

## Pensions : que faire ?

### LA FONDATION IDEA ASBL

IDEA est un laboratoire d'idées autonome, pluridisciplinaire et ouvert, créé à l'initiative de la Chambre de Commerce.

IDEA souhaite contribuer à l'amélioration de la qualité du débat socio-économique, d'une part, en l'alimentant par des analyses socio-économiques et, d'autre part, en proposant des pistes novatrices pour relever les défis sociaux-économiques majeurs du Grand-Duché de Luxembourg.

IDEA invite les lecteurs à discuter contradictoirement ses analyses, idées et propositions.

Dans une précédente Idée du mois (n° 19), il a été démontré qu'au Luxembourg le taux de rendement des cotisations en termes de pensions futures est de l'ordre de 7%. Un taux qui varie assez peu en fonction du revenu.

Un tel taux signifie que pour éviter une dérive des prestations de pension par rapport au PIB, ce dernier devrait augmenter de 5% l'an en volume - une croissance digne des économies émergentes. Ce qui signifie qu'en 2060, le PIB luxembourgeois devrait atteindre près de 8 fois sa valeur actuelle, soit l'équivalent de celui de la Belgique. Or les économistes tablent pour la plupart sur une croissance de moyen terme de l'ordre de 3% l'an (voire même moins).

Cette Idée du mois présente une réforme concrète des systèmes de pension, permettant de les rendre compatibles avec une croissance toujours appréciable de 3% l'an en volume - ce qui revient à ramener le taux de rendement moyen des pensions de 7 à 5% (environ).

La réforme « *clef sur porte* » proposée ici exigerait des modifications bien ciblées des paramètres de calcul actuels de calcul des pensions et serait en ce sens une réforme paramétrique poursuivant un objectif d'atténuation des risques de financement. Elle consiste principalement à « *renforcer* » la réforme des pensions de décembre 2012, qui s'est avérée assez sociale mais qui ne permet pas, à elle seule, d'assurer durablement l'équilibre financier des régimes de pension sous une croissance économique de 3% l'an. Trois principes guident nos recommandations : transparence, solidarité (préservation intégrale des « *petites pensions* ») et résilience financière.

## INTRODUCTION

Selon un récent rapport du Conseil national des finances publiques, la dette publique du Luxembourg pourrait s'établir à 60% du PIB dès 2048 sous l'influence déterminante du gonflement des dépenses de retraite. Par ailleurs, le Groupe de Travail européen sur le vieillissement démographique (GTV) prévoit que les dépenses totales de pension passeront de 9% du PIB actuellement à 18% à l'horizon 2070. Soit un doublement, sans équivalent au sein de l'Union européenne. Pourtant, la problématique des pensions n'est pas reconnue par tous les observateurs. Cette situation pourrait en partie s'expliquer par les réserves pouvant légitimement entourer des projections de très long terme, incertaines par nature<sup>1</sup>.

*IDEA a élaboré une proposition concrète de réforme des pensions*

Afin de sortir de ce labyrinthe, IDEA a élaboré une proposition concrète de réforme des pensions, qui constitue le principal sinon l'unique objet de la présente Idée du mois (IDM). Elle n'exigerait que des modifications bien ciblées des paramètres actuels. Directement issues d'une démarche originale comportant une nouvelle méthodologie basée sur des cas-types, ces propositions de réforme permettraient de mieux arrimer financièrement les promesses de pension, en les rendant compatibles avec un taux de croissance de l'ordre de 3% l'an, alors que dans leur présente forme elles présupposent une expansion économique digne des tigres asiatiques (5% par an, soit un PIB en volume multiplié par 2,6 en 20 ans et par 19 en trois générations).

La principale mesure, dite « Plan 50+1 », consiste à conserver l'actuelle formule de calcul des pensions, en diminuant graduellement la partie des pensions qui est proportionnelle aux revenus cotisables et en accroissant en parallèle la partie forfaitaire, qui importe le plus pour les « petites pensions » et ne dépend que de la durée de la carrière. Cette mesure ne frapperait pas du tout une personne proche du salaire social minimum pendant sa carrière, mais il en serait tout autrement pour les titulaires de revenus plus élevés.

Cette réforme comporterait donc une importante dimension sociale, puisqu'elle protégerait efficacement les pensions des personnes financièrement plus vulnérables. A travers ce caractère redistributif assumé, elle contribuerait à lutter contre toute montée en puissance potentielle du risque de pauvreté parmi les personnes âgées. La réforme proposée s'appliquerait par ailleurs à l'ensemble des assurés, publics ou privés. Elle serait en outre appliquée de manière graduelle et les mesures proposées se caractérisent par leur flexibilité. Ainsi, les assurés ne se verraient imposer aucune

---

<sup>1</sup> Le rapport du Groupe de travail luxembourgeois sur les pensions propose par ailleurs une analyse basée sur la prime de répartition pure à l'état démographique stationnaire, qui suggère que les promesses de pensions atteignent approximativement le double du taux global actuel de cotisation. A ce propos, nous encourageons le lecteur à consulter le document : [https://statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=12951&IF\\_Language=fra&MainTheme=2&FldrName=3](https://statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=12951&IF_Language=fra&MainTheme=2&FldrName=3).

augmentation autoritaire et uniforme des âges officiels de la retraite. Un coefficient de longévité ajustant les pensions à l'espérance de vie serait certes introduit, mais seulement au-delà de la pension minimale et les personnes concernées pourraient opter pour une diminution de leur retraite - ce serait le mécanisme par défaut - ou différer volontairement leurs départs à la pension pour éviter ou limiter la perte de pouvoir d'achat.

Enfin, une telle réforme contribuerait à améliorer l'équilibre intergénérationnel des systèmes de pensions. Les droits correspondants seraient souvent réduits, mais ils deviendraient au final nettement plus tangibles que des promesses reposant sur le château de cartes d'une croissance débridée (ou sur l'accumulation de déficits futurs...).

## 1. Quelques préliminaires : 1<sup>er</sup> pilier, cotisations et formule de calcul

La présente Idée du mois (IDM) se focalise sur l'examen des régimes publics de pension, le fameux « *Premier pilier* » où les pensions sont organisées et payées par les Administrations publiques. Les 2<sup>ème</sup> <sup>2</sup> et 3<sup>ème</sup> <sup>3</sup> piliers ne sont dès lors abordés que de manière incidente. Au Luxembourg, le premier pilier se compose d'une part du régime général de pension, destiné aux assurés relevant du secteur privé, et d'autre part des régimes dits spéciaux dont relèvent les agents publics<sup>4</sup>.

*Le régime général de pension fonctionne selon le principe de la répartition avec constitution de réserves.*

Les deux régimes fonctionnent selon le principe de la répartition, ce qui revient à dire que les pensions versées une année donnée sont financées par des cotisations perçues au cours de la même année. Il existe cependant une différence fondamentale entre ces deux régimes. Alors que le régime général est assorti d'un fonds de réserve, à savoir le « *Fonds de Compensation du régime général de pension* », doté de quelque 19 milliards d'euros à la fin 2017, les régimes spéciaux ne disposent pas d'une telle « *poire pour la soif* »<sup>5</sup>.

Le financement du premier pilier est pour l'essentiel assuré par des cotisations sociales spécifiques, égales à 8% du revenu brut pour les employés (assurés), 8% également pour les employeurs et à nouveau 8% à charge de l'Etat - une partie de facto « fiscalisée » - soit les 24% de « cotisations » souvent évoqués au Luxembourg<sup>6</sup>. Les 8% à charge de l'Etat ne peuvent cependant être assimilés à une cotisation au sens propre du terme : il s'agit plutôt d'un simple transfert interne aux Administrations publiques, allant de l'Etat à la sécurité sociale et qui ne modifie en rien le solde budgétaire et partant la situation financière des Administrations publiques dans leur globalité - au contraire des cotisations des employeurs et employés (16% au total)<sup>7</sup>. Ce constat aura d'importantes conséquences dans la suite de la présente IDM.

Les deux régimes vont par ailleurs, en « *vitesse de croisière* »<sup>8</sup>, peu ou prou relever de la même formule de calcul des pensions.

<sup>2</sup> Pensions complémentaires dans le cadre professionnel.

<sup>3</sup> Pensions complémentaires personnelles.

<sup>4</sup> Agents de l'Etat, des communes et de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois.

<sup>5</sup> Il existe certes un « Fonds des pensions » du secteur public, dont la dénomination est quelque peu trompeuse. Ce dernier n'est en effet qu'une simple structure de transit, ayant pour seul objet de rassembler les recettes et les dépenses relatives aux pensions des fonctionnaires de l'Etat et des établissements publics sans poursuivre un quelconque objectif d'accumulation de réserves.

<sup>6</sup> Il convient de noter une différence fondamentale entre les nouveaux régimes spéciaux (en « vitesse de croisière » ; régimes appliqués aux agents entrés en fonction après le 31 décembre 1998) et le régime général en ce qui concerne les cotisations de pension. Ces dernières sont identiques dans les deux régimes (chaque fois 8% pour les employés, les employeurs et l'Etat), mais il n'existe pas pour les agents publics dépendant des régimes spéciaux de plafond cotisable de pension (un plafond de 5 fois le salaire social minimum non qualifié prévaut dans le privé).

<sup>7</sup> Sauf en cas de rehaussement de la pression fiscale, mais comme il est d'usage pour des travaux de ce type, la présente Idée du mois est effectuée à politique (et fiscalité) inchangée.

<sup>8</sup> Suite à la réforme des régimes spéciaux de 1998, les nouveaux agents publics entrés en fonction après le 31 décembre 1998 relèvent d'une formule très similaire à celle qui prévaut dans le régime général de pension. Les agents dont la carrière se situe « à cheval » sur cette date du 31 décembre 1998 relèvent quant à eux d'un régime spécial transitoire, où leurs acquis de pension relèvent toujours de l'ancien régime spécial.

Schématiquement, au Luxembourg les pensions se composent de trois modules déterminants<sup>9</sup> :

- **La majoration forfaitaire**, qui est un montant fixe mais proportionnel à la durée de la carrière d'assurance<sup>10</sup>. Cette composante représente actuellement un peu moins d'un cinquième du montant global des pensions versées. Le montant de la majoration forfaitaire était de l'ordre de 470 euros par mois en 2017. Il est calculé à partir d'un taux fixé à 24,063% en 2017<sup>11</sup>. Ce « *taux de majoration forfaitaire* » (TMF) sera fréquemment mentionné par la suite.
- L'autre module essentiel, à savoir **la majoration proportionnelle**, dépend directement et de manière linéaire des revenus cotisables engrangés au cours de la carrière d'assurance. Les majorations proportionnelles représentent de loin la majeure partie des pensions en montants absolus. Pour les pensions nouvelles octroyées en 2017, cette composante est égale à 1,819% des revenus cotisables totaux (et 1,813% pour les nouvelles pensions octroyées en 2018)<sup>12</sup>. Le taux de 1,819 est baptisé « *taux de majoration proportionnelle* » (TMP, abondamment commenté dans le reste de l'IDM).
- **L'allocation de fin d'année**, qui correspond à environ 2% de la masse globale des pensions. Elle était de l'ordre de 757 euros par an en 2017, ce qui équivaut à 63 euros par mois<sup>13</sup> (quel que soit le niveau de revenu).

La formule de calcul des pensions s'applique directement aux pensions de vieillesse, et de façon légèrement adaptée aux pensions d'invalidité et de réversion (veuves et orphelins). Les paramètres décrits *supra* - en particulier les majorations forfaitaire et proportionnelle - sont donc déterminants pour l'ensemble des pensions.

---

<sup>9</sup> Pour une description plus précise de la formule de calcul des pensions, voir cette publication de la Caisse nationale d'assurance pension (CNAP) :

[https://www.cnap.lu/fileadmin/file/cnap/publications/Publications\\_CNAP/Brochures/F\\_Brochure\\_Pension\\_de\\_vieillesse.pdf#pageMode=bookmarks](https://www.cnap.lu/fileadmin/file/cnap/publications/Publications_CNAP/Brochures/F_Brochure_Pension_de_vieillesse.pdf#pageMode=bookmarks). En guise de simplification, les majorations proportionnelles échelonnées (favorisant les personnes au-delà d'un âge et/ou d'une durée donnée de la carrière) ne sont pas mentionnées ici. Dans les différents cas-types considérés, elles sont bel et bien considérées, de concert cependant avec les majorations proportionnelles « *classiques* ». Pour le cas-type moyen « *Auguste* », les majorations échelonnées représentent 3% du montant des majorations proportionnelles.

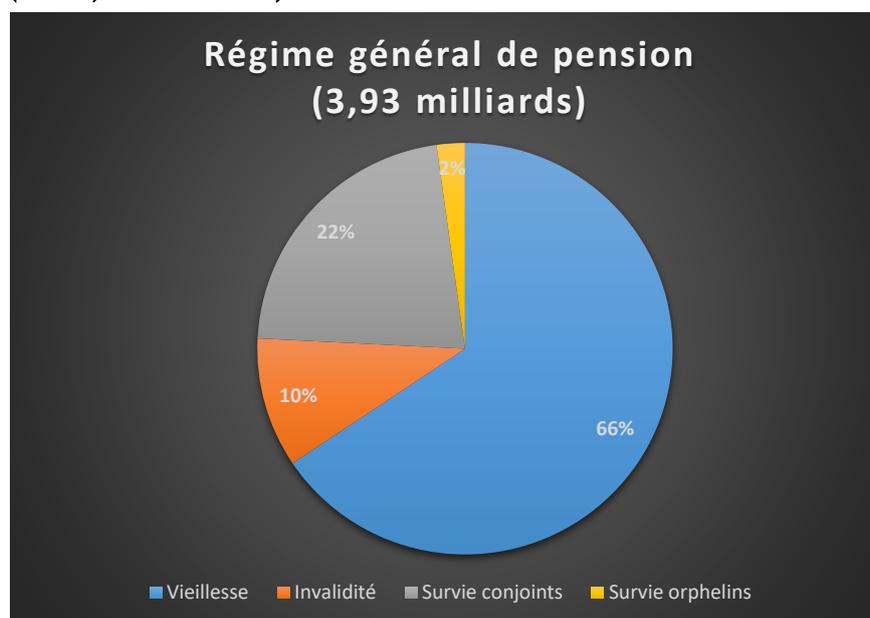
<sup>10</sup> Soit la carrière proprement dite, mais aussi des années assimilées, comme les années d'études.

<sup>11</sup> Ce taux de 24,063% (24,175% en 2018) multiplie un montant de référence de 2 085 euros par an exprimé en base de prix 1948 et de salaire de 1984. En base de 2017, il s'agit d'un montant de  $2\,085 * 24,175\% * 7,9454$  (indice de prix 1948 en 2017) \* 1,426 (indice de salaires réels 1984 applicable en 2017) = 474 euros par mois pour une carrière entière (au moins 40 ans, y compris les années assimilées - d'études par exemple).

<sup>12</sup> Du moins de manière schématique. Ces revenus ne sont pas simplement additionnés : ils sont au préalable convertis en base de prix de 1948 et en base « salaire réel » de 1984, afin de ne pas pénaliser les revenus perçus au cours des années d'activité les plus lointaines de l'année d'entrée en pension. Le résultat total obtenu de la sorte est ensuite remis en base contemporaine en termes de prix et de salaires.

<sup>13</sup> C'est d'ailleurs, par convention et pour faciliter les comparaisons, ce montant mensuel qui sera considéré dans l'ensemble des calculs de la présente Idée du mois (« mensualisation » de l'AFI).

**Graphique 1 : Répartition des dépenses de pension du régime général  
(2016 ; en % du total)**

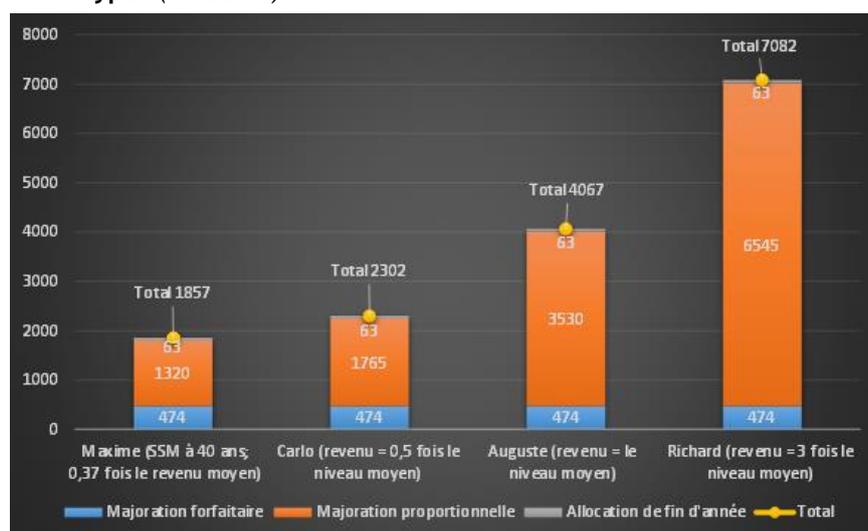


Source : IGSS.

A titre d'exemple, le graphique 2 comprend une estimation du montant brut des pensions du régime général, pour quatre cas-types, à savoir des hommes salariés ayant tous presté une carrière complète (stage de 40 ans respecté) après 4 années d'études et retraités à partir de 2017. Un premier individu (« Maxime ») était payé au salaire social minimum non qualifié au milieu de sa carrière (soit à 40 ans), de sorte que son salaire annuel s'est monté à 29 491 euros au total en 2016<sup>14</sup> - sa dernière année de travail. La première pension de Maxime (reçue en 2017) se montait à 1 857 euros par mois, soit à peine plus que la pension minimale (soit 1 772 euros par mois en 2017).

<sup>14</sup> Conditionnellement à l'inflation observée et à une revalorisation réelle de son traitement de 1% l'an de ses 40 ans à ses 60 ans (âge de la retraite). Pour les autres hypothèses, voir l'IDM IDEA n° 19 « Pensons pensions » : [http://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2017/11/IDM\\_pension\\_19\\_aufORMAT.pdf](http://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2017/11/IDM_pension_19_aufORMAT.pdf).

**Graphique 2 : Niveau et composition de la pension mensuelle pour 4 cas-types (en euros)**



Source : Calculs Fondation IDEA asbl à partir des paramètres du régime général de pension. Estimation effectuée sur la base de paramètres sociaux prévalant en janvier 2017.

Trois autres cas sont examinés, qui ne se distinguent de Maxime que par leur niveau de revenu (la durée de la carrière, notamment, étant identique). Il s'agit de Carlo, qui bénéficiait en 2016 d'un revenu cotisable de 39 426 euros (et de 0,5 fois le niveau moyen lorsqu'il avait 40 ans) et en 2017 d'une pension mensuelle de 2 302 euros. Puis d'Auguste, qui touchait un revenu moyen à 40 ans et a engrangé 78 853 euros de revenus cotisables en 2016 (avec une première pension de 4 067 euros) et enfin de Richard (dernier revenu de 236 559 euros par an, première pension de 7 082 euros par mois). Pour mémoire, la pension maximale en 2017 était de 8 203 euros par mois.

*La distinction entre les majorations proportionnelle et forfaitaire revêt une grande importance dans notre recherche d'une « solution ».*

On distingue clairement les composantes « fixes » de la pension, ne variant pas avec le revenu, ainsi que les majorations proportionnelles - une distinction qui revêt une grande importance dans la partie « solutions » de cette publication. Les majorations proportionnelles reproduisent les disparités de revenus, en les atténuant quelque peu cependant comme l'indique une simple comparaison de la majoration proportionnelle mensuelle de Richard et Auguste (cas moyen), qui ne reflète pas le rapport de revenu prévalant entre ces deux individus (rapport de 1 à 3). Cette situation s'explique par le fait que la partie des revenus cotisables de Richard qui excède le maximum cotisable (soit 5 fois le SSM ou 9 993 euros bruts par mois en 2017) ne donne pas lieu à paiement de cotisations. Elle n'entre dès lors pas en ligne de compte lors de la détermination de la pension future.

Autre paramètre crucial : l'âge de départ à la retraite. L'âge légal est certes de 65 ans au Luxembourg, mais l'âge moyen effectif de départ est nettement plus précoce puisqu'il s'établissait en moyenne

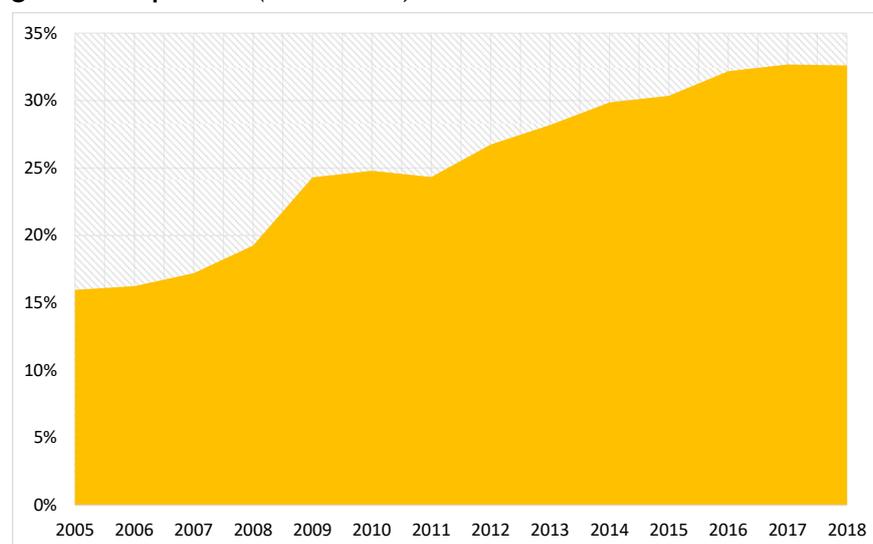
à 60 ans en 2016, contre 64 ans dans l'ensemble de l'Union européenne (UE). En conséquence, le retraité<sup>15</sup> luxembourgeois moyen passe 23 ans de sa vie à la retraite, contre 18 ans dans l'UE. L'âge moyen est inférieur à l'âge légal en raison notamment de l'existence de pensions d'invalidité et de dispositifs de pension anticipée à 57 et à 60 ans.

## 2. Une situation budgétaire robuste à court terme

*Une situation budgétaire apparemment excellente à court terme...*

En dépit de montants de pension pour le moins appréciables en comparaison internationale et d'une durée de pension élevée en comparaison européenne, les actuels indicateurs de « santé financière » du régime semblent favorables. En témoignent un excédent du régime de 1 270 millions d'euros en 2016 selon l'IGSS (y compris les revenus du patrimoine). Ce surplus s'inscrit au demeurant dans une longue série d'excédents. S'accumulant au fil du temps, ces derniers ont alimenté une plantureuse réserve du « *Fonds de compensation du régime général de pension* », dont les actifs se montaient à la fin de 2017 à quelque 19 milliards d'euros, soit 34% du PIB contre à peine plus de 15% du PIB en 2005. Cette réserve alimente à son tour des revenus du patrimoine, qui expliquent une part croissante des excédents du régime général.

**Graphique 3 : Evolution de la réserve de compensation du régime général de pension (en % du PIB)**



Source : Fonds de compensation du régime général de pension.

<sup>15</sup> Hommes uniquement.

### 3. Qu'en est-il plus fondamentalement ? Approches « classiques » et celle d'IDEA

Si les résultats financiers du régime général semblent objectivement excellents à l'heure actuelle, cette situation résulte d'une croissance très soutenue de l'emploi, pourvue par une immigration nette très soutenue et par un sensible accroissement du nombre de frontaliers au cours des récentes décennies. Il en a résulté une nette augmentation des cotisations de pension perçues, qui ne va pas (encore) de pair avec une progression proportionnelle des pensions versées. Cette situation favorable devrait évoluer au cours des prochaines années - sauf en cas de poursuite « ad vitam aeternam » de la forte progression de l'emploi observée au cours des récentes décennies.

Viendrait encore s'ajouter le phénomène général du vieillissement de la population. Selon un bilan technique du régime général de pension publié par l'IGSS en décembre 2016, le rapport entre le nombre de pensions d'une part et le nombre d'assurés d'autre part (coefficient de charge) va passer de 42% (soit 2,4 cotisants pour un bénéficiaire) en 2015 à 61% (1,6) en 2060. Il en résulterait de 2016 à 2060 une hausse des dépenses de pension (régime général seulement) de l'ordre de 5 points de PIB (de 7% du PIB en 2016 à 12% en 2060 dans la projection de base), soit l'équivalent de 3 milliards d'euros aux prix et PIB de 2018.

Dans un rapport plus récent du Groupe de travail luxembourgeois sur les pensions, présidé par l'IGSS, il est indiqué qu'en l'absence de mesures nouvelles, les dépenses du régime général de pension (hors régimes spéciaux, donc) passeraient de 7% du PIB actuellement à 15,5% en 2070, malgré la poursuite du dynamisme démographique du Luxembourg (dans le scénario de base, le Luxembourg compterait en effet plus de 1 million de résidents en 2070).

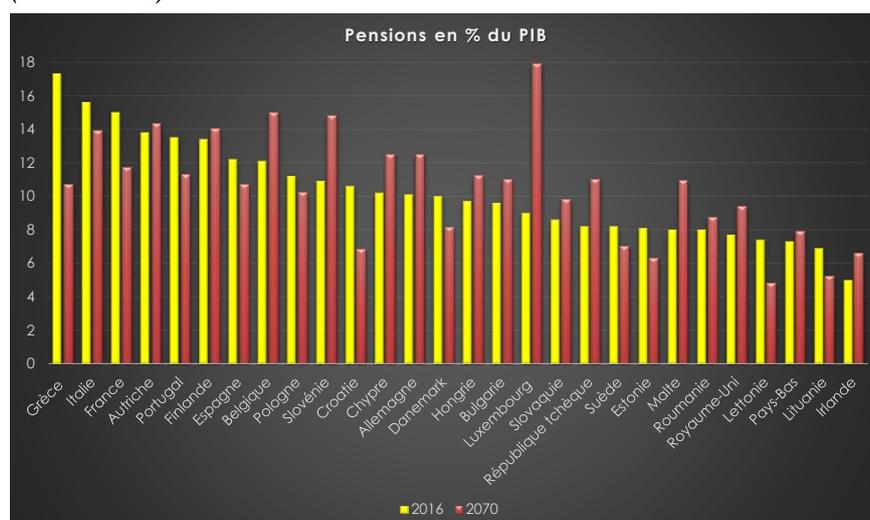
Ces calculs sont confirmés par ceux du Groupe de travail européen sur le vieillissement démographique (GTV), rassemblant de nombreux experts émérites en matière de sécurité sociale. Le rapport 2018 du GTV<sup>16</sup> laisse en effet augurer une augmentation des dépenses de pension (régimes général et spéciaux confondus, cette fois) de 9 points environ d'ici 2070. Les dépenses concernées doubleraient en effet de 2016 à 2070, passant de respectivement 9 à 18% du PIB.

Ces résultats sont résumés dans le graphique ci-joint, où le Luxembourg serait le « champion des dépenses de pension » en 2070, alors qu'il figure actuellement en milieu de peloton.

---

<sup>16</sup> Ce rapport est actualisé tous les trois ans.

**Graphique 4 : Evolution des dépenses de pension au sein de l'UE  
(en % du PIB)**



Source : GTV (rapport de 2018).

... mais des taux de rendement des pensions de 7% environ...

Certains observateurs font certes remarquer que de tels constats reposent sur des projections de long terme, qui reflètent à leur tour une longue liste d'hypothèses forcément quelque peu hasardeuses sur un horizon de long terme.

C'est la raison pour laquelle IDEA a considéré, en guise de complément aux projections de long terme commentées ci-dessus, une méthode alternative fondée sur le calcul de taux de rendement des pensions. Cet exercice a été mené à bien de manière « *micro-économique* », c'est-à-dire au moyen de différents cas-types et niveaux de revenus. Les cas types retenus sont ceux qui étaient déjà identifiés ci-dessus, au graphique 2 (Maxime, Carlo, Auguste et Richard).

Il s'agit en clair de comparer, pour un individu donné, les flux de cotisations et les paiements futurs de pension, et de traiter le tout comme des « *cash flows* » financiers afin d'en dériver des taux de rendement. Les cotisations considérées sont les cotisations de pension supportées par les employés (8% du revenu cotisable) et par leurs employeurs (à nouveau 8%), soit 16% du revenu brut de référence au total. Ne considérer que les cotisations personnelles (8%) relèverait d'une conception trop restreinte. Les cotisations employeurs pèsent en effet sur la même base cotisable, tendent à induire des effets économiques similaires et donnent lieu aux mêmes droits à pension pour les individus concernés. Economiquement parlant, un salaire est par conséquent grevé de 16%<sup>17</sup> de cotisations de pension, ni plus, ni moins.

Le choix du taux de « cotisation » total de 24% (y compris donc la « cotisation » de 8% du « troisième larron », à savoir l'Etat) relèverait

<sup>17</sup> Du moins compte non tenu de l'incidence du plafonnement du revenu cotisable à 5 fois le SSM dans le secteur privé.

quant à lui d'une conception trop large. Comme déjà indiqué *supra* (voir la partie 1, sur les préliminaires), les 8% de l'Etat sont un versement assez virtuel du point de vue des Administrations publiques appréhendées dans leur globalité<sup>18</sup>. Plus que d'une « *cotisation* » à proprement parler, il s'agit d'un transfert de l'Etat central à la sécurité sociale, dans un jeu de vases communicants. Or la présente IDM ne se préoccupe que de la pression (éventuellement) exercée par les pensions sur la situation budgétaire à terme des Administrations publiques, dans une optique de soutenabilité budgétaire de l'ensemble des finances publiques (c'est là l'approche qui donne le ton au niveau européen) et à rebours de toute vision « *institutionnelle* » se cantonnant au seul régime général de pension<sup>19</sup>.

Sont donc considérées ici uniquement les cotisations effectivement engrangées par les Administrations publiques dans leur ensemble (soit les 16% à charge des employés et employeurs, à l'exclusion des « *cotisations* » versées par l'Etat) de même que les dépenses de pension des mêmes Administrations publiques.

Ces flux de pension ont quant à eux été calculés par IDEA pour les cas-types Maxime, Carlo, Auguste et Richard. Ces individus de référence ne différant que par leur niveau respectif de revenus.

Les résultats de la comparaison des flux sortants (les cotisations supportées sur le salaire des individus considérés) et des flux entrants (les « *promesses de pension* », issues de l'application de la législation actuellement applicable) apparaissent au tableau suivant. L'IDM n° 19 déjà citée comporte une description précise des calculs en cause. Figurent au tableau les taux de rendement, calculés comme déjà indiqué pour un placement financier « *classique* » (dernière colonne), de même que des paramètres tels que la première pension mensuelle touchée en 2017) et le revenu annuel touché la dernière année de la carrière (2016 par hypothèse).

---

<sup>18</sup> Les Administrations publiques, entité de référence dans le cadre de la gouvernance budgétaire européenne, notamment, comprennent l'Administration centrale (Etat, fonds spéciaux, service à gestion séparée, etc.), les communes et la sécurité sociale.

<sup>19</sup> Une autre approche possible serait celle de la « *transparence fiscale* », qui consisterait à isoler la part des « *trois cotisations* » de 8% qui est économiquement à charge des futurs pensionnés. La situation est immédiate en ce qui concerne les 8% directement supportés par les employés. Les 8% « *fiscalisés* » qui sont à charge de l'Etat ne peuvent quant à eux être intégralement alloués aux assurés des régimes de pension, car l'Etat se finance (notamment) par des recettes alimentées par des non-résidents ne travaillant pas nécessairement au Luxembourg, par des sociétés sur base de leurs bénéfices réalisés (les entreprises peuvent par ailleurs fortement différer l'un de l'autre en termes d'intensité de travail), des ressources propres (loyers, revenus du patrimoine, etc.), par des ménages inactifs ou encore par un déficit. Se pose aussi dans l'optique de « *transparence économique* » la question du traitement des impôts indirects (imputation de la TVA aux ménages ou aux sociétés sur un plan économique?). Par ailleurs, la cotisation de 8% à charge des sociétés est par convention totalement assimilée aux cotisations personnelles dans cette Idée du mois, mais il pourrait en être tout autrement d'un point de vue économique. L'optique de la transparence ou traçabilité fiscale ne peut malheureusement être mise en œuvre, faute de données suffisamment désagrégées.

**Tableau 1 : Taux de rendement promis par le système de retraite luxembourgeois**

(Montants en euros, sauf mention contraire)

	Revenu annuel en 2016	Idem, par mois 2016	Première pension en 2017/mois	Taux de rendement
<b>Maxime</b>	29 491	2 458	1 857	7,73%
<b>Carlo</b>	39 426	3 286	2 302	7,45%
<b>Auguste</b>	78 853	6 571	4 067	7,00%
<b>Richard</b>	236 559	19 713	7 082	6,54%

Les pensions produiraient donc pour les assurés un rendement « *en cycle de vie* » de l'ordre de 7% l'an en termes nominaux, avec un plancher de 6,54% pour les titulaires des revenus les plus élevés. Ces taux ne dépendent d'aucune projection à moyen terme : ils sont simplement le reflet intrinsèque du système de calcul des pensions et de l'espérance de vie. Donc de « régularités » relevant purement et simplement de « l'ADN » du présent régime général de retraites, en premier lieu de la formule de calcul des pensions brièvement décrite plus haut.

Ces taux sont en outre calculés pour des hommes. Ils seraient à carrière égale (une précision d'importance, certes) plus élevés pour une femme, dont l'espérance de vie est normalement supérieure. Ils ne tiennent pas compte, par ailleurs, d'éventuelles pensions « *de réversion* » (veuves et orphelins) qui viendraient encore accroître le rendement. Cette précision est de taille, car comme l'indique le graphique 1 ci-dessus, les pensions de veuves et orphelins représentaient en 2016 quelque 24% du montant total des prestations. Leur prise en compte explicite dans nos « *cas-types* » pourrait donc (sensiblement) augmenter les taux de rendement calculés.

... exigeant une croissance économique de l'ordre de 5% l'an (PIB en volume).

Que signifient ces taux sur le plan macroéconomique ? Le taux de rendement de notre « cas moyen » Auguste est égal à 7% l'an. Comme il s'agit d'un taux nominal, il correspond à un taux réel de 5% l'an, une inflation de 2% l'an étant postulée dans les calculs d'IDEA. Ce qui signifie que pour que les générations successives d'Auguste(s) puissent bénéficier de prestations de pension stables sans augmentation des taux de cotisation (ou des déficits publics), le PIB en volume (c.-à-d. hors inflation) devrait tendanciellement (et sur le moyen terme) progresser de 5% l'an... En clair, à cotisations inchangées, ce même PIB réel devrait être multiplié par 13 de 2017 à 2070 pour assurer la stationnarité des dépenses de pension par

rapport au PIB. Tout décrochage du PIB induirait une brusque et durable progression du ratio des prestations au PIB<sup>20</sup>.

Dans le même temps, la plupart des observateurs économiques avancent pour le Luxembourg un taux tendanciel ou « potentiel » de croissance du PIB en volume de l'ordre de 3 à 3,5% l'an. Pour rappel, il s'agirait du taux qui serait susceptible d'être durablement maintenu, compte tenu des progrès technologiques et de la disponibilité des inputs de production.

La dichotomie entre le taux de rendement nominal actuel des pensions - soit 7% l'an environ - et le taux de croissance du PIB nominal pouvant être raisonnablement attendu sur une longue période - soit environ 5% pour le PIB réel (compte tenu d'une inflation de 2% l'an) ne peut qu'interpeler. Afin d'assurer la stationnarité des pensions et des taux de cotisation, en d'autres termes afin de rapprocher le taux de rendement des pensions des « possibilités de croissance » à moyen terme telles qu'elles sont généralement perçues, IDEA a élaboré quelques propositions (très) concrètes de réforme des pensions, qui pourraient être appliquées non seulement au régime général de pension, mais également au régime spécial applicable aux fonctionnaires et employés publics.

Une bonne compréhension de ces propositions nécessite cependant un détour par la réforme des pensions de décembre 2012, qui fait l'objet du chapitre suivant.

#### 4. Que faire ? La réforme de décembre 2012

Une importante loi « *Portant réforme de l'assurance pension* » a été adoptée en décembre 2012<sup>21</sup>, dans la foulée de la crise économique et financière et de la crise de la dette souveraine. Mise en œuvre à partir de 2013, cette réforme comprenait une multitude de dispositions souvent très techniques. Il n'entre pas dans nos intentions de « disséquer » l'ensemble de ces mesures, mais quatre aspects importants particulièrement du point de vue de la présente IDM.

---

<sup>20</sup> Les dépenses de pension sont en effet, pour des raisons évidentes, très rigides à moyen terme (elles reflètent largement des évolutions économiques passées). Toute décélération du PIB induira donc mécaniquement une augmentation des prestations par rapport au PIB et ce sur un horizon de temps assez long. Les recettes (cotisations principalement) devraient quant à elles s'ajuster rapidement à la nouvelle donne économique, de sorte que leur ratio au PIB devrait demeurer globalement inchangé. La résultante de ces deux phénomènes (ratios de prestations en hausse face à un ratio de recettes stable) serait une détérioration persistante des finances publiques - du moins si le taux de rendement des pensions reste proche de 7% (en l'absence donc de toute réforme des systèmes de pension).

<sup>21</sup> Loi du 21 décembre 2012 portant réforme de l'assurance pension, <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2012/12/21/n7/jo>.

Les deux premiers aspects (complémentaires) concernent les TMP et TMF<sup>22</sup> servant à calculer le niveau initial d'une pension :

*Pierre angulaire de la réforme de décembre 2012 : diminution des majorations proportionnelles, hausse des majorations forfaitaires.*

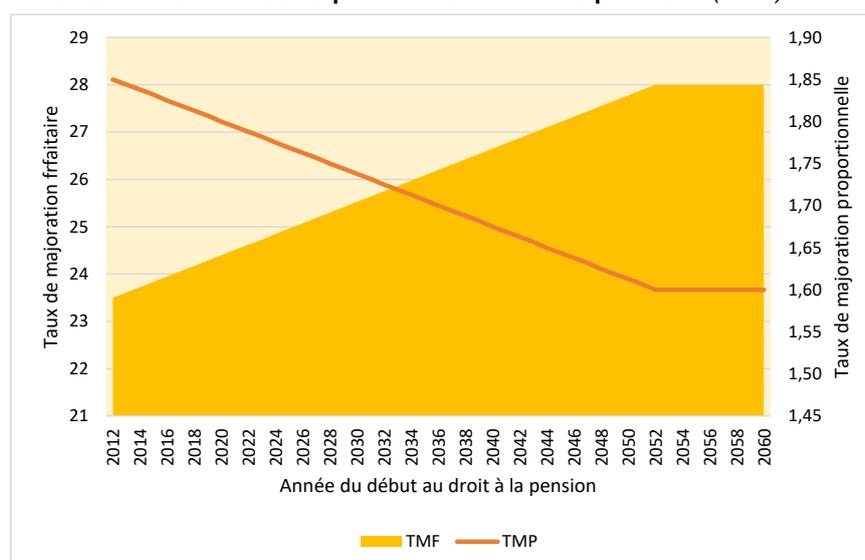
- Partant de 1,85% en 2012, le **taux de majoration proportionnelle** diminuera de manière linéaire dès 2013 en vertu de la réforme de décembre 2012, pour atteindre 1,60% en 2052. A titre d'exemple et conformément à cet « *itinéraire graduel* » (illustré au graphique suivant), le TMP a été ramené à 1,819% en 2017 (et à 1,813% en 2018). Ce qui signifie concrètement que les nouvelles pensions octroyées en 2017 seront calculées sur la base du nouveau TMP de 1,819%, les « *anciennes* » pensions (pensions en cours) demeurant pour leur part préservées de la diminution du TMP programmée pour 2017. Pour la pension « moyenne » d'Auguste, le passage des coefficients de 2017 à ceux de 2052 implique en valeurs actuelles une diminution mensuelle de 334 euros<sup>23</sup> (de 4 067 euros par mois à 3 733 euros).
- En parallèle, le **taux de majoration forfaitaire** est graduellement porté, toujours pour les nouvelles pensions seulement, de 23,5% (du montant de référence) en 2012 à 28% en 2052 - avec une évolution à nouveau linéaire entre ces deux années. Pour les pensions octroyées en 2017, le TMF s'est établi à 24,063% (24,175% pour le calcul des nouvelles pensions octroyées en 2018).

---

<sup>22</sup> Des changements sont intervenus également en ce qui concerne les majorations proportionnelles échelonnées, dispositif censé inciter à un départ plus tardif à la retraite. En raison de son caractère technique, cet aspect n'est pas abordé ici. Il est cependant pris en compte dans les calculs (les majorations échelonnées étant considérées de concert avec les majorations proportionnelles - ce traitement est d'ailleurs logique, puisque les deux types de majorations dépendent toutes deux du cumul au cours de la carrière des revenus cotisables).

<sup>23</sup> S'ajoute à cet effet l'impact de la diminution du TMP déjà survenue de 2012 à 2017.

**Graphique 5 : Evolution des taux de majoration dans le cadre de la loi du 21 décembre 2012 portant réforme des pensions (en %)**



Source : Loi du 21 décembre 2012 portant réforme de l'assurance pension.

Le principal effet de la réforme de 2012 est dès lors une diminution graduelle, au fil du temps (d'ici 2052), du poids des revenus cotisables lors du calcul de la pension initiale d'un retraité. Considérée isolément, la diminution du TMP contribuerait à réduire le niveau des pensions<sup>24</sup>, de l'ordre de 11% par rapport à leur niveau « *avant réforme* » (pour une personne qui a cotisé dans le nouveau système pendant toute sa carrière). Elle serait cependant partiellement contrecarrée - surtout pour les pensions les plus réduites - par une hausse de la partie forfaitaire des retraites (TMF passant graduellement de 23,5% avant réforme à 28% en 2052). Au total, l'impact conjoint des évolutions respectives des TMF et TMP prévues dans la réforme est une diminution de l'ordre de 10% de la « *pension moyenne* »<sup>25</sup>.

A titre d'exemple, un homme salarié ayant une carrière complète et payé au salaire moyen lorsqu'il avait 40 ans (notre « *Auguste* ») devrait toucher une première pension mensuelle (en 2017) de 4 067 euros, dont 474 par mois correspondant aux majorations forfaitaires, 3 530 aux majorations proportionnelles (à ses revenus cotisables) et 63 euros par mois reflétant l'allocation de fin d'année (voir aussi le graphique 2). Pour une personne semblable à Auguste mais qui accéderait à la retraite en 2052, la réforme de 2012 se traduirait « *toutes autres choses égales par ailleurs* » et en euros actuels par un gonflement du premier montant (il passerait en effet à 551 euros par mois, en valeur de 2018) et par une diminution sensible de la

<sup>24</sup> Ou du moins le niveau des nouvelles pensions octroyées à partir de 2052. Le déclin est graduel entre l'entrée en vigueur de la loi du 21 décembre 2012 et l'année 2052.

<sup>25</sup> Nous rappelons que sont comparés ici la situation d'une personne qui accède à la pension en 2012 (anciens paramètres) et en 2052 (quand la convergence vers les nouveaux paramètres de 28 et 1,6% est parvenue à son terme), respectivement. Les personnes pensionnées entre ces deux années connaissant une situation intermédiaire.

seconde composante (qui s'établirait à 3 006 euros par mois toujours pour cette personne retraitée en 2052). Au total, un « *Auguste* » pensionné en 2052 et qui a démarré sa carrière en 2012 perdrait donc environ 11% de sa pension totale par rapport à son *alter ego intertemporel* retraité en 2017.

La situation est différente pour Maxime (proche de la pension minimale en 2017) et pour Richard (trois fois le revenu moyen). Comme le montrait le graphique 2, la partie forfaitaire est nettement plus déterminante pour Maxime que pour Auguste et Richard, dans la mesure où 25,5% de sa pension correspond à la majoration forfaitaire alors que la proportion correspondante se limite à 11,6% pour Auguste et à 6,7% pour Richard. En conséquence, la révision conjointe des TMF (hausse graduelle) et des TMP (réduction graduelle) viendra réduire la pension des Maxime et Richard pensionnés en 2052 à raison de respectivement 6 et 13%<sup>26</sup>.

C'est là une intéressante propriété de la réforme de décembre 2012, qui n'est pas souvent mise en lumière. Si elle permet de faire un pas décisif en direction de l'équité intergénérationnelle à la faveur surtout de majorations proportionnelles plus faibles, ces gains budgétaires s'effectueront en définitive de manière assez « sociale » grâce à la montée en puissance programmée des majorations forfaitaires. Ce critère « *social* » est également au cœur de la proposition IDEA de réforme des pensions, en particulier le « *Plan 50+1* » qui sera détaillé plus loin.

Avant de passer à l'examen de la proposition IDEA et afin de comprendre tous les aspects de cette dernière, il importe cependant d'insister sur deux autres dispositions importantes de la réforme de décembre 2012, à savoir le lien entre les pensions et les salaires réels d'une part et la possible suppression de l'allocation de fin d'année d'autre part.

Au Luxembourg, pour tout nouveau pensionné un montant initial de la pension est tout d'abord calculé (voir la partie 1). Ce montant est ensuite, tout au long de la période de retraite du pensionné en question, « *dynamisé* » par l'échelle mobile des salaires (l'*index*), mais également par l'évolution des salaires réels. Ce dernier « *coup de pouce* » vise à faire en sorte que les retraités demeurent constamment en ligne avec le pouvoir d'achat « *ambient* », celui des personnes en activité.

Or la réforme de décembre 2012 prévoit un possible ajustement du lien aux salaires réels. Schématiquement, il est en effet prévu que si les prestations de pension excèdent les cotisations une année

*Le principe de solidarité, qui caractérise la réforme des pensions de décembre 2012, est au cœur du « Plan 50+1 » d'IDEA.*

*Deux autres aspects de la réforme de 2012 : le lien entre pensions et salaires réels...*

---

<sup>26</sup> Toujours graduellement (d'ici 2052) et seulement pour les nouveaux pensionnés.

donnée<sup>27</sup>, le Gouvernement peut décider de ne plus lier les pensions qu'à raison de la moitié de l'évolution constatée des salaires réels, ou peut même neutraliser ce lien<sup>28</sup>.

... et une possible suppression de l'allocation de fin d'année.

Une autre disposition importante de la loi consiste à prévoir d'ores et déjà la suppression de l'allocation de fin d'année (de l'ordre de 750 euros par an pour une carrière complète), qui surviendrait si d'aventure le taux global de « cotisation »<sup>29</sup> devait être refixé à un niveau excédant les actuels 24%. Cette révision nous a inspiré une mesure additionnelle - visant à moduler la suppression en fonction du niveau de revenu.

Il convient enfin de noter que les taux de rendement calculés par IDEA ci-dessus (voir le tableau 1), qui sont de l'ordre de 7% l'an, intègrent en partie les mesures de la réforme de décembre 2012. Ces calculs intègrent en effet l'hypothèse d'une liaison aux salaires réels réduite de la moitié<sup>30</sup> à partir de 2024 par rapport à la présente situation. En outre, nos « cas types » sont pensionnés en 2017, de sorte qu'ils incorporent déjà 5 années de déclin des TMP (sur 40 au total<sup>31</sup>).

## 5. Que faire ? Le « package » d'IDEA

### 5.1. La « philosophie » de base

Dans sa forme actuelle et en dépit de la réforme des pensions de décembre 2012, le système de pension ne pourra endiguer une montée en puissance de ses dépenses par rapport au PIB que si ce dernier croît à raison d'environ 7% l'an en termes nominaux, soit de 5% l'an après inflation. Une telle situation constituant une menace pour l'équité intergénérationnelle, IDEA a élaboré une proposition de réforme des pensions, détaillée dans les lignes qui suivent.

Cette proposition déboucherait sur une évolution et nullement sur une révolution. Il s'agit par ailleurs d'une réforme « *clef sur porte* », qui prend comme point de départ le cadre juridique actuel - y compris

<sup>27</sup> Ou plus exactement pour utiliser le vocabulaire officiel - mais cela revient au même - si la « prime de répartition pure » (le rapport entre les prestations et la base cotisable) excède le taux global de cotisation - fixé pour la période de couverture 2013-2022 à 24% (« trois fois 8% », pour les employés, employeurs et l'Etat).

<sup>28</sup> Selon les termes de la loi du 21 décembre 2012, « Tous les ans, le Gouvernement examine s'il y a lieu de procéder ou non à la révision du modérateur de réajustement par la voie législative. Si la prime de répartition pure de l'avant-dernière année précédant celle de la révision dépasse le taux de cotisation global visé à l'article 238, le Gouvernement soumet à la Chambre des Députés un rapport accompagné, le cas échéant, d'un projet de loi portant refixation du modérateur de réajustement à une valeur inférieure ou égale à 0,5 pour les années à partir de l'année précédant la révision.

Toutefois, le modérateur de réajustement peut de nouveau être augmenté à une valeur ne dépassant pas 1 pour les années à partir de l'année précédant la révision, si le taux de cotisation global visé à l'article 238 pour l'avant-dernière année précédant celle de la révision dépasse la prime de répartition pure.

<sup>29</sup> Pour autant que le transfert de l'Etat puisse être comparé à une cotisation...

<sup>30</sup> En termes plus techniques, le « modérateur de réajustement » serait dès 2024 ramené à 0,5 (au lieu de 1 actuellement). C'est là un choix discrétionnaire d'IDEA, puisque la loi du 21 décembre 2012 ne tranche pas entre un modérateur de 0 et de 0,5.

<sup>31</sup> L'incidence des 35 années de déclin additionnelles des TMP est explicitement calculée dans la partie 5 de la présente IDM. L'IDM n° 19 avait par ailleurs simulé des taux de rendement intégrant l'ensemble de la réforme de décembre 2012. Ces taux demeuraient de l'ordre de 6,5% (diminution de 0,4 point de % par rapport à nos calculs de référence du tableau 1), même si l'espérance de vie demeurait gelée à son niveau actuel.

*La quadrature du cercle :  
une réforme d'ensemble  
sociale, graduelle,  
flexible et stabilisant la  
situation financière à  
terme.*

la réforme de décembre 2012 - en procédant toutefois à un « *réglage fin* » de ses principaux paramètres.

Ce nouveau « *réglage* » vise à concilier plusieurs objectifs. La réforme présentée par IDEA se veut **solidaire**, puisqu'elle protège doublement les « *petits revenus* » et partant les « *petites pensions* », autour desquelles un « bouclier » sera aménagé. D'une part en préservant intégralement leurs pensions, mais également en assurant la solidité financière des systèmes de pension dont ils dépendent - d'autant plus essentielle de leur point de vue qu'il leur est plus difficile d'épargner pour leurs vieux jours ou de constituer des pensions complémentaires. La réforme s'appliquerait par ailleurs à l'ensemble des assurés, quel que soit le secteur (public ou privé) dont ils relèvent.

Elle serait en outre appliquée **de manière graduelle**, surtout en ce qui concerne son volet central « *Plan 50+1* », qui n'ajusterait les paramètres de la formule de pension que pour les nouveaux pensionnés et ce à partir de l'entrée en vigueur de la nouvelle législation. Il ne s'agirait pas d'insécuriser les assurés (bien au contraire...) en s'attaquant de front et sans nuance aucune aux droits acquis de pension (ce qui risque pourtant d'arriver à terme en l'absence d'une réforme telle que celle proposée par IDEA). Une démarche graduelle, permettant de s'adapter anticipativement à la « *nouvelle donne* », est privilégiée, à l'instar de la loi du 21 décembre 2012 - qui table sur une période de transition de 40 années comme l'indique le graphique 5 ci-dessus.

Cette réforme serait par ailleurs **flexible**, dans la mesure où elle n'interfererait pas directement avec les « *choix de vie* » des assurés. Ainsi, ces derniers ne se verraient pas imposer une augmentation uniforme de l'âge légal de la retraite ou de l'âge de la retraite anticipée. Un coefficient de longévité prenant en compte l'évolution de l'espérance de vie à 60 ans serait certes introduit, mais seulement pour la partie de la pension excédant la pension minimale. Les personnes concernées pourraient, en fonction de leurs situations personnelles, opter pour une diminution de leur retraite - ce serait le mécanisme par défaut - ou différer volontairement leurs départs à la pension.

Enfin, une telle réforme vise à renforcer le dispositif de financement des pensions, qui en l'état ne paraissent intégralement finançables que si la croissance économique atteint ou dépasse durablement le seuil précité des 5% par an. La réforme supposerait certes à terme, pour la majorité des affiliés, une réduction « *sur papier* » des droits à la pension. Cependant, ces droits seraient au final nettement plus tangibles que des promesses présupposant une croissance digne des « *tigres asiatiques* ».

Comment respecter simultanément ces objectifs ? Le principal levier que nous proposons d'activer est un changement progressif du calcul des pensions futures, jouant certes sur une réduction des prestations mais ce de manière graduelle et en veillant à cibler la mesure sur les personnes les plus favorisées. Les titulaires de revenus peu élevés seraient quant à eux épargnés par la principale mesure proposée par IDEA (« Plan 50+1 »), ce qui conférerait à cette dernière une indéniable dimension sociale.

S'ajouteraient à cette mesure diverses mesures d'accompagnement détaillées au point 5.3, notamment une liaison « sociale » des pensions aux salaires réels, l'introduction d'un coefficient de longévité, une modulation sociale de l'allocation de fin d'année et enfin en guise d'illustration une augmentation des taux de cotisation - cette dernière disposition étant cependant de loin la proposition la moins redistributive au sein du « package » proposé.

## 5.2. Le plan « 50+1 »

Ces préliminaires, de même que la description de la réforme de décembre 2012 dans la partie 4, permettent de mieux comprendre la proposition IDEA en matière de pensions (« Plan 50+1 »), illustrée par le graphique 6. L'objectif de ce « Plan » est extrêmement clair : il s'agit d'appliquer la réforme de 2012, mais en ciblant pour 2052 une majoration forfaitaire de 50%<sup>32</sup> (au lieu des 28% en 2052 prévus dans la loi du 21 décembre 2012) et une majoration proportionnelle convergeant vers 1%<sup>33</sup> (en lieu et place de 1,6% dans la même loi).

Il est supposé que cette disposition sera mise en œuvre dès 2019 et que de 2019 à 2052, la transition vers ces deux taux cibles de 50 (TMF) et 1% (TMP) sera graduelle (et linéaire) comme dans la réforme de 2012<sup>34</sup>. Pour chacune de ces années, le TMF et le TMP seraient donc fixés dès l'adoption de la mesure, de manière transparente. Les taux de 50 et 1% ne s'appliqueraient par ailleurs en tant que tels qu'aux pensions octroyées à partir de 2052. Ainsi, à titre d'exemple, le « couple » 50/1% en tant que tel ne concernerait que les personnes accédant à la retraite en 2052 - avec une application graduelle du nouveau système entre son entrée en vigueur et l'année 2052 comme le montre le graphique 6.

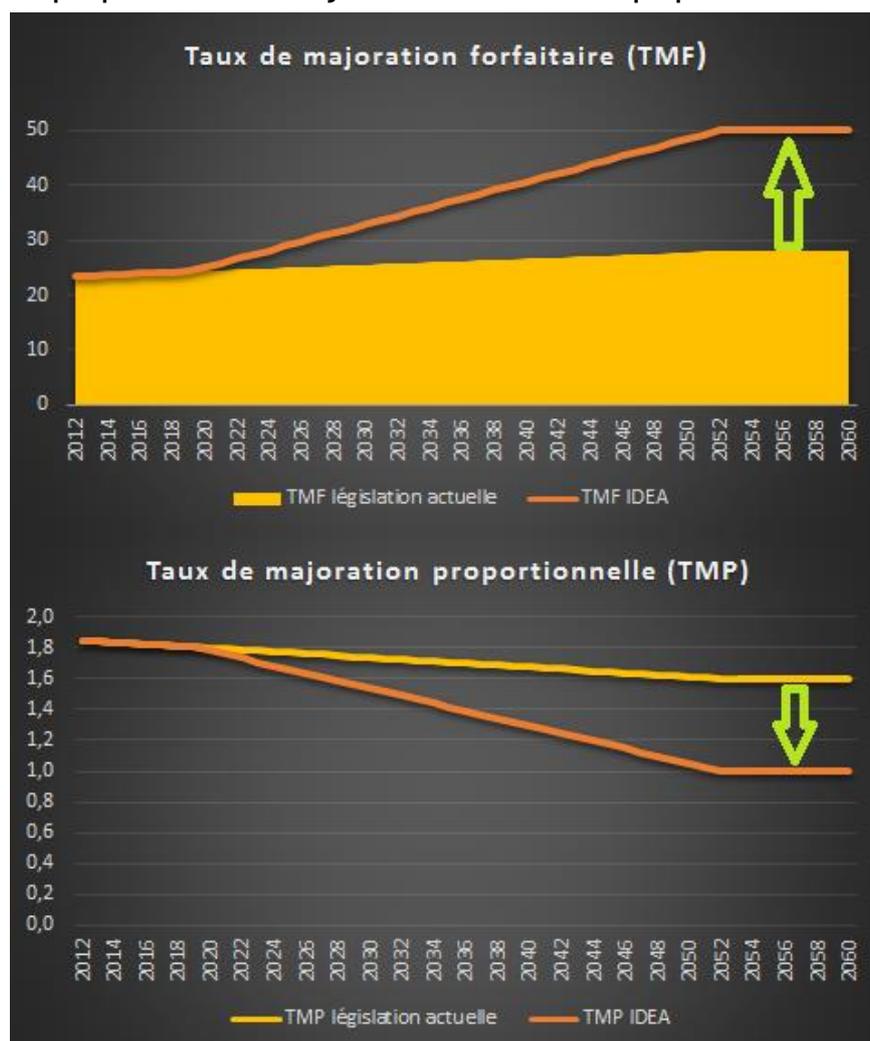
---

<sup>32</sup> La calibration précise du taux de majoration proportionnelle est susceptible d'être affectée par d'éventuelles adaptations des prestations sociales destinées aux moins favorisés, conformément à une vision d'ensemble de la sécurité sociale. La présente Idée du mois se focalise sur les systèmes de pension, dans le cadre de la législation actuelle.

<sup>33</sup> Une alternative, certes plus compliquée à mettre en œuvre, consisterait à ne converger vers la combinaison 50/1% que conditionnellement à la croissance économique observée (la croissance moyenne sur une fenêtre mobile de 5 ans par exemple) voire même projetée. Cette convergence pourrait être suspendue lorsque la croissance moyenne excéderait un seuil donné, par exemple les 5% en volume mentionnés dans la présente Idée du mois.

<sup>34</sup> D'autres contributions au débat des pensions envisagent d'ajouter au déclin des TMP un élargissement de la période de transition. Voir par exemple Bouchet, Muriel & Marchiori, Luca & Pierrard, Olivier (2017), *Pension reform in a worst case scenario: public finance versus political feasibility*, Journal of Pension Economics and Finance, Cambridge University Press, vol. 16(02), pages 173-204, April.

Graphique 6 : Taux de majoration : loi de 2012 et proposition IDEA



Un tel aménagement serait relativement aisé à mettre en œuvre d'un point de vue légal. Il suffirait en effet de modifier, dans la loi du 21 décembre 2012 portant réforme de l'assurance pension, les tableaux respectifs renfermant les divers TMF et TMP annuels. Il s'agirait en l'occurrence d'un simple ajustement quantitatif de ces deux paramètres, en quelque sorte<sup>35</sup>.

Comme dans la présente situation, toute personne pourrait dès lors connaître d'emblée les TMP et TMF qui lui seront applicables lors de son arrivée à la retraite. Ainsi, à titre d'exemple, une personne pensionnée en 2033 saurait dès 2019 (année supposée de la mise en œuvre) que son TMF et son TMP s'établiraient respectivement à 35,196 et 1,464%<sup>36</sup> - ce qui lui permettrait de mieux anticiper le montant de sa pension future. Un simulateur public en ligne contribuerait d'ailleurs à faciliter cette démarche.

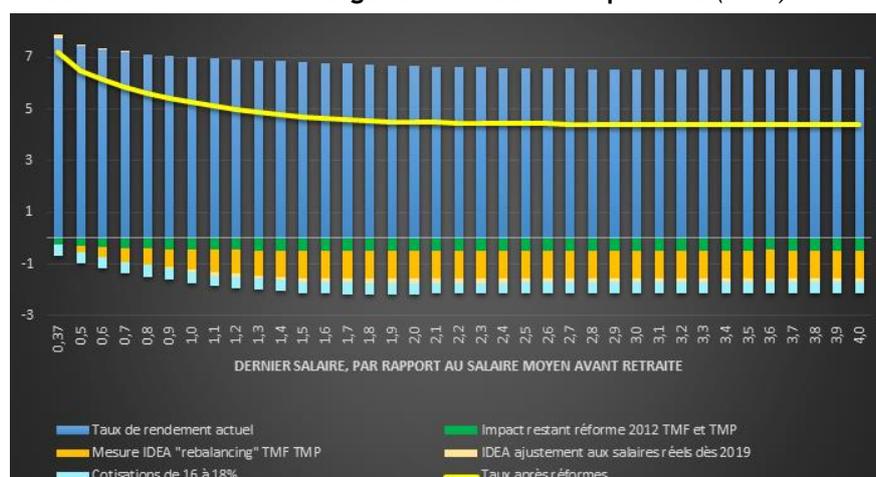
<sup>35</sup> Même si certains « réglages fins » ne sont pas à exclure, en ce qui concerne par exemple les périodes assimilées à la carrière ou les majorations proportionnelles échelonnées (leur plafonnement pourrait par exemple être adapté suite à la sensible modification du TMP de base).

<sup>36</sup> Sur la base d'une évolution purement linéaire des deux paramètres.

Outre la transparence, quel serait l'intérêt d'un tel aménagement ? Il peut être visualisé au graphique 7, pour différents niveaux de revenus. Le graphique montre comment il serait possible de ramener le taux de rendement des pensions de leurs niveaux actuels, soit environ 7% (histogrammes bleus) à un niveau de 5% environ vers 2052 (courbe jaune). Pour rappel, ce dernier taux de 5% serait compatible avec une croissance potentielle de l'ordre de 3% l'an du PIB en volume. En d'autres termes, ce taux de rendement permettrait d'éviter une dérive des dépenses de pension par rapport au PIB en cas de croissance potentielle de 3%.

Plusieurs mesures peuvent être envisagées à cette fin. Le « *Plan 50+1* » (histogramme pointant vers le bas ; orange foncé) représente la principale contribution au « Package », qui permettrait de converger vers un rendement moyen plus proche de la cible de 5%. Pour le contributeur « *moyen* » Auguste, le taux de rendement serait allégé de près de 80 points de base - soit près de la moitié du « chemin requis » entre 7% (taux actuel de rendement pour Auguste) et 5%. Pour Richard (qui a touché trois fois le salaire moyen), l'impact dépasserait le point de pourcentage. Enfin, la situation de Maxime (pour rappel rémunéré au SSM à 40 ans et gagnant environ 30 000 euros par an ou 0,37 fois le salaire moyen en 2016) serait (par construction) strictement inchangée...

**Graphique 7 : Taux nominaux de rendement des pensions et mesures assurant la convergence vers des taux plus bas (en %)**



*Les personnes les moins favorisées seraient totalement épargnées par le « Plan 50+1 ».*

Ce dernier résultat est essentiel : la recomposition 50+1% permettrait de réduire de près de la moitié l'ampleur du « défi des pensions » (distance par rapport à un rendement de 5%) pour le cas « moyen » Auguste, voire à raison des deux tiers pour les revenus les plus élevés.

Dans le même temps, les personnes les moins favorisées<sup>37</sup> seraient totalement épargnées, comme le montre également le graphique 8 qui reprend l'incidence d'ici 2052 du « Plan 50+1 » sur le niveau des nouvelles pensions<sup>38</sup>. La quadrature du cercle, en quelque sorte. Un objectif budgétairement ambitieux, certes, mais réparti de manière sociale.

<sup>37</sup> Plus précisément les personnes percevant une pension qui se situe aux alentours de la pension minimum. Une mise en œuvre plus « socialement englobante » pourrait certes être envisagée, consistant par exemple à intégrer aux personnes « sanctuarisées » des situations proches du « cas-type » Carlo qui, pendant sa carrière, a perçu la moitié du revenu moyen. Des TMP convergents vers 1,25%, au lieu de 1% comme proposé dans la présente Idée du mois, avec au surplus des TMF demeurant rivées à 50% (« Plan 50+1,25 » dans ce cas...) permettraient d'atteindre un tel objectif. L'inconvénient de cette version « allégée » serait bien entendu une situation financière moins assurée que sous le « Plan 50+1 ». Ainsi, la pension du « cas moyen » Auguste se réduirait (graduellement) de 13,5%, contre 19% dans le « Plan 50+1 » proprement dit.

<sup>38</sup> Un autre effet du « Plan 50+1 » est la montée en puissance de la partie forfaitaire des pensions. Il en résulterait une évolution vers des systèmes de pension moins « assurantiels » et plus proches de l'optique de redistribution. Cet effet est conforme aux préoccupations « sociales » inspirant la présente Idée du mois. Il demeure par ailleurs relativement mesuré et ne peut être assimilé à un changement de paradigme. Ainsi, pour le cas-type « moyen » Auguste, la partie forfaitaire de la pension passe de 12% dans la situation actuelle à 32% - soit toujours une proportion minoritaire - dans la foulée du « Plan 50+1 ».

**Graphique 8 : Quelques exemples concrets (incidence à moyen terme sur les « cas-types » ; en % des pensions initiales)<sup>39</sup>**



Cette mesure (Plan « 50+1 ») ne permettrait pas à elle seule d'endiguer le risque de dérive des dépenses de pension par rapport au PIB, même si son impact serait renforcé par l'effet « résiduel » de la réforme de 2012. Comme indiqué ci-dessus, cette réforme va en effet ramener graduellement le TMF et le TMP à 28 et 1,6% et cet impact (en raison même de son gradualisme) va continuer à se déployer d'ici 2052. L'effet associé apparaît en vert dans notre graphique 7.

Pour se rapprocher du seuil des 5% de rendement, il conviendrait cependant d'ajouter au « Plan 50+1 » et à l'effet résiduel de la réforme de 2012 des mesures complémentaires. Ces mesures permettent de pallier le caractère certes déterminant mais au total assez graduel de ce « Plan ». Elles sont exposées ci-après.

### 5.3. Les « mesures d'accompagnement »

#### Une adaptation des cotisations sociales ?

*Une hausse des cotisations réduirait le rendement de manière indifférenciée (mesure plus socialement « régressive »).*

Nous avons intégré à notre analyse l'idée d'une éventuelle hausse des cotisations sociales, passant par hypothèse de trois fois 8% à trois fois 9%<sup>40</sup>. Cette mesure se traduirait par une réduction sensible des taux de rendement, comme illustré dans la partie bleue pâle des histogrammes du graphique 7 ci-dessus.

Etudiée avant tout à titre illustratif, une telle mesure devrait être abordée avec prudence, en raison de son impact sur le revenu des ménages, sur les coûts des entreprises et sur le budget de l'Etat - la hausse des « cotisations » de 1 point de pourcentage pour l'Etat induirait mécaniquement une détérioration de 200 millions d'euros

<sup>39</sup> N'est simulé ici que l'impact du passage graduel des TMF et TMP à respectivement 50 et 1% d'ici 2052, par rapport à la réforme de décembre 2012 (TMF et TMP convergeant graduellement vers 28 et 1,6%). L'impact simulé est l'impact à partir de 2052 (impact plus réduit auparavant).

<sup>40</sup> Soit à mi-chemin du taux global de 30% évoqué dans le cadre de la présentation de la réforme de décembre 2012.

du solde de l'Administration centrale (qui par le biais de ses « *cotisations* » contribue à financer le système de pension).

Il convient par ailleurs de remarquer qu'une telle disposition serait de loin la plus « *socialement régressive* » de toutes les mesures envisagées ici. Elle se traduirait en effet pour tous les revenus considérés par une réduction pratiquement uniforme, de l'ordre de 0,4 point de pourcentage, du rendement de pension.

### Dynamisation des pensions : un ajustement « social » aux salaires réels

Le niveau initial des pensions importe, leur évolution également. Au Luxembourg et comme déjà indiqué dans la partie 4, une pension en cours est non seulement indexée sur l'évolution des prix, mais elle est également ajustée en fonction de l'évolution des salaires réels. En vertu de la réforme de 2012, les autorités doivent chaque année examiner s'il y a lieu ou non de procéder à la révision du modérateur de réajustement, qui régit cette adaptation des prestations aux salaires réels. Pour rappel, si les dépenses courantes de pension excèdent les recettes hors revenus du patrimoine, la liaison aux salaires réels peut être réduite de moitié voire même totalement suspendue.

Nous recommandons ici d'aller au-delà de ce dilemme. Avant même qu'un déficit courant du régime général de pension n'apparaisse, par exemple dès 2019 ou (plus vraisemblablement) 2020, les pensions demeureraient liées aux salaires, mais seulement à concurrence d'une tranche correspondant à la pension minimum (qui se monte à 1 825 euros par mois actuellement). En revanche, la partie de la pension allant au-delà ne serait plus adaptée à l'évolution des salaires réels.

La mise en œuvre d'une telle mesure serait aisée. En supposant une augmentation de 1% de l'indicateur salarial sous-jacent, toutes les pensions seraient augmentées non plus, comme actuellement, à raison de 1% « *si tout va bien* » ou de 0,5% voire 0% si les exigences d'équilibre ne sont plus respectées, mais à concurrence d'un montant fixe de 18 euros par mois<sup>41</sup> pour l'ensemble des pensionnés. Ce qui donnerait une augmentation en termes relatifs de 1% (par construction) pour Maxime, de 0,8% pour Carlo, de 0,4% pour notre « *cas moyen* » Auguste et de 0,3% pour Richard.

L'impact de cette disposition sur le niveau des pensions de Maxime et Richard apparaît au graphique ci-dessus, au cours d'une période de 10 années. Il est supposé que l'indicateur salarial sous-jacent augmenterait chaque année à raison de 1% pendant cette période. Sur cette décennie, la « *mesure IDEA* » permettrait de rehausser la

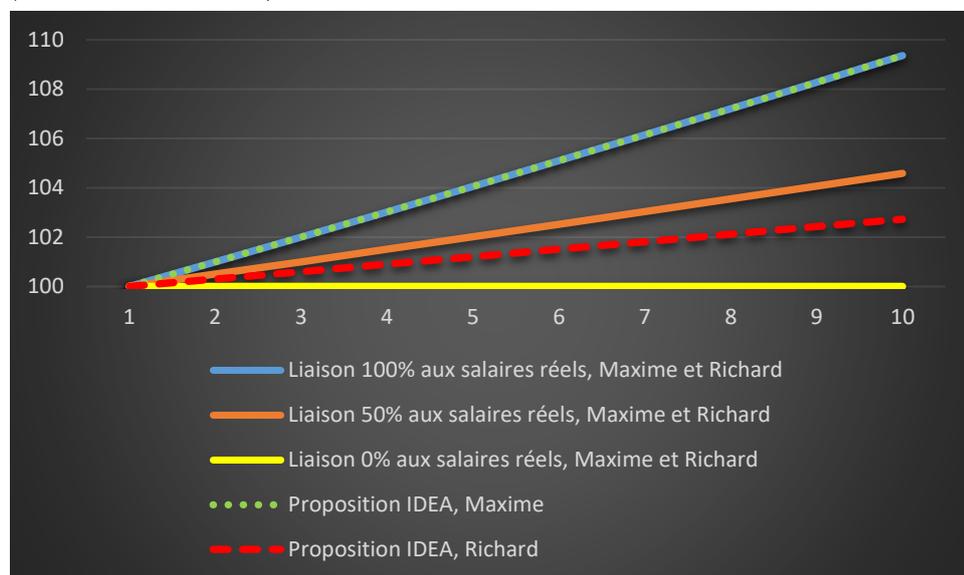
*Lien aux salaires réels : pour une adaptation simple et forfaitaire, d'un montant identique pour tous.*

<sup>41</sup> Soit 1% de la pension minimale de 1 825 euros.

pension de Maxime à raison de 4,6% (par rapport à une liaison réduite de moitié) ou même de 9,4% (par rapport à une suspension totale de la liaison aux salaires réels).

### Graphique 9 : Incidence sur 10 ans sur la pension de Maxime et Richard

(indice année 1 = 100)



Ajouter un élément « automatique » en fonction de la longévité (espérance de vie à 60 ans), pour les nouvelles pensions excédant le niveau minimum

Les calculs effectués ci-dessus reviennent à supposer que la longévité demeurera strictement inchangée dans les décennies qui viennent. Or on peut raisonnablement s'attendre, selon l'Insee<sup>42</sup>, à une augmentation de l'espérance de vie à 60 ans de l'ordre de 0,1 an chaque année d'ici 2060, soit de 4 années au total. Réjouissante en elle-même, une telle évolution se traduirait par une hausse de 0,35 point de pourcentage de nos taux de rendement dans le cas « *Auguste* », dont la situation s'éloignerait donc à nouveau de la stabilité (« *stationnarité* ») visée.

Afin de prémunir le système de pension contre la dérive associée des dépenses de pension, il est proposé d'assortir d'un nouveau coefficient d'ajustement la formule de calcul de la première pension attribuée à un pensionné. Ce dernier neutraliserait (ni plus, ni moins) l'impact sur ses flux de pension futurs de toute hausse de l'espérance de vie à 60 ans. Ainsi, si cette espérance de vie augmentait une année donnée, les individus pensionnés l'année suivante subiraient un ajustement à la baisse de leur pension calculée. Cet ajustement viserait à faire en sorte que le montant total des pensions perçues au cours de leur vie demeure inchangé. Ainsi, une augmentation de 0,1

<sup>42</sup> L'espérance de vie instantanée et par génération : estimations issues des nouvelles projections démographiques INSEE, Conseil d'orientation des retraites, janvier 2017 ; <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-3782.pdf>.

an une année donnée se traduirait par une réduction de la première pension calculée d'approximativement 0,5%<sup>43</sup>. Il convient de préciser que seul ce montant d'amorçage serait réduit. Les pensions collectées ultérieurement par ce même pensionné demeureraient à ce niveau réduit, sans cependant subir de réductions additionnelles même en cas de poursuite de la hausse de l'espérance de vie.

Une remarque (de taille) s'impose : conformément à un objectif « social », ce mécanisme ne s'appliquerait, une fois de plus, qu'au-delà de la pension minimum. Il n'induirait par conséquent aucun changement dans notre cas « *Maxime* », dont la pension serait totalement immunisée du coefficient multiplicateur.

#### Préservation de l'allocation de fin d'année bénéficiant aux « *petits revenus* »

Comme expliqué dans la partie 4 ci-dessus, l'une des dispositions de la loi portant réforme de l'assurance pension de décembre 2012 est la disparition de l'allocation de fin d'année (AFA) dès que le taux global des cotisations de pension (en intégrant la participation de l'Etat) dépassera le seuil des 24%. L'AFA représente actuellement environ 2% de la masse des pensions et elle se monte pour une « *carrière pleine* » à un peu plus de 750 euros par an.

Dans un but social, IDEA propose de « *sanctuariser* » l'AFA aux alentours d'un niveau donné de pension, par exemple la pension minimum, avec une dégrèvement graduelle de son montant en fonction du revenu. En clair, l'AFA actuellement touchée serait multipliée par le ratio de la pension minimum à la pension effective. En d'autres termes, l'AFA serait intégralement maintenue pour le titulaire de la pension minimum, mais elle serait réduite à raison de 55% environ pour le pensionné « *moyen* » Auguste<sup>44</sup>.

Si le taux de contribution global était rehaussé au-delà de 24%, le cadre légal actuel prévoit une disparition de l'AFA pour l'ensemble des retraités, y compris Maxime. Ce dernier perdrait donc un peu plus de 750 euros par an dans « *l'aventure* ». La « *proposition IDEA* » neutraliserait totalement cette perte de Maxime - qui représenterait tout de même 3% de ses revenus annuels de pension.

Cette mesure pourtant socialement « *généreuse* » serait budgétairement peu onéreuse (impact à la hausse de l'ordre de 3 points de base sur le taux de rendement d'Auguste).

---

<sup>43</sup> Soit le rapport entre la hausse de l'espérance de vie (0,1 année) et la durée moyenne de la pension (de l'ordre de 22 / 23 ans pour un homme). Un tel ajustement permet de garder inchangé le flux total des pensions engrangé par le pensionné concerné (augmentation de la période passées à la retraite de l'ordre de 0,5% pour un individu moyen, mais en guise de neutralisation de cet effet surviendrait une réduction du montant de la pension de 0,5%).

<sup>44</sup> Pour Auguste, le ratio de la pension minimum (de l'ordre de 1 800 euros) au montant mensuel de la pension est bien égal à 45% environ. L'AFA serait donc bien refixée à 45% de son niveau présent (diminution de 55%).

### Quid du « *financement alternatif* » ?

Il est fréquemment proposé d'assurer le financement à terme des pensions au moyen d'une fiscalisation accrue, d'un « *financement alternatif* ». Diverses mesures nouvelles susceptibles d'être édictées à l'échelle européenne sont fréquemment mentionnées dans ce contexte, mais il reste à assurer leur mise en œuvre effective. Par ailleurs, un financement alternatif d'origine purement luxembourgeoise risquerait de miner l'attractivité économique du Luxembourg, compte tenu de l'ampleur de l'ajustement qui serait requis afin de combler le « *fossé* » à combler entre des rendements actuels de 7% et les rendements de 5% compatibles avec une croissance de 3%.

Notons en outre que les conséquences économiques d'une taxation accrue seraient susceptibles d'amoindrir le taux de croissance de moyen terme, en particulier dans une petite économie ouverte telle que le Luxembourg, confrontée à d'importants « *effets de volume* » potentiels. S'ils devaient se matérialiser, ces dégâts économiques collatéraux compliqueraient la quête d'un taux de rendement des pensions qui soit en ligne avec cette même croissance économique. D'autant que le financement alternatif ne freinerait nullement la dynamique de progression tendancielle des prestations (vieillesse, arrivée à l'âge de la pension de nombreux non-résidents, générosité intrinsèque des régimes de retraite).

Un recours excessif au financement alternatif, en sus des actuelles cotisations sociales, pourrait même générer un cercle vicieux. En rendant l'immigration au Luxembourg moins attractive en termes de revenus disponibles relatifs, il pourrait en effet être de nature à accélérer le phénomène de vieillissement de la population. Avec à la clef une nouvelle progression du ratio des dépenses de pension au PIB et une réduction de la croissance potentielle de ce dernier<sup>45</sup>.

Dans ces conditions, il est raisonnable de supposer que dans le meilleur des cas, le « *financement alternatif* » ne pourra jouer qu'un rôle supplétif dans le financement de nos régimes de retraite et chaque intervention dans ce domaine ne peut que faire l'objet d'une analyse rigoureuse et le cas échéant concertée au niveau européen.

#### 5.4. En guise de récapitulation

Le tableau suivant est un résumé de l'incidence, sur nos « *cas-types* », des diverses mesures considérées ci-dessus<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> L'idée d'un lien entre l'immigration nette et le revenu disponible relatif (susceptible d'être négativement affecté par le financement alternatif) est développée dans la publication du Statec « *Projections macroéconomiques et démographiques de long terme: 2017-2060* », <https://statistiques.public.lu/catalogue-publications/bulletin-Statec/2017/PDF-Bulletin3-2017.pdf>.

<sup>46</sup> A l'exception du coefficient de longévité, qui ne ferait d'ailleurs que compenser l'incidence (à la hausse) de l'augmentation prévisible de l'espérance de vie, et de la mesure relative à l'allocation de fin d'année. La « *sanctuarisation* » de cette dernière à concurrence du 1 800 euros par mois environ (soit la pension minimale) ne coûterait cependant que 3 « *points de base* » en termes de taux de rendement moyen.

**Tableau 2 : Impact des mesures sur les rendements**  
(horizon 2052, en %)

Revenu (multiples du salaire moyen à 40 ans)	Taux de départ	+Effet résiduel réforme de 2012	+Plan 50+1	+Ajustement « social » aux salaires réels	+ cotisations accrues = Taux après mesures
0,37 : Maxime	7,73	7,49	7,52	7,64	7,21
0,5: Carlo	7,45	7,13	6,90	6,92	6,48
1: Auguste	7,00	6,55	5,76	5,70	5,26
3: Richard	6,54	6,07	4,98	4,82	4,40

Il apparaît de manière évidente que les mesures envisagées, qui se situent dans la continuité de la loi du 21 décembre 2012 (solution largement « *clef sur porte* »), constituent un pas décisif vers un système de pension qui soit à terme stable et stationnaire, c'est-à-dire raisonnablement bien préservé de toute dérive systématique des dépenses et qui plus est équitable d'un point de vue intergénérationnel, voire « *intra-générationnel* » - les « *petits revenus* » étant peu ou pas touchés.

Ainsi, pour un individu correspondant à « *notre* » cas moyen Auguste, le taux de rendement passerait de 7% actuellement à 5,26% après réforme - certes de manière graduelle. Avec une inflation de 2% par an, ce dernier taux serait compatible avec une croissance tendancielle du PIB de l'ordre de 3,2% l'an, contre 5% actuellement.

Un autre résultat intéressant est que la hausse des cotisations est de loin la mesure la plus « *régressive* » socialement, puisqu'elle altère de manière brutale et indifférenciée l'ensemble des classes de revenus. Ce qui met en exergue les dangers associés d'un point de vue social à un ajustement budgétaire purement passif qui, faute d'une vision d'ensemble, reposerait sur les seules cotisations sociales.

## CONCLUSION

Cette IDM a présenté un plan concret et cohérent de réforme des régimes de pension au Luxembourg, basé de surcroît sur une méthode alternative reposant sur le calcul de taux de rendement. Loin de nous d'idée de l'ériger en panacée absolue, puisque la réforme se traduirait en définitive, pour la plupart des futurs pensionnés, par une réduction des prestations. C'est cependant là le prix à payer pour rendre nos régimes de retraite compatibles avec une croissance de moyen terme de 3% l'an environ, *a priori* plus « réaliste » qu'une progression continue du PIB de 5% l'an (ce qui implique un PIB réel triplant quasiment tous les 20 ans). C'est la rançon également du maintien du caractère social et intergénérationnel de la réforme.

Cette réforme tendrait à avantager les personnes les plus défavorisées. Son application serait en outre assez graduelle car sa pierre angulaire, le « Plan 50+1 », s'appliquerait à l'instar de la réforme de décembre 2012 sur une longue période de transition, seules les nouvelles pensions étant de surcroît concernées - une raison de plus d'ailleurs pour appliquer toute réforme dans les meilleurs délais. Elle serait par ailleurs transparente et de nature à réduire l'insécurité économique, car si les promesses de pension tendraient à diminuer graduellement, elles seraient en revanche plus sûres puisqu'elles ne dépendraient plus du maintien « ad vitam aeternam » d'un taux de croissance économique « survolté ». Enfin, la réforme serait d'application aisée sur le plan juridique, puisqu'elle reposerait largement sur le cadre législatif actuel - en particulier sur la loi du 21 décembre 2012 portant réforme des pensions, qui constituait déjà une avancée majeure.

La réforme proposée joue essentiellement sur des paramètres existants : elle consiste avant tout à calibrer ces derniers afin de renforcer la résilience financière des systèmes de pension, le tout conditionnellement à des objectifs sociaux précis. Des défis nouveaux, résultant par exemple de la numérisation, pourraient exiger la mise en œuvre de réformes plus fondamentales, affectant la gouvernance même des régimes de pension ou le mode de calcul des pensions. Dans la même perspective, il est primordial de maintenir les dispositifs de surveillance financière existants (les bilans techniques successifs, notamment).

**ANNEXE : Impact des mesures proposées sur la première<sup>47</sup> pension perçue**

*(en montants absolus, horizon 2052 mais valeurs de 2017)*

Revenu (multiples du salaire moyen à 40 ans)	Pension de départ (2017)	+ Effet résiduel réforme de 2012	+ Plan 50+1	+Ajustement "social" aux salaires réels	+ cotisations accrues = pension après les mesures
0,37: Maxime	1 857	1 739	1 750	1 750	1 750
0,5: Carlo	2 302	2 117	1 987	1 987	1 987
1: Auguste	4 067	3 620	2 926	2 926	2 926
3: Richard	7 082	6 188	4 531	4 531	4 531

<sup>47</sup> Impact sur la pension mensuelle moyenne perçue en 2017 (y compris une AFA « mensualisée »). C'est la raison pour laquelle l'ajustement « social » aux salaires réels ne modifie pas le montant calculé de la pension (première pension), alors que très logiquement, il influence les taux de rendement (calculés quant à eux sur l'ensemble des flux de pension).





©Fondation IDEA asbl 2018

**Directeur de la publication :** Marc Wagener  
Tél 42 39 39 376 - Email : [marc.wagener@fondation-idea.lu](mailto:marc.wagener@fondation-idea.lu)

**Auteur de la publication :** Muriel Bouchet  
Tél 42 39 39 491 - Email : [muriel.bouchet@fondation-idea.lu](mailto:muriel.bouchet@fondation-idea.lu)

