !**

Bien que cette perte soit, en partie, explicable par le fait qu'une grande partie des assurés n'aient qu'une carrière partielle au Luxembourg, il est observable que même parmi les résidents, qui ont généralement une carrière luxembourgeoise plus complète que les frontaliers, la perte reste substantielle. Pour ces derniers, la moyenne des pensions nouvellement attribuées ne correspond actuellement qu'à 56% de la moyenne de leur dernier salaire– signifiant que **le passage à la pension correspond à une perte de revenu d'environ 44% pour les résidents** (hors fonction publique luxembourgeoise ou scène extraterritoriale).

Du fait d'une baisse actée des futures retraites par la réforme des pensions de 2012, il est estimé que, à l'avenir, les pensions nouvellement attribuées ne devraient plus correspondre qu'à moins de 50% des derniers salaires. Avec ce taux, le Luxembourg ne ferait en aucun cas figure d'exception à l'échelle de l'Europe, où il ne fait pas bon être retraité dans des pays en queue de peloton !

Taux de remplacement moyen au départ à la retraite en 2070



Source : Ageing Report – 2024

En conclusion, **une remise en perspective du taux de remplacement, calculé en pourcentage de la seule mesure réellement tangible pour les salariés, à savoir leur dernier salaire, révèle un système bien moins généreux que ce que certains acteurs prétendent. Ces derniers, en exagérant la supposée générosité du système, cherchent souvent à justifier des coupes dans les pensions.**

Il est donc crucial d'adopter une lecture critique et nuancée de cet indicateur, tout en sensibilisant les futurs retraités à la perte significative de revenu qu'ils subiront lors de leur passage à la retraite. Une telle démarche est indispensable pour éclairer le débat public et éviter les conclusions hâtives ou erronées.

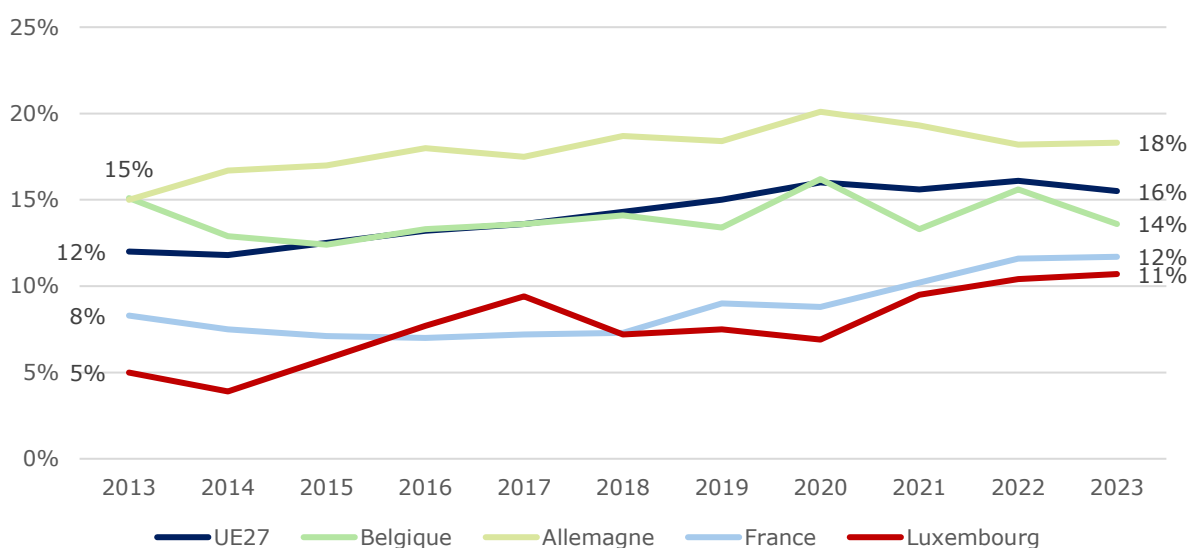
HAUSSE FUTURE DE LA PAUVRETÉ DES RETRAITÉS : UN PHÉNOMÈNE INÉVITABLE MÊME À LÉGISLATION CONSTANTE !

« La législation actuelle va incontestablement mener à une hausse, forte et ininterrompue de la pauvreté des retraités, notamment en raison du frein du réajustement des pensions. »

Tous les pensionnés ne bénéficient pas d'une situation confortable. En réalité, **une proportion croissante d'entre eux se trouve même en situation de (risque de) pauvreté, et ce risque devrait s'amplifier dans un futur assez proche pour les résidents.** Or, les soutiens à une possible réforme des pensions, telle qu'elle est évoquée actuellement, justifient des réductions de montants de pension du fait de l'évolution future des dépenses liées aux retraites, souvent présentée comme un fardeau ingérable.

Si, comparativement aux autres pays de l'Union européenne, le taux de risque de pauvreté des retraités résidents reste pour le moment moins élevé au Luxembourg, sa montée en flèche est raison d'inquiétude. L'inquiétude est d'autant plus sérieusement de mise que la progression a été presque trois fois plus forte au Luxembourg qu'en moyenne européenne et que la hausse de la pauvreté au Luxembourg est plus importante pour les retraités (+126%) que pour tous les autres statuts professionnels.

Évolution du taux de risque de pauvreté en comparaison européenne



Source : EUROSTAT.

Ce phénomène, résultat d'une combinaison de facteurs, dont l'insuffisance de la pension minimum et la mise en retraite d'un nombre croissant de personnes avec des carrières d'assurance de moins de 40 ans (au Luxembourg), remet en question l'idée reçue selon laquelle les retraités seraient proportionnellement tous plus riches que les autres groupes.

Une future hausse de la pauvreté créée et actée par la réforme de 2012

Le phénomène de paupérisation des retraités est déjà appelé à se renforcer dans les années à venir en raison de la réforme des pensions de 2012 et de ses répercussions sur les niveaux de pension. En effet, en abaissant la pension pour tous les nouveaux retraités de 9 à 15%, en abolissant l'allocation de fin d'année¹ qui est proportionnellement plus importante pour les personnes à faible revenu et encore davantage en freinant le réajustement des pensions, cette réforme risque d'entraîner des conséquences substantielles sur les retraités.

La dégradation de la formule de calcul des pensions signifie que les nouvelles pensions représenteront une part de plus en plus faible du salaire moyen macroéconomique qu'elles viennent remplacer lors de l'entrée en retraite. Or, la pauvreté étant une notion relative, cette diminution du revenu des nouveaux retraités par rapport à celui des actifs entraînera inévitablement une augmentation du taux de pauvreté. Mais, outre ce changement de formule, c'est l'aspect du réajustement des pensions qui constitue sans doute la plus grande menace pour la paupérisation des retraités.

Actuellement, les pensions sont réajustées en fonction de l'évolution réelle des salaires. Autrement dit, si les salaires augmentent en moyenne, les pensions suivent cette tendance et continuent ainsi de représenter la même proportion du salaire moyen, ce qui garantit aux pensionnés de ne pas voir leur niveau de vie se dégrader par rapport aux travailleurs actifs et à la richesse économique du pays. Cependant, avec la réforme de 2012, ce réajustement est remis en cause, ce qui signifie qu'à l'avenir, les pensions n'évolueront plus parallèlement aux salaires. Ce décalage entre l'évolution des salaires et des pensions va, à terme, créer un écart substantiel entre les générations de pensionnés et les actifs.

Le concept de la pauvreté étant relatif, **ce décalage entre les salaires et les pensions aura des effets particulièrement marqués, car il réduira la capacité des retraités à maintenir un niveau de vie acceptable par rapport aux autres groupes sociaux.** Inévitablement, le blocage du réajustement entraînera, de façon mécanique et mathématiquement incontestable, une hausse du taux de pauvreté des retraités.

Année	Salaire moyen	Hausse	Avec réajustement		Sans réajustement ²	
			Pension de A	<i>Ratio p.r. au salaire moyen</i>	Pension de A	<i>Ratio p.r. au salaire moyen</i>
T	6 000		3 500	58,3%	3 500	58,3%
T+1	6 060	1,0%	3 535	58,3%	3 500	57,8%
T+2	6 121	1,0%	3 570	58,3%	3 500	57,2%
T+3	6 182	1,0%	3 606	58,3%	3 500	56,6%
T+4	6 244	1,0%	3 642	58,3%	3 500	56,1%
T+5	6 306	1,0%	3 679	58,3%	3 500	55,5%
T+6	6 369	1,0%	3 715	58,3%	3 500	55,0%
T+7	6 433	1,0%	3 752	58,3%	3 500	54,4%
T+8	6 497	1,0%	3 790	58,3%	3 500	53,9%
T+9	6 562	1,0%	3 828	58,3%	3 500	53,3%

1 La réforme de 2012 prévoit de supprimer l'allocation de fin d'année en cas de hausse du taux de cotisation global.

2 Bien qu'un réajustement modéré puisse ralentir le creusement de l'écart entre pension et salaire moyen, il ne suffit pas à l'empêcher. Par exemple, un réajustement correspondant à 50% de l'évolution du salaire réel – soit le maximum envisageable en cas de modération sans modification législative – entraînerait tout de même une baisse du taux, passant de 58,3% à 51,5%.

Année	Salaire moyen	Hausse	Avec réajustement		Sans réajustement ²	
			Pension de A	Ratio p.r. au salaire moyen	Pension de A	Ratio p.r. au salaire moyen
T+10	6 628	1,0%	3 866	58,3%	3 500	52,8%
T+11	6 694	1,0%	3 905	58,3%	3 500	52,3%
T+12	6 761	1,0%	3 944	58,3%	3 500	51,8%
T+13	6 829	1,0%	3 983	58,3%	3 500	51,3%
T+14	6 897	1,0%	4 023	58,3%	3 500	50,7%
T+15	6 966	1,0%	4 063	58,3%	3 500	50,2%
T+16	7 035	1,0%	4 104	58,3%	3 500	49,7%
T+17	7 106	1,0%	4 145	58,3%	3 500	49,3%
T+18	7 177	1,0%	4 187	58,3%	3 500	48,8%
T+19	7 249	1,0%	4 228	58,3%	3 500	48,3%
T+20	7 321	1,0%	4 271	58,3%	3 500	47,8%
T+21	7 394	1,0%	4 313	58,3%	3 500	47,3%
T+22	7 468	1,0%	4 357	58,3%	3 500	46,9%
T+23	7 543	1,0%	4 400	58,3%	3 500	46,4%
T+24	7 618	1,0%	4 444	58,3%	3 500	45,9%
T+25	7 695	1,0%	4 489	58,3%	3 500	45,5%

Pour mesurer l'ampleur de ce risque de paupérisation, on peut analyser les données réelles actuelles et estimer la situation qui prévaudrait en l'absence de tout réajustement. En 2022, la pension de vieillesse (anticipée) moyenne des résidents s'élevait à 3 342 euros, ce qui correspond à 60,3% du salaire moyen de référence³. Cependant, cette pension moyenne englobe une grande diversité de situations, notamment des pensions octroyées bien avant 2022, dont le niveau a été réajusté au fil des années. Si ces pensions n'avaient pas été réajustées, elles représenteraient une part bien plus faible du salaire moyen ; selon nos simulations⁴, le taux s'élèverait à 52,2% plutôt qu'à 60,3%⁵.

En outre, si l'on compare les pensions avec le salaire médian, on constate que le taux de retraités percevant moins de 60% du salaire médian est de 47,7% en 2022, soit autant de personnes en risque social. Or, si les pensions existantes n'avaient pas été réajustées au fil des années, ce taux grimperait considérablement pour atteindre 56,2% (soit 17,8% ou 8,5 points en plus), ce qui montre bien que le réajustement des pensions est un élément fondamental pour éviter l'augmentation du taux de pauvreté parmi les retraités⁶.

Bien que les données actuelles ne permettent pas d'estimer précisément l'ampleur de ce taux de pauvreté, notamment en raison du manque de données sur les ménages, il ne fait aucun doute que la suppression du réajustement des pensions entraînerait une hausse significative de ce taux par les mêmes mécanismes qu'illustrés ci-dessus avec des références autres que le seuil de pauvreté standard – cette hausse peut néanmoins être estimée à environ 15%. Cet effet sera d'ailleurs d'autant plus marqué à l'avenir sachant que la part des retraités dans la population devrait continuer à croître.

3 Le salaire moyen de référence est le salaire considéré pour déterminer le réajustement des pensions et l'ajustement bisannuel du salaire minimum. Pour sa détermination, les 20% des salaires les plus faibles ainsi que les 5% des salaires les plus élevés sont ignorés.

4 Les résultats présentés proviennent de simulations de Monte Carlo, qui prennent en compte la répartition des montants des pensions de vieillesse (anticipée), la pension moyenne ainsi que la combinaison des mouvements de pensions et des tables de mortalité.

5 Avec un modérateur de 0,5, le taux baisserait de 60,3% à 56,1% tandis qu'un modérateur de 0,25 impliquerait une baisse à 54,1%.

6 En cas de réajustement partiel, ce taux serait à 53,9% si le modérateur était fixé à 0,5 et à 51,8% s'il était fixé à 0,25.

Conclusion

Le taux de pauvreté des retraités connaît une hausse inquiétante au Luxembourg, bien plus importante que celle observée dans l'Union européenne et parmi d'autres catégories professionnelles résidentes. **La perte du réajustement des pensions entraînera une aggravation incontestable et inévitable de la pauvreté en creusant l'écart entre pensions et salaires.**

Face à cette situation intolérable, il est impératif de pérenniser le réajustement intégral des pensions car celui-ci n'est pas un cadeau accordé aux retraités, mais bien le seul élément qui empêche un déclassement progressif de ceux-ci. Ce n'est pas seulement une question de justice sociale, mais un impératif politique pour éviter une hausse encore plus prononcée de la pauvreté des retraités.

NIVEAU DE VIE DES RETRAITÉS : UNE APPRÉCIATION À NUANCER

« Il est inexact de considérer que le niveau des revenus de pension serait la raison principale d'un éventuel avantage financier des retraités sur les actifs. »

Bien que les statistiques officielles semblent indiquer que le niveau de vie moyen des retraités serait supérieur à la moyenne nationale, cette donnée statistique, qui se focalise justement uniquement sur une moyenne, ne rend cependant pas compte des disparités profondes qui existent au sein de la population retraitée.

Dès lors, **communiquer sur cette constatation tout en dénonçant le niveau trop élevé des pensions au sein du système public de retraite est pour le moins indélicat, alors qu'une telle méthode de calcul tend à lisser artificiellement les inégalités et donne une vision biaisée de la réalité économique et sociale vécue par les retraités.**

En effet, lorsqu'on s'intéresse à la médiane¹ des niveaux de vie plutôt qu'à sa moyenne, le constat initial s'effondre déjà : le niveau de vie médian des retraités correspond exactement à celui de la population totale et n'est donc pas plus important ; cette analyse en médiane permet ainsi d'écarter des cas « extrêmes » qui peuvent exercer une influence importante sur la moyenne et est dès lors souvent jugée plus appropriée que l'analyse en moyenne.

Niveaux de vie moyen et médian des retraités comparés à ceux de la population totale

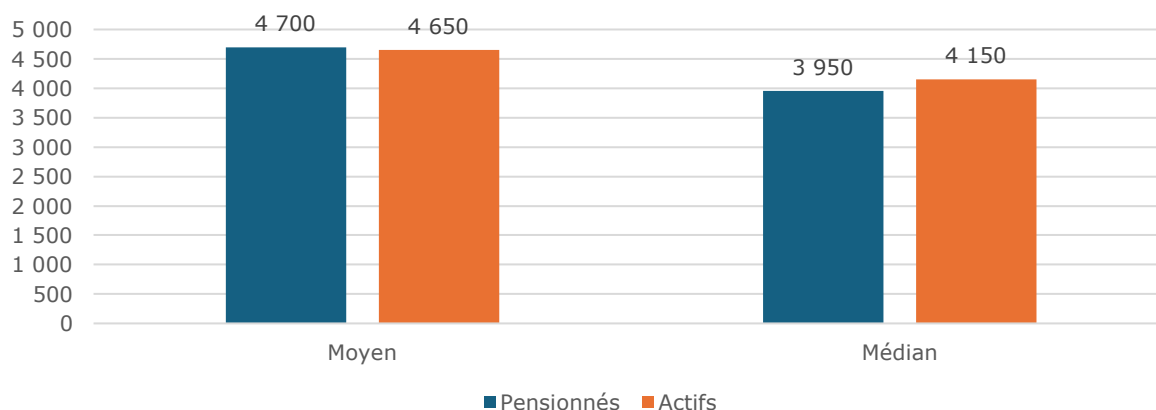


Données : Luxembourg Income Study ; calculs : CSL.

¹ À savoir le montant de revenu qui se trouve juste au milieu de tous les montants de revenu, c'est-à-dire en dessous et au-dessus duquel 50% des ménages se trouvent.

En outre, la comparaison entre les retraités et l'ensemble de la population nationale peut également fausser l'analyse, cette dernière incluant des personnes qui n'ont pas nécessairement de revenus personnels. Si l'on établit une comparaison plus pertinente, celle opposant directement les revenus des retraités à ceux des seuls actifs, on constate que l'avantage apparent des premiers disparaît : la différence est statistiquement insignifiante en moyenne, tandis qu'en médiane l'avantage est clairement du côté des actifs. **En d'autres termes, il est trompeur d'affirmer et de laisser croire, en recourant à la comparaison avec la population totale, que les retraités disposeraient en général d'un niveau de vie supérieur à la population active et qui travaille.**

Niveaux de vie moyen et médian des retraités comparés à ceux des actifs

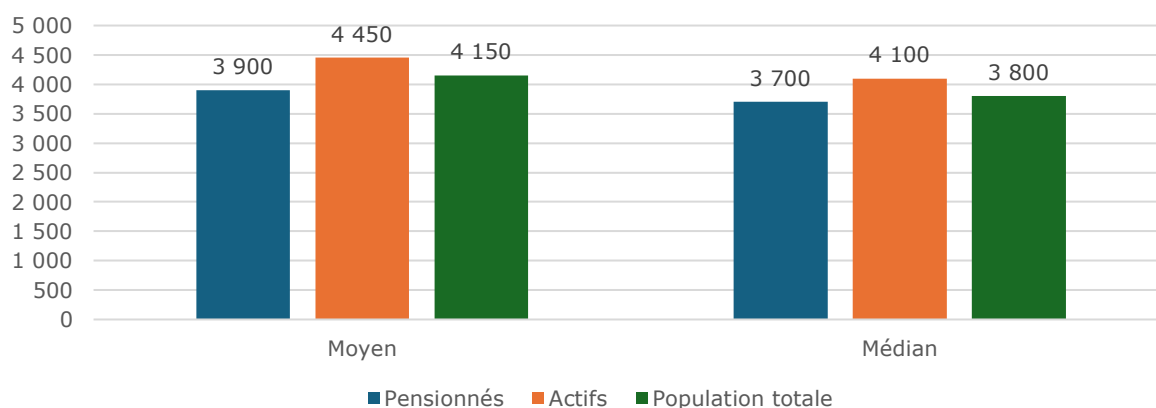


Données : Luxembourg Income Study ; calculs : CSL.

De surcroît, l'explication fréquemment diffusée, qui consiste à attribuer cet écart moyen officiel favorable aux retraités à un niveau de revenu de pension (trop) élevé, ne résiste pas à un examen plus détaillé des sources de revenus des retraités. En effet, si l'on exclut du calcul les revenus du capital, par exemple les revenus locatifs, les dividendes ou autres revenus d'investissement, la supposée supériorité du niveau de vie des retraités s'effondre complètement.

Cette distinction est essentielle, car elle met en évidence que l'avantage apparent des retraités provient en moyenne de leur accumulation patrimoniale préalable et non pas des prestations de pensions proprement dites. Par conséquent, il est inexact de considérer que le niveau des revenus de pension serait la raison principale d'un éventuel avantage financier des retraités sur les actifs.

Niveaux de vie moyen et médian sans prise en compte des revenus du capital des retraités comparés à ceux des actifs et de la population totale

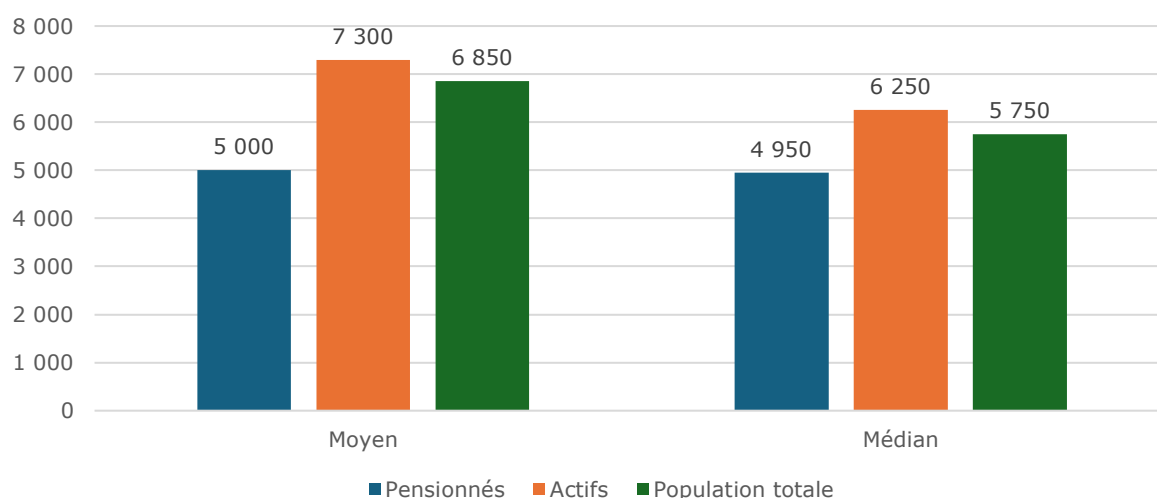


Données : Luxembourg Income Study ; calculs : CSL.

Enfin, il est primordial de différencier le « niveau de vie » (tel que la moyenne officielle le renseigne) du « niveau de revenu » ; par exemple : un retraité vivant seul avec un revenu de 2 000 euros par mois est considéré, selon la méthode statistique d'équivalence, comme disposant d'un « niveau de vie » équivalant à celui d'un parent actif gagnant 3 000 euros par mois et élevant seul un enfant de plus de 13 ans².

Le constat selon lequel le « niveau de vie » est, en moyenne, plus élevé pour les retraités que pour la population totale ne peut donc pas mener au constat que leur « revenu » dit de remplacement est plus ou trop élevé, alors que la composition de leurs ménages (souvent plus petits que chez les actifs) joue également favorablement sur leur « niveau de vie » ; l'analyse des données montre clairement que les revenus nets disponibles totaux des retraités sont plus faibles que ceux de l'ensemble de la population (et plus encore comparés à ceux des actifs).

Revenu disponible moyen et médian des retraités comparés à ceux des actifs et de la population totale



Données : Luxembourg Income Study ; calculs : CSL.

En définitive, l'idée selon laquelle les retraités bénéficieraient systématiquement d'un niveau de vie plus élevé que les actifs repose sur une lecture partielle et biaisée des statistiques disponibles. Ces moyennes trompeuses ne prennent pas en compte les différences importantes de situations entre les retraités eux-mêmes, ni la distinction entre revenu et niveau de vie.

Il est donc erroné et trompeur d'en déduire que les prestations de pension seraient globalement plus élevées que les salaires ou que les revenus des indépendants, car une analyse plus rigoureuse montre que ce n'est manifestement pas le cas.

² Le « niveau de vie » d'un ménage est l'évaluation de son revenu disponible en fonction de sa composition. Si le monoparental avec un enfant à charge gagne en apparence plus que le retraité célibataire sans personne à charge, la prise en compte de la composition du ménage du premier montre que celui-ci a en fait un niveau de vie équivalent et non pas supérieur au retraité seul qui gagne pourtant moins.

SALAIRES, PRODUCTIVITÉ ET PENSIONS : UNE HYPOTHÈSE MISE À L'ÉPREUVE

« La divergence entre hypothèse et empirie laisse entrevoir une faiblesse majeure dans les projections. »

Dans les discussions actuelles sur une éventuelle réforme du système de pension, un focus particulier est mis sur les projections (à long terme). Or, les projections socioéconomiques dans le cadre de la viabilité à long terme du système de pension sont un exercice extrêmement délicat, fondé sur un enchevêtrement d'hypothèses visant à modéliser l'évolution des recettes et des dépenses.

Parmi ces hypothèses, l'une des plus déterminantes concerne l'évolution de la productivité, un paramètre clé pour estimer l'évolution des salaires réels et, donc, des recettes du système dans un premier temps, mais aussi, dans un second temps, les dépenses en raison du réajustement des pensions. En effet, les projections reposent sur l'hypothèse que les salaires réels progressent proportionnellement à la productivité réelle du travail.

Or, il apparaît que l'hypothèse d'une covariation parallèle entre salaires et productivité ne tient pas historiquement, soit parce que les salaires n'évoluent pas comme la productivité, soit parce que la mesure de la productivité utilisée n'est pas adéquate¹. Tiendra-t-elle mieux à l'avenir ?

En effet, selon les estimations officielles, la productivité réelle n'a pas progressé en apparence depuis l'an 2000 alors même que les salaires réels ont progressé de +1% par an en moyenne depuis le début du siècle – soit une hausse cumulée de presque 25%. Ceci ne relève pas d'une aberration de gestion généralisée mais bien des faiblesses de la quantification de la productivité, sans quoi l'économie luxembourgeoise serait en faillite.

Cette divergence laisse entrevoir une faiblesse potentiellement majeure parmi les hypothèses sous-jacentes aux projections socioéconomiques : même si la productivité telle qu'elle est estimée était projetée de manière réaliste (ce qui, au vu de l'incertitude de l'exercice, est déjà compliqué), l'hypothèse de l'évolution parallèle entre salaires et productivité empêcherait la projection réelle et fidèle des recettes et dépenses du régime.

Il est légitime de se demander dans quelle mesure cette divergence entre les données empiriques et l'hypothèse concernant l'évolution symétrique des salaires réels et de la productivité telle qu'elle est mal quantifiée influence les résultats des projections à long terme sur la viabilité financière du système de pension. En tout état de cause, cette observation souligne une fois de plus à quel point les projections à long terme sont sujettes aux incertitudes.

1 La CSL a souligné à plusieurs reprises que la mesure de la productivité réelle est particulièrement inadéquate pour un pays comme le Luxembourg, dont l'économie repose largement sur les services. Pour une analyse plus approfondie, voir Econews – N°1 Février 2024 « À propos de l'évolution de la productivité : thermomètre défaillant ou problème réel ? ».

LE PRÉTEXTE DE LA COMPÉTITIVITÉ : FAUX BLOCAGE, VRAI DOGME

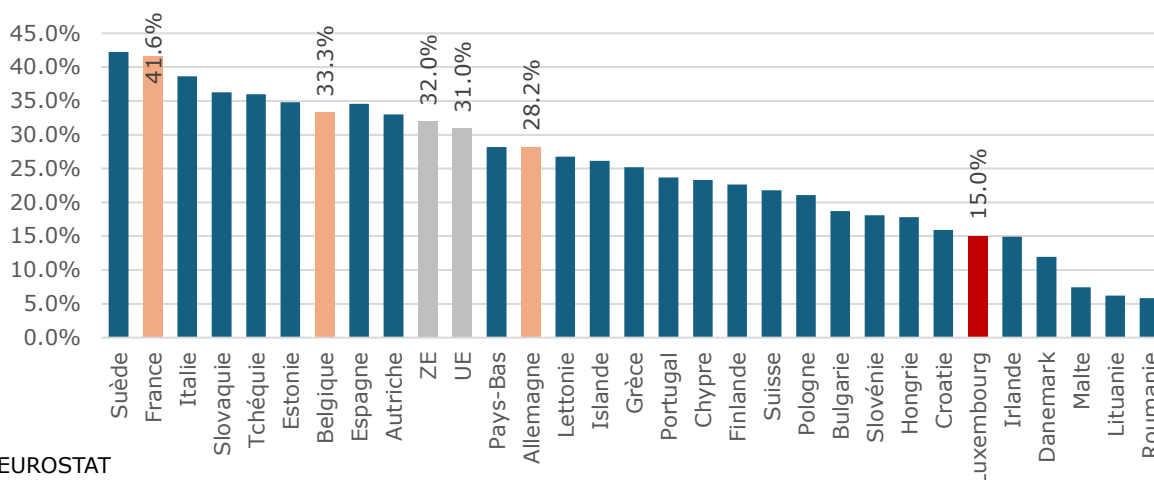
Dans les discussions actuelles autour d'une potentielle réforme des pensions, toute mesure visant à augmenter les recettes est systématiquement critiquée par les mêmes personnes. Parmi les arguments récurrents contre une hausse des recettes figure le concept de la « compétitivité »¹. Or, une analyse plus approfondie montre que ces arguments sont souvent exagérés, voire infondés. En réalité, le refus systématique d'augmenter les recettes est avant tout un refus de participer au financement du vieillissement démographique au Luxembourg.

Hausse du taux de cotisation, mais avantage concurrentiel pérenne

Tout d'abord, les milieux patronaux rejettent catégoriquement toute hausse du taux de cotisation, arguant qu'elle nuirait gravement à la compétitivité du Luxembourg. Selon leur raisonnement, une augmentation des charges sociales risquerait de dissuader les entreprises de s'installer au Luxembourg ou de les inciter à délocaliser en raison du coût du travail.

Or, **une analyse comparative à l'échelle européenne permet de relativiser cette crainte. En pourcentage des salaires, les cotisations sociales luxembourgeoises dans leur ensemble comptent parmi les plus faibles en Europe.** Une hausse modérée de 1 point de pourcentage par partie pour financer les pensions ne remettrait pas en cause cet avantage : le Luxembourg resterait le sixième pays au taux global de cotisation le plus bas.

Cotisations sociales dites patronales en % des salaires



Source : EUROSTAT

¹ Utilisé comme métonymie du « prix » du travail qui en serait gonflé, menaçant ainsi les capacités relatives d'écouler la production nationale à l'étranger. Par ailleurs, la Chambre des salariés a réitérativement démontré que la question d'un coût du travail non concurrentiel au Luxembourg est non avenue. Elle a également de longue date dénoncé une conception du monde par la « compétitivité » telle qu'elle est entendue et développée à l'échelle européenne, à savoir un monde économique et social du low-cost généralisé, le « coût » du travail inclus, et à laquelle répondent ces injonctions à la sauvegarde de la « compétitivité » (au détriment de la préservation de la protection sociale).

De plus, face au vieillissement démographique, de nombreux pays de l'OCDE ont déjà augmenté, ou envisagent d'augmenter leurs cotisations, comme l'a récemment souligné l'OCDE². Cet environnement global réduit considérablement le risque de perte de compétitivité relative pour le Luxembourg.

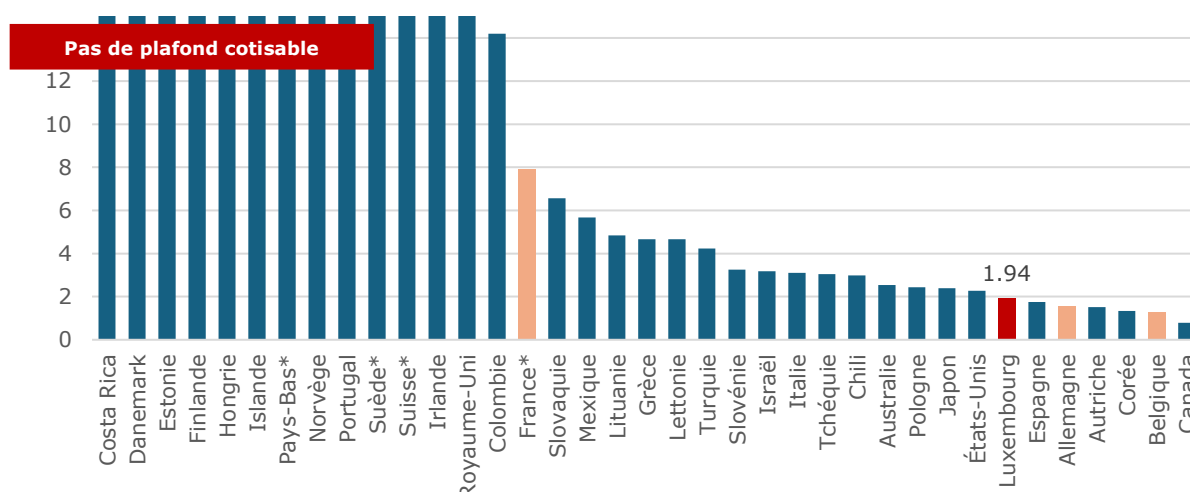
Enfin, il convient de rappeler que le taux de cotisation pour l'assurance pension, attribué aux salariés et aux employeurs, n'a pas été relevé depuis 1976, soit depuis près de 50 ans. On ne peut donc pas prétendre qu'il y aurait un dynamisme incessant à la hausse, bien au contraire : le système a fonctionné pendant des décennies avec un taux figé, malgré des évolutions démographiques et économiques majeures.

Un déplafonnement ou un replafonnement tout à fait dans la norme

Une autre mesure potentielle pour augmenter les recettes du système de pensions, à savoir la hausse du plafond, voire le déplafonnement complet de la base cotisable, est aussi farouchement rejetée par le camp patronal sous prétexte que cela compromettrait l'attractivité du pays en augmentant la contribution des hauts salaires.

Pourtant, une comparaison ocdéenne permet de démontrer que cette appréhension est, elle aussi, largement exagérée voire infondée. En effet, **le plafond cotisable luxembourgeois, rapporté au salaire moyen, est parmi les plus faibles des pays comparés**. Non seulement, de nombreux pays ont un plafond bien plus élevé que celui du Luxembourg, mais un nombre significatif de pays ne dispose même d'aucun plafond cotisable.

Plafond cotisable en multiple(s) du salaire moyen



Source : OECD – Pensions at a glance 2024. Remarques : aux Pays-Bas et en Suède, la part des cotisations privées obligatoires est prélevée sans plafond, tandis que les cotisations publiques sont soumises à un plafond correspondant à respectivement 0,62 et 1,08 fois le salaire moyen. Les cotisations privées obligatoires non plafonnées représentent respectivement 51% et 20% du taux de cotisation obligatoire total dans ces deux pays. En Suisse, c'est l'inverse : les cotisations publiques sont prélevées sans plafond, tandis que les cotisations privées obligatoires ne s'appliquent que jusqu'à 0,85 fois le salaire moyen. La part non plafonnée y correspond à 41% du taux de cotisation total obligatoire. En France, le taux de cotisation passe de 26,4% à seulement 1,9% au-delà d'un revenu équivalent à environ huit fois le salaire moyen pour être prélevé sans plafond par la suite.

Un effet d'aubaine massif en termes de trésorerie pour les sociétés

Globalement, que l'on regarde les salaires dans un total du prix de la main-d'œuvre qui couvre ces salaires additionnés soit aux cotisations sociales versées par les employeurs ainsi qu'aux autres frais annexes aux salaires (formations et autres dépenses), soit aux cotisations seules, la part des frais de compensation des salariés autres que les salaires tend à baisser au Luxembourg depuis 1996³.

² Tax Policy Reforms 2024, OECD (2024).

³ Ce qui revient à dire que les salaires mêmes affichent une part qui tendrait plutôt à croître.

Les données livrées par le système européen de statistiques intégrées de la protection sociale (SESPROS) montrent une stabilité certaine de la part du total des cotisations dites patronales versées par les sociétés financières et non financières dans le produit intérieur brut (PIB) luxembourgeois entre 1990 et 2022, autour de 4%. Les données de la comptabilité nationale, proche de SESPROS, montrent que ce total des cotisations des sociétés représentait l'équivalent de 4,6% du PIB en 2023.

Par comparaison, l'Allemagne, la Belgique et la France affichent des taux respectivement de 6,2%, 8,0% et 8,7% de leur PIB. **Depuis 1995, cette situation de faveur pour les sociétés luxembourgeoises comparativement aux pays limitrophes leur a procuré un gain d'opportunité cumulé équivalant à quelque 73% du PIB⁴, 198% des salaires ou même 219% de la réserve de pension !**

Force est de constater que les sociétés luxembourgeoises ont largement profité de la bienveillance des autorités publiques en matière de cotisations sociales. Si ces ordres de grandeur seuls ne vont pas résoudre le déséquilibre projeté du budget de la CNAP, ils pourraient néanmoins contribuer à amortir le choc.

Une fiscalisation accrue qui resterait historiquement light

Même l'augmentation de la budgétisation du financement des pensions, une option qui serait tout à fait pensable, au moins a priori, reste, elle aussi, rejetée par les milieux patronaux par crainte d'une pression fiscale croissante, en particulier pour les entreprises.

Pourtant, **il est important de rappeler que l'imposition des entreprises a connu une baisse continue et très significative au cours des dernières décennies** et le taux d'imposition ne correspond aujourd'hui plus qu'à la moitié du taux applicable en 1990. Le gouvernement actuel prévoit d'ailleurs de poursuivre cette tendance en allégeant encore davantage la fiscalité des entreprises. Ce contexte rend difficilement justifiable l'argument selon lequel une participation plus équilibrée des entreprises au financement des retraites, même par l'impôt, nuirait à leur compétitivité.

Évolution de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC)



Enfin, il semble que toute mesure visant à augmenter les recettes du système de pension rencontre une opposition farouche – toujours sous le prétexte de la compétitivité. Ce comportement obstiné illustre bien que le refus d'un financement supplémentaire du système de pension ne repose pas sur de véritables risques concurrentiels, mais bien sur la volonté des milieux patronaux d'éviter à tout prix une contribution accrue au financement du vieillissement de la population.

⁴ Et ce gain s'établit encore à 52% par rapport à la moyenne de l'Union européenne des 27 pays membres, en termes de 2023.

Le refus de toute hausse des recettes du système est extrêmement déplorable, d'autant plus que, comparé aux autres pays européens, le Luxembourg appartient aux pays où les sociétés (financières et non financières) contribuent le moins à la protection sociale en pourcentage du PIB. Le fait qu'au fil des décennies, les sociétés ont accumulé un gain d'opportunité colossal grâce à cette situation rend leur refus d'une hausse des recettes encore plus injustifiable.

Pourtant, à terme, et au vu du vieillissement démographique, une augmentation des recettes sera inévitable si l'objectif est celui de préserver la qualité du système actuel. Tout refus d'y procéder reviendrait à remettre en question l'ensemble du système de retraite tel que nous le connaissons

DÉPLAFONNEMENT DES COTISATIONS : UN LEVIER PUISSANT DE FINANCEMENT

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴ 2024 – Pension adequacy report, Vol.2

Des effets collatéraux importants

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PAYER UN PEU PLUS AUJOURD'HUI POUR TOUCHER PLUS DANS 40 ANS ?

« Ne serait-il pas plus juste d'augmenter les recettes plutôt que de réduire les pensions sachant qu'une hausse modérée du taux de cotisation (1% par partie) rapporte autant qu'une réduction drastique (9%) des pensions ? »

L'équilibre financier du système de pensions dépend, logiquement, de l'évolution tant des recettes que des dépenses du régime général d'assurance pension. Toutefois, dans le débat entourant une éventuelle réforme des pensions, un focus très particulier est mis sur l'évolution des dépenses – quasiment en ignorant que les recettes du système sont tout aussi importantes.

Or, ce choix de certains observateurs ou acteurs de **concentrer les discussions sur les baisses des dépenses** (et donc des prestations de pension) **n'est pas motivé par une supériorité intrinsèque de cette approche en termes d'efficacité, de moindre coût ou d'efficience**. En réalité, ceux qui insistent sur la réduction des dépenses cherchent souvent à éluder le fait qu'**une action au niveau des recettes est, somme toute, très logique, tout aussi envisageable, techniquement réalisable et, sans aucun doute, plus bénéfique pour les retraités (actuels et futurs)**.

Au bout du compte, réduire les dépenses, notamment par une diminution des pensions, transfère l'intégralité du fardeau financier du vieillissement démographique sur les ménages bénéficiaires. À l'inverse, accroître les recettes, par exemple en augmentant le taux de cotisation, permettrait de partager l'effort entre les ménages, les entreprises et l'État. **Le refus de certains acteurs d'envisager une hausse des recettes est avant tout motivé par la crainte d'avoir à contribuer eux-mêmes à ce financement !** Mais qui donc a décrété que, dans une société vieillie, quelque 20% de PIB consacrés aux retraités afin de les tenir le plus largement possible éloignés du risque de pauvreté serait de trop, impensable, non viable ?

Une hausse des recettes : action plus juste et moins douloureuse

Étant donné que le vieillissement démographique (transitoire ?) est un défi global, impactant l'économie et la société entière, il serait tout à fait logique que le fardeau financier qui l'accompagne soit partagé par le plus grand nombre d'acteurs, travailleurs et détenteurs de capital, plutôt que de demander des sacrifices uniquement aux (futurs) retraités. Ceci est d'autant plus vrai que la dernière réforme des pensions de 2012 a déjà provoqué des baisses significatives de prestations pour les nouveaux retraités.

En outre, l'analyse montre qu'une hausse des recettes est non seulement plus équitable, mais également plus efficace et moins douloureuse qu'une réduction des dépenses.

La question se pose ainsi : préférons-nous, jeunes et moins jeunes travailleurs, consentir à une contribution modérée supplémentaire dès aujourd'hui (ou dès que nécessaire) ou accepter une perte bien plus significative de revenus lors de notre départ à la retraite ?

Faisons de la politique fiction et plaçons-nous en 2070 : afin d'obtenir un même résultat financier cette année-là (financier mais pas social !), il serait indifférent pour réduire le déficit si l'on procédait par **une hausse modérée du taux de cotisation de 1 point de % par partie contributrice de 2070 ou à une baisse de 6,7% de toutes les pensions en 2070 !**

Procéder à cette hausse de 1 point de pourcentage avant 2070 serait même, en termes de soutenabilité financière, considérablement plus avantageux qu'une baisse des pensions supplémentaire de 6,7% en 2070¹. Ainsi, **consentir dès 2026 à une hausse d'un point de pourcentage du taux de cotisation pour les salariés, les employeurs et l'État, rapporte, financièrement, autant que si toutes les pensions, actuelles et futures, étaient réduites d'environ 9 % dès 2026 – réduction qui viendrait se rajouter à la baisse des pensions déjà actée par la réforme de 2012 qui touchera principalement les futurs retraités² !**

En s'appuyant sur les projections actuelles à très long terme, on peut estimer qu'une hausse du taux de cotisation de 3 points de pourcentage par partie dès aujourd'hui (soit un point pour le salarié, un point pour l'employeur et un point pour l'État) serait nécessaire pour garantir que la réserve ne tombe pas en-dessous du seuil légal pendant toute la période allant jusqu'en 2070. Afin de garantir ce même résultat avec une baisse des prestations, les pensions devraient être réduites d'environ 30% dès aujourd'hui !

Sachant que le consensus semble être celui de ne pas agir sur les droits acquis (les pensions actuelles) et donc que toute baisse des pensions n'affecterait que les futurs retraités, la hausse du taux de cotisation permet d'éviter des baisses beaucoup plus drastiques des nouvelles pensions à l'avenir³.

Parlons en euros : + de cotisations = + de pension !

Certes, une augmentation du taux de cotisation pour les salariés actifs à un moment donné⁴ représente un effort, et la réduction de 1% de leur revenu disponible pourrait être pénible, particulièrement pour le bas et le milieu de l'échelle salariale⁵. Toutefois, on peut légitimement se demander si elle ne serait malgré tout pas préférable⁶, voire préférée pour et par ces mêmes travailleurs à une diminution de 9% des pensions au moment de leur retraite, sachant que la réforme des pensions de 2012 réduit déjà sensiblement le niveau des nouvelles retraites⁷.

De manière très concrète, pour quelqu'un touchant le salaire minimum non qualifié, une hausse du taux de cotisation d'un point de pourcentage revient à une cotisation mensuelle supplémentaire de 26,38€ (soit 1% du SSM brut actuel). Toutefois, une baisse de 9% des pensions, qui rapporterait en termes financiers globaux (à l'échelle du système) autant que la hausse du taux de cotisation d'un point par partie, reviendrait à baisser la pension de quelqu'un ayant travaillé toute sa carrière au salaire minimum entre 218 et 228 € par mois⁸ ! Pour un salarié avec un salaire mensuel de 5 000 euros sur sa carrière, une hausse des cotisations de 50€ par mois pourrait éviter une baisse de sa pension entre 354 et 377€⁹

1 Calculs faits sur base du scénario central de l'Inspection générale de la sécurité sociale et en prenant comme référence l'année 2070. Une hausse d'un point de pourcentage du taux de cotisation par partie en 2060 rapporte même autant qu'une baisse des pensions de cette année de 7,9%. Ce pourcentage s'élève à 9,7% en 2050 et à 11,0% en 2040.

2 Voir « Le saviez-vous ? - Hausse future de la pauvreté des retraités : un phénomène inévitable même à législation constante !

3 Dans cet exercice théorique qui montre l'équivalence financière de deux mesures paramétriques à un moment donné, les salariés ne sont pas directement impactés par la baisse des pensions équivalente à la hausse de leur cotisation. Néanmoins, l'hypothèse d'une politique constante implique que les actifs d'aujourd'hui subiront tout de même des conséquences une fois à la retraite, car, théoriquement, s'ils n'ont pas accepté une hausse d'un point des cotisations, ils consentent alors à ce que les pensions baissent de 6,7%, ce qui les affectera plus tard. Ainsi, même si ce sont deux générations différentes qui peuvent être affectées par l'une ou l'autre des mesures à un moment donné — les retraités par une baisse immédiate de leurs pensions ou les salariés soit par une hausse des cotisations, soit par une baisse de leur future pension —, en réalité, les générations actuelles d'actifs font face, à terme, à l'une ou l'autre de ces conséquences.

4 2030, 2040, 2050, 2060 ou 2070, en fonction des besoins financiers et de la volonté d'éviter un choc des cotisations pour les acteurs économiques en procédant graduellement à l'étalement de l'effort.

5 Voir à ce sujet la note Le saviez-vous ? relative sur le déplafonnement de l'assiette cotisable à la Sécurité sociale. Dans le système actuel de plafonnement, les hauts revenus s'en sortiraient en effet gagnants si l'on augmentait d'un point de pourcentage le taux de cotisation.

6 La hausse des cotisations pourrait aussi être compensée par une baisse des impôts pour faibles revenus.

7 La baisse des pensions liée au changement de la formule des calculs peut être chiffrée entre 9% et 15% selon le revenu cotisable.

8 En raison de la réforme des pensions de 2012, le montant des nouvelles pensions diminue progressivement. Ainsi, la perte de 9% simulé ici correspond à une perte de 228 € si le salarié part en retraite en 2025 tandis que la perte de 9% se transforme en perte de 218€ pour ceux qui partent à la retraite après 2052. Cette baisse des pensions s'ajouterait à la réduction, estimée à environ 250 euros par mois à partir de 2052, déjà à subir en raison de la réforme des pensions de 2012 par ces carrières de 40 ans au salaire social minimum.

9 Cette baisse des pensions s'ajouterait à la réduction, estimée à plus de 550 euros par mois à partir de 2052, déjà à subir en raison de la réforme des pensions de 2012 par des carrières de 40 ans à 5 000 euros mensuels.

par mois. La question qui se pose donc au salarié est la suivante : préfère-t-il voir sa pension réduite d'au moins 354 € au moment de la retraite, ou préfère-t-il consentir à une hausse de ses cotisations de 50€ ?

Salaire mensuel	Impact de la hausse des cotisations (passage de 8% à 9%)	Baisse de pension mensuelle nécessaire pour atteindre le même résultat financier en 2070
2 637,79 €	26,38 €	217,89 – 226,79
3 000,00 €	30,00 €	238,76 – 249,85
3 500,00 €	35,00 €	267,56 – 281,70
4 000,00 €	40,00 €	296,36 – 313,54
4 500,00 €	45,00 €	325,16 – 345,38
5 000,00 €	50,00 €	353,96 – 377,22
5 500,00 €	55,00 €	382,76 – 409,06
6 000,00 €	60,00 €	411,56 – 440,91
6 500,00 €	65,00 €	440,36 – 472,75
7 000,00 €	70,00 €	469,16 – 504,59
7 500,00 €	75,00 €	497,96 – 536,43
8 000,00 €	80,00 €	526,76 – 568,27
8 500,00 €	85,00 €	555,56 – 600,12
9 000,00 €	90,00 €	584,36 – 631,96
9 500,00 €	95,00 €	613,16 – 663,80
10 000,00 €	100,00 €	641,96 – 695,64

En conclusion, **si certains continuent à prôner des réductions de dépenses, il apparaît qu'une action sur les recettes serait considérablement moins douloureuse et permettrait de mieux partager le coût du vieillissement¹⁰.**

Enfin, il s'agit d'un choix collectif entre un ajustement, certes pénible, mais mesuré, distribué de manière plus large, et une perte disproportionnée imposée aux seuls ménages au moment de la retraite.

¹⁰ Il convient de souligner que l'augmentation du taux de cotisation n'est qu'un exemple parmi d'autres pour augmenter les recettes, choisi pour la clarté des illustrations chiffrées. Une réforme durable pourrait explorer diverses sources de financement supplémentaires pour garantir la pérennité du système tout en assurant une répartition équitable des efforts.

LA RÉSERVE : UN PIÈGE À RETARDEMENT ?

« N'est-il pas paradoxal que davantage de liquidités doivent être générées pour alimenter la réserve financière légale que pour couvrir les dépenses de pension elles-mêmes ? »

La réserve financière du régime général d'assurance pension ne cessent de battre des records au Luxembourg. Après avoir atteint plus de 27 milliards d'euros fin 2023, celle-ci atteint désormais **plus de 30 milliards d'euros fin 2024**. Ces chiffres sont incontestablement signe de la bonne santé financière actuelle du système de pension luxembourgeois et de sa capacité à faire face à des chocs éventuels s'il était mis sous contrainte à l'avenir. Dans ce contexte, il est pertinent de souligner encore une fois qu'aucune urgence ne justifie des réformes hâtives ou immédiates, même en prévision de premiers déficits budgétaires qui pourraient apparaître à l'avenir.

L'existence de réserves aussi colossales est paradoxale puisqu'elles sont, en fait, incohérentes avec les principes d'un système par répartition. En effet, les systèmes par répartition reposent a priori sur un équilibre dynamique : les cotisations perçues à un moment donné financent les pensions versées au même moment. Dans ce modèle, la constitution d'excédents systémiques comme ceux que nous avons connus au Luxembourg est une anomalie : le taux de cotisation fixé de longue date à (3 x) 8% a nettement surpassé les besoins en prestations, sans qu'on l'ait procédé au fil des ans à une baisse de ce taux afin qu'il soit en adéquation avec le niveau de dépenses ; par conséquent, des réserves de liquidité ont été accumulées, au point de créer un Fonds d'investissement à part entière !

Les réserves étaient initialement destinées à prévenir des à-coups au niveau du taux de cotisation (sous la forme de fonds de roulement) ou des déséquilibres temporaires et doivent logiquement être mobilisées lorsque des déficits apparaissent. Leur diminution à l'avenir ne serait donc pas une faiblesse, mais une conséquence naturelle du rôle qu'elles sont censées jouer. Ces réserves ont été constituées pour être utilisées, et leur réduction, lorsqu'elle interviendra, sera parfaitement cohérente avec l'esprit du système.

En regardant vers l'avenir, la contrainte légale liée aux réserves pourrait cependant commencer à poser des problèmes majeurs. Selon le Code de la Sécurité sociale, les réserves doivent à tout moment être équivalentes à au moins 1,5 fois les dépenses annuelles de pensions. Cette règle, si elle garantit une certaine sécurité, entraîne également une obligation paradoxale : **à mesure que les dépenses augmentent à l'avenir en raison de la hausse du nombre de retraités à couvrir au fil des ans, il faudra non seulement trouver des recettes pour couvrir ces nouvelles dépenses, mais aussi pour générer des réserves égales à 1,5 fois ce montant supplémentaire qui va gonflant.**

En d'autres termes, une fois que l'équilibre financier et légal du système sera atteint¹, **pour chaque augmentation de 1 des dépenses, les recettes devront croître de 2,5 en raison du système de réserve. Cette exigence légale créera une pression importante sur le système et ses cotisants.**

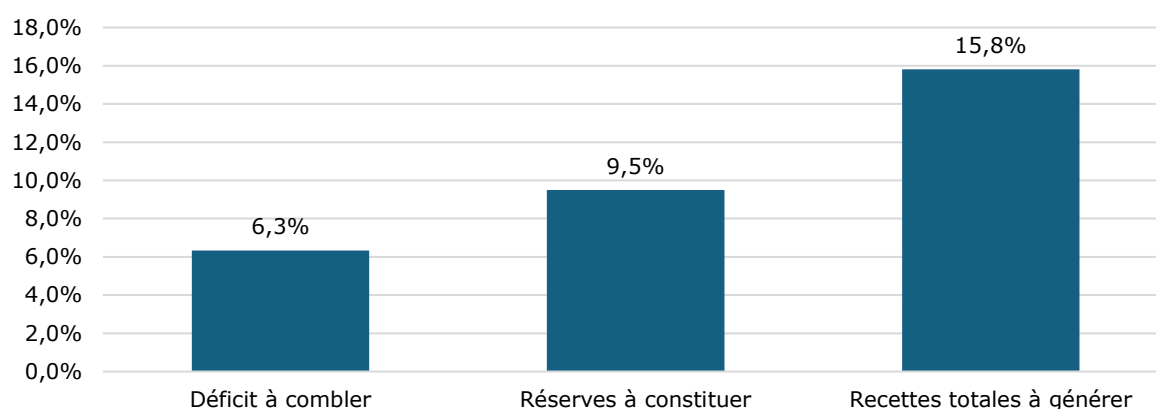
Ce paradoxe conduit à une situation quelque peu absurde : notre système par répartition, qui par essence n'est pas conçu pour accumuler des excédents au-delà d'un fonds de roulement classique, se retrouvera contraint de générer des réserves additionnelles uniquement pour satisfaire une obligation légale (de précaution, car la réserve n'a jamais dû être mobilisée au cours de son histoire). **Cela revient à extraire de l'économie nationale des fonds qui seront ensuite placés sur les marchés financiers, au lieu de servir à l'économie réelle.**

Ce décalage est particulièrement frappant dans un contexte européen : en France, les réserves des systèmes de pension sont issues uniquement des caisses complémentaires et le régime de base n'en dispose (quasiment) pas, tandis qu'en Allemagne, elles ne représentent qu'un à deux mois de couverture. Le Luxembourg, avec ses 1,5 année théorique de réserves obligatoires et sa réserve effective actuelle de plus de 4 années, dépasse largement ces standards.

Enfin, les projections à long terme amplifient ces préoccupations. Si les dépenses de pension devaient réellement atteindre 15,8% du PIB en 2070, comme projeté aujourd'hui, les réserves devront, elles, représenter 27,2% du PIB ! Pour mettre cela en perspective, **cela correspond à l'équivalent de plus de 80% d'un budget annuel de l'État**, immobilisé sous forme de réserves. Cette situation, conséquence logique de la législation actuelle, risque de poser une contrainte absurde.

Dans le cadre du scénario central de l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS)², si les réserves du régime général atteignent le seuil légal en 2041, **il faudra mobiliser jusqu'en 2070 des recettes supplémentaires équivalentes à 9,5% du PIB uniquement dédiées à alimenter la réserve sur cette période 2041-2070**. À cela s'ajoutent évidemment les 6,3% du PIB nécessaires pour couvrir l'augmentation des dépenses projetées pendant cette même période dans le scénario central, en plus des recettes déjà générées dans le cadre existant de financement (3 x 8% de cotisations) ! Cette contrainte de réserve vient ainsi considérablement alourdir le coût global du vieillissement démographique. Ce coût supplémentaire lié aux réserves est souvent négligé dans l'analyse courante des besoins de financement des pensions³.

Impact de la réserve légale sur les recettes totales à générer (2041-2070, scénario central IGSS)



Données : IGSS ; calculs : CSL.

¹ Autrement dit, une fois qu'on aura équilibre entre recettes et dépenses du système et une fois que la réserve sera pile-poil égale à 1,5 fois les dépenses annuelles de pension.

² Scénario très défavorable aux retraités puisqu'il réduit l'ajustement de leur pension à la progression des salaires à un quart de ce qu'il représente maintenant.

³ En effet, en se limitant à examiner uniquement le différentiel entre les recettes de cotisations et les dépenses de pensions, on tend à oublier ou à minimiser l'importance de la constitution de réserves, alors qu'elle est tout aussi cruciale pour évaluer la viabilité et les besoins financiers à long terme du système.

En conclusion, bien que les réserves jouent théoriquement un rôle important pour protéger le système de pension des fluctuations économiques, les implications de la contrainte légale actuelle méritent une analyse approfondie. Si elle garantit une certaine sécurité, cette obligation risque, dans son état actuel, de se transformer à l'avenir en une contrainte financière majeure qui est ignorée dans l'interprétation courante des projections. Elle risque d'imposer une pression considérable sur les cotisants et de nécessiter en surplus des efforts significatifs, en plus de ceux qui seront nécessaires pour faire face à la hausse des dépenses.

Tout en continuant à garantir le maintien de liquidités suffisantes de roulement, **abaisser le seuil légal de la réserve pourrait constituer une solution équilibrée. Cela permettrait de maintenir un niveau de résilience suffisant tout en assouplissant une contrainte devenue disproportionnée.** Fixer une réserve obligatoire qui atteindrait à terme l'équivalent d'un budget annuel de l'État est une exigence trop rigide, incompatible avec les besoins d'adaptabilité et de souplesse du système dans un contexte de vieillissement démographique.