



Document de Travail n° 31

# Pensions : un quatuor de réformes

Muriel Bouchet  
Avril 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, IDEA a.s.b.l.



©avril 2025, IDEA a.s.b.l.

[www.fondation-idea.lu](http://www.fondation-idea.lu) | [info@fondation-idea.lu](mailto:info@fondation-idea.lu)

## Sommaire

Préambule – le temps des réformes.....	3
Enjeux et philosophie générale des réformes .....	4
Le « quatuor » de réformes .....	7
a) Quatre propositions aux orientations marquées .....	7
b) Des réformes à comparer et possiblement à combiner .....	13
La réforme Ecureuil.....	22
a) Vue d'ensemble de la réforme Ecureuil.....	22
b) Les briques de mesures : présentation détaillée .....	24
c) L'impact financier de la réforme Ecureuil.....	33
d) L'impact de la réforme Ecureuil sur les pensionnés.....	35
La réforme Sociale .....	41
a) Vue d'ensemble de la « Réforme Sociale » .....	41
b) Les briques de mesures : présentation détaillée .....	46
c) L'impact financier de la Réforme Sociale .....	52
d) L'impact de la Réforme Sociale sur les pensionnés.....	54
La réforme d'Age .....	60
a) Vue d'ensemble de la « Réforme d'Age » .....	60
b) Les briques de mesures : présentation détaillée .....	66
c) L'impact financier de la Réforme d'Age.....	75
d) L'impact de la Réforme d'Age sur les pensionnés.....	77
Quid d'un pilotage automatique ?.....	82
a) Pilotage automatique : de quoi s'agit-il précisément ?.....	82
b) Quelle situation financière en pilotage automatique ?.....	87
c) L'impact du pilotage automatique sur les pensionnés.....	89
Les éléments additionnels aux réformes.....	95
Conclusion – préserver un superbe édifice.....	100

## Préambule - le temps des réformes

Après une salubre phase de consultation lancée l'automne dernier par le gouvernement, l'été 2025 sera-t-il le temps des réformes en matière de pensions au Luxembourg ?

Pour alimenter le débat sur la nécessité et les orientations possibles d'aménagements du système de retraites, notre laboratoire d'idées a pleinement joué son rôle de produire des analyses rigoureuses en fonction d'hypothèses ouvertes, d'explorer des pistes parfois novatrices et de proposer des actions concrètes aux décideurs à qui reviendra le courage (et le mérite) de l'action.

Le vieillissement démographique est une réalité européenne qui met en tension les systèmes de retraite basés sur la solidarité intergénérationnelle, un acquis social inestimable. Face aux incertitudes inhérentes aux projections économiques de long terme et en conservant un certain optimisme sur l'avenir, le système de pension luxembourgeois doit préserver sa résilience et sa capacité à offrir une retraite heureuse aux séniors. Pour cela, il doit régulièrement s'adapter et se réformer, comme cela a été le cas en 2012, où déjà, un dialogue sur les grands enjeux socio-économiques et politiques autour des pensions a eu lieu.

Les quatre pistes de réformes évaluées dans ce Document de travail constituent une « boîte à outils » dont peuvent se saisir les décideurs et les parties prenantes du débat pour éclairer leurs choix et leurs positions. Elles mettent en avant de multiples options possibles pour réaliser les indispensables arbitrages sur les trois dimensions mises en avant par la consultation publique, à savoir l'adaptabilité du système, sa durabilité et son équité.

Vincent Hein  
Directeur d'IDEA

## Enjeux et philosophie générale des réformes

Le document de travail « Pensions : un quatuor de réformes » présente quatre refontes envisageables des systèmes luxembourgeois de pension, qui ont vocation à s'appliquer non seulement au régime général mais également aux régimes spéciaux<sup>1</sup>. Il constitue l'aboutissement d'un long processus de réflexion qui a débuté avec la mise en exergue des vulnérabilités du Luxembourg en matière de financement à terme des pensions, qui exigent un changement de cap résolu<sup>2</sup>.

Les nécessaires adaptations ne peuvent certes s'effectuer de manière brutale, pour diverses raisons exposées dans les lignes qui suivent. Cependant, des réformes excessivement graduelles constituent un autre écueil à éviter. Dans son document de travail n°29<sup>3</sup>, IDEA a en effet démontré qu'un ajustement trop tardif des prestations de pension ne permettrait pas d'affronter efficacement les conséquences « sonnantes et trébuchantes » du vieillissement démographique, avec à la clef de préoccupantes répercussions sociales dans un futur pas si lointain. **Une stratégie de « préfinancement »**, consistant à dégager d'ici 2030 des économies se montant à environ un dixième des prestations de pension, est amplement recommandable dans un tel contexte. Elle devrait être complétée par des mesures efficaces mais à action plus lente, de même que par un renforcement de la gouvernance budgétaire des régimes de pension et par une politique de placement de la réserve de compensation à la fois dynamique et prudente. Seul un tel assortiment de mesures permettrait de « remettre sur orbite » nos régimes de pension, sur le plan financier mais également d'un point de vue social.

La nécessité de réformes suffisamment solides à court et moyen terme étant établie, il reste à en préciser le contour. IDEA s'est pour ce faire étayée sur un examen détaillé d'expériences étrangères<sup>4</sup>, lui fournissant diverses « briques » possibles de réforme.

Ces choix se cristallisent sous la forme de quatre grandes réformes dans le présent document. Chacune d'entre elles affiche des accents propres, en s'efforçant toutefois de respecter huit principes incontournables.

Un premier principe est la nécessité, comme déjà souligné, d'assurer **l'avenir financier de nos pensions**. Il s'agit là d'un fondement essentiel de tout régime de protection sociale qui se respecte, permettant d'assurer sa crédibilité aux yeux des assurés. Le système nominalement le plus généreux n'est qu'une promesse creuse s'il ne peut perdurer au-delà d'une ou deux décennies, la problématique des pensions ne pouvant se concevoir qu'en cycle de vie, c'est-à-dire sur une période d'au moins 40 années. A défaut, la prospérité des actuelles générations de pensionnés reposerait sur la précarité des futures générations de retraités, au mépris de toute équité intergénérationnelle.

**L'équité et la cohésion sociale**, précisément, doivent constituer l'un des piliers fondamentaux des régimes de pension. Elles revêtent nombre de facettes, à savoir précisément l'équité intergénérationnelle, mais également la solidarité, s'opérant à l'aune du niveau de revenu - compte tenu en particulier du coût du logement élevé au Luxembourg.

---

<sup>1</sup> Les exercices de quantification du présent document de travail se limitent au régime général faute de données suffisamment précises sur les régimes spéciaux. Il ne faudrait nullement en conclure que les propositions émises se cantonnent au régime général : elles concernent bien les régimes spéciaux également, ne fût-ce que pour d'élémentaires raisons d'équité.

<sup>2</sup> Voir *Pensions : au pied du mur !*, document de travail IDEA n°28, décembre 2024, <https://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2024/12/DT-28-Pensions-au-pied-du-mur-.pdf>

<sup>3</sup> Voir *Pensions, une si coûteuse procrastination*, document de travail n°29 d'IDEA, décembre 2024, <https://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2024/12/DT-29-Pensions-une-si-couteuse-procrastination.pdf>.

<sup>4</sup> Voir *Réforme des pensions : défricher le champ des possibles*, document de travail n°30 d'IDEA, <https://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2025/01/DT-30-Reforme-des-pensions-defricher-le-champ-des-possibles.pdf>.

Il convient également d'atténuer au fil du temps les disparités entre le régime général et les régimes spéciaux de pension (avec notamment la question du (dé)plafonnement des pensions publiques et des montants de prestation parfois sans commune mesure avec ceux du privé<sup>5</sup>), ou encore les écarts liés au genre - le Luxembourg étant selon le Pension Adequacy Report européen<sup>6</sup> confronté à des pensions féminines actuellement bien inférieures à leurs équivalents masculins. Cette dimension multi-dimensionnelle de l'équité et de la cohésion sociale irrigue littéralement les propositions de réforme formulées dans ce document, avec certes des accents différents d'une proposition à l'autre.

Si les mesures de solidarité et redistributives sont essentielles du point de vue de la cohésion sociale, elles ne peuvent constituer la norme absolue au sein des régimes de pension, qui doivent continuer à être guidés par les principes primordiaux d'**assurance** et d'**universalité**. D'une part, les prestations doivent idéalement dériver de cotisations. Des exceptions de nature sociale sont éminemment souhaitables, mais elles ne peuvent « écraser » la dimension assurantielle du régime de pension. Les exceptions en question pourraient d'ailleurs, dans bien des cas, être prises en charge non dans le cadre des régimes de pension, mais par l'Etat. D'autre part et conformément au principe d'universalité, tout euro de cotisation doit donner lieu à des éléments concrets de pension, certes bien calibrés. Il ne peut être question d'imposer des cotisations additionnelles purement confiscatoires, qui constitueraient de pures « pertes sèches » pour les personnes concernées. Il en serait ainsi, par exemple, en cas de déplafonnement asymétrique des cotisations dans le seul régime général, qui ne s'accompagnerait d'aucun élément de pension futur. Redistributive en apparence, une telle asymétrie minerait en fait la cohésion sociale.

Une autre déclinaison de l'équité est la **continuité des pensions**, qui est essentielle afin d'asseoir la confiance des assurés, car il n'y a pas de régime de pension qui vaille si les prestations associées peuvent à tout moment être remises en cause de manière brutale. C'est précisément pour cette raison, afin de préserver la sécurité matérielle d'existence des retraités, qu'il est proposé d'assurer durablement la solidité financière des régimes de pension. Le principe de continuité suppose que toute réforme soit mise en œuvre après un examen minutieux. Il convient de sélectionner des mesures maximisant les retombées financières, tout en minimisant le coût social. Par ailleurs, les mesures doivent être mises en œuvre bien à l'avance, avec une période de transition permettant aux individus de s'adapter, ce qui suppose une application suffisamment précoce de toute réforme...

La **simplicité et la transparence** des régimes de pension, gage d'appropriation par les assurés et par l'opinion publique en général, sont de nature à faciliter cette adaptation des particuliers aux enjeux de leur future pension. Il convient de ne pas alourdir une législation des pensions déjà passablement complexe, tout individu devant être en mesure d'appréhender correctement ses droits futurs et les conséquences de ses choix de vie.

La continuité des droits est également favorisée par la **flexibilité** des règles, celles relatives aux âges de départ en particulier dans une démarche favorisant l'expression des choix de vie et une « pension à la carte ». Au sein d'une société en mutation, les besoins individuels des individus sont de plus en plus disparates, ce qui plaide à l'encontre d'un « corset » trop rigide s'imposant à l'ensemble de la population et empêchant les individus d'exploiter aux mieux les opportunités qui se présentent à eux. Il convient au contraire de leur permettre

---

<sup>5</sup> Ainsi, comme le montre l'encadré 4 du présent document, plus de 19% des pensions du vieillesse masculines des régimes spéciaux atteignent ou excèdent 10 000 euros par mois, la proportion correspondante se limitant à 0,06% dans le régime général.

<sup>6</sup> Voir le *Pension Adequacy Report - Current and future income adequacy in old age in the EU - Joint report prepared by the Social Protection Committee and the European Commission*, volume II, op. cit.

d'assurer de manière flexible et harmonieuse la transition entre la vie professionnelle et la retraite, par exemple en accordant la priorité à des incitants à une carrière plus longue et non en imposant des mesures dirigistes venant réduire de manière imprévue la durée de la période de retraite. Il convient par ailleurs d'encourager le « vieillissement actif », passant par diverses formes de cumul entre une activité partielle et certains éléments de retraite (en respectant la neutralité actuarielle) ou encore par une gestion plus dynamique des fins de carrière.

La poursuite simultanée de la soutenabilité à terme et des principes précités ne peut avoir pour conséquence un dérapage de la pression fiscale, qui minerait gravement la compétitivité de l'économie luxembourgeoise, de même que la demande agrégée. Il importe au contraire de **maintenir un équilibre entre le freinage des prestations et le recours à des recettes additionnelles**, la « réalité économique » ne pouvant être ignorée en particulier au sein d'une petite économie extrêmement ouverte. Faute de quoi le potentiel de croissance du Luxembourg sera durablement amoindri, avec à la clef une (nouvelle) détérioration cumulative de la perspective financière de nos régimes sociaux<sup>7</sup>. Le respect de cet équilibre dans le domaine des pensions revêt une importance particulière dans un environnement général caractérisé par nombre de « coûteux » défis, donc de fins concurrentes : un effort de défense accru, les investissements dans des technologies numériques et l'intelligence artificielle, la construction d'infrastructures plus adaptées au vieillissement démographique, le financement à moyen terme de la santé et de l'assurance dépendance, la primordiale transition verte et énergétique, etc. Répondre à chacun de ces défis en recourant systématiquement à des recettes additionnelles conduirait rapidement à une explosion de la (para)fiscalité. Par ailleurs, un pays comme le Grand-Duché, qui se caractérise par des dépenses publiques particulièrement élevées en comparaison internationale<sup>8</sup>, ne peut faire l'impasse sur un encadrement socialement ciblé de ses dépenses.

Un dernier principe « irrigant » les propositions de réforme d'IDEA est de **tenir compte de l'imprévisibilité des évolutions futures**, d'éviter de présenter des recommandations qui seraient excessivement tributaires de projections à long terme forcément incertaines. L'outil en question est fréquemment utilisé dans les pages qui suivent, car il est souvent le seul garant d'une analyse réellement intégrée, complète, non biaisée et cohérente des innombrables dimensions de la problématique des pensions, à rebours de tout nihilisme quantitatif. Par ailleurs, en raison de leur nature même, les régimes de retraite doivent être examinés dans une optique de « cycle de vie », soit au-delà d'un horizon temporel de 5 ou 10 années. Cependant, divers « garde-fous » ont été aménagés dans le document de travail, comme des projections n'allant pas au-delà de l'horizon 2050 (soit une durée d'à peine plus d'une génération), ou encore diverses propositions permettant de contrecarrer l'incertitude inhérente au futur.

---

<sup>7</sup> Même dans une économie moins ouverte que le Luxembourg, à savoir la France, une hausse des cotisations sociales serait économiquement très dommageable. Ainsi, selon un récent rapport de la Cour des Comptes française (voir *Situation financière et perspectives financières du système de retraites - Communication au Premier ministre*, février 2025, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2025-02/20250220-Situation-financiere-et-perspectives-du-systeme-de%20retraites.pdf>), une hausse des cotisations patronales à raison de 0,2 point de PIB induirait, via des effets d'offre négatifs, une perte de PIB de 0,13% un an plus tard et de 0,25% sur un horizon de 5 années, avec à la clef respectivement 57 000 et 80 000 emplois de moins. Une hausse équivalente des cotisations personnelles occasionnerait quant à elle un effet de demande négatif, puisqu'elle appauvrirait les salariés. Il en résulterait un PIB amoindri à raison de 0,17% sur un an et de 0,19% sur 5 ans, avec respectivement 32 000 et 73 000 emplois additionnels perdus.

<sup>8</sup> Voir *Les dépenses publiques au Luxembourg : Everest ou Kneiff ?*, Document de Travail IDEA n°25, juin 2024, [https://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2024/06/IDEA\\_Document\\_de\\_travail\\_25\\_Depenses\\_Publiques.pdf](https://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2024/06/IDEA_Document_de_travail_25_Depenses_Publiques.pdf).



## Le « quatuor » de réformes

Ce n'est pas une mais quatre réformes, se voulant avant tout des « catalyseurs de réflexion », que propose cette étude. Ces quatre propositions se présentent sous la forme de « packages » raisonnablement complets, qui respectent au mieux les huit principes passés en revue ci-dessus. Chacune des réformes avancées possède en quelque sorte sa philosophie propre. Au-delà d'indispensables éléments communs, notamment la nécessité d'assurer une forme de « préfinancement » des efforts requis, chaque réforme privilégie en effet une orientation spécifique : la soutenabilité financière avant tout dans la réforme Ecuireuil, la solidarité dans la réforme Sociale, l'adaptation à l'augmentation de l'espérance de vie dans la réforme d'Age et la réactivité face à l'imprévisibilité avec le Pilotage automatique.

### a) Quatre propositions aux orientations marquées

#### *Aller droit aux économies : la réforme Ecuireuil*

Une première réforme avancée est **la réforme Ecuireuil**. Elle tend à privilégier la dimension « épargne », visant sans détours la restauration de l'équilibre financier à moyen terme du régime général de pension, même si elle intègre le ciblage social de certaines mesures. Comme la plupart (sinon la totalité) des trois autres scénarios, elle comporte un effort de préfinancement s'étendant sur quatre années (soit de 2027 - l'année supposée de mise en œuvre de toutes les réformes envisagées - à 2030) et portant sur l'équivalent de 10% des prestations annuelles du régime général. Pour rappel, cet effort précoce vise à prémunir les assurés d'un risque (conséquent) de brusque détérioration de la couverture sociale future des pensions, qui serait difficile à éviter voire même inévitable dans le cadre d'une politique purement « attentiste ». Conformément au principe d'équilibre énoncé supra, cet effort porterait à raison d'un tiers sur le versant des recettes, le reste (les deux tiers...) étant assuré par une diminution des dépenses.

La réforme Ecuireuil impliquerait une participation des pensionnés actuels à l'effort global (au préfinancement en particulier), sous la forme d'un ciblage social du lien entre les pensions et les salaires réels, qui serait introduit de manière inconditionnelle dès 2027. Il ne s'agirait nullement d'une réduction du pouvoir d'achat des pensions par rapport à leur niveau actuel, mais plus exactement d'une décélération de la hausse de ce dernier, d'autant que l'indexation sur le niveau des prix serait pour sa part préservée. Les nouveaux pensionnés seraient équitablement associés à cette atténuation des augmentations réelles, sous la forme d'un nouveau coefficient de soutenabilité.

Le préfinancement via un ciblage social renforcé inspirerait une autre mesure phare de la réforme Ecuireuil, à savoir l'instauration (toujours dès 2027) d'une dégressivité de l'allocation de fin d'année (AFA) en fonction du niveau de la pension. Cette allocation diminuerait à raison des trois quarts environ pour une pension moyenne, davantage pour les pensions supérieures et de la moitié pour les titulaires d'une pension minimum. Pour ces derniers, ce système serait sans doute à terme bien plus avantageux que l'évolution de l'AFA programmée dans la législation actuelle<sup>9</sup>.

Par ailleurs, une mesure décisive à moyen terme, mais à action bien plus lente, serait d'emblée introduite dans le cadre de la réforme Ecuireuil. Il s'agit du « Plan 50+1 », déjà

---

<sup>9</sup> Pour rappel, la législation actuelle prévoit la suppression pure et simple de l'AFA (quel que soit le niveau de la pension) dès que le taux global de cotisation serait relevé au-delà de 24%.



présenté par IDEA dès 2018<sup>10</sup>. Il consiste à accentuer deux évolutions déjà programmées dans la loi actuelle, à savoir (i) une diminution graduelle (d'ici 2052) de la partie des pensions qui est proportionnelle aux revenus cotisables et (ii) une augmentation parallèle de la partie « fixe »<sup>11</sup> des mêmes pensions. Le but est de freiner la progression future de la pension moyenne afin de réaliser des économies, tout en préservant les « petites pensions » et en « écrémant » les pensions les plus élevées (la pension maximum s'élevant actuellement à 10 600 euros environ au Luxembourg...).

S'ajouteraient à ces mesures une prise en charge par l'Etat des frais administratifs de la CNAP et, sur le versant des recettes, une augmentation de la cotisation dépendance permettant à l'Etat de financer un accroissement de ses transferts au régime général de pension.

### *La rigueur certes, mais avec des accents sociaux : la réforme Sociale*

Le deuxième scénario de réforme est la **réforme Sociale**. Elle présente diverses similitudes avec la réforme Ecureuil, avec cependant de décisifs accents sociaux.

Elle partage avec la réforme Ecureuil un certain nombre de mesures visant à assurer un effort de préfinancement suffisant. Il s'agit en premier lieu de la neutralisation dès 2027 d'une partie du lien entre les pensions et les salaires réels (de manière atténuée par rapport à la réforme Ecureuil, cependant) et plus accessoirement de la prise en charge par l'Etat des frais administratifs de la CNAP. Par ailleurs, l'allocation de fin d'année se réduirait moins que sous la réforme Ecureuil (les bénéficiaires de la pension minimum étant même totalement préservés à cet égard).

Dans une perspective plus « gradualiste », embrassant plusieurs décennies<sup>12</sup> avec néanmoins d'importantes économies associées, le Plan 50+1 est de nouveau mobilisé.

La réforme Sociale intègre par ailleurs une mesure sociale de taille, qui la distingue profondément de la réforme Ecureuil, à savoir une augmentation de la pension minimum (qui se monte actuellement à 2 293 euros par mois pour une carrière complète) à concurrence de 10% au total. Une telle disposition permettrait d'endiguer l'augmentation observée ces dernières années du risque de pauvreté affectant les personnes âgées (même si le taux en question demeure comparativement réduit pour les seniors, qui jouissent en moyenne d'un niveau de vie particulièrement élevé au Grand-Duché). Elle contribuerait dans le même temps à atténuer l'important écart de revenu entre les pensionnés masculins et féminins, un « gender gap » figurant parmi les plus flagrants au sein de l'Union européenne selon le Pension Adequacy Report européen<sup>13</sup>. L'augmentation de la pension minimum à raison de 10% au total, la portant à 2 523 euros bruts, s'effectuerait de 2027 à 2030<sup>14</sup>.

Le volet financement serait également plus « socialement sélectif », puisqu'il reposerait cette fois sur un dé plafonnement partiel de la base contributive. Pour rappel, cette dernière est actuellement limitée à 5 fois le salaire social minimum « non qualifié », soit (depuis janvier 2025) à un seuil de 13 189 euros. Conformément aux principes de continuité, d'universalité et d'assurance, le dé plafonnement proposé par IDEA serait partiel à deux égards. D'une part, la tranche du revenu cotisable excédant 13 189 euros serait désormais

<sup>10</sup> Voir *Pensions : que faire?* Idée du mois IDEA n°21, octobre 2018, [https://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2018/10/IDM\\_pension.pdf](https://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2018/10/IDM_pension.pdf)

<sup>11</sup> Mais dépendant tout de même de la durée de la carrière d'assurance.

<sup>12</sup> En vertu de ce Plan, deux paramètres essentiels de la formule de calcul des pensions, soit les taux de majoration proportionnel et forfaitaire, évolueraient en effet graduellement (et de manière linéaire) d'ici 2052.

<sup>13</sup> Op. cit.

<sup>14</sup> Avec chaque fois près de 2,5% par an, en sus de l'évolution « spontanée ».

soumise aux cotisations de pension, mais à un taux global réduit égal à trois fois 3% (contre un taux « normal » de trois fois 8%). En outre, ces cotisations additionnelles donneraient bien lieu à des éléments de pension futurs, conformément au principe d'universalité, qui seraient cependant limités car ils résulteraient d'un simple cumul en fonction du taux d'inflation<sup>15</sup>. Une prise en compte pleine et entière, s'opérant dans le cadre de l'actuelle formule de calcul des pensions, serait financièrement intenable. Elle induirait en effet des charges futures exponentielles, de sorte qu'à moyen terme la mesure finirait par engendrer un coût budgétaire excédant (largement) les recettes additionnelles initiales. Par ailleurs, l'imposition de nouveaux prélèvements de pension ne s'accompagnant d'aucune contrepartie future, certes financièrement rentable pour le régime général, contreviendrait totalement aux principes d'assurance et d'universalité et accentuerait les disparités entre le régime général et les régimes spéciaux de retraite.

### *Considérer au mieux la hausse de l'espérance de vie : la réforme d'Age*

Un troisième « paquet » « discrétionnaire » d'envergure est la **réforme d'Age**. Elle repose de nouveau sur diverses dispositions de la réforme Ecoreuil ou de la réforme Sociale, à savoir le gel partiel mais anticipé à 2027 du lien entre les pensions et les salaires réels, ou la prise en charge par l'Etat des frais administratifs. Elle recourt par ailleurs à un financement accru via une contribution du type dépendance, à l'instar de l'Ecoreuil.

La dimension « gradualiste » est cependant cette fois assurée non plus par le Plan 50+1<sup>16</sup>, mais par une prise en compte directe de la problématique de l'âge. L'espérance de vie a fortement augmenté ces dernières décennies. Cette hausse est fort heureusement appelée à se poursuivre d'ici 2050 selon l'IGSS - qui anticipe une augmentation de l'espérance de vie à 60 ans supérieure à 2 années d'ici 2050 et à 4 ans à l'horizon 2070<sup>17</sup>. Avec à la clef des charges de pension additionnelles.

Il est très tentant de répondre aux coûts financiers associés en relevant résolument l'âge de la pension. Un ajustement trop soudain viendrait cependant bouleverser les « choix de vie » de nombreux individus (en violation du principe de la continuité) et proportionnellement parlant, elle risquerait de pénaliser en priorité les personnes socialement les plus défavorisées, qui sont confrontées à une moindre espérance de vie. Afin de contourner ou du moins d'atténuer ces problèmes, il est proposé d'augmenter l'âge effectif de l'âge de la retraite de manière tempérée et conditionnelle, en recourant aux deux dispositifs suivants :

- Une indexation des âges de la retraite (57, 60 et 65 ans) et de la durée du stage de 40 ans à l'espérance de vie à 60 ans, soit une hausse graduelle. Avec certes 2 années (environ) de plus vers 2050 et 4 vers 2070 - du moins si la hausse de l'espérance de vie se concrétise comme l'anticipe l'IGSS. Cette mesure se déploierait de manière graduelle voire même « organique » et elle n'induirait aucun raccourcissement de la durée moyenne de la retraite qui, au Luxembourg, est actuellement la plus élevée au sein de l'UE avec 25 années en moyenne.
- Une incitation (et non une obligation) à différer l'âge de la retraite plus efficace que les actuelles majorations proportionnelles échelonnées, qui donnent lieu à d'importants effets d'aubaine.

---

<sup>15</sup> Et non aux taux d'intérêt ambiants ou encore aux taux de rendement résultant de l'actuelle formule de calcul des pensions, qui selon les calculs d'IDEA sont plus élevés encore.

<sup>16</sup> Les taux de majoration proportionnels et forfaitaires évoluant comme prévu dans la législation actuelle et non de manière accentuée comme le prévoit le Plan 50+1.

<sup>17</sup> Soit chaque année un allongement de la durée de vie restante de l'ordre de 0,1 an, en partant de 25 années actuellement (moyenne pour les femmes et les hommes).

Ces mesures seraient favorables sur le plan financier, d'autant qu'elles induiraient vraisemblablement une légère accélération de la croissance économique via une augmentation de la « force de travail ». Cependant, l'incidence budgétaire de la réduction du nombre de pensions serait largement atténuée par une forte progression des pensions mensuelles moyennes. Pour cette raison, la réforme d'âge s'accompagnerait de l'intégration à la formule de calcul des pensions d'un coefficient de longévité, qui viendrait atténuer<sup>18</sup> la hausse « spontanée » du montant moyen des pensions.

Ces deux mesures se combineraient de manière particulièrement harmonieuse, chacune neutralisant le point faible de l'autre. L'indexation des âges présente des retombées budgétaires décevantes, en raison de l'augmentation induite des pensions mensuelles. Le coefficient de longévité induit de solides économies, au prix cependant d'une réduction marquée du pouvoir d'achat des pensionnés. L'association des deux permettrait de gagner sur ces deux tableaux, des économies conséquentes allant de pair avec un niveau de vie des pensionnés préservé.

D'autres mesures, également essentielles, accompagneraient les conséquences sociales potentielles de l'accroissement (certes graduel ou volontaire) des âges de la retraite, à savoir (i) une gestion plus active des fins de carrière et (ii) une retraite partielle plus flexible qu'actuellement.

*Et pourquoi pas un « pilotage automatique » ?*

Les trois réformes présentées ci-dessus visent à satisfaire au mieux les huit principes édictés d'entrée de jeu, tout en satisfaisant deux contraintes : (i) le financement des retraites doit être durablement assuré et (ii) le coût social doit être minimisé. Un tel exercice oblige cependant à proposer toute une gamme de mesures, de « briques » individuelles, la mise en œuvre de tels assemblages pouvant s'avérer complexe pour des raisons politiques (au sens large), légales ou administratives.

Un mécanisme « par défaut », le « **pilotage automatique** », est dès lors proposé. Il repose sur une seule et unique mesure, à savoir l'intégration à la formule de calcul de pension d'un facteur de durabilité, qui amoindrirait automatiquement les prestations de manière à assurer à tout moment l'équilibre financier (hors revenus du patrimoine ou charges d'intérêt) du régime général de pension. Tous les éléments de pension, y compris les pensions existantes, seraient multipliés par ce facteur de durabilité, qui serait fixé à 1 en 2027 puis évoluerait par la suite en fonction de la situation financière (ainsi, il deviendrait inférieur à l'unité dès l'apparition d'un déficit primaire).

Par construction, le pilotage automatique satisferait la contrainte financière, au détriment cependant de la prévisibilité et de la continuité du pouvoir d'achat des pensionnés, qui risquerait de devenir assez volatil (suite à la survenance de chocs économiques, notamment). Afin d'atténuer ces fâcheuses fluctuations, le « pilotage automatique » s'accompagnerait d'un double dispositif de « lissage », un amortisseur en quelque sorte :

- Le facteur de soutenabilité serait associé à un deuxième levier, jouant cette fois sur le taux de cotisation. Un déficit pourrait dès lors être financé non seulement par une diminution des prestations, mais également par un ajustement du taux de cotisation (un levier nullement idéal, mais qui a le mérite d'être simple, ce qui est indispensable pour un « pilotage automatique »). La répartition de l'effort financier total entre les deux leviers dépendrait d'un paramètre fixé d'entrée de jeu, en fonction des préférences politiques. Il serait l'expression directe du principe

---

<sup>18</sup> Du moins au-delà d'une tranche égale à la moitié de la pension minimum.

d'équilibre énoncé dans la partie 1. Dans le présent document, il est supposé que le levier des cotisations participe à l'effort total à raison d'un tiers (avec par conséquent deux tiers en termes de prestations).

- En cas de variation brusque du facteur de soutenabilité, ou de forte dérive cumulée de ce dernier sur une période donnée (de 5 années par exemple), une réunion tripartite serait convoquée afin de proposer des mesures « correctrices ».

Plus généralement, le « pilotage automatique » pourrait aussi s'accompagner, ex ante ou ex post, de mesures complémentaires. L'un de ses grands mérites est sa prise en compte « consubstantielle » de l'incertitude inhérente au futur. Il ne donnerait en effet lieu à des ajustements « douloureux » qu'en cas de matérialisation des risques, comme souligné ci-dessous.

### *Le futur est incertain : la dimension « conditionnelle » des réformes*

Il importe d'insister sur la dimension « conditionnelle » intégrée (certes à des degrés divers) aux quatre propositions de réformes, qui permet de les préserver des risques inhérents à l'incertitude entourant inévitablement toute projection future. Ainsi, trois de ces propositions (l'Ecureuil, la réforme Sociale et la réforme d'Age) s'accompagnent d'une « surveillance renforcée conditionnelle » de la situation financière des régimes de pension et ce sur des périodes successives de 10 années (ce qui correspond d'ailleurs étroitement au cadre actuel). La surveillance en question peut donner lieu non seulement à des tours de vis additionnels en cas de détérioration non anticipée de la situation financière des régimes, mais également - et de manière pleinement symétrique - à une amélioration des prestations si d'aventure la situation s'avérait plus favorable qu'initialement escompté<sup>19</sup>.

Par ailleurs, divers aspects des réformes présentées par IDEA prennent directement à bras le corps l'incertitude dont est inévitablement entaché le futur. Il s'agit par exemple de l'instauration d'un lien entre les âges de la retraite ou le montant des pensions d'une part et la longévité d'autre part. Ce lien, prévu dans la réforme d'Age, n'affecterait en effet les pensionnés qu'en cas de hausse effectivement enregistrée de l'espérance de vie. En revanche, leurs prestations et leurs âges de départ à la retraite ne seraient nullement affectés en cas de stagnation de l'espérance de vie, en d'autres termes s'il apparaissait que les actuels « projectionnistes » se sont trompés.

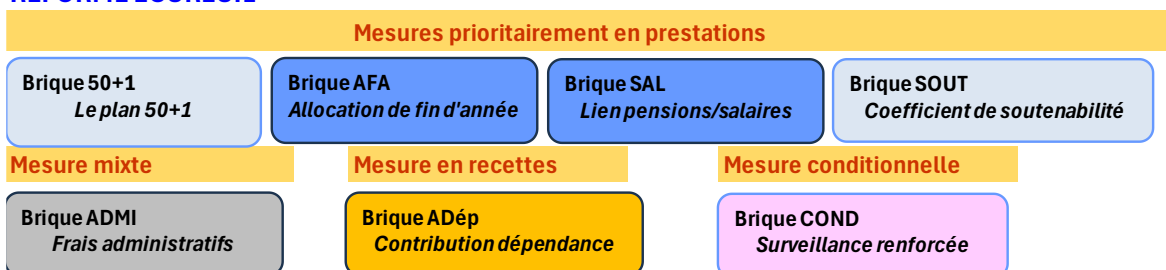
Cette optique « conditionnelle », véritable bouclier contre toute erreur de projection à moyen terme, constitue d'ailleurs le fondement de l'une des pistes de réforme proposée, à savoir le « pilotage automatique » qui ne donnerait lieu à aucun ajustement de la situation actuelle si la détérioration financière actuellement anticipée par nombre d'observateurs s'avérait n'être qu'un mirage (ce qui paraît malheureusement peu probable, compte tenu notamment du vieillissement et de l'augmentation du nombre de pensions, deux phénomènes d'ores et déjà observables).

---

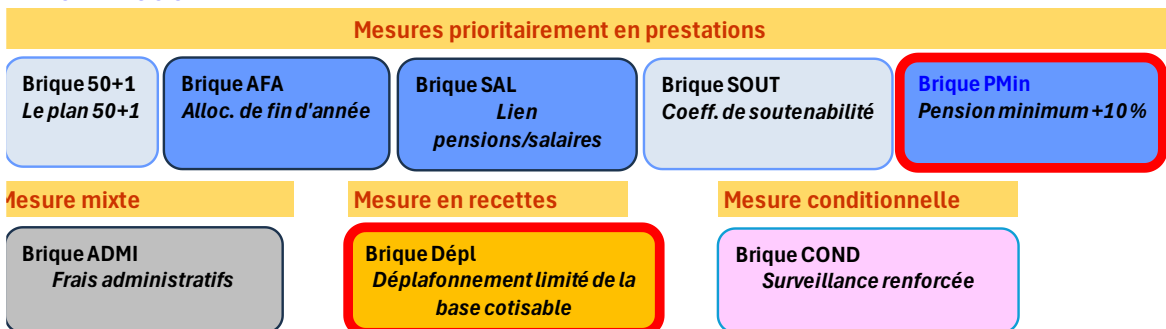
<sup>19</sup> La mise en réserve des éventuels excédents pourrait bien évidemment constituer une alternative...

Figure 1 : Les « briques » constitutives des 4 scénarios de réforme

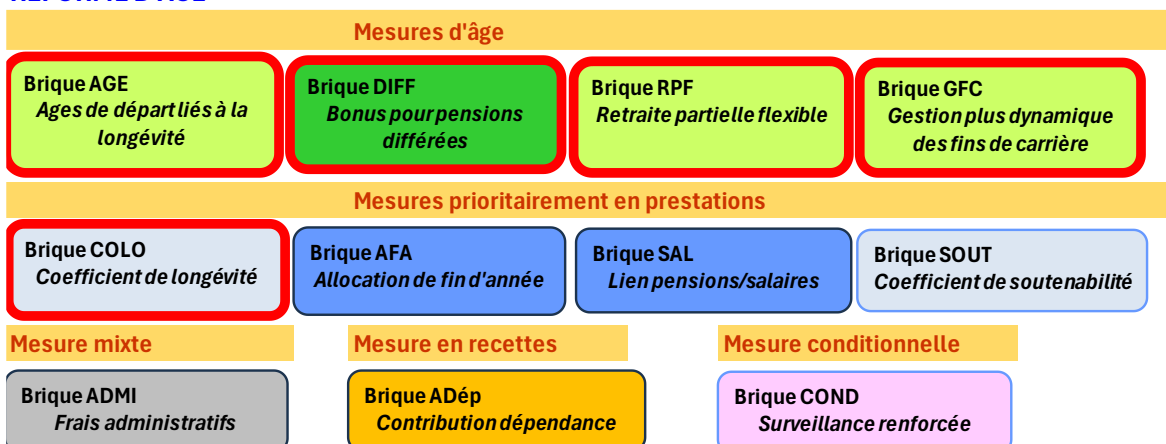
### REFORME ECUREUIL



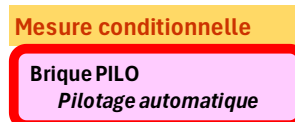
### REFORME SOCIALE



### REFORME D'AGE



### PILOTAGE AUTOMATIQUE



Note : Les briques entourées de rouge correspondent aux principales spécificités des réformes respectives (par rapport à la réforme Ecuréuil).

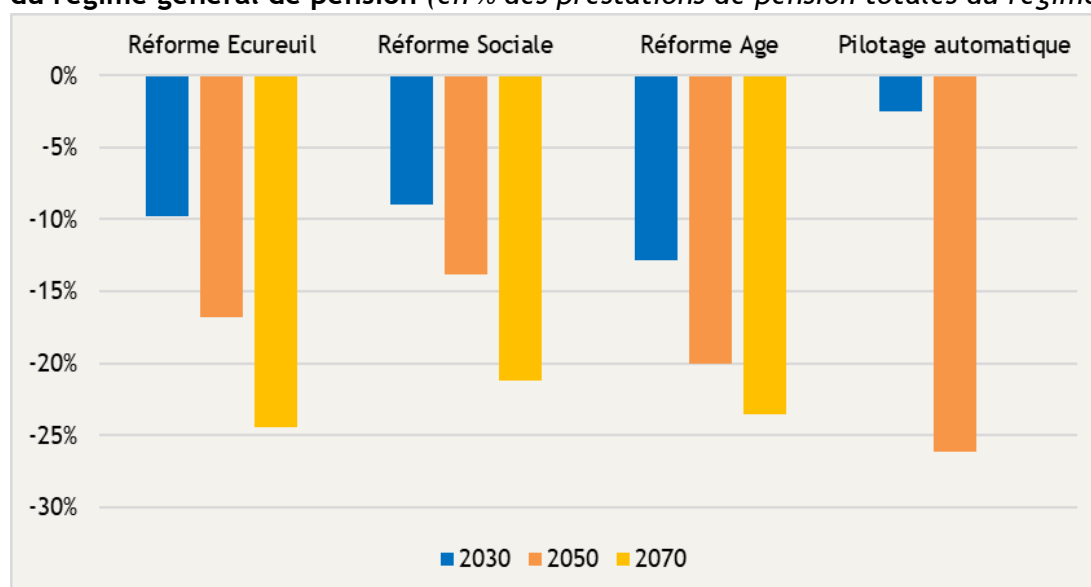
## b) Des réformes à comparer et possiblement à combiner

### Comparaison financière et sociale entre les réformes

Quatre options de réformes ont été présentées. Leurs impacts variables sur l'état des finances du régime général et sur le pouvoir d'achat des pensionnés (en distinguant trois cas-types) sont évalués dans les lignes qui suivent et de manière plus approfondie dans le présent document de travail. A la lumière de ces enseignements, les grandes lignes d'une possible combinaison de ces réformes pourront ensuite être élaborées<sup>20</sup>.

Le graphique suivant livre l'économie totale imputable aux quatre options de réforme, en totalisant leur impact sur les prestations et les recettes du régime général. L'économie en question est identifiée sur trois horizons, à savoir 2030 (correspondant au « préfinancement »), 2050 et enfin 2070. Ce dernier horizon offre une approximation de l'incidence des mesures en « steady state », c'est-à-dire lorsqu'elles auront pu exprimer tout leur potentiel<sup>21</sup>.

**Graphique 1 : Economie totale (en dépenses et recettes) des 4 propositions de réforme du régime général de pension (en % des prestations de pension totales du régime)**



Sources : IGSS et calculs IDEA.

Note : L'horizon 2070 n'est pas reproduit pour le pilotage automatique. Le calcul du coefficient de durabilité requiert en effet davantage d'informations sur les évolutions économiques que pour les autres mesures. Or ces informations deviennent moins fiables à mesure que l'horizon temporel s'éloigne.

Un premier constat est l'importance de l'effort initial de préfinancement (illustrée par les histogrammes bleus), qui sont de l'ordre de 10% des prestations dans les trois premiers scénarios de réforme conformément aux recommandations déjà formulées par IDEA<sup>22</sup>. L'effort global<sup>23</sup> monte ensuite en puissance, pour converger à terme vers l'équivalent d'un cinquième des prestations (aussi sous la forme de recettes additionnelles, il convient de le

<sup>20</sup> Les estimations figurant dans le présent document de travail reposent sur des calculs propres, sur des estimations ou projections de l'IGSS (effectuées dans le cadre de l'avis du Conseil économique et social de juillet 2024) ou sur une combinaison des deux, sur la base de données disponibles forcément non exhaustives. Toute future réforme devra bien entendu faire préalablement l'objet d'une évaluation chiffrée précise par les institutions concernées (l'IGSS en particulier).

<sup>21</sup> Rappelons en effet, à titre d'exemple, que le Plan 50+1 est censé se déployer jusqu'en 2052 et qu'il ne concerne que les nouvelles pensions. Son incidence maximale, en vitesse de croisière, ne sera par conséquent observée qu'en 2070 (ou même quelques années plus tard). Il en est de même du lien à la longévité.

<sup>22</sup> Voir le document de travail IDEA n° 29, op.cit.

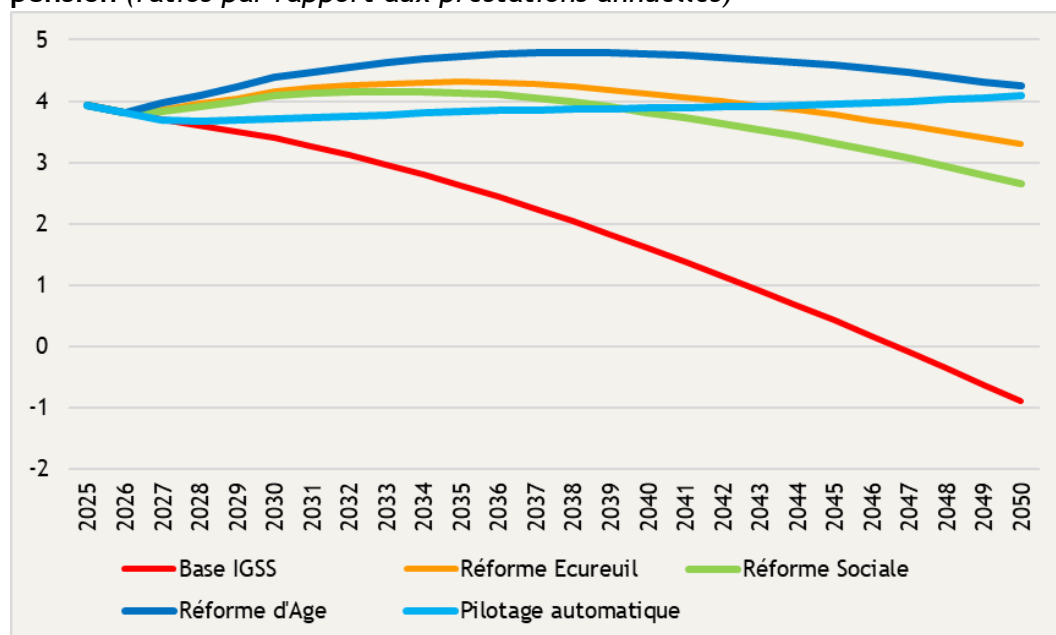
<sup>23</sup> Y compris l'impact « endogène » favorable sur certaines variables (par exemple le PIB et par voie de conséquence les cotisations dans la réforme d'Age).

rappeler). La réforme Sociale est cependant quelque peu en retrait, en raison du coût des mesures spécifiques qui la singularisent<sup>24</sup>.

Le « pilotage automatique » se caractérise quant à lui par un préfinancement réduit, car le facteur de durabilité qui constitue sa pierre angulaire n'est déclenché qu'à partir de l'apparition de déficits primaires du régime général. Or selon la projection de base de l'IGSS<sup>25</sup>, ces derniers n'apparaîtraient que vers 2028, de sorte que le facteur de durabilité (de même que la hausse des cotisations) ne commencerait à opérer qu'une année plus tard, soit en 2029. Ce faible préfinancement exige par la suite un effort de consolidation plus conséquent, de l'ordre de 25% des prestations. Afin d'éviter un tel effet, il conviendrait d'étoffer le préfinancement préalablement à la mise en place d'un pilotage automatique, au moyen de mesures complémentaires.

Comme le montre une simple comparaison avec la simulation de base de l'IGSS (voir la courbe rouge au graphique suivant), l'important impact budgétaire des mesures donnerait lieu, de concert avec une politique de placement dynamique, à une franche amélioration des perspectives financières du régime général et ce sous tous les scénarios considérés. Même la réforme Sociale irait de pair avec des réserves conséquentes en fin de période, contrastant vivement avec une dette croissante sous le scénario de base. Le maintien des réserves à un niveau proche voire supérieur au ratio actuel de quatre fois les prestations annuelles engendre un cercle vertueux où les revenus du patrimoine participent à compenser les effets du vieillissement démographique.

**Graphique 2 : Evolution des réserves (+) ou de l'endettement (-) du régime général de pension (ratios par rapport aux prestations annuelles)**



Sources : IGSS et calculs IDEA.

Une évaluation globale des réformes ne peut cependant se dispenser d'un examen des conséquences des mesures sur les pensionnés, ce qui est fait au graphique ci-dessous, en considérant trois cas-types correspondant à un stage de 40 années (35 de périodes obligatoires et 5 de périodes complémentaires comme les années de formation ou

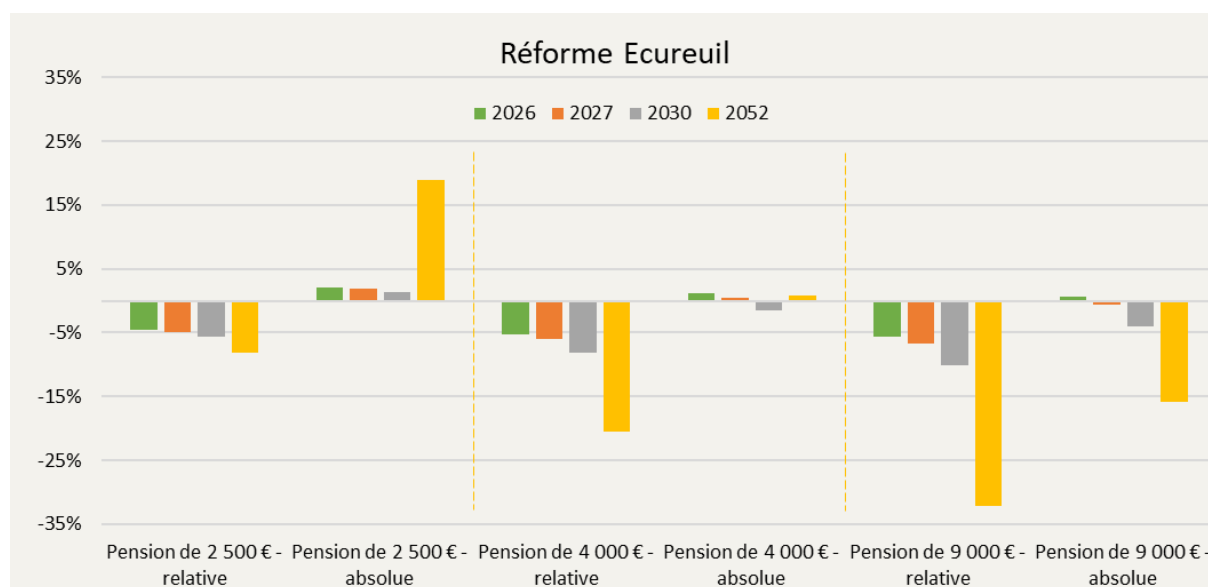
<sup>24</sup> Comme l'augmentation de la pension minimum et une version moins atténuée du lien entre les pensions et les salaires réels de 2027 à 2030.

<sup>25</sup> Il s'agit de la simulation de référence établie par l'IGSS dans le cadre de l'avis du CES de juillet 2024 portant sur le régime général de pension.



d'éducation d'enfants) et trois pensions brutes de 2 500 (quelque peu supérieure à la pension minimum), 4 000 (proche de la moyenne pour les pensions non-migratoires) et 9 000 euros par mois (une pension élevée, inférieure toutefois à la pension maximum de 10 618 euros, cette dernière étant peu représentative dans le régime général)<sup>26</sup>. Le graphique renferme l'évolution du pouvoir d'achat des pensions dans les quatre scénarios de réforme considérés, les pensions considérées étant les moyennes sur l'ensemble des périodes de retraites respectives (de 25 années dans la plupart des cas).

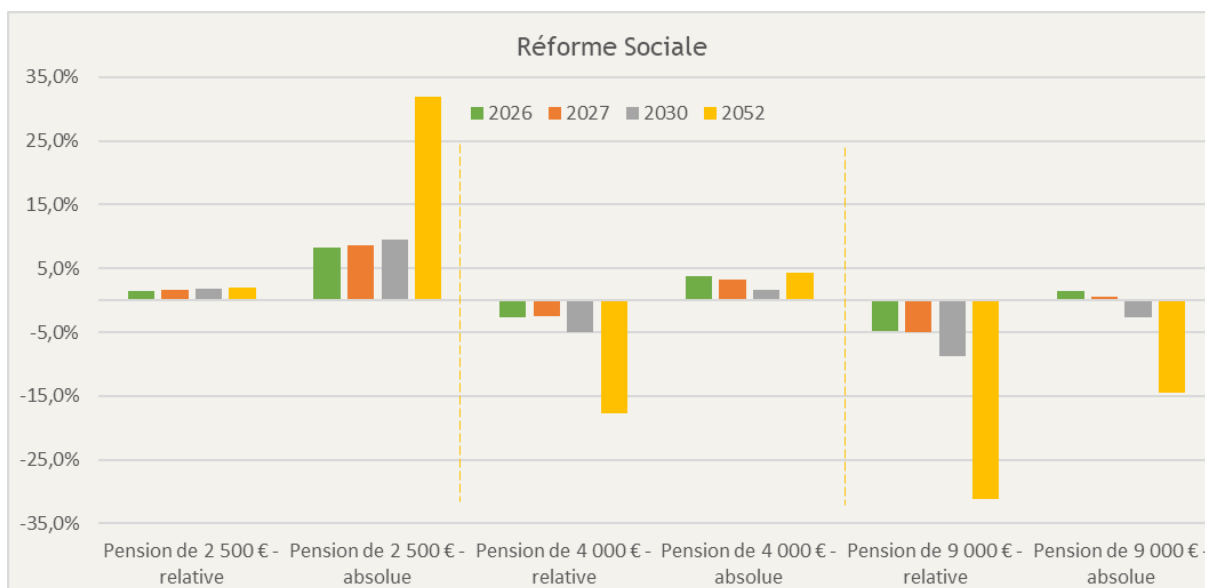
**Graphique 3 : Pouvoir d'achat des pensions mensuelles moyennes sous les diverses réformes proposées en fonction de l'année de départ en retraite (2026, 2027, 2030 et 2052) et de 3 cas-types (variations en % par rapport à la politique inchangée (relative) et par rapport aux niveaux de base 2025 (absolu))**



Sources : IGSS et calculs IDEA.

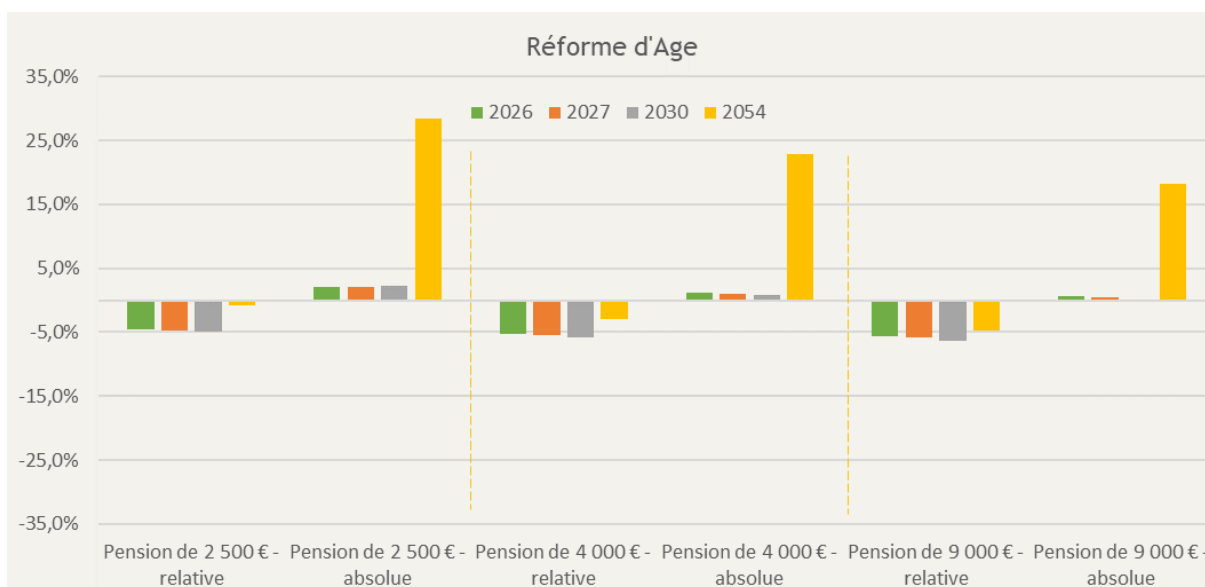
Interprétation : par rapport à la situation à politique inchangée (variations relatives), les pensions accusent une baisse, plus accentuée pour des pensions élevées. La situation de personnes partant juste avant (2026) ou après l'introduction de la réforme (2027) est équivalente. En outre, les pensions (exprimées en termes réels ici) continuent à augmenter de manière absolue dans la plupart des cas, sauf pour les pensions élevées.

<sup>26</sup> Ces pensions sont calculées en bases de pouvoir d'achat de 2025.



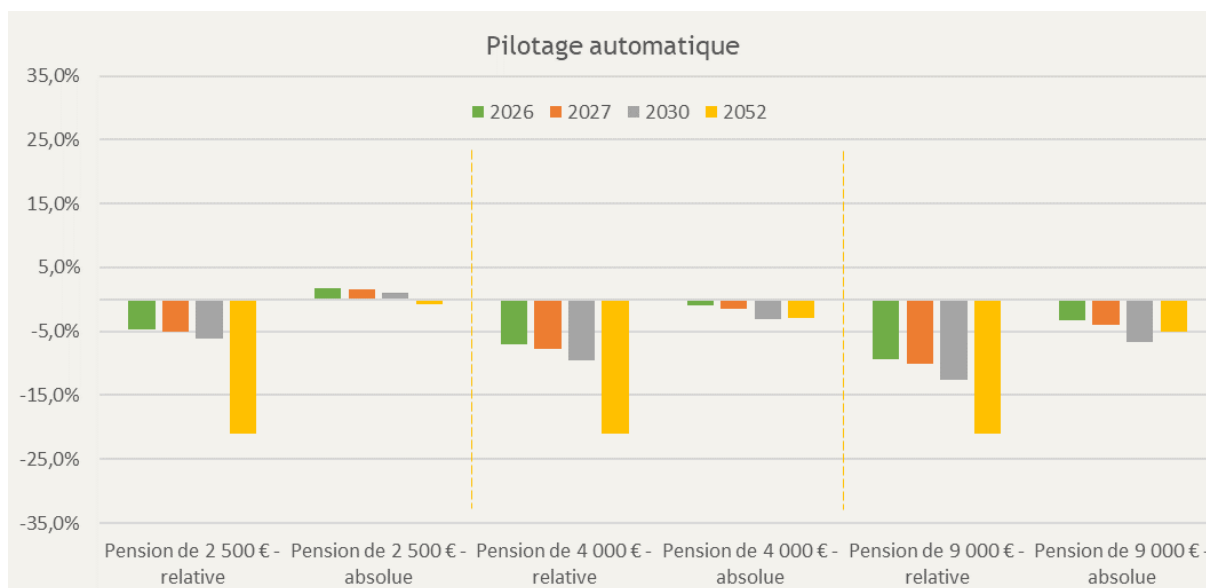
Sources : IGSS et calculs IDEA.

Interprétation : même par rapport à la situation à politique inchangée, les « petites pensions » progressent (davantage encore en termes absolus), à la faveur des mesures sociales. Ces dernières étant assez ciblées, la situation des « grosses pensions » n'évolue guère, quant à elle, par rapport à la réforme Ecoreuil.



Sources : IGSS et calculs IDEA.

Interprétation : la réforme d'âge se traduit par des évolutions plus favorables que sous la réforme Ecoreuil, à mesure que l'horizon s'éloigne. La différence est très manifeste pour un départ à la retraite en 2052 (2054 en l'occurrence). Cependant, le nombre d'années à la retraite diminue par rapport à la « politique inchangée » du fait de l'indexation des âges de départ à l'espérance de vie à 60 ans, à raison d'un peu plus de 2 années à l'horizon 2054 (la durée de la retraite demeure cependant stable par rapport à la situation actuelle : environ 25 ans).



Sources : IGSS et calculs IDEA.

Note : Pilotage automatique en réévaluant les pensions en ligne avec les salaires réels de manière socialement ciblée (c'est-à-dire au prorata de la moitié de la pension minimum). Par ailleurs, les pensions mensuelles considérées sont les moyennes sur l'ensemble des périodes de retraites respectives, de 25 ans dans la plupart des cas.

Interprétation : assez simple du fait de son automaticité, le « pilotage automatique » induit par rapport à la politique inchangée une réduction des pensions moins différenciée en fonction du revenu que sous les autres réformes. En termes absolus cependant, l'évolution est le plus souvent légèrement positive pour une « petite pension » et elle n'est pas franchement négative pour une pension moyenne. La diminution absolue demeure en définitive assez circonscrite également pour une pension en base 2025 de 9 000 euros.

Toutes les données du graphique sont calculées à l'aune de deux références distinctes. Les évolutions dites « relatives » se réfèrent à l'évolution « spontanée » des pensions mensuelles (à politique inchangée), résultant notamment de la réforme de décembre 2012 de l'assurance pension. Elles intègrent les revalorisations successives des retraites en fonction des salaires réels. Les variations « absolues » reflètent pour leur part les changements par rapport au niveau actuel des pensions mensuelles (exprimées en valeurs réelles, c'est-à-dire hors inflation).

La perspective absolue paraît bien plus favorable que la première, car elle intègre de substantielles augmentations « spontanées » de pouvoir d'achat, du fait en particulier de l'adaptation précitée des pensions nouvelles à l'évolution des salaires réels. On constatera d'ailleurs que dans de nombreux cas où la retraite mensuelle diminue par rapport à la politique inchangée, elle progresse en termes absolus. A l'aune de ce dernier critère « pouvoir d'achat de référence 2025 », les pensions mensuelles ne se réduiraient que dans de rares cas (l'Ecureuil uniquement pour les pensions les plus élevées ; la réforme Sociale pour les pensionnés touchant une pension élevée et même dans ce cas seulement en cas de départ à la retraite en 2030 ou 2052 ; le pilotage automatique dans la plupart des situations mais de façon nettement atténuée).

Le tableau 1 illustre cette situation, dans le cas d'une pension moyenne brute de 4 000 euros en base de janvier 2025 et d'une retraite en 2052 dans le cadre de la réforme Ecureuil.

**Tableau 1 : Pension de base de 4 000 euros : évolution par rapport à la politique inchangée et en termes absolus (en euros et %).**

<b>Politique inchangée</b>	
(1) Pension de base janvier 2025 (y compris l'AFA):	4.082 €
(2) Equivalent pour une retraite en 2052, à politique inchangée:	5.174 €
Variation à politique inchangée ((2) par rapport à (1)):	26,8%
<b>Réforme Ecureuil</b>	
(3) Retraite en 2052 sous la réforme Ecureuil:	4.113 €
(4) Evolution par rapport à la politique inchangée ((3) par rapport à (2)):	-20,5%
(5) Evolution absolue, par rapport à la base 2025 ((3) par rapport à (1)):	0,8%

Cette dernière réforme se traduirait certes par une diminution de la pension mensuelle de 20,5% à politique inchangée (comme l'indique également le graphique 3). En termes absolus cependant - c'est-à-dire par rapport aux 4 000 euros précités exprimés en base 2025 (plus l'allocation de fin d'année) - la réduction se muerait en une légère augmentation, de 0,8%. Il en résulterait une pension de 4 100 euros (toujours en base de prix de janvier 2025). La forte divergence entre ces deux évolutions reflète le fait que la « situation à politique inchangée » n'est nullement synonyme de stagnation des pensions mensuelles, ne fût-ce qu'en raison de l'impact des facteurs de revalorisation successifs<sup>27</sup>. Dans l'exemple choisi, la « politique inchangée » se traduirait en effet par un accroissement de près de 27% du pouvoir d'achat des pensions à l'horizon 2052, malgré la diminution programmée du taux des majorations proportionnelles.

Cette mise au point essentielle étant effectuée, il apparaît d'emblée que les 4 scénarios illustrés au graphique 3 à l'aune d'une évolution à « politique inchangée » traitent de manière largement similaire des personnes pensionnées juste avant et après 2027, soit l'année de mise en œuvre supposée des réformes, les personnes pensionnées en 2026 subissant approximativement le même sort que les individus accédant à la retraite en 2027. Leurs semblables partant en 2030 et plus encore en 2052 doivent supporter des efforts plus manifestes, en raison du déploiement graduel du « Plan 50+1 » (dans les réformes Ecureuil et Sociale), du coefficient de longévité (réforme d'Age) ou encore du facteur de durabilité (pilotage automatique).

Un autre constat important est un effort montant systématiquement en puissance avec le revenu, certes à des degrés (très) divers. Ainsi, une personne présentant une pension de base de 9 000 euros bruts par mois et retraitée en 2052 serait confrontée, sous la réforme Ecureuil, à un effort légèrement supérieur à 30% par rapport à la situation à politique inchangée. Avec toutefois, une diminution nettement moindre en termes absolus (-16%) et de surcroît à un horizon temporel assez distant, permettant aux personnes concernées de bien se préparer. Il convient par ailleurs de noter que la pension à l'horizon 2052 serait de l'ordre de 7 600 euros par mois, ce qui demeure pour le moins appréciable en comparaison internationale. Un tel montant correspond d'ailleurs à la partie haute de l'intervalle évoqué dans le cadre du processus « Schwätz mat » (soit une pension maximale s'étageant entre 5 000 et 8 000 euros).

La réforme Sociale induirait des évolutions largement similaires pour les pensions les plus élevées, avec cependant une nette réduction de l'effort pour les pensions moyennes et même un total renversement pour les « petites pensions », qui bénéficieraient par rapport

<sup>27</sup> Qui refléteraient l'augmentation ambiante des salaires réels (1% l'an, par hypothèse).

à une « politique inchangée » d'un coup de pouce de l'ordre de 1,5% (et même, en termes absolus, d'une franche augmentation, se situant de 8 à 32% en fonction de l'année de départ). Cette amélioration résulterait de la revalorisation de 10% de la pension minimum (qui constituerait une forme de filet de sécurité pour une pension de base de 2 500 euros), de l'atténuation du « gel » par rapport aux salaires réels et du ciblage social accentué de l'allocation de fin d'année.

La réforme d'Age se traduirait quant à elle par des pertes de pouvoir d'achat par rapport à la politique inchangée nettement plus réduites que sous l'égide des autres réformes, en particulier pour les pensions élevées versées à des personnes retraitées en 2054 (avec, pour la retraite de base de 9 000 euros, -5% contre -30% environ sous l'Ecureuil et la réforme Sociale). Il s'agit cependant là en partie d'une forme d'illusion d'optique, puisque ces pensions seraient versées sur une période plus courte (passant de 27 à 25 ans), l'année de la retraite passant du fait de l'indexation de l'âge sur l'espérance de vie (croissante) de 2052 à 2054. En d'autres termes, le cumul total des pensions reçues (la « fortune de pension », en jargon technique) diminuerait de 15% environ (une diminution de 5% du montant moyen perçu s'ajoutant à un rétrécissement de près de 10% de la durée). L'effort serait donc également conséquent, avec certes une pension mensuelle plus résiliente que sous les autres scénarios. Une remarque similaire vaut pour les titulaires de pensions plus réduites, dont la pension mensuelle à l'horizon 2054 se réduirait à peine par rapport à la politique inchangée, avec cependant deux années concédées. En termes absolus (évolutions par rapport à la situation actuelle), les pensions mensuelles augmenteraient dans pratiquement tous les cas de figure - par exemple de 23% pour une pension de 4 000 euros en base 2025 dans le cas d'un départ à la retraite en 2054.

Enfin, le pilotage automatique se traduit par d'importantes pertes de pouvoir d'achat par rapport à l'évolution spontanée, même si ce dernier est assez résilient en termes absolus. Le facteur de durabilité est certes efficace sur le plan financier, mais il agit de manière assez indifférenciée, sans prise en compte des disparités de revenus. Seule l'hypothèse d'un lien « social » aux salaires réels permet de limiter l'effort des pensionnés moins favorisés.

### *Les possibles combinaisons de réformes*

Les réformes ont été présentées par « paquets » se voulant cohérents, correspondant à des accents particuliers. Il s'agit cependant de propositions « fongibles », qui ne sont nullement immuables ou exclusives. Elles reposent en effet sur des « briques » pouvant être combinées de multiples manières, sous réserve toutefois des contraintes financières et sociales. En d'autres termes, les quatre réformes proposées pourraient être recombinaisonnées en une seule réforme, incorporant à doses variables leurs principaux ingrédients en fonction de choix politiques.

Trois exemples sont susceptibles d'éclairer une telle démarche de recombinaison :

En premier lieu, divers éléments de la réforme Ecureuil, Sociale et d'Age pourraient être combinés, associant la dimension sociale (avec l'augmentation de la pension minimum), une version plus modérée du Plan 50+1 qui constitue l'ossature de l'Ecureuil (avec les majorations proportionnelles convergeant par exemple vers 1,4% en 2052, au lieu de 1,0% en vertu du Plan) et des mesures d'âge lissées - par exemple des âges de la retraite indexés sur la moitié de l'augmentation de l'espérance de vie à 60 ans, et non plus sur l'intégralité de cette dernière. Une telle réforme d'ensemble réconcilierait l'efficacité budgétaire de

l'Ecureuil, une plus grande résilience des pensions mensuelles (allant de pair avec la réforme d'Age, avec toutefois une durée de pension moins longue) et la dimension sociale.

En deuxième lieu, les modalités de financement (hausse des cotisations, déplaçonnement partiel, cotisation du type dépendance) pourraient être affectées et combinées d'une autre manière que dans les réformes présentées. Il convient cependant de procéder à une telle recombinaison en veillant de près aux conséquences macro et micro économiques de ces sources de financement, de même qu'à leur impact social - les cotisations n'étant certainement pas une panacée à cet égard.

Enfin, le pilotage automatique, considéré en tant que proposition distincte de réforme à travers ce document, pourrait intervenir comme simple composante d'une réforme globale, le facteur de durabilité n'étant activé que dans des cas extrêmes puisque la réforme d'ensemble serait déjà financièrement encadrée. Une telle intégration, à titre plus subsidiaire, contribuerait à renforcer la crédibilité financière d'une future réforme, en en faisant du « béton armé » en termes de durabilité. Trois garde-fous « concentriques » seraient en effet aménagés dans un tel cas de figure, à savoir (i) les mesures d'économie (y compris le préfinancement) inhérentes à la réforme elle-même, (ii) la « correction automatique » en cas de déviations financières par rapport aux objectifs initiaux de la réforme et enfin (iii) la convocation d'éventuelles tripartites en cas de dérapages du facteur de durabilité - sans oublier le mécanisme « classique » des périodes de couverture et des bilans techniques successifs.

# La réforme Ecoreuil





## La réforme Ecuireuil

Le premier scénario de réforme avancé dans le présent document de travail est la « réforme Ecuireuil », car il repose sur une accumulation « vertueuse » de réserves et une vision prudente de l'avenir. Après une vue d'ensemble de la réforme et un examen détaillé de ses parties constituantes, son impact financier (partie c) et social (partie d)) est présenté.

### a) Vue d'ensemble de la réforme Ecuireuil

Sur la toile de fond d'un financement à moyen terme problématique du régime général, le scénario « Réforme écuireuil » va droit au but, l'objectif central étant la réalisation d'économies qui soient à même d'assurer durablement le financement de pensions confortables. Chaque mesure intégrée à cette réforme est prioritairement abordée en fonction de son apport à cet objectif « transcendant », certes poursuivi sous la contrainte d'un respect élémentaire des autres critères - les aspects sociaux, notamment. La réforme écuireuil se veut en effet rigoureuse, mais certainement pas déconnectée des intérêts des pensionnés les plus modestes.

Les mesures d'économie constituant le socle de la réforme Ecuireuil seraient schématiquement de deux natures. Les premières viseraient à assurer un « préfinancement » suffisant, équivalant à 10% des prestations annuelles environ, faute de quoi (comme démontré dans le document de travail n° 29 d'IDEA<sup>28</sup>) des mesures d'économie autrement plus brutales devraient tôt ou tard être mises en place, tout attentisme en la matière étant financièrement (et socialement...) très coûteux. Pour rappel, en cas de croissance de 2% l'an, une réduction des prestations de l'ordre de 10% dans les 5 ans livrerait peu ou prou les mêmes bienfaits financiers qu'une réduction drastique de près de 30% l'an, appliquée une quinzaine d'années plus tard.

Le préfinancement, censé s'opérer à courte terme c'est-à-dire de 2027 à 2030, serait assuré sur le versant des prestations par une atténuation (dès 2027, donc) du lien entre les pensions en cours et les salaires réels et par un ciblage social de l'allocation de fin d'année (qui se monte actuellement à 980 euros par an pour une carrière pleine, quel que soit le revenu). Sur le versant des recettes, l'Etat accroîtrait son transfert au régime général de pension, en le finançant par une hausse de la contribution dépendance. Enfin, l'Etat assurerait le paiement des frais administratifs actuellement financés par la CNAP.

Les autres mesures d'économie avancées seraient à action plus lente, dans la mesure où leurs retombées financières, également très appréciables, se déploieraient de manière plus graduelle et par conséquent sur un horizon de moyen terme, le « gradualisme » contribuant à amortir l'impact des réformes sur les pensionnés. La pièce maîtresse parmi ces mesures à action lente serait le Plan 50+1, qui pose un choix social clair puisqu'il vise à concentrer les économies de prestations sur les pensionnés les plus favorisés tout en évitant de trop « plomber » les pensions modestes. Le régime général se caractérise actuellement par une pension maximale particulièrement élevée, de plus de 10 600 euros bruts par mois (certes pour une carrière complète). Il s'agit là d'une spécificité du Luxembourg par rapport aux autres pays de l'Union européenne, dont il importe de tenir compte lors de l'élaboration

---

<sup>28</sup> Voir *Pensions, une si coûteuse procrastination*, document de travail n° 29 d'IDEA, décembre 2024, <https://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2024/12/DT-29-Pensions-une-si-couteuse-procrastination.pdf>.

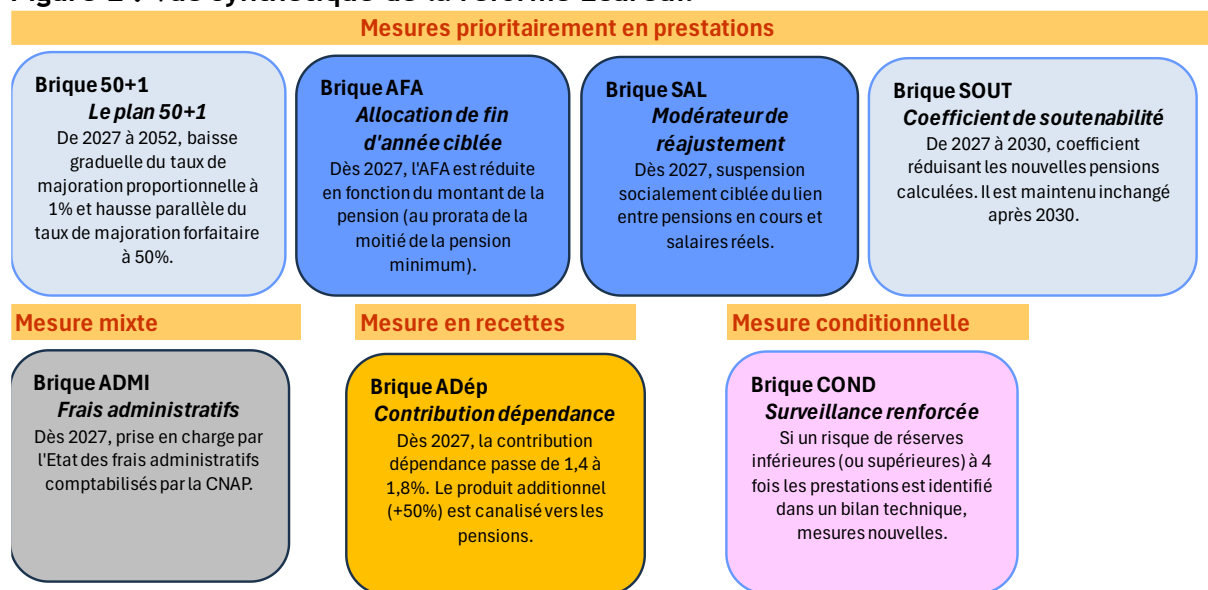
d'une réforme (un « gisement d'économies » évident pouvant être localisé, avant même de considérer d'autres mesures).

Fort de cette philosophie, le Plan 50+1 s'inscrit dans la droite ligne de la loi du 21 décembre 2012 portant réforme de l'assurance pension, puisqu'il propose de renforcer deux évolutions programmées par cette loi. D'une part, la partie des pensions qui est proportionnelle aux revenus cotisables engrangés durant la carrière serait comprimée (par rapport à l'évolution à la hausse résultant de la situation à politique inchangée, du moins) et ce de manière progressive (d'ici 2052). D'autre part, la composante forfaitaire des retraites, qui se monte actuellement à 636 euros par mois pour une carrière pleine, serait graduellement augmentée (également d'ici 2052) afin de protéger les « petites pensions ». Ces deux ajustements ne concerneraient que les pensions nouvelles.

A ces diverses dispositions s'ajouterait une approche dite « conditionnelle », qui viserait à intégrer explicitement le fait que le futur n'est que très imparfaitement prévisible...

Les différentes mesures proposées constituent autant de « briques », qui sont les suivantes<sup>29</sup> :

**Figure 2 : Vue synthétique de la réforme Ecureuil**



Comme l'indique le tableau 2 ci-dessous, les 6 briques permettraient de réaliser une importante économie à court terme (le préfinancement, sur l'horizon 2027-2030 par hypothèse) et à plus long terme<sup>30</sup>.

Il convient de rappeler que certaines de ces mesures vont continuer à monter en puissance au-delà de 2030, alors que d'autres vont graduellement s'étioler. Le poids croissant des économies sera particulièrement manifeste en ce qui concerne le Plan 50+1, qui se traduirait par des économies mesurées au début de son amorçage (soit en termes de préfinancement), bien plus plantureuses cependant par la suite. Ainsi, elles pourraient se

<sup>29</sup> Les briques d'âge, en prestations, mixtes, en recettes et conditionnelles apparaissent respectivement en vert, bleu, gris, orange et violet. Les briques figurant en nuances claires et entourées de bleu sont à « action lente », déployant leurs effets budgétaires (souvent importants) de façon graduelle. Les autres briques (couleurs pleines et bords noirs) exercent un impact plus immédiat sur le plan financier.

<sup>30</sup> Pour rappel, toutes ces économies sont évaluées par rapport à ce « benchmark » que constitue la simulation de base de l'IGSS (jugées représentative de la « politique inchangée »).

monter à près de 10% des prestations totales à l'horizon 2050 et à plus du double en régime de croisière. C'est également le cas du coefficient de soutenabilité (la brique SOUT), un facteur s'appliquant aux pensions nouvelles à partir de 2027 afin de compléter le « gel partiel » du lien entre les pensions et les salaires réels (la brique SAL). Comme il ne s'appliquerait qu'aux nouvelles pensions, son potentiel d'économies ne se déploierait que progressivement, convergeant à terme vers 3,4% des prestations.

**Tableau 2 : Les 6 briques et le rendement financier associé de 2027 à 2030 (économies par rapport au scénario de base de l'IGSS, en % des prestations)**

	Economies à l'horizon 2030 (« préfinancement »)	Idem, à l'horizon 2050	Idem, à l'horizon 2070
<b>Mesures en prestations</b>	<b>5,4%</b>	<b>13,3%</b>	<b>21,6%</b>
Brique 50+1 : le Plan 50+1	0,5%	8,0%	16,5%
Brique AFA : l'allocation de fin d'année	1,5%	1,5%	1,5%
Brique SAT : lien aux salaires réels réduit pour les pensions « en cours »	3,1%	1,2%	1,0%
Brique SOUT : instauration d'un coefficient de soutenabilité pour les nouvelles pensions	0,3%	3,1%	3,4%
<b>Mesures « mixtes »</b>	<b>1,1%</b>	<b>1,1%</b>	<b>1,1%</b>
Brique ADMI : frais administratifs	1,1%	1,1%	1,1%
<b>Mesures en recettes</b>	<b>3,3%</b>	<b>2,4%</b>	<b>1,7%</b>
Brique Adép : prélèvement dépendance	3,3%	2,4%	1,7%
<b>TOTAL</b>	<b>9,8%</b>	<b>16,8%</b>	<b>24,4%</b>

Sources : calculs IDEA, sur la base principalement de données IGSS.

Note : en particulier pour les horizons 2050 et 2070, l'impact total est quelque peu inférieur à la somme des briques, en raison de l'interaction entre les différentes mesures.

Comme l'indique le tableau, l'économie totale enregistrée d'ici 2030 (le « préfinancement » déjà évoqué) se monterait quasiment à l'équivalent de 10% des prestations de pension, dont environ un tiers en recettes. Elle convergerait à terme vers un montant correspondant à plus de 20% des prestations.

## *b) Les briques de mesures : présentation détaillée*

### *Mesures en prestations*

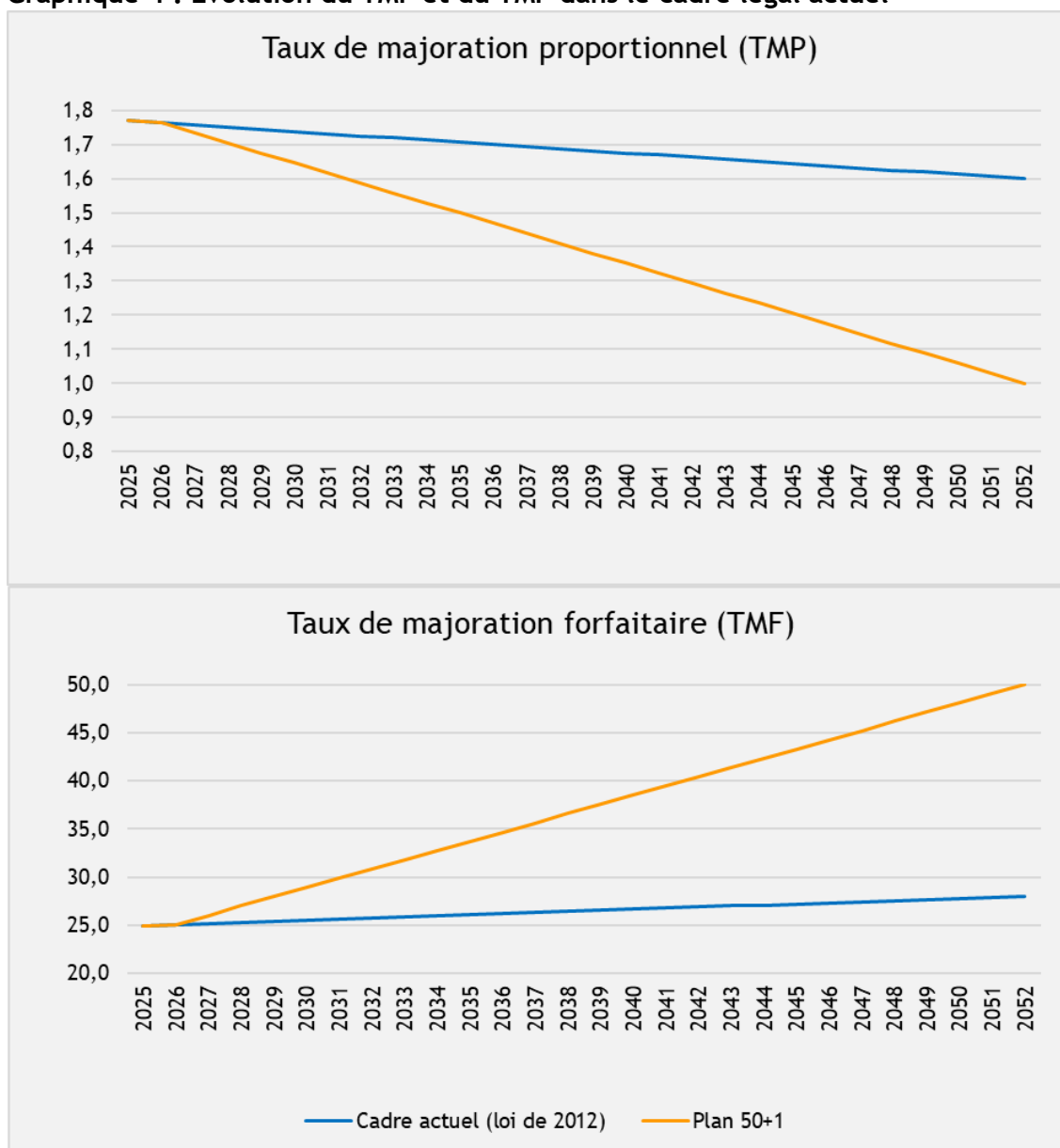
#### **Brique 50+1 : Le Plan 50+1**

Le Plan 50+1 vise à « écrémer » les pensions les plus élevées, qui peuvent s'avérer particulièrement plantureuses au Grand-Duché, tout en épargnant dans toute la mesure du possible les pensions modestes. Dans cette perspective, il renforcerait une disposition phare de la réforme des pensions de décembre 2012, à savoir une diminution graduelle de la partie de la pension qui est proportionnelle aux éléments cotisables, avec en parallèle, en guise de « compensation sociale », une augmentation de l'élément forfaitaire.

La formule de calcul des pensions au Luxembourg repose en effet pour l'essentiel sur deux coefficients, à savoir le taux de majoration proportionnelle (TMP) qui lie directement la pension aux éléments de cotisation engrangés pendant la carrière (des revenus salariaux, pour l'essentiel) et le taux de majoration forfaitaire (TMF), soit un élément fixe de la pension ne dépendant que de la durée de la carrière (correspondant à 636 euros par mois actuellement et au prorata pour une carrière inférieure à 40 ans).

En vertu de la législation actuelle, le TMP appelé à passer de 1,769% en 2025 à 1,6% à l'horizon 2052, tandis que le TMF va passer de 24,963% à 28% en 2052. Ce double mouvement permettant de réaliser d'appréciables économies, de l'ordre de 10% à terme<sup>31</sup>, avec un amortisseur social. Ces évolutions du TMP et du TMF programmées d'ici 2052 sont dépeintes au graphique 4 (voir les courbes bleues).

**Graphique 4 : Evolution du TMP et du TMF dans le cadre légal actuel**



<sup>31</sup> Par rapport à l'année 2012.

La proposition dite « 50+1 » d'IDEA, intégrée au cadre du scénario « Ecureuil » de réforme des pensions, répond à la même logique en l'accentuant (voir les courbes oranges). Sous le Plan 50+1, le TMP convergerait non vers 1,6% des éléments cotisables<sup>32</sup> en 2052 mais vers 1,0%, tandis que le TMF évoluerait non plus vers 28% (du montant de référence légal) en 2052, mais vers 50%. Pour rappel, ces coefficients ne s'appliqueraient qu'aux nouveaux pensionnés. Ainsi, les coefficients prévus pour 2052 s'appliqueraient aux personnes accédant à la pension en 2052 ; ceux de 2025 - apparaissant aux graphiques - aux assurés accédant à la retraite en 2025 et ainsi de suite.

Quelles seraient les conséquences pratiques pour trois cas-types présentant une carrière complète ? Un simple exemple, certes résolument fictif, permet de le comprendre. Ainsi, l'impact de l'ajustement des TMP et TMF prévus sous la législation actuelle sur le pouvoir d'achat d'un nouveau pensionné en 2052 (soit un horizon encore très distant...) peut être approximé en partant du cas d'une personne accédant à la retraite en 2025, dont la pension serait de 2 500 euros par mois en vertu des TMP et TMF prévalant actuellement. L'application de ces coefficients tels qu'ils sont prévus en 2052 sous le cadre légal actuel, en lieu et place des taux effectivement d'application en 2025, aurait pour effet une diminution de 4% du niveau de sa pension. En substituant aux coefficients TMP et TMF actuels ceux qui prévaudraient pour les nouveaux pensionnés de 2052 dans le cadre du Plan 50+1 d'IDEA, la pension en question se réduirait un peu plus, soit à raison de 7%.

Pour une personne similaire mais touchant 4 000 par mois en 2025, soit approximativement le niveau moyen pour une pension non-migratoire, la diminution serait de 6,1% en cas d'application immédiate (à titre purement illustratif) des taux prévus pour 2052 sous les dispositions actuelles et de quelque 20,6% suite à une mise en œuvre des coefficients proposés par IDEA pour 2052 dans son « Plan 50+1 ».

Enfin, pour une personne bénéficiant en 2025 d'une nouvelle pension de 9 000 par mois, les réductions atteindraient respectivement 8,0% et 33,3%. Cet impact particulièrement prononcé s'explique bien entendu par la faiblesse de la composante forfaitaire, alors qu'une pension aussi élevée encaisserait de plein fouet la réduction du TMP. Il importe cependant de souligner une fois encore que ces impacts ne concerneraient que les nouveaux pensionnés de 2052, avec une situation intermédiaire pour les personnes pensionnées entre 2025 et cette dernière année.

#### **Encadré 1 : Pourquoi la réforme Ecureuil est-elle plus rigoureuse que le Plan 50+1 d'IDEA de 2018 ?**

Dans sa proposition de 2018 et afin de préparer le régime général à une croissance économique à moyen terme d'environ 3%, alors que la générosité intrinsèque du régime nécessiterait plutôt une croissance de l'ordre de 5% l'an, IDEA proposait une accentuation de l'évolution de ces deux éléments. Ainsi, il était proposé (toujours graduellement et à l'horizon 2052) de viser un TMP de 1,0% (et non plus de 1,6% dans le cadre légal actuel résultant de la réforme de 2012) et un TMF de 50% (contre 28% à politique inchangée). Avec à l'horizon 2052 une économie de près de 10% par rapport au scénario de base de l'IGSS<sup>33</sup>, cette économie continuant à monter en puissance par la suite<sup>34</sup> pour atteindre près de 20% des prestations en 2070.

<sup>32</sup> Ces éléments étant exprimés en bases de prix de 1948 et de salaires réels de 1984.

<sup>33</sup> Intégrant notamment la réforme de décembre 2012, qui se traduit déjà comme indiqué ci-dessus par une économie du même ordre de grandeur.

<sup>34</sup> Comme la disposition n'est appliquée qu'aux pensions nouvelles, son incidence sur le « stock » des pensions payées n'est en effet que graduelle et n'atteint dès lors pas son maximum dès 2050 ou 2052.

Cette disposition comporterait toutefois une protection des « petites pensions » à travers la hausse de la composante forfaitaire. Pour rappel, cette dernière se monte depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2025 à 636 euros par mois pour une carrière complète (satisfaisant un stage de 40 années).

Le scénario Ecureuil conserve cette disposition dite « Plan 50+1 », selon les mêmes modalités. Cette mesure ne peut cependant s'avérer suffisante, pour au moins deux raisons.

D'une part, le contexte économique d'ensemble a fortement évolué depuis 2018. Alors qu'une croissance de l'ordre de 3% semblait alors réalisable sur un horizon de moyen terme, le STATEC table désormais sur une croissance « tendancielle » de l'ordre de 1,7% l'an dans le meilleur des cas<sup>35</sup>, tandis que le scénario de base de l'IGSS postule une croissance de l'ordre de 2% à moyen terme. Cette « nouvelle donne », sur laquelle se sont greffées les « polycrises » encaissées ces dernières années, a pour conséquence tangible l'apparition d'un premier déficit primaire du régime général de pension dès 2026 selon le Conseil national des finances publiques.

D'autre part, dans une récente publication<sup>36</sup>, IDEA a mis en exergue le grand intérêt d'une réalisation proactive des économies nécessaires, sur le plan financier mais également en termes sociaux. Or le plan 50+1 ne s'applique que très graduellement, d'ici 2052 avec de surcroît un impact limité aux pensions nouvelles. Selon les estimations d'IDEA<sup>37</sup>, une mise en œuvre du Plan 50+1 induirait à court terme (soit d'ici 2030) une économie égale à environ 0,5% des prestations (avec, certes, une sensible montée en puissance par la suite). D'où la nécessité de briques additionnelles affectant les prestations et les recettes.

### **Brique AFA : une adaptation rapide de l'allocation de fin d'année**

En vertu de l'actuelle législation (découlant de la réforme de décembre 2012), l'allocation de fin d'année sera purement et simplement supprimée dès que le taux global de cotisation (de 24% actuellement, pour rappel) aura été relevé et ce quel que soit le niveau de la pension. Or si l'AFA ne représente que 0,8% de la pension maximum, elle équivaut à quelque 3,6% d'une pension minimum<sup>38</sup>.

Afin de mettre fin à cette forme de discrimination tout en préservant la rigueur budgétaire, IDEA propose dans le cadre de la réforme Ecureuil de maintenir l'AFA, tout en la ciblant socialement dans la mesure où elle serait fixée au prorata de la moitié de la pension minimum<sup>39</sup>. Par ailleurs, cette mesure serait appliquée de manière inconditionnelle dès l'entrée en vigueur de la prochaine réforme des pensions (soit dès janvier 2027 par hypothèse), le taux global de cotisation ne jouant plus aucun rôle dans la détermination de son montant.

<sup>35</sup> Voir *Les nouveaux scénarios économiques et démographiques de long-terme du STATEC*, juillet 2023, <https://statistiques.public.lu/dam-assets/actualite/2024/pnec-7-2024/scenarios-demographiques-120724-02.pdf>.

<sup>36</sup> Voir *Pensions : une si coûteuse procrastination*, Document de travail IDEA numéro 29, décembre 2024, <https://www.fondation-idea.lu/2024/12/11/document-de-travail-n29-pensions-une-si-couteuse-procrastination/>.

<sup>37</sup> Qui se basent sur celles de l'IGSS, avec quelques ajustements à la clef (pour intégrer notamment la hausse de 28 à 50% du taux de majoration forfaitaire).

<sup>38</sup> L'allocation de fin d'année se monte en effet depuis le 1<sup>er</sup> janvier à 81,65 euros par an, soit à près de 980 euros par an pour une carrière complète.

<sup>39</sup> La pension minimum se montant actuellement à 2 294 euros par mois (somme arrondie).

Une règle de dégressivité serait en outre instaurée, aucune AFA ne pouvant être inférieure à 200 euros par an<sup>40</sup>. Compte tenu des paramètres actuellement en vigueur, une telle disposition reviendrait à supprimer l'AFA à partir d'une pension relativement élevée, de 5 600 euros par mois<sup>41</sup>.

Pour une pension égale à la pension minimum de 2 293,55 euros par mois, l'allocation de fin d'année serait dès lors maintenue à concurrence de la moitié, soit 490 euros par an. Avec à la clef une perte équivalente de 490 euros dès 2027, mais il convient de rappeler qu'à législation inchangée la perte subie serait totale (soit de 980 euros par an) dès la moindre augmentation des cotisations de pension<sup>42</sup>.

Une personne touchant une pension de vieillesse de 4 000 euros par mois (proche de la pension médiane pour une carrière effectuée uniquement au Luxembourg) toucherait quant à elle une AFA annuelle égale à 281 euros par an<sup>43</sup>.

Enfin, un retraité percevant une pension supérieure à 5 600 euros bruts par mois ne bénéficierait plus d'aucune allocation de fin d'année en vertu de la règle de dégressivité précitée. Le montant perdu coûterait tout au plus 0,30% de leur pension aux personnes concernées.

Ces aménagements donneraient lieu à une économie équivalente à environ 1,5% de l'ensemble des actuelles prestations, avec à terme une amélioration de la situation des pensionnés les moins favorisés par rapport à la politique inchangée.

### **Brique SAL : gel partiel dès 2027 de la liaison des pensions aux salaires réels (modérateur de réajustement)**

Actuellement, les pensions au Luxembourg sont non seulement indexées aux prix à la consommation, mais également augmentées en ligne avec un indicateur de salaires réels calculé par l'IGSS, ce qui garantit une évolution parallèle entre d'une part les salaires nominaux et d'autre part les pensions durant la période de retraite.

La projection de base de l'IGSS (notre « benchmark ») présuppose que les pensions ne seront plus ajustées à la hausse des salaires réels de manière intégrale comme actuellement. Les pensions versées après la première pension ne refléteront en effet plus l'évolution des salaires réels qu'à raison d'un quart, et ce à partir de 2031. Cet amoindrissement de la liaison aux salaires réels ne serait que la concrétisation d'une disposition importante de la loi du 21 décembre 2012 réformant l'assurance pension. En vertu de cette loi, la liaison aux salaires réels devrait être amoindrie par l'activation d'un « modérateur de réajustement » se situant entre 0,0<sup>44</sup> et 0,5<sup>45</sup>. Cet ajustement partiel ne se déclencherait cependant que dans un cas bien précis, à savoir dans le sillage de l'apparition d'un déficit hors revenus du patrimoine (avec dans les faits un décalage de quelques années).

---

<sup>40</sup> Ce seuil connaîtrait la même évolution au fil du temps (en fonction de l'indexation aux prix notamment) que le montant de base de l'allocation de fin d'année. Il serait par ailleurs adapté à la baisse, au prorata, pour les carrières inférieures à 40 ans.

<sup>41</sup> Toujours en cas de carrière complète (avec un stage d'assurance de 40 années).

<sup>42</sup> Si d'aventure la réforme des pensions actuellement envisagée comportait une hausse de ces dernières, c'est bien l'ensemble de l'AFA qui disparaîtrait à courte échéance et ce pour l'ensemble des retraités (y compris les moins favorisés d'entre eux).

<sup>43</sup> Soit 980 euros multipliés par 1 147 euros (la tranche immunisée) / 4 000 euros (la pension).

<sup>44</sup> Correspondant à une suspension totale du lien entre les pensions en cours de période de retraite d'une part et les salaires réels d'autre part.

<sup>45</sup> L'augmentation des salaires réels n'étant plus effectuée qu'à raison de la moitié.



Même s'il se conforme à sa philosophie générale, le gel partiel proposé par IDEA (brique SAL) se distingue de la loi de 2012 (donc du cadre légal actuel) à deux égards. Le moment de la mise en œuvre tout d'abord : le modérateur de réajustement serait en effet activé inconditionnellement dès 2027, donc sans attendre 2031 comme dans la simulation de base de l'IGSS, ce qui ferait « gagner » 4 années (2027-2030). En outre, la brique SAL repose sur un ciblage « social » de la mesure, le lien aux salaires réels étant maintenu mais limité à une première tranche de la pension qui se limiterait à un quart de la pension minimum (cette tranche se monterait actuellement à 573 euros par mois, du moins pour une carrière d'assurance complète). Par exemple en cas de hausse « ambiante » des salaires réels de 1%, toutes les pensions correspondant à une carrière complète<sup>46</sup> (quel que soit leur niveau) seraient ajustées à raison de 5,73 euros par mois. Pour une pension de 4 000 euros et 9 000 euros par mois, l'ajustement serait dès lors de respectivement 0,15%<sup>47</sup> et 0,06%.

Par rapport aux projections de l'IGSS incluant les effets de la réforme de 2012, qui constitue la référence du présent document lorsqu'il s'agit d'évaluer le rendement financier des mesures proposées, l'impact financier d'une telle disposition serait à peu près neutre à moyen terme, avec cependant une dimension plus « sociale ». Par ailleurs, en raison de sa rapide mise en œuvre, la mesure induirait de 2027 à 2030 un ajustement des pensions d'un peu plus de 3% (sous l'hypothèse d'une hausse des salaires réels de 1% l'an, qui correspond peu ou prou à une « moyenne historique » au Luxembourg), venant puissamment alimenter le « préfinancement ».

Cette mesure serait certes rigoureuse sur un plan budgétaire. Elle n'induirait toutefois pas à proprement parler une réduction du pouvoir d'achat des pensions, mais plutôt un freinage des futures augmentations (en fonction des salaires réels). Elle consisterait simplement à neutraliser une partie (certes importante, pour les pensions élevées en particulier) d'une augmentation de ce pouvoir d'achat, les pensions demeurant par ailleurs indexées en fonction de l'évolution des prix à la consommation. D'autre part et conformément au cadre légal actuel, pour un « nouveau pensionné » donné, la modération du lien entre pensions et salaires réels ne vaudrait que pour les pensions succédant à la première pension calculée. Elle affecterait l'évolution ultérieure des pensions, mais nullement la formule de calcul de cette première pension. Ce « dédoublement » du lien aux salaires réels pourrait d'ailleurs donner lieu à une situation inéquitable, la première pension calculée d'un nouveau pensionné (de 2028 à 2030) n'étant que partiellement concerné par le gel précité (brique SAL), ses « compteurs » étant remis à zéro lors du calcul de la pension initiale. Cet état de fait justifie la mise en œuvre à titre complémentaire d'un coefficient de soutenabilité, la « brique SOUT » explicitée ci-dessous.

## **Encadré 2 : la complémentarité des briques SAL et SOUT**

Au Luxembourg, deux formes de lien entre les pensions et les salaires réels existent.

D'une part, les « pensions en cours », qui suivent la première pension calculée (à partir de la formule usuelle de calcul des pensions, intégrant notamment les majorations proportionnelles et forfaitaires ainsi que l'allocation de fin d'année) durant la période de retraite, sont continuellement ajustées à l'évolution des salaires réels. Par hypothèse et en ligne avec la loi de 2012, la simulation de base de l'IGSS suppose que ce lien entre les pensions et les salaires réels sera limité à un quart (un « modérateur de réajustement »

<sup>46</sup> Pour une pension inférieure à 573 euros (en cas de carrière dont la durée est inférieure à 40 ans par exemple), l'ajustement serait égal à 1% de cette pension inférieure.

<sup>47</sup> Les 5,73 euros représentant en effet 0,15% d'une pension de 4 000 euros.

étant fixé à 0,25) à partir de 2031. La « brique SAL » se rapporte bien à ce concept de modérateur de réajustement.

D'autre part, la première pension, celle qui est d'emblée perçue par un nouveau pensionné, est liée aux salaires réels à travers un « facteur de revalorisation » (exprimé en base 1984=1).

La « brique SAL » n'a pas prise sur ce second mécanisme, cette « impuissance » pouvant induire de fâcheuses distorsions entre pensionnés. La « brique SOUT » vise à neutraliser ces dernières, à travers l'application aux seules nouvelles pensions accordées de 2027 à 2030 d'un « coefficient de soutenabilité ». Quelques exemples permettent de bien saisir la complémentarité entre les briques SAL et SOUT.

Supposons le cas de plusieurs pensionnés ne se distinguant que par l'année de départ à la retraite, dont la pension excède quelque peu les 4 000 euros mensuels. Dans ces conditions, la « brique SAL » implique un modérateur de réajustement de l'ordre de 0,15, puisque le lien avec les salaires réels continuerait à s'effectuer en fonction du rapport entre le quart de la pension minimum (soit 573 euros par mois selon les paramètres sociaux prévalant depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2025) et les 4 000 euros en question.

Sous l'hypothèse d'une hausse des salaires réels de 1% par an<sup>48</sup>, une personne pensionnée avant la mise en œuvre de la réforme Ecuireuil des pensions (en janvier 2027) devra dès lors renoncer à une augmentation « automatique » de son pouvoir d'achat à raison de 3,4% au total suite à la mise en œuvre de la brique SAL (soit un gain réduit à concurrence de 0,85 point de % par an pendant 4 années). Son pouvoir d'achat demeurera strictement inchangé, mais il sera bien inférieur à raison de 3,4% à ce qu'il aurait été en l'absence de réforme. Par contre, une personne pensionnée en 2027 ne sera affectée par la mesure que pendant trois années (à savoir 2028, 2029 et 2030) puisque sa première pension, calculée en 2027, ne sera pas concernée par la brique SAL. Dans son cas, le « freinage total » de son pouvoir d'achat ne sera de manière cumulée que de 2,55% à l'horizon 2030. Une personne accédant à la pension en 2028 ne cédera quant à elle, pour la même raison (la 1<sup>ère</sup> pension, calculée en 2028, demeurant intacte) 0,85 point de % que durant deux années (2029 et 2030) sous la « brique SAL », soit au total 1,7%. Enfin, un individu accédant à la retraite en 2029 ne perdra que 0,85 point de %, tandis que son semblable pensionné en 2030 ne sera pas du tout concerné par la mesure de la brique SAL : sa pension initiale étant tout à fait identique à son niveau « pré-Ecuireuil ».

Afin de corriger cette inégalité face au mécanisme de la brique SAL (inégalité résultant du présent cadre légal, plus précisément du jeu des « facteurs de réajustement »), il est proposé d'ajouter à la formule actuelle de calcul des pensions un coefficient de soutenabilité, égal à 1 avant réforme, à 0,9915 pour les personnes pensionnées en 2027, et à 0,983, 0,9745 et 0,966 pour celles retraitées en 2028, 2029 et 2030, respectivement. Il se maintiendrait à 0,966 pour toutes les personnes accédant ultérieurement à la retraite et ne

---

<sup>48</sup> La hausse du facteur de revalorisation applicable en 2027 devrait être un peu plus élevée (de 1,6% en principe, sur la base des données de 2023 appliquées avec un décalage de 4 années). En guise de simplification cependant, tous les calculs du présent document s'en tiennent à l'hypothèse d'une hausse moyenne tendancielle des salaires réels de 1% l'an (qui correspond aux observations « historiques »).

ferait que compenser l'augmentation du pouvoir d'achat résultant de 2027 à 2030 de l'impact « automatique » du facteur de revalorisation<sup>49</sup>.

Il convient en effet de rappeler que le décrochage associé constituerait une « non-augmentation » du pouvoir d'achat et nullement une régression de ce dernier. D'autant qu'après 2030, les pensions seraient ajustées à la hausse en fonction de l'évolution de l'indicateur de salaires réels (dont l'incidence ne serait donc nullement supprimée, même si l'ajustement se limiterait à une tranche égale à un quart de la pension minimum comme déjà expliqué). Cet état de fait sera évoqué dans la partie d) de la présente partie.

### Tableau E2 : Evolution des pensions de 2027 à 2030

(pensions en termes réels donc hors indexation aux prix, base 2026=100)

	2026	2027	2028	2029	2030
<b>Personne pensionnée en 2026 (avant réforme)</b>					
(1) Avant réforme	<b>100,0</b>	101,0	102,0	103,0	104,1
(2) Après brique SAL	<b>100,0</b>	100,2	100,3	100,5	100,6
(3) Après briques SAL et SOUT : (2)*coeff. de 1	<b>100,0</b>	100,2	100,3	100,5	100,6
<b>Personne pensionnée en 2027</b>					
(1) Avant réforme		<b>101,0</b>	102,0	103,0	104,1
(2) Après brique SAL		<b>101,0</b>	101,2	101,3	101,5
(3) Après briques SAL et SOUT : (2)*coeff. de 0,9915		<b>100,1</b>	100,3	100,4	100,6
<b>Personne pensionnée en 2028</b>					
(1) Avant réforme			<b>102,0</b>	103,0	104,1
(2) Après brique SAL			<b>102,0</b>	102,2	102,3
(3) Après briques SAL et SOUT : (2)*coeff. de 0,983			<b>100,3</b>	100,4	100,6
<b>Personne pensionnée en 2029</b>					
(1) Avant réforme				<b>103,0</b>	104,1
(2) Après brique SAL				<b>103,0</b>	103,2
(3) Après briques SAL et SOUT : (2)*coeff. de 0,9745				<b>100,4</b>	100,6
<b>Personne pensionnée en 2030</b>					
(1) Avant réforme					<b>104,1</b>
(2) Après brique SAL					<b>104,1</b>
(3) Après briques SAL et SOUT : (2)*coeff. de 0,966					<b>100,6</b>

### Brique SOUT : Imposer aux pensions nouvelles en 2027, 2028, 2029 et 2030 un coefficient de soutenabilité

Cette mesure doit être vue comme le complément de celle de la « brique SAL », cette dernière concernant prioritairement les pensionnés existants comme l'explique l'encadré 2. Afin d'assurer une égalité de traitement des personnes pensionnées avant 2027 d'une part et de 2027 à 2030 d'autre part, la formule de calcul des pensions servant à déterminer le montant de la 1<sup>ère</sup> pension octroyée serait multipliée par un coefficient de soutenabilité permettant de réaligner les nouvelles pensions sur les pensions (passées) en cours. Ce coefficient s'établirait à 0,9915 pour ces premières pensions calculées en 2027, puis à 0,983, 0,9745 et 0,966 pour les pensions initiales octroyées en 2028, 2029 et 2030, respectivement. Ce nouveau « coefficient de soutenabilité » demeurerait gelé à 0,966 pour les pensions d'amorçage calculées ultérieurement. En cas de hausse des salaires réels de l'ordre de 1%

<sup>49</sup> Le même résultat pourrait en apparence être obtenu à partir d'un gel des facteurs de revalorisation successifs. Cependant, ces derniers servent aussi à valoriser les éléments de pensions (les revenus cotisables) engrangés au fil de la carrière, ce qui compliquerait le calcul des pensions et réduirait à néant, à terme, les économies associées (des facteurs de revalorisation plus faibles contribuant à rehausser graduellement les éléments de pension précités).

l'an, il ne ferait que neutraliser (en partie) une hausse du pouvoir d'achat, de sorte que le niveau de la pension serait préservé (voire même en légère augmentation<sup>50</sup>) en termes réels. Par ailleurs, elle continuerait à augmenter nettement en termes nominaux, du fait de l'indexation aux prix à la consommation.

### Mesure « mixtes »

#### Brique ADMI : prise en charge par l'Etat des frais administratifs

Les frais d'administration de la CNAP<sup>51</sup> seraient pris en charge par l'Etat, conformément à deux considérations. En premier lieu, les dépenses en question ne constituent qu'indirectement la contrepartie des cotisations de pension versées pendant la carrière d'assurance, puisqu'elles ne correspondent pas à des prestations personnalisables. En second lieu, l'Etat dispose d'importantes marges de manœuvre potentielles permettant de financer les frais en question. Comme l'a souligné une étude publiée par IDEA en 2024<sup>52</sup>, diverses dépenses publiques, souvent assumée par l'Etat central, sont en effet particulièrement élevées par rapport à des pays s'apparentant au Luxembourg, constituant autant de « gisements d'efficience » potentiels.

L'économie associée équivaldrait à 1,1% des prestations du régime général de pension. Il est supposé que cette économie demeurerait stable par rapport aux prestations au cours des décennies à venir<sup>53</sup>.

### Mesure en recettes

#### Brique ADép : un refinancement des pensions via la dépendance.

Le versant « recettes » de la réforme Ecureuil reposerait sur une mesure simple et unique, à savoir une progression des transferts de l'Etat aux régimes de pension. Cette dernière serait financée dans le chef de l'Etat par une décision juridiquement totalement distincte, à savoir une hausse de la cotisation dépendance, qui passerait de 1,4% des revenus concernés à 1,8%. Il en résulterait un surcroît de recettes pour l'assurance dépendance de 160 millions d'euros par an. L'Etat pourrait alors, sans compromettre la situation financière de l'assurance dépendance, diminuer à due concurrence son transfert à cette dernière, le montant ainsi épargné (augmenté de 50%<sup>54</sup>) étant canalisé vers le financement des pensions (soit le régime général (environ 80%) et les régimes spéciaux<sup>55</sup>).

L'apport additionnel en faveur des pensions s'établirait dès lors à 240 millions d'euros. Une telle mesure présenterait nombre d'avantages. Elle serait en effet simple, transparente, juste et plus efficace micro-économiquement parlant que la hausse des cotisations sociales de pension, car la contribution dépendance repose sur une assiette fiscale plus large, qui

---

<sup>50</sup> Pour une première pension de 4 000 euros par mois calculée en 2027 par exemple, un gain de pouvoir d'achat de 0,15% serait enregistré.

<sup>51</sup> Selon le rapport 2023 de la CNAP, ces frais se sont montés à 66 millions d'euros en 2023.

<sup>52</sup> Voir *Les dépenses publiques au Luxembourg : Everest ou Kneiff ?*, Document de Travail IDEA n°25, juin 2024, [https://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2024/06/IDEA\\_Document\\_de\\_travail\\_25\\_Depenses\\_Publiques.pdf](https://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2024/06/IDEA_Document_de_travail_25_Depenses_Publiques.pdf).

<sup>53</sup> Ce qui revient à dire que par hypothèse, les frais administratifs évolueraient parallèlement aux prestations, à moyen terme.

<sup>54</sup> Car une hausse des cotisations sociales induirait un effet similaire, via le tiers de l'Etat (taux de « cotisation » global de 24%, 8% pour l'Etat, 8% pour les employeurs et 8% pour les employés). Cette hausse de 50% induit mécaniquement une perte pour l'Etat, mais il en aurait été de même avec une hausse des cotisations.

<sup>55</sup> La cotisation dépendance étant supportée également par les agents de l'Etat et assimilés.

intègre l'ensemble des revenus professionnels de même que les revenus de remplacement et du patrimoine.

L'économie associée peut être estimée à 190 millions d'euros pour le seul régime général (soit 80% des 240 millions précités). Il s'agit de l'équivalent de 3,3% des prestations.

### *Mesure conditionnelle*

#### **Brique COND : mise en place d'une surveillance renforcée conditionnelle**

La réforme Ecureuil aurait de substantielles retombées en termes d'économies (voir le tableau 2 supra), à la faveur des 5 briques précédemment présentées. Cependant, l'avenir étant par définition imprévisible, les économies associées pourraient s'avérer insuffisantes, ou à l'inverse quelque peu surdimensionnées. Ce qui souligne la nécessité de compléter la réforme Ecureuil par une forme de « surveillance renforcée », s'appuyant sur le dispositif actuel des périodes de couverture de 10 ans et sur des périodes intermédiaires, l'IGSS faisant dans des bilans techniques successifs des simulations à 10 ans. Si les simulations en question devaient révéler sur l'une de ces périodes de 10 ans un risque conséquent de violation du nouvel objectif budgétaire (impliquant des réserves au moins égales à quatre fois les prestations), des mesures additionnelles devraient être adoptées, en termes de prestations idéalement. Si à l'inverse les bilans techniques faisaient miroiter des réserves plus plantureuses que prévu, des mesures plus « généreuses », comportant par exemple un ciblage social accru ou une réduction des prélèvements, pourraient être mises en œuvre.

#### *c) L'impact financier de la réforme Ecureuil*

Les économies associées aux 6 briques constituant la réforme Ecureuil sont conséquentes, comme déjà expliqué (voir le tableau 2), l'objectif prioritaire consistant à rétablir durablement la situation financière du régime général de pension. Dans son document de travail n°29, IDEA recommandait à cette fin des réserves demeurant supérieures ou égales à 4 fois les prestations annuelles, soit peu ou prou leur niveau actuel. Il avait été démontré que seul un objectif de cet ordre serait en mesure d'assurer une stabilité financière durable, la combinaison de réserves élevées et d'une politique de placement dynamique alimentant des revenus d'intérêt qui seraient à même de neutraliser le puissant impact, sur les systèmes de pension, du vieillissement démographique.

Le graphique 5 prend pour point de départ le scénario de base de l'IGSS, qui laisse augurer une franche détérioration de la situation financière du régime général de pension, à rebours de l'objectif budgétaire précité et en dépit d'une croissance économique égale à 2% l'an en moyenne. Une deuxième simulation incorpore à cette simulation de départ les 6 « briques » décrites en long et en large ci-dessus, qui impliquent notamment un effort de préfinancement équivalent à pratiquement 10% des prestations de pension du régime général. Une politique « active » de placement, se traduisant par un rendement des réserves accru à raison de 1,5 point de pourcentage en moyenne par rapport à la simulation de base de l'IGSS<sup>56</sup>, est également intégrée aux nouvelles simulations d'IDEA.

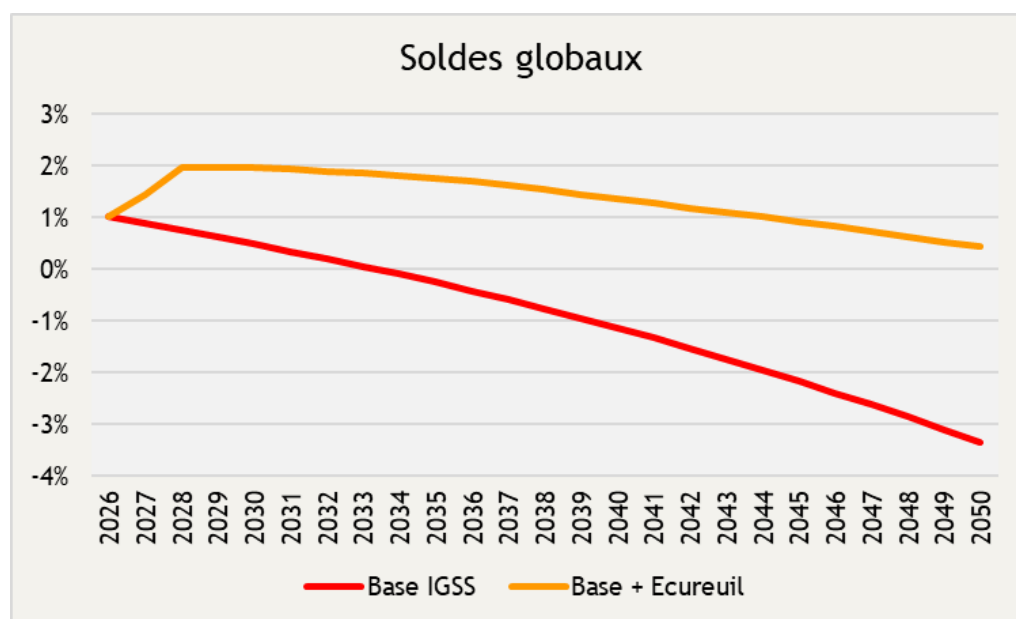
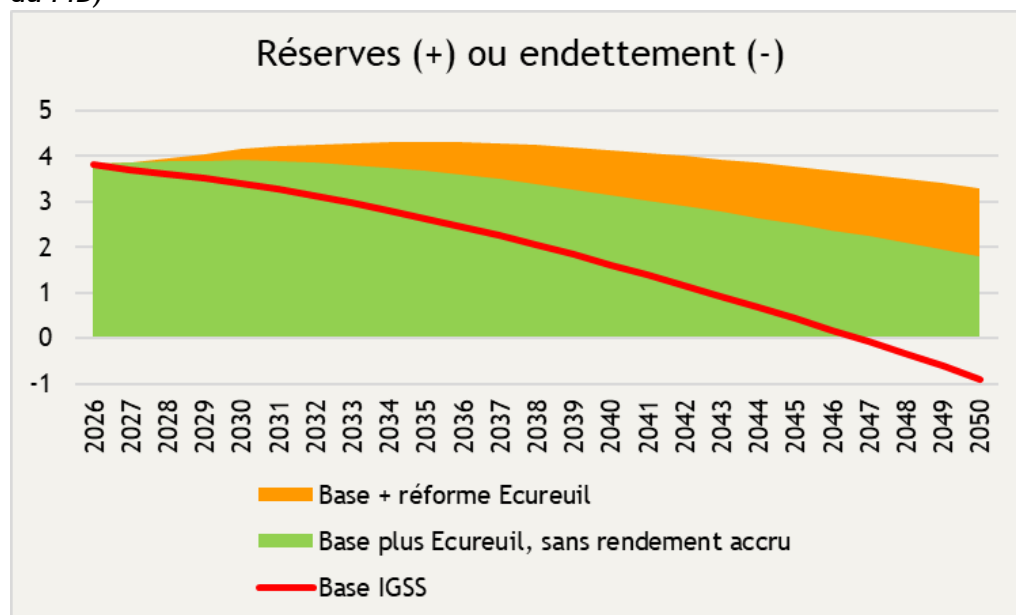
Le contraste entre les deux évolutions financières est frappant, la réforme Ecureuil se traduisant sur l'horizon 2022-2050 par une stabilisation à un niveau élevé du ratio de

---

<sup>56</sup> Pour davantage de détails, voir le document de travail n°29 d'IDEA, op. cit.

réerves, à la faveur du maintien durable de surplus budgétaire du régime général (voir la deuxième partie du graphique). Si le ratio en question tend à s'éroder en fin de période, il demeure néanmoins relativement proche de l'objectif de 4 fois les prestations en toute fin de période.

**Graphique 5 : Evolution des réserves (+) ou de l'endettement (-) (en multiples des prestations annuelles du régime général) et des soldes globaux du régime général (en % du PIB)**



Sources : IGSS et calculs IDEA.

Les résultats seraient a fortiori encore plus réconfortants sous un scénario alternatif à la simulation centrale, reposant sur une croissance moyenne de 2,5% l'an, mais ils s'avèreraient sans doute insuffisants sous l'hypothèse d'une progression du PIB de 1,5% l'an

d'ici 2050 (une hypothèse assez conforme aux plus récentes projections de long terme du STATEC)<sup>57</sup>.

La réforme Ecureuil constituerait une solide avancée vers un rétablissement durable de la situation financière. Le futur étant par définition incertain, en particulier au-delà d'un horizon de 10 années, elle devrait cependant s'accompagner de modules « conditionnels » (voir la brique COND), opérant de manière symétrique en fonction de la situation économique ou dans le sillage d'autres chocs susceptibles d'affecter les régimes de pension. Ces modules seraient définis au cas par cas, dans le cadre des bilans techniques successifs.

#### *d) L'impact de la réforme Ecureuil sur les pensionnés*

La réforme Ecureuil exercerait un impact décisif sur les finances du régime général de pension. Le revers de la médaille serait bien évidemment un déclin des prestations individuelles par rapport à une situation « à politique inchangée » (ce qui suppose notamment la poursuite de la mise en œuvre de la réforme de décembre 2012, conformément au scénario de base de l'IGSS). Cet impact de la réforme Ecureuil paraît cependant très différencié, en fonction du niveau initial de la pension ou de l'année d'entrée en retraite.

Trois niveaux de pension correspondant à une carrière complète<sup>58</sup> sont considérés ici, à savoir une pension initiale (c'est-à-dire définie en niveau de pouvoir d'achat de 2025<sup>59</sup>) de 2 500 euros bruts<sup>60</sup> par mois hors allocation de fin d'année, de 4 000 euros par mois et de 9 000 euros mensuels. De surcroît, quatre dates de départ à la retraite sont chaque fois considérées, à savoir janvier 2026 (avant la réforme Ecureuil), 2027 (année de mise en œuvre supposée de la réforme), 2030 (après réforme et à l'issue de la période dite de « préfinancement ») et 2052 (point d'aboutissement du « Plan 50+1 »). Enfin, deux situations sont considérées, à savoir d'une part la « politique inchangée » et d'autre part la réforme Ecureuil, ce qui permet de bien appréhender l'impact spécifique de cette dernière. Tous les calculs intègrent de nouveau l'hypothèse d'une hausse des salaires réels de 1% par an et il est supposé que la période de retraite dure invariablement 25 années.

Le graphique 6 illustre le résultat de ces calculs pour une pension de 2 500 euros bruts par mois en base janvier 2025, l'allocation de fin d'année étant intégrée à ces calculs<sup>61</sup>.

---

<sup>57</sup> Ces scénarios alternatifs de croissance n'ont pas été reproduits tels quels dans les graphiques, car les scénarios de 1,5 et 2,5% de l'IGSS reposent sur une augmentation faible ou nulle de la productivité, de sorte qu'ils ne sont guère compatibles sur un horizon de moyen terme avec un accroissement des salaires de 1% l'an (ils induiraient dans un tel cas de figure une augmentation régulière et prononcée de la part salariale dans le PIB). Or cette dernière hypothèse est le postulat de base de notre estimation du rendement des mesures d'économie.

<sup>58</sup> Le stage d'assurance de 40 ans étant satisfait, avec par hypothèse 35 années obligatoires et 5 années complémentaires (ce qui implique l'absence de majorations proportionnelles échelonnées).

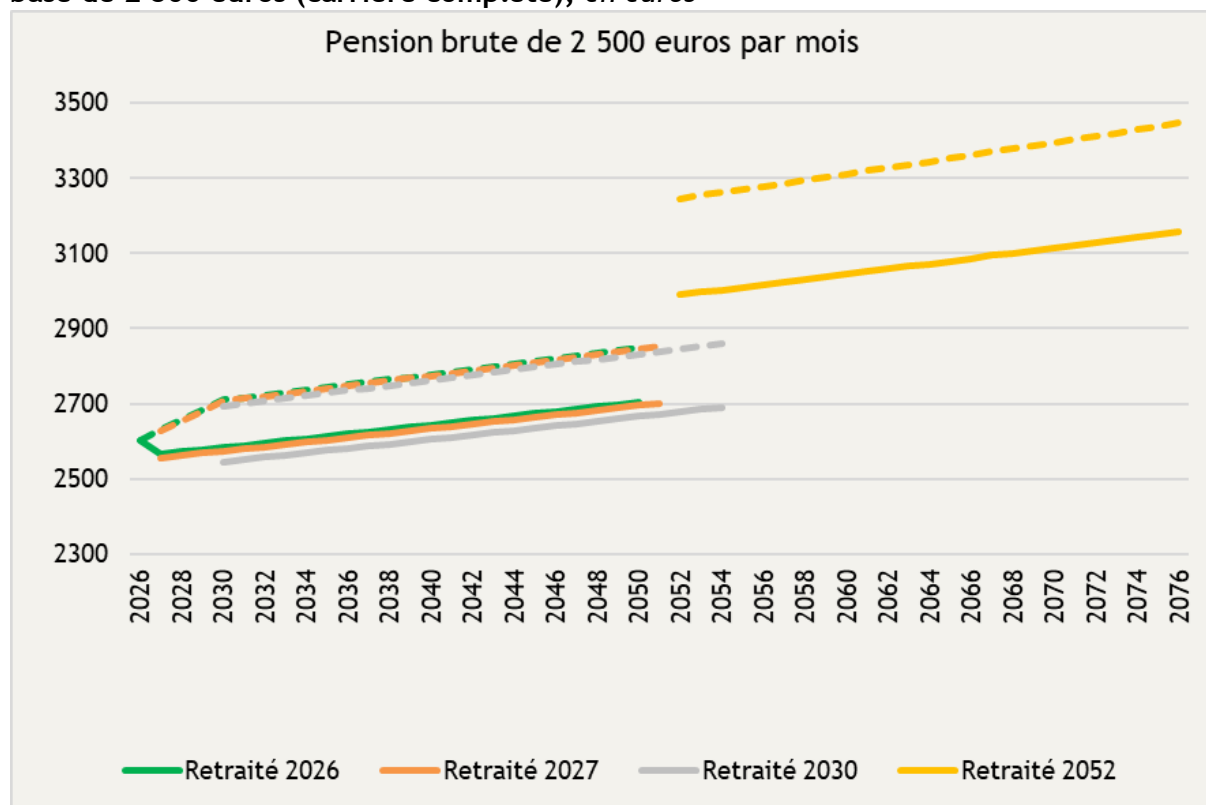
<sup>59</sup> Pour toute pension ultérieure, il est tenu compte de la double revalorisation des pensions en fonction de l'évolution des salaires réels (mécanismes du modérateur de réajustement et du facteur de revalorisation affectant la première pension). L'indexation aux prix n'est pas prise en compte, de sorte que tous les montants cités doivent être interprétés en termes réels. Les trois « montants de base » considérés sont par ailleurs de montant bruts, hors allocation de fin d'année (cette dernière étant cependant rajoutée aux calculs).

<sup>60</sup> Cette définition brute implique que la hausse proposée du taux de la contribution dépendance (brique ADép) n'est pas prise en compte dans les calculs. Elle devrait se traduire par un déclin des pensions nettes de l'ordre de 0,4%, ce qui ne modifierait guère l'interprétation des résultats.

<sup>61</sup> Mais pas au montant précité de 2 500 euros (« pension de base »).



**Graphique 6 : Evolution en pouvoir d'achat de janvier 2025 d'une pension mensuelle de base de 2 500 euros (carrière complète), en euros**



Sources : IGSS et calculs IDEA.

Interprétation : Les courbes discontinues se rapportent à la législation actuelle, découlant notamment de la réforme de décembre 2012, tandis que les courbes pleines se réfèrent à la réforme Ecureuil.

Un premier résultat marquant est que même pour une pension relativement réduite, la réforme Ecureuil se traduit par un déclin du niveau des pensions par rapport à la « politique inchangée », de l'ordre de 5,7% pour une pension initiale perçue en 2030 et de 8% pour un bénéficiaire touchant sa première retraite en 2052. Il faut y voir l'incidence de l'atténuation du lien entre les pensions et les salaires réels de 2027 à 2030 (brique SAL), alors que cette dernière ne débute qu'en 2031 dans la projection de l'IGSS, et du décrochage induit par le « coefficient de soutenabilité » qui amputerait de 3,4 points de % l'augmentation des premières pensions (brique SOUT). Jouent également le ciblage de l'allocation de fin d'année (brique AFA) ainsi que le « Plan 50+1 » (brique 50+1). Ce dernier affecte plus modérément les pensions moins élevées, sans cependant les préserver totalement.

La réforme Ecureuil concernerait également la personne retraitée en 2026, soit juste avant la mise en œuvre proposée. Cette personne serait en effet affectée par la diminution du modérateur de réajustement dès 2027 (brique SAL) ainsi que par le ciblage de l'allocation de fin d'année (brique AFA)<sup>62</sup>. Sa pension de départ ne serait nullement influencée par la réforme Ecureuil, mais il en serait tout autrement pour ses pensions ultérieures, touchées de 2027 à 2030, ce qui illustre l'apport du mécanisme de « préfinancement » à l'équité intergénérationnelle.

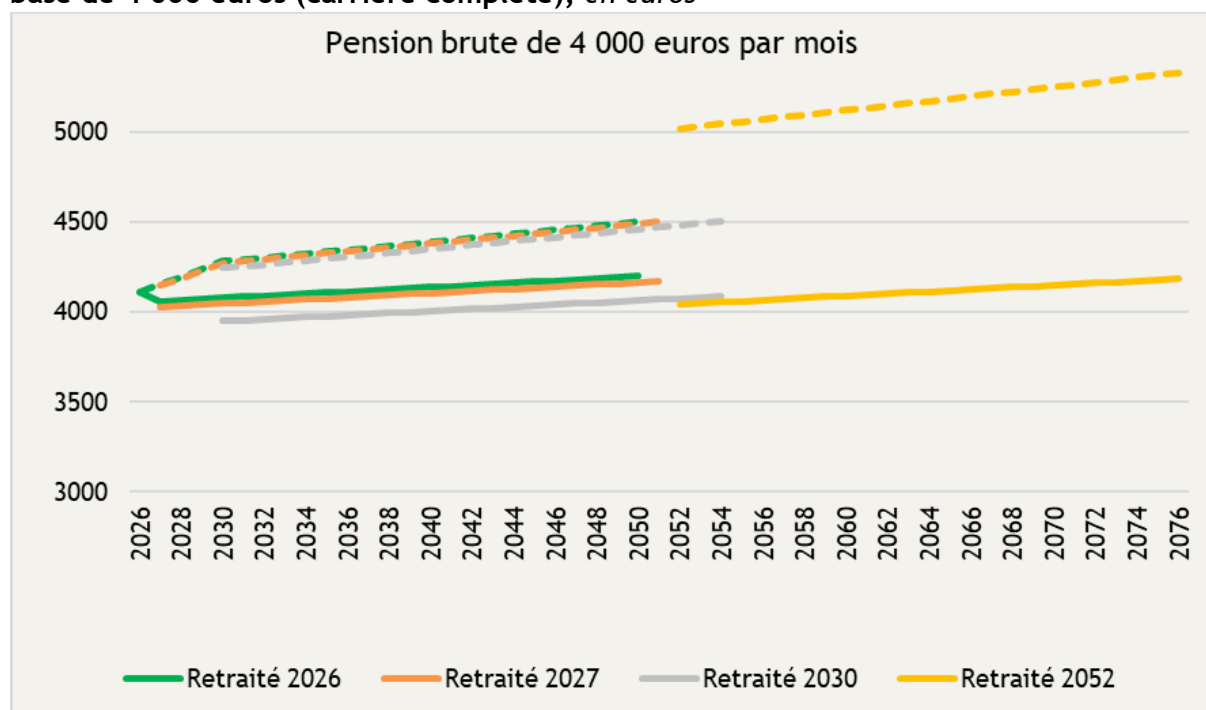
Cependant, à la faveur de la progression des pensions en fonction des salaires réels (rappelons que cette dernière s'effectuerait toujours, et ce au prorata du quart de la

<sup>62</sup> Elle serait en revanche préservée de la brique 50+1 (Plan 50+1) et de la brique SOUT (décrochage du coefficient de soutenabilité).

pension minimum), les montants initiaux progresseraient continuellement durant la période de retraite de 25 années. En outre, le jeu du « facteur de revalorisation » des premières pensions calculées (en 2026, 2027, 2030 et 2052 respectivement) continuerait à jouer à plein durant la période ultérieure à 2030, ce qui explique d'ailleurs le niveau relativement élevé des pensions perçues par une personne retraitée en 2052. Ainsi, sa pension mensuelle initiale (perçue en janvier 2052) serait de 2 989 euros bruts, soit 16% de plus<sup>63</sup> que la pension en base 2025<sup>64</sup> en dépit du « Plan 50+1 »<sup>65</sup>. Cette pension augmenterait par la suite à la faveur du lien (certes atténué) aux salaires réels, avec à la clef 3 158 euros la dernière année de la retraite (soit 22% de plus que la base 2025). Ces résultats montrent que la plupart du temps, la réforme Ecureuil n'induit nullement une diminution du niveau absolu du pouvoir d'achat : il s'agit de « diminutions d'augmentations ».

Comme l'illustre le graphique 7, les constats sont déjà quelque peu différents pour une pension de base de 4 000 euros (soit peu ou prou le niveau moyen actuel d'une pension non-migratoire).

**Graphique 7 : Evolution en pouvoir d'achat de janvier 2025 d'une pension mensuelle de base de 4 000 euros (carrière complète), en euros**



Sources : IGSS et calculs IDEA.

Interprétation : Les courbes discontinues se rapportent à la législation actuelle, découlant notamment de la réforme de décembre 2012, tandis que les courbes pleines se réfèrent à la réforme Ecureuil.

Nombre de remarques formulées en rapport avec une pension de base de 2 500 euros restent de mise (notamment l'incidence du « préfinancement » sur les personnes pensionnées avant la date formelle de mise en œuvre de la réforme Ecureuil), avec toutefois une différence de taille, à savoir le décrochage plus marqué des pensions perçues à partir de 2030 (recul de la pension initiale de 7% par rapport à la politique inchangée) et surtout de 2052 (-18%, avec une pension initiale en 2052 passant de 4 944 euros sous le cadre légal actuel à 4 043

<sup>63</sup> Le taux de remplacement tendrait quant à lui à diminuer, puisqu'il est supposé que les salaires réels augmenteront de 1% par an en termes réels.

<sup>64</sup> 2 500 plus une AFA de 82 euros par mois en moyenne, soit 2 582 euros.

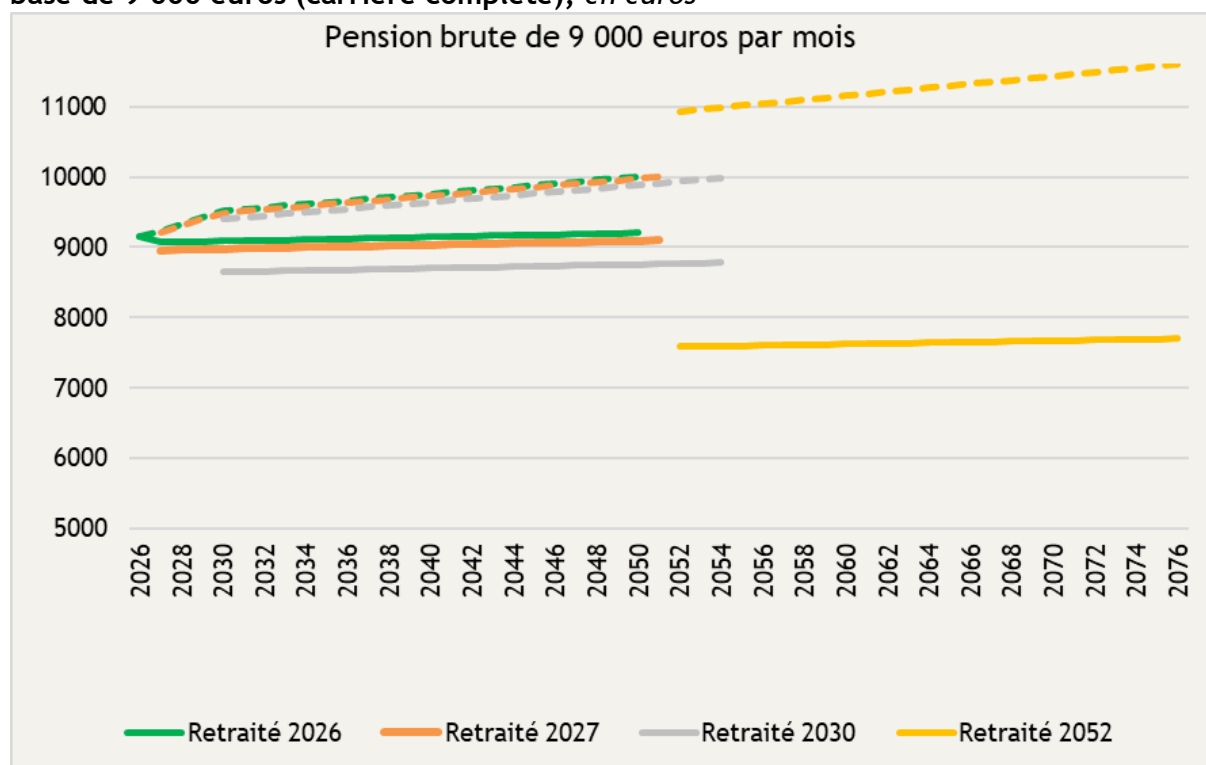
<sup>65</sup> Ce dernier jouant relativement peu pour une pension de base de 2 500 euros.

euros sous la réforme Ecureuil). Il faut surtout y voir l'incidence du « Plan 50+1 », la réduction du taux des majorations proportionnelles jouant désormais à plein tandis que la partie forfaitaire de la pension (qui augmenterait pour sa part sensiblement d'ici 2052) représente une part proportionnellement bien plus faible d'une pension plus élevée. Le Plan 50+1 dominerait l'impact à l'horizon 2052 du facteur de revalorisation des pensions initiales en fonction des salaires réels. Les pensions en cours (ultérieures à la pension initiale de 2030 ou 2052) tendent par ailleurs à croître moins rapidement qu'au graphique 6, en raison d'un modérateur de réajustement mécaniquement plus bas<sup>66</sup>.

Il convient toutefois de noter que même les pensions octroyées à un nouveau pensionné en 2052 demeurerait supérieures au seuil des 4 000 euros. Ce dernier perdrait certes l'important avantage comparatif dont il bénéficierait par rapport aux personnes retraitées en 2026 ou 2030 sous le régime actuel, sans pour autant subir un décrochage caractérisé par rapport à ces derniers.

Comme le montre le graphique suivant, il en serait tout autrement pour une personne favorisée, dont la pension serait de 9 000 euros par mois en base janvier 2025.

**Graphique 8 : Evolution en pouvoir d'achat de janvier 2025 d'une pension mensuelle de base de 9 000 euros (carrière complète), en euros**



Sources : IGSS et calculs IDEA.

Interprétation : Les courbes discontinues se rapportent à la législation actuelle, découlant notamment de la réforme de décembre 2012, tandis que les courbes pleines se réfèrent à la réforme Ecureuil.

Sous la réforme Ecureuil, un assuré accédant à la retraite en 2052 perdrait en effet un peu plus de 30% par rapport au scénario à politique inchangée. La première pension mensuelle perçue (en janvier 2052, donc) s'établirait en effet à 7 600 euros par mois, contre 10 800

<sup>66</sup> Car ce modérateur est proportionnel au quart de la pension minimale divisé par une pension de l'ordre de 4 000 (et non plus de 2 500 euros).

euros à politique inchangée<sup>67</sup>. C'est à nouveau le Plan 50+1 (soit la brique 50+1) qui est en cause, d'autant qu'il déploie quasiment tout son potentiel face à une pension de l'ordre de 9 000 euros par mois. En outre le nouveau mécanisme de fixation du modérateur de réajustement (brique SAL) aurait pour effet un net ralentissement de l'évolution ultérieure des pensions (les courbes devenant de ce fait plus plates).

Remarquons toutefois que la pension demeurerait élevée en termes absolus (de 7 600 à 7 700 euros par mois) et par ailleurs, la réforme Ecureuil serait transparente et mise en œuvre dès 2027, de sorte que les personnes concernées pourraient s'y préparer longtemps à l'avance - via une épargne dédiée comme les pensions complémentaires, notamment. Par ailleurs, il convient de souligner que les calculs sont effectués sur la base d'une période de retraite invariablement égale à 25 ans. Or dans les faits, les personnes pensionnées en 2052 devraient bénéficier d'une espérance de vie plus élevée que leurs semblables accédant à la retraite en 2026 ou en 2030, un gain de l'ordre de 2 années (voire même un peu plus) paraissant réaliste sur un tel horizon. Elles bénéficieraient dès lors d'au moins deux années de pensions additionnelles, qui neutraliseraient dans une large mesure le « décrochage » de leurs pensions par rapport à la situation actuelle.

Il convient enfin de noter que dans la foulée de la réforme Ecureuil, la « tension » entre les premières pensions (celles octroyées en 2052) se réduirait nettement par rapport à une situation à politique inchangée. Parmi les trois « cas-types » considérés ci-dessus, l'intervalle de ces pensions mensuelles irait en effet de 3 246 à 10 937 euros contre 2 989 à 7 585 euros. Soit d'un ratio de 3,4 à un rapport de 2,5.

---

<sup>67</sup> Ce niveau de 10 800 euros serait légèrement supérieur à la pension maximum actuelle, mais il convient de remarquer que cette dernière est rehaussée périodiquement en fonction notamment de la hausse ambiante des salaires réels.

# La réforme Sociale



## La réforme Sociale

La réforme Sociale s'apparente à divers égards à la réforme Ecureuil avec cependant, comme le nom le laisse augurer, un ciblage social plus poussé des mesures de préfinancement et des recettes. A cette sélectivité sociale accrue s'ajoute une augmentation conséquente de la pension minimum, qui vise à sauvegarder (voire à conforter) le niveau de vie des personnes concernées en limitant, dans la même foulée, les inégalités entre pensionnés liées au genre ou aux revenus. La réforme proposée permet de concrétiser ces progrès sociaux, tout en rétablissant la soutenabilité financière du régime général.

### a) Vue d'ensemble de la « Réforme Sociale »

La « Réforme Ecureuil », abordée en long et en large dans les pages précédentes, visait de manière directe la restauration des perspectives financières du régime général de pension. La réforme dite « Sociale » demeure fidèle à ce dernier objectif. Un régime général de pension durablement social ne peut, en effet, se concevoir en l'absence de toute rigueur budgétaire. Comme déjà démontré par IDEA, un assainissement trop tardif de la situation financière du régime général serait en effet lourd de menaces sur un plan purement social, tout ajustement trop tardif s'avérant extrêmement coûteux pour les pensionnés futurs - y compris les moins favorisés d'entre eux<sup>68</sup>.

A ce rétablissement éminemment (mais implicitement) social de la soutenabilité à terme s'ajoutent, dans le cadre de la réforme Sociale, diverses dispositions spécifiques permettant soit de mieux cibler les mesures d'économie, soit d'améliorer concrètement le pouvoir d'achat des pensionnés à faibles revenus.

La dimension sociale semble à (toute) première vue quelque peu superflue au Luxembourg, où le revenu médian total (tous revenus confondus, au-delà des seules pensions, donc) d'une personne de 65 ans et plus est d'environ 10% plus élevé que celui d'un individu d'âge actif - il s'agit du taux le plus favorable au sein de l'Union européenne selon le « Pension Adequacy Report » de 2024 (PAR)<sup>69</sup>. Le régime de pension contribue largement à cette prospérité. Ainsi, le taux de remplacement agrégé est selon le PAR de quelque 89% au Luxembourg, contre 58% en moyenne au sein de l'UE.

Dans ces conditions, le taux de risque de pauvreté, c'est-à-dire celui de voir son revenu disponible par unité de consommation sombrer en deçà de 60% du revenu disponible moyen, s'est établi à 11% en 2022 (toujours selon le PAR), soit à peine plus de la moitié du taux observé dans l'ensemble de l'UE (20%)<sup>70</sup>. Le seuil de pauvreté dépend pourtant, comme indiqué, du revenu médian, ce dernier étant en termes absolus particulièrement élevé au Luxembourg en comparaison internationale. Le taux de pauvreté absolue<sup>71</sup>, qui se réfère quant à lui à des conditions de vie plus concrètes, n'étant en 2022 que de 0,4% au Luxembourg parmi les personnes âgées de 65 ans et plus, soit une fraction du taux

---

<sup>68</sup> Voir à ce sujet *Pensions : une si coûteuse procrastination*, Document de travail IDEA numéro 29, décembre 2024, <https://www.fondation-idea.lu/2024/12/11/document-de-travail-n29-pensions-une-si-couteuse-procrastination/>.

<sup>69</sup> Voir le Pension Adequacy Report - *Current and future income adequacy in old age in the EU - Joint report prepared by the Social Protection Committee and the European Commission*, volume II.

<sup>70</sup> Ce taux paraît très sensible à la définition du seuil. Il correspond à 60% du revenu médian. L'application d'un seuil alternatif, se limitant à la moitié du revenu médian, donnerait lieu à un taux de risque de pauvreté parmi les 65 ans et plus de 5,8% seulement selon le PAR (toujours en 2022).

<sup>71</sup> « Severe material and social deprivation rate ».

comparables pour l'UE dans son ensemble (qui affiche un taux de pauvreté absolue de 5,5% parmi les personnes âgées).

Convient-il pour autant d'ignorer la dimension sociale au Grand-Duché, à rebours de toute « réforme Sociale » ? Pas du tout, et ce pour au moins deux raisons.

En premier lieu, si la situation peut paraître privilégiée d'un point de vue statique, l'évolution récente et prospective des principaux indicateurs est plus préoccupante. Le taux de risque de pauvreté, certes toujours favorable en comparaison européenne, est particulièrement emblématique à cet égard. S'il s'est limité à 11% en 2022 selon le PAR (soit à peine plus de la moitié du niveau correspondant au sein de l'UE), le taux en question a augmenté à raison de 1,7 point de pourcentage par rapport à 2019 alors qu'il avait déjà enregistré une hausse significative de 2010 à 2019<sup>72</sup>. En l'absence de nouvelles mesures sociales, la réforme de l'assurance pension de décembre 2012, certes indispensable d'un point de vue financier et déjà éminemment soucieuse d'équilibre social, pourrait contribuer à accentuer l'augmentation du taux de risque de pauvreté dans les années et décennies à venir du fait, par exemple, de la possible disparition de l'allocation de fin d'année (cette dernière favorisant surtout les « petites pensions » en termes relatifs) ou encore de l'atténuation programmée du lien entre les pensions en cours d'une part et les salaires réels d'autre part<sup>73</sup>. Ces aspects dynamiques seront scrutés de près dans les lignes qui suivent.

En second lieu, le PAR souligne l'importance de l'écart entre les pensions des hommes et des femmes au Luxembourg, avec un « trou béant » de quelque 38% en 2022. Si cet écart s'est en partie résorbé depuis 2019 (à raison de près de 8 points de pourcentage), il demeure largement supérieur au taux de 26% relatif à l'ensemble de l'UE. Il reflète en particulier une proportion élevée de carrières partielles parmi la « gent féminine » au Grand-Duché<sup>74</sup>.

La « réforme Sociale » vise à contrer ces deux aspects, tout en continuant à veiller de près à la soutenabilité financière, qui constitue comme indiqué d'entrée de jeu une première (et puissante...) mesure sociale<sup>75</sup>. Cette nécessaire réconciliation entre la soutenabilité à terme d'une part et un souci affirmé pour les retraités moins favorisés d'autre part, véritable « quadrature du cercle », est largement réalisée par la réforme Sociale et ce en recourant aux briques synthétisées dans la figure suivante<sup>76</sup> :

---

<sup>72</sup> Voir l'avis de juillet 2024 du CES sur le régime général d'assurance pension, page 14.

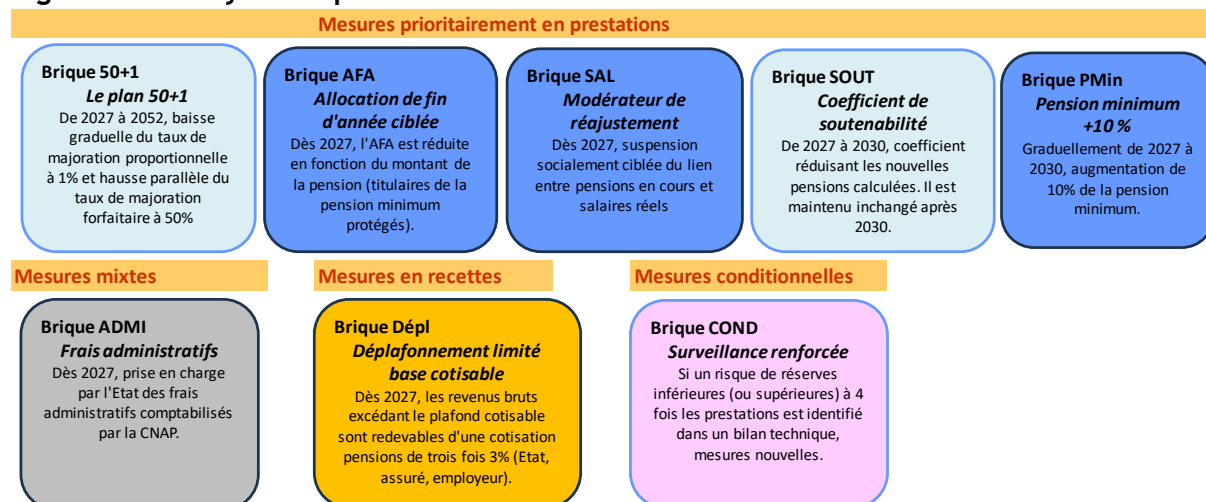
<sup>73</sup> La diminution programmée du taux de majoration proportionnelle étant quant à elle partiellement neutralisée par la hausse parallèle de la composante forfaitaire.

<sup>74</sup> Contrairement à l'intuition, l'importance du phénomène frontalier au Luxembourg ne joue qu'un rôle limité, voire inexistant de ce point de vue. Le « gender gap » demeure en effet particulièrement élevé au sein des seules pensions de vieillesse non-migratoires (correspondant donc à des carrières effectuées intégralement au Luxembourg).

<sup>75</sup> Voir le document de travail IDEA n°29, op. cit.

<sup>76</sup> Les briques d'âge, en prestations, mixtes, en recettes et conditionnelles apparaissent respectivement en vert, bleu, gris, orange et violet. Les briques figurant en nuances claires et entourées de bleu sont à « action lente », déployant leurs effets budgétaires (souvent importants) de façon graduelle. Les autres briques (couleurs pleines et bords noirs) exercent un impact plus immédiat sur le plan financier. Les mesures n'ayant pas fait l'objet d'une estimation budgétaire à ce stade faute d'une spécification suffisante apparaissent en couleurs claires et sont entourées de rouge.

**Figure 3 : Vue synthétique de la Réforme Sociale**



De nombreuses briques sont partagées avec la Réforme Ecureuil, certes avec une ampleur souvent différente (voir les explications détaillées sous c). Il s'agit des briques 50+1, AFA, SAL, SOUT (sur le versant des prestations), ADMI (mesure « mixte ») et COND (dans le cadre de la « surveillance renforcée »). S'y ajoutent deux briques nouvelles, l'une affectant (principalement) le volet recettes, à savoir un déplafonnement partiel des pensions, et l'autre les prestations via une hausse conséquente de la pension minimum.

L'articulation sociale de ces briques peut être appréhendée sous la forme de trois catégories. Une première disposition, dite « 50+1 » consiste, comme déjà expliqué, à écrémer les pensions moyennes (dans un but d'économies...) et élevées (dans un but financier et redistributif, tout en préservant les « petites pensions » sans cependant les augmenter (bien au contraire, une légère érosion étant tout de même à prévoir du fait du Plan 50+1). L'apport de la mesure est évident en termes de soutenabilité budgétaire, mais également de réduction du « gender gap ». Un simple exemple permet de le comprendre : selon le PAR, 90% des pensions du régime général excédant 7 000 euros par mois ont bénéficié à des hommes en 2022.

Une deuxième catégorie se compose de mesures d'économie socialement ciblées - davantage encore que sous la Réforme Ecureuil. Ainsi, la diminution appliquée dès 2027 de l'allocation de fin d'année (AFA) s'effectuerait cette fois au prorata de la pension minimum, et non d'une moitié de cette dernière comme dans la version « Ecureuil ». Par ailleurs, dans le cadre de la brique SAL (lien aux salaires réels des pensions en cours), une tranche correspondant à la moitié de la pension minimum continuerait à être intégralement liée à l'évolution des salaires réels, alors que la tranche « protégée » se limite à seulement un quart de cette dernière dans le cadre de la Réforme Ecureuil. De même, le coefficient de soutenabilité serait moins « drastique » que sous la Réforme Ecureuil (un effet d'écho du caractère plus ciblé de la brique « gel partiel par rapport aux salaires réels » (SAL), en quelque sorte). Considérés dans leur ensemble, ces aménagements auraient certes pour effet de freiner l'évolution des petites pensions par rapport à leur augmentation « spontanée » au sein de l'actuel cadre légal, mais dans une moindre mesure que sous l'égide de la Réforme Ecureuil.

Enfin, cet effet de freinage serait non seulement plus modéré, mais il serait en outre plus que contrecarré par une mesure résolument « sociale », à savoir l'augmentation de la



pension minimum à raison de 10%, mise en œuvre graduellement de 2027 à 2030. Il en résulterait une pension minimum se comparant favorablement tant au seuil de risque de pauvreté (un concept certes un peu « abstrait ») qu'au budget de référence pour une personne âgée (plus concret, élaboré de manière détaillée par le STATEC). L'impact en termes de réduction des taux mesurés de risque de pauvreté serait évident. De surcroît, une telle mesure contribuerait à réduire le « gender gap », la pension minimum profitant en priorité aux femmes comme l'établira la partie c) du présent document. L'un des inconvénients d'une hausse de la pension minimum est l'augmentation du nombre de retraités percevant un revenu fixe potentiellement peu valorisant, c'est-à-dire un montant dénommé de « minimum » après avoir travaillé et cotisé durant des décennies. Cet effet demeurerait cependant relativement limité sur un plan quantitatif, et il serait par ailleurs contré par l'un des éléments du Plan 50+1 précité, à savoir une augmentation soutenue de la composante forfaitaire des pensions. Cette disposition favoriserait en particulier, d'un point de vue relatif, les personnes se situant au voisinage de la pension minimum.

A cette mesure « positive » pourraient s'ajouter des éléments non considérés explicitement dans le scénario social, concernant par exemple l'articulation avec le revenu d'insertion sociale, d'éventuels compléments « logement », la pénibilité ou encore les années d'études. Relevant directement de la dimension « solidarité » plus que de l'assurance pension proprement dite, nombre de ces mesures n'auraient cependant pas vocation à être financées par le régime général. En outre, elles demandent (la pénibilité et l'aspect logement, en particulier) des analyses fouillées dépassant la portée de la présente étude.

Afin de compléter le scénario, dans une perspective de « préfinancement » un déplafonnement de la base cotisable, qui serait cependant limité à deux égards, est introduit. D'une part, les revenus excédant le maximum cotisable (soit un revenu brut de 13 188,96 euros actuellement, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2025) se verraient frapper sur la tranche excédant ce plafond d'une cotisation pensions égale à 3% pour l'assuré, pour son employeur et pour l'Etat<sup>77</sup>. Cette mesure réduirait l'actuelle dégressivité des cotisations sociales, tout en rapprochant le régime général des régimes spéciaux (où ni la base cotisable, ni la pension ne sont plafonnées). Elle exercerait un impact tant sur les recettes, à raison de plus de 0,3% du PIB dès 2027, que sur les prestations (les éléments de cotisation additionnels se traduisant tôt ou tard par des pensions additionnelles). L'incidence sur les prestations serait cependant limitée, les cotisations additionnelles étant capitalisées au taux d'inflation effectif, et non au taux de rendement (fort élevé...) inhérent au calcul des prestations de pension.

Ces différentes « briques », se combinant en un « cocktail » unissant les dimensions sociale et financière, alimenteront « collectivement » un préfinancement de près de 9% des prestations sur la période 2027-2030, comme l'indique le tableau 3, les recettes additionnelles de cotisations contribuant à ce résultat à raison d'un peu moins de la moitié (du moins initialement).

---

<sup>77</sup> Et 6% plus 3% pour l'Etat s'il s'agit d'un indépendant, conformément aux règles gouvernant l'actuel taux global de 24%.

**Tableau 3 : Les briques et le rendement financier associé**  
*(Economies par rapport au scénario de base de l'IGSS, en % des prestations)*

Brique	Economies à l'horizon 2030 (« préfinancement »)	Idem, à l'horizon 2050	Idem, à l'horizon 2070
<b>Mesures en prestations</b>	<b>3,67%</b>	<b>9,62%</b>	<b>17,98%</b>
Brique 50+1 : le Plan 50+1	0,50%	8,00%	16,50%
Brique AFA : l'allocation de fin d'année	0,90%	0,90%	0,90%
Brique SAL : lien aux salaires réels réduit pour les pensions « en cours »	2,50%	-0,30%	-0,50%
Brique SOUT : instauration d'un coefficient de soutenabilité pour les nouvelles pensions	0,28%	2,50%	2,74%
Brique PMin: augmentation de 10% de la pension minimum	0,44%	0,44%	0,44%
Brique Dépl : déplafonnement base cotisable (impact sur les prestations).	-0,04%	-1,04%	-1,20%
<b>Mesures « mixtes »</b>	<b>1,10%</b>	<b>1,10%</b>	<b>1,10%</b>
Brique ADMI : frais administratifs	1,10%	1,10%	1,10%
<b>Mesures en recettes</b>	<b>4,16%</b>	<b>3,06%</b>	<b>2,11%</b>
Brique Dépl : déplafonnement base cotisable	4,16%	3,06%	2,11%
<b>TOTAL</b>	<b>8,93%</b>	<b>13,78%</b>	<b>21,19%</b>

Sources : calculs IDEA, sur la base principalement de données IGSS.

Note : en particulier pour les horizons 2050 et 2070, l'impact total est quelque peu inférieur à la somme des briques, en raison de l'interaction entre les différentes mesures. Par ailleurs, la brique PMin est considérée tant sur le versant des recettes (cotisations additionnelles, l'objet premier de la mesure) que sur celui des dépenses (impact différé sur les prestations, compte tenu de la capitalisation des cotisations additionnelles au taux d'inflation).

En raison principalement du « Plan 50+1 », demeurant strictement inchangé par rapport à la Réforme Ecureuil, l'économie globale équivaldrait à près de 14% des prestations annuelles totales du régime général en 2050 et à plus de 20% en 2070, ce qui semble (contre-intuitivement) assez proche des résultats du scénario Ecureuil, en dépit des mesures sociales intégrées. Ainsi, à l'horizon 2070, les économies prévisibles sont équivalentes à 87% de celles que laisse augurer la Réforme Ecureuil (avec 21,2% contre 24,4%).

## *b) Les briques de mesures : présentation détaillée*

### **Mesures en prestations**

#### **Brique 50+1**

La brique « 50+1 » a déjà été décrite en détail dans le cadre de la Réforme Ecureuil. Elle est totalement inchangée sous la réforme Sociale. D'une part, elle alimente fortement les économies à moyen terme (voir le tableau 3), contribuant de la sorte à consolider les perspectives de revenu des futurs pensionnés. D'autre part, cette disposition certes rigoureuse budgétairement parlant pèserait principalement sur les épaules des retraités les plus favorisés, par construction (la partie forfaitaire augmentant de manière très sensible).

#### **Brique AFA : une adaptation rapide de l'allocation de fin d'année**

Pour rappel, en vertu de la réforme de décembre 2012 du régime général de pension, l'allocation de fin d'année (AFA) disparaîtra intégralement et ce pour tous les pensionnés, sans distinction de revenus, à partir du moment où le taux global de cotisation (de 24% actuellement) aura été relevé. Compte tenu du caractère forfaitaire de l'AFA (qui atteint 980 euros par an pour une carrière complète, quel que soit le niveau de la pension), une telle mesure frapperait particulièrement les pensionnés à faible revenu.

Il était proposé dans le cadre de la Réforme Ecureuil d'ajuster l'AFA à la baisse dès 2027, mais au prorata de la partie de la pension effective qui excède la moitié de la pension minimum (soit une tranche de 1 147 euros à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2025). Afin de mieux contrer l'impact précité sur les « petites pensions », la réforme Sociale ne réduirait l'AFA (toujours dès 2027) qu'au prorata de la partie supérieure à l'ensemble de la pension minimum (soit 2 293 euros). Un bénéficiaire de la pension minimum continuerait dès lors à bénéficier intégralement de l'AFA, tandis qu'une personne bénéficiant d'une pension de 4 000 euros par mois toucherait 562 euros par an en guise d'AFA<sup>78</sup>.

Comme dans le cadre de la Réforme Ecureuil, une règle de dégressivité s'ajouterait. En vertu de cette dernière, toute AFA calculée inférieure à 300 euros par an (contre 200 sous la Réforme Ecureuil) serait intégralement supprimée. Ce serait par exemple le cas d'une personne dont la pension est égale à 9 000 euros par mois.

L'économie associée à cette mesure équivaldrait à 0,9% des prestations totales, dès 2027.

#### **Brique SAL : gel partiel dès 2027 de la liaison des pensions aux salaires réels (modérateur de réajustement)**

Les pensions en cours ne dépendraient plus que partiellement de l'évolution des salaires réels sur la période 2027 à 2030. Le lien serait atténué en fonction du niveau de la pension, avec pour seuil de référence la moitié de la pension minimum (contre le quart dans le cadre de la Réforme Ecureuil). Ainsi, une personne touchant la pension minimum bénéficierait

---

<sup>78</sup> Soit 2 239 euros/4 000 euros, le tout multiplié par 980 euros.

toujours de 2027 à 2030 (en cas de hausse des salaires réels de 1% par an, soit la « moyenne historique ») d'un « coup de pouce » de son pouvoir d'achat réel de l'ordre de 0,5% par an<sup>79</sup>. Un individu bénéficiant d'une pension de 4 000 ou 9 000 euros devrait quant à lui se contenter de respectivement 0,29 et 0,13% par an de 2027 à 2030, ce qui alimenterait le « préfinancement » des pensions.

Au-delà de 2030, les pensions continueraient à évoluer selon la même formule, ce qui devrait engendrer, en termes de dépenses totales, un (très) léger « débordement » par rapport à l'hypothèse retenue à partir de 2031 dans la simulation de base de l'IGSS, cette dernière postulant une liaison aux salaires réels à raison d'un quart seulement de l'évolution des salaires réels.

Durant la période dite de « préfinancement », la brique SAL devrait réduire l'évolution spontanée des prestations à raison de 2,5% au total. Comme déjà indiqué dans la description de la Réforme Ecureuil, il s'agirait cependant d'un ajustement à la baisse d'une augmentation spontanée, et nullement d'une réduction des pensions au sens strict du terme.

#### **Brique SOUT : appliquer aux pensions nouvelles en 2027, 2028, 2029 et 2030 un coefficient de soutenabilité**

Cette brique est complémentaire à la brique du gel partiel par rapport aux salaires (brique SAL), comme expliqué dans l'encadré 2 du chapitre sur la réforme Ecureuil. Par ailleurs, elle permet d'assurer un effet durable sur le niveau des pensions. La brique SAL étant ajustée à la baisse (pour des raisons sociales) par rapport à la Réforme Ecureuil, il en est de même pour la brique « coefficient de soutenabilité (SOUT), ce coefficient ne se réduisant qu'à raison de 0,7 point de pourcentage par an de 2027 à 2030. Il s'établirait de ce fait à 0,993 en 2027, à 0,986 en 2028, 0,979 en 2029 et à 0,972 en 2030.

Comme cette mesure ne s'appliquerait (par construction) qu'aux pensions nouvelles, son potentiel d'économies ne se diffuserait que graduellement, à l'inverse de la mesure de la brique « gel partiel » (SAL). Son impact serait faible à court terme, mais il équivaldrait à plus de 2,7% des prestations à long terme, comme l'indique le tableau 3 supra.

#### **Brique PMin : rehausser de 10% la pension minimum**

La pension minimum est actuellement de 2 293,55 euros par mois pour une carrière d'assurance complète (soit un stage de 40 ans, années complémentaires, d'études et pour l'éducation des enfants notamment, comprises). La réforme Sociale comporte une augmentation de 10% en quatre années (soit de 2027 à 2030) de ce montant, qui s'établirait dès lors (sans tenir compte de l'indexation aux prix) à 2 522,91 euros en base de janvier 2025. Cette augmentation significative hisserait la pension minimum au-delà du budget de référence établi par le STATEC, comme l'indique l'encadré 3 ci-dessous.

Ce rehaussement permettrait de remédier à deux « failles sociales » du Luxembourg identifiées dans le PAR de 2024, à savoir un taux de risque de pauvreté en augmentation et

---

<sup>79</sup> Soit 1 147 euros/2 293.

un « gender gap » demeurant important. Selon une récente publication de l'IGSS<sup>80</sup>, 87,5% du complément « Pension minimum » a en effet bénéficié à des femmes (parmi les personnes ayant accédé à la retraite de 2011 à 2023).

Le coût (durable) de cette mesure serait de l'ordre de 0,4% des prestations<sup>81</sup>, soit un impact budgétaire assez mesuré.

### Encadré 3 : Pension minimum et budget de référence

Divers paramètres peuvent guider le choix du niveau « adéquat » de la pension minimum, à savoir le budget de référence, étudié ici, et le seuil de risque de pauvreté.

Le STATEC a publié en mai 2023<sup>82</sup>, sur la base des prix de novembre 2022, un « budget de référence » c'est-à-dire un revenu minimum permettant à une personne de 65 ans et plus de vivre de manière décente avec suffisamment d'interactions sociales. La personne en question étant censée être inactive, autonome, capable de choix raisonnés (dont la gestion de son budget), en bonne santé et occuper un logement qu'elle loue. Le caractère « minimal » du budget défini peut être établi par deux exemples (nombre d'autres pourraient être évoqués) : il implique deux sorties au restaurant par mois uniquement, et des vacances annuelles se résumant à un voyage d'une semaine en demi-pension. Cependant, il est établi en référence à des locataires, alors que dans leur grande majorité les personnes âgées (certes dans leur ensemble, sans distinction de revenus) sont propriétaires au Luxembourg.

Selon le STATEC, qui s'est basé sur la littérature économique, des panels d'experts et des « focus groups » de personnes âgées, en considérant l'alimentation, l'hygiène personnelle, les vêtements et chaussures, la santé (compte tenu des nombreux remboursements), la mobilité (une voiture d'occasion notamment), les multimédias et téléphones, la vie sociale, les vacances et le logement (au Luxembourg), le budget de référence en base novembre 2022 s'établirait à 2 551 euros par mois pour une personne seule et à 3 471 euros pour un couple. Selon le site Internet du STATEC, le montant correspondant à une personne seule atteindrait au 2<sup>ème</sup> semestre 2024 2 606 euros.

Comment la pension minimum se compare-t-elle à ce dernier montant ? Le tableau suivant permet de répondre à cette question, pour une personne seule (la situation étant particulièrement difficile à appréhender pour un couple).

<sup>80</sup> IGSS, *Les départs en retraite de 2011 à 2023*, Cahier Statistique n°20, novembre 2024, <https://igss.gouvernement.lu/fr/publications/aperçus-et-cahiers/cahiers-statistiques/202411no20.html>, page 49.

<sup>81</sup> Soit un peu plus que le montant mentionné dans l'avis CES précité de juillet 2024. La (très légère) différence est due à la prise en compte du fait que les pensions se situant actuellement au voisinage de la pension minimum seront également concernées par cette augmentation.

<sup>82</sup> Voir STATEC, *Le budget de référence des personnes âgées autonomes et en bonne santé*, Economie & Statistiques, Working Paper n° 135, mai 2023, <https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/economie-statistiques/2023/03-23.html>.

**Tableau E3 : Comparaison entre la pension minimum et le budget de référence pour une personne seule résidant au Luxembourg**  
(euros par mois, en base janvier 2025 et budget de référence 2<sup>ème</sup> semestre 2024)

	Montant en euros	Différence p.r. budget de référence en %
<b>Budget de référence STATEC</b>	<b>2.606,00 €</b>	<b>0,0%</b>
<b>Pension minimum brute et nette:</b>		
Pension minimum brute	2.293,55 €	
Idem, après cotisations	2.197,22 €	
Idem, après impôt sur le revenu (p. min. nette)	2.082,55 €	-20,1%
Pension min. nette + subvention de loyer (SL)	<b>2.282,55 €</b>	<b>-12,4%</b>
<b>Plus SL et allocation de vie chère</b>	<b>2.433,95 €</b>	<b>-6,6%</b>
<b>Idem, après hausse de 10% de la pens. min.</b>	<b>2.617,59 €</b>	<b>0,4%</b>

Sources : Ministère des Finances, STATEC et calculs IDEA.

Après déduction des cotisations sociales (de santé et de dépendance) et de l'impôt sur le revenu pour la classe d'imposition 1, la pension minimum s'établit en termes nets à 2 083 euros environ, soit un montant inférieur de quelque 20% au budget de référence du STATEC. Cependant, ce budget de référence est établi pour une personne louant son logement. Or selon les critères d'application au 1<sup>er</sup> janvier 2025, un pensionné vivant seul et ne bénéficiant que de sa pension minimum serait éligible à la subvention de loyer, qui dans ce cas spécifique se monterait à 200 euros par mois, portant le revenu net à 2 283 euros.

Ce dernier demeure certes inférieur de 12% au seuil de référence, mais la personne concernée pourrait également bénéficier de l'allocation de vie chère qui, toujours en base janvier 2025, se monterait à 151,4 euros. Le revenu net total atteindrait dès lors 2 434 euros soit 6,6% de moins que le budget de référence établi par le STATEC.

Un accroissement de la pension minimum brute à raison de 10% permettrait au revenu correspondant, y compris à nouveau l'allocation de vie chère et la subvention de logement et compte tenu de la progressivité de l'impôt sur le revenu, de dépasser légèrement ce dernier budget de référence (qui serait cependant plus bas s'il était établi pour un propriétaire et non un locataire).

Un non-résident ne bénéficierait certes pas des deux allocations sociales précitées. Pour une personne seule, le budget de référence du STATEC repose cependant à raison de 50% sur les frais associés à la location au Luxembourg d'un logement. Or ces frais sont susceptibles d'être (largement) moins élevés dans les pays limitrophes qu'au Luxembourg, ce qui donnerait lieu à une réévaluation à la baisse du budget de référence requis.

Il convient enfin de noter que la question de la combinaison de la pension avec le REVIS n'est pas considérée dans le présent encadré, dans la mesure où elle fait l'objet d'une contribution spécifique (voir l'encadré 8).

## Mesure « mixte »

### Brique ADMI : prise en charge par l'Etat des frais administratifs

Les frais d'administration de la CNAP seraient pris en charge par l'Etat, comme dans le cadre de la Réforme Ecureuil et selon des modalités strictement inchangées. Pour rappel, l'économie correspondante se monterait à 1,1% des prestations totales, tant dans l'immédiat qu'à long terme.

## Mesure en recettes

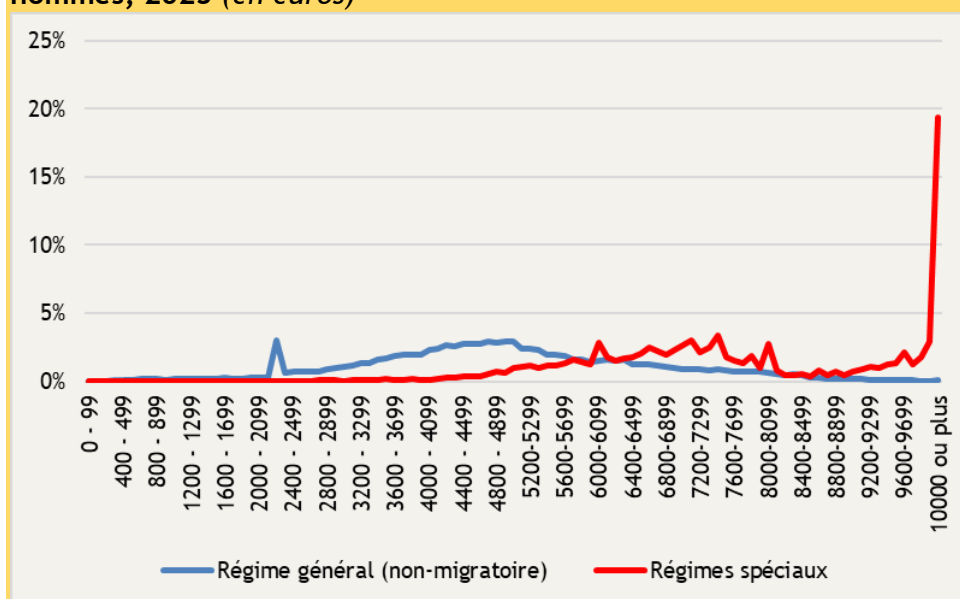
### Brique Dépl : le déplafonnement (doublement) limité de la base cotisable

Le déplafonnement de la base cotisable est l'un des « monstres du Loch Ness » du débat luxembourgeois sur les pensions. A la date du 1<sup>er</sup> janvier 2025, ce plafond se monte à quelque 13 188,96 euros par mois, soit cinq fois le salaire social minimum non qualifié (se montant à 2 637,79 euros mensuels). Il s'accompagne (fort logiquement) d'un plafonnement de la pension maximum. Ce double plafonnement concerne le seul régime général de pension, les régimes spéciaux n'étant quant à eux pas concernés ce qui explique d'ailleurs une grande partie de l'écart des prestations mis en évidence dans l'encadré suivant.

#### Encadré 4 : Le grand écart des pensions mensuelles

Le graphique suivant attire l'attention sur la distribution des pensions mensuelles dans le régime général d'une part et les régimes spéciaux d'autre part. Afin de ne pas biaiser la comparaison, ou plus exactement de ne pas induire une sous-estimation artificielle des pensions du privé (en raison en particulier d'une plus forte fréquence de carrières luxembourgeoises partielles dans ce dernier segment), seules les pensions non-migratoires (c'est-à-dire correspondant à des carrières intégralement effectuées au Luxembourg) sont considérées pour le régime général. Pour une raison similaire, l'analyse est focalisée sur les hommes.

#### Graphique E4 : distribution comparée des pensions mensuelles de vieillesse des hommes, 2023 (en euros)



Source : IGSS.

L'élément de comparaison le plus frappant est la proportion nettement plus élevée des « grosses pensions » dans les régimes spéciaux (voir la partie droite des courbes). Ainsi, plus de 19% des pensions du vieillesse masculines des régimes spéciaux atteignent ou excèdent 10 000 euros par mois, la proportion correspondante se limitant à ... 0,06% dans le régime général. Il faut y voir notamment l'incidence du double plafonnement (de la base cotisable et des pensions) dans le régime général, alors que pour mémoire tant la base que les prestations sont totalement « libérées » dans les régimes spéciaux.

La mise en place du déplafonnement partiel de la base cotisable (brique Dépl) serait de nature à atténuer ces disparités flagrantes, certes de manière incomplète et graduelle. A minima, une telle disposition gagnerait dès lors à être mise en œuvre de manière homogène, tant dans les régimes spéciaux que dans le régime général. Il en résulterait des économies additionnelles et surtout de moindres disparités de pouvoir d'achat entre retraités.

Cette situation prévalant au sein du régime général de pension paraît peu équitable, pour deux raisons :

- Elle donne lieu à une dégressivité des cotisations sociales de pension par rapport au revenu.
- Elle induit une distorsion flagrante entre le régime général et les régimes spéciaux.

Par ailleurs, le plafonnement de la base cotisable engendre une moins-value de recettes pouvant être estimée à 0,9% du PIB (y compris la contribution de l'Etat, à raison d'un tiers).

Afin d'atténuer ces fâcheuses disparités et ce conformément à l'objectif « social » privilégié, les revenus bruts dépassant l'actuel plafond cotisable seraient dès 2027 soumis à une contribution égale à 37,5% du taux « normal » de cotisations de pensions, soit trois fois 3% (en provenance des employés, de l'employeur et de l'Etat). Il en résulterait une économie (durable) d'un peu plus de 0,3% du PIB (égale à 4,2%, 3,1 et 2,1% des prestations du régime général à l'horizon 2030, 2050 et 2070, respectivement, ces prestations tendant à augmenter (bien) plus rapidement que les cotisations).

Comme le révèle la réponse à une récente question parlementaire<sup>83</sup>, cette mesure s'avérerait certes coûteuse pour l'Etat<sup>84</sup>, qui devrait assumer directement un tiers de la charge associée, et supporter (plus indirectement) l'incidence de la déduction fiscale des nouvelles cotisations<sup>85</sup>.

Elle est par ailleurs susceptible de générer des prestations additionnelles. L'imposition de cotisations additionnelles (au-delà du plafond) n'ayant aucune contrepartie en termes de pensions futures constituerait une violation flagrante du principe d'universalité de la sécurité sociale. Pour une raison différente, une prise en compte pleine et entière de ces mêmes cotisations dans le cadre de l'actuel régime général (et ce en l'absence de toute réforme<sup>86</sup>) paraît tout aussi injustifiable. A terme, son coût excéderait en effet largement le rendement initial de la mesure.

---

<sup>83</sup> Voir la réponse de Madame la Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale à la question parlementaire n° 1201 du 18 septembre 2024 de l'honorable Député Monsieur Marc Baum, [https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/2024/10/QP\\_56189\\_1728908369863.pdf](https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/2024/10/QP_56189_1728908369863.pdf).

<sup>84</sup> Même si la hausse du plafond cotisable affectera aussi favorablement le financement de l'assurance maladie maternité, ce qui réduirait toutes autres choses égales par ailleurs les besoins futurs d'intervention de l'Etat en faveur de cette branche de la sécurité sociale.

<sup>85</sup> Cette incidence indirecte se monterait à 169 millions d'euros pour des cotisations « déplafonnées » de trois fois 8%, selon cette réponse. Elle peut être estimée à 63 millions d'euros dans le cadre de la brique prélèvement dépendance (brique Dépl).

<sup>86</sup> Les cotisations additionnelles seraient alors capitalisées à un taux de rendement estimé à environ 6,5% l'an par IDEA, comme expliqué dans le document de travail n°28 d'IDEA (op. cit.).



IDEA avance dès lors une proposition intermédiaire, consistant à accompagner l'impact des nouvelles cotisations de trois fois 3% de pensions additionnelles futures, avec cependant un mécanisme de capitalisation des montants concernés limité au taux d'inflation effectif (2% par an en moyenne selon la simulation de base de l'IGSS). Selon une simulation réalisée par IDEA sur la base de cas-types fictifs, les prestations associées représenteraient un peu plus de 10% des recettes additionnelles de cotisations en 2040, environ un tiers en 2050 et cette proportion se stabiliserait à la moitié environ vers 2070. Une formule plus généreuse, à savoir une indexation des prestations au PIB annulerait la moitié de l'impact favorable de la mesure à l'horizon 2050 et la totalité de son rendement vers 2070. Enfin, la simple prise en compte dans le cadre du système actuel (les paramètres demeurant inchangés par rapport à la réforme de décembre 2012) réduirait à néant les économies nettes dès 2054, avec une contribution nette (largement) négative à l'équilibre financier du régime général par la suite.

Le mécanisme de capitalisation partielle - c'est-à-dire limitée au taux d'inflation constaté - des cotisations additionnelles revêt par conséquent une importance majeure. Le déplaçonnement partiel (brique Dépl) ne peut se concevoir en l'absence de cet « ingrédient » primordial.

### *Mesure conditionnelle*

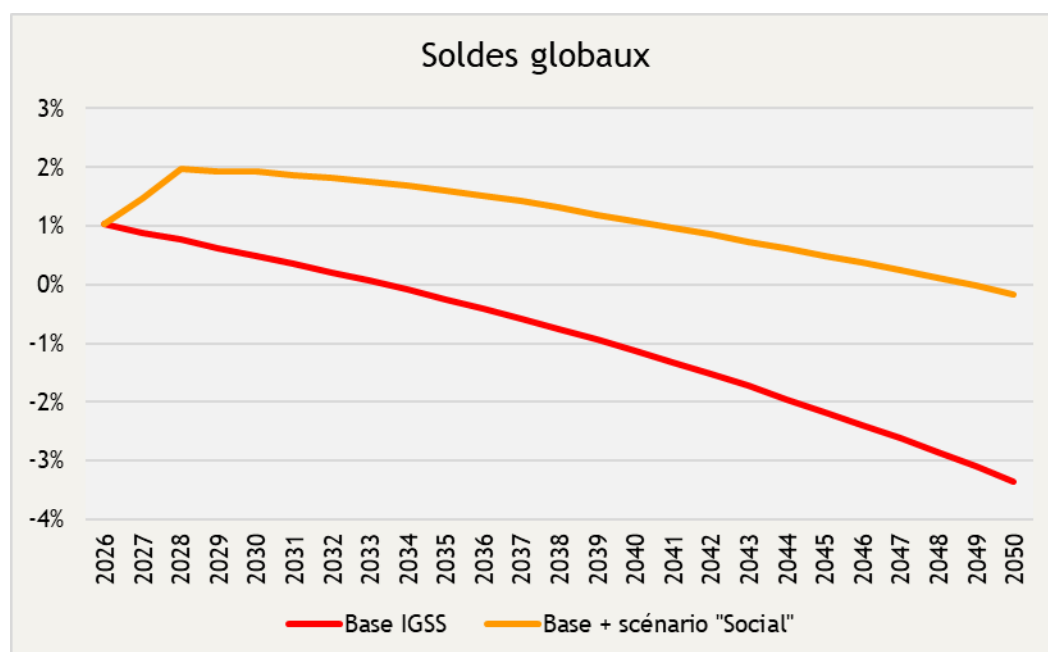
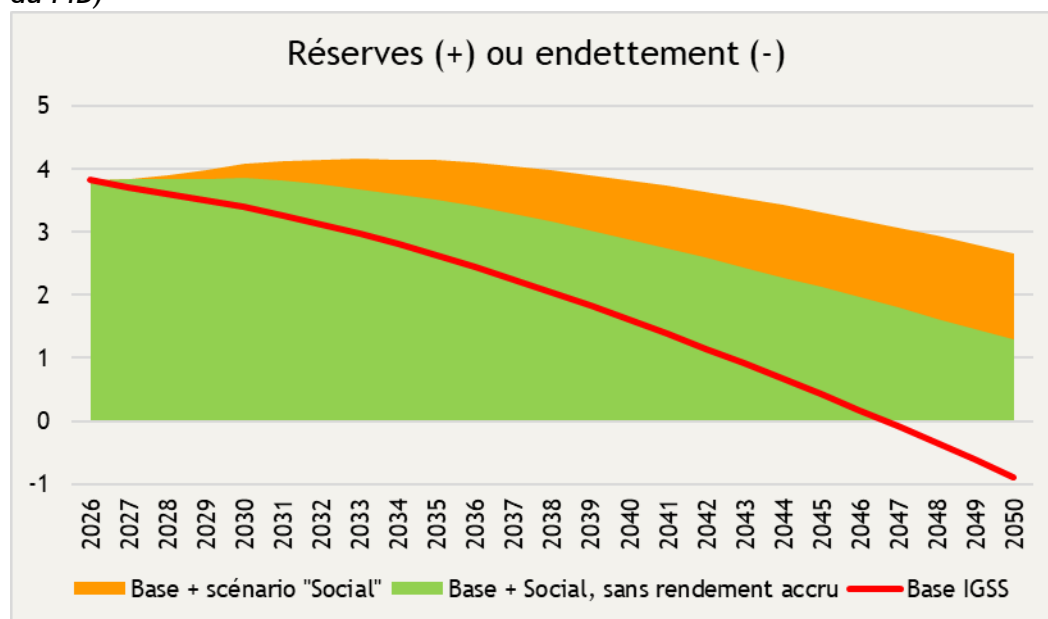
#### **Brique COND : surveillance renforcée**

Cette brique a déjà été décrite dans le cadre de la Réforme Ecoureuil. Le futur étant par définition imprévisible, il est essentiel de combiner les scénarios de réforme proposés avec un module plus « conditionnel », dépendant de la croissance économique et de la survenance de tout autre choc susceptible d'affecter l'équilibre financier des pensions. Les évolutions en question devraient, dans le cadre des bilans techniques successifs de l'IGSS (à l'horizon des périodes de couverture de 10 ans, notamment) donner lieu à un ajustement à la hausse ou à la baisse des prestations (voire des recettes). Le tout conformément à un objectif budgétaire suffisamment rigoureux (impliquant idéalement le maintien des réserves à leur actuel niveau de 4 fois les prestations annuelles). Par définition, l'incidence budgétaire de cette brique ne peut être estimée au présent stade.

#### *c) L'impact financier de la Réforme Sociale*

Le graphique 9 permet de synthétiser l'impact à moyen terme de l'ensemble des briques de la réforme Sociale, y compris une gestion plus dynamique de la réserve impliquant une hausse de l'ordre de 1,5 point de pourcentage du rendement moyen de la réserve par rapport à la référence. L'évolution financière d'ensemble a été inférée sous les hypothèses démographiques et macro-économiques privilégiées par la projection de base de l'IGSS (notamment une croissance économique de 2% l'an en moyenne). Rappelons que l'impact statique - ne prenant pas en compte l'incidence des charges d'intérêt ou des revenus du patrimoine en particulier et la dynamique de la dette ou des avoirs en général, a déjà été livré au tableau 3 qui mettait notamment en exergue un impact global favorable des mesures. Ce dernier équivaldrait pour rappel à près de 9% des prestations à l'horizon 2030 (« préfinancement »), à 14% vers 2050 et à 21% une vingtaine d'années plus tard.

**Graphique 9 : Evolution des réserves (+) ou de l'endettement (-) (en multiples des prestations annuelles du régime général) et des soldes globaux du régime général (en % du PIB)**



Sources : IGSS et calculs IDEA.

De tels impacts ne peuvent assurément demeurer sans effets sur la situation financière du régime général, ce que souligne le graphique. Alors que la simulation de base de l'IGSS induit un « enlisement dans les dettes » vers la fin de l'horizon de projection, la réforme Sociale se traduit par un redressement d'ampleur, avec des réserves demeurant égales à 2,66 fois les prestations à l'horizon 2050. Ce résultat serait enregistré en dépit du ciblage social des mesures d'économie et d'une sensible augmentation de la pension minimum.

Tout n'irait cependant pas pour le mieux dans le meilleur des mondes, comme l'attestent un niveau des réserves déclinant par rapport à son niveau actuel de 4 fois les prestations annuelles, de même que l'apparition, vers la fin de l'horizon de simulation, de déficits globaux du régime général (certes limités) et ce malgré des revenus du patrimoine demeurant assez plantureux.

Conformément à la brique conditionnelle (brique COND), la réforme Sociale devrait dès lors s'accompagner d'une étroite surveillance de la situation financière, s'étagant sur les actuelles périodes de couverture (et les bilans techniques intermédiaires), afin d'assurer le maintien des réserves à leur niveau actuel de quatre fois les prestations annuelles. Si les bilans techniques successifs laissaient apparaître un risque de violation de cet objectif, dans le sillage d'un ralentissement de la croissance économique ou suite à d'autres chocs négatifs, de nouvelles mesures devraient être adoptées sur le versant des recettes ou des dépenses. Si à l'inverse la situation du régime général s'avérait plus favorable qu'escompté, des dispositions plus « généreuses » pourraient être envisagées sur ces deux plans.

#### *d) L'impact de la Réforme Sociale sur les pensionnés*

Une réforme doit être évaluée à l'aune de ses retombées financières, et davantage encore en considérant son impact sur le pouvoir d'achat des diverses pensions. Cet exercice est mené à bien dans les lignes qui suivent, en insistant surtout sur les nouveaux enseignements par rapport à l'exercice similaire effectué sous l'égide de la « Réforme Ecourel ».

Comme dans le cadre de cette dernière, trois niveaux de pension exprimés en pouvoir d'achat de 2025 sont considérés ici, à savoir une pension initiale de 2 500 euros bruts par mois, une pension de 4 000 euros par mois et enfin une retraite de 9 000 euros mensuels. En outre, afin de mieux illustrer l'incidence sociale de la brique pension minimum (PMin) (consistant pour rappel en une augmentation de la pension minimum brute de 10%), l'évolution de la pension minimum est également scrutée.

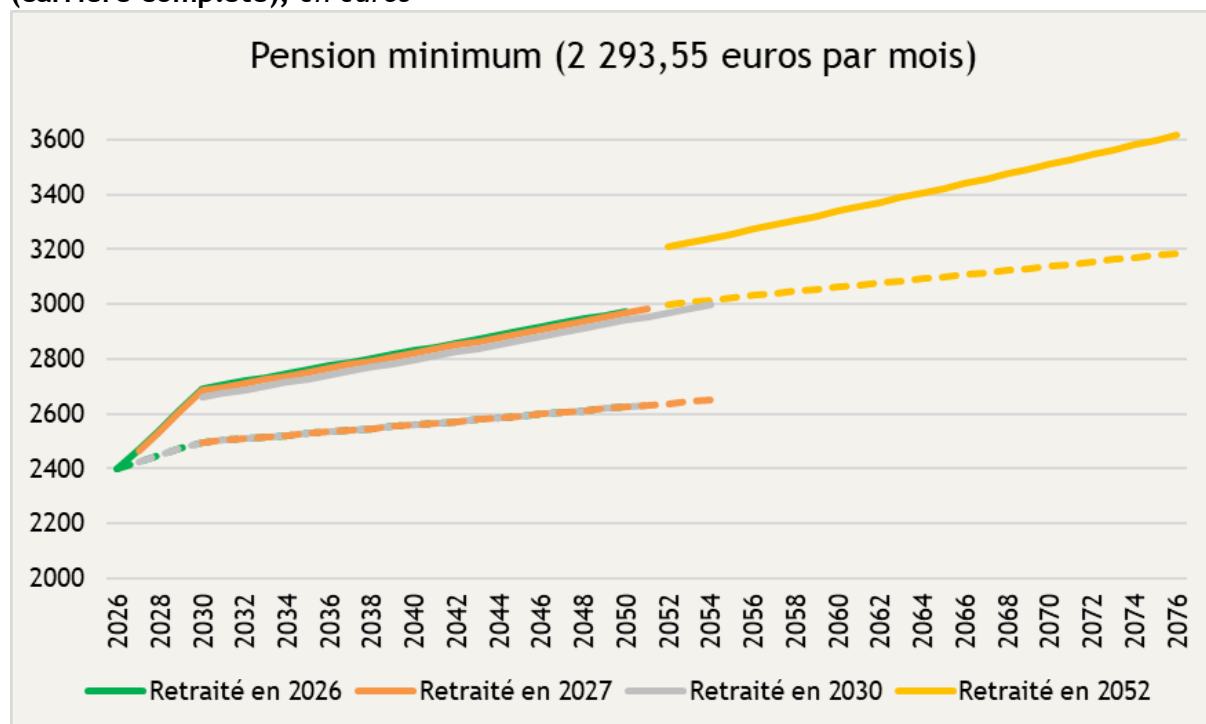
Quatre dates de départ à la retraite sont chaque fois considérées, à savoir janvier 2026 (soit juste avant la mise en œuvre de la réforme Sociale), janvier 2027 (donc lors de l'introduction supposée de la réforme), 2030 (à l'issue de la période dite de « préfinancement ») et enfin 2052 (soit le point d'aboutissement du « Plan 50+1 »). Par ailleurs, deux situations sont prises en compte. Il s'agit d'une part de la « politique inchangée » (dépendant surtout de la réforme de 2012) et d'autre part de la nouvelle donnée occasionnée par la réforme Sociale. Tous les calculs présupposent de nouveau une hausse des salaires réels de 1% par an sur toute la période examinée et une retraite s'étendant invariablement sur 25 années.

Le graphique ci-dessous illustre le résultat de ces calculs pour la pension minimum, l'allocation de fin d'année étant intégrée à ces calculs<sup>87</sup>.

---

<sup>87</sup> Mais pas au montant précité de 2 500 euros (« pension de base »).

**Graphique 10 : Evolution en pouvoir d'achat de janvier 2025 de la pension minimum (carrière complète), en euros**



Sources : IGSS et calculs IDEA.

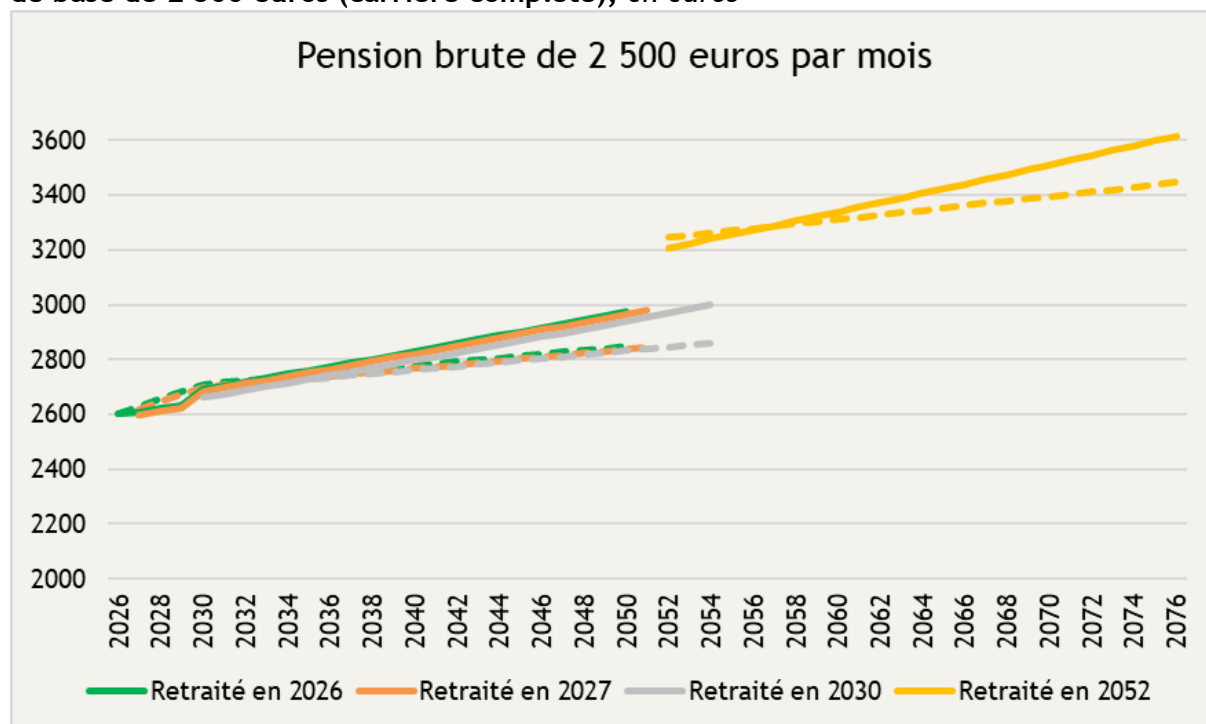
La réforme Sociale (courbes pleines, à comparer aux lignes discontinues se rapportant au cadre légal actuel) se traduirait, surtout à l'horizon 2030, par une sensible augmentation du pouvoir d'achat de la pension minimum brute à la faveur de la brigue pension minimum (PMin), postulant un rehaussement de la pension concernée de 10% de 2027 à 2030. Ainsi, malgré l'incidence du coefficient de soutenabilité (qui concerne l'ensemble des pensions), la pension d'une personne accédant à la retraite en 2026 progresserait de près de 8% à l'horizon 2030, des évolutions similaires pouvant être escomptées pour les vagues ultérieures de retraités. Même une personne prenant sa retraite en 2052 pourrait espérer une hausse de sa pension minimum initiale de l'ordre de 6,9%, en comparaison au cadre légal actuel.

Les pensions versées durant les dernières années de retraite paraissent plus généreuses encore, comme l'atteste une hausse de l'ordre de 13% (toujours par rapport à une situation à politique inchangée) pour l'ensemble des pensionnés considérés au graphique. Il faut y voir l'incidence d'une liaison plus affirmée des pensions en cours aux salaires réels (qui dans le cadre de la réforme Sociale s'effectue à raison de 50% pour une pension minimum, contre environ un quart tant dans le scénario de base de l'IGSS que dans la réforme Ecuréuil). De surcroît, le Plan 50+1 est par construction inopérant en ce qui concerne la pension minimum. Cette dernière dépend en effet, en vertu de la loi actuelle, d'un montant fixe simplement indexé et ajusté aux salaires réels (donc sans aucune prise en compte des taux de majoration, proportionnels ou forfaitaires, sur lesquels joue le Plan 50+1).

Comme l'illustre le graphique 11 ci-dessous, la pension minimum, en hausse de 10% en termes bruts, rattrape le plus souvent la pension de base de 2 500 euros par mois. En d'autres termes, la pension minimum fait office de « corde de rappel », qui permet de colmater le fléchissement des petites pensions immédiatement supérieures à cette dernière

- ce qui n'était pas toujours le cas sous la réforme Ecoreuil, du fait notamment du coefficient de soutenabilité et de l'incidence du Plan 50+1.

**Graphique 11 : Evolution en pouvoir d'achat de janvier 2025 d'une pension mensuelle de base de 2 500 euros (carrière complète), en euros**



Sources : IGSS et calculs IDEA.

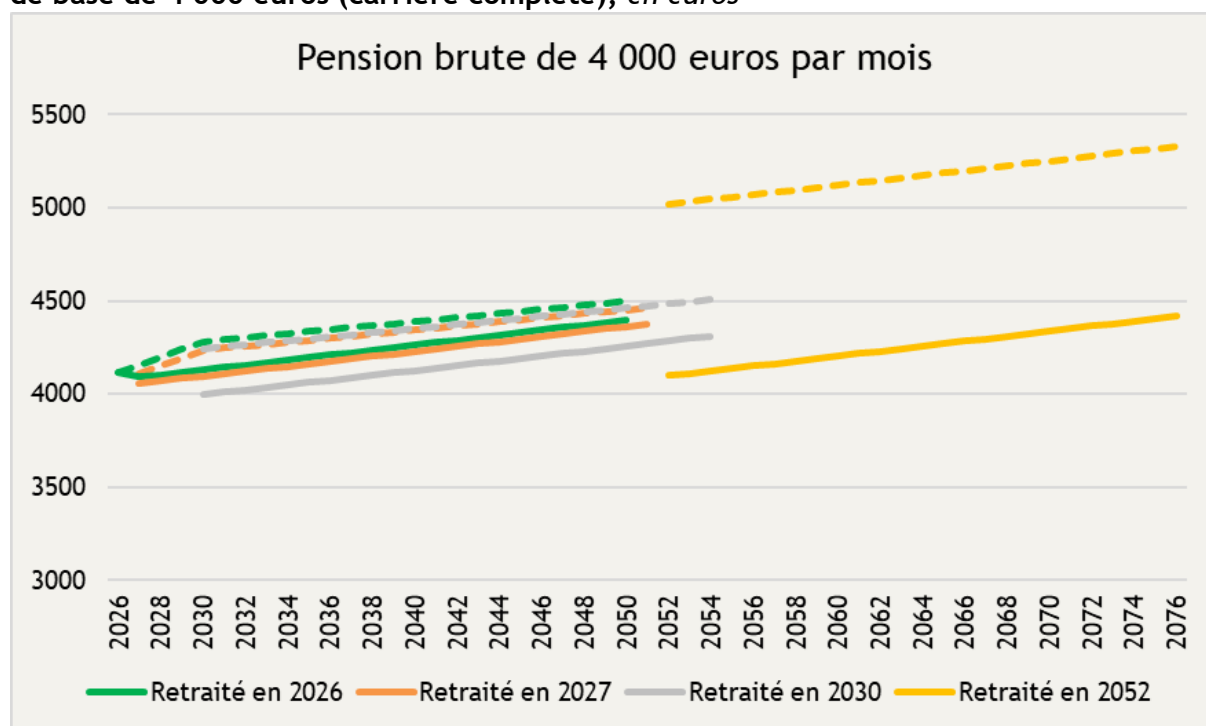
Interprétation : Les courbes discontinues se rapportent à la législation actuelle, découlant notamment de la réforme de décembre 2012, tandis que les courbes pleines se réfèrent à la réforme Sociale.

Corrélativement, la réforme Sociale se traduirait le plus souvent par des pensions initiales (de 2 500 euros en base 2025) demeurant stables par rapport au scénario de base et ce quel que soit l'âge de départ concerné. Les pensions des dernières années seraient même sensiblement plus élevées que sous la « politique inchangée » (courbes pleines supérieures aux lignes discontinues), à la faveur de la liaison aux salaires réels socialement plus ciblée. Il convient également d'attirer l'attention sur une significative progression du pouvoir d'achat par rapport au niveau associé à 2025, soit 2 500 euros<sup>88</sup>.

Comme le montre le graphique suivant, il en serait tout autrement pour une personne dont la pension brute serait de 4 000 euros par mois en base janvier 2025, le « filet de sûreté » que constitue la pension minimum ne jouant plus aucun rôle dans un tel cas, en termes de protection par rapport au Plan 50+1 en particulier.

<sup>88</sup> Et 2 582 euros allocation de fin d'année comprise.

**Graphique 12 : Evolution en pouvoir d'achat de janvier 2025 d'une pension mensuelle de base de 4 000 euros (carrière complète), en euros**



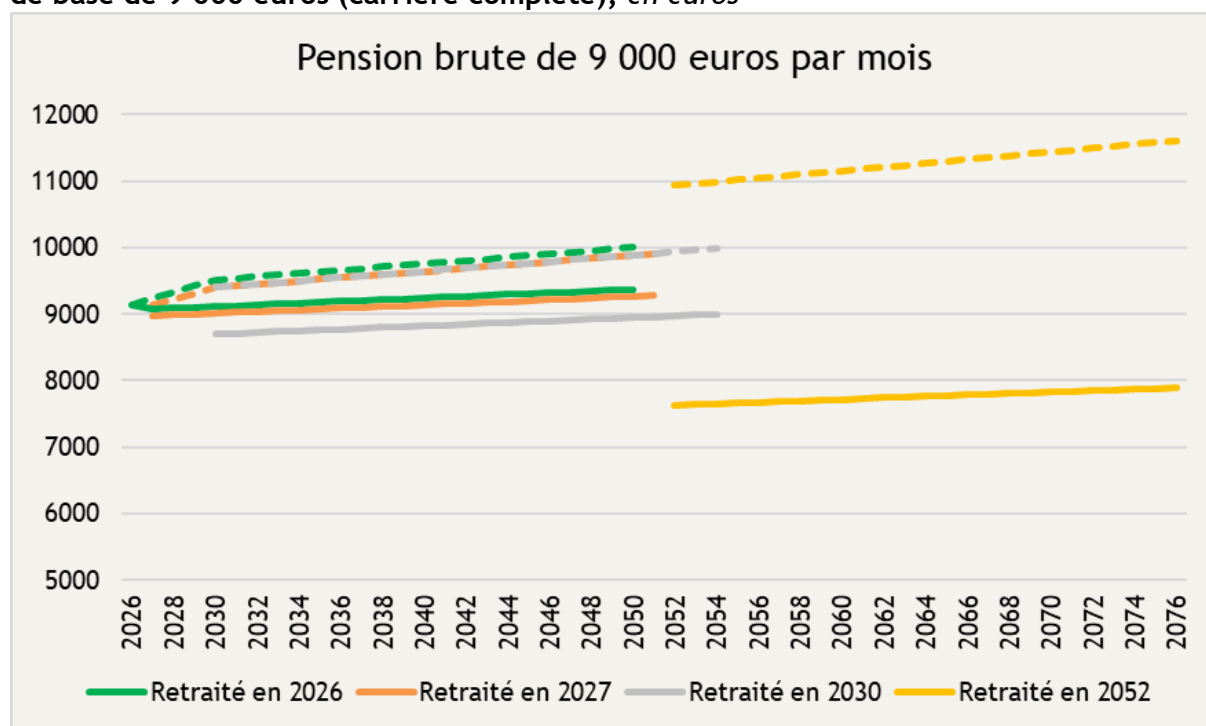
Sources : IGSS et calculs IDEA.

Interprétation : Les courbes discontinues se rapportent à la législation actuelle, découlant notamment de la réforme de décembre 2012, tandis que les courbes pleines se réfèrent à la réforme Sociale.

Ainsi, les pensions de départ se réduiraient sensiblement (même, à l'horizon 2030, pour une personne accédant à la pension avant la réforme). Par rapport à une situation « politique inchangée », la pension initiale se réduirait même de quelque 18% pour un individu partant à la retraite en 2052, sa pension demeurant toutefois légèrement supérieure au seuil des 4 000 euro (avec certes un taux de remplacement des salaires par les pensions nettement amoindri). La dernière pension mensuelle (à l'horizon 2076) d'une personne accédant à la retraite en 2052 se réduirait quasiment dans la même proportion (toujours par rapport à une évolution « au fil de l'eau »), le lien aux salaires réels étant moins affirmé que dans les deux cas examinés ci-dessus (« petites pensions »).

Ces constats seraient encore renforcés pour une pension de 9 000 euros en base 2025, comme l'illustre clairement le graphique 13.

**Graphique 13 : Evolution en pouvoir d'achat de janvier 2025 d'une pension mensuelle de base de 9 000 euros (carrière complète), en euros**



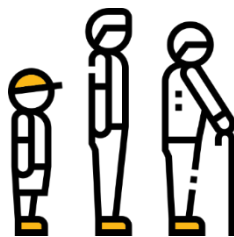
Sources : IGSS et calculs IDEA.

Interprétation : Les courbes discontinues se rapportent à la législation actuelle, découlant notamment de la réforme de décembre 2012, tandis que les courbes pleines se réfèrent à la réforme Sociale.

Une personne retraitée en 2052 verrait sa pension initiale se réduire de quelque 31% par rapport à la « politique inchangée », le montant correspondant se réduisant même de 32% vers la fin de la période de retraite, du fait d'un lien très atténué aux salaires réels durant l'ensemble de la période en question (ce dernier s'opérant au prorata du niveau effectif de la pension).

Les réductions correspondantes seraient cependant plus réduites (de l'ordre de 16%) à l'aune du pouvoir d'achat de 2025. Par ailleurs, le niveau de la pension demeurerait très appréciable en termes absolus. Il correspondrait d'ailleurs de près à l'intervalle de 5 000 à 8 000 euros évoqué dans le cadre de la consultation « Schwätz mat ! ». Enfin, à l'horizon 2076 (correspondant à une pension finale pour une personne pensionnée en 2052), le ratio par rapport à la pension minimale s'établirait à 2,2, contre environ 3,9 actuellement (c'est-à-dire sur la base du « pouvoir d'achat 2025 »).

## La réforme d'Age





## La réforme d'Age

La Réforme dite « d'Age » propose une nouvelle donne en matière de gestion des âges, qui s'inscrit dans un contexte général fortement affecté par le vieillissement démographique. La réforme proposée intègre de nombreux paramètres reflétant les multiples facettes de cette problématique, à savoir le montant des pensions, les âges de la retraite ou encore l'aménagement des fins de carrière. La réforme est vaste (nombre de briques étant d'ailleurs impliquées), mais c'est là le prix à payer pour traiter de manière globale un phénomène passablement complexe.

### a) Vue d'ensemble de la « Réforme d'Age »

La réforme d'Age vise à considérer en toute transparence le traitement de l'âge dans le cadre des régimes de retraite luxembourgeois, notamment en prenant explicitement en compte l'augmentation tendancielle de l'espérance de vie. Cet objectif primordial sera poursuivi parallèlement à une consolidation des perspectives financières de ces derniers, qui peut seule garantir le pouvoir d'achat des futures pensions. La réforme serait conforme à deux règles déjà décrites, à savoir la nécessité de prévoir des retombées budgétaires favorables déjà à court terme (avec des économies équivalant à environ 10% des prestations dès 2027-2030, en recettes et en dépenses) et le maintien des réserves de compensation du régime général à leur niveau actuel (soit quatre fois les prestations annuelles de pension).

Les mesures d'âge envisagées paraissent inévitables dans le contexte d'une hausse continue de l'espérance de vie. Ainsi, depuis décembre 2012, qui a vu l'adoption de la plus récente réforme d'envergure du régime général de pension, l'espérance de vie à 60 ans a augmenté de respectivement 1,4 et 1,1 année pour les hommes et les femmes<sup>89</sup>. Selon toute probabilité, cette hausse va se poursuivre dans les décennies à venir. Selon la simulation de base de l'IGSS, l'espérance de vie à 65 ans des hommes et des femmes devrait augmenter de respectivement 2,7 et 2,8 années d'ici 2050 et même de 4,5 et 4,6 années à l'horizon 2070<sup>90</sup>. Toutes autres choses égales par ailleurs (les âges légaux en particulier), cette évolution éminemment positive induirait une hausse continue de la durée moyenne de la pension, déjà de l'ordre de 25 années actuellement au Luxembourg<sup>91</sup>. Cette dernière passerait dès lors à près de 28 années en 2050 et à 29 en 2070, avec à la clef une explosion du nombre de pensions payées. Conjointement à la grande générosité intrinsèque des pensions au Luxembourg, une telle évolution générerait, comme déjà expliqué à plusieurs reprises, une dérive manifeste des prestations.

Comment faire face à cette situation ? Une solution souvent évoquée est une adaptation à la hausse des âges de la retraite. Au Luxembourg, l'âge légal de la retraite est de 65 ans, mais un assuré peut actuellement opter pour une retraite anticipée à 57 ans s'il peut justifier de 40 années d'assurance obligatoire<sup>92</sup> ou à 60 ans en cas de respect d'un stage de 40 années<sup>93</sup>.

<sup>89</sup> Evolution de 2012 à 2022 (dernier chiffre disponible).

<sup>90</sup> Elle atteindrait dès lors respectivement 23,9 années pour les hommes et 27,1 pour les femmes en 2070, contre 19,5 et 22,5 années en 2022.

<sup>91</sup> Soit la durée la plus élevée au sein de l'Union européenne, comme l'indique le PAR 2024 (op.cit.).

<sup>92</sup> Soit schématiquement les années de cotisations.

<sup>93</sup> Intégrant non seulement les périodes obligatoires, mais également toute une série de périodes dites « complémentaires » (comme les années d'études ou de formation professionnelle, des années d'éducation d'enfants, etc.).

Différer l'âge de la retraite est en apparence « la » mesure simple et de bon sens, qu'il importerait d'appliquer de manière résolue et immédiate. Une telle décision doit cependant être appréciée avec recul, tant ses implications sont multiples et décisives (ne fût-ce qu'en raison de son incidence frontale sur les choix de vie de multiples individus). Les divers inconvénients potentiels d'une telle mesure doivent être considérés, afin de permettre de calibrer au mieux toute réforme.

Il s'agit en premier lieu de **la dimension sociale** : comme l'indique l'Insee dans une étude de 2016<sup>94</sup>, l'espérance de vie à 35 ans<sup>95</sup> d'un ouvrier est de 6 années inférieures à celle d'un cadre<sup>96</sup>. Transposé au Luxembourg, cet élément d'information impliquerait qu'une augmentation de 4 années de l'âge de la retraite réduirait la durée de cette dernière à raison de 21% pour l'ouvrier et de 16% pour un cadre<sup>97</sup>. De plus, les 4 années additionnelles passées au travail sont susceptibles d'être plus « pénibles » pour un travailleur manuel. Enfin, même en termes relatifs, l'actuelle formule de calcul des pensions aurait pour effet une augmentation de la pension moyenne nettement plus élevée pour le cadre<sup>98</sup> en cas d'accroissement de l'âge de la retraite.

En second lieu, **la situation spécifique des séniors** au sein du monde du travail gagnerait à être adapté, parallèlement à cette mesure de rehaussement des âges de départ. Dans une contribution de 2023, S. Hoffmann<sup>99</sup> souligne le fait que les conditions de travail des personnes âgées de plus de 55 ans ne les inciteraient guère à prolonger leur vie active. Ainsi, les personnes concernées seraient pénalisées en ce qui concerne leur accès à la formation continue, leurs éventuelles promotions et la possibilité de changer d'emploi. Les conditions de travail en général gagneraient d'ailleurs à être aménagées, afin d'assurer la motivation du personnel plus âgé en particulier et de traiter de la manière la plus appropriée les risques physiques et psychosociaux. Le Législateur a compris cette nécessité, comme l'atteste un projet de loi déposée voilà plus d'une décennie, visant à aménager des dispositifs de gestion anticipée des âges. Jusqu'à nouvel ordre, ces initiatives sont cependant restées lettre morte.

Un rehaussement des âges de la retraite ne peut par ailleurs porter préjudice à la nécessaire **continuité des trajectoires** individuelles. A titre d'exemple, retarder brutalement de deux années les âges de la retraite sans aucun mécanisme de transition ou d'accompagnement obligerait un individu ayant 59 ans et 11 mois juste avant la mise en œuvre de cette réforme à différer soudainement sa pension de 2 années (et à adapter en conséquence sa vie sociale et familiale, la gestion de son patrimoine financier ou immobilier, etc.). Sans compter l'inégalité de traitement flagrante par rapport à une personne née un mois auparavant...

Enfin, **l'impact financier** d'une mesure d'âge peut (nettement) différer de l'intuition. Les partisans d'une telle mesure mettent largement en exergue une seule répercussion de cette mesure, à savoir la réduction corrélative du nombre de pensions qui est un fait indubitable et purement mécanique. Cependant, toutes autres choses égales par ailleurs (en particulier la formule de calcul des pensions, dont la révision serait très complexe et pas toujours justifiée), une pension plus tardive se traduirait en parallèle par l'accumulation de droits

---

<sup>94</sup> Voir Insee Première, n° 1584, février 2016, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1908110>.

<sup>95</sup> Il est supposé dans le raisonnement que les différentiels d'espérance de vie à 60 et 35 ans sont identiques.

<sup>96</sup> La divergence est de l'ordre de 3 années « seulement » chez les femmes.

<sup>97</sup> Du moins en supposant que le départ à la retraite s'effectue au même âge dans les deux cas.

<sup>98</sup> Les « petites pensions » reposent en effet proportionnellement plus sur des éléments forfaitaires, liés à la durée de la carrière mais non aux revenus cotisables (il peut s'agir des majorations forfaitaires de 636 euros par mois pour une carrière pleine, de l'allocation de fin d'année ou de la pension minimum). Or la durée de la carrière prise en compte dans l'actuelle formule de calcul des pensions est plafonnée à 40 années.

<sup>99</sup> Voir Sylvain Hoffmann, *L'augmentation de l'âge de départ à la retraite : une fausse bonne idée !*, dans IDEA, face aux Grands Défis, septembre 2023, <https://www.fondation-idea.lu/2023/09/07/recueil-didea-face-aux-grands-defis/>, pages 158 à 168.

additionnels de pension, et par voie de conséquence par une sensible augmentation du montant moyen des pensions mensuelles. Avec en définitive des prestations globales de pension (soit le nombre de pensions multiplié par les pensions moyennes) diminuant à peine, voire même pas du tout...

En d'autres termes, des mesures d'accompagnement économiques et sociales de cette mesure de rehaussement des âges de la retraite s'imposent, afin de lui permettre d'exprimer toutes ses potentialités sur le plan financier sans retombées sociales néfastes. Il convient de remarquer que par rapport au Plan 50+1 intégré aux deux scénarios précédents de réforme, soit l'Ecureuil et la réforme Sociale, les mesures d'âge se traduisent certes par une moindre durée de la période de pension, mais également par la hausse mécanique précitée des pensions moyennes, résultant de l'actuelle formule de calcul des pensions. Cette mesure est en conséquence de nature à conforter le pouvoir d'achat des pensions mensuelles ou du moins d'atténuer le décrochage associé, ce qui constitue une propriété particulièrement bienvenue lors de la définition d'une palette de réforme.

La réforme d'Age correspond à cette optique de « combinaison optimale » (du moins dans toute la mesure du possible...). Elle intègre la cardinale mesure d'âge, de même que les « mesures d'accompagnement », forcément nombreuses car la problématique présente de multiples facettes. Cette réforme peut être synthétisée de la sorte<sup>100</sup> :

---

<sup>100</sup> Les briques d'âge, en prestations, mixtes, en recettes et conditionnelles apparaissent respectivement en vert, bleu, gris, orange et violet. Les briques figurant en nuances claires et entourées de bleu sont à « action lente », déployant leurs effets budgétaires (souvent importants) de façon graduelle. Les autres briques (couleurs pleines et bords noirs) exercent un impact plus immédiat sur le plan financier. Les mesures n'ayant pas fait l'objet d'une estimation budgétaire à ce stade faute d'une spécification suffisante apparaissent en couleurs claires et sont entourées de rouge.

Figure 4 : Vue synthétique de la Réforme d'Age



Un simple aperçu met déjà en évidence l'amplitude d'une réforme d'Age, qui ne peut assurément se limiter à un « simple et brutal » rehaussement de l'âge de départ à la retraite. La réforme intègre certes une mesure de ce genre (brique âges de départ AGE), qui cependant se déploierait de manière graduelle, voire même « organique » dans la mesure où les âges (57, 60, 65 ans et la durée du stage - de 40 ans actuellement) seraient à partir de 2027 « simplement » indexés à l'espérance de vie à 60 ans, ni plus, ni moins. La durée de la période de retraite moyenne n'augmenterait dès lors nullement par rapport à la situation actuelle (avec une durée de 25 ans en moyenne pour les hommes et les femmes, pour rappel). Dès lors, cette mesure ne réduirait pas de manière dirigiste la durée en question. En dépit de ce caractère « endogène » et graduel, la mesure retarderait l'accès à la retraite de plus de 2 ans à l'horizon 2050 et à raison de 4 années environ d'ici 2070<sup>101</sup> par rapport à une situation à politique inchangée, tant la hausse de l'espérance de vie projetée par les modèles actuels serait manifeste.

A cette mesure s'ajouterait le bonus pour pensions différées (brique DIFF), allant également dans le sens d'une augmentation de la période de retraite. Cependant, toute hausse des âges requis allant au-delà de l'accroissement « organique » de l'espérance de vie serait régie par un unique principe : le choix des assurés. La brique DIFF serait par conséquent de nature purement incitative, sans la moindre dimension obligatoire. Il s'agirait de récompenser, dans le respect de la neutralité actuarielle, tout départ à la retraite différé

<sup>101</sup> En supposant une espérance de vie à 60 ans, qui deviendrait la variable clef, qui augmente à raison de 0,1 année par an (conformément à l'hypothèse de base de l'IGSS relative à l'espérance de vie à 65 ans).

par rapport à l'âge permis au sein du cadre légal actuel (à titre de pension anticipée). Ce dispositif remplacerait l'actuel système des taux de majoration proportionnelle échelonnés (le tout fait l'objet d'une explication plus détaillée sous b)). Dans l'estimation budgétaire, il est supposé que la brique DIFF permettra de porter la durée différée moyenne de 0,7 années actuellement<sup>102</sup> à 1,2 année (soit 6 mois de plus). Avec à la clef des économies (moins de pensions, suppression des majorations proportionnelles échelonnées), mais également des dépenses additionnelles (légère hausse de la pension moyenne et coût du nouveau système DIFF).

Comme déjà indiqué, l'accroissement de l'âge de la retraite, organique (AGE) ou résultant d'une incitation (DIFF), pourrait voir son incidence financière limitée dans une large mesure par l'augmentation corrélative de la pension moyenne, résultat de l'actuelle formule de calcul des pensions (qui demeurerait globalement inchangée). Afin de pallier cet effet, les pensions calculées seraient multipliées par un nouveau coefficient de longévité (brique COLO), égal à 1 en 2026 et inférieur à l'unité par la suite. Il évoluerait en effet à la baisse en fonction de l'augmentation de l'espérance de vie à 60 ans, selon le mécanisme décrit dans la partie b). A des fins sociales, une tranche correspondant à la moitié de la pension minimum serait exonérée du coefficient en question.

A ces trois briques totalement complémentaires et axées sur l'âge (AGE, DIFF et COLO), visant à rapprocher l'âge effectif de départ à la retraite de l'âge légal (qui augmenterait également en fonction de l'espérance de vie à 60 ans) tout en évitant une augmentation excessive des pensions moyennes, s'ajouteraient d'indispensables mesures complémentaires, visant à contrer les conséquences négatives potentielles d'un allongement de la carrière - même si ces dernières seraient déjà atténuées par le caractère graduel de la mesure AGE. Il s'agit des briques suivantes :

- La brique RPF (« retraite partielle flexible »). L'introduction d'une telle retraite a été envisagée voilà de cela une dizaine d'années. Un dispositif existe certes à l'heure actuelle dans le secteur privé, mais avec de nombreuses conditions a priori assez rédhibitoires (remplacement par un chômeur, âge minimal de 57 ans, etc.).
- La brique GFC (« gestion des fins de carrière »), permettant de répondre concrètement aux problèmes actuellement rencontrés par les « seniors » sur leur lieu de travail (formation, postes peu adaptés, pénibilité, etc.).

Ces deux derniers aspects sont essentiels et doivent être parties intégrantes d'une réforme liée à l'âge, faute de quoi cette dernière serait totalement tronquée et incomplète. Ils ne sont cependant pas définis de manière précise dans le cadre du présent document de travail (qui fournit néanmoins divers éléments de réflexion en b)), car ils requièrent en raison de leur importance et de leur complexité une analyse approfondie pouvant justifier des études à part entière. Pour les mêmes raisons, ils ne sont pas chiffrés à ce stade.

Enfin, la réforme d'Age intègre des briques déjà considérées dans les deux scénarios précédents (Ecureuil et réforme Sociale), qui permettent d'assurer un minimum d'équité intergénérationnelle (avec notamment une participation minimale aux efforts des actuels pensionnés). Il s'agit des briques SAL et SOUT (lien aux salaires réels) et AFA (allocation de fin d'année limitée mais socialement ciblée dès 2027). S'ajouteraient comme mesure « Mixte » la prise en compte par l'Etat des frais administratifs de la CNAP (brique ADMI) et

---

<sup>102</sup> Voir *Les départs en retraite de 2011 à 2023*, Cahier Statistique n°20 de l'IGSS, novembre 2024, <https://igss.gouvernement.lu/fr/publications/aperçus-et-cahiers/cahiers-statistiques/202411no20.html>. Selon ce document, 23,5% des personnes parties en retraite de 2011 à 2023 l'ont fait de manière différée par rapport à l'âge légalement possible, avec un décalage moyen de 3 années. Ce qui donne pour le total des départs, en termes pondérés, 0,7 année (soit 3 années fois 23,5%).

sur le versant des recettes une hausse de 1,4 à 1,8% du taux du prélèvement dépendance (avec en parallèle, mais de manière juridiquement distincte, une canalisation des recettes additionnelles vers les régimes de pension ; brique ADép).

L'incidence financière d'ici 2030 et à plus long terme est synthétisée au tableau 4.

**Tableau 4 : Les briques et le rendement financier associé**  
(Economies par rapport au scénario de base de l'IGSS, en % des prestations)

Brique	Economies à l'horizon 2030 (« préfinancement »)	Idem, à l'horizon 2050	Idem, à l'horizon 2070
<b>Mesures d'âge</b>	<b>2,6%</b>	<b>2,6%</b>	<b>0,8%</b>
Brique AGE : âges indexés sur l'espérance de vie	1,3%	3,7%	2,2%
Brique DIFF : incitation aux départs différés	1,3%	-1,1%	-1,4%
<b>Mesures ciblant les prestations</b>	<b>4,7%</b>	<b>8,7%</b>	<b>13,5%</b>
Brique COLO : coefficient de longévité	0,1%	3,2%	7,9%
Brique AFA : l'allocation de fin d'année	1,5%	1,5%	1,5%
Brique SAL : lien aux salaires réels réduit pour les pensions « en cours »	3,1%	1,2%	1,0%
Brique SOUT : instauration d'un coefficient de soutenabilité pour les nouvelles pensions	0,3%	3,1%	3,4%
<b>Mesures « mixtes »</b>	<b>1,1%</b>	<b>1,1%</b>	<b>1,1%</b>
Brique ADMI : frais administratifs	1,1%	1,1%	1,1%
<b>Mesures en recettes</b>	<b>4,4%</b>	<b>7,6%</b>	<b>8,1%</b>
Brique Adép : prélèvement dépendance	3,3%	2,4%	1,7%
Brique AGE : impact (endogène) sur les recettes de cotisation	1,1%	5,2%	6,4%
<b>TOTAL</b>	<b>12,8%</b>	<b>20,0%</b>	<b>23,5%</b>

Sources : calculs IDEA, sur la base principalement de données IGSS.

Note : en particulier pour les horizons 2050 et 2070, l'impact total est quelque peu inférieur à la somme des briques, en raison de l'interaction entre les différentes mesures. Par ailleurs, la brique AGE (âges de départ) est considérée tant sur le versant des recettes (impact graduel favorable sur la base cotisable) que sur celui des dépenses (âge plus tardif de départ à la retraite, donc moins de pensions avec cependant une hausse des pensions mensuelles moyennes).

La brique « Ages de départ » (AGE) donne lieu à des retombées budgétaires en sens divers (qui font l'objet de l'encadré 5 ci-dessous). La mesure induit des économies appréciables, mais globalement mesurées compte tenu d'une hausse (certes graduelle) de l'âge moyen de la retraite de plus de 2 ans d'ici 2050 et de 4 années à l'horizon 2070. La hausse de la pension mensuelle moyenne (à formule de pension inchangée) explique cette relative modération des économies associées. Le coefficient de longévité (brique COLO) vient cependant éroder la hausse en question<sup>103</sup>, ce qui induit en définitive une sensible réduction des prestations totales. Par ailleurs, le décalage graduel de l'âge de la retraite contribue à augmenter l'emploi moyen (la durée de la carrière moyenne augmentant significativement au fil du temps), avec à la clef une augmentation mécanique de l'activité économique et partant de la base cotisable, donc des cotisations (voir la ligne « Brique AGE », dans la partie « Recettes » du tableau).

La mesure incitative DIFF se traduit par de faibles impacts sur les prestations, en sens divers de surcroît. D'une part, la durée de la carrière moyenne va par hypothèse augmenter à

<sup>103</sup> Du moins pour la tranche des pensions excédant la moitié de la pension minimum (à savoir 1 147 euros pour une carrière d'assurance complète).

raison de 6 mois dès 2027, ce qui contribuerait à réduire le nombre de pensions et par ailleurs, les actuelles majorations proportionnelles échelonnées disparaîtraient (toujours dès 2027, ce qui explique l'économie enregistrée d'ici 2030). D'autre part cependant, cette mesure serait plus coûteuse que les majorations en question (qui en vertu de la réforme de 2012 devraient graduellement s'étioler<sup>104</sup>).

L'incidence des autres briques du tableau a déjà été mentionnée dans les deux scénarios précédents (voir en particulier la Réforme Ecureuil, les mesures SAL, SOUT, ADMI et ADép portant sur les mêmes montants dans le cadre de la réforme d'Age).

Au total, la réforme d'Age se traduirait par des économies élevées, se montant à quelque 20% et 23,5% des prestations aux horizons 2050 et 2070, respectivement. Le « préfinancement » (soit les économies réalisées de 2027 à 2030) serait en apparence de plus de 12%, mais ce résultat est imputable à deux effets « endogènes », à savoir d'une part les cotisations additionnelles induites indirectement par la brique « Ages de départ » (AGE) et d'autre part l'incitation à différer la retraite associée à la brique DIFF (6 mois dès 2027 par hypothèse, pour rappel). En l'absence de ces deux effets dérivés, le préfinancement s'établirait à l'équivalent de 10% des prestations, dont un tiers en recettes<sup>105</sup>.

Les différentes composantes de la Réforme d'Age (les « briques ») sont présentées de manière détaillée dans la partie b) infra.

## *b) Les briques de mesures : présentation détaillée*

### *Mesures spécifiquement liées à l'âge*

#### **Brique AGE : âges de départ liés à la longévité**

Au Luxembourg et selon l'IGSS<sup>106</sup>, l'âge moyen de départ en retraite s'est établi à 61,3 ans pour les personnes accédant à la pension de vieillesse (anticipée ou non) en 2023, soit pratiquement l'âge moyen observé en 2011 (61,0 ans). L'âge de départ est plus bas encore pour les pensions non-migratoires (correspondant aux carrières effectuées entièrement au Luxembourg), avec 60,5 ans en moyenne (contre 59,9 en 2011). Dans les deux cas, l'âge de départ est nettement inférieur aux données correspondantes enregistrées à l'étranger et sa hausse (très modérée) au fil du temps a été inférieure à celle de l'espérance de vie<sup>107</sup> à 60 ans. Ainsi, selon le STATEC, cette dernière a augmenté de 1,7 an pour les hommes de 2011 à 2022 et de 1,1 pour les femmes sur la même période<sup>108</sup>. En d'autres termes, la hausse « spontanée » de l'âge de départ observée de 2011 à 2023 n'a, pour l'ensemble des départs

---

<sup>104</sup> Du fait, en particulier, du rehaussement du seuil d'application de cette mesure (des conditions plus strictes pour le cumul des années d'assurance obligatoires et d'âge ayant été programmées dans le cadre de la réforme de décembre 2012 de l'assurance pension).

<sup>105</sup> Soit précisément ce qui était recommandé dans le cadre du document de travail n°29 d'IDEA, *Pensions, une si coûteuse procrastination*, décembre 2024, <https://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2024/12/DT-29-Pensions-une-si-couteuse-procrastination.pdf>.

<sup>106</sup> Voir le Cahier Statistique n°20, Les départs en retraite de 2011 à 2023, novembre 2024, op. cit.

<sup>107</sup> L'espérance de vie en bonne santé n'est pas proposée. Etant assez difficile à définir (quels sont les critères précis d'une « bonne santé » et dans quelle mesure sont-ils adaptés à la question de l'occupation professionnelle ?), ils s'avèrent très volatiles dans le temps et d'une source à l'autre. Par ailleurs, le « consensus scientifique » indique que la hausse de l'espérance de vie classique s'accompagne d'une amélioration tendancielle de l'état de santé d'un individu d'un âge donné (une personne de 75 ans en 2023 étant par exemple en meilleure santé qu'un individu du même âge en 2000).

<sup>108</sup> Soit de respectivement 0,15 et 0,10 an par année. Ce rythme d'augmentation est un peu plus rapide que celui qui est escompté de 2022 à 2070 dans la projection de base de l'IGSS.



à la retraite, représenté qu'un peu plus de 20% de la progression de l'espérance de vie, ce qui signifie que la durée moyenne de la période de pension a (significativement) augmenté au fil de cette période.

Afin de bloquer (sans plus) cette onéreuse évolution et compte tenu de la durée déjà très élevée de la durée de la retraite au Luxembourg (qui est la plus longue au sein de l'UE), la brique « Ages de départ » (AGE) indexe les âges de la retraite sur l'évolution de l'espérance de vie à 60 ans<sup>109</sup>, qui progresserait selon l'IGSS à raison de 0,1 an par année d'ici 2070. Cette liaison pourrait s'effectuer en continu, ou au moyen de seuils (consistant, par exemple, à n'augmenter les âges que lorsque l'espérance de vie a enregistré une augmentation cumulée de 3 mois). Les âges concernés sont l'âge légal de 65 ans et les deux âges anticipés de 57 et 60 ans. La durée du stage (de 40 ans actuellement) évoluerait en parallèle. L'instauration du lien entre ces âges d'une part et l'espérance de vie d'autre part reviendrait simplement à geler à son niveau actuel la durée moyenne de la retraite au Grand-Duché. La hausse des âges serait donc purement « organique », à rebours de toute réduction soudaine et « dirigiste » de la durée de retraite, ce gradualisme étant particulièrement appréciable pour les personnes professionnellement moins favorisées (qui encaisseraient plus durement une diminution autoritaire de la durée de leur période de retraite, cette dernière étant normalement plus réduite dans leur cas particulier du fait d'une espérance de vie plus courte).

La formule de calcul des pensions ne serait quant à elle modifiée qu'à la marge (du moins dans le cadre de la brique « Ages de départ liés à la longévité » (AGE), avec en particulier l'évolution « normale »<sup>110</sup>, prévue d'ici 2052, des taux de majoration proportionnels et forfaitaires. Par rapport à la simulation de base de l'IGSS, soit la référence utilisée tout au long du présent document de travail, l'âge moyen de départ à la retraite augmenterait d'un peu plus de 2 années (2,35) d'ici 2050 et de 4 années (4,15) à l'horizon 2070. Il devrait en résulter une franche réduction du nombre de pensions (de près de 8% en 2050), qui serait il est vrai en grande partie neutralisée par une forte augmentation de la pension moyenne.

Il en résulterait « toutes autres choses égales par ailleurs » une forme d'inégalité sociale. L'augmentation des pensions mensuelles moyennes consécutive aux carrières plus longues serait en effet limitée aux composantes dites proportionnelles des pensions (car le cumul des revenus cotisables serait gonflé par les années additionnelles de carrière), les éléments forfaitaires demeurant quant à eux strictement inchangés. Ces derniers seraient en effet « gelés », puisqu'ils ne dépendent que de la durée moyenne de la carrière, qui est actuellement plafonnée à 40 ans. Or les éléments forfaitaires en question (c'est-à-dire l'allocation de fin d'année, la majoration forfaitaire proprement dite et la pension minimum) profitent en priorité aux « petites pensions », pour des raisons évidentes.

Afin de pallier cette asymétrie<sup>111</sup>, la brique « Ages liés à la longévité » (AGE) incorpore une légère adaptation de la formule actuelle de calcul des pensions. La durée du stage requise pour bénéficier de l'intégralité des éléments forfaitaires demeurerait égale à 40 ans, mais elle serait cette fois déplafonnée. De la sorte, une personne retraitée à la pension minimum,

---

<sup>109</sup> Pour éviter une volatilité trop élevée d'une année à l'autre, l'indicateur utilisé pourrait être une moyenne lissée sur plusieurs années de l'espérance de vie en question (par exemple une moyenne sur 5 ans, avec suppression des « outliers »). Une moyenne pondérée intégrant à la fois l'espérance de vie au Luxembourg et dans les trois pays limitrophes pourrait également être considérée (afin d'intégrer le phénomène frontalier ; une possibilité serait une pondération à raison de 50% pour le Luxembourg, de 25% pour la France et de 12,5% tant pour l'Allemagne que pour la Belgique).

<sup>110</sup> Comme prévu dans la législation actuelle, découlant notamment de la réforme de 2012.

<sup>111</sup> Qui affecterait en outre des personnes tendant à être pénalisées en termes d'espérance de vie - la « double peine », en quelque sorte...



par exemple, verrait cette dernière augmentée de 5% lorsque sa durée de stage passerait à 42 ans en raison d'un âge de la retraite lui-même retardé de 2 ans<sup>112</sup>. Cette hausse permettrait de ne pas déforer cette personne par rapport à un pensionné plus favorisé, qui bénéficierait pour sa part de majorations proportionnelles bien plus importantes (sa carrière plus longue alimentant des revenus cotisables cumulés plus élevés).

La mesure AGE impliquant des effets en sens divers et affectant plusieurs variables (au-delà même des régimes de pension), elle est très difficile à chiffrer (voir l'encadré 5 ci-dessous). Le tableau 4 s'est prêté à cet exercice, en s'appuyant notamment sur les travaux de l'IGSS. La mesure est censée avoir un effet budgétaire appréciable, reposant à la fois sur une réduction significative des prestations (allant de 4 à 2% à terme), de même que sur une sensible hausse des recettes de cotisations. Ce dernier effet, quelque peu contre-intuitif, serait le reflet d'une progression accrue du PIB (la croissance moyenne passant de 2 à 2,3% l'an d'ici 2050) et de la masse salariale.

#### **Encadré 5. Le chiffrage complexe de l'impact des âges liés à la longévité**

La brique « Ages de départ » AGE influe sur diverses variables et comporte nombre d'impacts dynamiques. Il conviendrait idéalement de procéder à une estimation globale, sur la base d'un modèle « général » intégrant à la fois un module de pensions et les principales variables macroéconomiques (PIB, productivité, emploi, etc.). Un tel instrument (très sophistiqué) ne peut assurément être mobilisé à l'heure actuelle, dans le cadre du présent document de travail.

Le mécanisme (simplifié) suivant a dès lors été mis en œuvre :

Dans un premier temps, l'incidence des âges (graduellement) retardés sur les prestations de pension a été dégagée à partir des paramètres actuels (la durée moyenne de la carrière et de la retraite, la formule de calcul des pensions y compris ses éléments forfaitaires et proportionnels, etc.). Cette première analyse a permis d'estimer l'évolution du nombre de pensions (qui se réduirait de 8% environ à l'horizon 2050 et de 13% d'ici 2070 par rapport à la simulation de base de l'IGSS) ainsi que celle du montant moyen mensuel de la pension (compte tenu notamment du dé plafonnement de la durée considérée du stage d'assurance ; le montant mensuel moyen pour le « stock » de pensions augmenterait de 4 et 10% d'ici 2050 et 2070, respectivement, par rapport à la projection de base IGSS et il s'y ajouterait le jeu des facteurs de revalorisation, évoluant en ligne avec les salaires réels; l'impact sur les majorations proportionnelles échelonnées n'est pas pris en compte, ces dernières étant censées être supprimées dès 2027 dans une autre brique - à savoir celle liée au bonus pour pensions différées (brique DIFF). Au total, ces deux mouvements (nombre de pensions moindre, mais hausse de leur niveau moyen) contribueraient à réduire les prestations à raison de 4 à 2% à terme. Soit une magnitude bien inférieure à celle de la réduction du nombre de pensions...

Le lien entre les âges et l'espérance de vie exercerait cependant un impact additionnel, abordé dans un deuxième temps, certes de manière simplifiée (en supposant notamment un taux d'emploi stable dans les nouvelles tranches d'âge actives). Par rapport à une situation à politique inchangée, la durée moyenne de la carrière enregistrerait une nette augmentation à long terme. Il est supposé, dans une optique « fonction de production » certes rudimentaire, que cette progression de la « force de travail » induirait une hausse

<sup>112</sup> Il en serait de même pour les autres éléments forfaitaires, comme les majorations du même nom.

proportionnelle du PIB. Il en résulterait d'ici 2050 une croissance économique moyenne de 2,3% contre 2,0% (dans la base IGSS). La part salariale demeurant inchangée, la masse salariale et les cotisations de pension évolueraient de manière strictement parallèle, alimentant le surcroît de cotisations figurant au tableau 4, qui équivaldrait à 5 et 6% des prestations totales de pension en 2050 et 2070, respectivement.

Dans les faits, un tel mécanisme pourrait certes être enrayé par divers « goulets d'étranglement » susceptibles d'entraver la croissance (le logement, la mobilité, la disponibilité de main-d'œuvre, etc.). Même dans un tel cas « négatif », cependant, le rendement budgétaire de la mesure d'âge demeurerait appréciable, car une évolution plus statique du PIB devrait normalement s'accompagner « toutes autres choses égales par ailleurs » (y compris la part salariale dans le PIB) d'une moindre augmentation des salaires moyens (des travailleurs plus nombreux se partageant une masse salariale identique), ce qui pénaliserait la pension moyenne (toujours par rapport à la référence) et renforcerait en conséquence les économies en prestations associées à la mesure d'âge - compensant en partie les recettes perdues.

Une simulation réalisée par l'IGSS dans le cadre de l'avis CES de juillet 2024 sur le régime général de pensions va globalement dans le même sens que l'estimation « PIB dynamique » décrite ci-dessus (et figurant au tableau 4), avec même des impacts un peu plus marqués (sur le PIB et les cotisations, notamment, avec pour ces dernières +8,5% à l'horizon 2050 par rapport à la référence). L'IGSS a certes estimé l'impact d'une hausse immédiate des âges de la pension (et non une hausse graduelle comme IDEA), qui se limite toutefois à 2 ans alors qu'elle s'établit à 2,35 et 4,15 ans d'ici 2050 et 2070 respectivement chez IDEA.

### **Brique DIFF : inciter à différer la pension au-delà de l'âge théorique via un bonus pour pensions différées**

La brique « Ages de départ » (AGE) vise à retarder les âges de la retraite, de manière certes contrainte mais aussi « organique », c'est-à-dire purement en phase avec l'évolution de l'espérance de vie à 60 ans. En pratique, la durée de la période de retraite demeurerait dès lors inchangée (à 25 années environ).

La brique « Bonus pour pension différée » (DIFF) va plus loin, mais d'une manière purement incitative, à travers la mise en place d'un nouveau « bonus » destiné à remplacer dès 2027 (soit l'année de la mise en œuvre supposée de l'ensemble de la réforme d'Age) l'actuel mécanisme des majorations proportionnelles échelonnées (MPE). Pour rappel, ce dernier système augmente le taux de majoration proportionnelle en fonction d'un indicateur égal à la somme de l'âge d'accès à la retraite et de la durée de la carrière (la période d'assurance obligatoire, hors éléments complémentaires tels que les années d'études, par exemple). Si cet indicateur dépasse un seuil donné (95 années actuellement, mais il devrait en vertu de la réforme de 2012 converger vers 100 en 2052), le dépassement est multiplié par un incrément, qui vient augmenter le taux de majoration proportionnelle « classique » et par conséquent le montant de la pension (du moins celui qui dépend directement des revenus cotisables accumulés).

Les majorations proportionnelles échelonnées présentent cependant deux inconvénients.

- D'une part elles tendent, de manière relative, à pénaliser les « petites pensions », c'est-à-dire celles qui reposent davantage sur les composantes forfaitaires de la pension (non concernées par les MPE).
- D'autre part, les MPE induisent souvent des effets d'aubaine, favorisant une personne n'ayant pas réellement différé sa pension. Ainsi, un individu prenant sa pension anticipée à 60 ans après 37 années d'assurance obligatoire (après par exemple 3 années d'études, ce qui donne un stage total n'excédant pas 40 ans) va bénéficier de la prise en compte des MPE sur deux années (soit  $60+37$ -le seuil de  $95=2$  années), avec à la clef une hausse de sa pension moyenne d'environ 1,5% pour une pension de l'ordre de 4 000 euros mensuels.

Afin d'éradiquer ces deux biais, il est proposé en lieu et place, dans le cadre de la brique pour pensions différées DIFF, de relever l'ensemble de la pension (y compris les éléments forfaitaires) en fonction de l'âge de la retraite, pour autant que l'individu concerné ait différé son départ par rapport à son âge de retraite (anticipée) permis par la loi (voir l'encadré 6 ci-dessous).

Les économies associées à cette mesure, tout aussi « multi-dimensionnelle » que la brique « Ages de départ » (AGE), sont particulièrement difficiles à cerner. L'estimation effectuée au tableau 4 suppose (c'est une simple hypothèse...) que le nouvel incitant poussera les pensionnés à différer leur retraite à raison de 1,2 année en moyenne, contre 0,7 années actuellement<sup>113</sup> soit 6 mois de plus, et ce dès 2027. Cet impact peut a priori sembler réduit, mais il représenterait tout de même un quasi-doublement de la durée différée moyenne par rapport à la situation actuelle. Sur cette base, le tableau 4 laisse augurer une légère économie en 2027 (effet « instantané » des 6 mois additionnels sur le nombre de pensions et incidence de la suppression des MPE), avec cependant un coût net (certes également réduit) par la suite, en raison de l'étiollement progressif de l'économie associée à la suppression de la MPE<sup>114</sup>. Devrait cependant s'ajouter un impact positif sur la force de travail, donc sur le PIB<sup>115</sup>.

#### **Encadré 6. L'impact du bonus pour pensions différées**

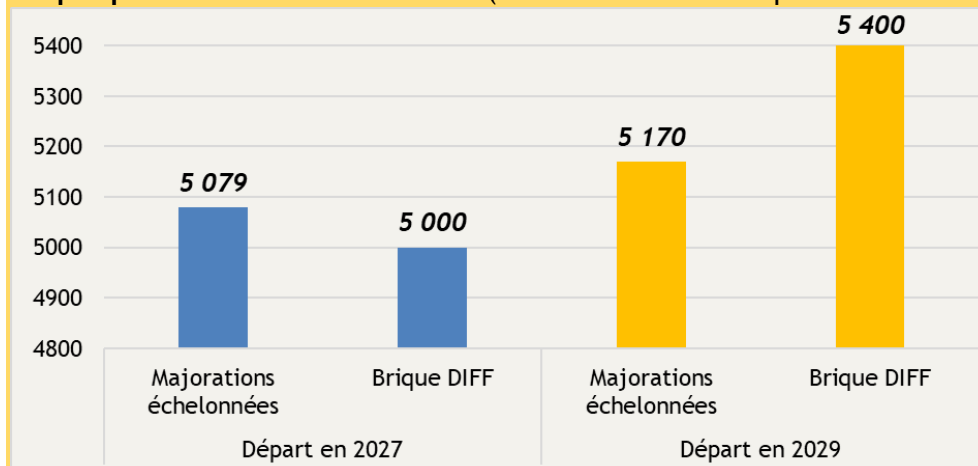
Une simple comparaison chiffrée, effectuée pour une personne partant à la retraite en 2027 à l'âge de 60 ans (proche de l'âge moyen effectif), permet d'appréhender l'apport du mécanisme incitatif proposé (brique « Bonus pensions différées » DIFF), qui viendrait remplacer l'actuel dispositif des majorations proportionnelles échelonnées. Pour rappel, un nouveau bonus serait octroyé, en fonction du décalage observé pour un individu donné entre l'âge effectif et l'âge légal de la retraite. La personne en question est supposée avoir travaillé 37 ans, après 3 années d'études. Son stage d'assurance total s'établit dès lors à 40 ans, dont 37 années d'assurance obligatoire (prises en compte dans le cadre du calcul de la MPE). Sa pension hors MPE ou DIFF s'établit à 5 000 euros en base 2025.

<sup>113</sup> Selon l'IGSS, seuls 23,5% des personnes ayant accédé à la retraite de 2011 à 2023 ont quitté le monde du travail de manière différée, à raison de 3 années en moyenne. Ce qui revient à dire que pour l'ensemble des départs, la pension n'a été différée qu'à raison de 0,7 années (soit de 8 mois environ).

<sup>114</sup> Par rapport à la situation à politique inchangée, cette économie devrait se réduire en raison de la hausse graduelle du seuil d'âge programmée dans la réforme de 2012 (qui visait certes à atténuer les effets d'aubaine soulignés ci-dessus).

<sup>115</sup> Cet impact n'a pas été estimé dans le cadre de cette brique. Il devrait être limité sur la période 2024-2050 considérée dans son ensemble.

**Graphique E6 : Pension mensuelle** (base sans MPE et brique DIFF = 5 000 euros par mois)



Sources : calculs IDEA.

Note : sans prise en compte des périodes de cotisation additionnelles dans le cas d'une pension en 2029, qui opérerait de manière similaire dans les deux cas (MPE et brique DIFF).

Si cette personne part bel et bien à la retraite en janvier 2027, sa pension s'établira à environ 5 080 euros en vertu des MPE, ces dernières alimentant un « bonus » de 79 euros par mois. En revanche, la brique pour pensions différées (DIFF) impliquerait une stagnation de la pension mensuelle à 5 000 euros. Un tel résultat n'est nullement surprenant, la personne considérée partant à la retraite à 60 ans (à l'âge de la pension anticipée luxembourgeoise, soit relativement tôt en comparaison internationale), après une carrière « obligatoire » de 37 années paraissant également assez réduite par rapport aux pays limitrophes du Luxembourg. Ce résultat met en exergue les effets d'aubaine liés au mécanisme MPE, qui octroie un bonus même à une personne optant pour une retraite relativement précoce (la réforme des pensions de 2012 a certes prévu un étiolement progressif de ce biais, en rehaussant de 2013 à 2052 le seuil d'âge requis, au prix cependant d'un amoindrissement graduel de l'impact potentiel de la mesure sur le comportement des assurés).

Si le départ de la personne de référence avait lieu deux années plus tard que l'âge anticipé de 60 ans, donc à 62 ans en janvier 2029 (sans tenir compte de l'incidence positive sur les pensions mensuelles des revenus cotisés additionnels, appréciable mais qui joue de manière quasiment équivalente dans les deux cas), le schéma MPE actuel donnerait lieu à un supplément de 170 euros (soit 3,4% de la pension), alors que la brique pour pensions différées (DIFF) induirait une augmentation de quelque 8% de la pension mensuelle (égale à  $(25+2)/25$  ans), avec à la clef un bonus mensuel de quelque 400 euros...

### **Brique RPF : retraite partielle flexible**

La brique « retraite partielle flexible » RPF consiste à introduire une préretraite partielle flexible, permettant de cumuler une pension partielle et un travail à temps partiel. Une possibilité de préretraite progressive à 57 ans existe certes actuellement au Luxembourg, mais il s'agit avant tout d'un instrument de prévention du chômage<sup>116</sup>. Ce dispositif est par ailleurs soumis à de nombreuses conditions, comme l'embauche d'un demandeur d'emploi, une définition précise des entreprises éligibles, un avis requis de la délégation du personnel, une durée limitée à 3 ans ou encore un âge se situant entre 57 et 63 ans.

<sup>116</sup> Les indemnités de préretraite progressive sont d'ailleurs prises en charge par le Fonds pour l'emploi.

La brique « retraite partielle flexible » RPF consisterait, afin de faciliter une transition progressive de l'activité à la retraite (qui serait plus distante dans le temps en raison des briques « Ages de départ » (AGE) et « Bonus pour pensions différées » (DIFF)), à flexibiliser le cadre existant. A titre d'exemple, le système en cours renferme une obligation d'un remplacement par un demandeur d'emploi, qui pourrait être assouplie ou supprimée. La disposition de remplacement est certes louable, mais les objectifs correspondants devraient être poursuivis de manière prioritaire dans le cadre des politiques relevant directement du marché du travail.

Le paiement d'une partie de la retraite serait anticipé (idée de la pension partielle), mais en respectant scrupuleusement la neutralité actuarielle, conformément à un taux de rendement raisonnable. Il ne pourrait en effet être question d'augmenter par ce biais le montant total des pensions payées tout au long de la vie. La « retraite progressive » existant dans la fonction publique<sup>117</sup> pourrait constituer une utile source d'inspiration - ce qui permettrait au passage d'assurer un rapprochement entre le privé et le public de ce point de vue.

La brique « Retraite partielle flexible » (RPF) est encore exploratoire, compte tenu de la complexité de la problématique. Elle ne fait dès lors l'objet d'aucune estimation budgétaire à ce stade.

#### **Brique GFC : gestion plus dynamique des fins de carrière**

Dans l'absolu et plus encore dans une perspective d'âge différé de la retraite, il s'impose d'améliorer sans tarder le « management » du capital humain en fin de carrière. Il s'agit là d'un indispensable complément aux briques « Ages de départ » (AGE) et « Bonus pour pensions différées » (DIFF), le risque (d'envergure) étant qu'en son absence, ces deux briques débouchent en partie sur une augmentation du chômage des séniors, des absences pour cause de maladie ou éventuellement du recours aux pensions d'invalidité.

La gestion des fins de carrière englobe diverses dimensions d'importance, en particulier :

- La gestion de la **pénibilité**, voire de la dangerosité de certains métiers. Le besoin ne semble pas aussi urgent au Luxembourg que dans les autres pays de l'UE, en raison d'un âge d'accès à la retraite nettement moins contraignant (dont la pension anticipée à 57 ans), de l'existence d'un système de préretraite des travailleurs postés et de nuit et d'une attention soutenue portée à la santé et à la sécurité au travail. Cependant, la problématique associée pourrait monter en puissance du fait notamment du rehaussement envisagé des âges de la retraite. Une possible réforme serait l'instauration d'un bonus dépendant de la « pénibilité », mais cette dernière est difficile à définir concrètement.

#### **Encadré 7 : La gestion de la pénibilité : quelques exemples au sein de l'UE**

La pénibilité est un sujet extrêmement complexe, qui a donné lieu à de nombreuses réflexions (et nettement moins de résultats concrets...) dans divers pays de l'Union européenne.

Ainsi, en Autriche, la pénibilité est envisagée en fonction de critères concrets listés dans une loi (par exemple les températures, le travail de nuit ou physiquement lourd, ...) et non d'un « métier » désigné a priori). Elle peut donner lieu à l'octroi de bonus de pension mais

<sup>117</sup> Voir par exemple <https://fonction-publique.public.lu/fr/carriere/fin-carriere/retraite-progressive.html>.

pas avant l'âge de 60 ans (Schwerarbeitsrente). En Belgique, quatre 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 dans le cadre de la réforme de 2014 retardant (graduellement) à 67 ans l'âge légal de la pension, n'ont en définitive pas été mis en œuvre. En Croatie, des critères de travail ardu sont également définis par la loi, avec cette fois une adaptation à la baisse strictement encadrée de l'âge de la retraite. En Finlande, une personne peut bénéficier d'une retraite anticipée à 63 ans (contre un âge légal de 65 ans à partir de 2027) après 38 années de travail ardu, impliquant un impact important sur les muscles ou le système cardio-vasculaire, des positions de travail difficiles, des mouvements répétitifs, d'importants efforts mentaux ou divers dangers dont le risque de violences.

Le rapport Delevoye en France<sup>118</sup> a quant à lui proposé 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). Il importe, en tout état de cause, d'éviter des critères trop généraux (concernant par exemple une branche d'activité donnée, sans tenir compte de métiers concrets très disparates au sein de cette dernière).

- La participation assurément perfectible des séniors à la **formation professionnelle**.
- Plus généralement, des **conditions de travail en fin de carrière** prenant davantage en compte les spécificités et aspirations des séniors et leurs capacités à assurer la formation de travailleurs plus jeunes (résultant de leur expérience), via la réactivation d'un « Pacte de l'âge » (la réforme envisagée voilà plus de 10 ans pouvant constituer une base de départ appropriée).

Davantage encore que la brique précédente, la brique « Gestion des fins de carrières » (GFC) est encore un « domaine ouvert », qui ne se prête nullement à ce stade à une quelconque évaluation des retombées budgétaires (qui pourraient d'ailleurs relever dans une large mesure de l'Etat).

### *Mesures en prestations*

#### **Brique COLO : coefficient de longévité**

L'instauration d'un coefficient de longévité est tout à fait complémentaire des mesures d'âge, mais son impact majeur est une réduction des prestations (d'où sa classification en tant que mesure affectant les prestations). Comme expliqué dans le contexte de la brique « Ages de départ » (AGE), cette dernière induirait certes une réduction du nombre de pensions payées, mais également une (nette) augmentation de la pension mensuelle moyenne, cette dernière reflétant (fort logiquement) une carrière plus longue.

---

<sup>118</sup> Voir le Rapport Delevoye, *Pour un système universel de retraite*, juillet 2019, [https://38.cgtfinancespubliques.fr/IMG/pdf/rapport\\_delevoye.pdf](https://38.cgtfinancespubliques.fr/IMG/pdf/rapport_delevoye.pdf).



Afin d'atténuer la hausse des pensions moyennes, qui risquerait de neutraliser dans une large mesure l'impact budgétaire des mesures d'âge, il est proposé d'introduire un nouveau coefficient, contribuant à réduire la pension moyenne à mesure que l'espérance de vie à 60 ans - donc la durée théorique de la période de pension - augmente.

Schématiquement, une personne partant à la retraite en 2030 devrait voir son espérance de vie augmenter à raison de 0,4 années par rapport à un individu accédant à la retraite en 2026. Sa pension moyenne serait donc multipliée par un coefficient égal à 25 ans (soit la durée moyenne de la retraite) divisé par 25,4 (soit la nouvelle durée théorique de la retraite), ce qui équivaldrait à une diminution de cette dernière à concurrence de 1,6%. Il en serait de même pour toutes les vagues ultérieures de pensionnés (avec forcément des coefficients de longévité plus bas).

Pour des raisons sociales, ce mécanisme « simple » serait cependant amendé, afin de préserver une tranche correspondant à la moitié de la pension minimum (soit un montant de 1 147 euros actuellement). Pour reprendre l'exemple précité d'un départ à la pension en 2030, la personne concernée ne concéderait dès lors plus que 0,8% si sa pension est égale à la pension minimum. La réduction serait (logiquement) plus importante à mesure que la pension augmente, se situant à respectivement 1,1 et 1,4% pour une pension moyenne de 4 000 et 9 000 euros par mois (et ce pour un stage complet de 40 ans).

Comme l'indique le tableau 4, la brique « coefficient de longévité » (COLO) induirait des économies égales à 0,1%, 3,2% et 7,9% des prestations totales aux horizons 2030, 2050 et 2070. L'impact certes important mais en définitive assez graduel de la mesure est dû à son application aux seules nouvelles pensions, à mesure qu'elles surviennent.

#### **Brique AFA : une adaptation rapide de l'allocation de fin d'année**

La mesure serait mise en œuvre dans les mêmes conditions que sous la Réforme Ecureuil, donc au prorata de la moitié de la pension minimum. L'économie associée serait dès lors de l'ordre de 1,5% des prestations sur l'ensemble de la période considérée.

#### **Briques SAL et SOUT : gel partiel dès 2027 de la liaison des pensions aux salaires réels et coefficient de soutenabilité**

Ces deux mesures seraient à nouveau un simple « décalque » des mesures similaires envisagées sous la Réforme Ecureuil. En l'absence de ces dispositions, la réforme d'Age présenterait un défaut majeur : elle n'impliquerait aucun effort de la part des personnes pensionnées avant la mise en œuvre de la réforme, à rebours de toute équité intergénérationnelle. En outre, le « préfinancement » ne serait pas suffisamment alimenté.

#### **Mesure « mixte »**

#### **Brique ADMI : prise en charge par l'Etat des frais administratifs**

Les frais d'administration de la CNAP seraient pris en charge par l'Etat, comme dans le cadre de la Réforme Ecureuil et selon des modalités strictement inchangées. Pour rappel, l'économie correspondante se monterait à 1,1% des prestations totale, tant dans l'immédiat qu'à long terme.

### *Mesures en recettes*

#### **Brique ADép : rehaussement du taux de l'assurance dépendance**

Cette modalité de financement s'inspire à nouveau étroitement de la Réforme Ecureuil. La contribution dépendance passerait également de 1,4 à 1,8% de la base concernée.

### *Mesure conditionnelle*

#### **Brique COND : surveillance renforcée**

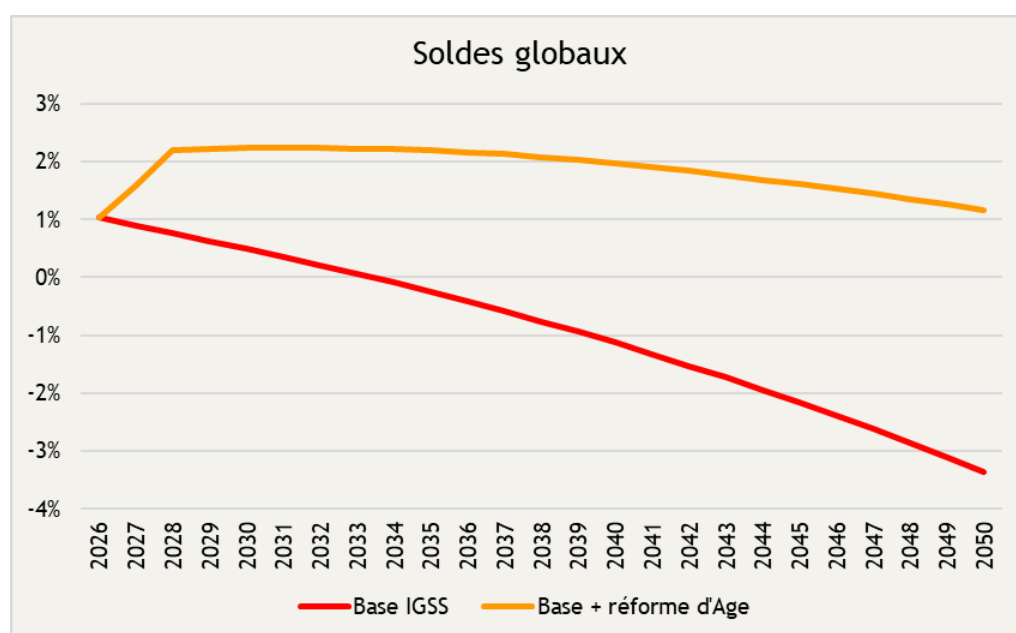
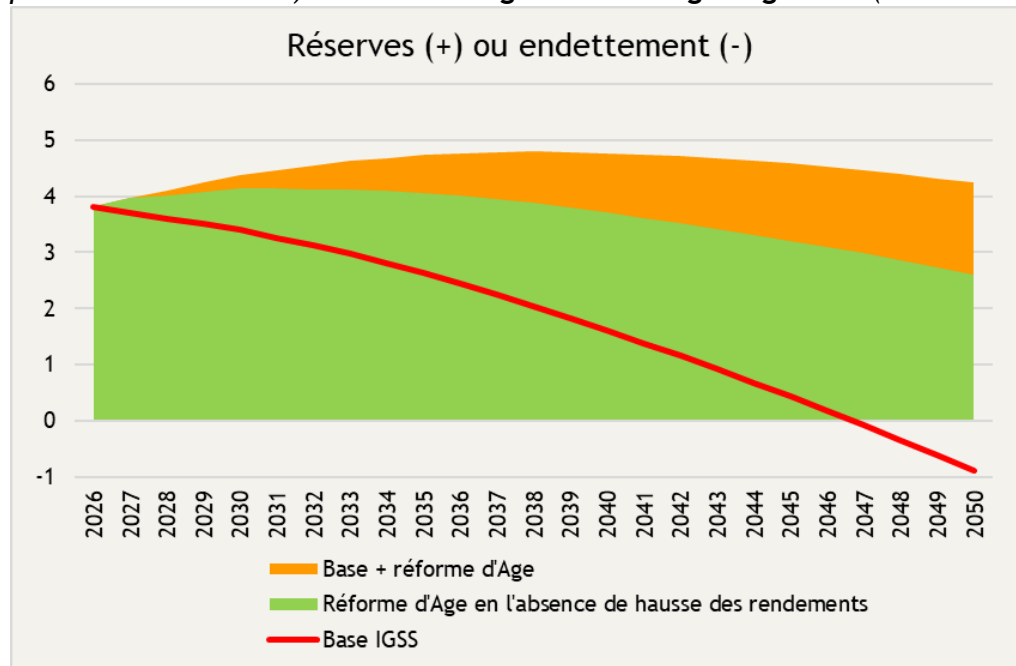
Cette brique a déjà été décrite dans le cadre des autres réformes envisagées. Le futur étant par définition imprévisible, il est essentiel de combiner les scénarios de réforme proposés avec un module plus « conditionnel », dépendant de la croissance économique et de la survenance de tout autre choc susceptible d'affecter l'équilibre financier des pensions. Les évolutions en question devraient, dans le cadre des bilans techniques successifs de l'IGSS (à l'horizon des périodes de couverture de 10 ans, notamment) donner lieu à un ajustement à la hausse ou à la baisse des prestations (voire des recettes). Le tout conformément à un objectif budgétaire suffisamment rigoureux, impliquant en particulier le maintien des réserves à leur niveau actuel de 4 fois les prestations annuelles. Par définition, l'incidence budgétaire de cette brique ne peut être estimée au présent stade.

### *c) L'impact financier de la Réforme d'Age*

Le graphique suivant intègre les briques précitées (à deux exceptions près). Il met clairement en évidence un important apport de la réforme d'Age à l'assainissement des comptes du régime général de pension, ce qui n'étonne guère à l'aune des économies mises en exergue au tableau 4. A la faveur de ces dernières et d'une gestion dynamique des réserves, les recettes demeureraient supérieures à 4 fois les prestations annuelles du régime tout au long de l'horizon de projection, en dépit d'une légère érosion à partir de 2040 environ.



**Graphique 14 : Evolution des réserves (+) ou de l'endettement (-) (en multiples des prestations annuelles) et des soldes globaux du régime général (en % du PIB)**



Sources : IGSS et calculs IDEA.

Le solde global (y compris les importants revenus du patrimoine) demeurerait par ailleurs supérieur à 1% du PIB, soit peu ou prou leur niveau actuel, vers 2050, avec une pointe aux alentours de 2% de 2027 (l'année supposée de mise en œuvre de la réforme) à 2040.

Une fois encore, l'amélioration par rapport au scénario de base de l'IGSS serait flagrante. A l'horizon 2050, elle s'établirait à plus de 4 points de PIB en termes de soldes globaux et à 5 fois les prestations annuelles en ce qui concerne le patrimoine.

Pour rappel, l'impact financier de certaines composantes du scénario d'Age est particulièrement difficile à estimer (pour la brique « Ages de départ » (AGE), en particulier) et la situation budgétaire tend tout de même à se relâcher quelque peu vers la fin de l'horizon de simulation. Ce qui souligne une fois de plus l'intérêt de la « surveillance

renforcée » et des éventuelles mesures conditionnelles associées, déjà évoquées (voir la brique surveillance renforcée dans les mesures conditionnelles).

#### *d) L'impact de la Réforme d'Age sur les pensionnés*

Comme indiqué supra, la réforme d'Age aura un impact important sur le nombre de pensions, mais également sur le montant moyen de ces dernières. L'examen de l'évolution des pensions mensuelles est donc particulièrement important sous un tel scénario de réforme. L'analyse scrute ces dernières pour des personnes pensionnées à l'âge de 60 ans (pension anticipée) en 2026 (soit juste avant la mise en œuvre de la réforme), en 2027, en 2030 et en 2054<sup>119</sup> Il est supposé que les retraités en question prendront leur retraite dès qu'ils le pourront, après un stage de 40 ans dont 35 ans d'assurance obligatoire (et 5 années d'études, par exemple). Les majorations proportionnelles échelonnées (qui relèvent de la législation actuelle) et le bonus pour pensions différées (faisant partie intégrante de la réforme d'Age) n'interféreront dès lors nullement avec les calculs présentés ci-dessous (rappelons que ces deux éléments ont déjà fait l'objet d'une comparaison dans l'encadré 6 ci-dessus).

Par ailleurs, l'ajustement à la longévité de l'âge de la retraite ne décale que modérément l'âge de la pension pour les individus retraités en 2027 et 2030 (et pas du tout pour les personnes quittant le monde du travail en 2026, la réforme d'Age étant censée n'entrer en application qu'en janvier 2027). Leurs périodes de pension ne sont donc pas modifiées dans les graphiques suivants (établis sur une base mensuelle), mais leurs pensions mensuelles sont bien adaptées en conséquence (certes à la marge).

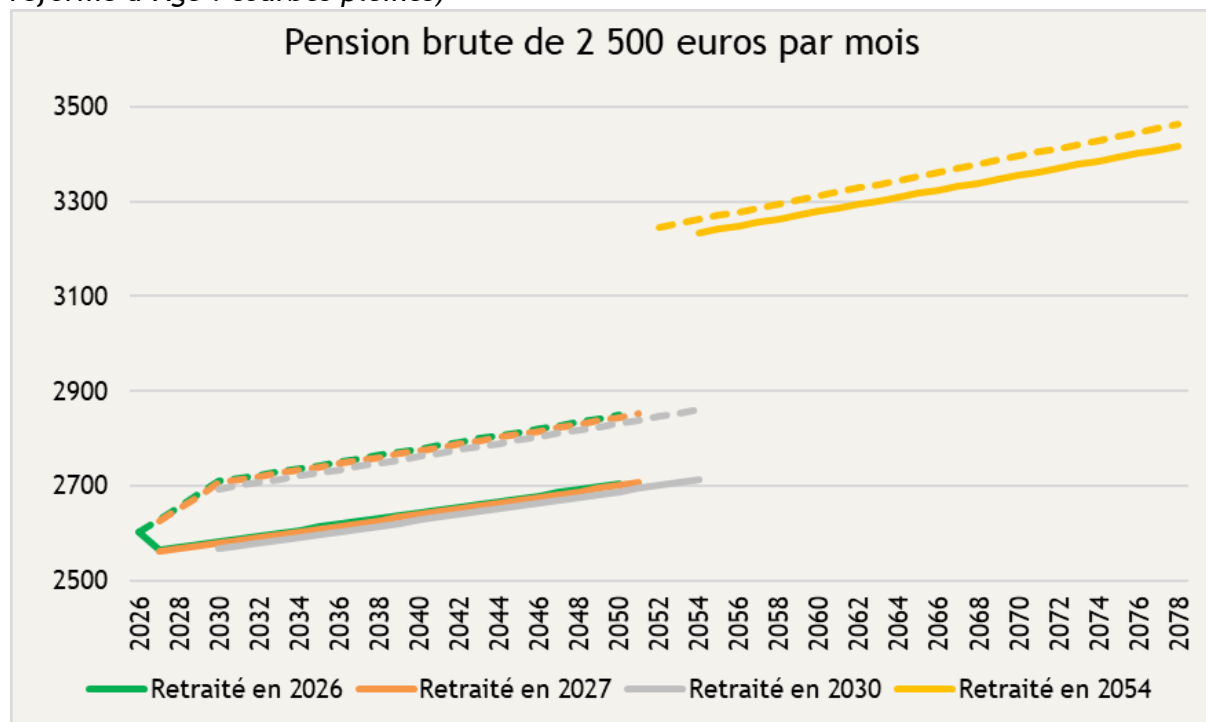
La situation est quelque peu différente pour la personne censée prendre sa retraite en 2052. A l'horizon 2052, l'indexation de l'âge de la pension anticipée de 60 ans sur l'espérance de vie projetée par l'IGSS devrait donner lieu à une carrière prolongée d'un peu plus de 2,5 années. Deux années de délai sont dès lors imputées dans les graphiques ci-dessous (le départ à la retraite passant de 2052 à 2054), avec cependant une pension mensuelle bel et bien recalculée en fonction des 2,5 années additionnelles. La période de retraite de l'individu concerné passant d'un peu plus de 27 années à l'horizon 2052 sous le régime actuel (compte tenu de la hausse escomptée de l'espérance de vie) à 25 années suite au départ (différé) en 2054.

Le graphique 15 ci-dessous illustre l'évolution pour divers pensionnés, dont la pension de base serait égale à 2 500 euros en base janvier 2025.

---

<sup>119</sup> La pension étant retardée d'un peu plus de deux années à cet horizon, par rapport aux autres scénarios.

**Graphique 15 : Pensions mensuelles pour une retraite brute initiale de 2 500 euros en valeurs de 2025 (en euros réels de 2025 ; politique inchangée : courbes discontinues ; réforme d'Age : courbes pleines)**



Sources : calculs IDEA sur la base de données publiées par l'IGSS.

Note : Les courbes discontinues se rapportent à la législation actuelle, découlant notamment de la réforme de décembre 2012, tandis que les courbes pleines se rapportent à la réforme d'Age.

Il apparaît tout d'abord que les personnes pensionnées en 2026, 2027 et 2030 feront l'objet d'un traitement relativement homogène. A l'horizon 2030, leurs pensions respectives diminueront en effet uniformément de 5% environ par rapport à leurs niveaux respectifs découlant de l'application du cadre légal actuel (« politique inchangée »). Cette situation est due non à une réduction au sens strict du terme, mais plutôt à une « non-augmentation » découlant de la brique de gel partiel du lien aux salaires (SAL) et du coefficient de soutenabilité (brique SOUT), assurant une liaison partielle et socialement ciblée aux salaires réels tant pour les pensions existantes que pour les nouvelles pensions. La diminution graduelle du taux des majorations proportionnelles, programmée par la loi de 2012 portant réforme de l'assurance pension, contribue également à amoindrir (légèrement) les retraites concernées.

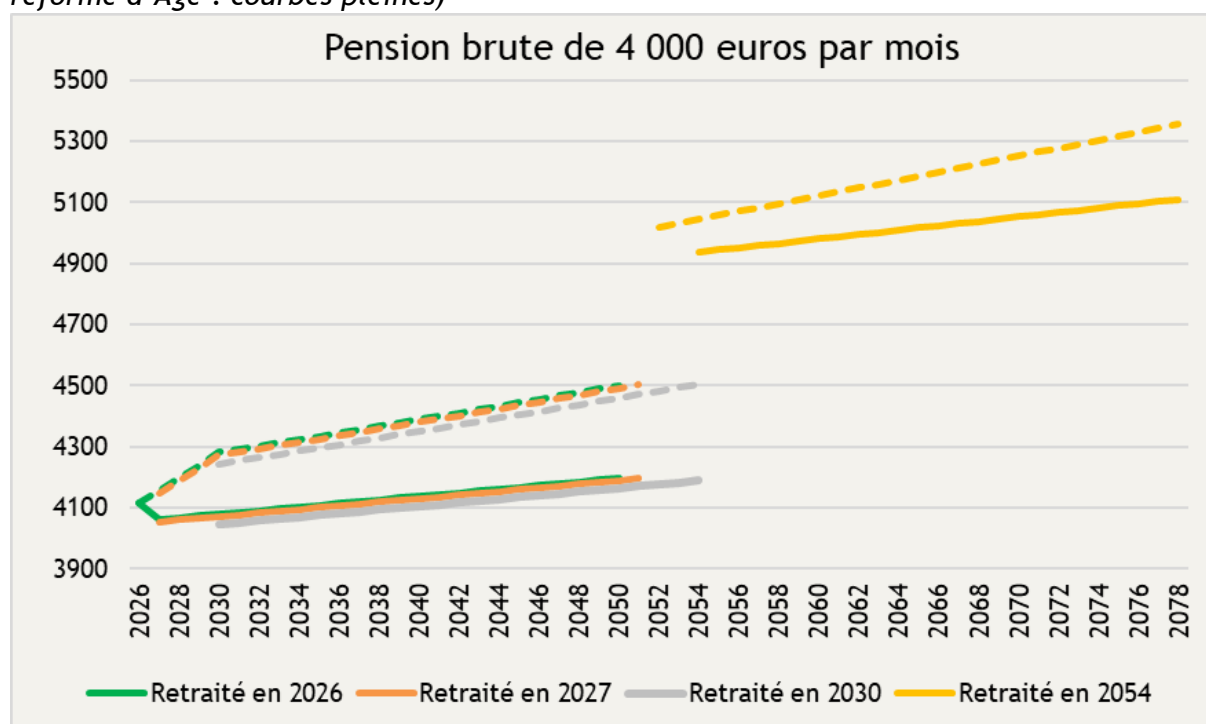
Pour des raisons évidentes, le coefficient de longévité et l'indexation sur cette dernière des âges de départ ne jouerait guère pour les pensionnés concernés (sauf, mais à la marge, pour les personnes pensionnées en 2030, dont la durée de la carrière devrait s'allonger à concurrence de 0,4 année ; ce qui donnera lieu à des majorations accrues, prises en compte au graphique).

Une personne pensionnée en 2052 sous le régime actuel le serait en 2054 suite à la réforme d'Age, comme expliqué supra, de sorte que la personne concernée perdrait deux années de pension (soit plus ou moins 10% du total des pensions cumulées). En contrepartie cependant, la pension moyenne serait pour sa part relativement bien préservée, avec une diminution limitée à 0,9% par rapport à la situation à politique inchangée en début de période et à 1,4% en fin de période de pension. Il faut y voir l'incidence des années de cotisation additionnelles, donnant lieu à davantage de majorations proportionnelles et forfaitaires (ces dernières n'étant plus soumises à l'actuel plafond des 40 ans sous la réforme d'Age). En

outre, le décalage de 2 années implique mécaniquement la prise en compte d'un facteur de revalorisation plus élevé à raison de 2% lors du calcul de la pension initiale. Au total et par rapport à la référence, les pensions cumulées tout au long de la période de retraite (la « fortune de pension » en jargon technique) diminueraient suite à la mise en œuvre de la réforme, à raison de 8%.

Comme l'indique le graphique 16, les conclusions sont similaires pour une pension brute initiale de 4 000 euros par mois en base janvier 2025, avec cette fois une diminution (toujours par rapport à la « politique inchangée ») de 2% de la première mensualité de la personne accédant à la pension en 2054 et à raison de 5% pour la dernière mensualité. Ce déclin accru découle de la liaison sociale aux salaires réels des pensions en cours, qui devient fort logiquement plus ténue à mesure que le revenu s'accroît. Par ailleurs, le décrochage accru de la courbe jaune « pleine » par rapport à la situation à politique inchangée (courbe en pointillés) reflète l'impact du coefficient de longévité (brique COLO), qui est socialement ciblé<sup>120</sup>. La « fortune de pension » (soit les pensions cumulées) se réduirait de 10% par rapport à la situation à politique inchangée.

**Graphique 16 : Pensions mensuelles pour une retraite brute initiale de 4 000 euros en valeurs de 2025 (en euros réels de 2025 politique inchangée : courbes discontinues ; réforme d'Age : courbes pleines)**



Sources : calculs IDEA sur la base de données publiées par l'IGSS.

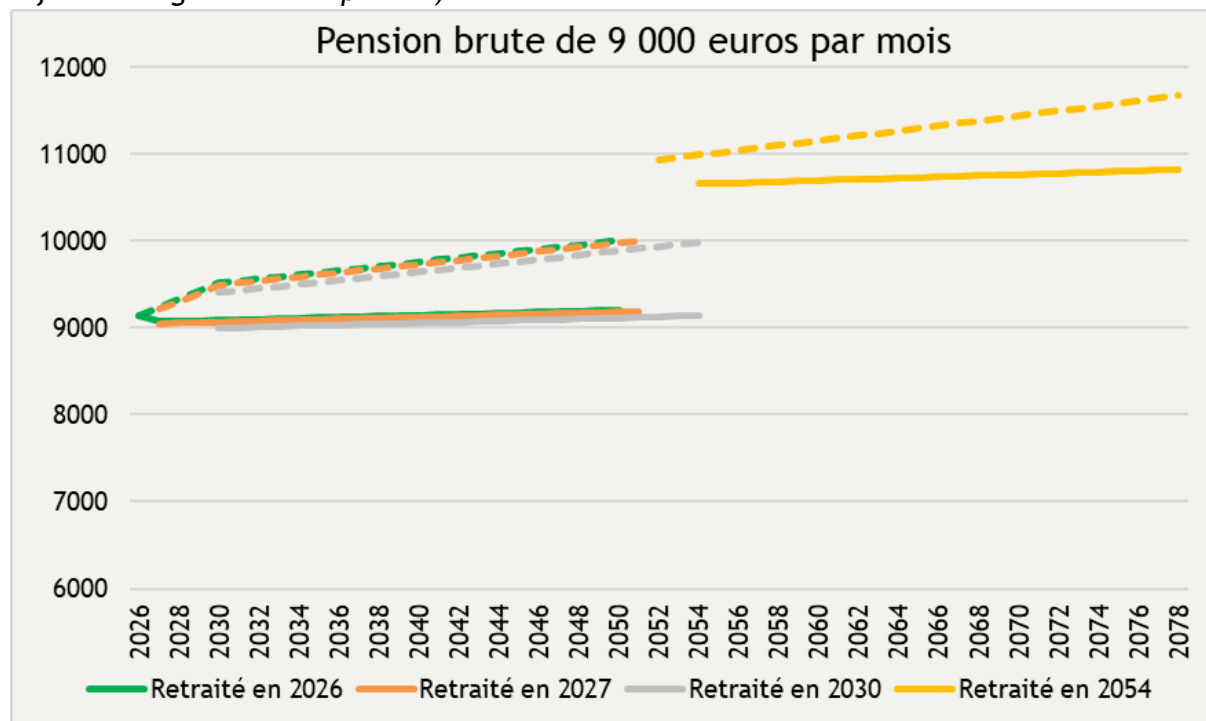
Note : Les courbes discontinues se rapportent à la législation actuelle, découlant notamment de la réforme de décembre 2012, tandis que les courbes pleines se rapportent à la réforme d'Age.

Rappelons que dans le cadre des réformes « Ecoreuil » et de la réforme Sociale, la pension d'une personne retraitée en 2052 accusait une diminution de respectivement 20 et 18% par rapport à la situation à politique inchangée. Avec cependant, dans le cadre de la réforme d'Age, une période de pension réduite d'un peu plus de 2,5 années (soit de 10% en termes de durée totale de pension).

<sup>120</sup> Pour rapport, une tranche de 1 147 euros, correspondant à la moitié de la pension minimum, est immunisée de ce coefficient. D'où la distance accrue entre les deux courbes jaunes à mesure que le revenu considéré s'accroît.

Les mêmes remarques s'appliquent mutatis mutandis à une pension de base de 9 000 euros, comme l'illustre à suffisance le graphique 17.

**Graphique 17 : Pensions mensuelles pour une retraite brute initiale de 9 000 euros en valeurs de 2025 (en euros réels de 2025 politique inchangée : courbes discontinues ; réforme d'Age : courbes pleines)**



Sources : calculs IDEA sur la base de données publiées par l'IGSS.

Note : Les courbes discontinues se rapportent à la législation actuelle, découlant notamment de la réforme de décembre 2012, tandis que les courbes pleines se rapportent à la réforme d'Age.

Le résultat le plus frappant concerne la pension attribuée en 2054, dont la réduction par rapport à la situation à politique inchangée s'échelonne de 3 à 7%. Dans les deux scénarios de réforme précédents la réduction était bien plus manifeste, puisqu'elle atteignait 30% environ. Le financement de cet état de fait est assuré par les cotisations sociales additionnelles résultant de l'emploi accru, et par une réduction de 10% de la durée de la période de retraite (pour l'ensemble des pensions considérées). Cette dernière induit un recul de 12% de la « fortune de pension » par rapport à une situation à politique inchangée. L'allongement de la période de cotisation requise pourrait par ailleurs aller de pair avec une augmentation de la fréquence des carrières incomplètes, qui n'est pas prise en compte dans les calculs commentés ci-dessus.

Il convient enfin de noter que dans tous les cas de figure abordés ci-dessus, aucun ne donne lieu à des pensions mensuelles inférieures (en termes réels, pourtant) à leur niveau initial en base 2025.

**Quid d'un pilotage automatique ?**



## Quid d'un pilotage automatique ?

Les options de réforme présentées dans les pages qui précèdent (Ecureuil, réforme Sociale, réforme d'Age) sont avant tout de nature discrétionnaire. Afin de veiller simultanément aux différents équilibres sociaux et économiques, elles intègrent plusieurs ingrédients complémentaires, définis d'emblée et de manière détaillée (les « briques »). Ces réformes s'accompagnent certes d'une dimension conditionnelle (la brique COND), certaines dispositions pouvant être mises en place au-delà des « briques », en fonction de l'évolution des indicateurs financiers ou de la croissance économique et ce dans le cadre de périodes de couverture successives d'une dizaine d'années. Mais le discrétionnaire domine clairement le conditionnel dans ces propositions.

Le « pilotage automatique » renverse résolument cette perspective. Partant de la situation légale actuelle, il greffe directement sur cette dernière un dispositif purement conditionnel, qui ne serait activé qu'en cas de détérioration effective de la situation financière des pensions et ce de manière préétablie, à l'aune d'un objectif quantitatif précis. Pour ce faire, le pilotage automatique s'appuie sur des leviers bien définis qui ne seront mis en œuvre que lorsque l'objectif en question déviara de la trajectoire qui lui a été assignée. Des garde-fous de nature plus discrétionnaires (c'est-à-dire moins mécaniques, réclamant de nouvelles réflexions et concertations) seraient certes aménagés en cas de nécessité, par exemple à la suite d'une « embardée » du pilotage occasionnée par un puissant choc externe.

Le pilotage automatique présente deux avantages de taille, à savoir d'une part une relative simplicité favorisant son appropriation publique, et d'autre part son caractère tout terrain dans la mesure où il intègre spontanément toute aspérité jalonnant le chemin, toute évolution nouvelle susceptible de menacer l'équilibre financier du régime général. Il n'induirait de nouvelles économies que si le contexte financier subit réellement une détérioration. Dans le cas inverse, il préserverait intégralement le pouvoir d'achat des pensions, sans l'ombre d'un quelconque ajustement.

Il comporte par ailleurs un inconvénient important : il n'a de sens que s'il repose sur des objectifs rigoureux et sur de puissants leviers, qui soient à même de tuer dans l'œuf toute dérive par rapport à l'objectif fixé. Il peut en résulter une certaine instabilité des prestations de pension sous l'égide du pilotage automatique, qui constitue la principale variable d'ajustement.

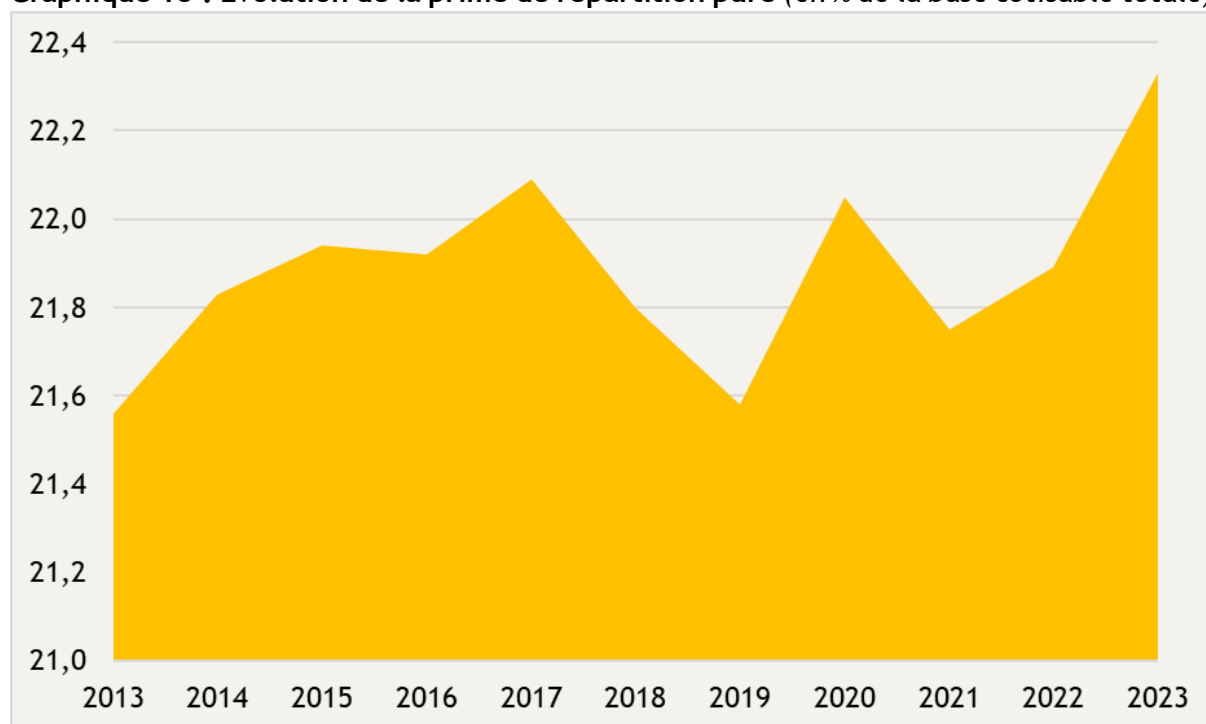
### *a) Pilotage automatique : de quoi s'agit-il précisément ?*

Le pilotage automatique a pour point de départ la législation actuelle. Cette législation serait conservée en l'état, y compris par exemple l'évolution des taux de majoration proportionnelle et forfaitaire prévus d'ici 2052 dans le cadre de la loi de 2012. Aucun amendement important ne serait apporté à ce cadre légal, à une exception (de taille...) près, à savoir l'intégration explicite au calcul de l'ensemble des pensions (lors de la première attribution, mais également pour les pensions en cours) d'un facteur de durabilité. Ce dernier découlerait directement de l'objectif ultime (et à vrai dire unique...) du pilotage automatique, à savoir le maintien de l'équilibre budgétaire primaire du régime général. Par ailleurs deux leviers pourraient être actionnés. Ils sont volontairement simples, le pilotage automatique ne pouvant assurément reposer sur des combinaisons extrêmement

compliquées, qui exigeraient un recul méthodologique et analytique (qui contredirait par définition le caractère « automatique »...). Le premier levier serait tout bonnement le taux des cotisations de pension, l'autre étant le niveau des prestations totales du régime général.

Ces éléments se combineraient selon une formule proposée (avant tout à titre illustratif) par l'ancien Président de la CNAP Robert Kieffer dans une publication de 2011<sup>121</sup>. Un facteur de durabilité (FD) serait défini sur la base de la formule ci-dessous, en fonction de cet ancrage ultime que constituerait la prime de répartition pure (PRP). Pour rappel, la prime de répartition pure est le rapport entre les prestations de pension d'une part et la base cotisable du régime général d'autre part. Une PRP inférieure au taux de cotisation global (à savoir 24% actuellement) signifie que le solde primaire<sup>122</sup> du régime général est excédentaire (les cotisations perçues dépassant les prestations). A l'inverse, une PRP excédant le taux global précité révèle la présence de déficits primaires. Pour information, au cours des années récentes, la PRP a régulièrement augmenté, comme l'indique le graphique ci-dessous.

**Graphique 18 : Evolution de la prime de répartition pure (en % de la base cotisable totale)**



Source : IGSS.

Plus précisément, le facteur de durabilité défini par R. Kieffer serait calculé de la sorte :

Si la PRP est inférieure ou égale à 24% (ou du moins au taux de cotisation contemporain) :  
Facteur de durabilité = 1 ;

Si la PRP est supérieure à 24% :

$$\text{Facteur de durabilité} = \alpha + (1 - \alpha) * \frac{24\%}{\text{PRP}}$$

Où  $\alpha$  exprime la part de l'ajustement requis assuré par les cotisations,  $(1 - \alpha)$  reflétant dès lors la part prise en charge sur le versant des prestations.

<sup>121</sup> Voir Robert Kieffer, *L'impossible réforme du régime de pension au Luxembourg*, dans Forum, cahier n° 303, 13 janvier 2011, <https://www.forum.lu/article/l'impossible-reforme-du-regime-de-pension-au-luxembourg/>.

<sup>122</sup> C'est-à-dire hors charges d'intérêt ou revenus issus de la réserve.



En d'autres termes, si la PRP est supérieure au taux de cotisation global en cours, ce qui reflète un déficit primaire du régime général, ce déficit sera « instantanément » annulé en recourant à deux ajustements, à savoir une hausse du taux global de cotisation à concurrence d'une proportion  $\alpha$  de l'effort total à accomplir, et pour le reste une diminution des prestations des pensions dans leur globalité - ces dernières étant uniformément multipliées par le facteur de durabilité.

La PRP procure un encrage idoine au pilotage automatique, qui permet d'identifier rapidement tout risque de détérioration financière. Un indicateur portant sur la situation patrimoniale (les réserves ou l'endettement) serait en effet nettement plus inerte, présentant des inflexions plus difficiles à identifier à temps. En outre, le patrimoine du régime général dépend de déterminants tels que l'évolution des marchés financiers. Il paraît peu recommandable de proposer une formule induisant « automatiquement » une réduction abrupte des pensions, par exemple dans la foulée immédiate d'un choc boursier...<sup>123</sup> Un indicateur tel que le coefficient de charge (nombre de pensions sur le nombre de contributeurs) serait quant à lui, à l'inverse, trop restreint pour constituer un « guide » approprié. Il ignore en effet, par définition, tout choc positif susceptible de survenir sur le versant des recettes, par exemple un accroissement de la masse cotisable (qui contribue bien à diluer la PRP).

Il convient de noter l'importance, dans la formule en définitive retenue (celle de l'encadré ci-dessus), du paramètre  $\alpha$ , découlant d'un choix politique. Dans le cadre de l'actuelle étude et comme avancé dans un document de travail précédent, ce coefficient est fixé à un tiers, les cotisations sociales présentant de nombreux inconvénients budgétaires (pour l'Etat en particulier) et (surtout) socio-économiques<sup>124</sup>. C'est là une option équilibrée, qui permet d'éviter l'écueil d'un financement dommageable sur les plans économique et social car reposant exclusivement sur les recettes, ou celui d'une trop forte volatilité des prestations de pension (en cas de focalisation exclusive sur ces dernières).

Ainsi, à titre d'exemple, une prime de répartition pure de 24,6% représenterait un dérapage de 0,6% (de la base cotisable) par rapport à l'objectif. Sous le pilotage automatique avancé, cet écart serait comblé via une hausse de 0,2 point de % du taux global de cotisation ( $\alpha$  étant fixé à un tiers) et à raison de l'équivalent de 0,4% de la masse cotisable par le truchement d'une diminution des prestations de pension (qui se monterait à 130 millions d'euros environ en base 2025).

Le paramètre  $\alpha$  contribue à « lisser » les prestations. Une autre modalité de stabilisation, bien plus exceptionnelle quant à elle, serait la convocation d'une tripartite dans des conditions bien précises, par exemple un déclin du facteur de durabilité dépassant 2% une année donnée, ou un décrochage de ce facteur qui excéderait 10% de manière cumulée au cours des 10 années précédentes. De telles évolutions pourraient découler de chocs transitoires ou permanents, ou d'une dérive plus graduelle mais néanmoins prononcée des prestations ou des recettes primaires. Des mesures plus discrétionnaires pourraient alors être délibérées et mises en œuvre, en guise de garde-fous.

---

<sup>123</sup> Ce qui risquerait d'ailleurs d'être procyclique, macro-économiquement parlant.

<sup>124</sup> Voir le document de travail n°29 d'IDEA, *Pensions, une si coûteuse procrastination*, décembre 2024, <https://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2024/12/DT-29-Pensions-une-si-couteuse-procrastination.pdf>

Ainsi défini, le pilotage automatique reposerait sur une seule et unique brique :  
**Figure 5 : Pilotage automatique : une seule brique...**

## Mesure conditionnelle

### **Brique PILO**

#### ***Pilotage automatique***

Ajustement automatique des prestations et des cotisations de pension, selon une formule préétablie (avec exceptionnellement de possibles tripartites).

Dans le cadre de la présente étude, le pilotage automatique est mis en œuvre sur la toile de fond d'une législation inchangée<sup>125</sup> comme déjà indiqué ci-dessus, y compris les éléments découlant de la réforme de décembre 2012 de l'assurance pension<sup>126</sup>.

La prime de répartition pure, qui constitue l'unique ancrage du pilotage automatique - la route à suivre, en quelque sorte - est par ailleurs calculée pour une année donnée. Si cette prime excède le taux de cotisation global contemporain (soit 24% actuellement et potentiellement davantage par la suite), l'ajustement requis afin de rétablir l'équilibre est inféré, puis réparti entre une hausse des cotisations et une diminution des prestations, à raison de respectivement un tiers et deux tiers comme expliqué supra. Ces ajustements ne sont cependant pas appliqués de manière simultanée c'est-à-dire déjà lors de l'année en cours, mais plutôt l'année qui suit. Il importe en effet, a minima, de disposer lors du calcul du facteur de durabilité des statistiques associées (soit le montant définitivement constaté des cotisations et prestations) ...

Sous les conditions présentées ci-avant, avec pour point de départ le scénario de base (quantitativement gelé) de l'IGSS où la croissance moyenne du PIB en volume atteint 2% l'an de 2024 à 2050, les cotisations et le facteur de durabilité évolueraient de la manière dépeinte par le graphique suivant :

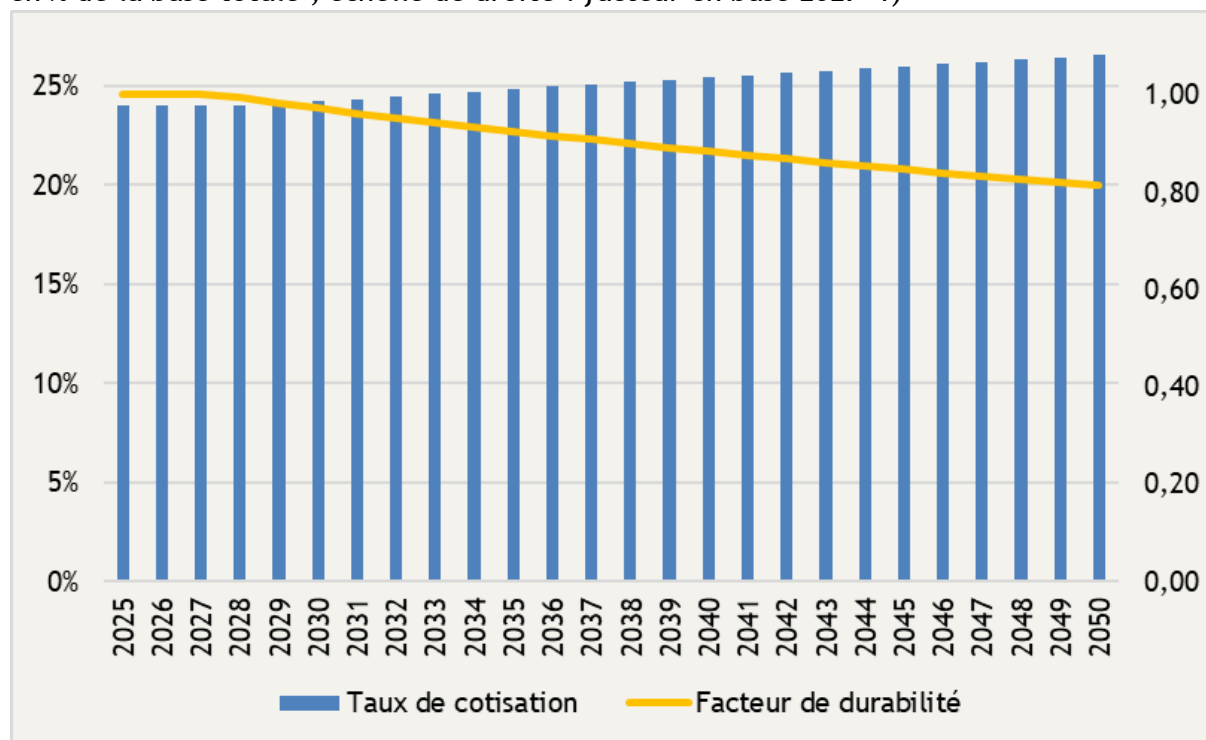
---

<sup>125</sup> Le pilotage automatique pourrait être mis en œuvre sur une toile de fond différente, impliquant déjà la mise en œuvre de certaines réformes, par exemple celles qui ont été présentées antérieurement dans le cadre de cette étude (Ecureuil, réforme Sociale, réforme d'Age). Le pilotage automatique opérant sur un terrain plus favorable, il donnerait lieu à des évolutions plus modérées (du facteur de durabilité en particulier), à une volatilité nettement atténuée des prestations et du taux de cotisation.

<sup>126</sup> En guise de simplification, il serait cependant supposé lors des calculs présentés ci-dessous (afin d'assurer la fidélité aux résultats quantitatifs de la simulation de base de l'IGSS), que l'allocation de fin d'année (AFA) serait maintenue et que le modérateur de réajustement (MR) demeurerait fixé à 1 d'ici 2030 et à 0,25 à partir de 2031 (les pensions en cours n'étant dès lors plus ajustées qu'à raison d'un quart de la variation des salaires réels). L'AFA et le MR se comporteraient dès lors comme dans la simulation de base de l'IGSS, même en cas de hausse du taux global des cotisations au-delà de 24% et d'une prime de répartition pure maintenue en deçà de ce même taux global.

## Graphique 19 : Impact du pilotage automatique sur les cotisations et le facteur de durabilité

(par rapport au scénario de base de l'IGSS ; échelle de gauche : taux global de cotisation en % de la base totale ; échelle de droite : facteur en base 2027=1)



Sources : calculs IDEA, sur la base principalement de données IGSS.

Note : Le scénario de base est quantitativement celui de l'IGSS, en allant jusqu'à « geler » par rapport à ce dernier la liaison aux salaires réels même en cas d'ajustement des taux de cotisation et d'évolution de la PRP.

Le scénario de base irait de pair, à politique inchangée, avec une dérive de la prime de répartition pure, qui excéderait dès 2028 le taux global de cotisations, l'écart tendant à s'accroître nettement au fil du temps. Dans ces conditions, le pilotage automatique ne peut que « serrer les boulons » - c'est-à-dire augmenter les cotisations (à raison d'un tiers de l'ajustement total requis) et diminuer les prestations (en fonction du facteur de durabilité). Le taux global de cotisation<sup>127</sup> passerait de 24% avant 2028 à 25% en 2036 et 26,5% en 2050 (soit au total une hausse de 2,5 points de pourcentage, à partager entre l'Etat, les employeurs et les employés - à raison de 0,8 point environ pour chacun d'entre eux). Par ailleurs, le facteur de durabilité s'établirait à 0,813 en 2050, ce qui signifie que ce facteur frappant pour rappel toutes les pensions (en cours ou nouvellement octroyées) contribuerait à réduire ces dernières de près de 19% - cette évolution s'ajoutant à la hausse des cotisations.

L'ajustement total d'ici 2050 (en cotisations et prestations) se monterait dès lors à l'équivalent de près de 30% des prestations, soit davantage que les ajustements observés sous les trois scénarios de réformes examinés dans les parties précédentes. Cet état de fait est dû aux deux éléments suivants :

- La « norme budgétaire PRP » est exigeante, puisqu'elle requiert l'équilibre du solde budgétaire primaire à tout moment, sans prise en compte des revenus du patrimoine.

<sup>127</sup> Y compris la contribution de l'Etat, qui correspond bien davantage à un transfert interne aux administrations publiques, soit à un financement par la fiscalité générale, qu'à des cotisations au sens strict du terme.

Cet aspect sera abordé plus avant dans les lignes qui viennent (partie b) sur la situation financière).

- Dans sa version « calculée », le pilotage automatique s'accompagne d'un préfinancement (soit les économies réalisées à court terme, d'ici 2030) relativement réduit, puisque le « pilotage » ne se déclenche qu'à partir de 2029. Avec à la clef, comme expliqué dans un précédent document de travail d'IDEA<sup>128</sup>, un effort plus conséquent à terme... Il pourrait d'ailleurs s'avérer intéressant de combiner le pilotage automatique avec un effort à court terme plus marqué (via les briques « Modérateur de réajustement » (SAL) et « coefficient de soutenabilité » (SOUT) déjà évoquées, par exemple, ou encore par le truchement du financement par l'Etat de certains frais administratifs de la CNAP).

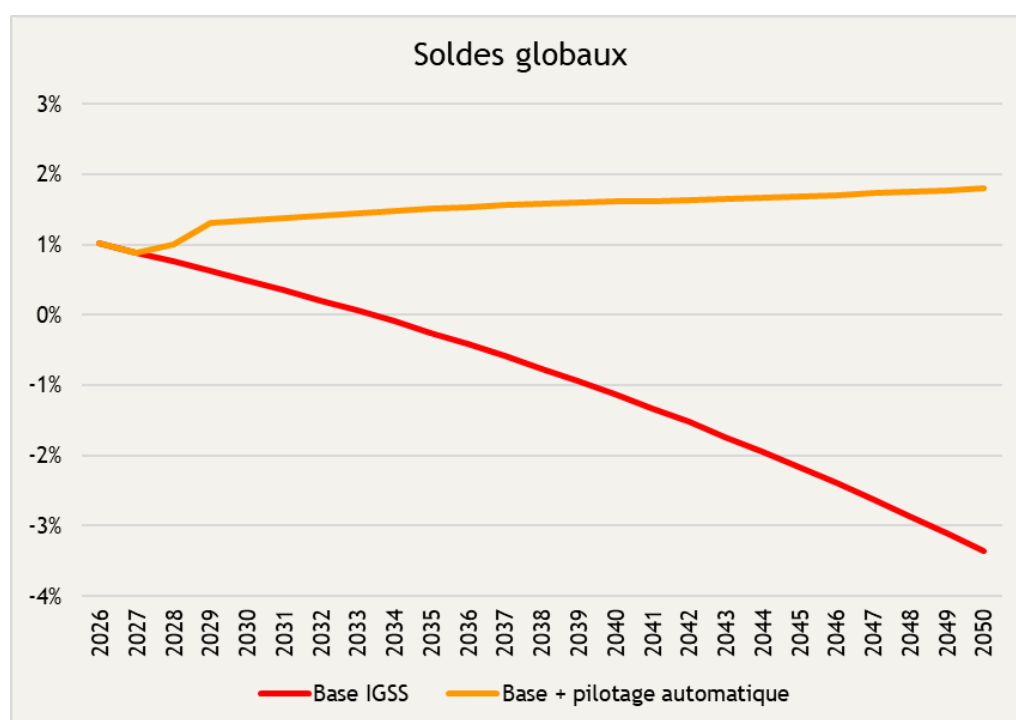
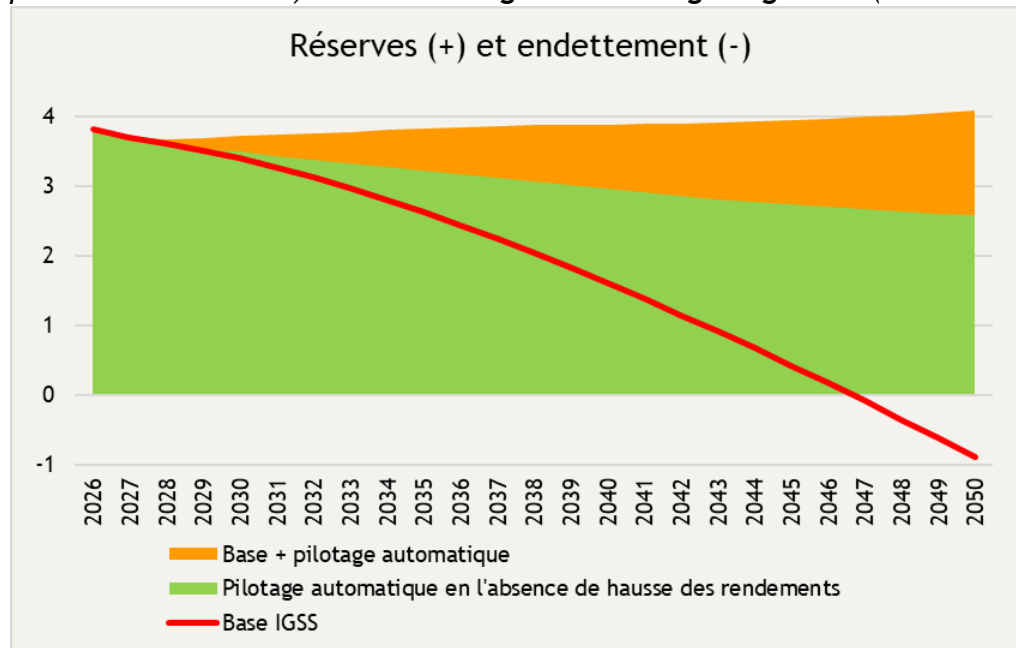
### *b) Quelle situation financière en pilotage automatique ?*

Le graphique 20 renferme les habituels indicateurs de soutenabilité financière. Il révèle que le « pilotage automatique » est tout à fait compatible avec le maintien durable des réserves à leur niveau actuel, soit environ le quadruple des prestations annuelles. Avec de nouveau une amélioration caractérisée et même croissante par rapport à la référence. Un tel résultat n'est guère surprenant, le pilotage automatique visant en permanence l'équilibre primaire des comptes du régime général de pension. La réserve tend dès lors à augmenter au rythme de son rendement nominal, qui est proche de celui des prestations (du moins après la mise en œuvre des mesures de la réforme de 2012 et l'application du facteur de durabilité...).

---

<sup>128</sup> Voir le document de travail n°29, op. cit.

**Graphique 20 : Evolution des réserves (+) ou de l'endettement (-) (en multiples des prestations annuelles) et des soldes globaux du régime général (en % du PIB)**



Sources : IGSS et calculs IDEA.

Joint au rendement de la réserve, favorisé par une politique de placement plus dynamique (tout en demeurant prudente), l'équilibre primaire va de pair avec des surplus globaux convergeant vers 2% du PIB au fil de la période d'observation.

Il est frappant de constater qu'en dépit de sa relative simplicité, le pilotage automatique induit (sur la toile de fond d'une « politique inchangée » par ailleurs) des résultats financiers proches des propositions de réforme passées en revue dans les parties précédentes (les réformes Ecureuil et d'Age, en particulier).

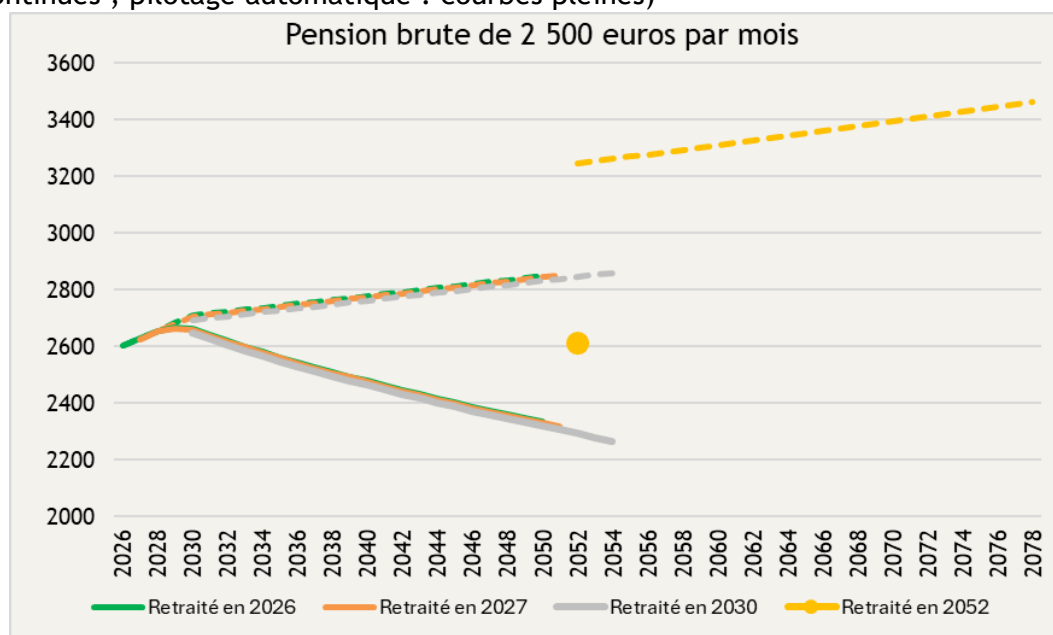
Il reste cependant à voir si ce résultat d'ensemble éminemment favorable ne s'accompagne pas d'une précarisation des pensions mensuelles.

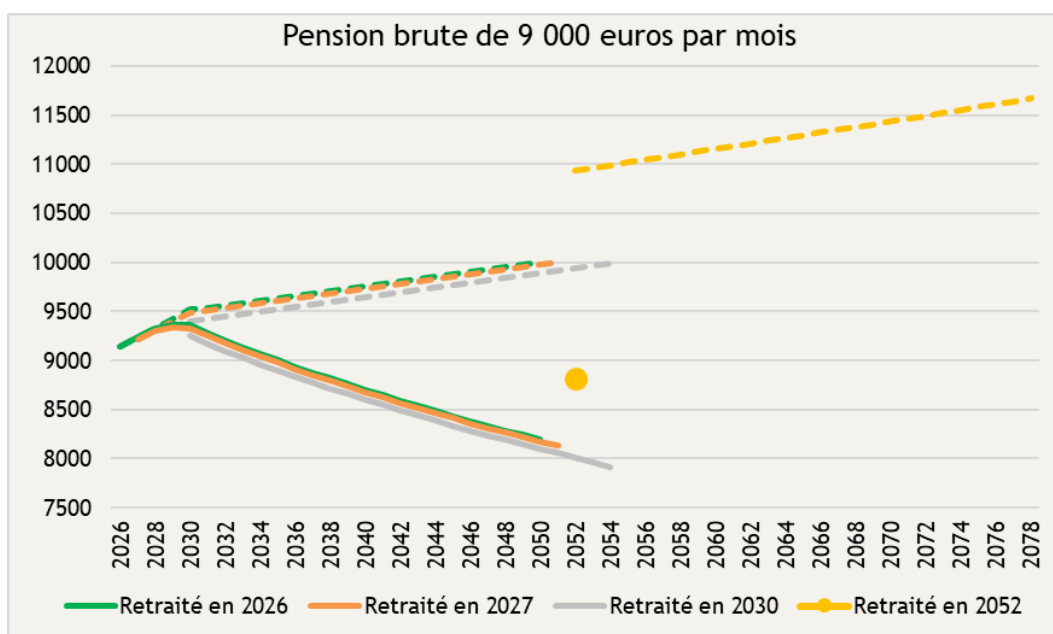
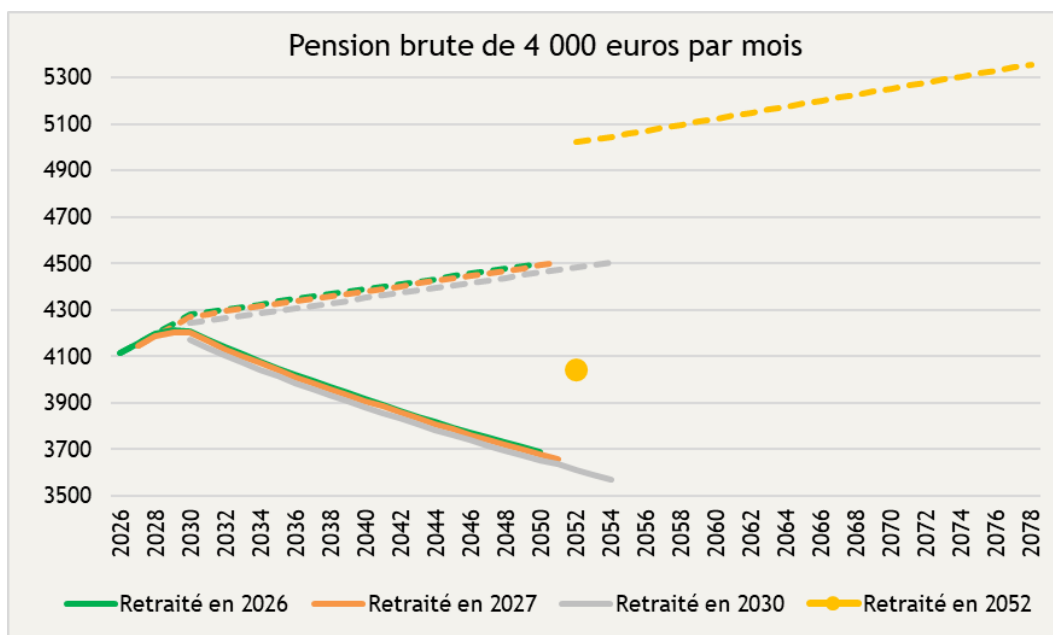
### c) L'impact du pilotage automatique sur les pensionnés

Une différence fondamentale entre le pilotage automatique d'une part et les réformes précédentes est le facteur de soutenabilité (FD), un paramètre extrêmement puissant. A l'inverse des coefficients de longévité (brique COLO) et de soutenabilité (SCOUT) évoqués dans le cadre d'autres réformes, qui ne s'appliquaient qu'au calcul de la première pension attribuée, ce facteur FD frappe en effet l'ensemble des retraites, y compris les pensions en cours. Pour un pensionné donné, le facteur de durabilité va donc affecter non seulement sa toute première rentrée mensuelle, mais également l'évolution de toutes ses pensions ultérieures. En cas de diminution marquée du facteur, le retraité en question subira non seulement une pension initiale amoindrie, mais également un freinage de l'accroissement de ses mensualités suivantes - et ce durant toute sa période de retraite. Il est donc essentiel que le facteur FD se meuve de manière raisonnablement régulière voire linéaire, afin de ne pas conférer une évolution trop incertaine à la trajectoire de pension.

Le graphique ci-dessous illustre l'évolution du pouvoir d'achat de divers retraités dont la pension de brute serait égale à 2 500, 4 000 et 9 000 euros en base janvier 2025, toujours avec pour toile de fond le scénario de base de l'IGSS. Ce scénario est certes relativement linéaire. Dans la réalité, des chocs d'envergure pourraient donner lieu à des évolutions moins régulières que celles qui sont dépeintes dans les graphiques ci-dessous. Avec à la clef, comme déjà indiqué, la possible convocation de tripartites (et d'éventuelles mesures nouvelles).

**Graphique 21 : Evolution des pensions pour des retraites brutes initiales de 2 500, 4 000 et 9 000 euros en valeurs de 2025 (en euros réels de 2025 ; politique inchangée : courbes discontinues ; pilotage automatique : courbes pleines)**





Sources : calculs IDEA sur la base de données publiées par l'IGSS.

Note : Les courbes discontinues se rapportent à la législation actuelle, découlant notamment de la réforme de décembre 2012, tandis que les courbes pleines se réfèrent au pilotage automatique. Par ailleurs, l'évolution de la pension n'est pas reproduite dans le cas « pilotage automatique » pour une personne partant à la retraite en 2052 (seul le point de départ apparaissant au graphique). Le calcul du coefficient FD pour les 25 années ultérieures à 2052 obligerait en effet à réaliser des simulations des recettes et dépenses du régime général jusqu'en 2077, soit une période excédant les projections de l'IGSS (et sujette à des évolutions forcément plus incertaines).

Le pilotage automatique donne lieu à une évolution des pensions moins différenciée en fonction du revenu que dans le cadre des trois réformes précédemment abordées, ce qui n'étonne guère puisque le facteur FD s'applique de manière homogène à l'ensemble des éléments de pension<sup>129</sup>. Le seul facteur contribuant encore à « écremer » les pensions

<sup>129</sup> Un facteur automatique exonérant une tranche donnée, par exemple la moitié de la pension minimum, serait d'ailleurs envisageable, certes au détriment de la simplicité et de la puissance du facteur en question.

élevées au fil du temps serait la diminution graduelle (d'ici 2052) et modérée des taux de majoration proportionnelle, qui découle de la réforme de 2012<sup>130</sup>.

Le second constat frappant est que l'année de départ à la pension affecte peu le niveau réel des pensions<sup>131</sup>, ce qui contribue d'ailleurs à la juxtaposition de nombreuses courbes du graphique. Il s'agit là d'une situation louable du point de vue de l'équité intergénérationnelle.

Enfin, les pensions tendent à diminuer sensiblement au fil du temps (comme l'atteste la pente résolument négative des courbes). Il faut y voir l'incidence du facteur FD, qui comme expliqué dans la partie a) déclinerait à raison de 19% environ d'ici 2050, soit de 0,9% par an en moyenne et ce pour l'ensemble des pensions. Le lien des pensions aux salaires réels contribue certes à amortir cet impact négatif, mais de manière modérée puisque la simulation de base de l'IGSS repose sur l'hypothèse d'une liaison s'opérant à raison d'un quart seulement, réduisant la hausse corrélative des pensions réelles à 0,25% par an. A titre d'exemple, un « pensionné moyen » ayant accédé à la retraite en 2030 verrait dès lors sa pension mensuelle (toujours en base de prix de 2025) passer de près de 4 200 euros en 2030 à 3 600 euros en fin de vie, soit 14% de moins. Une diminution identique frapperait au demeurant le titulaire d'une pension de base de 2 500 ou de 9 000 euros.

Ces effets pourraient cependant être aisément palliés. Le pilotage automatique pourrait en effet être muni d'amortisseurs bien plus puissants, en l'occurrence une liaison renforcée entre les pensions en cours et les salaires réels. Dans cette perspective, il est désormais supposé que de 2031 à 2050, les pensions mensuelles (soit celles qui suivent la première pension attribuée pour un pensionné donné) seront adaptées aux salaires réels non plus à raison d'un quart comme dans la simulation de base de l'IGSS, mais au prorata de la pension minimum. Une personne touchant cette dernière bénéficierait dès lors d'un lien aux salaires réels à concurrence de 100%, la proportion similaire s'établissant à respectivement 90%, 57% et 25% pour une pension de base de 2 500, 4 000 et 9 000 euros<sup>132</sup>.

Ces conditions de départ plus favorables à l'évolution du pouvoir d'achat des pensionnés donnent lieu au graphique suivant.

---

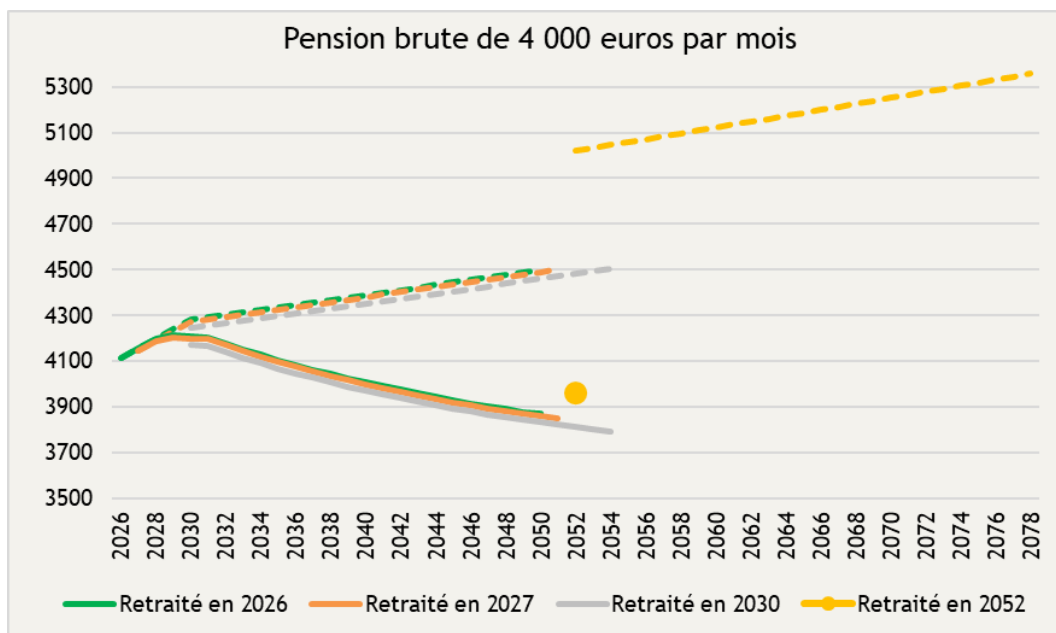
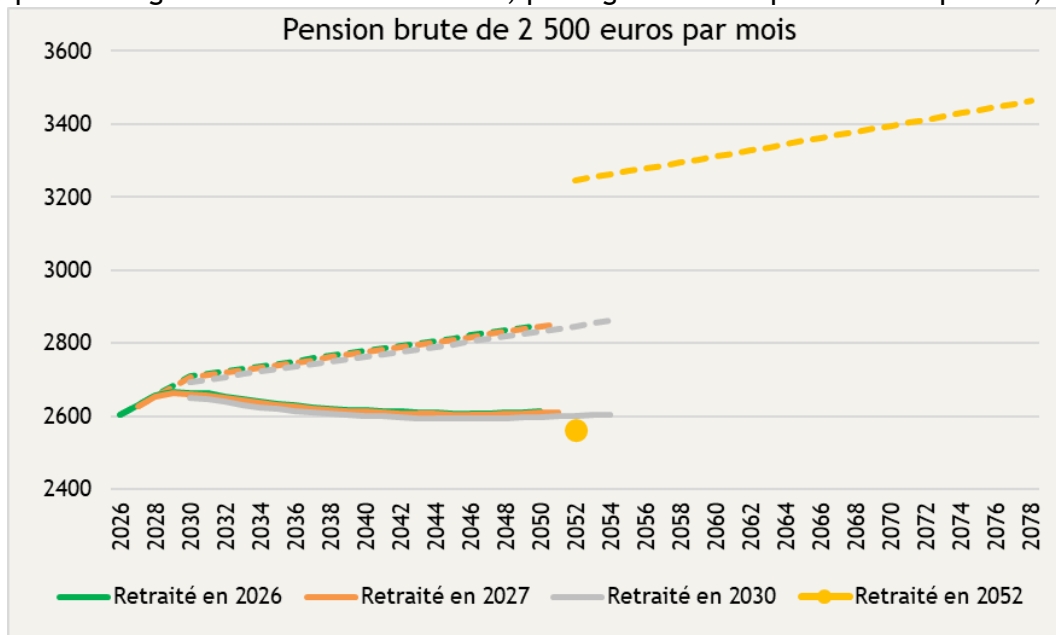
<sup>130</sup> Cette réforme est en effet, naturellement, une partie intégrante de la « politique inchangée » qui constitue le point de départ des calculs. Le Plan 50+1 d'IDEA, similaire mais plus incisif, n'est quant à lui pas considéré dans le cadre du pilotage automatique.

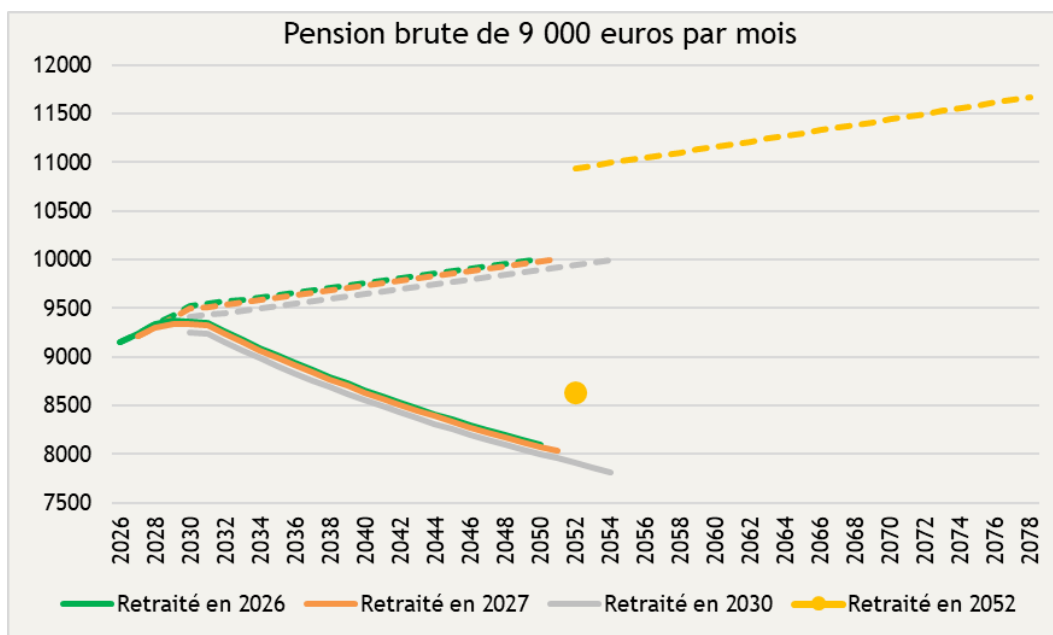
<sup>131</sup> Il convient en effet de rappeler qu'étant tous exprimés en base de prix de 2025, les chiffres dépeints aux graphiques de cette partie c) doivent uniformément être interprétés en termes réels. En d'autres termes, ils n'intègrent pas l'inflation.

<sup>132</sup> Cette disposition plus « généreuse » ira bien entendu de pair avec une diminution un peu plus marquée du facteur FD, qui est bel et bien intégrée aux nouvelles simulations.



**Graphique 22 : Evolution des pensions mensuelles en cas d'ajout d'un lien renforcé et socialement ciblé entre les pensions en cours et les salaires réels (en euros réels de 2025 politique inchangée : courbes discontinues ; pilotage automatique: courbes pleines)**





Sources : calculs IDEA sur la base de données publiées par l'IGSS.

Note : Les courbes discontinues se rapportent à la législation actuelle, découlant notamment de la réforme de décembre 2012, tandis que les courbes pleines se réfèrent au pilotage automatique. Par ailleurs, l'évolution de la pension n'est pas reproduite dans le cas « pilotage automatique » pour une personne partant à la retraite en 2052 (seul le point de départ apparaissant au graphique). Le calcul du coefficient FD pour les 25 années ultérieures à 2052 obligerait en effet à réaliser des simulations des recettes et dépenses du régime général jusqu'en 2077, soit une période excédant les projections de l'IGSS (et sujette à des évolutions forcément plus incertaines).

Conformément à l'attente, les courbes du graphique se redressent nettement, avec par exemple une « petite pension » (2 500 euros bruts de base, soit en prix de 2025) se maintenant constamment aux alentours de 2 600 euros par mois en termes réels. Le lien aux salaires réels étant désormais « socialement ciblé », les pensions en cours continuent à décliner au fil de la période de retraite pour une pension de l'ordre de 4 000 euros, ce lien ne neutralisant que partiellement l'action du facteur de durabilité. Dans le pire des cas (en toute fin de période de retraite), elle demeure cependant de l'ordre de 3 800 euros. Enfin, une pension de l'ordre de 9 000 euros continue à décliner de manière marquée<sup>133</sup>. A la faveur de l'amortisseur précité, le « pilotage automatique » parvient dès lors à différencier socialement le niveau et l'évolution des pensions.

Une seconde modalité de « lissage » des évolutions serait la convocation, déjà évoquée supra, de la tripartite dans certains cas bien précis (par exemple un choc soudain, ou une évolution cumulée trop défavorable du facteur de durabilité), visant à mettre en place des mesures « correctrices », agissant par exemple comme suggéré ci-dessus avec l'exemple du lien aux salaires réels<sup>134</sup>.

<sup>133</sup> Ce qui est logique, puisque le lien aux salaires réels est désormais de 25%, ce qui correspond à la proportion postulée (pour tous les pensionnés en l'occurrence) dans la simulation de base de l'IGSS.

<sup>134</sup> Mais en recalculant de manière rigoureuse le facteur de soutenabilité résultant de ces éventuelles mesures.

## **Les éléments additionnels aux réformes**

## Les éléments additionnels aux réformes

Les quatre propositions de réforme décrites dans ce Document de travail englobent déjà une large palette de dispositions envisageables, tant en ce qui concerne l'âge (y compris les fins de carrière et la pénibilité) que les aspects sociaux, avec de surcroît plusieurs modalités de financement et une surveillance budgétaire renforcée. Au moins quatre éléments additionnels, pouvant se greffer sur les réformes déjà considérées, gagneraient cependant à être approfondis.

Il s'agit tout d'abord des **régimes complémentaires de pension (RCP)**, pouvant relever du 2<sup>ème</sup> levier (soit la pension complémentaire en milieu professionnel) ou du 3<sup>ème</sup> levier (s'apparentant davantage à une épargne individuelle, comme la prévoyance-vieillesse). En dépit des avantages fiscaux existants, le Luxembourg est très en retrait de ce point de vue en comparaison internationale<sup>135</sup>.

Dès 2018, IDEA a formulé diverses recommandations en la matière<sup>136</sup>. Une première proposition consistait à rehausser, à 2 000 euros dans un premier temps, le montant de la contribution individuelle à un régime du 2<sup>ème</sup> pilier déductible de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Actuellement, la déduction correspondante se limite à 1 200 euros par an et par affilié, soit un montant qui n'a pas été revu depuis au moins 25 ans...

En deuxième lieu, IDEA recommandait une révision de la taxation de l'abondement de l'employeur dans le cadre du 2<sup>ème</sup> pilier, consistant à prévoir un taux de taxation forfaitaire inférieur aux actuels 20% pour les employés moins favorisés. Enfin, il a été proposé d'introduire un mode « social » de déduction des cotisations individuelles aux 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> piliers, assurant à tous un gain fiscal d'au moins 40% par le bais d'un nouveau crédit d'impôt<sup>137</sup>.

Conviendrait-il d'aller plus loin, les RCP pouvant permettre aux individus de compléter leurs pensions du 1<sup>er</sup> pilier en fonction de leurs aspirations, de leurs choix de vie et de se protéger de certaines conséquences (difficilement évitables) des réformes de pension, notamment l'écroulement de pensions élevées ? Sans compter l'apport possible d'un renforcement de ces dispositifs en termes d'attraction de personnes hautement qualifiées. Cette problématique devrait faire l'objet d'une attention accrue, un possible exemple en ce sens étant la Suisse, qui peut se prévaloir d'un régime du second pilier très abouti - avec des plafonds de déduction nettement plus attractifs qu'au Grand-Duché, ou encore les Pays-Bas, la France et nombre de pays du Nord de l'Europe. Ces divers pays ont été jusqu'à intégrer à leurs régimes « officiels » de retraite des volets complémentaires (quasi-)obligatoires, généraux ou limités à des segments particuliers. La gouvernance des fonds étant à géométrie variable dans ces divers pays, avec une gestion assurée par les partenaires sociaux comme au Danemark ou à l'inverse un large degré d'autonomie des affiliés, comme en Suède où ces derniers peuvent opter pour des fonds d'investissements dans un « catalogue » faisant certes l'objet d'une étroite supervision publique.

Enfin, le mode de taxation à la sortie de l'épargne du 3<sup>ème</sup> pilier pourrait être réexaminée, de même que les modalités présidant à la mobilisation de l'épargne accumulée (par exemple

---

<sup>135</sup> Voir OCDE, *OECD Pensions Outlook 2024: Improving Asset-backed Pensions for Better Retirement Outcomes and More Resilient Pension Systems*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/51510909-en>, page 12, où le Luxembourg est dans le peloton de queue avec la Grèce et la Turquie.

<sup>136</sup> Voir *Grands Défis - propositions en vue des élections législatives 2023*, IDEA, avril 2023, <https://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2023/05/Fondation-IDEA-asbl-Reccueil-Grands-Defis-elections-2023.pdf> et *Pensions : que faire?* Idée du mois IDEA n° 21, octobre 2018, op. cit.

<sup>137</sup> Car la déduction actuelle, au taux marginal d'imposition, favorise mécaniquement les bénéficiaires de revenus imposables élevés.

en cas de « coups durs » ou de dépenses importantes jalonnant le « cycle de vie »). Les employeurs pourraient par ailleurs être incités à mettre en place des régimes complémentaires.

L'ossature sociale des propositions pourrait par ailleurs être renforcée. De nombreuses propositions avancées dans le présent document de travail sont déjà socialement ciblées, avec en ligne de mire cependant des personnes ayant effectué une carrière dite complète - ce qui implique, au Luxembourg, un stage d'assurance de 40 années. Les personnes en question toucheront à ce titre une pension minimum complète (de 2 293,55 euros par mois), une allocation de fin d'année de l'ordre de 980 euros par an ou encore dans de nombreux cas une composante forfaitaire de la pension s'élevant à 636 euros par mois.

Nombre de pensionnés (des femmes en particulier) ne peuvent cependant présenter une carrière complète, les éléments de pension précités étant dès lors réduits au prorata avec par exemple une pension minimum de 1 147 euros environ pour 20 années de stage d'assurance. Compte tenu du coût élevé de la vie au Luxembourg (le logement en particulier), la combinaison avec les dispositifs sociaux existants se pose avec acuité. Même si le Luxembourg ne part assurément pas d'une page blanche en la matière, une réflexion approfondie devrait être lancée (au-delà de l'actuel débat sur les pensions, les dépenses correspondantes ayant d'ailleurs le plus souvent vocation à être assurées par l'Etat) à propos de l'articulation entre les régimes de pension et l'aide sociale, le REVIS vieillesse en particulier (voir l'encadré 8).

#### **Encadré 8 : Le minimum vieillesse, solution complémentaire à la hausse de la pension minimum ?**

Le mécanisme assurantiel de la pension et la pension minimum doivent garantir un niveau de vie décent aux pensionnés (et plus que cela) en relation avec leurs années à cotiser au système de pension. Toutefois, la modification des mécanismes du système général des pensions, et notamment la revalorisation de la pension minimum, n'est pas la seule voie possible dès lors que l'enjeu est d'instaurer des dispositifs de solidarité visant à lutter contre l'exclusion sociale des séniors, le REVIS étant l'outil construit pour répondre à cet objectif concernant l'ensemble des résidents.

Au Luxembourg, le montant versé au titre du REVIS ne dépend pas de l'âge des bénéficiaires. Les personnes qui répondent aux critères de ressources d'obtention du REVIS n'ont, cependant, plus l'obligation de rechercher un emploi dès lors qu'elles atteignent l'âge de 65 ans. Le montant du REVIS versé à une personne seule est de 1 850 euros par mois depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2025. Ne sont pas considérés 25% du montant des pensions des bénéficiaires, comme c'est le cas des revenus professionnels, pour le calcul du montant réel versé au titre du REVIS<sup>138</sup>. Ainsi, une personne de plus de 65 ans qui touche pour seul revenu une pension de 1 500 euros par mois (en raison d'une carrière partielle) peut disposer d'un revenu mensuel de 2 225 euros par mois, dont 725 euros au titre du REVIS. Le point de sortie à partir duquel le complément de revenu REVIS se réduit à 0 euro est de 2 467 euros.

Selon l'IGSS<sup>139</sup>, 71% des résidents de 65 ans et plus à faible niveaux de vie<sup>140</sup> avaient, en 2023, pour revenu principal le REVIS ou son prédécesseur le RMG. Par ailleurs, toujours selon

<sup>138</sup> Loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale.

<https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2018/07/28/a630/consolide/20230710>

<sup>139</sup> Cahier statistique n°19 - Prestations sociales et redistribution monétaire : quel rôle jouent-elles dans les inégalités de revenu au Luxembourg ?, IGSS, novembre 2024.

<sup>140</sup> Soit les personnes disposant d'un niveau de vie après redistribution inférieur à 60% du niveau de vie après redistribution médian.

les données de l'IGSS et pour l'année 2023, le Luxembourg comptait 3 346<sup>141</sup> bénéficiaires du REVIS de plus de 60 ans, dont 2 238<sup>142</sup> de plus de 65 ans. C'est ainsi 2,5% de la population de 60 ans et plus qui bénéficie actuellement du REVIS.

Plusieurs pays européens, qui possèdent un système de pension équivalent à celui du Luxembourg et un mécanisme de pension minimum, ont instauré un revenu minimum vieillesse autonome ou intégré au système de pension qui se distingue, notamment par des montants supérieurs, du revenu minimum général. En France, le montant de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) est supérieur de 60% à celui du Revenu de solidarité active (RSA) pour une personne seule, soit 1 034 euros contre 635 euros par mois. La différence existe, de même, en Belgique entre le revenu d'intégration sociale (RIS) d'un montant de 1 314 euros par mois pour une personne seule et la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) de 1 580 euros par mois pour une personne de plus de 65 ans isolée. En Italie a été instaurée en 2001 une légère majoration de 13 euros par mois pour les bénéficiaires du revenu minimum de plus de 65 ans et de 21 euros par mois pour les plus de 75 ans. En Allemagne, par contre, le montant du minimum vieillesse (*Sozialhilfe*) et celui de l'allocation sociale universelle sont alignés. Enfin, la Suède a mis en place « deux prestations complémentaires versées aux bénéficiaires de la *garantipension* : le supplément logement, sous condition de revenus et de patrimoine, et l'allocation de soutien à la vieillesse (*Äldreförsörjningsstöd*). Cette dernière allocation constitue l'ultime filet de sécurité de protection des personnes âgées en Suède : elle consiste à porter les revenus du bénéficiaire au niveau de vie raisonnable fixé par la loi (après dépenses de logement), sous condition de revenus révisée annuellement<sup>143</sup> ».

Il pourrait ainsi être instauré un bonus vieillesse pour le REVIS qui pourrait, par exemple, être égal à 15% du montant de base du REVIS. Ainsi, le REVIS vieillesse pour une personne seule serait d'un montant de 2 130 euros et le point de sortie équivalent à un revenu de 2 840 euros. Une personne dont le seul revenu serait une pension de 1 500 euros aurait un revenu total avec le REVIS de 2 502 euros en 2025. Par ailleurs, une personne à la pension minimum brute de 2 293 euros résident au Luxembourg et n'ayant pas d'autres revenus bénéficierait d'un revenu avec complément REVIS de 2 700 euros. La création d'un tel bonus, et ainsi la hausse du point de sortie, aurait pour conséquence d'augmenter, possiblement significativement, le nombre de séniors résident potentiellement bénéficiaires de ce dispositif.

La création d'un bonus vieillesse pour le REVIS possède plusieurs avantages en complément de l'augmentation de la pension minimum pour lutter de manière plus ciblée contre la pauvreté des séniors. Elle permet notamment de considérer l'ensemble des revenus d'un ménage et de prendre en compte l'existence d'un patrimoine hors résidence principale pour son attribution, ainsi que de cibler les personnes âgées de plus de 65 ans modestes qui résident au Luxembourg, pays où le coût de la vie est particulièrement important. Un bonus du montant du revenu minimum pour les personnes âgées de plus de 65 ans se justifie, entre autres, par la plus grande difficulté, voire l'impossibilité, pour ces personnes d'améliorer leur situation financière par la réinsertion sur le marché du travail. Une alternative à celui-ci serait l'intégration d'un tel dispositif au mécanisme même de la pension, selon le modèle suédois, ce qui a l'avantage d'être moins discriminant pour les pensionnés.

Se pose, dans le même état d'esprit, la question lancinante du **coût du logement**. Ainsi, près de la moitié du budget de référence calculé par le STATEC pour une personne âgée est

<sup>141</sup> 1 855 femmes et 1 491 hommes.

<sup>142</sup> 1 299 femmes et 939 hommes.

<sup>143</sup> Les minima de pensions à l'international, Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites, France, 2023.

accaparée par le logement<sup>144</sup>. Convierait-il, à l'instar de la Finlande par exemple<sup>145</sup>, d'ajouter à la pension une composante destinée à atténuer l'incidence du coût du logement ? Une telle disposition semble a priori moins utile et de surcroît difficilement applicable dans la situation particulière du Luxembourg, où une subvention de loyer conséquente existe déjà et où cette question devrait englober une zone géographique dépassant les confins du territoire luxembourgeois. Une réflexion approfondie s'imposerait cependant, parallèlement à celle portant sur la combinaison avec les autres dispositifs sociaux. Cette réflexion pourrait être étendue au complément pour accueil gérontologique dont bénéficient certains résidents des CIPA ou des maisons de soins, qui font face à des frais croissants.

**La dimension familiale** est également essentielle. Le Luxembourg paraît très généreux à cet égard : on songera notamment au traitement des années consacrées à l'éducation des enfants de moins de 6 ans (avec la prise en compte sous forme de périodes complémentaires servant à compléter le stage de 40 ans), les « baby years » donnant notamment lieu à des cotisations créditées par l'Etat (pour 2 à 4 années) ou encore au congé parental (intégré aux périodes d'assurance obligatoire). Un élargissement de ces avantages paraît exclu dans le présent contexte et à l'aune d'une simple comparaison internationale. Par ailleurs, selon l'IGSS, la remise en cause de ces avantages n'engendrerait que des économies mesurées. Pour ces raisons, IDEA n'a pas intégré à ses propositions une forme de « déclinaison familiale ». Compte tenu de la complexité de ces dispositifs, il convient d'ailleurs de recommander une analyse approfondie en la matière. Un possible axe de réflexion serait, en veillant pleinement à la neutralité actuarielle, l'introduction d'une option bien encadrée permettant de combiner un allongement du congé parental avec un âge de départ à la retraite différé - en tenant compte notamment des retombées potentielles d'une telle mesure en termes de natalité et de fréquentation des infrastructures de garde d'enfants.

**Les pensions de réversion** (en faveur des veuves et orphelins) devraient également faire l'objet d'un examen en profondeur. Elles représentaient en 2023 quelque 15% des prestations totales du régime général<sup>146</sup>. De possibles mesures en la matière (compte tenu, une fois de plus, de la générosité du Luxembourg à cet égard) pourraient être la diminution du coefficient de remplacement de 75%<sup>147</sup>, un ménage d'une personne tendant à dépenser environ 33% de moins qu'un couple selon l'OCDE<sup>148</sup>, ou la modification des conditions de ressources. De telles mesures devraient cependant être considérées après mûres réflexions et en tout état de cause de manière graduelles, d'autant qu'elles frapperaient davantage les femmes, déjà victimes d'un « pension gap » important au Luxembourg.

Un autre aspect souvent mentionné dans le débat public est la prise en compte des **années d'études ou de formation professionnelle** non indemnisée au titre d'un apprentissage entre l'âge de 18 et de 27 ans, et ce pour l'établissement de la durée du stage d'assurance. Cet aspect n'a pas été intégré aux 4 propositions de réforme d'IDEA. D'une part, un

---

<sup>144</sup> Le budget de référence du STATEC est inféré pour une personne âgée locataire - certes pas le cas le plus représentatif au Luxembourg, mais les propriétaires peuvent également être confrontés à des charges conséquentes (énergie, entretien et amortissement, taxes, etc.).

<sup>145</sup> Dans ce pays, une composante « logement » est calculée au moyen d'une formule précise, prenant en compte la région de résidence, le niveau de revenu, la composition du foyer, le loyer ou les charges (dont le chauffage, l'eau et les coûts d'entretien) pour les propriétaires, avec des limites de surfaces et un coefficient réducteur.

<sup>146</sup> Selon l'IGSS.

<sup>147</sup> En cas de décès d'une personne touchant une pension de vieillesse ou d'invalidité ou d'un assuré, le conjoint ou partenaire survivant a droit à 75% des majorations proportionnelles correspondantes et même à l'intégralité des majorations forfaitaires (avec cependant des dispositions anti-cumul par rapport aux revenus professionnels, aux pensions personnelles ou aux revenus de remplacement du survivant).

<sup>148</sup> Voir les « coefficients d'équivalence », servant à calculer le revenu disponible de manière homogène pour divers types de ménages (appliqués notamment en vue du calcul des taux de risque de pauvreté). Cet écart de 33% justifierait des taux de fixation de pensions de survivants s'établissant à 67% environ, et non à 75% comme actuellement.

élargissement de cet avantage paraît (fort) peu justifié compte tenu des difficultés de financement à terme de l'assurance pension et de la générosité du Luxembourg à cet égard (les pays intégrant aussi explicitement l'élément « études » constituent une minorité au sein de l'UE), d'autant que les personnes plus éduquées tendant à présenter une espérance de vie élevée. D'autre part, des restrictions devraient être graduelles<sup>149</sup>, conformément au principe de continuité des prestations. Par ailleurs, comme l'a indiqué R. Kieffer en 2012, une mesure trop abrupte en la matière pourrait engendrer de l'insécurité juridique<sup>150</sup>.

Enfin, les dispositions présidant au **cumul entre les pensions anticipées et l'activité** devraient être revues, en particulier en ce qui concerne les indépendants qui font actuellement face à des dispositions bien plus contraignantes que les salariés, avec notamment un risque pur et simple de suppression du versement de la pension dès que le revenu annuel imputable à l'activité excède un tiers du salaire social minimum, soit un montant assez réduit. Une proposition de loi visant à remédier à cette situation a été déposée à la Chambre fin 2021<sup>151</sup>. Elle gagnerait à être intégrée à la prochaine réforme des pensions, pour des raisons d'équité et d'incitation économique. Une des mesures proposées (dans le cadre de la réforme d'Age) consiste à inciter plus efficacement les assurés à différer volontairement leur âge de départ à la retraite. Une telle disposition va également dans le sens du vieillissement actif.

Sans oublier la nécessaire convergence entre les régimes général et spéciaux de pension, l'idéal étant à terme la constitution d'un régime universel.

---

<sup>149</sup> Par exemple sous la forme d'une prise en compte des années en question déclinant à raison de 5% par an pendant 10 années (la moitié de l'avantage étant par conséquent conservée en vitesse de croisière), ou via une non prise en compte des années doublées (cette dernière mesure préservant l'incitation à poursuivre des études).

<sup>150</sup> Voir l'avis du Président de la Caisse nationale d'assurance pension concernant le projet de loi portant réforme de l'assurance pension, juin 2012, pages 14 et 15, <https://cnap.public.lu/fr/publications/aviscnappreforme2012.html>.

<sup>151</sup> Voir la proposition de loi portant modification des articles 184 et 185 du livre III du code de la sécurité sociale, déposée le 2 décembre 2021 à la Chambre des députés (n° 7922), [https://wdocs-pub.chd.lu/docs/compilation/doccpa/pdf/7922\\_Dossier\\_Complet.pdf](https://wdocs-pub.chd.lu/docs/compilation/doccpa/pdf/7922_Dossier_Complet.pdf).



## Conclusion - préserver un superbe édifice

IDEA a entrepris un long processus de réflexion sur les pensions, qui a duré plusieurs mois et s'est étayé sur diverses étapes complémentaires « emboîtées », à savoir en premier lieu l'identification de problèmes de financement, puis la mise en exergue de l'apport social de réformes suffisamment précoces et enfin un passage en revue systématique d'expériences étrangères dans le domaine des pensions.

Le présent document de travail constitue le couronnement de cette démarche d'ensemble. Il présente quatre scénarios de réforme concrets et précis, qui comportent certaines « briques » communes et visent tous, plus ou moins directement, à assurer une consolidation financière suffisamment précoce des régimes de pension. Au-delà, ces réformes exhalent cependant certaines fragrances propres, à savoir successivement l'assainissement financier, la question sociale, la gestion de l'évolution de l'espérance de vie et enfin l'intérêt de pouvoir parer de manière « automatique » à divers chocs envisageables - compte tenu du caractère foncièrement (très) incertain du futur. De la sorte, elles couvrent un large « champ des possibles » et constituent dès lors d'utiles catalyseurs intellectuels, dans un domaine où des idées novatrices s'imposent à l'évidence.

Ces options de réformes reposent sur des éléments ou « briques » pouvant être recombinaisons sinon à l'infini, du moins de manière souple et ouverte. Elles pourraient par ailleurs être complétées par des aspects tels que les régimes complémentaires de pension (sous-développés au Luxembourg), les pensions résultant de carrières partielles ou une meilleure prise en compte des fins de carrière et carrières partielles. Le tout, cependant, en respectant trois contraintes primordiales, à savoir (i) la cohérence interne sur les plans logique et « philosophique », (ii) la nécessaire rigueur budgétaire, à court terme et dans les décennies à venir et (iii) le respect de huit principes essentiels décrits d'entrée de jeu dans ce document, notamment l'équité et la cohésion sociale ou encore la sauvegarde du caractère assuranciel et universel du régime de pension.

Les quatre réformes en question respectent parfaitement ces trois contraintes. Comme l'indiquent à suffisance les pages qui précèdent, elles aboutissent toutes à un spectaculaire rétablissement de la situation financière tant à court terme que sur des horizons lointains, tout en débouchant sur des résultats assez réconfortants sur le plan social. Ainsi, le pouvoir d'achat des pensions ne reculerait que dans de rares cas par rapport à ses niveaux actuels, seules les pensions élevées étant affectées (parfois de manière sensible, il est vrai). Les « petites pensions » seraient pour leur part confortées en termes absolus - et même par rapport à la réforme de 2012 dans le cadre de la réforme dite « sociale ».

La concrétisation de cette véritable « quadrature du cercle » permettrait d'arrimer durablement les perspectives du régime général de pension, rétablissant de la sorte la confiance des citoyens et frontaliers envers les régimes de retraite grand-ducaux.

En résumé, les régimes de pension sont actuellement des « monuments en péril », que le quatuor avancé de réformes permettrait de restaurer de fond en comble, sans pour autant remettre en question les équilibres architecturaux d'ensemble ou les murs porteurs. Si l'édifice des pensions semble actuellement menacé, il s'agit avant tout d'un superbe bâtiment, fruit des efforts, des initiatives et de l'investivité déployés par de nombreuses générations successives.

Il serait plus que regrettable de laisser s'étioler les fondations d'un édifice aussi remarquable, qui s'est affiné au fil du temps, d'autant que des réformes équilibrées sont à portée de main. L'action doit prendre le pas sur la résignation...

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