



Document de Travail n° 30

Réforme des pensions : défricher le champ des possibles

Muriel Bouchet

Janvier 2025

idea

IDEA a pour mission de susciter et d'alimenter un débat public de qualité par des propositions constructives pour répondre aux défis socioéconomiques d'envergure.

Notre laboratoire d'idées s'est donné pour ambition de penser un avenir durable pour le Luxembourg dans le cadre d'une démarche globale s'appuyant sur les trois piliers de son action : identifier les grands défis, produire des connaissances et des idées nouvelles, alimenter et participer au débat public.

À propos de l'auteur :

Muriel Bouchet est économiste, ancien Directeur, expert associé et membre du Conseil Scientifique d'IDEA.

Coordination :

Jean-Baptiste Nivet, économiste senior, IDEA.



©janvier 2024, IDEA a.s.b.l.

www.fondation-idea.lu | info@fondation-idea.lu

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| Introduction | 3 |
| Méthodologie d'analyse | 8 |
| Réforme des pensions : 28 pistes analysées | 9 |
| Montant de la pension | 9 |
| Fiche 1 : Diminution de la composante proportionnelle (aux revenus cotisables) des pensions | 9 |
| Fiche 2 : Introduction d'un coefficient de longévité affectant le montant | 11 |
| Fiche 3 : Suppression immédiate de l'allocation de fin d'année | 13 |
| Fiche 4 : Ciblage social de l'allocation de fin d'année | 14 |
| Ajustement de la pension | 16 |
| Fiche 5 : Introduction d'un facteur de soutenabilité | 16 |
| Fiche 6 : Application immédiate d'une réforme du lien aux salaires réels (un quart). 18 | |
| Fiche 7 : Introduction d'un lien aux salaires réels forfaitaire | 20 |
| Pension minimale | 22 |
| Fiche 8 : Hausse de la pension minimale et création d'un crédit d'impôt pension modeste | 22 |
| Fiche 9 : Ajustement intégral et inconditionnel de la pension minimale à l'évolution des salaires réels | 24 |
| Fiche 10 : Fusion de l'allocation de fin d'année avec la pension minimum | 26 |
| Age, espérance de vie et durée de cotisation | 28 |
| Fiche 11 : Modification de l'âge de la retraite | 28 |
| Fiche 12 : Incitation à différer l'âge effectif de la retraite via une surcote | 30 |
| Fiche 13 : Incitation à différer l'âge effectif de la retraite via un coefficient de longévité spécifique | 32 |
| Montant de la pension et Age, espérance de vie et durée de cotisation | 34 |
| Fiche 14 : Instauration de comptes notionnels | 34 |
| Montant de la pension et Recettes | 36 |
| Fiche 15 : Déplafonnement des cotisations de pension du régime général | 36 |
| Fiche 16 : Abaissement du plafond cotisable de 5 à 4 fois le SSM | 38 |
| Recettes | 40 |
| Fiche 17 : Hausse des cotisations de pension | 40 |
| Fiche 18 : Financement alternatif des pensions via un accroissement de la « contribution » de l'Etat | 41 |

| | |
|---|-----------|
| Fiche 19 : Financement alternatif des pensions via une nouvelle contribution du type dépendance..... | 43 |
| Parcours professionnel | 45 |
| Fiche 20 : Instauration d'un système à points | 45 |
| Fiche 21 : Suppression ou limitation de la prise en compte des années d'études..... | 47 |
| Fiche 22 : Limitation ou suppression des périodes complémentaires autres que de formation..... | 49 |
| Fiche 23 : Prise en compte de la pénibilité et de la dangerosité des métiers via un compte prévention..... | 51 |
| Retraite active | 53 |
| Fiche 24 : Instauration d'une retraite partielle flexible | 53 |
| Pensions complémentaires | 55 |
| Fiche 25 : Renforcement des retraites complémentaires | 55 |
| Fiche 26 : Renforcement structurel des pensions complémentaires via des fonds privés ou un fonds public | 57 |
| Pensions supplémentaires | 59 |
| Fiche 27 : Introduction d'un élément de pension lié au logement (ou autres) | 59 |
| Gouvernance | 61 |
| Fiche 28 : Mise en place d'un Conseil citoyen des pensions | 61 |
| Annexe : La notion de taux de rendement des cotisations de pension | 63 |

Introduction

Le gouvernement luxembourgeois a décidé de lancer une large consultation sur les pensions assortie d'un dialogue, associant les multiples parties prenantes. Une participation effective des « forces vives » de la société luxembourgeoise permettra d'éviter les « angles morts » et de s'assurer que les différentes facettes de la problématique des retraites seront prises en considération de manière suffisamment exhaustive et cohérente.

Les pensions : un sujet (bien) complexe...

La problématique des pensions est à la fois simple - la pension étant pour chacun d'entre nous un concept extrêmement tangible - et effroyablement complexe. Les systèmes de retraite se situent en effet au confluent de nombreux aspects de la vie en société, tant sur le plan économique (impact considérable sur les revenus et la consommation, prélèvements, énormes retombées potentielles en termes de finances publiques) que du point de vue social (les pensions représentant de loin le principal revenu d'une proportion croissante de la population et permettant de « comprimer » le taux de risque de pauvreté des seniors).

Toute analyse un tant soit peu sérieuse en la matière doit considérer les diverses classes sociales et de revenus, plusieurs générations successives (démarche intertemporelle), elle doit prendre en compte une législation foisonnante, la nécessité de concilier les légitimes aspirations sociales et la nature assurantielle du système, un mode de calcul complexe des prestations et même, dans le cas du Luxembourg, une forte imbrication avec les économies avoisinantes. Envisager de changer un seul élément, même modeste, de ce véritable écheveau oblige à en considérer des dizaines d'autres. La consultation sur les retraites et ses suites ne peuvent escamoter cette complexité et doivent, dans le même temps, déboucher sur des constats concrets et transparents, ce qui constitue assurément une véritable gageure. Le présent document vise, modestement et en toute objectivité, à favoriser une telle issue, qui est primordiale pour l'avenir du Luxembourg et de son modèle. Il ne s'agit pas à ce stade de proposer des mesures concrètes, simplement de passer en revue le « champ des possibles » en la matière.

Une solidité financière présente largement illusoire

Le lancement d'une large consultation est intervenu au bon moment. En apparence, il n'y a « rien à signaler » dans le domaine des pensions au Luxembourg, le régime général accumulant depuis de nombreuses années d'appréciables excédents (tendant certes à décliner), qui ont donné lieu à une réserve de compensation excédant actuellement 30% du PIB. Cette solidité est cependant largement illusoire. Comme souligné dans les récents travaux d'IDEA¹ notamment, au moins trois méthodes différentes (projections à moyen terme, calcul des engagements totaux de pension, taux de rendement des cotisations en termes de cotisations futures) mettent en exergue le considérable défi que constituera le financement des pensions dans les décennies voire les années à venir, sous l'effet d'un vieillissement marqué et de la grande générosité intrinsèque des régimes luxembourgeois de retraite (durée de la période de pension, montants, périodes assimilées, etc.). En outre, une simple analyse montre que le rétablissement des perspectives financières de ces

¹ [IDEA, Document de travail N°28, Pensions : au pied du mur !, décembre 2024.](#)

derniers gagnerait à être mise en œuvre aussi rapidement que possible², toute procrastination s'avérant extrêmement coûteuse ou même aventureuse dans ce domaine.

...d'où la nécessité de remettre les régimes de pension sur le métier...

Ces constats, qui ne reposent pas uniquement sur des prévisions à moyen terme forcément empreintes d'incertitudes mais découlent également de l'ADN même des systèmes grand-ducaux de pension, montrent que le Luxembourg devra remettre ces régimes sur le métier, avec à la clef des conséquences tant pour le régime général que pour les régimes spéciaux. En d'autres termes, une réforme d'ampleur paraît incontournable.

...avec des réformes équilibrées et diversifiées

Si ces conclusions relèvent avant tout d'un point de vue « finances publiques », une future réforme ne pourra se cantonner à cette seule dimension. La consultation publique actuelle doit au contraire aller résolument au-delà, l'objectif ultime étant la mise en œuvre d'une réforme d'envergure des régimes de pension, les mettant totalement en phase avec les multiples défis de notre époque. Des dispositions « astringentes » devront nécessairement être considérées, compte tenu des défis financiers précités, mais elles devront l'être avec le plus grand souci d'efficacité sociale. Il s'agira en clair de privilégier les mesures combinant un rendement financier élevé à un coût social aussi modéré que possible, et non de viser « l'effort pour l'effort ». Par ailleurs, la réforme constituera une occasion en or de gommer diverses aspérités sociales : il s'agira de combler non seulement les déficits financiers, mais également certains déficits sociaux, et ce dans le cadre d'une démarche équilibrée et globale. Il importera également, dans un même souci d'équité, de supprimer ou du moins d'atténuer les disparités actuelles entre le régime général et les régimes spéciaux de pension.

Une démarche séquentielle et « ouverte »

Dès 2018, IDEA a présenté des mesures concrètes³, respectant le double impératif budgétaire et social. Schématiquement, ces mesures consistaient à aller dans le sens de la réforme des pensions de 2012, en renforçant certaines de ses lignes de force (la réduction des pensions les plus élevées, en particulier) et en la corrigeant socialement. Il en résultait des économies appréciables, qui semblent cependant désormais insuffisantes. Ces propositions ont été intégrées à cette analyse, qui étend cependant largement le domaine des possibles en matière de réformes.

Dans quelle direction ? La consultation sur les pensions et les débats associés constitueront déjà une puissante source d'inspiration à cet égard, mais il est utile de rassembler en parallèle les idées, d'identifier les diverses briques sur lesquelles pourrait reposer une réforme « intelligente » des pensions. C'est là l'objet du présent document, qui examine diverses mesures (plus ou moins importantes) de manière objective et systématique (via des tableaux standardisés) et ce sous divers angles dont l'impact financier à court et à moyen terme, l'équité intergénérationnelle, l'équité entre pensionnés (en termes de revenus et de clivages public/privé), la compétitivité, la simplicité et la transparence et enfin l'acceptabilité par l'opinion publique. Aucun jugement de valeur ne sera formulé à ce stade, des mesures contradictoires étant même abordées de manière concurrente. C'est par là

² IDEA, Document de travail N°29, Pensions : une si coûteuse procrastination, décembre 2024.

³ IDEA, Idée du mois n°21: Pensions: que faire ?, Octobre 2018.

suite qu'il conviendra de combiner ces briques disparates de manière « optimale », en tenant compte des complémentarités et des interactions. Ce sera chose faite dans un prochain document de travail d'IDEA.

Ces « briques » n'ont pas été sélectionnées arbitrairement. Fidèles à une méthode « ouverte » visant à ne pas exclure (certes inconsciemment) des voies de réforme potentiellement prometteuses, nous avons examiné les caractéristiques des régimes de pension des 27 pays de l'Union européenne (les références figurent en fin de document). Les dispositions dont l'examen paraît pertinent dans un contexte luxembourgeois ont fait l'objet de 28 fiches détaillées, couvrant un large spectre de la problématique des pensions. Il s'agit d'une liste de réformes potentielles gagnant à être examinées (et permettant d'enrichir le débat), mais pas nécessairement adoptées - certaines pistes évoquées pourraient en effet s'avérer peu fiables sur le plan social, légal ou budgétaire.

Quelques enseignements utiles

La plus-value du document ne peut être perçue sans une lecture attentive des fiches individuelles, mais diverses grandes lignes se dégagent d'ores et déjà.

En premier lieu, deux mesures semblent particulièrement pertinentes sur le plan financier. Il s'agit de l'écroulement (certes graduel) des pensions élevées (le Luxembourg se distinguant à cet égard au sein de l'UE, avec une pension maximum de quelque 10 400 euros⁴ dans le régime général ; voir la fiche 1) et de l'instauration d'un lien entre le montant des nouvelles pensions d'une part et l'évolution de la longévité d'autre part (le tout en préservant la pension minimum ; voir la fiche 2).

En second lieu, les mesures d'âge sont très fréquentes au sein de l'UE, où l'âge moyen de départ à la retraite est souvent bien plus tardif qu'au Luxembourg. Diverses fiches (en particulier la fiche 11) intègrent cette dimension. Contrairement à l'intuition, ces mesures ne constituent nullement des panacées sur le plan budgétaire car à formule inchangée de calcul des pensions, elles déboucheront sur une hausse sensible du montant moyen des pensions. Elles devraient par conséquent être considérées non isolément, mais en conjonction avec les dispositions précitées écumant les pensions élevées (ce qui permettrait aux personnes concernées de mieux préserver leur niveau de vie), ce « cocktail » renforçant la soutenabilité à terme des pensions (comme la mesure de la fiche 1) tout en évitant des réductions trop marquées de ces dernières (pouvant résulter de la mesure de la fiche 2). Par ailleurs, un âge effectif moins précoce ne suppose pas nécessairement l'adoption de mesures d'âge contraignantes. Des mesures incitatives, nettement plus souples, peuvent en effet aller dans le même sens (voir les fiches 12 et 13).

En troisième lieu, le double ajustement des pensions, aux prix (indexation « classique »), et en fonction de l'évolution d'un indicateur de salaires réels calculé par l'IGSS, est conditionné à la situation financière du régime général depuis la réforme de 2012. La remise en cause d'un double ajustement dans sa globalité semble être en cohérence avec une équité intergénérationnelle dès lors que le système n'est plus en équilibre budgétaire, car cela évite de faire reposer une moindre prospérité sur les seuls futurs pensionnés. L'application immédiate d'un lien au salaire réel réduit à 25% (fiche 6) et l'établissement

⁴ Tous les paramètres sociaux cités dans ce document de travail sont ceux qui étaient en vigueur en 2024 (ils ont été quelque peu relevés à partir du 1^{er} janvier 2025).

d'un lien aux salaires réels forfaitaire (fiche 7) sont deux alternatives simplifiant le dispositif de 2012, qui repose sur l'évolution de la prime de répartition pure. L'introduction d'un facteur de soutenabilité (fiche 5), inspiré du modèle allemand, renforcerait, par ailleurs, fortement la solidité du système dans le temps en prenant en compte l'évolution du rapport entre le nombre de pensionnés et celui des assurés actifs.

En quatrième lieu, diverses mesures complémentaires d'économie sont envisageables. Elles se traduisent souvent par des économies relativement modestes, mais « les petits ruisseaux font les grandes rivières ». Il s'agit de dispositions potentielles relatives à l'allocation de fin d'année (fiches 3, 4 et 10) ou aux années complémentaires (fiches 21 et 22). Il est essentiel de ne retenir parmi ces mesures que les plus efficaces sur le plan social (évitant un impact social dévastateur allant de pair avec un rendement financier en définitive assez étriqué...), en d'autres termes de ne prélever que les briques permettant réellement de consolider le futur édifice des pensions et d'assurer sa cohérence.

En cinquième lieu, certaines législations étrangères suggèrent l'adoption de diverses mesures « sociales » certes potentiellement coûteuses, qui permettraient cependant d'optimiser l'architecture générale d'une prochaine réforme des pensions. Il s'agit par exemple de l'intégration d'un élément de pension lié au logement pour les propriétaires ou locataires (à l'instar de la situation finlandaise par exemple ; voir la fiche 27), d'une hausse de la pension minimum (fiches 8 et 9), le coût de la vie étant objectivement élevé au Luxembourg, surtout en l'absence d'un élément « logement », ou encore de l'éventuelle prise en compte de nouveaux critères de pénibilité (fiche 23).

Une réforme des pensions ne peut non plus faire l'impasse sur le versant des recettes, à savoir la problématique des cotisations ou celle du « financement alternatif » (via des prélèvements affectés, ou un financement général par l'Etat de certains éléments). Ces aspects, qui peuvent aussi exercer un impact sur certaines prestations (la question du plafonnement des cotisations en particulier, qui alimente une disparité entre le régime général et les régimes spéciaux de pensions), sont traités dans les fiches 15 à 19. Il s'agit d'une potentielle hausse des cotisations ou du transfert de l'Etat au régime général (fiches 17 et 18), d'une nouvelle contribution du type « dépendance » permettant d'élargir la base de financement par rapport aux cotisations « classiques » (fiche 19), du déplafonnement des cotisations dans le cadre de ce régime (fiche 15) ou à l'inverse d'une diminution des plafonds afférents (fiche 16).

L'examen de cas étranger montre aussi à quel point le Luxembourg paraît « déphasé » en termes de pensions complémentaires, dont les actifs sont limités en comparaison internationale (du fait de la générosité du 1^{er} pilier et des règles et plafonds contraignants s'appliquant aux 2^{ème} et 3^{ème} piliers). Les fiches 25 et 26 se rapportent à cette problématique. Important également, dans une perspective « large » de la réforme des pensions, des aspects de « cycle de vie » tels que la transition emploi-retraite (fiche 24) ou une réforme de la gouvernance facilitant l'appropriation par l'opinion des régimes de pension, un aspect à ne pas négliger (fiche 28, avec la mise en place d'un Conseil citoyen des pensions).

Enfin, des réformes à plus long terme, dépassant l'horizon de la consultation, sont abordées par acquit de conscience. Il s'agit de l'instauration de comptes notionnels (fiche 14) et d'une autre réforme d'envergure, recommandée en France par le rapport Delevoye de juillet 2019, à savoir la transformation en un régime universel par points (fiche 20). On verra

que le régime luxembourgeois est déjà largement en phase avec une telle proposition, ce qui met en lumière sa modernité à divers égards.

Méthodologie d'analyse

L'analyse des 28 pistes de réformes répertoriées par ce document de travail se fait selon une fiche similaire pour toutes, présentée ci-dessous. Le cœur de cette analyse est une grille construite pour cet exercice qui a pour vocation d'évaluer l'impact de chacune des pistes sur les grands enjeux d'une réforme du système des pensions. Chaque critère est commenté et apprécié selon une notation allant de --- à +++ (en passant par 0 le cas échéant). Additionner ces notes d'appréciation ne constituerait en aucun cas une note globale pouvant être attribuée à la mesure examinée. Ces notes sont essentiellement un complément d'appréciation au commentaire qualitatif de chaque critère et alimentent, par ailleurs, la synthèse qui conclut chacune des fiches. La grille d'analyse comporte, en outre, l'énumération d'autres options possibles pour la mesure, reflétant ainsi toute la richesse des alternatives envisageables pour réformer le système des pensions.

Chacune des 28 mesures est classée dans un ensemble de 12 catégories. Elle est décrite brièvement puis évaluée selon la grille commune suivante :

| Grille d'analyse | Appréciation | |
|--|--|---|
| Continuité pour les pensionnés | Impact de la mesure sur la pension actuelle des pensionnés et son calcul au moment de sa mise en œuvre | Allant de +++ à --- selon l'impact de la mesure/piste |
| Faisabilité/simplicité technique au Luxembourg | Complexité de mise en œuvre de la mesure sur le plan technique, du fait notamment des changements occasionnés par rapport au système actuel | |
| Impact sur l'équilibre budgétaire / soutenabilité | Effet à court et à long terme de la mesure envisagée sur les dépenses et recettes du système de pensions | |
| Equité intergénérationnelle | Impact de la réforme sur les revenus des pensionnés et des actifs selon les différentes générations, tant du point de vue absolu que relatif | |
| Ecart de situation entre pensionnés | Impact de la réforme sur les revenus des pensionnés selon leurs différents niveaux de montant de pensions et leurs différents parcours de cotisants (public ou privé, notamment) | |
| Compétitivité | Impact de la mesure sur la compétitivité de l'économie luxembourgeoise (coûts pour les entreprises, attractivité...) | |
| Transparence / pédagogie | Lisibilité et compréhension de la mesure pour les cotisants et pensionnés | |
| Acceptabilité | Appréciation de la capacité de la mesure à être acceptée par les différentes populations concernées | |
| Options | Différentes variantes d'application de la mesure | |

Réforme des pensions : 28 pistes analysées

Montant de la pension

Fiche 1 : Diminution de la composante proportionnelle (aux revenus cotisables) des pensions

Montant de la pension

Cette réforme, qui se situe dans la ligne de celle de décembre 2012, accentuerait les évolutions du taux de majoration proportionnel (à la baisse, vers 1,0% en 2052, alors que la « cible » est 1,6% dans la loi de 2012). Il s'agirait ainsi de diminuer la composante proportionnelle des pensions (environ 85% du total) qui est directement liée aux revenus cotisables (logique assurancielles). Cet ajustement pourrait s'accompagner, afin de préserver les « petites pensions », d'une adaptation à la hausse de la partie forfaitaire des pensions qui dépend de la durée de la carrière d'assurance mais pas des revenus cotisables (hausse graduelle, également d'ici 2052). Il n'existe pas d'équivalents étrangers explicites, mais des hausses récentes des « petites pensions » ont été décidées en Espagne, France, Italie et Suède. Il s'agit d'une réforme élaborée et prônée par IDEA depuis 2018.

Sources : voir [Pensions, que faire ? Idée du mois n° 21, IDEA, octobre 2018](#) ; [Pensions at a Glance 2023, OCDE](#).

| Fiche 1 | Appréciation | |
|---|--|-----|
| Continuité pour les pensionnés | Continuité assurée, pas de rupture brusque car mise en œuvre graduelle et en ligne avec la législation existante (philosophie de la loi de 2012). | +++ |
| Faisabilité/simplicité technique au Luxembourg | Mise en œuvre très simple sur le plan technique : adaptation de quelques coefficients dans la loi du 21 décembre 2012. | +++ |
| Impact sur l'équilibre budgétaire / soutenabilité | Effet très favorable selon l'IGSS (à l'horizon 2050, la réduction du taux de majoration proportionnel vers 1% en 2052 ramène le dérapage des dépenses de 3,72 à 2,34% du PIB et comble donc 37% de l'écart ; dette revenant à 0 en 2050) et selon IDEA (taux de rendement pour le « cas moyen » passant de 6,9% à 6,1%, soit une baisse de 0,8 points de % (environ 30% du chemin à effectuer d'ici 2050 ; Le taux de rendement est défini en annexe). | +++ |
| Equité intergénérationnelle | Va améliorer au fil du temps l'équilibre entre actifs et pensionnés. Cependant, pas de participation des pensionnés actuels à l'effort. | + |
| Ecart de situation entre pensionnés | Va nettement (certes graduellement) diminuer l'écart entre les pensions les plus hautes (« écrémage ») et les plus basses (hausse de la partie forfaitaire). Cet aspect est au cœur même de la mesure envisagée. Dans le même temps, va diluer la dimension « assurancielles » (cotisations ayant moins de poids). | ++ |

| Fiche 1 | Appréciation | |
|--------------------------|---|----|
| Compétitivité | Légère réduction de l'attrait du Luxembourg pour les « talents » (pensions élevées écrémées), qui pourrait être atténuée par un renforcement du 2 ^{ème} ou du 3 ^{ème} pilier. Amélioration de la soutenabilité financière à terme, ce qui réduit la nécessité de hausse des cotisations ou de la fiscalité (financement alternatif). | ++ |
| Transparence / pédagogie | La mesure est assez technique, mais repose sur des leviers déjà existants (les taux de majoration) et est assez intuitive quant aux objectifs visés (soutenabilité et équité). | 0 |
| Acceptabilité | L'aspect « équité entre pensionnés » devrait faciliter l'acceptabilité, mais les pensionnés relativement aisés pourraient se sentir pénalisés et s'opposer à la réforme. Importance d'une bonne communication (centrée sur les objectifs). | 0 |
| Options | <ul style="list-style-type: none"> - Possibilité de prolonger le déclin du taux de majoration proportionnel au-delà de 2052 (à voir lors des bilans périodiques). - L'existence d'une pension minimum (qui pourrait être « sanctuarisée ») pourrait inciter à augmenter de manière mesurée le taux de majoration forfaitaire (vers 30 ou 35% en 2052 au lieu de 50% comme dans la proposition faite par IDEA en 2018, par exemple). | |

Conclusion : Il s'agit d'une mesure efficace, combinant de fortes économies et une réduction des inégalités. Ce double avantage de poids devrait faciliter son bon accueil par l'opinion, du moins si elle est bien expliquée (en évitant certains écueils techniques). Elle serait particulièrement appropriée dans le contexte luxembourgeois, qui se caractérise par des pensions élevées de sorte qu'une confortable marge d'ajustement existe en la matière, plus que dans la quasi-totalité des autres pays de l'Union européenne. En outre, la mesure est aisée à mettre en œuvre, car elle requiert un simple ajustement de paramètres existants (une simple révision des coefficients de la loi de décembre 2012).

Fiche 2 : Introduction d'un coefficient de longévité affectant le montant

Montant de la pension

Ajustement proportionnel des nouvelles pensions (lors de leur calcul) à l'évolution de la longévité à 60 ans (ou un indicateur similaire de longévité). Par exemple si la longévité augmente de 1 an (hausse survenant en principe en une décennie), la première pension versée à un « nouveau pensionné » sera diminuée de l'ordre de 4%, afin d'éviter une augmentation du cumul de ses pensions en « cycle de vie » (concept de « fortune de pension » de l'OCDE, la durée moyenne de la retraite étant de l'ordre de 23 ans au Luxembourg). Une tranche correspondant à la pension minimum serait cependant « sanctuarisée » pour des raisons sociales, de sorte que la diminution serait dans les faits inférieure au 4% précités (par exemple -2% « seulement » pour une pension égale au double de la pension minimum, cette dernière se montant actuellement à 2 245 euros (base janvier 2024)). Afin d'éviter des ajustements trop brusques, l'indicateur de longévité utilisé serait lissé (moyenne mobile sur 5 ans par exemple).

Il n'y a que peu voire pas de pays qui ont déjà adopté explicitement une telle mesure, mais elle s'inspire du système notionnel en vigueur en Suède et en Norvège.

Source : voir [Pensions, que faire ? Idée du mois n°21, IDEA, octobre 2018](#).

| Fiche 2 | Appréciation | |
|--|---|-----|
| Continuité pour les pensionnés | Concerne seulement les nouvelles pensions. Evolution très progressive. | ++ |
| Faisabilité/simplicité technique au Luxembourg | Modification de la formule de calcul par l'ajout d'un coefficient dans le cadre du système actuel luxembourgeois | ++ |
| Impact sur l'équilibre budgétaire / soutenabilité | Baisse notable des dépenses (selon l'IGSS, à l'horizon 2050, la dérive des dépenses (par rapport à 2022) revient de 3,72 à 2,11% du PIB, la dette passant de 9,7 à 4,3% du PIB. Dans le cas d'une personne au salaire « moyen », diminution de l'ordre de 0,2 point de % du taux de rendement, de 6,9% à 6,7% (voir l'annexe pour plus de détails sur la notion de taux de rendement). Pas d'impact sur les recettes de pension. | +++ |
| Equité intergénérationnelle | Baisse graduelle du niveau des pensions (première pension) pour les nouveaux pensionnés. Différence de pensions selon l'année de départ en retraite (environ 6% de différence de pensions en 2045 entre un nouveau pensionné « moyen » et un pensionné « moyen » depuis 2015). A long terme, compensation de l'effet favorable de l'augmentation de l'espérance de vie par le niveau des pensions. Ne touche pas les pensionnés existants. | 0 |
| Ecart de situation entre pensionnés | Application possible uniquement sur la partie de pension supérieure à la pension minimum. Réduction des écarts de revenu des pensions. | + |

| Fiche 2 | Appréciation | |
|--------------------------|---|---|
| Compétitivité | Réduit significativement la perspective d'une augmentation des cotisations. | + |
| Transparence / pédagogie | Modification formule de calcul initiale (en une seule fois). Logique relativement intuitive / concept de coefficient plus complexe. | - |
| Acceptabilité | Aspect délicat ; importance de bonnes explications. | - |
| Options | <p>Totale, ou partielle :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ne considérer qu'un certain pourcentage de l'augmentation de l'espérance de vie. • Sanctuariser la pension minimum (ou un montant dégressif à mesure que les revenus augmentent ?). • Symétrique ou non (quid en cas de réduction de l'espérance de vie) ? • Définition (base moyenne mobile sur 5 ans, par exemple pour contrer des effets conjoncturels de type Covid) • Bien étudier la coordination avec d'autres mesures (éviter un écrémage excessif de certaines pensions, par exemple). | |

Conclusion : Il s'agit d'une mesure efficace impliquant d'importantes économies selon l'IGSS et IDEA, et protégeant les pensions les plus basses. Cette mesure introduit une dimension « notionnelle » (Suède ou Norvège) sans pour autant bouleverser le système et elle est plus équitable que la prise en compte dans ces deux derniers pays de la longévité pour toutes les tranches de revenus (une tranche correspondant à la pension minimum serait en effet préservée de l'incidence de l'augmentation de la longévité). Le calcul du coefficient de longévité est assez simple. Il reposerait idéalement sur des moyennes mobiles (sur 5 années par exemple), afin d'éviter de trop fortes fluctuations (voir par exemple l'impact de la pandémie en 2020 et 2021).

Fiche 3 : Suppression immédiate de l'allocation de fin d'année

Montant de la pension

L'allocation de fin d'année (AFA) est une importante composante des pensions, avec l'équivalent (au 1er janvier 2024) de 959 euros par an. Sous l'actuelle législation (découlant notamment de la loi du 21 décembre 2012), l'AFA sera supprimée dès que le taux de cotisation global excédera les actuels 24%. Il serait possible d'anticiper cette décision, de l'appliquer de suite sans attendre une éventuelle hausse des cotisations. Une allocation similaire existe aux Pays-Bas.

Source : voir [Pensions, que faire ? Idée du mois n°21, IDEA, octobre 2018](#).

| Fiche 3 | Appréciation | |
|---|--|----|
| Continuité pour les pensionnés | Mauvaise, surtout pour les pensions réduites (perte relative importante). | -- |
| Faisabilité/simplicité technique au Luxembourg | Plutôt une simplification, avec l'abandon de la conditionnalité (24%). | ++ |
| Impact sur l'équilibre budgétaire / soutenabilité | Impact favorable, car application immédiate. L'AFA représente environ 2% des pensions, donc l'économie serait de l'ordre de 0,2% du PIB. | + |
| Équité intergénérationnelle | Dans le cas d'une mise en œuvre immédiate, la mesure envisagée constitue une forme de participation des pensionnés actuels (qui seraient aussi concernés). | ++ |
| Écarts de situation entre pensionnés | Hausse des disparités de revenus, puisque la mesure aurait le même impact absolu (en euros) sur les titulaires de pensions réduites ou élevées. | -- |
| Compétitivité | Économie, donc plutôt favorable de ce point de vue (réduit le besoin d'une hausse des cotisations ou de la fiscalité). | + |
| Transparence / pédagogie | Une grande simplification (et fin de la conditionnalité). | ++ |
| Acceptabilité | Mesure sans doute impopulaire (et équité discutable). | -- |
| Options | <ul style="list-style-type: none"> - Modulation sociale (voir la fiche 4). - Suppression totale, mais introduction d'un élément logement (voir la fiche 27). | |

Conclusion : mesure d'économie, plus intuitive que celle de la loi de 2012 qui repose sur une étrange conditionnalité (lien direct avec les cotisations sociales). Attention cependant à l'impact social de la mesure, qui frappe proportionnellement plus les titulaires de petites pensions (avec une perte absolue de près de 960 euros par an pour tous, quel que soit le niveau de la retraite). Dès lors, réfléchir à l'introduction d'éléments de pension complémentaires, liés au logement par exemple (voir la fiche 27).

Fiche 4 : Ciblage social de l'allocation de fin d'année

Montant de la pension

L'allocation de fin d'année (AFA) est une importante composante des pensions, avec l'équivalent (au 1er janvier 2024) de 959 euros par an. Sous l'actuelle législation (découlant notamment de la loi du 21 décembre 2012), l'AFA sera supprimée dès que le taux de cotisation global excédera les actuels 24%. Il serait possible d'anticiper cette décision, tout en ciblant socialement l'AFA (qui ne serait dès lors pas purement et simplement supprimée). Serait octroyée une AFA équivalente à l'AFA actuelle, multipliée par le facteur pension minimum/pension effective. Par exemple, une personne touchant la pension minimum continuerait à bénéficier d'une AFA intégrale, donc de 959 euros par an. Pour une personne dont le montant de la pension perçue serait égal à 4 490 euros par mois (le double du minimum), l'AFA serait réduite de moitié (elle serait dès lors de l'ordre de 480 euros par an). Pour une pension maximum (10 393 euros par mois), l'AFA se réduirait à $959 * (2\,245/10\,393)$, soit 207 euros par an.

Sources : voir [Pensions, que faire ? Idée du mois n° 21, IDEA, octobre 2018](#).

| Fiche 4 | Appréciation | |
|--|---|----|
| Continuité pour les pensionnés | Mauvaise sous la législation actuelle (épée de Damoclès de la suppression intégrale si cotisations > 24%). Cette option améliore nettement la continuité pour les pensions petites et moyennes par rapport à la loi de 2012. Son application serait cependant immédiate, ce qui tendrait à pénaliser les autres pensions. | 0 |
| Faisabilité/simplicité technique au Luxembourg | Plutôt une simplification, avec l'abandon de la conditionnalité (24%). | + |
| Impact sur l'équilibre budgétaire / soutenabilité | Impact assez favorable par rapport à la situation actuelle (moins à terme par rapport à la loi de 2012), avec une économie de l'ordre de 0,1% du PIB. En outre, économie « dès le premier jour » (application immédiate de la mesure). | + |
| Equité intergénérationnelle | La mesure examinée (d'application immédiate) constitue une forme de participation des pensionnés actuels (qui seraient aussi concernés), « petites pensions » mises à part. | ++ |
| Ecarts de situation entre pensionnés | Favorable de ce point de vue (objectif même de la mesure : ciblage social). | + |
| Compétitivité | Economie, donc plutôt favorable de ce point de vue (réduit le besoin d'une hausse des cotisations ou de la fiscalité). | + |
| Transparence / pédagogie | Neutre. Application immédiate et abolition de la conditionnalité, soit une simplification. Mais par ailleurs calcul (relativement simple cela dit) de la dégressivité. | 0 |
| Acceptabilité | Assez bonne, du moins si l'opinion publique prend en considération les implications de la loi de 2012. | + |

| Fiche 4 | Appréciation | |
|---------|---|--|
| Options | <ul style="list-style-type: none"> - Dégressivité plus prononcée. Par exemple facteur de dégressivité = (pension minimum/pension effective) porté au carré, ou AFA = 0 à partir du triple de la pension minimum. | |

Conclusion : Ce dispositif est plus social, moins arbitraire que ce qui est actuellement « gravé » dans la loi (à savoir une suppression brutale pour tous dès que le taux global de cotisation dépassera 24%). Le degré de dégressivité peut être discuté, l'objectif étant de réaliser des économies substantielles sans pour autant pénaliser les pensions se situant au voisinage de la pension minimum. Il importe d'éviter qu'une pension légèrement supérieure à cette dernière aille de pair avec une diminution drastique de l'AFA. En d'autres termes, le principe de continuité doit être respecté.

Ajustement de la pension

Fiche 5 : Introduction d'un facteur de soutenabilité

Ajustement de la pension

Conformément à la situation de l'Allemagne, introduire dans la formule de calcul des pensions un facteur (multiplicatif) nouveau, reflétant la soutenabilité des pensions (en l'occurrence le ratio du nombre des retraités sur le nombre d'assurés actifs). L'incidence de ce facteur pourrait cependant être lissée comme en Allemagne, un multiplicateur de 0,25 étant introduit (de sorte que seul un quart de l'évolution du ratio précité serait pris en compte, ce qui permettrait au demeurant de refléter d'éventuels gains de productivité).

Source : [Bulletin de la BCL, 2011](#).

| Fiche 5 | Appréciation | |
|--|--|----|
| Continuité pour les pensionnés | Mesure forcément graduelle, le coefficient de charge évoluant de manière assez prévisible (certes à la hausse). Par ailleurs, facteur modérateur (0,25 en Allemagne). Appliqué aux nouvelles pensions uniquement. | ++ |
| Faisabilité/simplicité technique au Luxembourg | Modification de la formule de calcul par l'ajout d'un coefficient dans le cadre du système actuel luxembourgeois | + |
| Impact sur l'équilibre budgétaire / soutenabilité | Mesure non simulée, mais impact forcément positif budgétairement parlant, surtout à terme. D'ici 2050, le coefficient de charge augmenterait de près de 65% au Luxembourg (voir AWG). Avec un facteur modérateur de 0,25, cela induirait une baisse de 14% des pensions. | ++ |
| Equité intergénérationnelle | Assure une plus grande stabilité des cotisations (positif pour les actuels actifs), mais ne frapperait pas les pensionnés actuels. | 0 |
| Ecart de situation entre pensionnés | Frapperait tous les pensionnés, y compris les moins favorisés (sauf si la pension minimum était exonérée, comme pour la mesure de la fiche 2). | - |
| Compétitivité | Réduit significativement la perspective d'une augmentation des cotisations. | + |
| Transparence / pédagogie | Logique relativement intuitive (ratio aisé à interpréter : trop de pensions par rapport aux cotisants), même si formule de calcul des pensions plus complexe. | + |
| Acceptabilité | Aspect délicat (mesure de réduction des pensions) ; caractère « macro » pouvant être considéré comme « arbitraire » par un individu ; importance de bonnes explications. | - |
| Options | <ul style="list-style-type: none"> - Exonération de la pension minimum. - Modérateur plus élevé (un tiers ou la moitié par exemple, en fonction de simulations de l'impact). | |

Conclusion : Cette mesure intuitive endiguerait graduellement la dérive des dépenses de pension, par construction. Cependant, cette mesure ne pourrait être cumulée avec l'ajustement du montant des pensions sur base de l'évolution de la longévité (fiche 2 ; ou fiche 14 : pension notionnelle), l'augmentation de cette dernière expliquant d'ailleurs en partie la hausse du coefficient de charge. Par ailleurs, cette mesure suite une « macroéconomique », moins « individualisable » que l'espérance de vie à l'âge effectif de la retraite (qui dépend d'une décision individuelle, à savoir l'année de départ).

Fiche 6 : Application immédiate d'une réforme du lien aux salaires réels (un quart)

Ajustement de la pension

Au Luxembourg, les pensions sont ajustées non seulement aux prix (indexation « classique »), mais également en fonction de l'évolution d'un indicateur de salaires réels calculé par l'IGSS. La réforme de 2012 avait cependant introduit la possibilité d'un ajustement aux salaires réels n'étant plus que partiel (avec un modérateur de réajustement (MR) se situant entre 0 et 0,5 ; 0 impliquant la suspension totale de l'ajustement à l'évolution des salaires réels et 0,5 une liaison réduite de moitié). Cette disposition de la loi de décembre 2012 est conditionnée à la situation financière du régime général.

Il serait possible d'amender ce système, en appliquant de suite (et non plus en fonction de la situation financière) une liaison partielle à l'évolution des salaires réels, à raison d'un quart (MR=0,25) et ce pour toutes les pensions.

Nombre de pays ont aussi un régime partiel d'ajustement aux salaires réels (par exemple Finlande : 80% des prix et 20% de la progression des revenus ; Tchèque : inflation + un tiers de l'évolution des salaires réels ; un ajustement d'un quart se situerait entre ces deux pays).

Source : voir [Pensions, que faire ? Idée du mois n°21, IDEA, octobre 2018](#).

| Fiche 6 | Appréciation | |
|--|--|-----|
| Continuité pour les pensionnés | Guère affectée, car l'indexation aux prix s'effectuerait toujours et l'ajustement aux salaires réels serait toujours acquis à raison d'un quart (augmentation moindre du pouvoir d'achat, mais pas une diminution). | ++ |
| Faisabilité/simplicité technique au Luxembourg | Serait moins complexe que le régime de la loi du 21 décembre 2012 (conditionnalité à la « prime de répartition pure », modérateur de réajustement pas réellement fixé à l'avance (« entre 0 et 0,5 »)). | +++ |
| Impact sur l'équilibre budgétaire / soutenabilité | Effet positif par rapport à l'ajustement intégral aux salaires réels (prestations moindres à raison de 1,2% du PIB en 2050 selon l'IGSS). Par rapport à la loi de 2012 : instauration immédiate (et non décalée, conditionnelle) et coefficient de 0,25. Donc un léger gain par rapport à cette loi. | + |
| Equité intergénérationnelle | Positif, car un impact également sur les pensionnés actuels (application immédiate). | ++ |
| Ecart de situation entre pensionnés | Neutre de ce point de vue (car liaison partielle aux salaires pour toutes les pensions). | 0 |
| Compétitivité | Contribue à tempérer les dépenses, donc les cotisations futures. | + |
| Transparence / pédagogie | Plus lisible que le mécanisme prévu par la loi de 2012. | ++ |
| Acceptabilité | Mesure budgétairement rigoureuse, ce qui peut contrarier l'acceptabilité. Mais par ailleurs mesure plus lisible que celle de la loi de 2012. Toujours un ajustement aux prix (indexation). | - |

| Fiche 6 | Appréciation | |
|---------|---|--|
| Options | <ul style="list-style-type: none"> - Ajustement partiel aux salaires réels : modérateur de 20% (Finlande, implicitement) ou un tiers (Tchéquie). - Formule Grèce : pensions ajustées en fonction de la moyenne de la croissance du PIB et de l'inflation. | |

Conclusion : Il s'agirait d'une mesure simple, budgétairement responsable et plus lisible que celle de la loi de 2012. Elle serait d'application immédiate (et non conditionnelle), ce qui permettrait d'associer les pensionnés existants à l'effort. En cas d'augmentation des salaires réels de 1% par an, l'impact sur une pension moyenne (moyenne sur toute la période de retraite, 23 ans par hypothèse) serait de l'ordre de 8% (en moins) par rapport à l'ajustement intégral aux salaires réels.

Fiche 7 : Introduction d'un lien aux salaires réels forfaitaire

Ajustement de la pension

Au Luxembourg, les pensions sont ajustées non seulement aux prix (indexation « classique »), mais également en fonction de l'évolution d'un indicateur de salaires réels calculé par l'IGSS. La réforme de 2012 avait cependant introduit la possibilité d'un ajustement aux salaires réels n'étant plus que partiel (avec un modérateur de réajustement (MR) se situant entre 0 et 0,5 ; 0 impliquant la suspension totale de l'ajustement à l'évolution des salaires réels et 0,5 une liaison réduite de moitié). Cette disposition de la loi de décembre 2012 est conditionnée à la situation financière du régime général.

Il est envisageable d'amender ce système, en appliquant aussi rapidement que possible (et non plus en fonction de la situation financière du système) une indexation partielle et forfaitaire à l'évolution des salaires réels. La liaison serait intégrale pour une tranche de pension correspondant par exemple à la pension minimum (2 245 euros par mois actuellement). Elle serait immédiatement supprimée pour la partie de la pension excédant la pension minimum. Ainsi, en cas de hausse de 1% l'indicateur des salaires réels, l'ajustement serait de 22,45 euros (soit 1% de 2 245 euros) au-delà de la pension minimum (et il serait toujours égal à 1% des pensions se situant en deçà de la pension minimum, en raison par exemple d'une carrière partielle - dont la durée est moindre que le stage de 40 ans). Il correspondrait à un ajustement de 0,5% d'une pension de 4 500 euros et de 0,22% pour la pension maximum.

Source : voir [Pensions, que faire ? Idée du mois n°21, IDEA, octobre 2018](#).

| Fiche 7 | Appréciation | |
|--|--|-------------------------------|
| Continuité pour les pensionnés | Guère affectée, car l'indexation aux prix s'effectuerait toujours un lien (certes partiel) aux salaires réels (augmentation moindre du pouvoir d'achat, mais pas une diminution). | + |
| Faisabilité/simplicité technique au Luxembourg | Serait beaucoup moins complexe que le régime de la loi du 21 décembre 2012 (conditionnalité à la « prime de répartition pure », modérateur de réajustement pas réellement fixé à l'avance (« entre 0 et 0,5 »)). | +++ |
| Impact sur l'équilibre budgétaire / soutenabilité | Effet positif par rapport à l'ajustement intégral aux salaires réels. Par rapport à la loi de 2012 : la pension minimum est préservée (coût), mais plus d'ajustement au-delà. En outre, application aussi rapide que possible, et non conditionnelle/différée. | 0/- par rapport à loi de 2012 |
| Equité intergénérationnelle | Positif, car un impact également sur les pensionnés actuels (application immédiate). | ++ |
| Ecarts de situation entre pensionnés | Réduit l'écart, par construction. | +++ |
| Compétitivité | Impact neutre de ce point de vue. | 0 |
| Transparence / pédagogie | Plus lisible que le mécanisme prévu par la loi de 2012. | ++ |

| Fiche 7 | Appréciation | |
|---------------|--|-----|
| Acceptabilité | Mesure sociale, aisément explicable et lisible. Mais certes rigoureuse au-delà de la pension minimum, donc pour la plupart des pensionnés. | 0/- |
| Options | - Choix d'un autre seuil que la pension minimum. | |

Conclusion : Cette mesure est davantage lisible que celle de la loi de 2012, l'indexation forfaitaire étant d'application générale (toutes les pensions, quel que soit le niveau) et immédiate. Cette mesure est en outre plus sociale que la loi de 2012 (qui, en cas de dégradation financière du régime général, prévoit une liaison partielle à l'évolution des salaires réels et ce même pour les « petites pensions »). L'économie budgétaire associée serait sans doute moindre que dans cette loi, mais par ailleurs sa rapide mise en œuvre signifie que les économies seront engrangées de manière plus précoce que sous l'égide du mécanisme de la loi de 2012. Il s'agit enfin d'une modalité intéressante de participation des pensionnés existants à l'effort budgétaire.

Pour une pension de l'ordre de 4 500 euros par mois et en cas d'augmentation des salaires réels de 1% par an, l'impact négatif sur la pension moyenne (c'est-à-dire en moyenne sur la période de pension, de 23 ans par hypothèse ; l'effet étant plus fort en fin de période) serait d'un peu plus de 5% par rapport à l'ajustement intégral. L'impact moyen correspondant sur la pension maximum (actuellement de 10 400 euros par mois) serait de 8% environ (il s'agit toujours de la perte par rapport à un ajustement intégral).

Pension minimale

Fiche 8 : Hausse de la pension minimale et création d'un crédit d'impôt pension modeste

Pension minimale

Une hausse de la pension minimale pourrait être instaurée. Elle viserait à la rapprocher du seuil de risque de pauvreté, de même que du budget assurant une vie décente selon le STATEC pour une personne seule. Deux ajustements s'opéreraient : (i) une augmentation immédiate de 5% et (ii) l'octroi d'un crédit d'impôt pension modeste (donc à charge de l'Etat) induisant un « coup de pouce » équivalent (donc de l'ordre de 5% de la pension brute). Ce crédit d'impôt serait plus élevé mais aussi plus dégressif que l'actuel crédit d'impôt pour pensionnés (CIP, qui plafonne à 40 000 euros par an et est de l'ordre de 58 euros par mois pour un titulaire de la pension minimum), en évitant également les effets de seuil.

Source : [avis CES sur le régime général de pension de juillet 2024](#).

| Fiche 8 | Appréciation | |
|---|---|-----|
| Continuité pour les pensionnés | Continuité assurée, d'autant que la mesure constituerait un progrès sur le plan social. Ajout d'un nouvel élément cependant (un crédit d'impôt spécifique). | ++ |
| Faisabilité/simplicité technique au Luxembourg | Mise en œuvre aisée. L'élément a priori le plus technique est le crédit d'impôt, mais le Luxembourg bénéficie déjà d'une grande expérience en la matière. | ++ |
| Impact sur l'équilibre budgétaire / soutenabilité | Selon l'avis du CES, une hausse de 10% de la pension minimum brute (volets (i) et (ii)) serait peu onéreuse (mais une évaluation précise devrait être mise en œuvre avant l'adoption d'une telle mesure). En outre, la moitié seulement serait directement à charge du régime général et l'autre moitié de l'Etat (ou un peu plus si un crédit d'impôt était également versé aux personnes dont la pension se situe au voisinage de la pension minimum, afin d'assurer une continuité). | - |
| Équité intergénérationnelle | Légère détérioration de la situation financière. Pourrait pénaliser à la marge les futurs actifs ou pensionnés. Va favoriser également les pensionnés existants (certes les moins aisés). Une des rares mesures positive aussi pour les futurs pensionnés... | 0/- |
| Écarts de situation entre pensionnés | Va fortement réduire les écarts de revenus entre pensionnés. | +++ |
| Compétitivité | Faible impact. Par ailleurs le renforcement associé de la cohésion sociale pourrait favoriser la stabilité politique, donc la compétitivité. | 0/+ |
| Transparence / pédagogie | Mesure aisée à expliquer, tout à fait compréhensible sur le plan social. | +++ |

| Fiche 8 | Appréciation | |
|---------------|---|----|
| Acceptabilité | Sans doute très bonne. Sera bien reçue par l'opinion publique (« impact social favorable »), d'autant que l'impact budgétaire est à première vue mesuré. | ++ |
| Options | <ul style="list-style-type: none"> - Combinaison avec le REVIS (pour les carrières partielles en particulier) ou avec la création d'un « REVIS vieillesse ». - Quid d'un complément logement (augmentation de la pension minimum pouvant être moindre dans ce cas). | |

Conclusion : La mesure serait moins coûteuse que souvent supposé, selon le CES (une évaluation budgétaire plus précise devrait cependant être menée à bien, le calibrage de la mesure devant le cas échéant être revu à cette aune). Une telle disposition pourrait permettre d'endiguer la tendance à l'augmentation du taux de pauvreté au sein de la population âgée (cette dernière bénéficiant certes dans l'absolu d'un niveau de vie élevé au Luxembourg). Elle permettrait aussi de pallier les conséquences sociales potentiellement défavorables d'éventuelles mesures d'économie. Dans cette perspective, il convient de lancer une réflexion approfondie sur l'articulation de la pension minimum avec le REVIS, un possible ajustement étant la création d'un « REVIS vieillesse ». Au Luxembourg, la pension minimum est en effet calculée en 40èmes, ce qui signifie par exemple qu'une personne ayant une période d'assurance de 20 ans ne bénéficiera que de la moitié de la pension minimum (soit 20/40). La réflexion pourrait également englober l'intérêt d'un complément de pension « logement ». L'augmentation de la pension minimum pourrait être nettement moindre dans ce dernier cas.

Fiche 9 : Ajustement intégral et inconditionnel de la pension minimale à l'évolution des salaires réels

Pension minimale

Afin d'éviter tout décrochage entre d'une part la pension minimum et d'autre part le seuil de risque de pauvreté et le budget assurant une vie décente (selon le STATEC) pour une personne seule, il serait envisageable d'adapter une disposition centrale de la loi du 21 décembre 2012 réformant l'assurance pension. Cette dernière a en effet prévu un mécanisme en vertu duquel les pensions ne seraient plus adaptées intégralement à l'évolution des salaires réels, si d'aventure le régime général de pension accusait un déficit (hors revenus du patrimoine). Dans le sillage d'une telle détérioration budgétaire, les pensions ne seraient plus adaptées que partiellement aux salaires réels (entre 0 et 50% de l'évolution de ces derniers, contre 100% actuellement). A rebours de ce mécanisme (qui serait cependant maintenu pour les autres tranches de pension), une tranche correspondant à la pension minimum serait adaptée intégralement à l'évolution des salaires réels. En cas d'augmentation des salaires réels de 1% l'an (hypothèse), cette dernière disposition permettrait à un titulaire de la pension minimum de gagner en moyenne (du moins par rapport à une trajectoire « loi de 2012 » où l'ajustement serait égal à 0% de l'évolution des salaires réels) plus de 10% au cours de sa période de retraite (et bien plus encore vers la fin de cette dernière).

Source : [avis CES sur le régime général de pension de juillet 2024](#).

| Fiche 9 | Appréciation | |
|---|---|-----------------|
| Continuité pour les pensionnés | Continuité assurée, plus qu'en l'absence de cette mesure (pour les titulaires de la pension minimum). | +++ |
| Faisabilité/simplicité technique au Luxembourg | Mise en œuvre aisée (simple adaptation ciblée d'un paramètre de la loi de 2012). | ++ |
| Impact sur l'équilibre budgétaire / soutenabilité | L'Impact à moyen terme serait d'environ 0,5% du PIB par an à l'horizon 2050, car la mesure favoriserait également (partiellement) les pensions supérieures à la pension minimum. Le coût de 0,5% du PIB est estimé par rapport au scénario financier de base de l'IGSS. | - à moyen terme |
| Equité intergénérationnelle | Une certaine détérioration de la situation financière à terme. Pourrait pénaliser les futurs actifs ou pensionnés. Va favoriser également les pensionnés existants (surtout les moins aisés). Une des rares mesures positive aussi pour les futurs pensionnés... | 0/- |
| Ecart de situation entre pensionnés | Va réduire au fil du temps les écarts de revenus entre pensionnés, par construction. | +++ |
| Compétitivité | Léger impact. Par ailleurs le renforcement associé de la cohésion sociale pourrait favoriser la stabilité politique, donc la compétitivité. | 0/- |
| Transparence / pédagogie | Mesure aisée à expliquer, tout à fait compréhensible sur le plan social. | +++ |

| Fiche 9 | Appréciation | |
|---------------|---|----|
| Acceptabilité | Sans doute très bonne. Sera bien reçue par l'opinion publique (« impact social favorable »). | ++ |
| Options | <ul style="list-style-type: none"> - Dégressivité plus prononcée de l'avantage associé (mais complexifierait la mesure envisagée). - Modérateur de réajustement à 0 (bas de l'intervalle prévu par la loi de 2012) pour les tranches supérieures à la pension minimum. - Autre seuil que la pension minimum. | |

Conclusion : Cette mesure permettrait d'éviter le creusement au fil du temps d'un écart entre la pension minimum (et les pensions proches) et les seuils de risque de pauvreté/de vie décente. Il s'agirait d'enrayer un mécanisme de la loi de 2012, qui continuerait cependant à opérer pour les tranches de pension excédant la pension minimum. Le coût budgétaire de la mesure ne serait certes pas négligeable à moyen terme. Il serait cependant possible de le tempérer à travers une dégressivité plus prononcée de l'avantage envisagé (mais la mise en œuvre d'une telle variante pourrait s'avérer compliquée) ou via une suppression totale (et immédiate le cas échéant) de tout lien avec les salaires réels pour les tranches excédant la pension minimum - ce qui reviendrait à une indexation forfaitaire, égale pour toutes les pensions à 2 245 euros (la pension minimum ; d'autres seuils pourraient être envisagés) multipliés par l'augmentation de l'indicateur de salaires réels. Cette version budgétairement plus favorable serait également un gage de simplicité.

Fiche 10 : Fusion de l'allocation de fin d'année avec la pension minimum

Pension minimale

L'allocation de fin d'année (AFA) est une importante composante des pensions, avec l'équivalent (au 1er janvier 2024) de 959 euros par an. Sous l'actuelle législation (découlant notamment de la loi du 21 décembre 2012), l'AFA sera supprimée dès que le taux de cotisation global excédera les actuels 24%.

Il est envisagé en lieu et place de fusionner de suite (abandon de la conditionnalité, donc) l'AFA et la pension minimum. Cette dernière passerait dès lors de 2 244,82 euros à 2 324,73 euros (+3,6% ; gain de 79,91 euros par mois, donc bien de 959 euros par an, soit le montant actuel de l'AFA). L'AFA serait supprimée pour les pensions excédant la pension minimum (de manière graduelle le cas échéant).

Sources : voir [Pensions, que faire ? Idée du mois n°21, IDEA, octobre 2018.](#)

| Fiche 10 | Appréciation | |
|--|--|-----|
| Continuité pour les pensionnés | Bonne continuité par rapport à la loi de 2012 (suppression intégrale si cotisations>24%), même si l'application est immédiate. Mais seulement pour les personnes se situant à la pension minimum. | - |
| Faisabilité/simplicité technique au Luxembourg | Simplification radicale. | +++ |
| Impact sur l'équilibre budgétaire / soutenabilité | Impact favorable. Suppression de l'AFA pour tout pensionné se situant au-delà de la pension minimum. Tandis que selon le rapport CES de juillet 2024 (page 15), le coût d'un relèvement de la pension minimum serait très réduit. Donc au total, impact favorable immédiat de 0,2% du PIB environ (par rapport à la situation actuelle). | ++ |
| Equité intergénérationnelle | La mesure examinée constitue une forme de participation des pensionnés actuels (qui seraient aussi concernés), la « pension minimum » mise à part. | ++ |
| Ecart de situation entre pensionnés | Ecart maximum - minimum forcément réduit. Mais aussi une faible augmentation de l'écart relatif pour les pensions excédant la pension minimum (AFA abolie sans compensation dans ce cas, avec une perte absolue identique). | + |
| Compétitivité | Economie, donc plutôt favorable de ce point de vue (réduit le besoin d'une hausse des cotisations au de la fiscalité). | + |
| Transparence / pédagogie | Cette mesure accroîtrait la transparence du système de pension (simplification marquée). | ++ |
| Acceptabilité | Mesure plus juste que le régime de la loi de 2012, ce qui favoriserait l'acceptabilité. Mais par ailleurs, assez impitoyable pour la grande majorité des pensionnés (AFA supprimée sans compensation). | - |

| Fiche 10 | Appréciation | |
|----------|---|--|
| Options | <ul style="list-style-type: none"> - Eventuelle introduction graduelle de la mesure (par tranches de 20% en 5 ans, par exemple). - AFA non supprimée, mais dégressive à partir de la pension minimum. | |

Conclusion : Cette mesure est très simple (avec l'application immédiate, la suppression de l'AFA en tant que telle de sorte que la formule de calcul des pensions devient plus transparente, l'augmentation de la pension minimum c'est-à-dire d'un montant déjà existant). Elle permettrait de réaliser une économie pratiquement égale à celle de la loi de 2012 et ce dans l'immédiat, avec une participation significative des pensionnés existants à l'effort. Elle présente cependant un inconvénient de taille : elle suppose en effet une suppression de l'AFA sans compensation aucune pour la très grande majorité des pensionnés, y compris ceux qui se situent à peine au-delà de la pension minimum (discontinuité). Pour cette raison, la mesure n'a pas nécessairement vocation à être appliquée seule (elle devrait plutôt l'être parallèlement à une augmentation de la partie forfaitaire de la pension ou à l'introduction de nouveaux éléments comme un supplément logement) et elle pourrait être mise en œuvre de manière étagée (en l'espace de 5 années, par exemple) ou dégressive (déclin rapide, mais pas de suppression immédiate au-delà de la pension minimum pour éviter les « effets de seuil »).

Age, espérance de vie et durée de cotisation

Fiche 11 : Modification de l'âge de la retraite

Age, espérance de vie et durée de cotisation

Ajuster l'âge de la retraite (57, 60 et 65 ans), de manière graduelle en fonction de l'espérance de vie à 60 ans. La hausse de l'âge au sens large du terme est une mesure fréquente dans d'autres pays (voir la France en 2023 par exemple, ou la Belgique et l'Allemagne qui convergent vers 67 ans). Cette mesure plus précise et systématique que constitue le lien avec la longévité a été instaurée en Suède, aux Pays-Bas et au Danemark notamment, tandis que la Norvège l'envisage.

| Fiche 11 | Appréciation | |
|--|---|----|
| Continuité pour les pensionnés | Bonne continuité si la mesure est graduelle (du type lien avec la longévité) et si tout ajustement de l'âge est annoncé bien à l'avance (voir Suède et Danemark). | + |
| Faisabilité/simplicité technique au Luxembourg | Assez simple à mettre en œuvre (indicateur de longévité disponible). | + |
| Impact sur l'équilibre budgétaire / soutenabilité | Selon l'IGSS, en cas décalage même immédiat de 2 ans des âges de départ (57, 60 et 65 ans), la dérive des dépenses de 2022 à 2050 passerait de 3,72% (base) à 3,23% du PIB. Mais impact à plus long terme (2070 par ex.) assez modéré (car sensible hausse de la pension moyenne toutes choses égales par ailleurs). | + |
| Equité intergénérationnelle | Impact favorable en principe, le régime de pension devenant (légèrement) plus « soutenable » à terme. Mais pas de participation des actuels pensionnés à l'effort. | + |
| Ecart de situation entre pensionnés | Sans mécanisme d'accompagnement (pénibilité, etc.), mesure peu équitable car va durement frapper les personnes les plus défavorisées (dont l'espérance de vie est moindre ; voir l'Insee : différence de 6 années entre ouvriers et cadres). | -- |
| Compétitivité | Réduit le besoin de hausse des cotisations, mais impact possible sur les frontaliers et les immigrants (les « talents ») | 0 |
| Transparence / pédagogie | Mesure assez intuitive, d'autant qu'elle est répandue à l'étranger. | + |
| Acceptabilité | Acceptabilité problématique, politiquement sensible (voir la France...), surtout si la mesure est introduite trop brutalement. | -- |
| Options | <ul style="list-style-type: none"> - Accompagné ou non d'une intégration de la « pénibilité » (bonus, exceptions à la mesure, ...) ? - Ajustement parallèle de la période d'assurance (40 ans - Hypothèse de la simulation IGSS) ? - Ajustement partiel à la longévité (ex. Suède : les 2/3). - Définition de l'indicateur de longévité intégrant les régions limitrophes (moyenne pondérée). | |

Conclusion : Il s'agit d'une mesure répandue à l'étranger, mais la situation du Luxembourg est spécifique (avec des pensions élevées, ce qui implique l'existence d'une ample marge d'ajustement de ce côté également). Il importe par ailleurs de prendre garde à l'acceptabilité sociale de la mesure, de noter l'importance de ce point de vue de son introduction graduelle et de ses retombées sociales. La mesure est peu favorable aux classes les moins favorisées (présentant une plus faible espérance de vie), sauf en cas de mise en œuvre de mesures d'accompagnement comme la définition de critères de pénibilité (ou l'introduction d'un bonus de pension associé) et sa mise en œuvre peut être assez graduelle. Elle est intéressante en tant que « mesure d'accompagnement » du coefficient de longévité cependant, car elle compense l'incidence négative de ce dernier sur la pension moyenne (les deux mesures ayant conjointement un appréciable impact budgétaire). Ce faisant, le Luxembourg se rapprocherait de la Suède et de la Norvège (ces deux pays prévoyant à la fois l'ajustement de l'âge et du montant en fonction de la longévité). Il convient enfin de noter l'importance d'une bonne définition de l'indicateur de longévité (moyenne mobile sur plusieurs années pour éviter une volatilité excessive, prise en compte éventuelle des régions ou pays limitrophes).

Fiche 12 : Incitation à différer l'âge effectif de la retraite via une surcote

Age, espérance de vie et durée de cotisation

De nombreux pays proposent une « surcote » en cas de départ à la retraite excédant l'âge permis (environ la moitié des pays de l'UE). Le Luxembourg propose quant à lui un « taux de majoration proportionnelle échelonnée » (TMPE), soit une augmentation de la part de la pension qui dépend des revenus cotisables, en fonction de la durée de la carrière (période d'assurance obligatoire, les années d'études et d'éducation d'enfants, par exemple, n'étant pas prises en compte) et de l'âge de départ à la retraite. Le TMPE est calculé au moyen d'une formule un peu compliquée, dont les paramètres (à savoir le seuil s'appliquant à la somme de la durée de la carrière et de l'âge de la retraite, ou la hausse corrélative du coefficient assurant la prise en compte des montants cotisables passés) évoluent graduellement en vertu de la loi de 2012 (et ce d'ici 2052, ce qui accroît encore le manque de visibilité). De plus, l'incrément de pension associé est plafonné. Dans le meilleur des cas, différer sa pension d'une année rapporte environ 1,5% de supplément de pension en 2024 (et un peu plus à terme à la faveur de la loi de 2012).

Ce dispositif complexe, peu transparent et source d'« effets d'aubaine » (bénéficiaires partant pourtant relativement tôt à la retraite) pourrait être remplacé par une formule beaucoup plus simple, se focalisant sur le nombre d'années différées (soit l'âge effectif de la retraite moins l'âge de départ « théorique », dépendant de la loi). Ce faisant, le Luxembourg se rapprocherait de nombre de pays étrangers. Par exemple l'Allemagne : surcote forfaitaire par année « différée » de 6% par an ; Espagne (8%) ; Suisse : +5 à 31% au total (plafonnement pluriannuel) ; Lituanie.

| Fiche 12 | Appréciation | |
|--|--|-----|
| Continuité pour les pensionnés | Un incitant, donc intrinsèquement favorable (sauf si net ajustement du TMPE, mais impact plutôt à la marge pour la plupart des pensionnés). Facultatif car repose sur la volonté de travailler plus longtemps. | +++ |
| Faisabilité/simplicité technique au Luxembourg | Possible simplification en raison d'un lien plus direct et intuitif avec l'âge de départ à la pension (le mécanisme de la TMPE est assez technique). | ++ |
| Impact sur l'équilibre budgétaire / soutenabilité | Difficile à estimer. Probablement faible, car la pension moyenne augmenterait si la mesure était efficace (voir fiche 11 par ailleurs). En outre, coût direct de la mesure. | 0 |
| Equité intergénérationnelle | Impact faible en principe (en lien avec les effets budgétaires), mais permettrait aux générations futures d'accroître leur pension mensuelle sans contrainte (démarche volontaire). | + |
| Ecarts de situation entre pensionnés | Plus équitable qu'une augmentation décrétée d'en haut de l'âge de la retraite (frappant fortement les personnes moins favorisées). | ++ |
| Compétitivité | Permet de renforcer la disponibilité de main-d'œuvre, qualifiée notamment. | + |
| Transparence / pédagogie | Serait potentiellement plus lisible que la TMPE actuelle | + |

| Fiche 12 | Appréciation | |
|---------------|---|---|
| Acceptabilité | Serait sans doute largement acceptée (incitation, donc pas une pénalité). | + |
| Options | - Pas d'option. | |

Conclusion : Inciter à un départ différé à la pension, via une surcote dépendant explicitement de l'âge effectif de la retraite par rapport à l'âge théorique permis. Ce mécanisme serait plus simple et incitatif que l'actuel TMPE (car plus intuitif et facile à appréhender). L'impact budgétaire serait faible voire même nul, mais deux effets essentiels sont à souligner : (i) le renforcement de la main-d'œuvre (avec un taux d'emploi accru) et (ii) la mesure permettrait aux assurés de moduler de manière plus flexible le montant de leur future pension - et ce en fonction de leurs besoins.

Fiche 13 : Incitation à différer l'âge effectif de la retraite via un coefficient de longévité spécifique

Age, espérance de vie et durée de cotisation

Il a été envisagé ci-dessus de lier le montant de la pension à l'espérance de vie à 60 ans (voir la fiche 2). Une alternative serait d'utiliser un indicateur d'espérance de vie plus spécifique, plus adaptée aux situations individuelles et prenant en compte un départ différé volontaire à la retraite. L'exemple d'une personne pouvant partir à 57 ans (pension anticipée) et décidant de partir à 58 ans (donc une année différée) permet de mieux saisir la portée de la mesure envisagée : la pension de départ de cette personne (nouvelle pension) serait multipliée par l'espérance de vie à 60 ans (indicateur générique, le même pour tous) l'année du départ divisée par l'espérance de vie à 61 ans (60 = indicateur générique + 1) cette même année de départ. Par exemple, si l'espérance de vie à 60 et 61 ans est respectivement égale à 23 ans et 22 ans, la première pension (les suivantes sont simplement ajustées aux prix et le cas échéant aux salaires réels ; l'espérance de vie n'intervient plus au-delà du calcul de la première pension) est augmentée à raison de 23/22, en guise d'incitation à un départ plus tardif. Il s'agit d'une augmentation de 4,5% (contre de l'ordre de +1,5% pour cette année additionnelle dans le cadre de l'actuel système des majorations proportionnelles échelonnées).

| Fiche 13 | Appréciation | |
|--|--|----|
| Continuité pour les pensionnés | Un incitant, donc intrinsèquement favorable, mais impact plutôt à la marge pour la plupart des pensionnés). Facultatif car repose sur la volonté de travailler plus longtemps Certes un nouveau facteur à introduire. | ++ |
| Faisabilité/simplicité technique au Luxembourg | Plutôt une simplification en raison d'un lien plus direct et intuitif avec l'âge de départ à la pension (le mécanisme de la TMPE étant assez technique). | ++ |
| Impact sur l'équilibre budgétaire / soutenabilité | Difficile à estimer. Probablement faible, car la pension moyenne augmenterait si la mesure était efficace. En outre, coût immédiat de la mesure. | 0 |
| Equité intergénérationnelle | Impact faible en principe (en lien avec les effets budgétaires), mais permettrait aux générations futures d'accroître leur pension mensuelle sans contrainte (démarche volontaire). | + |
| Ecarts de situation entre pensionnés | Plus équitable qu'une augmentation décrétée d'en haut de l'âge de la retraite (frappant fortement les personnes moins favorisées). En outre, relativement avantageux pour une personne ayant commencé à travailler tôt (exemple d'une personne différant sa retraite de 57 à 59 ou 60 ans, âges toujours peu avancés). | ++ |
| Compétitivité | Permet de renforcer la disponibilité de main-d'œuvre, qualifiée notamment, en favorisant le vieillissement actif | + |
| Transparence / pédagogie | Serait potentiellement plus lisible que la TMPE actuelle | + |

| Fiche 13 | Appréciation | |
|---------------|---|---|
| Acceptabilité | Serait sans doute largement acceptée (incitation, donc pas une pénalité). | + |
| Options | - Pour assurer la stabilité du système : espérances de vie respectives calculées en moyennes mobiles (sur 5 ans par exemple). | |

Conclusion : Il s'agit à nouveau d'inciter à un départ différé à la pension, via une surcote dépendant explicitement de l'âge effectif de la retraite par rapport à l'âge théorique permis. Ce mécanisme serait très incitatif pour un impact budgétaire sans doute globalement neutre (pensions plus élevées, mais moins de pensionnés), avec à la clef un taux d'emploi accru et la possibilité pour les assurés de moduler plus aisément le montant de leur future pension. Par rapport à la version « forfaitaire » de la mesure (fiche 12), cette mesure est plus « objectivable » sur un plan économique (impact de l'espérance de vie, et non un coefficient « décrété d'en haut »).

Montant de la pension et Age, espérance de vie et durée de cotisation

Fiche 14 : Instauration de comptes notionnels

Montant de la pension et Age, espérance de vie et durée de cotisation

Instaurer des comptes notionnels. Les éléments de pension correspondant aux cotisations payées seraient mis en compte (ces comptes transparents étant régulièrement envoyés aux assurés). Une « richesse de pension » (c'est-à-dire l'ensemble des pensions auxquelles donnent droit les cotisations en vertu de la formule « officielle ») serait calculée sur la base des cotisations payées (formule de calcul déterminant donc une somme globale, et non plus une rente). Cet « actif global de pension en compte » serait transformé en une rente mensuelle au moyen d'une estimation de l'espérance de vie. La rente mensuelle en question serait schématiquement (aux éventuels facteurs actuariels près) égale à la « richesse de pension » (soit le cumul des rentes tout au long de la « carrière de pension ») divisée par l'espérance de vie en mois. Cette espérance serait spécifique : elle dépendrait de l'année effective de départ à la pension. Comme le système par points (voir le rapport Delevoye notamment), les comptes notionnels lient étroitement les prestations aux cotisations, ces derniers conférant cependant un rôle central à l'espérance de vie et à son évolution dans le temps.

Sources : [Note de la Direction générale du Trésor du Ministère de l'Economie français, Le système de retraite suédois, Juin 2022](#) ; [Simulation d'un passage du régime général en comptes notionnels à l'aide du modèle de projection Prisme, Christophe Albert et Jean-Baptiste Oliveau, Comportements face à la retraite : approche économique, Retraite et société, 2011/1 n° 60, La Documentation française](#) ; voir en particulier les régimes de la Suède et de la Norvège.

| Fiche 14 | Appréciation | |
|--|--|-----|
| Continuité pour les pensionnés | Le régime luxembourgeois présentant une grande proximité (prise en compte des éléments cotisables), impact relativement réduit à court terme. Le calcul de rentes au moyen de l'espérance de vie serait quant à lui introduit graduellement (en ligne avec la hausse de l'espérance de vie). | ++ |
| Faisabilité/simplicité technique au Luxembourg | Ne serait qu'une simplification du régime existant, avec certes l'introduction d'un coefficient de longévité (incidence sur le montant). | 0/- |
| Impact sur l'équilibre budgétaire / soutenabilité | Impact forcément très favorable, similaire à celui du coefficient de longévité (voir la fiche 2). | +++ |
| Equité intergénérationnelle | Baisse du niveau des pensions (première pension) pour les nouveaux pensionnés. Différence de pensions selon l'année de départ en retraite (environ 10% de différence de pensions en 2045 entre un nouveau pensionné « moyen » et un pensionné « moyen » depuis 2015). A long terme, compensation de l'effet favorable de l'augmentation de l'espérance de vie par le niveau (plus bas) des pensions. | + |

| Fiche 14 | Appréciation | |
|--|---|-----|
| Ecart de situation entre pensionnés | A l'inverse de la mesure de la fiche 2 (coefficient de longévité), pas de protection de la tranche « pension minimum ». Pas de prise en compte des espérances de vie différentes entre assurés. | 0/- |
| Compétitivité | Réduit la nécessité de hausses de cotisations. | + |
| Transparence / pédagogie | Avantage : très grande lisibilité pour les assurés (avec états de pension annuels simples et sites Internet dédiés). | +++ |
| Acceptabilité | Potentiellement sensible (dimension longévité par exemple), importance de bonnes explications. Mais système assez intuitif, avec une bonne visibilité des « comptes notionnels ». | - |
| Options | La mesure de la fiche 2 est une variante, certes partielle. | |

Conclusion : Cette mesure est fort intéressante, mais un de ses aspects essentiels existe déjà au Luxembourg, à savoir la prise en compte des revenus cotisables via le taux de majoration proportionnel. Deux aspects liés aux comptes notionnels pourraient cependant utilement compléter le cadre luxembourgeois actuel : (i) conférer un rôle central à l'espérance de vie et à son évolution dans le calcul des montants et (ii) une présentation simplifiée (avec lien vers des sites Internet pour le détail : âge de départ et montants) des états annuels de pension envoyés aux assurés. Une telle avancée serait essentielle en termes d'appropriation du système de pension par l'« opinion publique ».

Montant de la pension et Recettes

Fiche 15 : Déplafonnement des cotisations de pension du régime général

Montant de la pension et Recettes

Au Luxembourg actuellement, le revenu cotisable est plafonné à 5 fois le salaire social minimum (ce plafond s'établissant dès lors à 12 855 euros par mois en base janvier 2024) dans le cadre du régime général de pension. La partie du revenu brut excédant ce plafond ne donne par conséquent pas droit à de futurs éléments de pension (pas de « majorations proportionnelles » correspondantes, en particulier). Mesure : déplafonner les cotisations (et les pensions correspondantes) du régime général, ce qui reviendrait à l'aligner avec les régimes spéciaux (où ce plafond n'existe pas). Déplafonnement prévalant dans de nombreux systèmes au sein de l'UE (11 pays).

Source : [Tableaux comparatifs de la MISSOC \(Mutual Information System on Social Protection\)](#).

| Fiche 15 | Appréciation | |
|--|--|------------------------------------|
| Continuité pour les pensionnés | Mesure n'induisant aucun « choc » pour les pensionnés (au contraire à terme), mais hausse des cotisations des personnes dont le salaire se situe au-delà de 5 fois le SSM. | + |
| Faisabilité/simplicité technique au Luxembourg | Radicale simplification du régime actuel. | +++ |
| Impact sur l'équilibre budgétaire / soutenabilité | <p>Hausse immédiate des recettes annuelles. Estimation CES (contribution salariat) : 0,9% du PIB. Environ 10% des salariés concernés (évaluation approximative faute de données précises).</p> <p>Certes hausse des pensions futures, mais effet différé (avec aussi gains de revenus du patrimoine dans l'intervalle). Impact actualisé neutre sur le moyen terme, du moins si le « taux de rendement » des pensions est ramené à un niveau raisonnable.</p> <p>Norme budgétaire : trajectoire des soldes primaires explicitement plus exigeante : ne pas dilapider les recettes additionnelles de 0,9% du PIB.</p> | ++ à court terme, - à moyen terme. |
| Equité intergénérationnelle | Frappe les actifs actuels (les plus favorisés en tout cas), mais ces derniers bénéficieront en contrepartie de pensions déplafonnées dans le futur. | 0 |
| Ecart de situation entre pensionnés | <p>Déplafonnement associé des « grosses pensions », mais l'équité serait assurée en « cycle de vie » - du moins si le taux de rendement des pensions est ramené à un niveau raisonnable (plus de précision sur le taux de rendement en annexe).</p> <p>Renforce nettement l'équité entre régime général et régimes spéciaux.</p> | 0/+ |
| Compétitivité | Hausse (ciblée sur les hauts revenus) des cotisations, mais avantages futurs en contrepartie (donc pas un prélèvement « confiscatoire »). | 0 |

| Fiche 15 | Appréciation | |
|--------------------------|--|-----|
| Transparence / pédagogie | Améliorerait la lisibilité du système. | ++ |
| Acceptabilité | Oui, si bien expliquée (en « cycle de vie »). Alignerait le régime général sur les régimes spéciaux, ce qui serait sans doute apprécié par de nombreux assurés. Mais impact négatif à court terme (cotisations accrues) sur les personnes dont le revenu dépasse l'actuel plafond cotisable. | 0/+ |
| Options | <p>En principe, non (l'avantage de la mesure réside dans sa simplicité). Cependant : possibilité d'un plafonnement du taux de rendement pour les revenus élevés (pour la partie > l'actuelle pension maximum).</p> <p>Norme budgétaire plus stricte.</p> | |

Conclusion : Cette mesure viserait à simplifier les systèmes actuels de pension et elle supprimerait une « discrimination » à l'encontre des affiliés au régime général (alignement sur les régimes spéciaux). Sur le plan budgétaire, elle serait très favorable à court terme (aux dépens des assurés disposant d'un revenu supérieur à l'actuel plafond cotisable) mais relativement neutre à moyen terme (à condition toutefois que le taux de rendement des pensions élevées soit ramené à de plus justes proportions qu'actuellement, sans quoi le coût à terme risquerait de dérapier ; c'est là le point clef). En outre, l'instauration d'un déplafonnement dans le régime général de pension permettrait d'assurer une équivalence avec les régimes spéciaux et constituerait une simplification radicale. La mesure ne peut par ailleurs se limiter à son volet « cotisations rehaussées » (ne pas porter préjudice à la cohésion des assurés, au caractère universel du régime). Deux options peuvent être considérées : (i) plafonner le taux de rendement des pensions élevées (via un prélèvement ad hoc sur la tranche excédant l'actuelle pension maximum par exemple) à un taux actuariellement neutre et (ii) une trajectoire budgétaire plus stricte (intégrant les 0,9% du PIB en plus).

Fiche 16 : Abaissement du plafond cotisable de 5 à 4 fois le SSM

Montant de la pension et Recettes

Actuellement, les cotisations de pension sont calculées au sein du régime général jusqu'à un plafond de revenus équivalent à 5 fois le salaire social minimum, les prestations futures étant plafonnées en conséquence (voir la fiche 15). La mesure envisagée consisterait à abaisser ce double plafond (du facteur 5 à 4), à rebours de la mesure de déplafonnement. Un plafonnement est observé dans de nombreux pays de l'UE. Par exemple, le plafond est de l'ordre de 6 000 euros par mois en Autriche et Belgique (« cols blancs »), de 4 000 euros en France et de 4 700 euros en Espagne.

| Fiche 16 | Appréciation | |
|---|--|------------------------------------|
| Continuité pour les pensionnés | Impact forcément graduel, en fonction des cotisations versées (proportionnellement moindres pour des revenus élevés). Impact immédiat sur les cotisants (favorable). | ++ |
| Faisabilité/simplicité technique au Luxembourg | Simple : simple ajustement de deux paramètres (côté cotisations et pensions, en parallèle). | ++ |
| Impact sur l'équilibre budgétaire / soutenabilité | Effet à court terme : négatif, les cotisations se réduisant. A moyen terme : positif si le taux de rendement des cotisations demeure élevé (diminution plus que proportionnelle des prestations futures dans ce cas). Mais selon l'IGSS, l'incidence sur les soldes et l'endettement à l'horizon 2050 serait (faiblement) négatif. | -- à court terme, 0 à moyen terme. |
| Equité intergénérationnelle | Favorise à court terme les actifs, mais leurs pensions se réduiront en conséquence plus tard (effet global actualisé négatif si les taux de rendement (voir l'annexe) demeurent élevés). | 0/- |
| Ecarts de situation entre pensionnés | Favorise les salariés relativement aisés à court terme, mais contribuera à limiter l'écart des pensions dans le futur. Accroît l'inégalité de traitement entre régimes spéciaux (pas de plafonnements) et le régime général. | 0 |
| Compétitivité | Impact favorable à court terme (réduction du coût salarial). | + |
| Transparence / pédagogie | Mesure assez lisible : simple ajustement de la situation existante. | ++ |
| Acceptabilité | La mesure devrait être bien accueillie par la plupart des cadres de la Place (cotisations moindres). Mais probable opposition syndicale. | 0 |
| Options | <ul style="list-style-type: none"> - Abaissement du double plafond vers un facteur de 3,5 ou 4,5. - Application aux régimes spéciaux. | |

Conclusion : Cette mesure est l'antithèse de la précédente. Le choix entre ces deux branches de l'alternative dépend in fine largement du taux de rendement (rendement des cotisations en termes de pensions futures). Si ce dernier demeure élevé, l'abaissement des

plafonds est plus intéressant financièrement. Si au contraire ce taux revient à un niveau actuariellement neutre, le déplafonnement est plus indiqué (rendement financier immédiat et avantage budgétaire en « cycle de vie »). L'abaissement des plafonds est susceptible d'accroître le décalage par rapport aux régimes spéciaux en termes de pensions futures.

Recettes

Fiche 17 : Hausse des cotisations de pension

Recettes

Faire passer les cotisations de pension de trois fois 8% actuellement à trois fois 9%.

| Fiche 17 | Appréciation | |
|---|---|-----|
| Continuité pour les pensionnés | Hausse pouvant être mise en œuvre graduellement. Cependant, impact sur l'allocation de fin d'année (AFA). | 0 |
| Faisabilité/simplicité technique au Luxembourg | Très simple en principe, mais conduit à la suppression de l'allocation de l'AFA dans le cadre de la législation actuelle (réforme de 2012). | 0/+ |
| Impact sur l'équilibre budgétaire / soutenabilité | Effet sur les finances des systèmes de pension forcément favorable (mécaniquement de l'ordre de 1% du PIB pour le régime général), aussi dans l'immédiat. Surtout si l'AFA est supprimée (dans ce cas, économie additionnelle de 0,2% du PIB en base 2050). Mais reste insuffisant (dans le meilleur des cas, couvre environ un tiers de la dérive des soldes d'ici 2050 ; et 14% de la dérive d'ici 2070, toujours dans la base IGSS). | + |
| Equité intergénérationnelle | Frappe plus les actifs que les pensionnés actuels. | -- |
| Ecart de situation entre pensionnés | Mesure peu équitable, car pénalise l'ensemble des salariés. Les plus favorisés ne sont en outre pas concernés par la hausse au-delà de 5 fois le SSM (dans le régime général). | - |
| Compétitivité | Gonfle le coût salarial, accroît le déficit de l'Etat central (pression à la hausse sur la fiscalité générale). | -- |
| Transparence / pédagogie | Mesure lisible, mais son impact sur l'AFA l'est beaucoup moins... | 0/+ |
| Acceptabilité | Mesure impopulaire, surtout si elle s'accompagne d'une suppression de l'AFA. Sans doute contestée dans les milieux économiques. | -- |
| Options | <ul style="list-style-type: none"> - Hausse mais en neutralisant la suppression de l'AFA pour les « petites pensions ». - Hausse de trois fois 0,5%, de trois fois 1,5%, ... - Hausse asymétrique : +1% contribution de l'Etat, +0,5% pour les deux autres. | |

Conclusion : L'appréciation de la mesure dépend intimement du sort de l'AFA (voir les fiches 3,4 et 10). Mais même indépendamment de la suppression programmée de cette dernière, elle paraît peu équitable, le poids des cotisations tendant à être dégressif en fonction du revenu (du fait du plafonnement du revenu cotisable à 5 fois le SSM) et les pensionnés actuels n'étant pas concernés par la mesure (en termes de cotisations en tout cas). En outre, l'impact est négatif sur la compétitivité et sur le solde de l'Etat central (transferts accrus de l'Etat au régime de pension).

**Fiche 18 : Financement alternatif des pensions via un accroissement de la
« contribution » de l'Etat**

Recettes

Financer par la taxation générale, certains éléments de pension ou les pensions considérées globalement (non-affectation). Ce recours accru à la « taxation générale » pourrait s'opérer via une augmentation de l'actuelle participation de l'Etat au financement du régime général de pension (qui passerait de 8% actuellement à 9% des revenus cotisables, par exemple) ou via une prise en charge de dépenses ne relevant pas directement des prestations (comme les frais administratifs). Cette disposition envisagée ne comporte aucun ajustement des cotisations privées (employeurs et employés).

| Fiche 18 | Appréciation | |
|--|---|-----|
| Continuité pour les pensionnés | Renforce la continuité des prestations en principe, | + |
| Faisabilité/simplicité technique au Luxembourg | Aisé si simple augmentation du taux « de cotisation » de l'Etat (les 8% actuels). | + |
| Impact sur l'équilibre budgétaire / soutenabilité | Impact sur le solde budgétaire d'une contribution de l'Etat passant de 8 à 9% : 320 millions d'euros (0,4% du PIB) en base 2024. | + |
| Equité intergénérationnelle | Recettes additionnelles pour le régime général, donc favorise l'équité intergénérationnelle en principe. Mais quid du financement par l'Etat de l'ajustement de 8 à 9% (financement par l'impôt ou les dépenses) ? En outre, pourrait inciter à colmater des brèches à court terme, en traitant insuffisamment les problèmes de financement à moyen terme (dès lors, ajustements plus brutaux requis dans le futur). | 0/- |
| Ecarts de situation entre pensionnés | Impact faible ou indirect. | 0 |
| Compétitivité | Dépend des modalités, mais en principe largement négatif (risque de prélèvements accrus dans une petite économie très ouverte). | -- |
| Transparence / pédagogie | Dépend des modalités. Une augmentation de la contribution (actuellement 8%) de l'Etat est aisément explicable, plus que l'affectation de nouveaux impôts (car en rupture par rapport à la logique assurantielle). | 0 |
| Acceptabilité | Dépend des modalités du financement par l'Etat, mais en principe plutôt négatif (si la hausse de la fiscalité est privilégiée). | - |

| Fiche 18 | Appréciation | |
|----------|---|--|
| Options | <ul style="list-style-type: none"> - Nouveaux prélèvements affectés (voir la fiche 10). - Hausse d'impôts existants et affectation des montants générés. - Prise en charge directe par l'Etat de dépenses hors prestations de pension (par ex. les frais administratifs). - Hausse du taux de 8% de l'Etat, sans affectation, ce dernier finançant cette hausse par l'impôt ou par des dépenses moindres. | |

Conclusion : Tout dépend des modalités. Il importe de ne pas multiplier les prélèvements nouveaux ou les hausses d'impôt (pour des raisons liées à la compétitivité et compte tenu des nombreux autres défis à financer, la transition verte notamment) et veiller à la visibilité tout en préservant la philosophie générale des régimes de pension (sans trop mettre à mal l'optique assurantielle). En outre, le système actuel repose déjà largement sur le financement général par l'Etat (8% sur 24%). Possibilité cependant de financer par l'impôt certains éléments de pension bien spécifiques relevant de la solidarité (l'AFA, par exemple ; voir les recommandations du rapport Delevoye de juillet 2019, ou la situation dans les pays nordiques), ou d'augmenter la contribution de l'Etat de 8% à 9% graduellement (modalité privilégiée dans cette fiche). Une telle hausse serait financée soit par une augmentation de la fiscalité, soit (de préférence) par la mise en place d'un cadre favorisant une gestion plus efficiente des dépenses.

Fiche 19 : Financement alternatif des pensions via une nouvelle contribution du type dépendance

Recettes

Financer certains éléments de pension ou les pensions en général (non-affectation) par un nouveau prélèvement du type « contribution dépendance » (assiette large) assise sur un large ensemble de revenus (y compris les revenus des pensions et du patrimoine). Cette contribution serait calculée exactement comme la contribution dépendance, en immunisant l'équivalent d'un quart du salaire social minimum non qualifié. Voir aussi la CSG en France.

| Fiche 19 | Appréciation | |
|--|--|-----|
| Continuité pour les pensionnés | Renforce la continuité des prestations en principe. Par ailleurs le taux sur les pensions serait assez réduit (si cotisation de 1% : environ 0,9% pour une pension moyenne). | 0/+ |
| Faisabilité/simplicité technique au Luxembourg | Aisé : même base, mêmes modalités que la contribution dépendance. | ++ |
| Impact sur l'équilibre budgétaire / soutenabilité | Impact appréciable. Une cotisation de 1% rapporterait en effet (calcul sur base du rendement de la cotisation dépendance) de l'ordre de 400 millions d'euros en base actuelle (0,5% du PIB). Mais tout ne serait pas nécessairement canalisé vers le régime général (quid de la contribution des agents de l'Etat ; affectation aux régimes spéciaux). | + |
| Equité intergénérationnelle | Recettes additionnelles pour le régime général, donc favorise l'équité intergénérationnelle en principe. Participation des actuels pensionnés. | +++ |
| Ecarts de situation entre pensionnés | Impact faible, mais positif (car abattement égal à un quart du salaire social minimum). | + |
| Compétitivité | Négatif, mais faiblement (moindre qu'une hausse des cotisations, car la base fiscale est plus large que les seuls salaires). Voir cependant les possibles incidences sur certaines niches fiscales (audit en cours). | - |
| Transparence / pédagogie | Aisé à expliquer, car une sorte de « décalque » d'un prélèvement existant. | + |
| Acceptabilité | Certes un prélèvement additionnel, mais équitable (base plus large et abattement) et affectation claire, ce qui devrait favoriser l'acceptabilité. | 0/- |
| Options | <ul style="list-style-type: none"> - Abattement égal au salaire social minimum, ou à la moitié de ce dernier, avec un taux supérieur à 1% afin de maintenir le rendement de la mesure ? - Augmentation de l'actuelle contribution dépendance, et canalisation du produit vers les régimes de pension. | |

Conclusion : Une modalité de financement plus « juste » (base large et abattement) qu'une hausse des cotisations sociales, pour un rendement appréciable. Permet de faire participer les pensionnés existants, à l'inverse de cette dernière. Visibilité de la mesure (s'inspire d'une taxe déjà existante et affectation directe aux régimes de pension). Une variante consisterait à augmenter l'actuelle contribution dépendance, à réduire le transfert de l'Etat à cette dernière et à augmenter en parallèle le transfert de l'Etat aux régimes de pension. Elle permettrait de ne pas instaurer un prélèvement nouveau (gage de simplicité).

Parcours professionnel

Fiche 20 : Instauration d'un système à points

Parcours professionnel

Comme proposé par le rapport français « Delevoye » de juillet 2019, l'instauration d'un système universel à points pourrait être envisagée. Cette proposition visait à instituer un régime universel, appelé à remplacer 42 régimes existants en France. Ce régime par points instaure un lien direct et explicite entre d'une part les cotisations payées durant la carrière (ou certains éléments de cotisation supportés par les pouvoirs publics) et d'autre part les futures prestations de pension (attribution de points en fonction des cotisations). Le système de retraite à points consiste à accumuler des points tout au long de la carrière professionnelle, chaque point ayant une valeur déterminée qui sera utilisée pour calculer le montant de la pension lors du départ à la retraite.

Source : [Pour un système universel de retraite, Préconisations de Jean-Paul Delevoye, Haut-Commissaire à la réforme des retraites, Juillet 2019.](#)

| Fiche 20 | Appréciation | |
|---|---|-----|
| Continuité pour les pensionnés | Continuité excellente, puisque la formule de calcul actuelle correspond déjà largement au « système à points » (mise en compte des éléments de cotisation, les revenus cotisables, au moyen du taux de la majoration proportionnelle). En outre, pas 42 régimes comme en France (donc caractère déjà très universel au Luxembourg). | +++ |
| Faisabilité/simplicité technique au Luxembourg | Mise en œuvre aisée : plutôt des aspects « cosmétiques », de présentation (de la formule de calcul par exemple). | +++ |
| Impact sur l'équilibre budgétaire / soutenabilité | Impact forcément faible (aspects assez cosmétiques). | 0 |
| Equité intergénérationnelle | Idem. | 0 |
| Ecart de situation entre pensionnés | Idem, mais mieux faire ressortir cet élément. | 0 |
| Compétitivité | Idem, mais une meilleure communication (voir le rapport Delevoye) accroîtrait l'attractivité pour les « talents » des systèmes luxembourgeois. | 0/+ |
| Transparence / pédagogie | Nouveaux éléments de communication favorisant la transparence. | + |
| Acceptabilité | Quasiment acquise (meilleure communication). | + |
| Options | - Pas d'option. | |

Conclusion : Le système à points est très intéressant, mais l'équivalent est déjà largement en vigueur au Luxembourg, ce qui a le mérite de montrer que les systèmes grand-ducaux de pension ne sont nullement obsolètes sur le plan technique, qu'ils ont au départ été bien

conçus, même s'il est loisible de regretter l'existence de disparités entre le régime général et les régimes généraux de pension (qui constitue une atteinte à l'idée d'un « système universel »). Les discussions menées en France en particulier à propos du système à point peuvent cependant donner des idées quant à la présentation des éléments constitutifs du régime de pension luxembourgeois, notamment la formule de calcul, et à la communication (qui pourrait être empreinte d'une vision plus positive, moins surannée). Mais cet aspect serait avant tout « cosmétique » dans un contexte luxembourgeois, de sorte qu'il n'est pas prioritaire (il s'agit plutôt d'une utile « cerise sur le gâteau »). Il en serait certes tout autrement d'un rapprochement des systèmes général et spéciaux de pension, visant à renforcer le caractère universel au Luxembourg.

Fiche 21 : Suppression ou limitation de la prise en compte des années d'études

Parcours professionnel

Au Luxembourg, les périodes d'études ou de formation professionnelle non indemnisées entre l'âge de 18 et 27 ans sont considérées comme "périodes complémentaires", incorporées à la période de stage de 40 ans (déterminant pour l'âge de la pension anticipée à 60 ans, le calcul de la partie forfaitaire ou de la pension minimum). Il est parfois proposé de les annuler ou de les supprimer. La prise en compte des années d'études n'est pas si rare au sein de l'UE (aussi Allemagne, Finlande, Lettonie, Pologne et Roumanie ; Belgique : peut affecter le montant, pas la durée ; Hongrie : si cotisations payées ; Malte : crédits d'études ; Suède : pour ceux qui ont bénéficié d'allocations d'études, mais avec des modalités différentes).

Source : [avis CES sur le régime général de pension de juillet 2024](#).

| Fiche 21 | Appréciation | |
|--|---|---------------------------|
| Continuité pour les pensionnés | Une suppression pure et simple et immédiate serait très dommageable pour les pensionnés concernés (forte rupture). | --- si pas de gradualisme |
| Faisabilité/simplicité technique au Luxembourg | Mise en œuvre aisée : plutôt une simplification. | ++ |
| Impact sur l'équilibre budgétaire / soutenabilité | Selon les simulations de l'IGSS, les retombées seraient faibles, en raison de l'impact à la hausse sur les pensions moyennes. A l'horizon 2050, augmentation des prestations passant de 3,72% du PIB à 3,61% (couverture de 3% de la dérive...). Impact plus réduit encore à l'horizon 2070 (la hausse des pensions moyennes ayant plus le temps de se déployer). | Proche de 0 |
| Equité intergénérationnelle | Plutôt négatif car seules les nouvelles générations seront affectées. Peu de retombées budgétaires. | 0 |
| Ecarts de situation entre pensionnés | Mitigé. Impact favorable en théorie (les personnes ayant étudié ont en moyenne des revenus/pensions plus élevés). | + |
| Compétitivité | Risque de rebuter la main-d'œuvre qualifiée, surtout frontalière et étrangère. En outre, guère d'améliorations sur le plan financier. | - |
| Transparence / pédagogie | Dépend des modalités ; une suppression serait certes une simplification. | ++ |
| Acceptabilité | Sans doute une opposition frontale de la fonction publique, voire des cadres de la Place financière. Voir aussi l'impact sur le comportement des frontaliers. Mais peut aussi être considéré comme une mesure socialement juste vis-à-vis des personnes ayant commencé à travailler tôt. | 0/- |

| Fiche 21 | Appréciation | |
|----------|--|--|
| Options | <ul style="list-style-type: none"> - Mise en œuvre graduelle (suppression de 10% pendant 10 ans par exemple) et/ou partielle : supprimer un tiers ou 50% des années d'études. - Suppression des années doublées (voir Roumanie : en fonction d'un curriculum normal). - Combiner avec des achats rétroactifs d'années d'études (voir Autriche, Belgique, Grèce, Hongrie, Italie et Slovaquie). - Finlande : prise en compte de la nature des études. | |

Conclusion : La prise en compte des années d'études n'est pas si rare au sein de l'UE. Cette disposition peut sembler peu équitable (dans la mesure où elle ne profite pas à des salariés n'ayant pas ou peu fait d'études, dont l'espérance de vie est pourtant plus faible). Cependant, une adaptation trop brutale en la matière représenterait un véritable choc pour de nombreux pensionnés futurs (avec une hausse soudaine des années à prester). En outre, l'économie associée serait faible selon l'IGSS. D'où l'intérêt d'une réflexion approfondie sur les modalités (voir les options de mise en œuvre, qui pourraient être combinées).

Fiche 22 : Limitation ou suppression des périodes complémentaires autres que de formation

Parcours professionnel

Une suppression graduelle ou partielle des autres périodes complémentaires que les années d'études (voir la fiche 21) pourrait être envisagée. Il s'agit notamment des périodes d'éducation au Luxembourg d'un ou plusieurs enfants âgés de moins de 6 ans ou des périodes pendant lesquelles l'intéressé a touché une pension d'invalidité du régime général. Cet aspect "enfance" existe dans beaucoup d'autres pays de l'UE.

Sources : voir notamment [avis CES sur le régime général de pension de juillet 2024](#) et [Commission européenne, 2024 Pension Adequacy Report \(vol. II\)](#).

| Fiche 22 | Appréciation | |
|--|--|---------------------------|
| Continuité pour les pensionnés | Une suppression pure et simple et immédiate serait très dommageable pour les pensionnés concernés. | --- si pas de gradualisme |
| Faisabilité/simplicité technique au Luxembourg | Mise en œuvre aisée : plutôt une simplification, en principe. | ++ |
| Impact sur l'équilibre budgétaire / soutenabilité | Selon l'IGSS, la suppression de l'ensemble des périodes complémentaires induirait à l'horizon 2050 une dérive des dépenses de 3,43% du PIB, inférieure aux 3,72% dans la base. Mais y compris les années d'études. Donc hors études : sans doute une faible économie (de l'ordre de 0,15-0,20% du PIB à l'horizon 2050). | Proche de 0. |
| Equité intergénérationnelle | Peut frapper durement les pensions futures des personnes concernées, et pas du tout les pensions actuelles de personnes présentant le même profil. Repousserait l'âge de départ à la retraite d'une partie des actifs actuels sans lien avec l'espérance de vie. | -- |
| Ecarts de situation entre pensionnés | Dépend des préférences personnelles respectives pour une moindre durée de la carrière ou pour un montant moyen de pension plus élevé. Mesure induisant une moindre flexibilité dans le choix de la durée de la carrière. Très dommageable aux invalides et aux personnes ayant des enfants. | -- |
| Compétitivité | Faibles économies, et à moyen terme peut pénaliser la fécondité (et les régimes de pension...), donc la croissance. | 0/- |
| Transparence / pédagogie | Intrinsèquement simple, mais difficile d'expliquer une mesure pénalisant les parents et les invalides... | - |
| Acceptabilité | Mesure sans doute mal perçue. | -- |
| Options | Mise en œuvre partielle ou graduelle (mais ne réglerait pas les problèmes sociaux de fond). | |

Conclusion : Cette mesure est a priori cohérente (elle obéit au principe « pas de prestations sans cotisations ») et elle contribue à simplifier le régime de pension. Cependant, elle apparaît problématique sur le plan social et ce pour un rendement financier réduit voire inexistant. D'autant que les simulations de l'IGSS n'intègrent pas les possibles effets négatifs sur la natalité, une variable essentielle pour l'avenir du Luxembourg où l'arrivée de frontaliers et étrangers pourrait enregistrer une sensible décélération dans le futur.

Fiche 23 : Prise en compte de la pénibilité et de la dangerosité des métiers via un compte prévention

Parcours professionnel

La pénibilité voire de la dangerosité de certains métiers pourrait être davantage prise en compte en allégeant, par exemple, la durée de cotisation des actifs ayant travaillé durant leur carrière dans de telles conditions. Ces éléments sont pris en compte dans certains pays (mais où l'âge de la retraite est plus contraignant qu'au Luxembourg). Exemples : Autriche, où la pénibilité est envisagée en fonction des occupations concrètes (et non d'un « métier » désigné a priori). En Belgique, 4 critères de pénibilité ont été envisagés (contraintes physiques, organisation du travail, risques de sécurité, pénibilité mentale ou émotionnelle), pour donner droit à une retraite anticipée (mais ces critères, pourtant débattus, n'ont en définitive pas été mis en œuvre). Le rapport Delevoeye en France proposait une extinction progressive des départs anticipés dans les régimes spéciaux et la fonction publique, une harmonisation des critères de pénibilité entre les secteurs public et privé, le maintien de départs anticipés dans des fonctions dangereuses (militaires, policiers, ...) ou encore la généralisation du compte professionnel de prévention, qui permet de mesurer l'exposition des actifs à un risque professionnel pouvant laisser des traces durables, identifiables et irréversibles sur la santé (le travail de nuit, le travail en équipes successives, le travail répétitif, les activités en milieu hyperbare, le travail dans des températures extrêmes et le travail dans le bruit, notamment).

| Fiche 23 | Appréciation | |
|--|---|-----|
| Continuité pour les pensionnés | Favorable. | ++ |
| Faisabilité/simplicité technique au Luxembourg | Pourrait s'avérer complexe. Par exemple quels critères de pénibilité ? Généraux, par catégories de métiers, pour les occupations concrètes ? Comment traiter des changements de métiers en cours de carrière. Voir par exemple le compte professionnel de prévention en France. | -- |
| Impact sur l'équilibre budgétaire / soutenabilité | Dépend des critères, du nombre de personnes concernées. | - |
| Equité intergénérationnelle | Peu d'effets de ce point de vue dans le contexte luxembourgeois. | 0 |
| Ecarts de situation entre pensionnés | Un facteur positif, qui compenserait l'espérance de vie moindre des ouvriers par exemple (se voyant reconnaître des années de carrière additionnelles, en fonction de critères précis cependant). | ++ |
| Compétitivité | Impact assez réduit a priori dans le contexte luxembourgeois. Possible atout pour le recrutement de main-d'œuvre sur certains métiers exposés. | 0 |
| Transparence / pédagogie | Dépend de la mesure. Les critères pourraient rapidement s'avérer compliqués... | 0/- |
| Acceptabilité | Sans doute un bon accueil. | +++ |

| Fiche 23 | Appréciation | |
|----------|--|--|
| Options | <ul style="list-style-type: none"> - Adaptation de l'âge (mais ce dernier est déjà bas au Luxembourg, avec la retraite anticipée à 57 et 60 ans et la préretraite de travailleurs postés et de nuit). - Octroi d'éléments additionnels de retraite en fonction de critères précis (ex. de l'Autriche). | |

Conclusion : Cette mesure paraît très logique compte tenu notamment de l'espérance de vie moins importante des personnes exerçant des métiers pénibles ou dangereux. Mais une réflexion approfondie s'impose en la matière. Se pose notamment la question des critères à privilégier. Il importe par exemple d'éviter des critères trop généraux (concernant une branche d'activité donnée, sans tenir compte de métiers concrets très disparates au sein de cette dernière). Par ailleurs, quels sont les déterminants de l'espérance de vie moindre - le métier, ou des éléments d'environnement plus généraux ?

En outre, le besoin semble moins avéré au Luxembourg, où l'âge de départ à la retraite paraît déjà très bas en comparaison internationale (voir notamment la pension anticipée à 57 ans pour une personne présentant 40 années de périodes « obligatoires », donc ayant commencé à travailler tôt, vers 17 ans ; voir aussi l'existence au Grand-Duché d'un système de préretraite des travailleurs postés et de nuit). Une alternative pourrait consister à accorder un bonus de pension (adaptation à la hausse du montant) en fonction de certains critères de pénibilité, définis de manière simple et ciblée. Il convient enfin de souligner l'importance d'une égalité de traitement entre le public et le privé.

Retraite active

Fiche 24 : Instauration d'une retraite partielle flexible

Retraite active

Une préretraite progressive à 57 ans existe au Luxembourg, mais il s'agit d'un instrument de prévention du chômage. Elle est, par ailleurs, sujette à de nombreuses conditions (embauche d'un demandeur d'emploi, entreprise éligible, avis de la délégation du personnel, durée limitée à 3 ans, etc.). Ainsi, un nouveau dispositif pourrait prévoir le cumul d'une pension partielle et d'un travail à temps partiel à partir de 55 ou 57 ans. L'instauration d'une « retraite partielle » permettrait de généraliser et de flexibiliser cette possibilité, en anticipant le paiement d'une partie de la retraite (certes en respectant la neutralité actuarielle : le montant total des pensions payées tout au long de la vie ne peut augmenter, au contraire), ce versement précoce permettant de compléter le revenu issu d'une activité à temps partiel (de 20 à 80%, par exemple).

La retraite partielle existe dans quelques pays (Danemark, Finlande, France, Irlande, Norvège, Slovaquie, Espagne), mais à un âge finalement assez tardif (souvent de l'ordre de 62 ans).

| Fiche 24 | Appréciation | |
|---|---|-----|
| Continuité pour les pensionnés | Par définition, favorise la continuité (transition douce vers la retraite) | +++ |
| Faisabilité/simplicité technique au Luxembourg | La mise en œuvre semble assez aisée (par exemple pension partielle : a priori x% de la partie proportionnelle et en fonction des 40èmes pour la partie forfaitaire ; mais mesure à calibrer afin d'assurer la neutralité actuarielle). | + |
| Impact sur l'équilibre budgétaire / soutenabilité | Impact faible a priori (sauf si de nombreux assurés décident de prolonger leur carrière sur cette base, au lieu de recourir à une pension anticipée ; mais difficilement chiffrable à ce stade). Seulement une pension partielle, à partir d'un âge donné et en assurant la neutralité actuarielle. En outre, peut inciter la personne à poursuivre son activité au Luxembourg. | 0/- |
| Équité intergénérationnelle | Assurée, car le coût budgétaire serait sans doute faible. Et favorise des actifs existants souhaitant mieux concilier vie privée et vie professionnelle. | + |
| Écarts de situation entre pensionnés | Faible impact. | 0 |
| Compétitivité | Faible impact. | 0 |
| Transparence / pédagogie | Mesures individuellement aisées à expliquer. Important d'insister sur la complémentarité de ces mesures (annonce en bloc). | + |
| Acceptabilité | Bonne (avantages, certes ciblés). | + |

| Fiche 24 | Appréciation | |
|----------|--|--|
| Options | <ul style="list-style-type: none"> - Durée minimale du temps partiel (ex. Norvège : de 20 à 80%). - Choix de l'année de départ en pension partielle (55, 57 ans ?). - Pension partielle : embauche parallèle d'un chômeur (Espagne, préretraite progressive au Luxembourg) ? Ou maintien de deux régimes parallèles. - Pension partielle : décote (Finlande) ? | |

Conclusion : Mesure importante, qui permettrait de prévoir un passage graduel à la retraite (éviter le « tout ou rien »), ce qui pourrait comporter pour l'individu concerné des avantages professionnels (éviter un « burning out », combiner avec de la formation, etc.) et privés (meilleure conciliation emploi et vie privée, en faveur de personnes devant s'occuper de leurs parents devenus dépendants, par exemple). La retraite partielle pourrait inciter divers assurés à continuer ou prolonger (certes à un rythme moindre) leur carrière au Luxembourg (les frontaliers, notamment). Il importe cependant de veiller à la neutralité actuarielle de la mesure portant sur la pension partielle (avec un calcul précis des éléments de pension proportionnels et forfaitaires).

Pensions complémentaires

Fiche 25 : Renforcement des retraites complémentaires

Pensions complémentaires

Un renforcement du 2^{ème} (pensions complémentaires dans le cadre professionnel) et du 3^{ème} pilier (pension complémentaire individuelle) pourrait être considéré. Actuellement, ces deux piliers sont favorisés par une déduction fiscale (jouant au taux marginal d'imposition), de respectivement 1 200 euros (contributions personnelles) et 3 200 euros par an. Il pourrait être envisagé de généraliser ces déductions fiscales, de les rendre plus avantageuses pour les « petits revenus », au moyen d'un mécanisme de déduction « social » reposant notamment sur un crédit d'impôt.

Un rehaussement du plafond de déduction du 2^{ème} pilier (régimes complémentaires) pourrait également être introduit, par exemple jusqu'à 2 000 euros par an dans un premier temps contre 1 200 actuellement. A moyen terme, le régime Suisse constituerait une utile source d'inspiration (les plafonds sont nettement plus généreux dans ce dernier pays).

Par ailleurs, la taxation de l'abondement « patronal » au 2^{ème} pilier pourrait être envisagée. Actuellement, cet abondement est frappé d'une taxe forfaitaire de 20%, libératoire par rapport aux cotisations sociales et à l'impôt sur le revenu, ce qui est avantageux pour les personnes dont le revenu est élevé (taux marginal de l'impôt sur le revenu lui-même élevé) mais pas pour les petits revenus. Une modulation à la baisse du prélèvement forfaitaire de 20% pourrait être introduite pour ces derniers.

Le mode de taxation à la sortie de l'épargne du 3^{ème} pilier pourrait être réexaminée, de même que les modalités présidant à la mobilisation de l'épargne accumulée (en cas de « coups durs », par exemple). Les employeurs devraient être incités (fiscalement et matériellement pour les plus petites sociétés) à mettre en place des régimes complémentaires du 2^{ème} pilier.

Source : voir [Pensions, que faire ? Idée du mois n° 21, IDEA, octobre 2018](#).

| Fiche 25 | Appréciation | |
|---|---|-----|
| Continuité pour les pensionnés | Permettrait aux assurés de compenser en partie les répercussions de réformes des pensions du 1 ^{er} pilier (meilleure résilience). | +++ |
| Faisabilité/simplicité technique au Luxembourg | Mise en œuvre aisée. | ++ |
| Impact sur l'équilibre budgétaire / soutenabilité | Impact (limité) sur le budget de l'Etat, pas sur celui du régime général de pensions. | 0 |
| Equité intergénérationnelle | Permettrait de favoriser les futurs pensionnés par rapport aux pensionnés existants (redressement partiel d'inégalités existantes). | ++ |

| Fiche 25 | Appréciation | |
|---|---|-----|
| Ecarts de situation entre pensionnés | Le mécanisme « social » de déduction permettrait de mieux répartir les retombées des mesures. Par ailleurs, des entreprises plus « fragiles » pourront moins aisément abonder leur 2 ^{ème} pilier. Enfin, égalité de traitement entre le privé et le public. | 0 |
| Compétitivité | Permettrait de mieux mobiliser l'expertise de la Place, renforcerait l'attractivité du Luxembourg pour des salariés étrangers. | + |
| Transparence / pédagogie | Mesures intrinsèquement lisibles, mais important de soigner la communication (surtout pour le nouveau crédit d'impôt). | + |
| Acceptabilité | Elle devrait être bien acceptée, même si le sujet est politiquement sensible (bien expliquer que les 2 ^{ème} et 3 ^{ème} piliers resteraient très circonscrits par rapport au 1 ^{er} pilier). | 0/+ |
| Options | <ul style="list-style-type: none"> - Choix du plafond de déduction de la prime personnelle 2^{ème} pilier (un peu au-delà de 1 200 euros par an, ou graduellement au-delà pour converger vers la Suisse par exemple ?). - Prélèvement fixe de 20% (+ taxe rémunératoire) : instauration de taux plus bas en fonction du salaire (ex. 5 ou 10% pour les bas revenus ; progressivité jusqu'à 20%) | |

Conclusion : Ces mesures, devant idéalement être annoncées conjointement, pourraient contribuer à mettre sur orbite le 2^{ème} et le 3^{ème} pilier au Luxembourg, pays où ils sont sous-développés en comparaison internationale. Elles permettraient aux assurés de mieux s'adapter à d'éventuelles mesures de réforme des pensions ou à des chocs socio-économiques. La « déduction sociale » des primes personnelles ou la modulation de la taxe forfaitaire de 20% sur l'abondement patronal au 2^{ème} pilier (en fonction du salaire de l'assuré) et l'incitation à l'adoption de régimes du 2^{ème} pilier au sein des entreprises permettraient d'assurer une distribution plus équitable (en termes de revenus) des avantages associés. Enfin, ces mesures favoriseraient (à rebours de la situation générale) les futurs pensionnés par rapport aux retraités existants.

Fiche 26 : Renforcement structurel des pensions complémentaires via des fonds privés ou un fonds public

Pensions complémentaires

Un renforcement structurel des régimes complémentaires de pension pourrait être envisagé, tant dans le secteur privé que dans le public, par exemple en instaurant un 2ème pilier obligatoire ou semi-obligatoire (voir la France avec AGIRC/ARRCO, la Norvège, les Pays-Bas, des régimes statutaires mais de capitalisation au Danemark et en Suède). Cette mesure pourrait comporter une dimension plutôt « privée » (voir la Suède : l'assuré peut choisir des fonds dans un « catalogue », qui fait cependant l'objet d'une étroite supervision publique) ou reposer sur un fonds public commun à tous les assurés comme au Danemark (avec un fonds géré par les partenaires sociaux).

| Fiche 26 | Appréciation | |
|---|--|----|
| Continuité pour les pensionnés | Permettrait aux assurés de compenser en partie les répercussions de réformes des pensions du 1 ^{er} pilier (meilleure résilience). Mais éléments obligatoires. | + |
| Faisabilité/simplicité technique au Luxembourg | Mise en œuvre fondamentalement aisée, mais graduelle idéalement (car contributions requises). | + |
| Impact sur l'équilibre budgétaire / soutenabilité | Faible impact, le but étant d'assurer la résilience des assurés face notamment aux réformes du 1 ^{er} pilier, non d'engranger des économies. | 0 |
| Equité intergénérationnelle | Si le rendement réalisé est favorable, avantagerait en « cycle de vie » les pensionnés existants (contributions actuelles, mais bénéfices futurs associés). | + |
| Ecart de situation entre pensionnés | Oui, plus qu'un système volontaire (auquel les « petits revenus » risquent de moins participer). | ++ |
| Compétitivité | Permettrait de mieux mobiliser l'expertise financière de la Place, renforcerait l'attractivité du Luxembourg pour des salariés étrangers si le système est bien géré. | + |
| Transparence / pédagogie | Mesures intrinsèquement lisibles, mais important de soigner la communication. | + |
| Acceptabilité | Elle devrait être bien acceptée, même si le dossier est politiquement sensible (question de la répartition des risques entre les assurés et l'Etat notamment). Incidence sur l'opinion des cotisations/primes. | 0 |
| Options | <ul style="list-style-type: none"> - Mode de gestion : un fonds sous gestion tripartite au Danemark, choix dans un catalogue de fonds en Suède. - « Defined benefits », ou « defined contributions » ? - Suppression totale, ou partielle/graduelle des avantages fiscaux personnels existants, qui n'auraient plus lieu d'être (cas de la Suède, qui les a supprimés en 2016). | |

Conclusion : Permettrait au Luxembourg de se sortir de son relatif sous-développement en termes de pensions complémentaires, et permettrait aux assurés de mieux s'adapter à d'éventuelles érosions des avantages du premier pilier. Cette mesure est le pendant de celle de la fiche 25 mais de manière plus radicale (obligation versus caractère volontaire), avec forcément une meilleure couverture de l'ensemble de la population. Il convient enfin de souligner l'importance particulière d'une étude approfondie des expériences étrangères (pour la gestion des fonds par exemple, ou les modalités de couverture du 2ème pilier). Une telle mesure permettrait de faciliter le financement d'activités privées (voir le « Rapport Draghi »), et si les fonds sont correctement gérés elle peut donner lieu à une expansion « vertueuse » des réserves (rendement excédant celui des actifs « sans risque » ; le Fonds de compensation est parvenu à dégager de tels rendements ces dernières années, avec un rendement moyen de 4,5% l'an contre 2% pour les obligations de référence à 10 ans). De la sorte, il serait possible de contrer une partie des effets du vieillissement démographique ou un choc économique quelconque.

Pensions supplémentaires

Fiche 27 : Introduction d'un élément de pension lié au logement (ou autres)

Pensions supplémentaires

L'incidence des mesures d'économie, sur les plus défavorisés en particulier, pourrait être amortie par l'introduction de nouveaux éléments de pension financés par la fiscalité générale et/ou par la suppression d'avantages existants (l'AFA, par exemple). Compte tenu de la situation particulière du Luxembourg, un « supplément logement » pourrait être envisagé dans ce contexte, sous la forme d'un élément de pension additionnel ou d'une subvention. Un tel supplément existe au Danemark, en Lituanie ou en Finlande (en fonction dans ce dernier pays du revenu, du loyer ou des coûts d'entretien et charges pour les propriétaires, du lieu de résidence, avec des limites de surface).

| Fiche 27 | Appréciation | |
|---|--|-----|
| Continuité pour les pensionnés | Assurée, sauf peut-être en ce qui concerne l'AFA. | + |
| Faisabilité/simplicité technique au Luxembourg | Simple : voir la « formule finlandaise », par exemple avec une formule très objective, aisée à reproduire avec certes les spécificités du Luxembourg. Cette formule est applicable aux propriétaires comme aux locataires, et elle prend en compte la localisation du logement ou le revenu des personnes concernées. | + |
| Impact sur l'équilibre budgétaire / soutenabilité | Impact réduit, car la mesure doit être envisagée en conjonction avec l'actuelle subvention de loyer (et une limitation de l'actuelle AFA). A l'instar de la situation finlandaise cependant, les propriétaires sont aussi couverts (une partie des charges, de l'entretien de l'habitation). La mesure devrait en outre être financée par l'Etat (élément de solidarité et non d'assurance). Enfin, elle pourrait inciter les pensionnés à demeurer au Luxembourg. | 0/- |
| Equité intergénérationnelle | Assez neutre (du moins si la mesure est introduite pour tous les pensionnés, présents et futurs). | 0 |
| Ecart de situation entre pensionnés | Une nette amélioration : le logement peut constituer une part très importante des « petits » revenus disponibles au Luxembourg. | ++ |
| Compétitivité | Si la mesure est bien calibrée, impact réduit (comme sur les finances publiques en général). En outre, la mesure pourrait inciter les pensionnés à demeurer au Luxembourg, avec un impact favorable sur la demande interne. | 0/- |
| Transparence / pédagogie | Mesure tout à fait intuitive dans le présent contexte, donc aisément explicable. | ++ |
| Acceptabilité | Forcément bien accueillie au Luxembourg. Le serait plus encore avec des éléments type réduction du « gender gap » ou « bonus grande vieillesse ». | ++ |

| Fiche 27 | Appréciation | |
|----------|---|--|
| Options | <ul style="list-style-type: none"> - Modalités de la combinaison avec l'actuelle subvention de loyer (pour les pensionnés seulement), pour des raisons sociales notamment (éviter les redondances). Prise en compte du lieu de résidence, du revenu. Voir la « formule finlandaise ». - Subvention pour les résidents seulement, ou élément de pension (dans ce dernier cas, l'étendre aux frontaliers en prenant en compte les coûts différents du logement). - Financement par l'Etat au-delà des « 8% » ou par un impôt « fléché ». - Autres éléments que le logement (Autriche, Hongrie : assurance-dépendance ; Danemark, Pologne : santé ; France : enfants ; mais aspects déjà développés au Luxembourg ; Irlande : bonus au-delà de 80 ans pour charges spécifiques). | |

Conclusion : Une telle mesure paraît justifiée au Luxembourg (logement). Son coût ne serait pas énorme, si elle était bien ciblée et conçue en conjonction avec l'actuelle subvention de loyer (elle devrait être supprimée pour les pensionnés ; pour rappel, elle ne couvre que les locataires, les suppléments de pension « housing » en Finlande, par exemple, couvrant aussi les charges liées à la propriété ; le « complément logement » envisagé aurait également vocation à couvrir à la fois les propriétaires et les locataires). La mesure ne serait pas exempte d'une dimension « solidarité » (le complément dépendrait notamment du revenu, comme en Finlande), ce qui signifie qu'elle aurait vocation à être supportée par la fiscalité générale, à l'instar de l'actuelle subvention de loyer). Dans la foulée, la question de l'intérêt d'autres éléments de pension spécifiques au Luxembourg pourrait se poser, par exemple un bonus octroyé spécifiquement au-delà de 80 ans (pour couvrir les charges additionnelles liées aux maisons de repos ou de santé, par exemple). Le « supplément logement » pourrait être introduit sous la forme d'une subvention ciblée (vers les pensionnés résidents, par exemple) ou en tant qu'élément de pension destiné à l'ensemble des retraités (y compris les frontaliers, mais en prenant en compte les coûts respectifs des logements). L'Etat assurerait le financement dans les deux cas.

Gouvernance

Fiche 28 : Mise en place d'un Conseil citoyen des pensions

Gouvernance

Il pourrait être instauré un Conseil citoyen des pensions, qui déposerait régulièrement (par exemple tous les 5 ans, parallèlement aux bilans techniques successifs du régime général de pension) un rapport renfermant des propositions de réforme. Ce rapport serait remis au Gouvernement et à la CNAP/l'IGSS. Il ferait l'objet d'un débat d'orientation à la Chambre des Députés. Ce Conseil pourrait se composer de résidents et frontaliers tirés au sort (en veillant à associer suffisamment d'actifs et de pensionnés, et plusieurs générations).

Source : [Pour un système universel de retraite, Préconisations de Jean-Paul Delevoye, Haut-Commissaire à la réforme des retraites, Juillet 2019.](#)

| Fiche 28 | Appréciation | |
|---|---|----|
| Continuité pour les pensionnés | Plutôt favorable, car meilleure prise en compte de l'opinion publique. Par ailleurs un aspect résolument nouveau en termes de gouvernance. | 0 |
| Faisabilité/simplicité technique au Luxembourg | Simple (désignation des membres par tirage au sort, encadrés d'experts) | + |
| Impact sur l'équilibre budgétaire / soutenabilité | Pas d'impact direct (les propositions devraient faire l'objet d'une évaluation chiffrée par l'IGSS et/ou la CNAP). | 0 |
| Équité intergénérationnelle | Nécessaire d'assurer une représentation des actuels pensionnés et des actifs (représentation de plusieurs générations). | + |
| Écarts de situation entre pensionnés | Idem (panel représentatif, aussi des différents niveaux de revenus, les métiers et groupes sociaux (ouvriers, employés, indépendants, cadres, fonction publique, ...)). | + |
| Compétitivité | Experts issus du salariat et du monde économique. | 0 |
| Transparence / pédagogie | Mesure aisément justifiable. | ++ |
| Acceptabilité | Forcément bien accueillie, avec peut-être une certaine résistance de la part de décideurs actuels (monde politique, partenaires sociaux, institutions en charge de pensions, ...). | + |
| Options | <ul style="list-style-type: none"> - Modalités de désignation des citoyens (tirage au sort suffisamment représentatif). - Experts désignés pour encadrer les travaux et échanges ? Salariat, patronat, IGSS et CNAP (nombre ?). | |

Conclusion : Cette mesure pourrait donner d'utiles idées en matière de réformes, tout en permettant de mieux anticiper les besoins des citoyens dans un environnement mouvant. Au sein de ce cénacle, les citoyens seraient accompagnés d'experts, mais ces derniers ne pourraient être trop nombreux ou « interventionnistes » (afin de ne pas « écraser » la

spontanéité des citoyens désignés, tout en leur exposant de façon neutre la situation financière du régime et les principales problématiques). Cette mesure permettrait d'améliorer l'appropriation citoyenne des systèmes de pension et elle pourrait donner d'utiles idées aux experts (ou leur permettre de mieux percevoir l'évolution des besoins en la matière). Cette innovation pourrait être vue comme un prolongement institutionnel de la prochaine « grande consultation » sur les pensions (mobilisant les jeunes, notamment).

Annexe : La notion de taux de rendement des cotisations de pension

En 2017⁵, IDEA a proposé une méthode visant à calculer, pour un certain nombre de cas-types raisonnablement représentatifs, le taux de rendement des contributions de pension en termes de pensions futures. La question centrale étant : pour un euro de cotisation versée durant la vie active au Luxembourg, combien d'euros de pension seront reçus à la retraite ? Répondre à cette question revient à mesurer la « performance » attendue du système et à s'informer de ses droits à pension.

Il est possible d'y répondre en mettant en rapport d'une part les paiements de cotisations de pension par les assurés (16% des revenus cotisables⁶) et d'autre part les futurs revenus de pension. Le taux de rendement peut ainsi être calculé pour tout assuré en formulant quelques hypothèses concernant notamment le niveau de rémunération, le nombre d'années travaillées, le nombre d'années passées à la retraite et en considérant la législation en vigueur, qui renseigne le taux de remplacement et les éléments exceptionnels (droits familiaux et prise en compte de périodes non contributives, etc.)⁷.

En 2017, cette méthode des taux de rendement a été appliquée par IDEA à quatre cas-types jugés raisonnablement représentatifs. Actualisés en août 2023 pour des personnes partant à la retraite à l'âge de 60 ans en janvier 2024, les résultats en question sont synthétisés dans le tableau ci-dessous, ces personnes étant supposées avoir travaillé 36 ans (de 1986 à 2023) après 4 années d'études. La durée de la pension prise en compte est 23 ans, soit peu ou prou la moyenne observée actuellement. Les quatre personnes considérées au tableau sont Auguste, un « cas moyen » dont la première pension, touchée en 2024, est de l'ordre de 5 000 euros par mois, Maxime, une personne se situant juste au-delà de la pension minimum, Carlo qui se situe entre ces deux individus et enfin Richard, dont la pension mensuelle excède les 8 000 euros⁸.

⁵ Voir *Pensions pensions*, Idée du mois n°19, novembre 2017, https://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2017/11/IDM_pension_19_aufORMAT.pdf.

⁶ Cotisations réellement supportées par un individu assuré. Les 8% de « cotisations » de l'Etat n'étant pas une cotisation au sens strict du terme, mais un transfert de l'Etat au régime général des pensions (financé par la « taxation générale » des ménages, des entreprises et de certains non-résidents non assurés aux régimes luxembourgeois de pension, voire par des déficits - et non par des cotisations personnelles).

⁷ En termes techniques, il s'agit du taux d'escompte qui égalise en cycle de vie (et ce de manière actualisée) les flux sortants (les cotisations) et les flux entrants (les futures pensions). Ce taux est calculé de la même manière que le rendement d'une obligation, par exemple.

⁸ Pour le détail des hypothèses, voir l'Idée du mois n°19 précitée.

Tableau A1 : Taux de rendement promis par le système de retraite luxembourgeois (montants et euros et en % pour les taux de rendement)

| | Salaire brut mensuel 2023 | Première pension 2024 | Taux de rendement |
|---------|---------------------------|-----------------------|-------------------|
| Maxime | 3 318 | 2 464 | 7,55% |
| Carlo | 4 147 | 2 906 | 7,34% |
| Auguste | 8 295 | 5 112 | 6,88% |
| Richard | 24 884 | 8 898 | 6,36% |

Source : calculs IDEA.

Cette méthode du taux de rendement met en relief le fait que les assurés en ont largement « pour leur argent » au Luxembourg, les pensions excédant résolument les cotisations versées en termes actuariels. Le taux de rendement calculé est en effet de 7% et il ne décline que légèrement pour Richard. Il s'agit d'un taux nominal (c'est-à-dire inflation comprise, de 2% l'an par hypothèse) qui ne comprend pourtant pas les pensions de réversion (pour veuves et orphelins) et cet avantage potentiel que constitue une pension d'invalidité. Il excède pourtant nettement le « taux d'intérêt ambiant » (de l'ordre de 4%) ou le taux de croissance nominal du PIB (aussi de l'ordre de 4% en « tendanciel »).

<http://www.fondation-idea.lu/>