



Régime général d'assurance pension

Avis

17 juillet 2024



Avis CES « Régime général d'assurance pension »

17 juillet 2024

Contribution salariale

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

I. Introduction et mise en perspective

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III.3. L'incertitude liée aux projections

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

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

III.3.1. Une analyse historique

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : IGSS

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

III.3.2. Un exemple d'actualité

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV.1. Un taux de remplacement en baisse

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

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

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

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

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

Calculs : CSL

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

IV.2. La baisse du modérateur de réajustement

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV.4. Un décalage de revalorisation supplémentaire

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

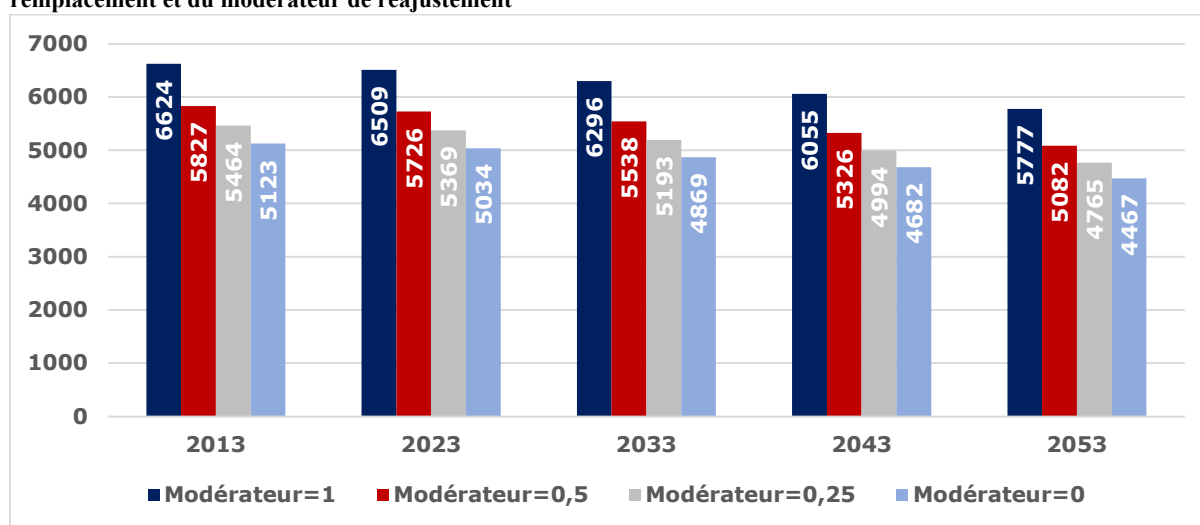
¹³ Pour estimer l'effet du réajustement des pensions, l'on suppose que le facteur de réajustement des 25 années qui suivent l'entrée en retraite soit équivalent au facteur de réajustement moyen des 25 années précédentes (1,03 %).

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

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

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

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



Graphique et calculs : CSL

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

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

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

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

V. Une précarité croissante chez les retraités

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

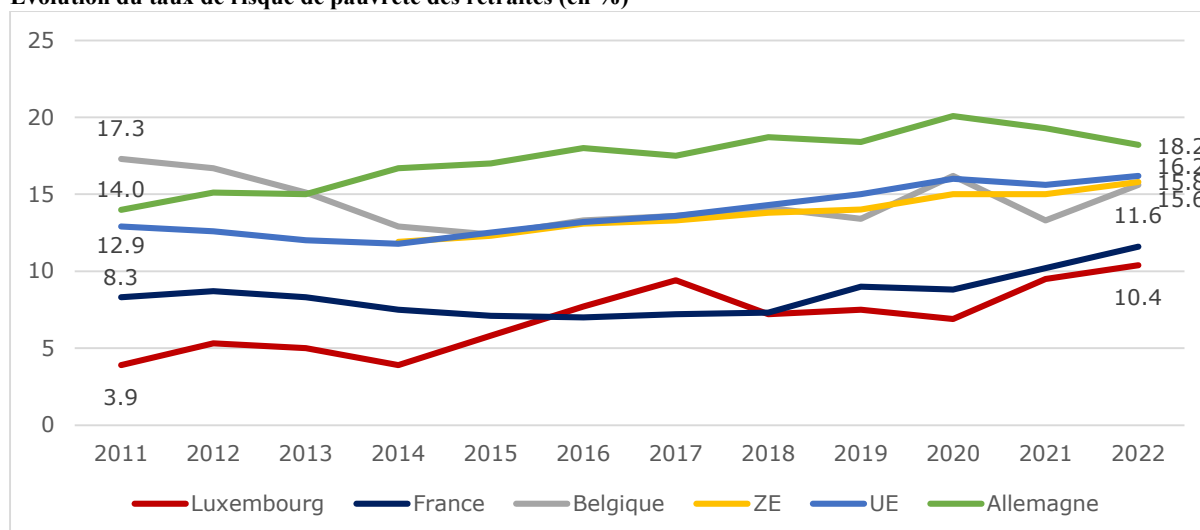
(anticipées) en décembre 2022 (moins de 3,7%, respectivement 0,64% si l'on ne considérait uniquement les retraités avec une carrière non-frontalière). La réalité est que la pension de vieillesse moyenne s'élève à 2 398 euros en décembre 2022 (3 601 euros pour les carrières non-frontalières), et par ailleurs,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

V.1. Le taux de pauvreté

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

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

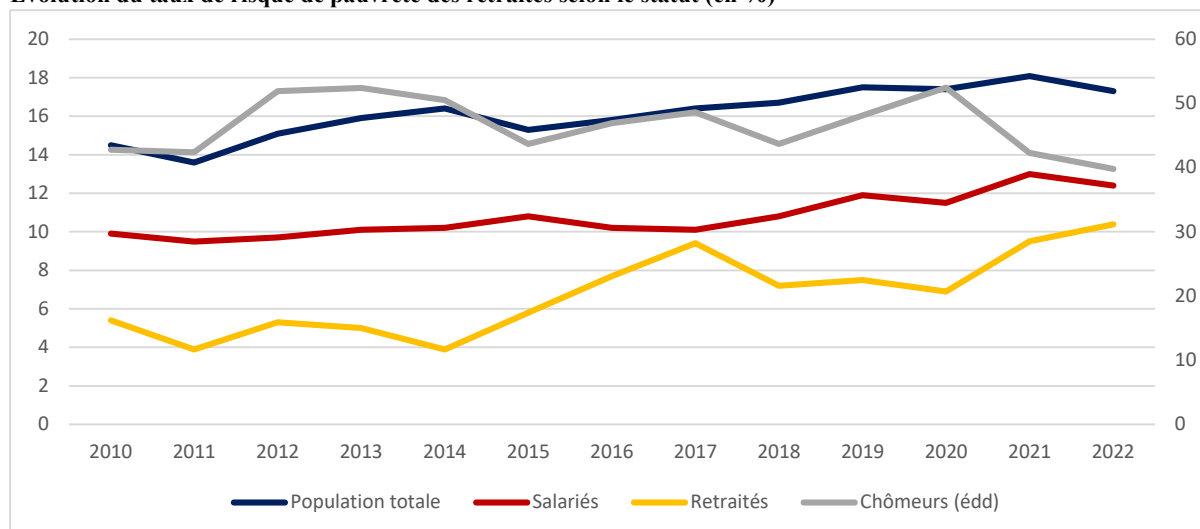
Évolution du taux de risque de pauvreté des retraités (en %)



Source : Eurostat

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

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



Source : Eurostat

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

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

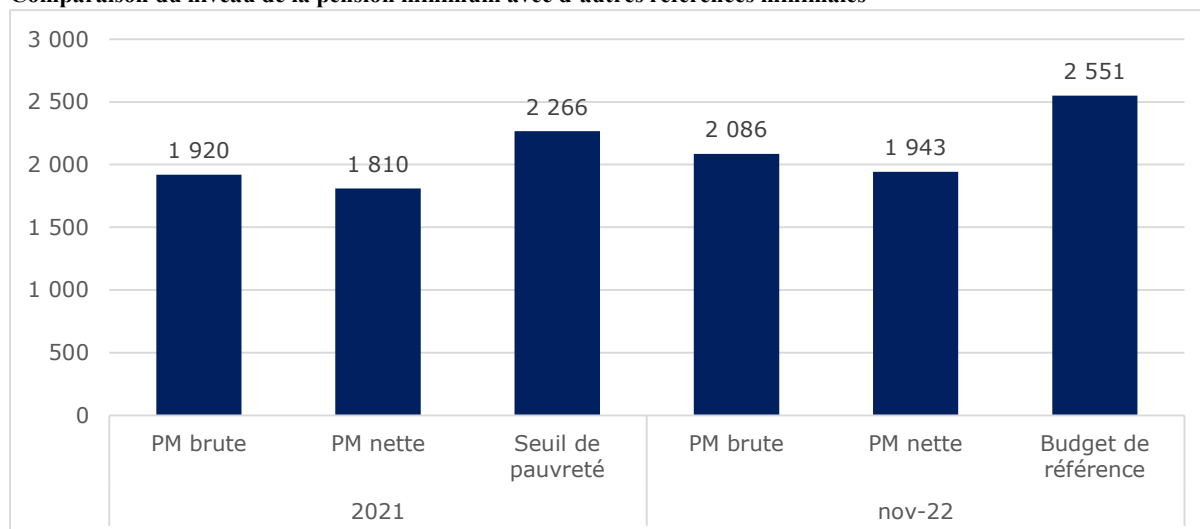
V.2. La pension minimum

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

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

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

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



Source : Eurostat

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

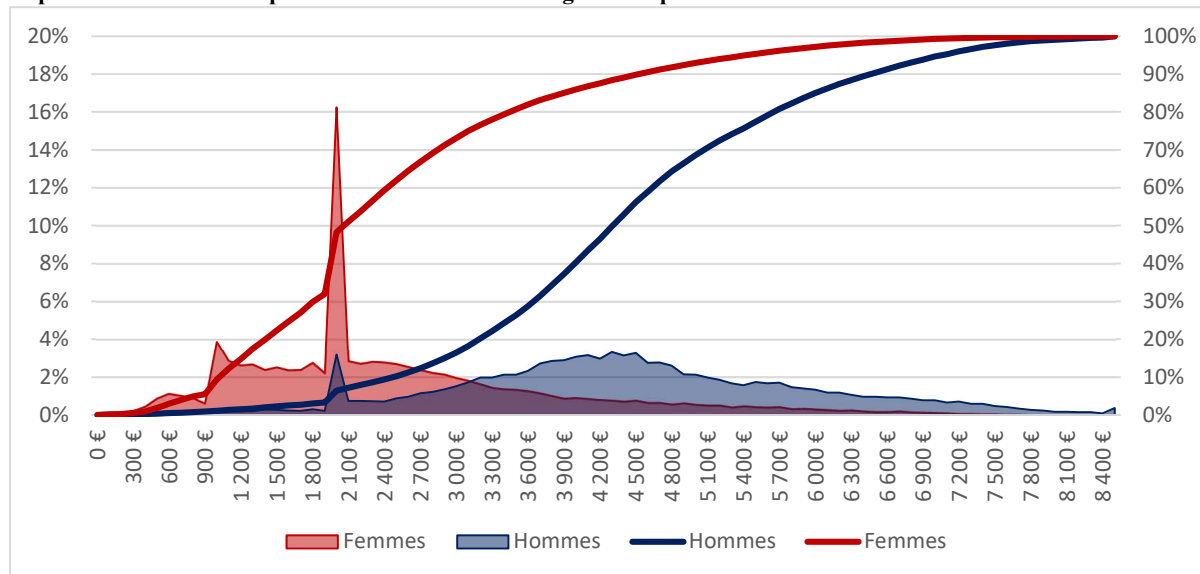
Il est donc évident que le niveau de la pension minimum est structurellement trop faible et qu'une hausse conséquente est nécessaire afin d'atteindre le budget de référence à moyen terme ! Une hausse structurelle de la pension minimum est d'autant plus nécessaire que depuis 2006 la pension minimum brute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

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

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

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

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



Source : IGSS

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

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

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

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

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

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

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

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

VI.1. Quel besoin de financement ?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VI.3. Quelles sources de financement ?

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

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

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

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

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

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

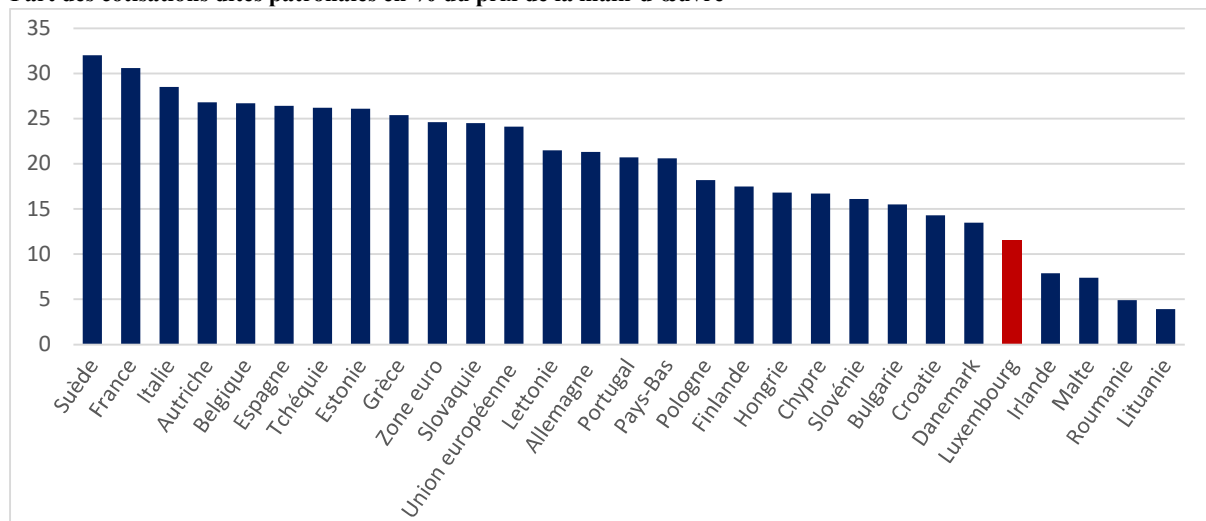
VI.3.1. Hausse du taux de cotisation à 27% (1,1% de PIB en recettes)

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

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

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

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



Source : Eurostat ; graphique : CSL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VI.3.5. L'impôt sur la fortune

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

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

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

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

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

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

VI.3.6. Étendre le nombre de périodes cotisables

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VII. Gare aux faux bons arguments !

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

VII.1. L'âge de départ à la retraite

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VIII. Conclusion et revendications

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

Situation financière du régime de pension

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

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

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

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

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

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

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

Niveau des pensions et réforme de 2012

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

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

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

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

Système public fort plutôt qu'un système de pension privatisé

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

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

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

* * *

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

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



Avis CES « Régime général d'assurance pension »

17 juillet 2024

Contribution patronale

Avis CES Pension Contribution patronale

Juillet 2024

EXECUTIVE SUMMARY

Le Conseil économique et social (CES) a été saisi, le 14 juillet 2022, pour avis « *en vue d'analyser, discuter et proposer des pistes envisageables à l'avenir pour garantir la pérennité financière du régime général d'assurance pension à très long terme eu égard aux évolutions démographiques et économiques du Luxembourg* ». La saisine du (précédent) Gouvernement faisait suite au [Bilan technique du régime général 2022 réalisé par l'IGSS](#) et publié en avril 2022.

Malgré un premier projet d'avis réalisé en commun par le Groupe de rédaction au sein de la Commission de travail « Pensions » au CES et malgré la volonté certaine des représentants des organisations des employeurs, matérialisée par de multiples tentatives de propositions alternatives, un avis commun n'a pu être réalisé. **Les représentants des organisations des employeurs regrettent cet échec** sur ce sujet du dialogue social hautement important tant pour les salariés, que les entreprises et l'État.

Partant, le présent avis constitue **l'avis du Groupe patronal du CES**.

La **raison principale de l'échec réside dans l'horizon temporel** de l'analyse. Pour le Groupe patronal, l'horizon de la saisine « très long terme » s'interprète comme l'horizon d'analyse pertinent pour les salariés actuels. **Les représentants des entreprises rejoignent l'horizon temporel « 2070 » proposé tant au niveau international par la Commission européenne qu'au niveau national par l'IGSS dans son Bilan technique de 2022.**

Le régime général des pensions constitue par excellence un système qui n'échappe guère, ni aux réalités actuarielles, ni à l'évidence **qu'un assuré doit pouvoir se projeter tout au long d'une carrière professionnelle et ajuster son comportement en fonction d'une promesse de prestations de pension** donnée par la législation en vigueur. **Partant d'une carrière d'assurance de 40 ans, l'horizon 2070 semble donc pertinent pour un jeune arrivant sur le marché du travail luxembourgeois.** Dans ce contexte, il est rappelé qu'avec 16%, part patronale incluse, les cotisations d'assurance pension pesant sur un salarié du secteur privé représentent une très grande ponction de la rémunération que peut lui octroyer une entreprise. **Le Groupe patronal considère ainsi qu'il est logique d'assurer demain le maintien d'un certain niveau de pension à un salarié cotisant aujourd'hui.**

Le Groupe patronal constate, sur base des projections du Bilan technique 2022 de l'IGSS que le régime général d'assurance pension n'est pas durable. Le Luxembourg est un pays doté d'organismes et d'Institutions étatiques de qualité et indépendantes. À ce titre, **le Groupe patronal fait pleinement confiance aux projections de l'IGSS, qui sont basées sur des hypothèses qui lui paraissent raisonnables.** D'ailleurs, toutes les organisations internationales qui ont de l'expertise dans le domaine des pensions, attribuent au Luxembourg un système financièrement non soutenable, que ce soient les experts internationaux comme ceux du FMI, de la Commission européenne (voir encore ses recommandations adressées au Luxembourg le 19 juin 2024), de l'OCDE ou les experts nationaux comme ceux de la BCL ou du CNFP, outre ceux de l'IGSS.

Dans ce contexte, le Groupe patronal se doit de réfuter l'argument classique de certaines organisations syndicales invoquant que les projections passées se sont souvent avérées fausses et que, de la sorte (comme s'il y avait une causalité entre les deux constats) il convient d'être inactif. Une « projection », basée sur des hypothèses paraissant raisonnables en terme d'évolution de l'emploi, de productivité, n'est guère à confondre

avec une « prévision ». Comme le présent avis l'indiquera, le choix des hypothèses a certes une incidence sur le « momentum » d'occurrence de différents événements (niveau des prestations dépassant celui des cotisations, baisse de la réserve au minimum légal, épuisement de la réserve). Mais il ne change guère la conclusion quant au « quantum » de l'enjeu. Le principe de précaution doit l'emporter et notamment les hypothèses en matière d'évolution de l'emploi et de productivité ne doivent guère être fixés à des niveaux utopiques, eu égard notamment aux évolutions de ces dernières années.

Vouloir raccourcir la période couverte par les projections financières dénature considérablement l'objectif de la saisine gouvernementale sachant que le Gouvernement (précédent) avait saisi le CES pour « *discuter et proposer des pistes envisageables à l'avenir pour garantir la pérennité financière du régime général d'assurance pension à très long terme* ». Le régime général d'assurance pension doit être analysé dans une approche actuarielle et dynamique, par opposition à une simple photo à l'instant T.

Le constat selon l'IGSS est clair. **La forte croissance de l'emploi que le Luxembourg a connue ces dernières années fait que le système est aujourd'hui encore excédentaire et que le niveau des prestations de (certaines) pensions attribuées est très élevé.** Le régime général d'assurance pension luxembourgeois étant un système par répartition, ce sont les assurés (environ 500.000 personnes) qui financent les pensionnés (environ 210.000). Ainsi, tant qu'il y a sensiblement plus de nouveaux assurés que de nouveaux pensionnés, le système peut fonctionner. C'est ce qui s'est passé ces dernières années au Luxembourg avec une forte création de nouveaux emplois. Ne rien vouloir faire signifierait postuler qu'il y ait 1.200.000 cotisants demain pour financer les retraites des 500.000 actifs d'aujourd'hui, et ainsi de suite, ce qui paraît résolument utopique.

Dans un contexte déjà marqué par le vieillissement démographique, la forte croissance des cotisants de ces dernières années va progressivement se transformer en une forte croissance des bénéficiaires de pensions au cours des prochaines années. Or, ce que l'on constate, notamment via les données de l'OCDE¹, c'est que **sur tous les points** (âge effectif de départ, taux de remplacement et montant de la pension, prise en considération de périodes complémentaires, indexation des pensions à l'inflation, revalorisation des pensions grâce à l'évolution des salaires réels des actifs...), **le Luxembourg offre le système de pension le plus généreux de tous les pays de l'OCDE.**

Un nombre croissant de pensions à des niveaux moyens très élevés reposant sur un nombre relativement plus petit de cotisants explique la non-soutenabilité du système par répartition sur lequel repose le régime général d'assurance pension. Les projections de l'IGSS montrent par ailleurs qu'il convient d'agir maintenant pour ne pas devoir le réformer brutalement dans 15-20 ans. Rappelons qu'en l'absence de réforme, la réserve du Fonds de compensation (FDC) serait totalement épuisée dans à peine une vingtaine d'années.

Ainsi, au vu de ce qui précède, le **Groupe patronal est d'avis qu'il faut rapidement et avec ambition adapter le système actuel.** Attaché à ce système primordial pour la cohésion sociale, Groupe patronal attend de la réforme qu'elle reconstruise un **système de pension qui soit durable et** respecte le principe d'équité intergénérationnel.

¹ Année de référence 2022 ; Date d'extraction 25 mai 2024

Le Groupe patronal accueille donc positivement la volonté du Gouvernement d'agir avant qu'il ne soit trop tard et pour assurer l'équité intergénérationnelle envers les prochaines générations. Il en va de la **responsabilité des décideurs politiques**. Il en va aussi de la **responsabilité sociale des entreprises** : quand une entreprise fait venir au Luxembourg un jeune de 20 ans pour y travailler, elle voudrait lui garantir que 1. Sa rémunération nette ne va pas diminuer à cause d'une hausse (future) des cotisations et que 2. Il recevra bien des prestations (correctes) de pension lorsqu'il sera à l'âge de retraite.

Le Groupe patronal considère que les jeunes aussi doivent porter ce message, à l'instar de ce qui se fait pour le climat. Cela les concerne pour demain, mais aussi aujourd'hui sachant que 15-20% de leur pouvoir d'achat est amputé pour payer de (très généreuses) pensions, alors que le logement et la mobilité sont devenus des postes de coût plus importants.

Le Groupe patronal en profite pour rappeler qu'une injustice existe aussi entre systèmes de pension public et privé sachant que 30% des pensions publiques actuelles sont supérieures à 8.000 EUR / mois. Il se pose donc la question de la justification du financement, par l'impôt², de celles-ci alors que le niveau de rémunération des concernés est généralement supérieur à celui appliqué dans le secteur privé. Il se pose aussi la question quant au caractère décent de pensions financées par la collectivité. Cependant, et tout en suggérant que ce point soit débattu lors de la consultation publique de la réforme, l'avis du Groupe patronal ne traite pas ce point, par respect à la saisine du Gouvernement.

Selon le Groupe patronal, la réforme du régime général d'assurance pension doit reposer sur les 7 principes suivants :

- **Principe 1 : Agir sur le volet des dépenses** : C'est l'évolution attendue des dépenses de pensions qui constitue la source de la non-soutenabilité du régime des pensions. Le Bilan technique 2022 de l'IGSS montre en effet qu'elles vont doubler relativement à la richesse produite d'ici 2070 pour atteindre 16% du PIB.
- **Principe 2 : Maintenir les taux de cotisations actuels** : Le relèvement des cotisations ne peut être actionné puisque cela menacerait l'attractivité des talents, la compétitivité-coût des entreprises, le pouvoir d'achat des salariés, aggraverait davantage les finances de l'État, et ferait peser sur les jeunes d'aujourd'hui un poids croissant pour des pensions excédentaires selon tous les standards internationaux.
- **Principe 3 : Assurer la crédibilité du Luxembourg vis-à-vis des acteurs internationaux** : Une augmentation des cotisations ou de la fiscalité pour financer l'explosion des dépenses serait dangereuse puisque, pour les acteurs étrangers (salariés, entreprises internationales, maisons-mères ou autres investisseurs), cela constituerait le message que toute dérive du régime général d'assurance pension induirait une augmentation du coût du travail, voire de la fiscalité, une perte de pouvoir d'achat et un déficit accru de l'État. À l'inverse, une stabilité des cotisations et du financement public constituerait un signal clair que le Grand-Duché est un pays responsable, prévisible, stable et qui est capable de poser les réformes nécessaires. Ainsi, le Luxembourg arriverait à garder la crédibilité du pays vis-à-vis des agences de notation (maintien du AAA) et des nombreuses Institutions internationales

² Notons quand même qu'une cotisation de 8% est retenue dans le chef des fonctionnaires.

(Commission européenne, FMI, OCDE...) qui exhortent le Luxembourg à agir pour rendre plus pérenne le système de pensions.

- **Principe 4 : Toute prestation du système d'assurance pension doit reposer sur des cotisations préalables (principe « prestations si et seulement si cotisations »), le tout dans la perspective d'une plus grande neutralité actuarielle** : C'est en vertu de ce principe que le Groupe patronal considère, qu'avant toute réforme du système en tant que tel, il faut retirer du financement par la CNAP l'ensemble des dépenses assurées par le régime général et qui ne sont pas du domaine des pensions comme les indemnités d'attente ou les remboursements au profit du Fonds pour l'emploi.
- **Principe 5 : Sauvegarder, voire renforcer le caractère social du régime** : Le Groupe patronal considère qu'un régime public (1^e pilier) ne doit pas être tel qu'il permette d'offrir des niveaux de pensions trop élevés (système d'assurance pension). Dans cette perspective, un abaissement du plafond cotisable pourrait réduire les cotisations à la source, et donc les prestations à la sortie. Dans une approche sociale et même sociétale, le Groupe patronal pourrait considérer une réduction des prestations de pension les plus hautes, pour veiller à un degré élevé d'acceptation et à la préservation des titulaires de petites pensions.
- **Principe 6 : Respecter l'équité intergénérationnelle** : Le Luxembourg est le seul pays de l'Union européenne dans lequel les retraités ont, en moyenne, des revenus supérieurs aux actifs. Cette situation entre actifs et pensionnés s'ajoute au fait que les jeunes (et moins jeunes) qui paient aujourd'hui les pensionnés recevront des prestations de pension nettement plus limitées si le régime général n'est pas réformé (tout en étant exposés notamment aux défis du logement et du changement climatique de façon bien plus nette que les retraités actuels). En conséquence, le Groupe patronal est d'avis que la réforme doit veiller à une répartition équitable des charges et des prestations entre les générations actuelles et futures. Il serait éminemment critiquable de verser des pensions excessivement élevées aux générations actuelles au détriment des générations futures. Le Groupe patronal espère que ce principe sera poursuivi par les décideurs politiques sachant qu'¼ des électeurs luxembourgeois sont pensionnés (pourcentage qui ne va qu'augmenter dans les prochaines années ; ce qui pourrait accroître l'inertie au changement).
- **Principe 7 : Assurer un équilibre entre actifs et pensionnés** : Dans son rapport de 2024, l'AWG prévoit une hausse de l'espérance de vie à la naissance de l'ordre de 6 années d'ici 2070, qui viendrait exacerber le phénomène de vieillissement démographique et un nombre toujours croissant de nouvelles pensions. Il en résulterait un inquiétant dérapage du coefficient de charge (nombre de cotisants par rapport au nombre de bénéficiaires). Si on se base sur les prévisions de l'IGSS dans son Bilan 2022, le Luxembourg compterait, en 2070, 97 pensionnés pour 100 contributeurs, contre 43 actuellement. En pratique, cela voudrait dire que chaque actif devrait financer un pensionné. Ce chiffre utopique montre à lui seul le besoin d'agir sur la période de cotisation.

Sur base des principes qui doivent guider la réforme nécessaire pour assurer la durabilité du régime général d'assurance pension et sur base des simulations réalisées par l'IGSS, le Groupe patronal propose :

- 1. De maintenir une économie forte et au cœur des priorités étant donné l'importance de la croissance économique (et de l'emploi) pour financer les dépenses de pension :** Vu ses externalités et son caractère incertain, une telle croissance (de l'emploi) est ni idoine ni pérenne, mais il paraît difficile de s'en passer (au moins dans une - longue - phase de transition nécessaire à transformer - plus en douceur - les éléments déterminant les dépenses de pension), respectivement pour ne pas devoir réduire trop fortement les pensions. Cependant, pour y arriver, il faudrait, ensemble, construire un véritable plan à long terme, en termes de productivité, de compétitivité, d'attractivité, d'infrastructures et de cohésion sociale.
- 2. D'approfondir la réforme de 2012 qui va dans la bonne direction, notamment eu égard à son approche sociale :** A la poursuite de l'objectif supérieur de pérenniser le régime général d'assurance pension, il est proposé notamment de réduire davantage le taux de majoration proportionnelle pour réduire les pensions les plus élevées et sécuriser les pensions les plus basses. Une telle proposition s'interprète comme une concession des épaules les plus larges au profit de ceux ayant de plus faibles niveaux de rémunération. Le Groupe patronal concède qu'il s'agit ici d'une mesure qui dénature quelque peu le lien entre le niveau de cotisation et celui des prestations. Ainsi, le système s'éloigne d'un système d'assurance pour devenir davantage un système redistributif. Il s'agit d'une concession inéluctable, tellement la non-soutenabilité du système actuel rend nécessaire de réduire de la sorte le lien entre le niveau de cotisation et celui des prestations. Le Groupe patronal n'a évidemment pas d'intérêt intrinsèque à « réduire » le niveau des prestations, actuellement utilisé comme argument afin d'attirer et de retenir des talents. En revanche, hypothéquer la cohésion sociale et irrémédiablement endommager l'équité intergénérationnelle auraient des incidences encore plus dévastatrices.
- 3. De neutraliser la hausse de l'espérance de vie et plus globalement le rapport entre actifs et pensionnés (coefficient de charge) :** Dans cette perspective, le Groupe patronal propose notamment de revoir les périodes complémentaires et de viser l'augmentation de l'âge **effectif** de départ en retraite (qui comme nous le montrons dans la partie 3 est le plus faible de tous les pays de l'OCDE) pour le rapprocher de l'âge légal de 65, qui demeurerait inchangé.

Cet avis s'efforce, sur base des simulations de l'IGSS, de montrer la dynamique des mesures proposées. Cet exercice présente actuellement la limite que chacune des mesures a été simulée séparément / individuellement alors que leurs effets sont liés. Le Groupe patronal souhaite donc ici sensibiliser sur l'impact des différents leviers à utiliser. **Par la suite, il reviendra aux travaux en amont de la réforme finale de simuler l'impact cumulé de l'ensemble des mesures.**

En conclusion et bien qu'il s'agisse d'une contribution Groupe patronal dans un avis CES qui n'engage aucune organisation directement, cet avis du Groupe patronal constitue le document de référence qui servira ses contributeurs pour les discussions et les négociations futures autour de la réforme à venir. Il contient les constats, messages et arguments objectifs qui justifient le besoin urgent d'avoir une réforme ainsi que les principes et mesures sur lesquels elle doit reposer.

TABLES DES MATIÈRES

1	Introduction	8
2	Horizon temporel	10
3	Le système de pension en comparaison internationale	12
4	Équité intergénérationnelle	15
5	Les projections IGSS et la preuve de la non-durabilité du système	16
6	Proposition pour pérenniser le régime général d'assurance pension	22
6.1	Principes pour pérenniser le régime général d'assurance pension	23
6.1.1	Principe 1 : Agir sur le volet des dépenses	23
6.1.2	Principe 2 : Maintenir les taux de cotisations actuels	23
6.1.3	Principe 3 : Assurer la crédibilité du Luxembourg vis-à-vis des acteurs internationaux	24
6.1.4	Principe 4 : Veiller à ce que toute prestation soit générée par une cotisation	25
6.1.5	Principe 5 : Sauvegarder, voire renforcer le caractère social du régime	25
6.1.6	Principe 6 : Respecter l'équité intergénérationnelle	25
6.1.7	Principe 7 : Assurer un équilibre entre actifs et pensionnés	26
6.2	Simulations IGSS	26
6.3	Considérations et mesures possibles sur base des simulations IGSS	27
6.3.1	Maintenir une économie forte vu l'importance de la croissance économique	27
6.3.2	Se baser sur les bons leviers de la réforme de 2012 et les approfondir	29
6.3.3	Neutraliser la hausse de l'espérance de vie et plus globalement le rapport entre actifs et pensionnés	36

1 Introduction

Le Conseil économique et social (CES) a été saisi, le 14 juillet 2022, pour avis « *en vue d'analyser, discuter et proposer des pistes envisageables à l'avenir pour garantir la pérennité financière du régime général d'assurance pension à très long terme eu égard aux évolutions démographiques et économiques du Luxembourg* ».

Malgré un premier projet réalisé en commun au niveau du Groupe de rédaction et malgré la volonté certaine des représentants des organisations des employeurs, matérialisée par de multiples tentatives de propositions alternatives, un avis commun n'a pu être réalisé. **Les représentants des organisations des employeurs regrettent cet échec** sur ce sujet du dialogue social hautement important tant pour les salariés, que les entreprises et l'État.

Le présent avis constitue partant **l'avis du Groupe patronal du CES**.

Les régimes de pension reposent sur un système d'assurance obligatoire. Les fonctionnaires et employés de l'État, des communes, des établissements publics et des chemins de fer sont assurés auprès des régimes spéciaux, alors que les personnes exerçant une activité professionnelle rémunérée sous un statut de droit privé sont affiliées au régime général d'assurance pension.

Le **financement du régime général de pension** est basé sur un système de répartition des charges par périodes de couverture de dix ans avec constitution obligatoire d'une réserve de compensation supérieure à 1,5 fois le montant des prestations annuelles. Le taux de cotisation est fixé au début de chaque période de couverture afin de garantir le financement du régime pendant toute la durée de la période. Le taux, qui se situe à 16% du revenu cotisable, est réparti de manière paritaire entre l'employeur et le salarié. En outre, l'État contribue au financement du régime général de pension à raison de 8% de l'ensemble des revenus cotisables.

Le Groupe patronal constate, sur base des projections du bilan technique de l'IGSS publié en 2022 que le régime général d'assurance pension n'est absolument pas durable. D'ailleurs, toutes les organisations internationales qui ont de l'expertise dans le domaine des pensions, attribuent au Luxembourg un système financièrement non soutenable, que ce soient les experts internationaux comme ceux du FMI, de la Commission européenne (voir encore sa recommandation adressée au Luxembourg le 19 juin 2024), l'OCDE ou les experts nationaux comme ceux de la BCL ou du CNFP.

Le Groupe patronal est d'avis que le Luxembourg est un pays transparent avec des organismes de qualité et indépendants. À ce titre, **le Groupe patronal fait confiance aux projections de l'IGSS**.

Le constat selon l'IGSS, qui est la base de réflexion, est clair. **La forte croissance de l'emploi que le Luxembourg a connue ces dernières années fait que le système est aujourd'hui bénéficiaire et que le niveau des prestations de (certaines) pensions attribuées est trop élevé**. Le régime général d'assurance pension luxembourgeois étant un système par répartition, ce sont les assurés qui financent les pensionnés. Ainsi, tant qu'il y a plus de nouveaux assurés que de nouveaux pensionnés, le système fonctionne. C'est ce qui s'est passé ces dernières années au Luxembourg avec une forte création de nouveaux emplois.

Ainsi, par exemple, depuis 2012, soit l'année de la dernière réforme en matière de pension, l'emploi a explosé. En 2012, il y avait 350.000 salariés. Aujourd'hui, en 2024, ce chiffre est

d'environ 480.000. Il y a donc eu 130.000 personnes en plus, soit environ 40% d'augmentation en 10 ans. Si on continue à croître d'une telle manière, dans 10 ans, il y aura presque 200.000 salariés en plus. Bien qu'il soit résolument en faveur de la croissance économique, le Groupe patronal se pose la question de la pertinence d'anticiper de tels niveaux de croissance de l'emploi pour justifier l'inaction.

En effet, toute réflexion autour de la croissance de l'emploi dépend de l'évolution de l'économie (quels seront les secteurs économiques futurs porteurs ?) et doit s'inscrire dans le contexte de pénurie de main-d'œuvre et du vieillissement démographique généralisé à l'échelle européenne. En outre, les discussions autour de la croissance (de l'emploi) doivent incorporer les réflexions concernant les externalités qu'elle engendre sur le logement, la mobilité ou la cohésion sociale. Dans tous les cas, toute croissance future, dans l'hypothèse où elle est désirée et atteinte, doit être anticipée, en particulier sur le volet « infrastructure ».

Dans un avenir relativement rapproché, la sécurité sociale dans son ensemble sera soumise aux effets du vieillissement de la population. Cela veut dire, moins de cotisants, plus de retraités. Ce déficit démographique, ayant jusqu'à présent pu être pallié par l'afflux massif d'immigrés et de jeunes frontaliers, deviendra, à terme, si rien ne change, un facteur générateur de déficits publics qui sera difficilement gérable pour les générations futures.

Comme nous le disent toutes les organisations internationales et nationales, le **Groupe patronal est dès lors d'avis qu'il faut rapidement et avec ambition adapter le système actuel. L'objectif** que le Groupe patronal attend de la réforme et qui devrait unir toutes les parties prenantes, notamment pour respecter le principe d'équité intergénérationnel, **c'est de construire un système de pension qui soit durable.**

Il est du devoir des responsables politiques d'anticiper l'avenir et d'assurer un système durable et pérenne, en particulier dans un contexte de vieillissement de la population. C'est dans cette perspective que s'inscrit l'objet de la saisine gouvernemental sur les différents facteurs de soutenabilité, permettant de maintenir l'équilibre financier jusqu'en 2070.

Le **financement des régimes spéciaux** est quant à lui assuré par le budget de l'État, auquel participe le fonctionnaire moyennant une retenue pour pension non plafonnée de 8% prélevée sur les traitements. Étant donné la saisine du Gouvernement, le présent avis du Groupe patronal ne concerne que le régime général d'assurance pension. Pour autant, **le Groupe patronal considère que le système de pension public est tout autant non durable et est donc d'avis qu'il doit faire partie de la consultation publique et de la réforme envisagée** par la Ministre de la Sécurité sociale actuelle. Seul un tel regroupement est compatible avec l'indispensable égalité de traitement entre pensionnés présents ou futurs.

Cet avis constitue une **contribution « du groupe patronal » dans un avis CES**. Bien qu'il n'engage directement aucune organisation membre de l'UEL ou autre organisation faisant partie du Groupe patronal, cet avis est le document de référence qui servira notamment à l'UEL pour les discussions et les négociations futures autour de la réforme à venir. Il contient les constats, messages et arguments objectifs qui justifient le besoin urgent d'avoir une réforme ainsi que les principes et mesures sur lesquels elle doit reposer.

2 Horizon temporel

Le Conseil économique et social (CES) a été saisi, le 14 juillet 2022, pour avis « *en vue d'analyser, discuter et proposer des pistes envisageables à l'avenir pour garantir la pérennité financière du régime général d'assurance pension à très long terme eu égard aux évolutions démographiques et économiques du Luxembourg* ».

Pour le Groupe patronal, l'horizon de la saisine « très long terme » s'interprète comme l'horizon d'analyse le plus lointain possible. **Les représentants des entreprises rejoignent l'horizon temporel « 2070 » proposé tant au niveau international par la Commission européenne qu'au niveau national par l'IGSS.** Les projections nationales reposent en effet sur les résultats publiés par la Commission européenne dans le rapport sur le vieillissement, l'Ageing Report 2021, préparé par le groupe de travail « Ageing Working Group » du Comité de politique économique auprès du conseil ECOFIN. L'horizon temporel du scénario de base ainsi retenu par l'IGSS pour élaborer les projections démographiques et financières est 2070.

Le Groupe patronal reconnaît que les projections à long terme peuvent faire l'objet de révisions et dépendent des hypothèses qui leur sous-tendent. Pour autant, il demeure primordial d'y faire appel de manière avisée, afin de pouvoir déduire les possibles évolutions futures et le degré de fragilité du modèle de financement, qui peuvent à leur tour alimenter le processus décisionnel portant sur l'objectif de pérennisation d'un système respectant l'équité entre les générations.

Les pensions se distinguent des autres prestations de sécurité sociale.

D'une part, pour l'évoquer en termes d'assurance, il s'agit d'une prestation assimilable à une **assurance-vie**, alors que les autres branches de la sécurité sociale sont plutôt apparentées à des assurances de risques. L'espérance de l'assuré (comme du système) est que le risque soit évité, ou, s'il survient tout de même, qu'il soit mitigé dans la mesure du possible. L'espérance du bénéficiaire est de bénéficier le plus longtemps possible de sa retraite. À cette fin, il est demandeur de prévisions à long terme, pour y adapter, le cas échéant, son comportement d'épargne et de consommation avant l'entrée en retraite. **Partant d'une carrière d'assurance de 40 ans, l'horizon 2070 semble donc pertinent pour un jeune arrivant sur le marché du travail luxembourgeois.** Dans ce contexte, il est rappelé qu'avec 16%, part patronale incluse, les cotisations d'assurance pension pesant sur un salarié du privé représentent une très grande ponction de la rémunération que peut lui octroyer une entreprise. Partant, il est logique d'assurer, demain, le maintien d'un certain niveau de pension à un salarié cotisant aujourd'hui.

D'autre part, l'assurance pension est la seule branche de la sécurité sociale dont les dépenses sont prévisibles avec un certain degré de précision à assez long terme. Les différents paramètres qui déterminent ces dépenses (les modalités de calcul de la pension, les salaires déclarés à la sécurité sociale, le nombre de bénéficiaires tenant compte des évolutions démographiques, etc.) sont connus ou peuvent faire l'objet de prévisions actuarielles assez fiables. La seule vraie inconnue, en fait, dans le système des pensions luxembourgeois, est l'évolution de la valeur de l'argent (indexation à l'inflation) et du niveau de vie général (adaptation aux salaires réels). **Il est ainsi possible d'anticiper, avec un degré relativement confiant, les dépenses de prestations pensions jusqu'à l'horizon temporel 2070** sans même faire référence au contexte macroéconomique global, donc simplement en recourant à la législation constante. En effet, un terme d'une quarantaine d'années correspond à une carrière cotisable normale, ce qui permet également d'appréhender les prestations découlant

de la législation actuelle par rapport aux cotisations. Une telle démarche, juxtaposant les prestations aux cotisations actualisées à législation constante permet en outre de proposer une grille d'analyse complémentaire à celle des projections à long terme, régulièrement critiquées par certains.

Le régime général des pensions constitue par excellence un système qui n'échappe guère, ni aux réalités actuarielles, ni à l'évidence **qu'un assuré doit pouvoir se projeter tout au long d'une carrière professionnelle et ajuster son comportement en fonction d'une promesse de prestations de pension** donnée par la législation en vigueur.

En conclusion, **vouloir raccourcir la période couverte par les projections financières dénature considérablement l'objectif de la saisine gouvernementale** sachant que le Gouvernement (précédent) avait saisi le CES pour « *discuter et proposer des pistes envisageables à l'avenir pour garantir la pérennité financière du régime général d'assurance pension à très long terme* ».

3 Le système de pension en comparaison internationale

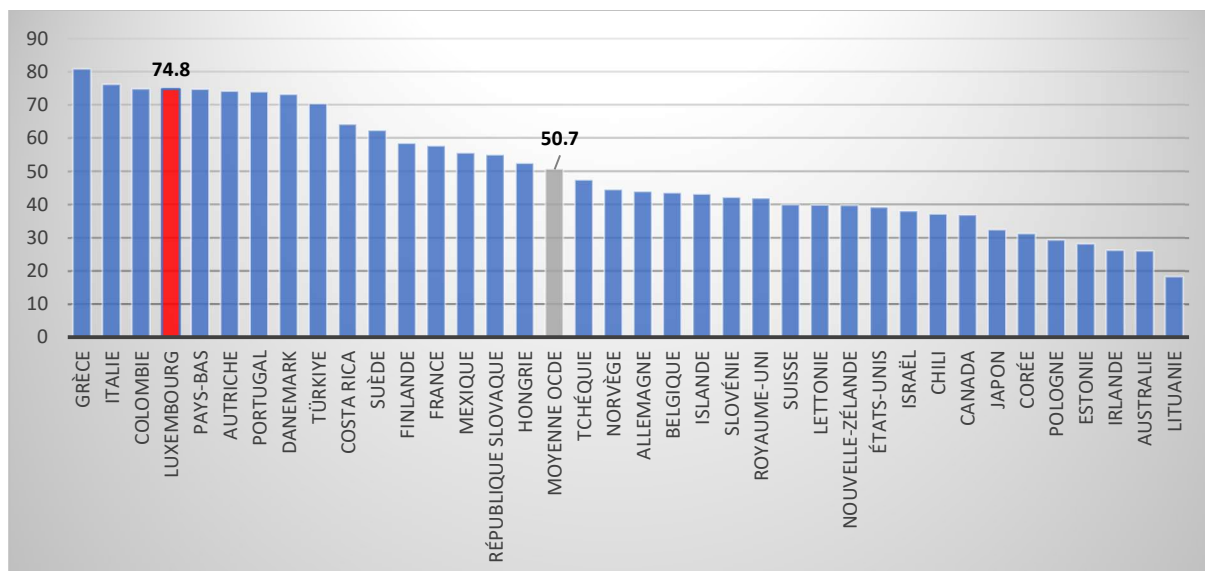
Partant du fait que le régime général repose sur un système par répartition, **l'exceptionnelle croissance de l'emploi du passé a créé un déséquilibre entre les personnes qui contribuent et les personnes qui bénéficient du système.** C'est ce déséquilibre qui explique que le système de pension luxembourgeois est aujourd'hui, et de très loin, le plus généreux du monde, tout en demeurant en situation d'excédent.

Un système de retraite par répartition sain doit reposer sur base d'une démographie du travail plus ou moins stable. C'est l'idée de base dans tous les pays, sauf le Luxembourg qui paie globalement beaucoup plus que ce qui serait possible s'il ne rajoutait pas de plus en plus de salariés en bas de la pyramide des âges. Il en résulte un transfert colossal de moyens financiers allant de nombreuses personnes - en toute logique moins bien loties en début de carrière avec de nombreux défis devant elles - vers une couche de population réduite.

Ce que l'on constate, notamment via les données de l'OCDE³, c'est que **sur tous les points** (âge effectif de départ, taux de remplacement et montant de la pension, prise en considération de périodes complémentaires, indexation des pensions à l'inflation, revalorisation des pensions grâce à l'évolution des salaires réels des actifs...), **le Luxembourg offre le système de pension le plus généreux de tous les pays de l'OCDE.**

En 2022, avec 75%, le régime général d'assurance pension luxembourgeois offre le 3^e **taux de remplacement** le plus élevé de tous les pays de l'OCDE (moyenne OCDE = 51%) pour un homme ayant un salaire moyen. Il n'est dépassé que par la Grèce et l'Italie qui ont des niveaux de revenus très différents de ceux du Luxembourg. Pour un homme ayant 2 fois le salaire moyen (environ 10.000 EUR / mois), le régime général d'assurance pension luxembourgeois offre encore un taux 69% alors qu'il n'est que de 42% en moyenne dans l'OCDE.

Graphique 1 : Taux de remplacement brut pour un homme au salaire moyen

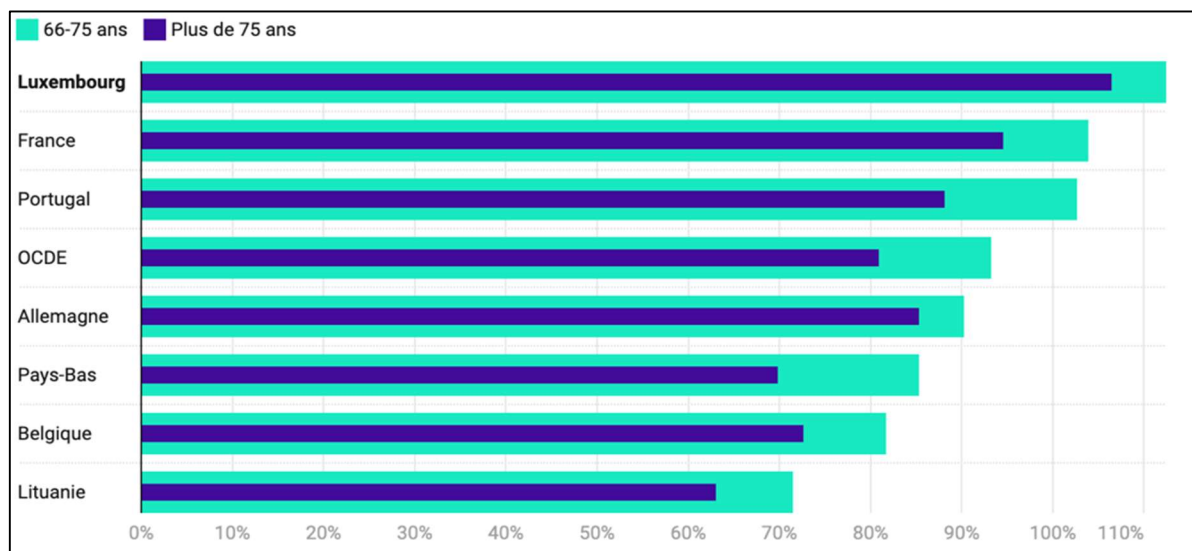


Source : OCDE

³ Année de référence 2022 ; Date d'extraction 25 mai 2024

Au Luxembourg, les retraités disposent, en moyenne, d'un **revenu supérieur au revenu moyen de l'ensemble de la population** (voir partie 4). Par exemple, pour les plus de 75 ans, le Luxembourg est le seul pays dans lequel le revenu des personnes de plus de 75 ans est supérieur au revenu moyen de la population.

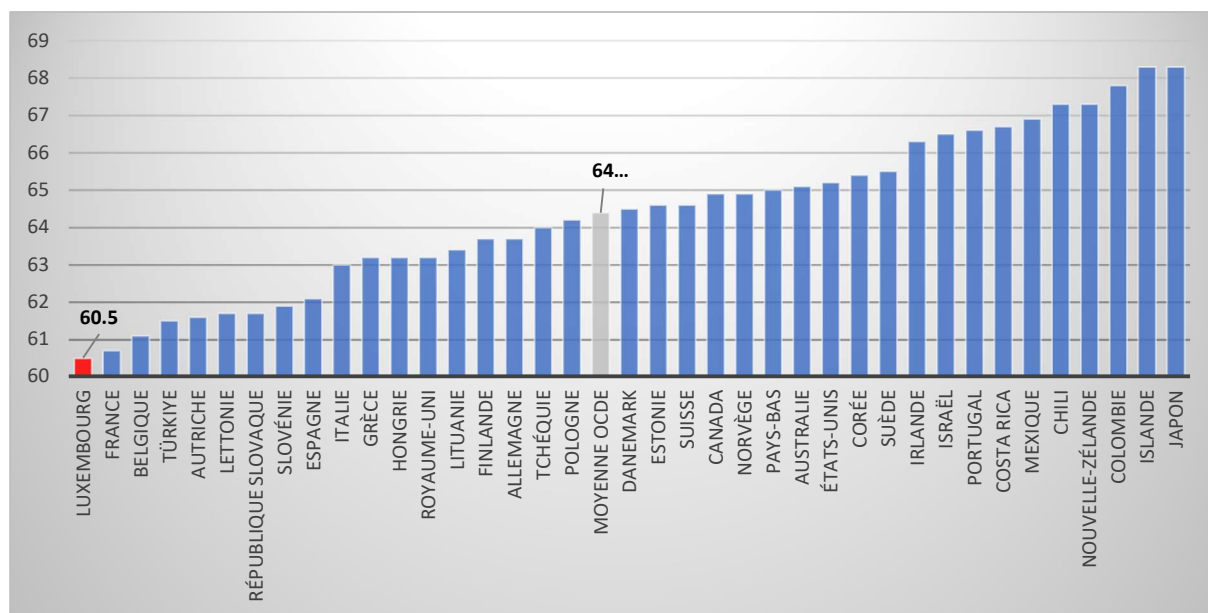
Graphique 2 : Revenu par rapport à la moyenne de la population



Source : OCDE

En 2022, l'**âge effectif de départ en retraite** au Luxembourg est tout simplement le plus faible de tous les pays de l'OCDE. Les hommes luxembourgeois partent en moyenne 4 ans plus tôt en pension que la moyenne de l'ensemble des pays de l'OCDE. Les périodes complémentaires ainsi que le montant des pensions expliquent principalement cette situation.

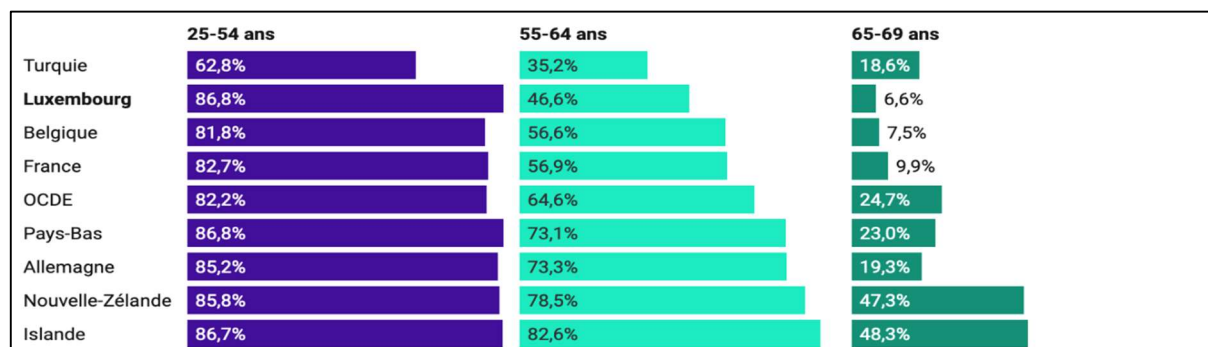
Graphique 3 : Âge effectif de sortie du marché du travail



Source : OCDE

Outre son impact sur les dépenses de pension, la générosité du système de pension a comme conséquence que le **taux d'activité des 55-64 ans est au Luxembourg le plus faible de tous les pays de l'OCDE**, après la Turquie (notons qu'avec les réformes prévues, les Turcs devront supporter la plus forte augmentation du départ en retraite: de 52 à 65 ans pour les hommes et de 49 à 63 ans pour les femmes). Le Luxembourg devrait donc, en l'absence d'adaptation, être aussi le « champion » sur cet indicateur. Le Groupe patronal donne à considérer qu'il s'agit également d'une immense perte de savoir dans un contexte généralisée de manque de main-d'œuvre.

Graphique 4 : Taux d'emploi par tranche d'âge

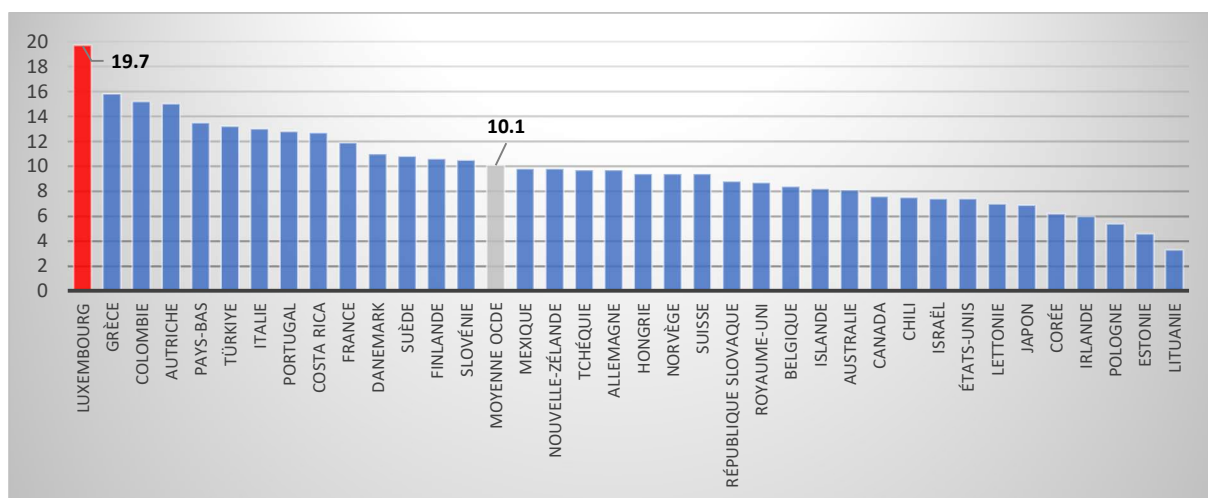


Source : OCDE

Un indicateur résume bien la générosité du système global, c'est le capital ou le patrimoine de retraite, soit le montant forfaitaire promis par les systèmes de pension nationaux. Il tient compte du montant de pension, de l'espérance de vie, de l'âge de la retraite et de l'indexation des prestations de retraite.

Le capital-retraite avancé par le régime général de pension luxembourgeois, pour un salaire égal au salaire moyen, est de loin le plus élevé de tous les pays de l'OCDE, avec 20 fois le salaire annuel individuel pour les hommes (et même de 22 ans fois pour les femmes) alors que la moyenne de l'OCDE est de 10 fois (11 fois pour les femmes). On peut en conclure que **le régime luxembourgeois donne plus du double des autres systèmes de retraite...** alors que les salaires luxembourgeois sont déjà, et de loin, les plus élevés ! Cela est dû au départ précoce à la retraite, à la longue espérance de vie et surtout au montant des pensions.

Graphique 5 : Patrimoine retraite brut pour un homme au salaire moyen



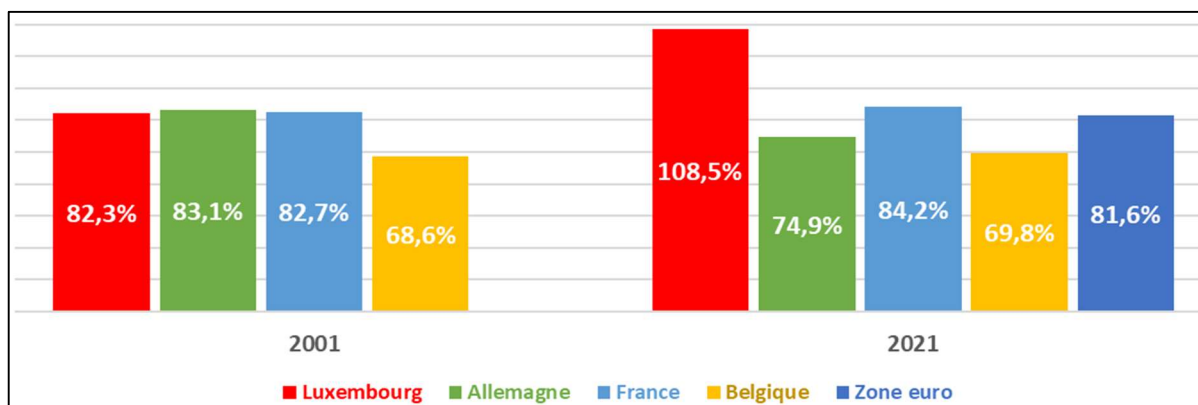
Source : OCDE

4 Équité intergénérationnelle

Le Luxembourg est aujourd’hui le seul pays de l’Union européenne dans lequel les résidents à la retraite ont des revenus supérieurs aux résidents qui travaillent. Cette spécificité porte atteinte à la cohésion sociale.

Les vingt dernières années ont été marquées par une forte captation de la richesse créée par les pensionnés par rapport aux actifs résidents au Luxembourg. L’évolution du rapport entre le revenu médian des pensionnés par rapport à celui des personnes en emploi est, à ce titre, édifiant.

Graphique 6 : Revenu médian des pensionnés par rapport au revenu médian des personnes en emploi (résidents)



Source : Eurostat ; calcul Chambre de Commerce

La répartition de la richesse créée entre pensionnés et personnes en emploi était en 2001 relativement similaire au Luxembourg par rapport aux pays voisins. Ce n’était plus le cas en 2021 car le différentiel s’est accru de 26 points de pourcentage en faveur des pensionnés en l’espace de vingt ans.

Le Luxembourg est aujourd’hui le seul pays de l’Union européenne dans lequel les résidents à la retraite ont des revenus supérieurs aux résidents qui travaillent. Cette spécificité porte d’autant plus atteinte à la cohésion sociale que le pays a connu une flambée des prix du logement, qui concerne bien plus les jeunes actifs que les pensionnés ayant souvent fini de rembourser les emprunts contractés pour acheter leur logement (environ 10 % des bénéficiaires de pension sont locataires au Luxembourg).

S’il ne convient pas de souhaiter une contraction du pouvoir d’achat des pensionnés, une moindre augmentation du niveau des pensions par rapport à celui des salaires ne serait, dans un premier temps, que la correction du déséquilibre intergénérationnel instauré au cours des dernières années.

5 Les projections IGSS et la preuve de la non-durabilité du système

Le Conseil économique et social (CES) a été saisi, le 14 juillet 2022, pour avis « *en vue d'analyser, discuter et proposer des pistes envisageables à l'avenir pour garantir la pérennité financière du régime général d'assurance pension à très long terme eu égard aux évolutions démographiques et économiques du Luxembourg* ». La saisine du (précédent) Gouvernement se base sur le [Bilan technique du régime général 2022 réalisé par l'IGSS](#) et publié en avril 2022.

On peut supposer qu'avec ce document officiel, le (précédent) Gouvernement s'est inquiété des perspectives futures du régime général. Et il est vrai, que comme le montre la partie ci-dessous reprise du Bilan technique 2022 de l'IGSS, les prévisions sont alarmantes et montrent sans équivoque, et malgré la réforme de 2012, que le régime de pension n'est pas durable.

5.1 Le scénario de base du Bilan technique 2022 de l'IGSS

Afin d'évaluer la soutenabilité à moyen et à long terme du régime général d'assurance pension, des projections démographiques et financières sont établies par l'IGSS. Celles-ci se basent sur l'approche définie par le groupe de travail Ageing Working Group (AWG) au sein du Comité de politique économique du Conseil de l'Union européenne (UE)⁴ et contiennent des estimations concernant l'évolution des recettes et dépenses du régime général. L'année de base de la simulation du Bilan technique 2022 de l'IGSS est 2020, alors que l'horizon des projections effectuées est l'an 2070, année permettant d'intégrer l'ensemble du cycle de travail des nombreux frontaliers et nouveaux résidents arrivés sur le marché du travail luxembourgeois à partir de 2000/2010.

Le scénario de base analyse la soutenabilité du régime général d'assurance pension dans la configuration des hypothèses retenues dans le cadre du groupe de travail AWG lors de la préparation du rapport sur le vieillissement de 2021. L'hypothèse fondamentale d'une législation constante est appliquée, c'est-à-dire, les lois et règlements actuellement en vigueur sont supposés prévaloir tout au long de la période de projection. Toutefois, il convient de préciser que les événements futurs résultant de l'application de la législation actuelle sont pris en considération ; notamment, celui sur l'évolution des paramètres de la formule de pension entre 2013 et 2052 qui est entièrement implémentée dans le modèle, tout comme la révision du modérateur de réajustement en cas de dépassement par la prime de répartition pure du taux de cotisation global.

5.2 Les hypothèses démographiques et macro-économiques du Bilan technique 2022 de l'IGSS

La version EUROPOP 2019⁵, sur laquelle se basent les projections officielles reprises dans le Bilan technique 2022 de l'IGSS, prévoit une **croissance de la population luxembourgeoise** plus

⁴ European Commission & Economic Policy Committee (2011): The 2012 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies. European Economy Institutional Paper, No. 4/2011.

⁵ European Commission & Economic Policy Committee (2021): The 2021 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU Member States (2019-2070). European Economy Institutional Paper, No. 148.

faible que celle qu'a connue le Luxembourg ces dernières années. Partant d'environ 625.000 habitants en 2020, le nombre de résidents atteindrait environ 785.000 en 2070 enregistrant ainsi une croissance annuelle moyenne de 0,5% sur l'intervalle de projection. Il convient de noter qu'il s'agirait cependant d'un **niveau de croissance encore supérieur aux autres pays européens**. Selon le bilan, le nombre d'immigrants nets chuterait d'environ 50% en 2020 et passerait ainsi de 10.200 à « seulement » 5.200 immigrants.

L'évolution du marché de l'emploi national et celle de la croissance de la population sont fortement liées. De plus, suite à une contribution de l'emploi frontalier lequel est supposé se développer davantage au Luxembourg, **l'emploi intérieur afficherait une croissance annuelle moyenne de 0,6% entre 2020 et 2070.**

La **productivité du travail**, paramètre déterminant pour l'évolution réelle des salaires, est supposée augmenter au cours de la période de projection. Affichant une croissance négative de -1,0% pour l'année de base 2020, elle est supposée s'accroître pendant la première moitié de la période de projection avant de se stabiliser à un rythme de 1,5% par la suite. La **croissance moyenne de cette variable s'élève ainsi à 1,2% entre 2020 et 2070. Le Groupe patronal note que ce rythme paraît élevé à l'aune de l'évolution observée au cours des récentes décennies.** Ainsi, selon le Conseil National de la Productivité (CNP), la productivité de l'économie luxembourgeoise n'a tout simplement pas augmenté depuis le début du millénaire. Par ailleurs, le Luxembourg se caractérise par un niveau élevé de productivité en raison de l'importance de son secteur financier notamment. Tout fléchissement, même graduel, du poids relatif des secteurs à haute valeur ajoutée (finance, information et télécommunications, notamment) viendrait mécaniquement freiner l'évolution de la productivité à l'échelle du pays et invaliderait de ce fait l'hypothèse de productivité présidant au scénario de base.

Quant à la **croissance annuelle réelle du PIB**, elle évoluerait en moyenne de 1,8% entre 2020 et 2070, ce qui serait inférieur à la moyenne historique, mais il convient de noter qu'elle représente **celle qui croît le plus rapidement parmi tous les pays européens** ; ce qui est loin d'être un acquis.

L'inflation est maintenue à 2% pendant toute la période de projection.

En conclusion, le Groupe patronal considère que les projections (économie, emploi résident, emploi frontalier, productivité) sont très optimistes et tout sauf un acquis, un « don du ciel ». Pour y arriver, le Luxembourg devra s'en donner les moyens et mettre le développement économique et l'attractivité de la main-d'œuvre en tête de l'agenda politique. Il s'agira aussi d'avoir une gestion socio-économique efficace et intégrée prenant en compte la compétitivité, l'aménagement du territoire, la mobilité, le logement et les infrastructures publiques en général. Si le Luxembourg devait s'avérer incapable d'atteindre ces objectifs, les résultats financiers des projections de pension seraient plus défavorables que ne le suggère le scénario de base (voir la partie 5.4 ci-dessous).

5.3 Les projections démographiques du régime général d'assurance pension du Bilan technique 2022 de l'IGSS

Par construction, la population active du régime général se développe en ligne avec les hypothèses relatives au marché de l'emploi. Cependant, en raison du délai entre vie active et retraite, le stock des pensions est plus rigide par rapport aux hypothèses choisies. Les

hypothèses macro-économiques ne se manifestent que progressivement et après quelques décades de projection au niveau des bénéficiaires de pension.

Dans le scénario de base, **il est supposé que la proportion des travailleurs frontaliers dépasse les 50% de la population active à partir de 2030**. Pour le régime général d'assurance pension, ceci implique que la part des frontaliers dans la population active passe de 46% en 2020 à 58% en 2070. En termes absolus, la population active résidente du régime général passe de 250.000 en 2020 à 265.000 en 2070 et le nombre de travailleurs frontaliers évolue de 210.000 individus en 2020 à 365.000 en 2070 (Tableau).

Tableau 1 : Évolution de la population active entre 2020 et 2070 (en milliers de personnes)

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	Croissance
Population active	460	560	610	630	635	630	0,6%
<i>Résidents</i>	<i>250</i>	<i>275</i>	<i>280</i>	<i>275</i>	<i>270</i>	<i>265</i>	<i>0,1%</i>
<i>Frontaliers</i>	<i>210</i>	<i>285</i>	<i>330</i>	<i>355</i>	<i>365</i>	<i>365</i>	<i>1,1%</i>
<i>Hommes</i>	<i>270</i>	<i>325</i>	<i>350</i>	<i>365</i>	<i>365</i>	<i>355</i>	<i>0,6%</i>
<i>Femmes</i>	<i>190</i>	<i>235</i>	<i>255</i>	<i>265</i>	<i>270</i>	<i>270</i>	<i>0,7%</i>

Source : Bilan technique 2022 de l'IGSS

Partant de 195.000 pensions liquidées en 2020, la simulation de base du Bilan technique de l'IGSS montre que ce nombre devrait tripler en cours de projection pour atteindre 605.000 en 2070 ! La croissance annuelle la plus importante, avec des taux proches de 4,0%, s'observe sur les dix premières années de projection, en raison, notamment d'une vague de nouveaux pensionnés, essentiellement composée de travailleurs immigrés et frontaliers embauchés à partir des années 1990. **Le vieillissement prononcé et l'effet d'écho de la forte augmentation du nombre de frontaliers va se traduire par une considérable accélération du nombre de pensionnés.** Ces derniers sont en relation directe avec l'expansion du passé du secteur financier et l'évolution favorable des autres branches économiques.

Au vu des développements passés et hypothétiques futurs sur le marché de l'emploi, les pensions payées à des non-résidents ou générées à partir de travailleurs non-résidents connaîtraient une croissance plus importante que les pensions liées aux bénéficiaires ou travailleurs résidents. Leur nombre passerait de 95.000 en 2020 à 330.000 en 2070 et augmenterait ainsi à un taux annuel moyen de 2,5%. En revanche, le nombre de pensions liquidées à des résidents progresserait en moyenne annuelle de 2,1% (de 100.000 pensions en 2020 à 275.000 en 2070).

La part de pensions liquidées à des non-résidents évoluerait ainsi de 49% en 2020 à 55% en 2070 du total des pensions liquidées. Cette situation contribuerait à freiner l'activité économique au Luxembourg, en raison de la fuite vers l'étranger de revenus accrus et de la consommation correspondante.

Tableau 2 : Évolution du nombre de pensions entre 2020 et 2070 (en milliers de pensions)

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	Croissance
Nombre de pensions	195	285	385	485	560	605	2,3%
<i>Résidents</i>	100	145	195	240	270	275	2,1%
<i>Frontaliers</i>	95	140	195	245	295	330	2,5%
<i>Hommes</i>	100	145	195	240	280	295	2,2%
<i>Femmes</i>	95	140	190	240	285	310	2,4%

Source : Bilan technique 2022 de l'IGSS

Bien que le régime public ne relève pas du présent avis, et en l'absence de projections relatives aux régimes publics spéciaux, le Groupe patronal voudrait quand même rendre attentif au fait que le nombre de pensionnés reposant tant sur les caisses de la CNAP que celles du budget de l'État va exploser⁶.

Le coefficient de charge connaîtrait dès lors une évolution quasiment exponentielle et donc dramatique. Il passerait de 42% en 2022 à 96% en 2070. En d'autres termes, chaque assuré actif du régime général d'assurance pension devrait financer un pensionné en fin de projection. Le groupe patronal considère cette évolution comme dramatique et tout simplement insoutenable. C'est dans cette perspective que s'inscrit la 3^e proposition principale qui est de neutraliser la hausse de l'espérance de vie et plus globalement le rapport entre actifs et pensionnés (voir partie 6.3.3).

Tableau 3 : Évolution du coefficient de charge entre 2020 et 2070 (en%)

	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Coefficient de charge	42%	51%	63%	77%	89%	96%

Source : Bilan technique 2022 de l'IGSS

5.4 Les projections financières du régime général d'assurance pension du Bilan technique 2022 de l'IGSS

5.4.1 Les recettes courantes

Il convient de préciser que les cotisations du régime général d'assurance pension sont obtenues par application du taux de cotisation global à la masse cotisable de l'ensemble de la population active, établie sur base des revenus moyens cotisables des différents groupes d'âge, de sexe et de résidence. La masse cotisable progresse en fonction des hypothèses relatives au marché de l'emploi, à l'évolution des salaires réels (productivité du travail) et à l'inflation.

Compte tenu de l'hypothèse fondamentale d'une législation constante, le taux de cotisation global est maintenu à 24% sur l'ensemble de la période de projection.

⁶ Ainsi, partant de 227.000 pensionnés en 2022 selon l'AWG 2024 (tous régimes confondus, à savoir le général et les régimes spéciaux), ce nombre serait multiplié par 3,4 sur l'horizon de projection pour atteindre 780.000 en 2070. La croissance annuelle la plus importante, avec des taux proches de 4%, s'observerait sur les dix premières années de projection, en raison notamment d'une vague de nouveaux pensionnés essentiellement composée de travailleurs immigrés et frontaliers embauchés à partir des années 1990. La forte croissance de l'emploi dans le secteur public depuis les années 2010 se traduira également par une croissance des pensions à partir des années 2050

Au cours des premières années de projection (Tableau), les recettes en cotisations diminueraient jusqu'à 8,5% du PIB en 2030 pour ensuite se stabiliser à ce niveau. En termes réels, ceci équivaldrait à une croissance annuelle moyenne des recettes en cotisations de 1,9%. Les recettes en cotisations des travailleurs résidents diminueraient de manière continue de 5,0% du PIB en 2020 à 3,8% du PIB en 2070. En revanche, celles des travailleurs frontaliers augmentent de 4,0% du PIB au début de la période de projection à 4,8% du PIB en 2070.

Tableau 4 : Évolution des recettes en cotisations entre 2020 et 2070 (en % du PIB)

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	Croissance réelle
Recettes en cotisations	9,1%	8,5%	8,6%	8,5%	8,5%	8,6%	1,9%
<i>Résidents</i>	5,0%	4,3%	4,1%	3,9%	3,8%	3,8%	1,4%
<i>Frontaliers</i>	4,0%	4,2%	4,5%	4,7%	4,8%	4,8%	2,4%
<i>Hommes</i>	5,7%	5,3%	5,3%	5,2%	5,2%	5,2%	1,9%
<i>Femmes</i>	3,4%	3,2%	3,3%	3,3%	3,3%	3,4%	2,0%

Source : Bilan technique 2022 de l'IGSS

5.4.2 Les dépenses courantes

Alors que les recettes du régime dépendent de la réalité économique, les dépenses pour pensions sont relativement prévisibles sachant qu'elles reflètent également les « glissements de plaques tectoniques » socio-démographiques mises en évidence dans les pages qui précèdent, ainsi que l'incidence de décisions politiques (la générosité intrinsèque du système d'une part et l'impact graduel de la réforme de 2012 d'autre part). Les dépenses pour pensions du régime général sont déterminées sur la base des pensions moyennes liquidées par groupe d'âge, de sexe, de résidence et de type de pension. Elles progressent en fonction des hypothèses relatives au nombre de pensions, au réajustement des pensions (évolution des coefficients de majoration proportionnels et forfaitaires et liaison aux salaires réels, notamment) et à l'inflation (indexation).

Compte tenu de l'hypothèse d'une législation constante, les pensions en cours de paiement sont réajustées annuellement en tenant compte de l'évolution réelle des salaires (productivité du travail) et du modérateur de réajustement applicable à l'année de projection en question. Plus précisément, le réajustement est appliqué de manière intégrale, donc avec un modérateur de 1, aussi longtemps que la prime de répartition pure ne dépasse pas le taux de cotisation global de 24%. Pour le scénario de base, il est fixé à 0,25 conformément à l'approche retenue dans le cadre du groupe de travail AWG, soit en milieu de l'intervalle de ce qui est légalement possible.

Le calcul des pensions nouvelles est effectué à partir des périodes d'assurance effectives et complémentaires (la durée de la carrière joue notamment via le taux de majoration forfaitaire et l'allocation de fin d'année⁷) et des revenus totaux inscrits (le taux de majoration proportionnelle joue un rôle central à cet égard).

⁷ Conformément à l'hypothèse d'une législation constante, l'allocation de fin d'année n'est pas abolie tout au long de la période de projection étant donné que le taux de cotisation global n'est pas refixé au-delà de 24%.

Le tableau montre que les dépenses pour pensions augmenteraient de manière régulière pendant toute la période de projection, pour atteindre 15,7% du PIB en 2070. En termes réels, les dépenses pour pensions s'accroissent avec un taux moyen annuel de 3,5%. Ainsi, **l'évolution programmée du nombre de pensions, y inclus leur indexation, fait que le coût des pensions va plus que doubler d'ici 2070** (et ce, alors que le PIB est par hypothèse censé croître à un rythme toujours soutenu de 1,8% sur cette période).

Tableau 5 : Évolution des dépenses pour pensions entre 2020 et 2070 (en % du PIB)

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

Source : Bilan technique 2022 de l'IGSS

La prime de répartition pure (PRP) est une autre manière d'exprimer l'évolution des soldes dits primaires (c'est-à-dire, pour rappel, calculés hors revenus du patrimoine et charges d'intérêt). Le fait que la PRP dépasse 24% signifie que le système, au niveau primaire, est déficitaire, de sorte que les cotisations des assurés actifs ne permettent plus d'assurer le financement des prestations de pension.

Or, compte tenu des hypothèses du Bilan technique 2022 de l'IGSS, la PRP, qui se situe à 22% au début en 2020, dépasserait le taux de cotisation global en 2027 et continuerait à augmenter jusqu'à la fin de la période de projection. En 2070, elle afficherait une valeur de 47% !

Tableau 6 : Évolution de la prime de répartition pure entre 2020 et 2070 (%)

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

Source : Bilan technique 2022 de l'IGSS

Les dépenses des résidents passeraient de 5,4% du PIB au début de la période de projection à 7,0% du PIB en 2070, soit une croissance réelle moyenne de 2,6% par année de projection (Tableau). En revanche, les dépenses pour pensions des non-résidents augmenteraient de manière plus prononcée, de 2,2% du PIB en 2020 à 8,7% du PIB en fin de projection, soit une croissance réelle annuelle moyenne de 4,9%, reflétant ainsi l'effet combiné de la trajectoire démographique accentuée et du prolongement des carrières d'assurance moyennes.

Tableau 7 : Évolution des dépenses pour pensions entre 2020 et 2070 (en % du PIB)

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	Croissance réelle
Dépenses pour pensions	7,6%	8,9%	10,5%	12,4%	14,3%	15,7%	3,5%
<i>Résidents</i>	5,4%	5,7%	6,0%	6,5%	7,0%	7,0%	2,6%
<i>Frontaliers</i>	2,2%	3,1%	4,5%	5,8%	7,3%	8,7%	4,9%
<i>Hommes</i>	4,5%	5,0%	5,7%	6,8%	7,9%	8,8%	3,4%
<i>Femmes</i>	3,1%	3,8%	4,8%	5,6%	6,3%	6,9%	3,7%

Source : Bilan technique 2022 de l'IGSS

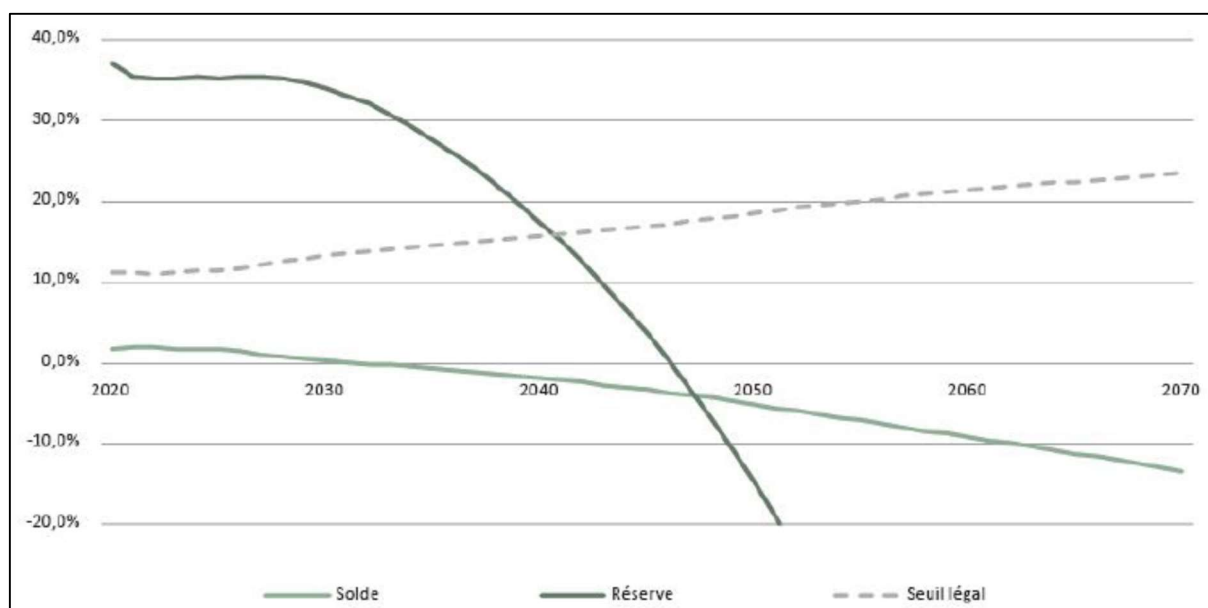
5.4.3 Le solde et la réserve

Le solde du régime général d'assurance pension représente la différence entre les recettes et les dépenses courantes. Supposant un rendement de 2% en termes réels sur la réserve, le solde demeure stable jusqu'au milieu des années 2020 pour ensuite entamer une trajectoire décroissante au point que le régime général devient déficitaire en 2032, y sont compris les

rendements financiers obtenus de la réserve du FDC. Sans cet apport financier, le système serait opérationnellement déficitaire dès 2027.

Quant à la réserve, elle diminuerait, en pourcentage du PIB, à partir de la deuxième moitié des années 2020, alors qu'en termes absolus, elle devrait s'accroître jusqu'en 2032. Ensuite, la réserve diminuerait rapidement et le seuil légal de 1,5 fois le montant des prestations annuelles serait dépassé en 2041 et la réserve épuisée en 2047. Le coût lié au solde négatif du régime général ne se matérialise au niveau de la dette publique qu'au moment où la réserve de compensation est épuisée. **Ainsi, à politique inchangée, les quelque 24 milliards EUR de réserves (valeur fin 2020) seront totalement épuisés en une vingtaine d'années.**

Graphique 7 : Évolution du solde et de la réserve entre 2020 et 2070 (en % du PIB)



Source : Bilan technique 2022 de l'IGSS

La réserve actuelle laisserait ensuite la place à un endettement croissant du fait de la spectaculaire montée en puissance des prestations de pension, qui serait même auto-entretenu du fait de l'accumulation des charges d'intérêts associées (conformément à un véritable « effet boule de neige »).

Comme le montre le graphique synthétique ci-dessus issu du Bilan technique 2022 de l'IGSS, le Groupe patronal ne peut que s'inquiéter de ces chiffres officiels de l'IGSS qui expriment clairement la non-soutenabilité financière du régime général de pension, qui doit à l'évidence être réformé de manière approfondie, et ce dans les meilleurs délais.

6 Proposition pour pérenniser le régime général d'assurance pension

Tous les pays de l'Union européenne font face au même défi : celui du vieillissement de la population dû à l'augmentation de l'espérance de vie, donc du temps pendant lequel une retraite est perçue. Le Luxembourg n'échappe pas à cette réalité, alors que plus d'un tiers de la population aura plus de 60 ans d'ici la fin de la période d'analyse du présent avis. Ceci est

d'autant plus vrai que l'exceptionnelle croissance des actifs du passé qu'a connue le Luxembourg ces deux dernières décennies va progressivement se transformer en une exceptionnelle croissance des bénéficiaires de pension.

Un système de pension luxembourgeois très favorable tant en termes de niveaux de pension que d'âge effectif de départ en retraite confère une importance accrue à ce défi.

Le caractère non soutenable établi par l'IGSS dans sa simulation de base (voir partie 5) démontre qu'une réforme d'envergure est nécessaire. Le fait que le régime luxembourgeois se trouve actuellement dans une situation financière favorable et dispose d'une réserve financière enviable pourrait nous permettre d'agir plus sereinement et progressivement. Pour autant, en l'absence de réforme, cette réserve devrait fondre et disparaître au cours des 20 prochaines années.

Le Groupe patronal est d'avis que, vu l'ampleur du défi qui se présente à l'horizon, il est urgent d'agir avec ambition pour sauver le régime général d'assurance pension et permettre à ceux qui cotisent aujourd'hui tout autant qu'à ceux qui arriveront demain, de pouvoir, après-demain, profiter d'une pension décente.

6.1 Principes pour pérenniser le régime général d'assurance pension

La réforme du régime général d'assurance pension doit reposer sur les 7 principes suivants.

6.1.1 Principe 1 : Agir sur le volet des dépenses

Pour pérenniser un système de répartition, l'équation est simple : il faut assurer à tout moment, et donc aussi à long terme, un équilibre entre recettes (cotisations) et dépenses (prestations de pension). Or, selon le Bilan technique 2022 de l'IGSS (cf. partie 5), le **coût des pensions va plus que doubler d'ici 2070**, passant de 7,6% du PIB en 2020 à 15,7% du PIB en 2070 (et ce, alors que le PIB est par hypothèse censé croître à un rythme soutenu de 1,8% sur cette période, soit un rythme structurel bien supérieur aux autres pays européens).

Puisque c'est l'évolution attendue des dépenses de pensions qui constitue la source de l'insoutenabilité du système, c'est donc **sur le volet des dépenses qu'il faut le réformer.**

6.1.2 Principe 2 : Maintenir les taux de cotisations actuels

Ce 2^e principe s'inscrit dans la lignée du 1^e. Au vu des projections (relativement certaines et prévisibles) des dépenses de pension, certaines réflexions simplistes pourraient amener à proposer une augmentation des cotisations (voire de la fiscalité). Or, **le relèvement des cotisations ne peut être actionné puisque leur stabilité permet** en effet à la fois :

- De **préserver l'attractivité du Luxembourg** : l'attractivité des salaires constitue l'un des piliers du modèle de développement luxembourgeois. Sans des salaires attractifs, le Luxembourg ne parviendra plus à attirer les compétences nécessaires à son développement (travailleurs immigrés ou travailleurs frontaliers).
- De **préserver la compétitivité-coût des entreprises** luxembourgeoises par rapport à la concurrence internationale : des cotisations de pension relativement faibles en comparaison internationale permettent de maintenir le coût du travail à un niveau compétitif.

- De **préserver le pouvoir d'achat des salariés** : des cotisations de pensions relativement faibles permettent d'offrir aux salariés une rémunération attractive en comparaison internationale.
- **D'éviter d'obérer les finances de l'État** : l'État finance 8% des cotisations de pensions (soit environ 2,5 mia EUR en 2024), alors qu'il fait face à des déficits abyssaux (de plus de 1 mia EUR chaque année)⁸.
- **D'éviter d'aggraver davantage l'iniquité intergénérationnelle** : une augmentation des cotisations signifierait que la dérive du système serait supportée par les actifs et les jeunes alors que l'équilibre intergénérationnel n'est déjà pas assuré à leur égard.

Augmenter le taux de cotisation signifierait une augmentation du coût du travail **pour les entreprises**, avec à la clef une moindre possibilité pour les entreprises de créer de l'emploi (alors qu'une croissance soutenue de l'emploi est nécessaire pour financer le système de pension). **Pour les salariés, une hausse des cotisations induirait** une baisse de leur revenu net, donc **une baisse du pouvoir d'achat. Le Groupe patronal ne veut nullement diminuer le salaire réel des salariés ni voir le déficit de l'État se creuser davantage.**

Par ailleurs, l'augmentation des cotisations de pension s'ajouterait aussi à de nombreux autres facteurs de coûts qui pèsent déjà sur les entreprises, qu'il s'agisse de l'inflation, de l'indexation automatique des salaires ou encore du relèvement constant du salaire social minimum.

6.1.3 Principe 3 : Assurer la crédibilité du Luxembourg vis-à-vis des acteurs internationaux

Comme démontré ci-avant, la réforme ne doit pas se faire sur le volet des recettes. Ce principe doit être absolu si le Luxembourg souhaite rester un pays crédible et attractif.

En effet, certains pourraient se dire qu'on pourrait tout de *même légèrement* augmenter le taux de cotisation. Or, le Groupe patronal donne à considérer qu'une telle idée serait dangereuse puisque, **pour les acteurs étrangers (talents étrangers, entreprises internationales, maisons-mères ou autres investisseurs), tout relèvement des cotisations sociales ou toute augmentation de la fiscalité visant à financer le régime général d'assurance pension constituerait un très mauvais signal.**

Cela signifierait que toute dérive du régime général d'assurance pension (or les dérives prévisibles sont considérables, comme établi dans la partie 5) serait compensée par une perte de compétitivité, une augmentation du coût du travail, une augmentation de la fiscalité, une perte de pouvoir d'achat et un déficit accru de l'État. **À l'inverse, une stabilité des cotisations et du financement public constituerait un signal clair que le Grand-Duché est un pays responsable, prévisible et stable.**

En adoptant une réforme tant ambitieuse que courageuse, le Luxembourg arriverait ainsi à **garder la crédibilité du pays vis-à-vis des agences de notation** (maintien du AAA) **et des nombreuses Institutions internationales** (Commission européenne, FMI, OCDE...) qui exhortent le Luxembourg à agir pour réduire les dépenses de pensions.

⁸ Sachant que la participation de l'État attendue dans le financement des cotisations pour 2024 dans le plus récent projet de budget est de 2.581 millions EUR, tout relèvement de 1% du taux global de cotisation (de 24 à 25%) induirait un surcoût pour l'État de l'ordre de 110 millions EUR.

6.1.4 Principe 4 : Veiller à ce que toute prestation soit générée par une cotisation

Toute prestation du système d'assurance pension doit reposer sur des cotisations préalables (**principe « prestations si et seulement si cotisations »**), le tout dans la perspective d'une plus grande neutralité actuarielle. A ce titre, le Groupe patronal invite à considérer l'ensemble des périodes complémentaires ou les « baby years ».

Il se pose également la question des dépenses effectuées par le régime général d'assurance pension qui ne sont pas en relation avec les pensions. **Le Groupe patronal est d'avis que le législateur doit respecter la mission du régime général qui est de financer des prestations de pensions, et uniquement celle-là.**

En conséquence, le Groupe patronal considère, qu'avant toute réforme sur le système en tant que tel, il faut retirer du financement par la CNAP, l'ensemble de ces dépenses, et en particulier les indemnités d'attente (50 mio EUR en 2022) et les remboursements au profit du Fonds pour l'emploi (56 mio EUR en 2022)⁹.

6.1.5 Principe 5 : Sauvegarder, voire renforcer le caractère social du régime

Le Groupe patronal considère qu'un régime public (1^e pilier) ne doit pas être développé pour permettre d'offrir des niveaux de pensions trop élevés (système d'assurance pension). Dans cette perspective, **un abaissement du plafond cotisable pourrait réduire les cotisations à la source, et donc les prestations à la sortie.**

Dans une approche sociale et même sociétale, le Groupe patronal pourrait considérer, pour un même niveau de cotisations, une réduction des prestations de pension les plus hautes, pour veiller à un degré élevé d'acceptation par la masse des bénéficiaires et cotisants et à la préservation des titulaires de petites pensions.

C'est dans cette perspective que s'inscrit la proposition qui vise à approfondir la réforme de 2012 et en particulier la réduction du taux de majoration proportionnelle. Une telle proposition s'interprète comme une **concession des épaules les plus larges au profit de ceux ayant de plus faibles niveaux de rémunération**, le tout dans la poursuite de l'objectif supérieur de sauver le régime général d'assurance pension.

6.1.6 Principe 6 : Respecter l'équité intergénérationnelle

Le Luxembourg est aujourd'hui le seul pays de l'Union européenne où les résidents à la retraite ont des revenus supérieurs aux résidents qui travaillent.

Cette situation entre actifs et pensionnés est d'autant plus discutable sachant que les jeunes (et moins jeunes) qui paient les pensionnés aujourd'hui recevront des prestations de pension nettement plus limitées si le régime général n'est pas réformé.

En conséquence, **le Groupe patronal est d'avis que la réforme doit veiller à une répartition équitable des charges et des prestations entre les générations actuelles et futures.** Il serait éminemment critiquable de verser des pensions excessivement élevées aux générations actuelles au détriment des générations futures.

⁹ [CNAP - Compte d'exploitation 2022](#)

6.1.7 Principe 7 : Assurer un équilibre entre actifs et pensionnés

Dans son rapport de 2024, l'AWG prévoit une hausse de l'espérance de vie à la naissance de l'ordre de 6 années d'ici 2070, qui viendrait exacerber le phénomène de vieillissement démographique et un nombre toujours plus croissant de nouvelles pensions. Il en résulterait **un inquiétant dérapage du coefficient de charge**.

Si on se base sur les prévisions de l'IGSS dans son Bilan 2022, **le Luxembourg compterait, en 2070, 97 pensionnés pour 100 contributeurs**, contre 43 actuellement. En pratique, cela voudrait dire que chaque actif devrait financer un pensionné ; ce qui relève de l'utopie.

C'est sur base de ce principe que s'inscrit le 3^e bloc de mesures proposées dans la partie 6.3, et en particulier l'augmentation de l'âge effectif de départ en retraite (qui comme nous l'avons montré dans la partie 3 est le plus faible de tous les pays de l'OCDE).

6.2 Simulations IGSS

Dans le cadre des travaux de l'avis, l'IGSS a ouvert la possibilité aux représentants des salariés et aux représentants des entreprises de simuler certaines mesures ou de faire simuler une modification des valeurs des paramètres de la formule de pension. Le Groupe patronal ne peut que se réjouir de cette opportunité eu égard au fait que toute simulation réalisée par l'IGSS présente les avantages suivants :

- **Précision et robustesse.** L'IGSS dispose des bases de données du Centre Commun de la Sécurité Sociale (CCSS) et donc d'informations précises, détaillées et affinées. Les dépenses pour prestations sont calculées sur base des pensions moyennes liquidées par groupe d'âge, de sexe, de résidence et de type de pension. Les nouvelles pensions à liquider sont calculées à partir des éléments de la carrière avec les formules de calcul à appliquer pour chaque type de pension. Les éléments de carrière, à savoir les périodes obligatoires et le total des revenus inscrits, sont adaptés annuellement par groupe d'affiliés en fonction de l'âge, du sexe et de la résidence.
- **Officialisation et objectivité.** L'IGSS est un organisme indépendant et neutre. Cela permet d'objectiver le débat et d'éviter les longues discussions techniques sur la véracité des résultats des simulations que les deux Groupes au CES pourraient avancer.

La base des projections est le rapport 2024 du Groupe de Travail européen sur le vieillissement démographique « Ageing Working Group. L'impact des différentes simulations présentées dans cette partie s'inscrit en comparaison avec ce scénario de base.

Les simulations ont été effectuées à l'horizon 2070. Au vu des termes de la saisine du CES (« très long terme ») et considérant la nécessaire articulation d'une réforme du système sur une période correspondant au moins à la durée d'une carrière cotisable normale et au-delà à l'ensemble d'un cycle de vie, les représentants des entreprises rejoignent l'horizon temporel 2070 proposé tant au niveau international par la Commission européenne qu'au niveau national par l'IGSS ou encore le STATEC.

Les résultats des simulations sont, dans la mesure du possible, présentés par échéance de 10 ans (2030-2040-2050-2060-2070) pour essayer d'appréhender le dynamisme ou l'incidence

progressive des mesures envisagées ou des ajustements de paramètres, sachant que certaines mesures ne produisent leurs effets que (très) tardivement.

Les simulations effectuées par l'IGSS en rapport avec des analyses de sensibilité et avec diverses mesures sont décrites dans les lignes qui suivent, l'idée étant avant tout de comprendre le degré d'impact, la réactivité et le dynamisme des adaptations associées. Il ne s'agit donc pas d'une « liste de mesures à adopter » *in fine*. Comme diverses mesures pourtant essentielles ne peuvent être simulées, elles feront l'objet de considérations plus qualitatives. Il n'y a certainement pas une seule mesure « miracle » à envisager, mais tout un éventail de leviers à activer.

6.3 Considérations et mesures possibles sur base des simulations IGSS

Sur base des principes qui doivent guider la réforme nécessaire pour assurer la durabilité du régime général d'assurance pension et des simulations IGSS, le Groupe patronal considère qu'il faut :

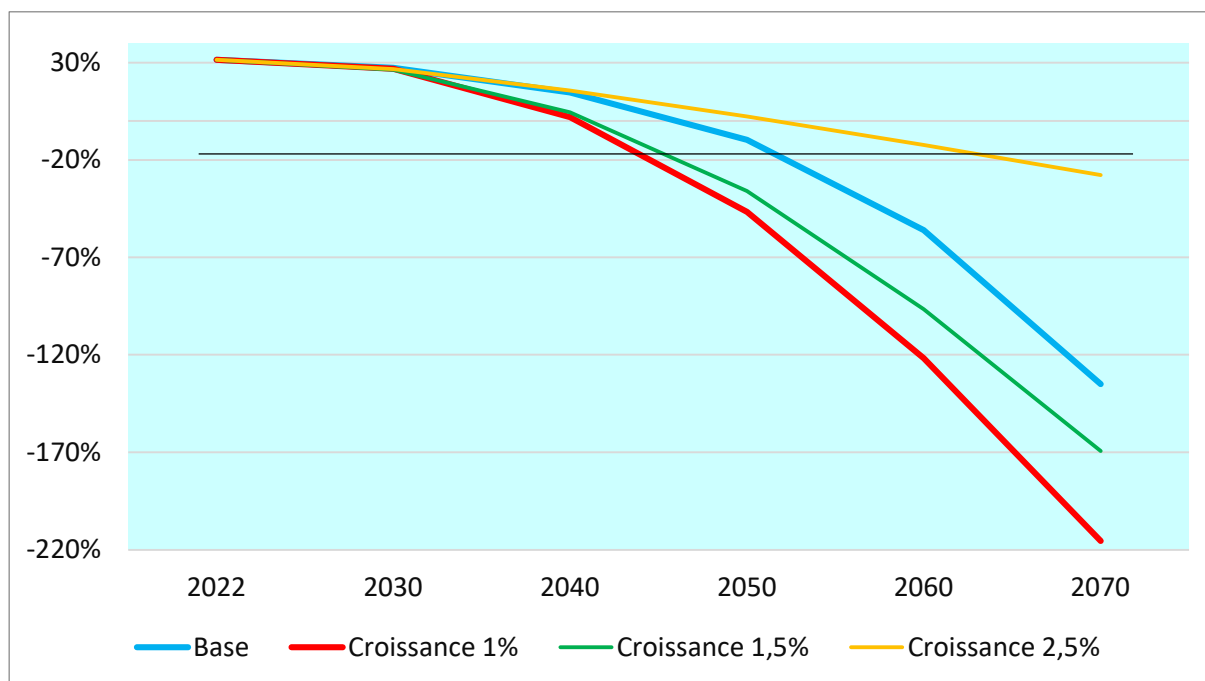
- 1. Maintenir une économie forte et au cœur des priorités étant donné l'importance de la croissance économique (et de l'emploi) pour financer les dépenses de pension.**
- 2. Approfondir la réforme de 2012 qui va dans la bonne direction, notamment eu égard à son approche sociale.**
- 3. Neutraliser la hausse de l'espérance de vie et plus globalement le rapport entre actifs et pensionnés (coefficient de charge).**

Cette présente partie s'efforce, sur base des simulations IGSS, de montrer la dynamique des mesures proposées. La principale limite de l'exercice est que chacune des mesures est simulée séparément / individuellement alors que leurs effets sont liés (sans prise en considération de possibles interactions). Le Groupe patronal souhaite donc ici, avant tout, sensibiliser à l'impact des différents leviers à utiliser. Par la suite, il reviendra aux travaux devant être effectués en amont de la réforme finale de simuler l'impact cumulé de l'ensemble des mesures.

6.3.1 Maintenir une économie forte vu l'importance de la croissance économique

Le scénario de base « AWG 2024 » postule pour un taux de croissance économique moyen de 1,8%, qui est plus élevé en début de période, mais converge vers 1,2% en fin de période de simulation. Ce scénario se caractérise par une croissance moyenne de l'emploi de 0,8% et de la productivité de 0,9% l'an. Son incidence sur le patrimoine / endettement total du régime général (exprimé en pourcentage du PIB) est illustrée par la courbe « base » (en bleu clair) dans le graphique ci-dessous.

Trois scénarios macroéconomiques alternatifs ont été testés par l'IGSS, correspondant à une croissance économique en volume de respectivement 1, 1,5 et 2,5% sur l'ensemble de la période de simulation.



Sources : IGSS et calculs UEL.

Comme l'illustre le graphique ci-dessus, les scénarios 1% et 1,5% livrent des résultats tout aussi préoccupants que celui du scénario de base, avec une explosion des prestations quasiment aussi prononcée et une spirale d'endettement plus manifeste encore, la dette du régime général atteignant 215% du PIB (scénario 1%) et 169% du PIB (scénario 1,5%) en 2070. Les charges d'intérêt se monteraient pour leur part, la même année, à respectivement 8% (soit plus de la moitié des prestations de pensions) et 6,3% du PIB.

Le troisième scénario (croissance 2,5%) repose quant à lui sur l'hypothèse « modèle économique passé 2000-2020 », soit une croissance du PIB en volume de 2,5%, exclusivement portée par l'emploi (croissance de la productivité de 0% par an et croissance de l'emploi de +2,5% par an). **Ce scénario livre des résultats moins dramatiques, mais deux remarques s'imposent.**

En premier lieu, cette simulation n'est favorable que relativement aux autres scénarios considérés, car dans l'absolu elle se traduit également par une dérive des prestations de pension (passant de 7,2% du PIB en 2022 à 9,33% en 2070), avec une prime de répartition pure dépassant le seuil des 24% de cotisations en 2030 (25,12%) et davantage encore vers la fin de l'horizon de simulation (29%). Il en résulterait en fin de période un endettement proche de 30% du PIB, ce qui signifie qu'à lui seul, le régime général de pension projetterait le Luxembourg à sa « norme » d'endettement public de 30% et ce, sans même prendre en compte la dette publique existante (déjà proche des 30%), les déficits croissants de l'Administration centrale et de l'assurance maladie-maternité ou encore les dépenses liées aux régimes spéciaux de pension et à l'assurance dépendance – le tout dans un contexte général de vieillissement et face aux coûts futurs de la transition verte, énergétique et numérique et des engagements vis-à-vis de l'OTAN.

En second lieu, une croissance égale à 2,5% par an sur près de 50 années équivaldrait à une multiplication du PIB réel par 3,3. **Ce scénario supposerait surtout une forte croissance de**

l'emploi, une immigration nette très soutenue et une véritable explosion du nombre de frontaliers (de l'ordre de 500.000 en 2070), alors que la disponibilité et l'attractivité de la main-d'œuvre constituent déjà un défi de taille, que le bassin de la Grande-Région est presque vide et que la démographie est mal orientée globalement en Europe. Par ailleurs, sauf mise en œuvre de politiques publiques très volontaristes (et budgétairement coûteuses) dans ces domaines, des obstacles à la croissance existent : mobilité, disponibilité de logements (abordables), aménagement du territoire... On ne peut à l'évidence baser, éternellement, la gestion des pensions sur un tel niveau de croissance de l'emploi.

Ces simulations nous montrent l'importance et le besoin de croissance économique et d'emploi. Vu ses externalités et son caractère incertain, une telle croissance (de l'emploi) n'est peut-être ni idoine ni pérenne, mais il paraît difficile de s'en passer (au moins dans une - longue - phase de transition nécessaire à transformer - plus en douceur - les éléments déterminant les dépenses de pension), respectivement pour ne pas devoir réduire trop fortement les pensions.

Sur la nécessité et la volonté de générer de la croissance, le Groupe patronal estime qu'un accord de principe pourrait être trouvé avec le Groupe salarial. Il resterait à voir quelle serait la position des pouvoirs publics et plus globalement des électeurs sur cet objectif. Ensuite il faudrait ensemble construire un véritable plan à long terme, tant en termes économiques, de compétitivité, d'attractivité, d'infrastructures et de cohésion sociale.

6.3.2 Se baser sur les bons leviers de la réforme de 2012 et les approfondir

La réforme des pensions du 21 décembre 2012, portée par le Ministre de la Sécurité sociale de l'époque, Mars Di Bartolomeo (LSAP), avait, pour la première fois depuis 1998, permis d'améliorer significativement les perspectives financières du régime général d'assurance pension. La réforme comportait notamment les innovations suivantes :

- Une diminution graduelle du taux de majoration proportionnelle (TMP), paramètre central de la formule de pension qui est directement lié aux éléments cotisables. Ce taux passant de manière linéaire de 1,85% avant réforme (2012) à 1,6% en 2052¹⁰.
- L'autre paramètre fondamental de la formule de pension, à savoir le taux de majoration forfaitaire (TMF), qui pour une carrière complète donne droit à un montant forfaitaire de 619,82 euros par mois¹¹, est graduellement augmenté afin d'amortir l'incidence sur les « pensions modestes » de la disposition précédente. Le coefficient associé passe de 23,5% avant réforme à 28% en 2052.
- La dynamique des dépenses de pensions peut être ajustée via 2 garde-fous :
 - Si la prime de répartition pure excède le taux de cotisation global de 24%¹² (ce qui est escompté pour 2027-2028), le lien entre les pensions et l'évolution des

¹⁰ S'ajoutent des majorations proportionnelles échelonnées revues graduellement à la hausse, visant à inciter à un départ plus tardif à la retraite. L'incidence financière de cet élément est cependant nettement moindre.

¹¹ Sur la base des paramètres sociaux valables au 1^{er} janvier 2024.

¹² Ou en d'autres termes tant que le solde courant du régime général de pension devient négatif (recettes de cotisations moins prestations de pension, à l'exclusion donc des recettes du patrimoine).

salaires réels¹³ devra être atténué ou même intégralement suspendu (l'adaptation des pensions étant limitée à l'augmentation du salaire de référence multipliée par un « modérateur de réajustement » se situant entre 0 et 50%).

- Une éventuelle augmentation de cotisation entraînerait la suppression de l'allocation de fin d'année (qui représente environ 130 millions EUR / an ; en croissance moyenne de l'ordre de 8 à 10%).

Ces mesures sont censées réduire les pensions de plus de 10% de 2012 à 2052. Cependant, l'assuré peut compenser cette réduction en différant son âge de départ à la retraite de l'ordre de 3 années, d'où l'expression « pension à la carte » utilisée lors de la présentation de la réforme, les assurés étant incités, mais pas contraints à opter pour une retraite moins précoce afin de maintenir intact le pouvoir d'achat de leurs futures prestations.

Selon le Bilan technique 2022 de l'IGSS¹⁴, en l'absence de ces impulsions (ajustement à la baisse du TMP, à la hausse du TMF et ajustement conditionnel des pensions aux salaires réels), les dépenses de pension auraient augmenté de quelque 12,8 points de PIB d'ici 2070, à comparer à 8,1 points de PIB « seulement » en cas de mise en œuvre de la réforme en question¹⁵. En d'autres termes, l'incidence de cette dernière est favorable en termes financiers, avec une diminution du poids des prestations égale à 4,7 points de PIB à l'horizon 2070 (sans même prendre en compte les charges d'intérêt épargnées). **La réforme de 2012 a ainsi permis d'améliorer significativement les perspectives financières du régime général de pension. Cependant**, comme le montre le Bilan technique 2022 de l'IGSS (cf. partie 5), **cette réforme est insuffisante et ne permet pas de pérenniser le régime général de pension.**

Outre son impact financier, le Groupe patronal considère que la réforme de 2012 va dans la bonne direction car elle a agi sur la formule de pension de la bonne manière. D'une part elle réduit la partie proportionnelle pour réduire les (grosses) retraites résultant de (gros) revenus au cours de la carrière et d'autre part, elle renforce la partie forfaitaire pour inciter les gens à travailler un peu plus longtemps, afin de réduire l'évolution attendue du coefficient de charge.

Cette réforme était donc très sociale : l'idée est de faire payer aux hauts salaires les mêmes cotisations pour moins de droits futurs et en contrepartie de sécuriser les basses retraites pour des gens qui ont gagné moins d'argent et moins cotisé.

¹³ Deux types de lien entre les pensions et les salaires réels existent au Luxembourg. Il s'agit d'une part du lien entre la première pension calculée et le niveau des salaires réels, ce lien n'étant en rien affecté par la réforme de 2012. Il s'agit d'autre part du lien affectant les pensions successives ultérieures à cette première pension, qui est quant à lui bel et bien atténué par le modérateur de réajustement introduit par la réforme de 2012. A titre d'exemple, si le modérateur en question était refixé à 0,5 avec une croissance annuelle moyenne des salaires de 1% par an, la première pension calculée et touchée par un nouveau retraité ne sera pas du tout affectée, mais il perdra par rapport à une situation « hors réforme de 2012 » de l'ordre de 5% sur sa pension versée une décennie plus part et 10% sur les pensions perçues environ 20 ans plus tard. Il convient de mentionner qu'il s'agit de décrochages de l'ordre de 5 et 10% par rapport à une augmentation précédemment programmée du pouvoir d'achat, certainement pas dans l'absolu d'une diminution équivalente des prestations de pension. En outre, les pensions demeurent indexées à l'évolution des prix à la consommation.

¹⁴ Avec certes des hypothèses quelque peu différentes, surtout sur le plan démographique avec une population résidente n'excédant pas 785.000 personnes en 2070. Les hypothèses de croissance économique sont, par contre, assez proches (avec dans les deux cas une croissance moyenne de 1,8% d'ici 2070).

¹⁵ Avec, comme dans le scénario de base actuel, un modérateur de réajustement égal à 0,25.

En vertu du principe de sauvegarde et de renforcement du caractère social du régime, le Groupe patronal propose ci-dessous une réduction additionnelle du taux de majoration proportionnelle. Une telle proposition s'interprète comme une **concession des épaules les plus larges au profit de ceux ayant de plus faibles niveaux de rémunération**, le tout dans la poursuite de l'objectif supérieur de sauver le régime général d'assurance pension.

Par ailleurs, le fait qu'elle intègre aussi 2 garde-fous, soit la réduction du coefficient de réajustement si la PRP dépasse les 24% et la suppression de l'allocation de fin d'année en cas d'éventuelle hausse du taux de cotisation montre que ces 2 points sont à actionner.

Sur base de ces considérations, **le Groupe patronal est d'avis qu'il faut d'une part concrétiser plus rapidement cette réforme** (c'est-à-dire ne pas attendre que le régime général d'assurance pension soit déficitaire pour activer les 2 garde-fous) **et d'autre part, activer plus fortement les modifications engagées quant à la formule de calcul.**

Ces trois leviers (les modérateurs de réajustement, l'allocation de fin d'année et enfin l'évolution d'ici 2052 (horizon privilégié par la loi du 21 décembre 2012) du taux de majoration proportionnelle¹⁶), ont été simulés par l'IGSS.

6.3.2.1 Les modérateurs de réajustement

En raison du perpétuel ajustement des pensions à l'évolution réelle des salaires, les prestations versées à des personnes qui ne sont plus actives continuent à augmenter, alors que ces revalorisations ne peuvent en aucune manière être le fruit d'un quelconque travail ou mérite (le mérite reposant sur les personnes en activité).

Dans le scénario de base de l'IGSS, le coefficient modérateur du réajustement des pensions en cours de paiement est fixé à 0,25. Ceci implique qu'à partir de l'année qui suit celle où la prime de répartition pure du régime général dépasse les 24% (soit à partir de 2027/2028), le réajustement est réduit à raison des trois quarts.

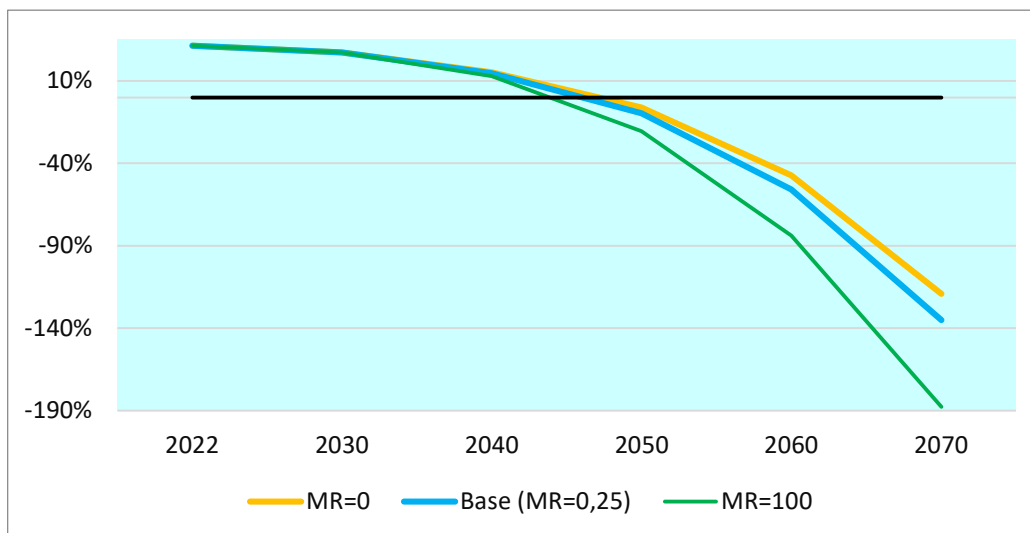
Le graphique qui suit démontre l'importance de la mise en œuvre de cette disposition, qui s'inscrit résolument dans le pacte des générations devant guider toute réforme. Alors que le scénario de base (courbe bleue du graphique ; modérateur de réajustement de 0,25) conduit déjà tout droit à un endettement massif de 135% du PIB en 2070, le maintien intégral de l'ajustement aux salaires réels, au mépris de l'esprit de la loi du 21 décembre 2012, aurait propulsé cet endettement à 188% du PIB en 2070 – soit 53 points de PIB de plus (courbe verte du graphique). Il en résulterait des charges d'intérêt se montant à 7% du PIB, soit un ratio égal à celui des prestations actuelles de pension du régime général.

A l'opposé, **un scénario suspendant totalement le lien aux salaires réels** (modérateur de réajustement égal à zéro) permettrait de ramener l'endettement à 119% du PIB, soit **16% du PIB de moins que dans la simulation de base** (courbe orange du graphique).

Compte tenu de son caractère illogique et de la situation financière à venir pour le moins inquiétante du régime général, **la fixation du coefficient de réajustement à 0 gagnerait à être mise en œuvre le plus rapidement possible.**

Graphique 9 : Patrimoine (+) ou endettement (-), en % du PIB

¹⁶ En combinaison le cas échéant avec des TMF plus généreux



Sources : IGSS et calculs UEL.

6.3.2.2 L'allocation de fin d'année

La pension de vieillesse se compose également (à raison de 2% des prestations en moyenne ; actuellement 130 millions EUR par an) de l'allocation de fin d'année, calculée en fonction du nombre d'années de la carrière d'assurance en considérant les périodes effectives et complémentaires. Dans le cas d'une carrière complète de 40 ans, le montant associé correspond actuellement à 79,91 euros par mois¹⁷ et pour chaque année manquante, il se réduit de 1/40^e. Suite à la réforme de l'assurance pension de décembre 2012, l'allocation de fin d'année ne serait plus due à partir du moment où le taux de cotisation global dépasserait 24%.

Compte tenu de l'évolution attendue de la situation financière du régime général de pension, le Groupe patronal propose de supprimer cette conditionnalité (le relèvement du taux de cotisation au-delà de 24% étant d'ailleurs à exclure pour de multiples raisons déjà exposées), en **abolissant dès maintenant l'allocation de fin d'année**. Selon une simulation de l'IGSS, une telle mesure permettrait de ramener l'endettement en 2070 de 135% du PIB sous le scénario de base à 124% du PIB, soit une amélioration de 11 points de PIB.

6.3.2.3 Le coefficient de majoration proportionnelle

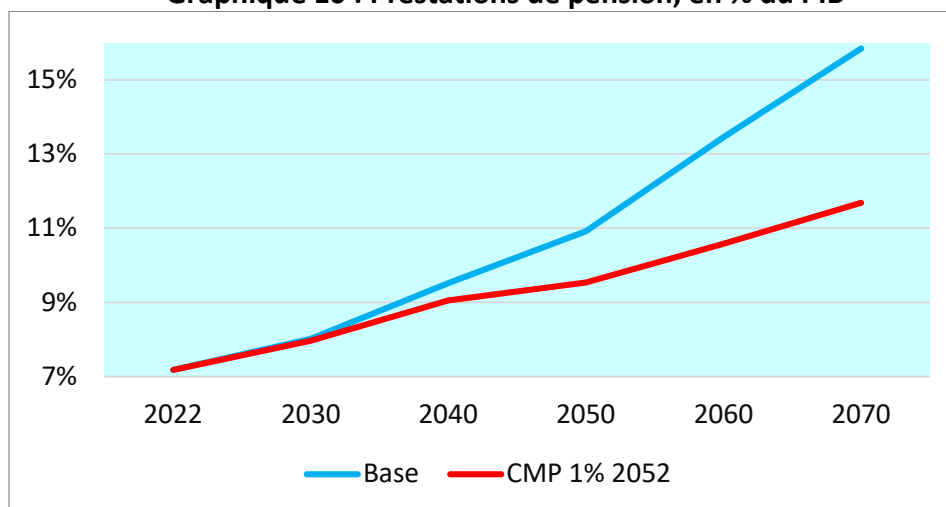
La réforme de 2012 prévoit une diminution graduelle du principal paramètre de la formule de calcul des pensions, à savoir le taux de majoration proportionnelle (TMP), ce paramètre représentant actuellement plus de 80% des éléments de pension. Le TMP passera en effet, en vertu de la loi de 2012, de 1,85% des éléments cotisables à 1,60% en 2052. Il s'établit en 2024 à 1,775%.

Compte tenu de la situation financière future préoccupante du régime général, **le Groupe patronal propose de porter graduellement le TMP** non pas à 1,60% en 2052 comme prévu dans la loi du 21 décembre 2012, mais à **1,00% en cette même année 2052**, selon un

¹⁷ Paramètres sociaux d'application au 1^{er} janvier 2024.

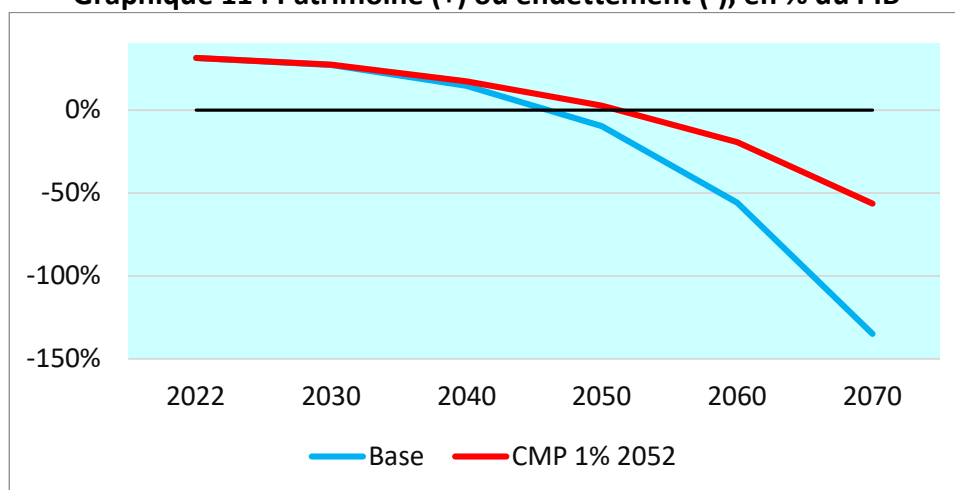
mécanisme très similaire à celui de la loi¹⁸. Il en résulterait une très **nette amélioration de la situation du régime général**, comme l'illustrent les deux graphiques suivants.

Graphique 10 : Prestations de pension, en % du PIB



Sources : IGSS et calculs UEL.

Graphique 11 : Patrimoine (+) ou endettement (-), en % du PIB



Sources : IGSS et calculs UEL.

Ainsi, les prestations s'établiraient en 2070 à 11,69% au lieu de 15,84% dans la simulation de base, ce qui revient à dire qu'à cet horizon, elles se réduiraient de quelque 26% par rapport à cette référence. **La hausse des prestations se limiterait dès lors à 4,5 points de PIB, à comparer à 8,65 points dans le scénario de base.** La dynamique d'accumulation des charges d'intérêt et d'endettement serait corrélativement très atténuée, avec une dette du régime général se montant à 56% du PIB en 2070 au lieu de 135% dans la référence.

La convergence vers un TMP de 1% en 2052 constituerait donc une mesure particulièrement efficace sur le plan budgétaire, puisqu'elle permettrait à elle seule de couvrir environ la

¹⁸ Soit une évolution linéaire graduelle, conforme à un tableau préannoncé.

moitié du « gap » financier¹⁹. Il resterait certes à couvrir l’autre moitié, de sorte que si une disposition de ce type semble incontournable, elle ne serait toujours pas suffisante.

Se pose bien entendu en parallèle la question des impacts sociaux d’une mesure aussi incisive. Ces derniers sont résumés dans le tableau suivant pour trois individus retraités à 60 ans²⁰ ayant effectué une carrière complète de 40 ans²¹ et présentant des niveaux de pension différents. Le tableau compare leur situation actuelle (colonne (1)) à deux situations hypothétiques (colonnes (2) et (3)), à savoir la première pension calculée sous les paramètres de 2024, en supposant cependant que le TMP serait d’emblée ramené des 1,775% actuels à 1,60%²² (colonne (2)) ou à 1,00% (colonne (3)) – les autres paramètres demeurant strictement inchangés. Rappelons qu’en tout état de cause, la diminution programmée tant dans la loi de 2012 que dans la mesure « TMP=1% » ne serait appliquée que très graduellement (le TMP diminuant linéairement jusqu’en 2052 dans les deux cas), mais cette façon de présenter les calculs permet de mieux appréhender l’incidence de la mesure (qui dans les faits se déploierait sur quasiment 30 années)²³.

Tableau 8 : Incidence sur les nouvelles pensions de la convergence vers 1,00% (en 2052) du taux de majoration proportionnelle, en euros de 2024 et variations par rapport à la situation « TMP=1,6% » en %²⁴.

	Montant 2024 (1)	Idem, TMP=1,6% (2)	Idem, TMP=1% (3)	Idem, TMP=1% et TMF=50% (4)
<u>Pension basse</u>				
Montant mensuel:	3 000	2 774	2 245	2 623
Variation:			-19%	-5%
<u>Pension intermédiaire</u>				
Montant mensuel:	5 000	4 576	3 122	3 749
Variation:			-32%	-18%
<u>Pension haute</u>				
Montant mensuel:	10 000	9 083	5 939	6 567
Variation:			-35%	-28%

Sources : Calculs UEL.

Calculée par rapport à un TMP de 1,6% (soit le taux qui est d’ores et déjà programmé pour 2052 dans la loi du 21 décembre 2012), une réduction plus incisive du TMP (vers 1% en 2052) amputerait le montant d’une pension élevée, proche de l’actuelle pension maximale (soit

¹⁹ Le solde global de financement (charges d’intérêt comprises) se dégraderait à raison de 14,56 points de PIB de 2022 à 2070 dans la simulation de base, et à concurrence de 7,28 points « seulement » en cas de convergence du TMP vers 1% en 2052 (soit exactement la moitié).

²⁰ Soit un âge proche de l’âge effectif moyen de départ à la retraite observé au Luxembourg (61 ans).

²¹ Il est supposé que ces trois personnes n’auront pas droit à un incrément pour majorations proportionnelles échelonnées. Elles en seront privées si les 40 années précitées se composent de 5 années d’études (prises en compte actuellement pour déterminer la durée du stage de pension, mais pas pour le calcul du supplément lié aux majorations échelonnées) et 35 années de cotisations effectives.

²² Soit la situation prévue en 2052 par la loi de 2012.

²³ Sans devoir se soucier à ce stade des mécanismes d’indexation ou de revalorisation, par exemple.

²⁴ La colonne (2) se limite à un seul élément de la réforme de 2012, à savoir la convergence du TMP vers 1,6% en 2052, à l’exclusion des autres aspects (le modérateur de réajustement ou l’augmentation du TMF, par exemple).

10.392,67 EUR actuellement), à raison de 35% à l'horizon 2052. Le fléchissement serait moins prononcé pour une pension intermédiaire (-32%) et surtout pour une pension basse (-19%²⁵).

Même si elles contribueraient à atténuer les inégalités de pensions, ces réductions paraissent considérables, mais quatre remarques s'imposent.

En premier lieu et comme déjà indiqué, **cette mesure et les réductions associées se déploieraient très graduellement** et pour les nouvelles pensions uniquement, sur un horizon s'étendant jusqu'en 2052. Cette évolution progressive permettrait en outre aux assurés cotisants d'adapter leur comportement dans la durée.

En second lieu, **les pensions continueraient²⁶ à être liées à l'évolution des salaires réels**. Si ces derniers s'accroissaient à raison de 1% par an d'ici 2052, le pouvoir d'achat des pensions serait mécaniquement rehaussé de plus de 30% de 2024 à 2052. La réduction de 32% illustrée au tableau pour une pension intermédiaire reviendrait de ce fait à 10%. **Ces 32% constitueraient davantage un décrochage par rapport à une (significative) augmentation du niveau de vie qu'une diminution de ce dernier**. Les taux de remplacement enregistreraient certes une diminution prononcée, mais le Luxembourg a, en comparaison internationale, de la marge en la matière (voir la partie 3).

Troisièmement, **il serait possible d'atténuer l'incidence de la mesure, en particulier pour les faibles pensions**. Cette proposition, qui consiste à fortement **augmenter la composante forfaitaire des pensions²⁷**, est synthétisée dans la colonne (4) du tableau. Elle permettrait de ramener l'incidence de la mesure à 5% pour la « petite pension » et à 18% pour une pension intermédiaire. Au prix, certes, d'un impact financier un peu moins favorable. Selon des calculs du Groupe patronal, la diminution du « gap de financement » reviendrait en effet de la moitié à un tiers environ, ce qui demeurerait cependant appréciable dans l'absolu. En outre, l'éventuelle augmentation du TMF pourrait être tempérée ou différenciée en fonction du revenu, conformément à une démarche de ciblage social.

Enfin, et sur le caractère décent d'une pension et de cohésion sociale, il faut considérer qu'à l'horizon **2050, plus d'un bénéficiaire de pensions sur deux du régime général²⁸, ne seront pas résidents ! Ces niveaux de prestations potentiellement encore offertes par le régime général**, et de nature à aider à le sauver à long terme, **peuvent donc aussi se comparer avec les prestations applicables dans les pays de résidence de ces bénéficiaires** (en moyenne autour des 1.500 EUR par mois pour des salariés du secteur privé).

Ce levier est le plus fondamental, sachant son incidence financière et ses répercussions sociales finalement bien atténuées, et doit en conséquence être réalisé avant tous les autres.

²⁵ Tous les pensionnés sont par ailleurs protégés par le « plancher » que constitue la pension minimum, qui se monte en vertu des paramètres sociaux valables au 1^{er} janvier 2024 à 2.244,85 euros par mois.

²⁶ Pour rappel, le modérateur de réajustement ne s'appliquerait en effet qu'à l'évolution de la pension durant la période de retraite, mais pas pour au calcul du niveau de départ de la pension.

²⁷ Proposition chiffrée par la Fondation IDEA asbl. Ces dernières passeraient en effet dans la proposition IDEA de 24,85% actuellement et de 28% en 2052 selon la loi de décembre 2012 à 50% en 2052 (de manière graduelle, certes).

²⁸ Le bilan technique de l'IGSS de 2022 prévoit, en 2050, 245.000 bénéficiaires de pensions résidents et 240.000 bénéficiaires de pensions frontaliers.

6.3.3 Neutraliser la hausse de l'espérance de vie et plus globalement le rapport entre actifs et pensionnés

Dans son rapport déjà cité de 2024, l'AWG prévoit une hausse de l'espérance de vie à la naissance de l'ordre de 6 années d'ici 2070, qui viendrait exacerber le phénomène de vieillissement démographique et un nombre toujours plus croissant de nouvelles pensions. Il en résulterait **un inquiétant dérapage du coefficient de charge**.

Si on se base sur les prévisions de l'IGSS dans son Bilan 2022, **le Luxembourg compterait, en 2070, 97 pensionnés pour 100 contributeurs**, 43 actuellement. En pratique, cela voudrait dire que chaque actif devrait financer un pensionné. Pour le Groupe patronal, **un tel chiffre démontre à lui seul qu'il faut augmenter l'âge de départ effectif en retraite** (qui comme nous l'avons montré dans la partie 3 est le plus faible de tous les pays de l'OCDE).

Une évolution aussi explosive doit impérativement être contrecarrée, au-delà de la recalibration plus statique des paramètres de la réforme de 2012 via trois mesures : instauration d'un coefficient de longévité, une refonte ou même une suppression des périodes complémentaires ainsi qu'une mesure d'âge.

6.4.3.1 Un minimum : l'introduction d'un coefficient de longévité

Il s'agit de **faire dépendre le montant de la pension à l'évolution de la longévité**.

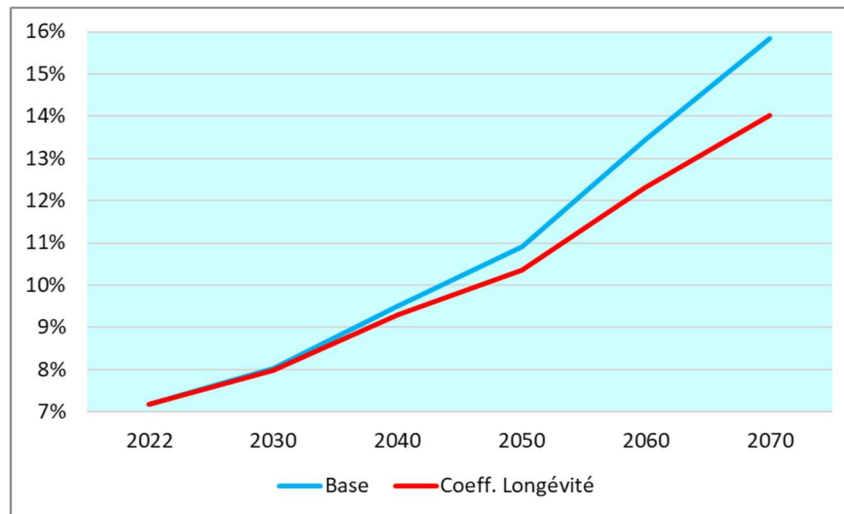
Dans le cadre précis d'un régime général national d'assurance pension, l'introduction d'un certain nombre de mécanismes régulateurs serait à saluer. En l'occurrence, il s'avère qu'aucun mécanisme n'est actuellement prévu afin d'adapter au moins partiellement les prestations du système d'assurance pension à la longévité et/ou en les liant aux ressources disponibles du système. **Or, une augmentation de l'espérance de vie à la pension pour un même niveau de pension mensuelle signifie une augmentation globale des promesses de pension offerte à un pensionné** (cf. indicateur de patrimoine de retraite présenté dans la partie 3). Si cela n'est pas anticipé et prévu, une telle situation casse la relation entre cotisations et prestations.

Un régime général national d'assurance pension devrait, selon le Groupe patronal, se greffer sur un ensemble de principes généraux permettant sa soutenabilité à long terme et éviter toutes éventuelles décisions politiques à court terme répondant à des considérations (électorales ou autres) du moment. Dans cette perspective, l'introduction d'un tel coefficient de longévité permettrait de réduire la dépendance, voire l'assujettissement, du système d'assurance pension à de telles décisions politiques.

Ce coefficient de longévité permettrait d'adapter directement le montant des prestations à l'évolution de l'espérance de vie à 60 ans, de sorte que le « patrimoine individuel de pension » (nombre de pensions perçues fois la durée de la période de retraite) demeure inchangé. Les pensions seraient en outre toujours intégralement adaptées aux prix grâce au mécanisme d'indexation des pensions à l'évolution des salaires réels, et des prix (indexation) de sorte que le pouvoir d'achat des retraités ne serait pas déconnecté de l'inflation.

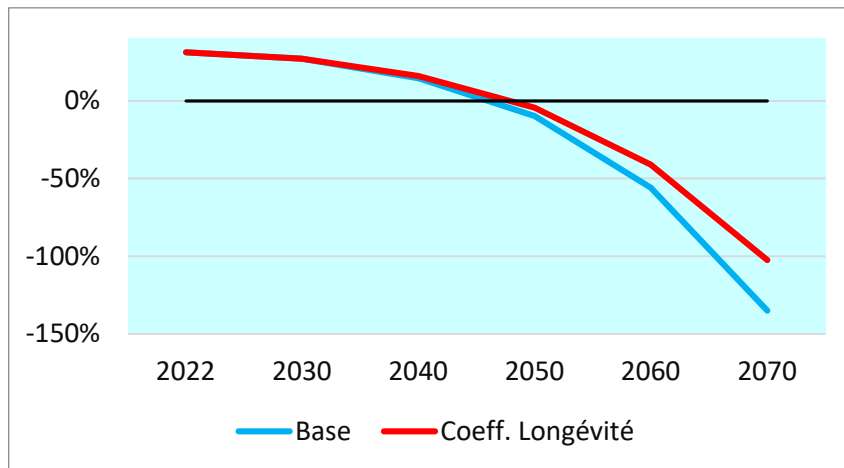
Comme l'indiquent les deux graphiques ci-dessous, résultant d'une simulation de l'IGSS, **cette mesure permettrait d'améliorer significativement les perspectives budgétaires** du régime général de pension.

Graphique 12 : Prestations de pension, en % du PIB



Sources : IGSS et calculs UEL.

Graphique 13 : Patrimoine (+) ou endettement (-), en % du PIB



Sources : IGSS et calculs UEL.

Les prestations du régime augmenteraient non pas de 8,65 points de PIB d'ici 2070 comme dans la simulation de base, mais de 6,84%, le « gap de financement » se réduisant dès lors d'un peu plus de 20%. Cette amélioration se traduirait par une évolution un peu moins explosive de l'endettement du régime général de pension, qui se monterait à 102% du PIB en 2070, contre 135% pour rappel dans la simulation de base – la dette se réduisant dès lors d'un quart environ.

Le Groupe patronal considère cette mesure comme incontournable, d'autant plus en l'absence de mesures incitant à un départ effectif plus tardif à la retraite, via les années complémentaires et/ou les âges de départ (légal et anticipé).

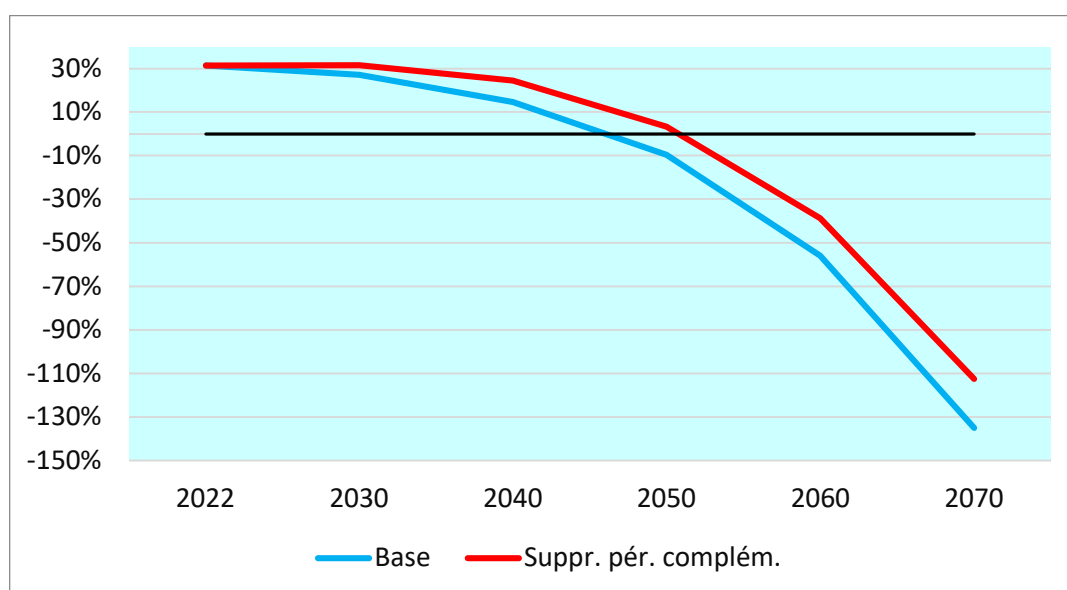
6.4.3.2 Les périodes complémentaires, les baby years et les achats rétroactifs

En vertu du principe « Prestation si et seulement si cotisation », le Groupe patronal recommande des cotisations effectives pour toutes les périodes d'assurance prises en considération et a fortiori pour déterminer le niveau de pension mensuel. Toute mesure sociale ou politique visant à accorder une prestation de pension, pour des considérations aussi louables soient-elles, ne peut être imposée à la CNAP sans qu'une cotisation correspondante ne soit versée. Cette situation casse en effet l'équilibre entre cotisations et prestations.

Les **périodes complémentaires** se distinguent des périodes d'assurance par le fait qu'elles ne sont pas couvertes par des cotisations. Ces périodes, prévues à l'article 172 du CSS²⁹, sont donc prises en compte pour déterminer la durée de la carrière d'assurance et donc le départ effectif en pension, mais pour lesquelles aucune cotisation n'a été versée. En plus, les périodes complémentaires validées affectent le montant des majorations forfaitaires, et, le cas échéant, les compléments de pension minimum.

Comme l'indique le graphique ci-dessous, résultant d'une simulation de l'IGSS, **supprimer les périodes complémentaires permettrait d'améliorer significativement les perspectives budgétaires** du régime général de pension. L'endettement se réduirait, par rapport à la simulation de base, de 23 points de % à l'horizon 2070. Cette mesure offrirait par ailleurs une dynamique intéressante puisqu'elle réduirait, par rapport à la simulation de base, l'endettement de 10 points de % à l'horizon 2050.

Graphique 14 : Patrimoine (+) ou endettement (-), en % du PIB



Sources : IGSS et calculs UEL.

Conjugué avec une réforme parallèle de la formule de calcul des pensions, l'impact de cette mesure devrait être nettement supérieur. En effet, en l'absence d'action sur la formule de calcul des pensions, une telle mesure va entraîner une augmentation de la pension moyenne

²⁹ <https://www.secu.lu/assurance-pension/livre-iii/chapitre-i-etendue-de-lassurance/assurance-obligatoire/art-172/>

(plus de revenus pris en compte au taux de majoration proportionnel, en particulier) ; cet impact compensant dans une large mesure la probable diminution du nombre de pensions³⁰.

Dans l'ensemble des périodes de pensions complémentaires, il est possible d'isoler les périodes d'études et d'apprentissage non-rémunérées, les périodes d'éducation d'enfants au Luxembourg et les périodes d'invalidité. En moyenne, en 2012, pour les pensions non-migratoires, 83% des femmes bénéficiaires d'une pension de vieillesse à 65 ans ont fait valoir en moyenne 6,6 années uniquement pour ces périodes complémentaires, soit quasiment un quart de leur carrière d'assurance entière. Pour les hommes, ces périodes s'élèvent aussi en moyenne à 6,6 années, mais ne représente que 16% de leur carrière d'assurance entière (pension vieillesse à 65 ans)³¹.

On voit donc l'impact considérable que peuvent avoir ces périodes complémentaires sur la carrière d'assurance. Dans ce contexte, il est important de rappeler que seuls quelques pays considèrent les études universitaires comme des années d'assurance. D'ailleurs, l'OCDE dénonce à cet égard une politique régressive, car elle renforce ceux qui ont de toute façon une espérance de vie plus longue et qui sont relativement en meilleure santé.

Cette faveur était à l'époque très intéressante et utile pour inciter les jeunes à entreprendre des études supérieures. **Aujourd'hui, cette faveur semble moins adaptée** car les études supérieures se sont popularisées. Le niveau de formation ne semble par ailleurs plus l'outil adéquat pour lutter contre le chômage étant donné l'évolution significative des demandeurs d'emploi avec un diplôme de niveau supérieur. En 2023, près de 4.500 personnes inscrites auprès de l'Adem disposaient au moins d'un bachelor. Cette catégorie ne représentait que 14,7% des chômeurs résidents disponibles en 2014, contre 27,9% d'entre eux en 2023, soit près du double. Et surtout, **cette faveur est discriminatoire** envers ceux qui n'ont pas eu la chance de pouvoir faire des études. Finalement, la conséquence de la popularisation des études est que **cette faveur, marginale à l'époque, représente aujourd'hui un coût systémique.**

Dans ces conditions, il se pose donc la question du maintien des périodes de formation. Si l'État entend maintenir ces avantages (visant par exemple à assurer un minimum de continuité dans le temps des prestations), il devrait assurer leur paiement non dans le cadre du régime général de pension, qui répond avant tout à une logique assurantielle, mais via son propre budget. Afin de ne pas grever durablement ce dernier, une telle intervention directe de l'État pourrait d'ailleurs se limiter à une période de transition de 5 à 10 années par exemple, durant laquelle les faveurs précitées seraient graduellement annulées.

Dans la même logique, il se pose aussi la question du maintien des périodes « Baby years » des périodes d'assurance obligatoire ainsi que des majorations proportionnelles « Baby-years ». Ces périodes d'éducation pour enfant entraînent la mise en compte de 2 années d'assurance (obligatoire) pour un enfant et de 4 années à partir du 3^e enfant. En outre, le

³⁰ Il serait utile de pouvoir dissocier l'impact « nombre de pensions à la baisse » de l'impact « augmentation du montant moyen des pensions » (idéalement pour l'ensemble des pensions, puis seulement pour les personnes concernées, ayant accompli des études).

³¹ CNAP, Avis sur le projet de loi portant réforme de l'assurance pension, 2012. Pas de données plus récentes à disposition. Au vu de la proportion de plus en plus grande de personnes accomplissant des études tertiaires, ces chiffres devraient être aujourd'hui plus élevés.

revenu professionnel qui aurait été perçu sans interruption de travail est pris en compte³². Les dépenses en majorations proportionnelles « Baby-years » ont explosé ces dernières années. À tel point que cela devient progressivement systémique. Alors qu'elles représentaient 13 millions EUR en 2010, elles représentent, en 2023, 106 millions EUR (hausse moyenne de 21% par an depuis 2006).

Enfin, toujours dans cette même logique, il se pose également la question des achats rétroactifs. Ces derniers étaient initialement destinés aux assurés de la première génération, afin de leur permettre de compléter leur carrière d'assurance avec des périodes antérieures à la création du régime de pension. Compte tenu de la maturation du régime de pension ainsi que la prise en compte des périodes antérieures à la création du régime de pension au niveau de la pension minimum, ce besoin d'achat rétroactif n'existait plus lors de la réforme du régime de pension en 1988. Seules les personnes bénéficiant d'un forfait de rachat ou d'un équivalent actuariel de la part d'un régime étranger non visé par un instrument bi- ou multilatéral de sécurité sociale pouvaient continuer à acheter les périodes correspondantes.

Une nouvelle possibilité d'achat rétroactif a été introduite par la loi du 6 avril 1999 adaptant le régime général d'assurance pension pour les personnes qui ont abandonné ou réduit leur activité professionnelle pour raisons familiales. **Il convient de s'interroger sur l'équité du système actuellement en vigueur, notamment en comparant le montant correspondant à l'achat à la valeur en capital acquise en contrepartie.** Le montant de l'achat correspond au rappel de cotisations calculé à l'aide du taux de cotisation global en vigueur au moment de la réception de la demande, majoré d'intérêts composés au taux de 4% par année pleine. Ce montant est à charge de l'assuré à raison de deux tiers et à charge de l'État à raison d'un tiers. En outre, la part à charge de l'assuré est déductible de l'assiette imposable au titre des dépenses spéciales. Il en résulte une forme de discrimination sociale, les assurés aux revenus élevés ayant davantage intérêt à effectuer un achat que les assurés aux revenus faibles. En contrepartie de cet achat, l'assuré a droit aux majorations forfaitaires et aux majorations proportionnelles correspondant aux périodes achetées et, le cas échéant, à un complément pension minimum si la totalité des périodes d'assurance et périodes complémentaires dépasse 20 ans.

6.4.3.3 L'aménagement de l'âge de départ à la retraite

L'espérance de vie a fortement augmenté ces dernières années et devrait encore augmenter dans le temps, alors que l'âge de départ (effectif) en retraite n'a pas suivi, et ne suit toujours pas, cette même tendance. Ainsi, les périodes pendant lesquelles des prestations individuelles sont à payer, par rapport aux périodes de cotisation, ne font que constamment augmenter.

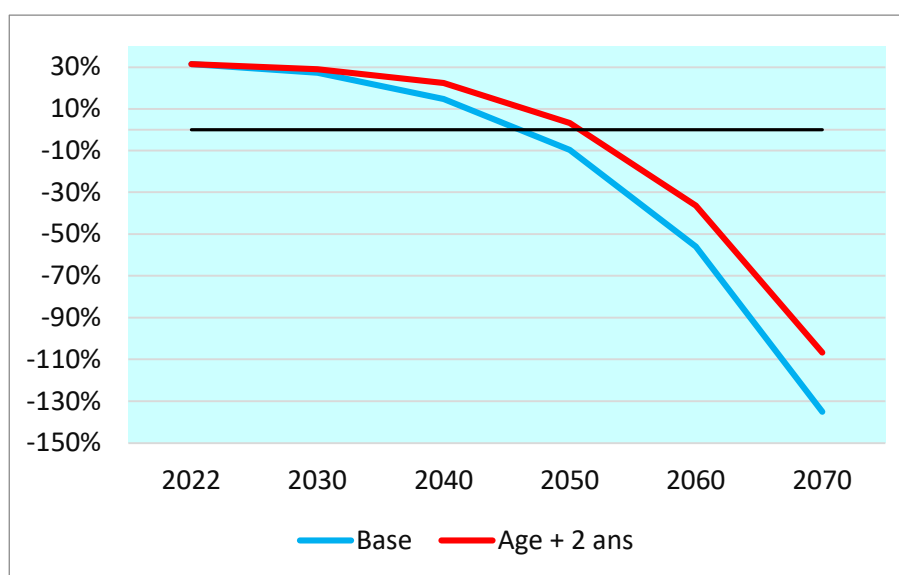
Cette situation n'est pas tenable. Il faut donc sensibiliser les salariés au maintien dans l'activité professionnelle et repousser ainsi l'âge effectif d'entrée en retraite. **Il ne s'agit donc pas d'augmenter l'âge officiel du départ en retraite (fixé à 65 ans), mais l'âge effectif de départ en retraite.** Les conditions de départ se basent sur une condition d'âge et sur une période de 40 ans de carrière d'assurance combinant des périodes effectives et complémentaires.

³² Calcul sur la moyenne des 12 mois précédant l'accouchement ou l'adoption.

L'IGSS a simulé la prolongation de 2 années des trois âges de départ en retraite (les âges anticipés de 57 et 60 ans, ainsi que l'âge légal de 65 ans³³). Bien que cette simulation intègre également l'âge légal de 65 ans, l'objectif du Groupe patronal n'est pas de reculer l'âge légal de départ en retraite de 65 ans, mais d'agir sur l'âge effectif de départ en retraite qui, comme vu dans la partie 3, est l'un des plus faibles de tous les pays de l'OCDE.

Comme l'indique le graphique ci-dessous, résultant d'une simulation de l'IGSS, et même en l'absence de réforme en parallèle sur la formule de pension, **cette mesure permettrait d'améliorer significativement les perspectives budgétaires** du régime général de pension. L'endettement se réduirait, par rapport à la simulation de base, de 28 points de % à l'horizon 2070.

Graphique 15 : Patrimoine (+) ou endettement (-), en % du PIB



Sources : IGSS et calculs UEL.

En plus d'être bénéfique à long terme, **cette mesure serait très bénéfique à court et moyen terme** sachant que sous ce scénario « Age + 2 ans », la PRP resterait inférieure au seuil des 24% en 2030 et ne serait « que » de 26,8% en 2040. Cette mesure réduirait, par rapport à la simulation de base, l'endettement de 13 points de % à l'horizon 2050.

À l'instar de la suppression des périodes complémentaires, il importerait de **conjuguer cette proposition avec une réforme parallèle de la formule de calcul des pensions**. En effet, ici aussi, en l'absence d'action sur la formule de calcul des pensions, une telle mesure va entraîner une augmentation de la pension moyenne (plus de revenus pris en compte au taux de majoration proportionnelle, en particulier).

³³ Dans les faits, seules les personnes ayant commencé leur vie active après 25 ans partiraient après 65 ans car la condition des 40 années obligatoires resterait d'application.



Résultat du vote:

Le présent Avis a été adopté à l'unanimité des voix des membres présents.

Daniel BECKER

Steve HEILIGER

Secrétaire Général

Président