

DOCUMENT DE TRAVAIL N°32

Paquet de réforme des pensions 2025 :
analyse et amendements



Muriel Bouchet
Novembre 2025

idea

IDEA a pour ambition de penser un avenir durable pour le Luxembourg

Notre think tank s'est donné pour mission de susciter et d'alimenter un débat public de qualité par des propositions constructives pour répondre aux défis socioéconomiques d'envergure 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, Economiste Senior, IDEA.

©Novembre 2025, IDEA a.s.b.l.
www.idea.lu | info@fondation-idea.lu



Sommaire

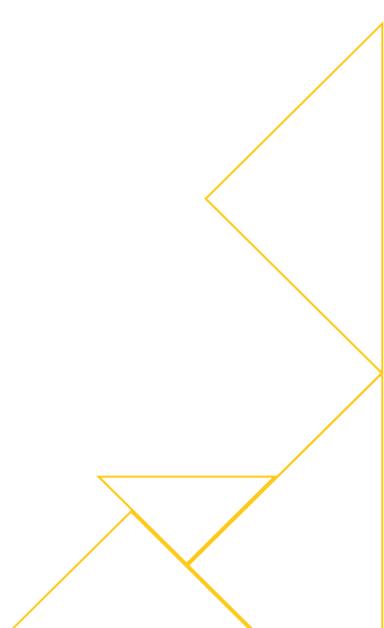
| | |
|--|-----------|
| Introduction et résumé exécutif | 4 |
| I. Un préfinancement appréciable, mais rendez-vous dans 4 ans..... | 10 |
| II. Le paquet de réforme : éléments de réflexion et propositions complémentaires | 14 |
| 1) Le maintien de l'âge légal de départ en pension à 65 ans..... | 14 |
| 2) Afin de rapprocher l'âge effectif de départ en pension en direction de l'âge légal, dès 2026 les conditions de départ en pension anticipée à partir de l'âge de 60 ans seront agencées de façon à prolonger progressivement la durée des périodes de cotisations obligatoires de huit mois au total (soit 1 mois par année pour les années 2026 et 2027 et 2 mois par année de 2028 à 2030 inclus), tout en maintenant les conditions de départ en pension anticipée à partir de l'âge de 57 ans..... | 16 |
| 3) L'augmentation du taux de cotisation de 24,0% à 25,5% dès 2026 | 19 |
| 4) Le maintien du modérateur de réajustement destiné à faire face à des problèmes de couverture des dépenses selon les modalités mises en place par la réforme du régime général d'assurance pension de 2012..... | 22 |
| 5) Pour des raisons de protection sociale, par dérogation exceptionnelle à la réforme de 2012, le maintien de l'allocation de fin d'année..... | 25 |
| 6) L'insertion des périodes dites complémentaires relevant des années d'études de façon flexible au cours de la carrière d'assurance entière de l'assuré..... | 26 |
| 7) L'introduction d'une aide sociale pour les personnes touchant une pension de vieillesse ou de survie et vivant dans une communauté domestique à revenus modestes | 28 |
| 8) L'augmentation de la déduction fiscale annuelle des versements réalisés dans le cadre de la prévoyance-vieillesse (troisième pilier) de 3.200 euros à 4.500 euros | 31 |
| 9) Afin de rapprocher l'âge effectif de départ en pension à l'âge légal de départ en pension, l'élaboration d'un abattement fiscal pour les assurés ayant rempli les conditions pour le bénéfice d'une pension de vieillesse anticipée mais qui continuent volontairement leur activité professionnelle jusqu'à l'âge légal de départ en pension (soit 65 ans)..... | 32 |
| 10) L'introduction d'une retraite progressive sur base des modalités en vigueur dans la fonction publique | 35 |
| 11) Il ne sera pas touché au régime actuel de la préretraite travail posté ainsi qu'à celui de la préretraite ajustement | 36 |
| 12) Le régime des pensions sera soumis à un réexamen en 2030 | 36 |

Annexes..... 38

Annexe 1 : Les principales hypothèses sous-jacentes à la projection de base de l'IGSS.....38

Annexe 2 : Estimation des retombées financières de la mesure 2) (augmentation de la durée du stage d'assurance dans le cadre de la pension anticipée à 60 ans).39

Annexe 3 : Le déplafonnement partiel des cotisations sociales43





Introduction et résumé exécutif

Après une studieuse gestation, émaillée d'une consultation en bonne et due forme auprès du grand public, mobilisant de nombreuses parties prenantes ainsi que divers experts et couronnée par des entretiens avec les partenaires sociaux, le Gouvernement a annoncé le 3 septembre un paquet de réforme des pensions en 12 points. Ce paquet a fait l'objet de deux projets de loi déposés dans le courant du mois d'octobre. Le premier (à savoir le projet de loi n°8634¹) spécifie l'essentiel des nouvelles dispositions, tandis que le deuxième (le projet de loi n°8640) constitue l'ancrage juridique des deux mesures de nature fiscale².

Ce « paquet de réforme » est en discussion à la Chambre des Députés. Il est censé permettre d'équilibrer le régime à court terme, avant que le sujet ne revienne à l'agenda lors des prochaines élections législatives, puis à l'occasion d'un réexamen approfondi de la réforme en 2030.

Les 12 mesures annoncées sont synthétisées au tableau 1 (voir la première colonne).

A l'évidence, il n'est pas question à ce stade d'un « plan d'ensemble » permettant d'ores et déjà de viser l'équilibre des systèmes de pension sur une longue période conformément à divers objectifs explicites – par exemple l'équité intergénérationnelle et sociale. La démarche gouvernementale se distingue par conséquent de celle qui avait été présentée par IDEA en avril 2025 dans le document « Pensions, un quatuor de réformes », qui constituait l'aboutissement de la contribution du laboratoire d'idées à la phase de consultation et proposait de pérenniser le système sur plusieurs décennies³. Ce document de travail spécifie quatre réformes possibles, constituant chaque fois un tout se voulant cohérent (la réforme « Ecoreuil », la réforme sociale, la réforme d'Age et le « pilotage automatique »).

Le présent document de travail vise plus modestement à répondre à deux questions simples : que penser sur le plan technique du nouveau paquet de réforme ? Quels amendements la Chambre des Députés pourrait-elle ajouter au paquet, dans une optique complémentaire et en respectant les grandes lignes du projet gouvernemental ?

¹ Voir le Projet de loi portant modification : 1° du Code de la sécurité sociale ; 2° du Code du travail ; 3° de la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois, <https://www.chd.lu/fr/dossier/8634>.

² Voir le Projet de loi portant modification : 1° de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 2° de la loi du 23 décembre 2005 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2006 ; 3° de la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques, <https://www.chd.lu/fr/dossier/8640>.

³ Voir le document de travail n°31 d'IDEA, *Pensions, un quatuor de réformes*, <https://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2025/04/DT-31-Pensions-un-quatuor-de-reformes-vNum.pdf>.



Les amendements se dégageant de la présente analyse, qui épouse les priorités à court terme du « paquet de réforme » et vise une « mise en musique » aussi efficace que possible de ce dernier, apparaissent au tableau 1 en regard des mesures concernées (voir la seconde colonne).

Tableau 1 : Mesures du « paquet gouvernemental » et amendements proposés

| Mesure du "paquet gouvernemental" | Amendement(s) proposé(s) |
|--|---|
| 1. Maintien de l'âge légal de départ à 65 ans | |
| 2. Pension anticipée à 60 ans : augmentation (8 mois à l'horizon 2030) de la durée du stage d'assurance | Elargissement intégral de la mesure à la fonction publique. |
| 3. Augmentation dès 2026 du taux de cotisation, de 24,0% à 25,5% | Evaluation par des experts de l'incidence d'une hausse des cotisations sociales de pension sur l'activité économique, les finances publiques et les différentes classes de revenus. |
| 4. Maintien du modérateur de réajustement institué par la réforme des pensions de 2012 | Instauration dès 2026 d'un modérateur de réajustement égal à 0,75 en 2026 et 2027, 0,5 en 2028 et 2029, 0,25 en 2030. |
| 5. Maintien de l'allocation de fin d'année | Dès janvier 2026, allocation dégressive en fonction du revenu. Maintien pour une pension minimum, suppression pour les pensions excédant 8 000 euros par mois, déclin linéaire entre ces 2 seuils. |
| 6. Insertion des périodes complémentaires d'études de façon flexible tout au long de la carrière | Plafonnement des années d'études prises en compte pour la durée du stage d'assurance à 7 années. |
| 7. Introduction d'une aide sociale pour les pensionnés moins favorisés | Ajouter en parallèle du renforcement de l'aide sociale une augmentation de 5% de la pension minimum (+1% par an de 2026 à 2030). |
| 8. Augmentation de la déduction fiscale "prévoyance-vieillesse" (de 3 200 à 4 500 euros par an). | <ul style="list-style-type: none">• Introduction d'une déduction plus « sociale » des versements personnels dans le cadre de la prévoyance-vieillesse et des régimes complémentaires professionnels.• Rehausser de 1 200 à 2 000 euros par an le maximum déductible dans le cadre des régimes complémentaires professionnels (versements personnels des affiliés). |
| 9. Abattement fiscal en faveur des personnes prolongeant leur activité jusqu'à 65 ans | Evaluation de la mesure trois années après sa mise en œuvre, en termes d'impact sur la durée de la carrière et de coût budgétaire effectif. Plus largement, évaluation d'ensemble des dispositifs incitant à un départ différé à la retraite. |



| | |
|--|--|
| 10. Introduction d'une retraite progressive comme dans la fonction publique | Evaluation de la mesure trois années après sa mise en œuvre, en termes d'impact sur le comportement des personnes concernées et de coût budgétaire effectif. |
| 11. Ne pas toucher à la préretraite travail posté ou ajustement | |
| 12. Le régime des pensions sera soumis à un réexamen en 2030 | <ul style="list-style-type: none">• Veiller à un élargissement aux régimes spéciaux.• Sur la base du mandat électoral, élaboration et chiffrage dès 2029 d'une première réforme globale des pensions, préparant de manière précise le réexamen de 2030. |

Ces amendements découlent d'un examen de chacune des 12 mesures précitées, à l'aune de divers critères : (i) la contribution de chaque mesure à l'équilibre financier des systèmes de pension ; (ii) la distribution des efforts entre les actifs, les pensionnés existants et les pensionnés futurs (équité intergénérationnelle); (iii) le ciblage social des mesures (équité sociale) et enfin (iv) l'incidence des mesures en termes de compétitivité.

Un premier examen d'ensemble permet d'identifier la manière dont les mesures avancées par le Gouvernement répondent à ces différents enjeux. Il livre les constats suivants :

- a) Les mesures ne contribuent pas suffisamment à **la durabilité financière** des systèmes de pension, à moyen terme en particulier. L'économie associée à l'augmentation de la durée du stage dans le cadre de la pension anticipée à 60 ans est au final assez limitée, surtout à long terme, tandis que le nouvel abattement fiscal censé inciter à différer l'âge de la retraite semble, du moins sur le papier, peu susceptible d'influencer significativement le comportement des assurés. Seule la hausse prévue des cotisations est de nature à réellement améliorer la situation financière. Les mesures avancées par les autorités permettraient certes de retarder la survenance d'un déficit « opérationnel » du régime général de pension, à raison de 3 années environ, sans pour autant éviter à l'avenir une « fonte » des réserves de pension (voir à ce sujet la partie I). Dans l'optique gouvernementale, elles n'obéissent il est vrai qu'à une logique transitoire, en attendant des mesures plus globales et décisives vers 2030.
- b) Dans une publication de décembre 2024⁴, IDEA mettait l'accent sur l'importance primordiale d'un **effort de « préfinancement »** suffisant du régime général, l'idée étant de maintenir les réserves à leur niveau actuel, afin de pouvoir amortir, par d'appréciables revenus du patrimoine, l'incidence massive de l'incontournable

⁴ Voir le document de travail n°29 d'IDEA, *Pensions : une si coûteuse procrastination*, décembre 2024, <https://www.fondation-idea.lu/2024/12/11/document-de-travail-n29-pensions-une-si-couteuse-procrastination/>.



vieillesse démographique. La conclusion de cette publication était qu'à défaut d'un effort de préfinancement équivalent à environ 10% des dépenses d'ici 2030 (soit précisément le terme temporel retenu dans les actuelles propositions gouvernementales), l'effort d'ajustement requis à moyen terme serait bien plus considérable. L'accent était, par ailleurs, mis sur la nécessité d'un préfinancement reposant à la fois sur un freinage significatif de la hausse des prestations et sur des recettes additionnelles.

Le « package » gouvernemental induit un effort de préfinancement appréciable, qui n'est que légèrement inférieur aux 10% recommandés par IDEA. Il atteindrait en effet de l'ordre de 8% en « équivalent prestations ». Si cet effort est raisonnablement proche du seuil précité des 10% et permettrait d'assurer une quasi-stabilisation des réserves par rapport au PIB, sa composition paraît plus problématique. Elle repose en effet très largement sur les seules recettes, en l'occurrence les cotisations qui vont s'avérer coûteuses pour l'Etat, les ménages, les entreprises et les indépendants. Par ailleurs, manquent à l'appel des **mesures « progressives »**, n'agissant sur les dépenses que de manière limitée à court terme mais susceptibles de monter en puissance à terme et d'enrayer de la sorte la dégradation cumulative de la situation financière⁵.

- c) La hausse envisagée des **cotisations sociales**, à raison de 1,5 point de pourcentage au total, pourrait peser sur la compétitivité des entreprises luxembourgeoises, qui font déjà face à des coûts non salariaux très élevés (on songera par exemple au coût de l'immobilier ou de la location de bureaux), tout en pénalisant la demande des ménages. Selon une évaluation statique effectuée (en attendant mieux) sur base de données françaises, la décélération économique corrélative pourrait induire à terme la perte par les Administrations publiques de la moitié de la hausse initiale des cotisations. En outre la hausse serait très coûteuse pour l'Etat, à travers sa participation d'un tiers aux cotisations et via des pertes au titre de l'impôt sur les revenus des personnes physiques.

En conséquence, le Luxembourg doit manier avec précaution le levier de la hausse des cotisations dans les décennies à venir. A plus court terme, il devrait être demandé à des experts (du STATEC par exemple) de procéder à une évaluation économique de la hausse des cotisations (comportant un calcul de son impact sur l'activité, l'emploi ou encore les finances publiques dans leur globalité).

- d) Les mesures proposées considèrent en partie **l'équité sociale**, comme l'illustre la décision de maintenir inchangée la possibilité d'accès dès 57 ans à la pension anticipée, le maintien de deux régimes de préretraite ciblés ou encore le renforcement annoncé de l'aide sociale en faveur des retraités à revenus modestes. Cependant, le maintien annoncé de l'allocation de fin d'année en dépit de la hausse

⁵ Par exemple une anticipation de la diminution, prévue dans le cadre de la réforme de 2012, des taux de majoration proportionnelle (soit la partie de la pension qui est liée aux revenus cotisables accumulés durant la carrière d'assurance), ou encore un coefficient réduisant les pensions au-delà d'un certain seuil et à mesure que l'espérance de vie augmente.



envisagée des cotisations⁶ ne fait l'objet d'aucun ciblage social, ce qui signifie qu'elle continuera à être perçue par les bénéficiaires de pensions élevées. De surcroît, l'épuration gouvernementale ne comporte aucune hausse de la pension minimum, mesure qui serait particulièrement favorable aux femmes et à l'ensemble des pensionnés – y compris les non-résidents. Enfin, les pensionnés des régimes spéciaux qui avaient commencé à travailler avant le 1^{er} janvier 1999 seront préservés de l'augmentation graduelle (à raison de 8 mois d'ici 2030) du stage associé à la pension anticipée à 60 ans. Les pensionnés du privé ne bénéficieront nullement d'une telle dérogation, ce qui accroît encore l'asymétrie d'ensemble jouant actuellement en faveur des retraités du secteur public. Les nouvelles modalités envisagées en matière de pension partielle contribueraient, il est vrai, à atténuer quelque peu la disparité ambiante.

- e) **L'équité intergénérationnelle** se rapporte à l'indispensable équilibre entre pensionnés actuels et futurs d'une part, entre actifs et pensionnés d'autre part. Elle constitue un talon d'Achille flagrant de la « réforme » avancée. En premier lieu, si le mécanisme du modérateur d'ajustement (qui contribuera à amoindrir le lien entre les pensions et les salaires réels) est maintenu, il s'appliquera plus tard que ne l'aurait impliqué la seule réforme de 2012, du fait de la hausse des cotisations. Cette dernière induit en effet un glissement dans le temps des déclencheurs du mécanisme (à raison de 3 années environ). En second lieu, aucune mesure (en dehors du maintien du modérateur de réajustement) ne donne lieu à un effort concret des pensionnés existants, qui de surcroît ne paient pas de cotisations de pension.
- f) Des mesures vont dans le sens d'une **flexibilité** accrue – une dimension essentielle face à une économie en mutation, alors qu'il convient d'aider certains travailleurs âgés à faire face à une retraite (parfois) plus tardive. Témoignent de ce regain de souplesse l'étalement des années d'études tout au long de la carrière ainsi que l'application au secteur privé d'un mécanisme de pension partielle s'inspirant de celui qui est actuellement en cours dans le cadre des régimes spéciaux.
- g) Le **réexamen en 2030** annoncé par le Gouvernement (disposition 12) est essentiel, car lui seul permettra d'établir une solution de continuité entre d'une part les mesures partielles proposées et d'autre part une optique plus cohérente et englobante, intégrant les nombreux défis auxquels font face les systèmes de pension. Le réexamen annoncé à l'horizon 2030 devra aborder de manière ouverte toutes les dimensions de la problématique des pensions, tout en débouchant sur une réforme cohérente sur le plan social, économique et financier. Par ailleurs, le réexamen doit être préparé de la manière la plus rigoureuse, afin d'éviter tout risque d'enlisement conduisant à une coûteuse « procrastination ». En clair, le « réexamen » de 2030 doit être préparé dès le début de la législature, l'année 2029 ne

⁶ En vertu de la réforme des pensions de décembre 2012, l'allocation de fin d'année devrait en effet être supprimée dès que le taux global de cotisation dépasse 24,0%. Or le PL n°8634 prévoit de rehausser ce « seuil déclencheur » de 24,0 à 25,5%. En conséquence, l'établissement du taux global de cotisation à 25,5% à partir de janvier 2026 ne donnera nullement lieu à une suppression de l'allocation, « par dérogation exceptionnelle à la réforme de 2012 ».



pouvant être une année perdue. Elle devrait au contraire être consacrée, dans la foulée du « mandat électoral », à l'élaboration et au chiffrage d'une nouvelle réforme globale. Cette réforme serait finalisée sur la base d'informations fiables à l'occasion du « réexamen » de 2030.

- h) Les amendements proposés par IDEA visent à pallier ces insuffisances du paquet de réforme. Une proposition emblématique à cet égard est l'amendement à la mesure gouvernementale n°4, qui consisterait à instaurer dès 2026 mais de manière graduelle une atténuation du lien entre les pensions en cours d'une part et les salaires réels d'autre part. Il s'agirait là d'un simple freinage de l'augmentation du pouvoir d'achat des pensions, nullement d'une diminution de ce dernier. Faisant d'une pierre deux coups, cette disposition permettrait à la fois de renforcer la « solidité » financière du paquet de réforme (portant le préfinancement précité à 10% voire même un peu plus, de manière plus équilibrée de surcroît avec un effort reposant davantage sur le versant des prestations) de même que l'équité intergénérationnelle – dans la mesure où les pensionnés actuels seraient amenés à contribuer à l'effort général de consolidation financière des retraites (via une simple décélération de la hausse de leur pouvoir d'achat, pour rappel). L'équité sociale serait quant à elle renforcée par les amendements d'IDEA se rapportant à l'allocation de fin d'année (pérennisée pour la plupart tout en étant socialement ciblée) et à la pension minimum (avec une hausse proposée de 5% d'ici 2030, en complément avec les aides sociales envisagées par les autorités⁷).

⁷ Qui ne figurent pas dans les PL n°8634 et 8640 et ne sont donc pas spécifiées au présent stade.



I. Un préfinancement appréciable, mais rendez-vous dans 4 ans...

Qu'en est-il de l'apport du « paquet pension » de septembre-octobre en termes de durabilité financière ? La réponse à cette question va consister à comparer la situation « pré-réforme » à une version « post 12 mesures » des mêmes projections, intégrant dans la mesure du possible les impacts financiers du « paquet » en question.

L'IGSS a présenté dans le cadre du PL n°8634 une actualisation de ses projections de base à court et moyen terme de la situation financière du régime général de pension, qui avaient notamment été publiées en avril 2025⁸. La « simulation de base » de l'IGSS repose sur les hypothèses décrites dans l'annexe 1 du présent document de travail, notamment un taux de croissance moyen de l'ordre de 2% l'an d'ici 2050 et une population résidente de 900 000 personnes au même horizon suite à une immigration nette demeurant assez soutenue.

Conditionnellement à ces hypothèses et sous réserve des fortes incertitudes naturellement inhérentes à ce type de projections, les recettes de cotisation demeureraient stables en proportion du PIB⁹. Les prestations de pension tendraient cependant quant à elles à augmenter de manière soutenue, reflétant une augmentation marquée du coefficient de charge¹⁰. Expression de cette dichotomie entre l'évolution des recettes et des dépenses, le solde hors revenus du patrimoine du régime général de pension accuserait un déficit à partir de 2026, qui s'accroîtrait rapidement par la suite. Dans ces conditions et en l'absence de mesures nouvelles, le régime général afficherait un solde global (comprenant pour sa part les revenus du patrimoine) négatif dès 2031, le déficit associé atteignant 2% du PIB en 2040 et environ 5% en 2050¹¹.

Sous l'effet de charges d'intérêt croissant de manière exponentielle, cet affaissement financier du régime général donnerait lieu à une fonte des réserves, qui deviendraient dès 2038 inférieures au seuil légal de 1,5 fois les prestations annuelles et seraient totalement épuisées en 2044 avant de laisser la place à un endettement équivalent à près de 25% du PIB en 2050 comme l'illustre le graphique 1 (voir la courbe orange).

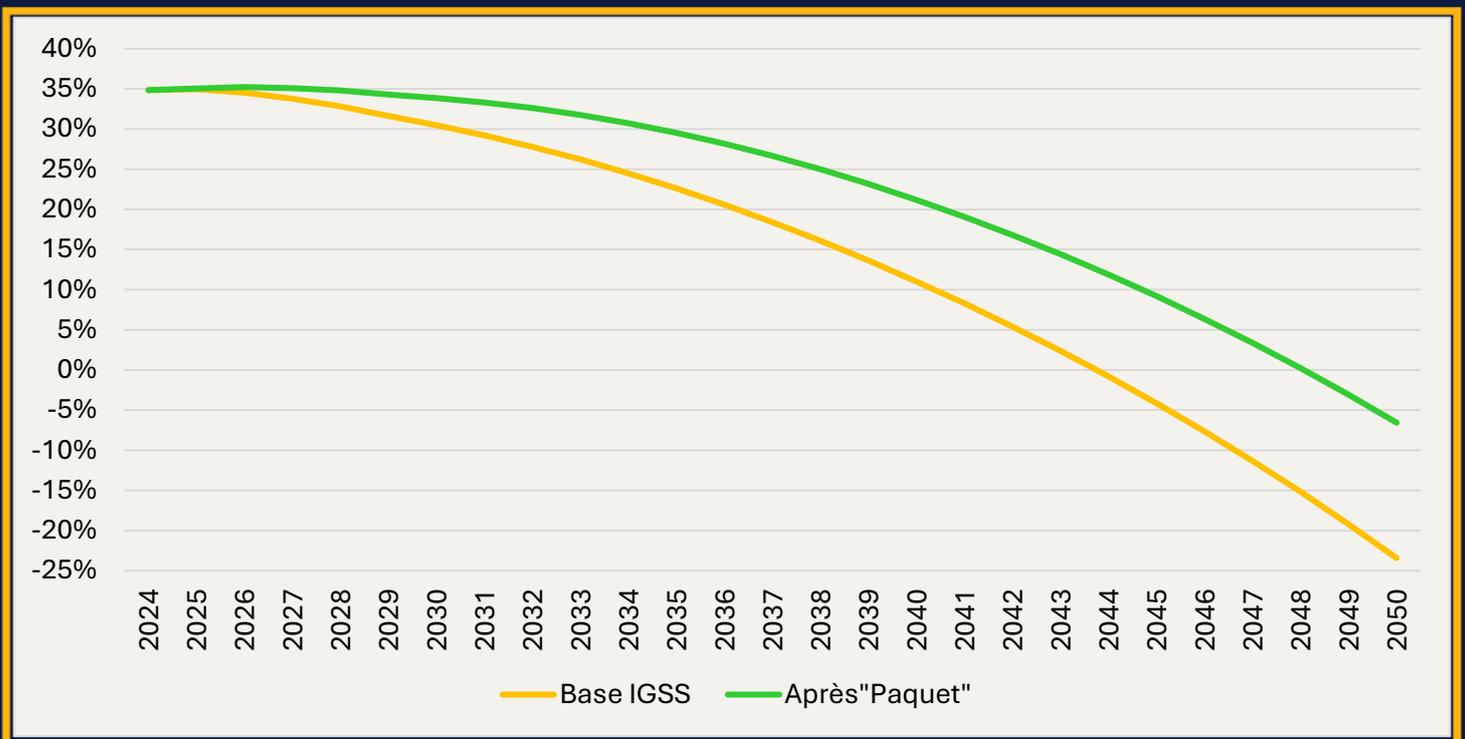
⁸ Voir à ce propos la « contribution de l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale au débat de consultation », <https://igss.gouvernement.lu/fr/publications/Divers/contribution-igss-consultation-viabilite-retraites.html>.

⁹ Ce qui reflète surtout l'hypothèse d'un taux global de cotisation constant dans la simulation de base de l'IGSS.

¹⁰ Soit le rapport entre le nombre de pensions et de cotisants.

¹¹ La situation continuant malheureusement à se dégrader à vive allure par la suite, avec un déficit de l'ordre de 10% du PIB en 2060 et de 17% en 2070.

Graphique 1 : Réserves (+) ou endettement (-) du régime général de pension avant et après intégration des mesures 2) (stage de pension étendu de 8 mois pour la pension anticipée à 60 ans) et 3) (hausse des cotisations), en % du PIB



Sources : Inférences à partir du projet de loi n°8634 (octobre 2025) et calculs

Les mesures annoncées le 3 septembre et faisant l'objet de deux projets de loi sont en mesure de changer quelque peu la donne illustrée au graphique 1. La partie II ci-dessous décrit plus avant le chiffrage des retombées potentielles des 12 mesures. Les principales impulsions prises en compte afin de procéder à une première identification de l'impact financier du « paquet » gouvernemental sont les suivantes :

- Mesure 2) augmentant graduellement (à raison de 8 mois) la durée de la période de stage de 40 ans dans le cadre de la pension anticipée à 60 ans : les estimations de l'IGSS figurant dans le projet de loi 8634¹² laissent augurer un effet sur les ratios de dépenses¹³ de l'ordre de 2%. Du fait d'une augmentation de la pension moyenne montant en puissance au fil du temps, résultant des plus longues durées

¹² En toute rigueur, les calculs de l'IGSS sur le versant des dépenses ne concernent pas uniquement la mesure 2) : ils englobent également l'incidence escomptée (sur l'âge de départ à la retraite, en particulier) du nouvel abattement en faveur des départs plus tardifs à la retraite (mesure 9)) et de l'introduction d'une retraite progressive dans le secteur privé (mesure 10)), mais ces retombées devraient être réduites par rapport à celles de la mesure 2).

¹³ Il s'agit en effet de la réduction attendue du ratio des dépenses par rapport au PIB. Cette diminution peut dès lors refléter une diminution des prestations, mais également une hausse du PIB (consécutives à un possible l'accroissement escompté de l'emploi découlant de la mesure d'âge).



de cotisation (le « paquet » de réforme ne comportant aucune adaptation en conséquence de la formule de calcul des pensions), l'impact financier de la mesure s'étierait d'ici 2050. Ainsi, toujours selon les simulations de l'IGSS, le ratio des dépenses diminuerait à raison de 1% environ d'ici 2050 (ce qui implique un impact au final très limité, de l'ordre d'un peu plus de 0,1% du PIB). Ces calculs d'impact (de respectivement 2% d'ici 2030 et 1% à l'horizon 2050) sont confirmés par des calculs propres ou indirects d'IDEA (voir l'annexe 2 pour davantage de détails à ce propos).

- **Mesure 3) : augmentation du taux de cotisation.** Cette mesure est aisément chiffrable. En ne prenant en compte que ses effets directs, elle devrait donner lieu à des cotisations additionnelles se montant à 0,57% du PIB (y compris la « cotisation » de l'Etat, à raison d'un tiers), ce qui équivaut à environ 6% des prestations annuelles actuelles de pension. Ce dernier chiffre contraste nettement avec les impacts estimés au paragraphe précédent, consacré à la disposition 2) (révélant une incidence de la mesure équivalant à environ 2% des prestations à court terme et 1% à moyen terme). Ces ordres de grandeur très distincts mettent en lumière une certaine disproportion entre les recettes (nettement prépondérantes) et les dépenses au sein du « package » gouvernemental, qui gagnerait à être rééquilibré à la faveur de nouvelles dispositions complémentaires sur le versant des prestations.

Par ailleurs, l'impact estimé de la mesure comporte un certain biais « optimiste ». Une étude française passée en revue dans la partie II suggère en effet que l'impact favorable sur les recettes de la hausse des cotisations de pension serait largement amoindri par les effets indirects de la mesure sur la consommation des ménages et la compétitivité des entreprises.

Il convient de noter que les mesures 1) (retraite à 65 ans), 4) (modérateur de réajustement), 5) (allocation de fin d'année¹⁴) et 11) (préretraite), passées en revue dans la partie II, consacrent un simple statu quo par rapport à la situation simulée par l'IGSS dans sa projection de base. Elles n'influent par conséquent nullement sur cette dernière. Il en est de même des mesures 7) (aide sociale), 8) (prévoyance-vieillesse) et 9) (abattement fiscal incitant à une retraite plus tardive), qui devraient être financées par l'Etat et non par le régime général de pension. Enfin, la disposition 6) (années d'études) se prête mal à une évaluation d'impact, car elle dépendra de comportements individuels très difficiles à appréhender à ce stade.

L'ajout à la « simulation de base » de l'IGSS des mesures précitées découlant du nouveau paquet de réforme des pensions induit une réelle amélioration, avec des réserves demeurant relativement stables à l'horizon 2030 alors qu'elles s'érodaient significativement (en % du PIB) durant cette période dans le scénario de base. A cette aune, le « package gouvernemental » permet effectivement d'« acheter du temps », à raison de 3 années

¹⁴ La simulation de base de l'IGSS reposant sur l'hypothèse d'un taux de cotisation inchangé de 24%, elle suppose le maintien intégral de l'allocation de fin d'année en dépit de la réforme des pensions de 2012 (qui prévoit sa suppression si le taux de cotisation devait être adapté au-delà de ce seuil de 24%).



environ en termes de solde hors revenus du patrimoine (qui deviendrait négatif en 2029, et non plus en 2026). Il en serait de même à l'aune du seuil légal ou de l'épuisement des réserves, avec un gain de temps de 4 années par rapport à ces deux critères¹⁵.

Cependant, le profil d'évolution des réserves demeurerait préoccupant, avec une fonte marquée de ces dernières qui serait particulièrement accentuée à partir du début des années 2030. Les retombées financières globalement mitigées du paquet de réforme à moyen terme soulignent l'importance primordiale du « rendez-vous » de 2030.

Les simulations illustrées au graphique 1 reposent pourtant sur une croissance du PIB de près de 2% l'an en moyenne. Une activité moins dynamique livrerait des résultats (largement) moins favorables.

Le graphique 1 se focalise sur le régime général de pension. Or l'incidence du « paquet » gouvernemental sur les finances publiques considérées dans leur globalité (intégrant la sécurité sociale, les communes et l'Administration centrale) est encore moins favorable, car nombre de mesures vont se traduire par des dépenses additionnelles pour l'Etat (par exemple le coût du nouvel abattement fiscal, l'incidence directe des cotisations accrues sur le transfert de l'Etat au régime général de pension ou les nouvelles aides sociales envisagées), ainsi que par des recettes moindres pour l'ensemble des Administrations publiques¹⁶.

¹⁵ Les réserves deviendraient inférieures au seuil légal de 1,5 fois les prestations annuelles en 2042 et non plus dès 2038. Elles seraient par ailleurs épuisées en 2048, alors que ce serait le cas dès 2044 dans la projection de base (soit hors « paquet de réformes »).

¹⁶ Ainsi, la hausse des cotisations sociales est de nature à freiner la croissance économique et la progression de l'emploi, avec à la clef des recettes moindres pour chacune des composantes des Administrations publiques. En outre, les cotisations accrues donneront mécaniquement lieu à une diminution des revenus imposables dans le cadre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. L'augmentation de la déduction fiscale « prévoyance-vieillesse » va également contribuer à réduire les rentrées fiscales de l'Etat.



II. Le paquet de réforme : éléments de réflexion et propositions complémentaires

Les 12 dispositions esquissées dans le projet de réforme des pensions sont examinées tour à tour dans les lignes qui suivent, à l'aune des quatre critères précités (soit la durabilité financière, la dimension sociale, l'équité intergénérationnelle et la compétitivité). Des propositions concrètes et complémentaires sont ensuite formulées.

1) Le maintien de l'âge légal de départ en pension à 65 ans

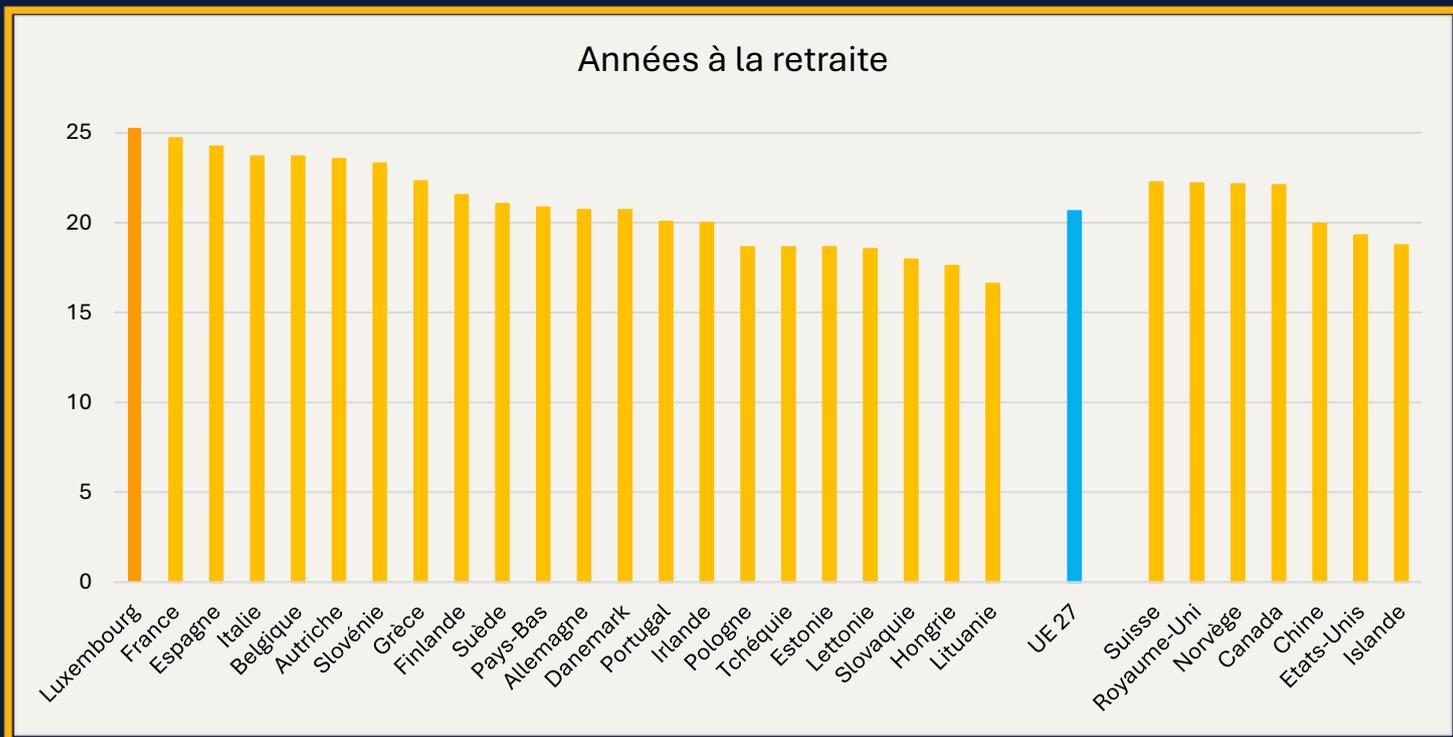
Cette mesure est plutôt une « non-mesure », qui n'allait pourtant pas de soi, pour au moins deux raisons.

En premier lieu, les pensionnés luxembourgeois, déjà favorisés en ce qui concerne les montants moyens des pensions, sont fort bien lotis en termes de durée effective de la retraite. Selon l'OCDE, la durée de pension moyenne¹⁷ s'établissait en 2023 à quelque 25 années au Luxembourg, soit plus de 4 années au-delà de la moyenne de l'Union européenne ou de l'Allemagne (20,7 années dans les deux cas). Par ailleurs, le Luxembourg affiche une durée de retraite bien supérieure à celle d'autres petites économies ouvertes et largement spécialisées dans la finance, à savoir l'Irlande (20 années) et la Suisse (22 années). Enfin, si la France (24,7 années) et la Belgique (23,7) présentaient en 2022 des durées de retraite à peine inférieures à celle du Luxembourg, leur situation est susceptible d'évoluer dans un futur proche, dans le sillage du net rehaussement de l'âge légal dans ces deux pays.

¹⁷ Moyenne pour les hommes et les femmes.



Graphique 2 : Durée moyenne de la retraite dans quelques pays (en années)



Source : OCDE, Pensions at a Glance 2023.

Note : moyennes arithmétiques pour les hommes et les femmes.

En second lieu, cette situation déjà éminemment favorable aux pensionnés grand-ducaux est susceptible de s'accroître dans les décennies à venir, du fait de la hausse tendancielle de l'espérance de vie. Selon l'IGSS, l'espérance de vie à 60 ans devrait augmenter de plus de 2 années d'ici 2050 et de 4 ans à l'horizon 2070, ce qui équivaut chaque année à un allongement de l'ordre de 0,1 an¹⁸ de la durée de vie restante, qui est déjà de l'ordre de 25 années actuellement au Grand-Duché. Si ces projections devaient se confirmer, la durée moyenne de la pension atteindrait 27 années en 2050 et 29 années en 2070.

Une telle évolution exacerberait encore les disparités entre le Luxembourg et l'Union européenne, car divers pays (le Danemark, les Pays-Bas ou la Suède, notamment) ont de longue date décidé de lier l'âge de départ à la retraite à l'évolution de l'espérance de vie. Dans sa contribution d'avril 2025 présentant un « Quatuor de réformes »¹⁹, IDEA a d'ailleurs avancé un scénario de réforme comportant une telle indexation à l'espérance de

¹⁸ Soit un peu plus d'un mois supplémentaire (5 semaines environ) chaque année.

¹⁹ Voir le document de travail n°31 d'IDEA, *Pensions, un quatuor de réformes*, op. cit.



vie, un mécanisme certes plus durable²⁰ que la mesure d'âge gouvernementale abordée au point 3) ci-dessous.

- 2) Afin de rapprocher l'âge effectif de départ en pension en direction de l'âge légal, dès 2026 les conditions de départ en pension anticipée à partir de l'âge de 60 ans seront agencées de façon à prolonger progressivement la durée des périodes de cotisations obligatoires de huit mois au total (soit 1 mois par année pour les années 2026 et 2027 et 2 mois par année de 2028 à 2030 inclus), tout en maintenant les conditions de départ en pension anticipée à partir de l'âge de 57 ans

Le Gouvernement a intégré à son « paquet pensions » une mesure d'âge, consistant à relever graduellement d'ici 2030 et à raison de 8 mois au total la période de stage dans le cadre de la pension anticipée à 60 ans (se composant de périodes d'assurance obligatoires, et complémentaires comme les années d'études ou d'éducation d'enfants de moins de 6 ans), dont la durée est actuellement de 40 ans. Les retombées financières de cette mesure paraissent relativement limitées, pour au moins cinq raisons.

En premier lieu, la mesure serait introduite de manière assez limitée, la durée du stage requis pour accéder à la pension anticipée à 60 ans n'augmentant qu'à raison d'un mois en 2026, de nouveau un mois en 2027 puis 2 mois additionnels chaque année de 2028 à 2030, pour un total de 8 mois. A terme, un tel rehaussement de 8 mois ne serait susceptible de réduire les prestations qu'à raison de 3% environ²¹ et ce pour les seules personnes concernées.

En second lieu, la mesure serait très ciblée. Loin de s'appliquer aux trois âges de la pension (57, 60 et 65 ans), elle ne concernerait en effet que la seule pension de vieillesse anticipée à 60 ans. Or selon l'IGSS²², cette dernière ne représente que 69% de l'ensemble des pensions anticipées (à 57 et 60 ans) et de l'ordre de 53% des pensions de vieillesse (dans la mesure où plus de 25% des pensionnés accèdent à la retraite à l'âge légal de 65 ans ou à un âge supérieur). Par définition, la mesure ne concerne pas directement les pensions d'invalidité et de réversion²³, qui représentaient en 2023 respectivement 6,8 et

²⁰ La mesure proposée par IDEA est plus « objective », puisqu'elle lie l'âge de la retraite à l'espérance de vie à 60 ans constatée, et non à un supplément annuel d'âge fixé ex ante. En outre, ce lien concerne non seulement la durée du stage de 40 ans, mais également l'âge de la retraite lui-même. Ce dernier aspect n'est pas sans conséquences, comme l'indique le passage en revue de la mesure 3).

²¹ Les 8 mois ne représentant que 3% de la durée moyenne de pension (soit 25 ans actuellement).

²² Voir IGSS, aperçu n° 29, op. cit.

²³ Les pensions de réversion pourraient être indirectement affectées par la mesure gouvernementale, mais dans le sens d'une augmentation... Ces pensions dépendent en effet de la masse cotisable de la « personne souche », qui devrait augmenter suite à la mise en œuvre de la disposition gouvernementale (du fait d'une carrière mécaniquement plus longue).



15,2% des prestations totales du régime général²⁴. Le tout ramènerait la réduction du nombre de pensions pouvant être escomptée à terme (en « vitesse de croisière ») à environ 1% des prestations totales du régime général²⁵.

En troisième lieu, l'économie potentielle, déjà fortement amoindrie par le caractère assez circonscrit et ciblé de la mesure, serait dans une certaine mesure neutralisée par l'augmentation corrélative de la pension moyenne, davantage de mois de cotisation étant pris en compte pour calculer la partie de la pension qui est proportionnelle aux cotisations versées²⁶. Cet effet est tout sauf négligeable au Luxembourg. Il ne pourrait être contré que par un aménagement de la formule de calcul des pensions. En avril 2025, dans son « Quatuor de réformes », IDEA²⁷ proposait une telle formule de calcul, par nature complexe²⁸.

En quatrième lieu, la mesure proposée le 3 septembre ne consiste pas à augmenter graduellement l'âge de 60 ans requis pour accéder à la période de pension, mais bien la période de stage (les « fameuses » périodes obligatoires et complémentaires d'assurance). Or selon des données de l'IGSS²⁹, en 2023 les personnes ayant accédé à la retraite à 60 ans présentaient en moyenne une carrière d'assurance de l'ordre de 41,5 années³⁰. De fait, une telle « personne moyenne » ne sera pas réellement concernée par la disposition annoncée le 3 septembre (même en considérant l'allongement de 8 mois au total de la période de stage à l'horizon 2030), puisqu'elle dépasserait déjà amplement la durée requise de la période d'assurance (soit 40 années). Il en résulterait a priori un considérable amoindrissement du potentiel d'économies associé.

Enfin, l'épuration gouvernementale exclut de la mesure les pensionnés relevant des régimes spéciaux (à destination des agents de l'Etat, des pouvoirs locaux et des CFL, notamment) transitoires, qui ont débuté leur carrière avant le 1^{er} janvier 1999³¹. Cette portée restreinte de la mesure réduira son rendement financier, tout en accroissant encore les dis-

²⁴ Source : plateforme ISOG de l'IGSS.

²⁵ Soit les 3% précités (valant pour les seuls titulaires de la pension anticipée à 60 ans) fois 0,53 * 0,78 (78% étant la part des pensions de vieillesse dans les dépenses totales de pension, y compris la réversion et l'invalidité).

²⁶ En langage technique, il s'agit des majorations proportionnelles, auxquelles s'ajoutent les majorations proportionnelles échelonnées (censées récompenser les personnes partant plus tardivement à la retraite).

²⁷ Voir le document de travail n°31 d'IDEA, op. cit.

²⁸ Sous la forme d'un « coefficient de longévité » se greffant sur l'actuelle formule de pension, ce coefficient diminuant (de manière socialement ciblée cependant) à mesure que l'espérance de vie augmente.

²⁹ Voir IGSS, Cahier statistique n° 20, *Les départs en retraite de 2011 à 2023*, <https://igss.gouvernement.lu/fr/publications/apercus-et-cahiers/cahiers-statistiques/202411no20.html>.

³⁰ Y compris, certes, des personnes pouvant bénéficier de la retraite anticipée à 57 ans, mais qui auraient décidé de prolonger volontairement leur carrière jusqu'à 60 ans.

³¹ Plus précisément, il s'agit des agents qui ont commencé leur carrière publique avant l'entrée en vigueur de la réforme de 1998 des régimes spéciaux de pension et ne sont par conséquent pas soumis à cette dernière. La loi afférente (« loi modifiée du 3 août 1998 introduisant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de fer luxembourgeois ») est en effet bel et bien amendée dans le cadre de la réforme en cours, dans le sens d'une augmentation de 8 mois de la période de stage comme dans le secteur privé.



parités entre les secteurs public et privé. A titre d'exemple, une personne ayant commencé à travailler dans le secteur privé en 1990 verra sa période de stage, requise afin de bénéficier de la retraite anticipée à 60 ans, augmenter à raison de 8 mois en cas de départ à la pension en 2030 suite à la nouvelle réforme. En revanche, une personne similaire ayant travaillé dans la fonction publique en sera totalement préservée³².

A ces facteurs limitant les retombées financières de la mesure gouvernementale s'ajoute un élément allant dans l'autre sens, à savoir l'impact de l'accès retardé à la pension (pour les pensions anticipées à 60 ans, du moins) sur le nombre d'actifs, appelé à augmenter de même que les cotisations sociales et, toutes autres choses égales par ailleurs, l'activité économique (soit le PIB). Cet impact favorable est particulièrement difficile à cerner.

L'impact financier à court et moyen terme de la mesure gouvernementale été estimé, sur la base notamment de publications de l'IGSS et en veillant à intégrer ces différents facteurs. Ces calculs, qui sont décrits à l'annexe 2, livrent des résultats largement similaires aux estimations figurant dans le projet de loi n°8634. Ils mettent en exergue des retombées non négligeables mais globalement assez limitées. Le ratio des dépenses de pension (du régime général) par rapport au PIB³³ diminuerait à concurrence de 2% à court terme (c'est-à-dire d'ici 2030) et de 1% environ d'ici 2050 (soit environ 0,1% du PIB). L'effet à moyen terme serait plus limité en raison de la montée en puissance de l'augmentation du montant moyen des pensions (voir supra).

Sur un plan plus « social », il convient de noter que la décision de ne pas intégrer la pension anticipée à 57 ans contribue à favoriser des personnes ayant commencé à travailler dès leur plus jeune âge (vers l'âge de 17 ans), souvent démunies de diplômes du supérieur. Or selon une étude française de l'INSEE, l'espérance de vie des diplômés du supérieur serait bien plus élevée que celle des non-diplômés³⁴. Si elle réduit le potentiel d'économie de la mesure gouvernementale, la « sanctuarisation » de la pension anticipée à 57 ans contribue à réduire les « inégalités devant l'espérance de vie ». Elle s'impose d'autant plus qu'aucune mesure visant à lutter contre la pénibilité au travail n'a été annoncée, tandis que la prise en compte des années d'études dans la carrière d'assurance est non seulement confirmée, mais également flexibilisée (voir la mesure 6) ci-dessous).

Amendement : Elargissement de la mesure à la fonction publique pour une personne engagée avant 1999.

³² Alors que cette personne bénéficiera déjà en moyenne d'une pension plus élevée que dans le secteur privé.

³³ Les études disponibles (de l'IGSS notamment) se réfèrent à cet indicateur, qui est d'ailleurs pertinent. Une réduction des dépenses nominale de 1% ou le maintien de ces dernières face à un PIB en hausse induisent en effet un résultat pratiquement identique en termes de soldes – exprimés par rapport au PIB – du régime général de pension (le ratio des recettes en % du PIB demeurant pratiquement inchangé d'une situation à l'autre).

³⁴ Voir INSEE Première, n°1584, *Les hommes cadres vivent toujours 6 ans de plus que les hommes ouvriers*, février 2016, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1908110>.



3) L'augmentation du taux de cotisation de 24,0% à 25,5% dès 2026

L'augmentation des cotisations, à raison de 0,5 point de pourcentage dès 2026 et ce pour chacune des parties prenantes (à savoir les employeurs, les employés et l'Etat) aurait des retombées concrètes et immédiates sur les comptes du régime général. Appréhendée de manière purement statique, donc sans prise en compte des effets économiques négatifs induits, cette mesure serait de nature à augmenter les recettes de cotisations du régime général de pension à raison de 0,57% du PIB, ce qui équivaut à 6% des dépenses de pension escomptées pour 2030 au sein du même régime.

L'accroissement des cotisations présenterait cependant un certain nombre d'inconvénients :

En premier lieu et en termes de **solidarité intergénérationnelle**, une hausse des cotisations frappe les actifs, mais nullement les pensionnés existants qui ne sont pas redevables des cotisations de pension. Elle contribue par ailleurs à différer dans le temps, à raison de 3 années environ, la mise en œuvre du modérateur de réajustement (voir la mesure 4) ci-dessous), à savoir l'une des rares mesures susceptibles d'induire une participation des pensionnés existants à l'effort de rééquilibrage financier. En d'autres termes, l'augmentation des cotisations serait dommageable en termes de solidarité intergénérationnelle, ceci alors qu'il est à craindre que les jeunes générations doivent faire face à des difficultés socioéconomiques plus importantes que leurs aînés.

En deuxième lieu, le rehaussement des cotisations de pension est de nature à **affecter négativement l'activité économique**, via deux canaux. Sur le versant de la consommation, la mesure affecterait négativement le pouvoir d'achat des cotisants, à raison de 0,5%. Cet effet est certes relativement réduit au Luxembourg en raison du fort degré d'ouverture de l'économie grand-ducale (induisant notamment des « fuites à l'étranger » de la consommation des résidents) et d'un appréciable taux d'épargne, sans pour autant être négligeable d'autant qu'il tendra à affecter davantage les personnes moins favorisées (voir ci-dessous), dont la propension à consommer est plus élevée.

La hausse des cotisations est, par ailleurs, de nature à pénaliser la compétitivité des entreprises luxembourgeoises, déjà soumise à rude épreuve compte tenu de l'importance des salaires bruts (en comparaison internationale) et des coûts immobiliers.

Une estimation de la Cour des Comptes française³⁵, qui n'est certes pas directement transposable au Luxembourg en raison de différences tant en ce qui concerne les struc-

³⁵ 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>. Selon cette estimation, une hausse des cotisations patronales à raison de 0,2 point de PIB induirait en France,



tures économiques que du point de vue des cotisations (niveau de ces dernières ou régime de perception), suggère que la hausse de la partie « privée » des cotisations (soit la part imputable au salarié et à son employeur, qui se monterait au total à 0,38% du PIB luxembourgeois) serait perdue à raison de la moitié pour les Administrations publiques considérées dans leur ensemble³⁶.

Dans ces conditions, une importante partie de la hausse des cotisations³⁷ s'apparenterait à un simple transfert interne aux Administrations publiques, s'effectuant certes en faveur du régime général de pension.

Considérant l'ampleur des effets négatifs potentiels d'une hausse des cotisations, considérant également le fort degré d'ouverture de l'économie luxembourgeoise qui la rend particulièrement sensible à des paramètres de compétitivité, il est impératif de demander à des experts (du STATEC par exemple) de chiffrer les retombées d'un ajustement des cotisations sur l'activité économique luxembourgeoise, ainsi que l'incidence corrélative sur les finances publiques dans leur ensemble.

Outre une déperdition « dynamique » de l'ordre de la moitié se manifestant en raison des effets indirects sur la consommation et la compétitivité, la hausse des cotisations exercerait **un effet direct et mécanique sur les dépenses de l'Etat**, via le « taux de cotisation » supporté par ce dernier qui, pour rappel, prend à sa charge le tiers des « cotisations » de pension au Luxembourg. Sur la base du projet de budget 2026, il en résulterait une charge additionnelle pour l'Etat central de quelque 170 millions d'euros (en base 2025), égale à 0,19% du PIB. Par ailleurs, les cotisations sont déductibles du revenu imposable, de sorte que la mesure affecterait à la baisse les recettes perçues par l'Etat au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Une hausse des cotisations de 0,5 point de pourcentage pour les ménages se traduirait pour l'Etat par une moins-value additionnelle de l'ordre de 50 millions d'euros. Le coût total pour l'Etat de la hausse du taux global

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 la clef respectivement 57 000 et 80 000 emplois de moins. Une hausse équivalente des cotisations directement à charge des salariés (soit également 0,2% du PIB français) occasionnerait quant à elle un effet de demande négatif, puisqu'elle appauvrirait les contributeurs. 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. L'incidence négative totale sur l'activité en France serait donc de respectivement 0,30 (à l'horizon d'une année) et 0,44% (après 5 années) selon la Cour des Comptes française.

Comme le Luxembourg envisage une hausse des cotisations à charge des particuliers et entreprises équivalente à 0,38% du PIB (ce qui est proche de la hausse simulée par la Cour des Comptes française), l'impact sur le PIB luxembourgeois pourrait être estimé, de manière purement statique (le Luxembourg n'étant certes pas la France...) à respectivement 0,29 et 0,42%.

Compte tenu d'une pression fiscale et parafiscale d'ensemble de l'ordre de 44% au Luxembourg selon le projet de budget 2025, une diminution du PIB de 0,42% (à un horizon de cinq années) donnerait lieu à une déperdition totale de recettes, pour l'ensemble des Administrations publiques (au-delà donc du seul régime général de pension) de 0,18% du PIB. Ce qui signifie que le rendement de la mesure serait faible pour les finances publiques considérées dans leur globalité, avec une déperdition égale à près de la moitié de l'impact statique initial de la hausse des cotisations.

³⁶ Soit non seulement la sécurité sociale, mais également les administrations locales et l'Administration centrale.

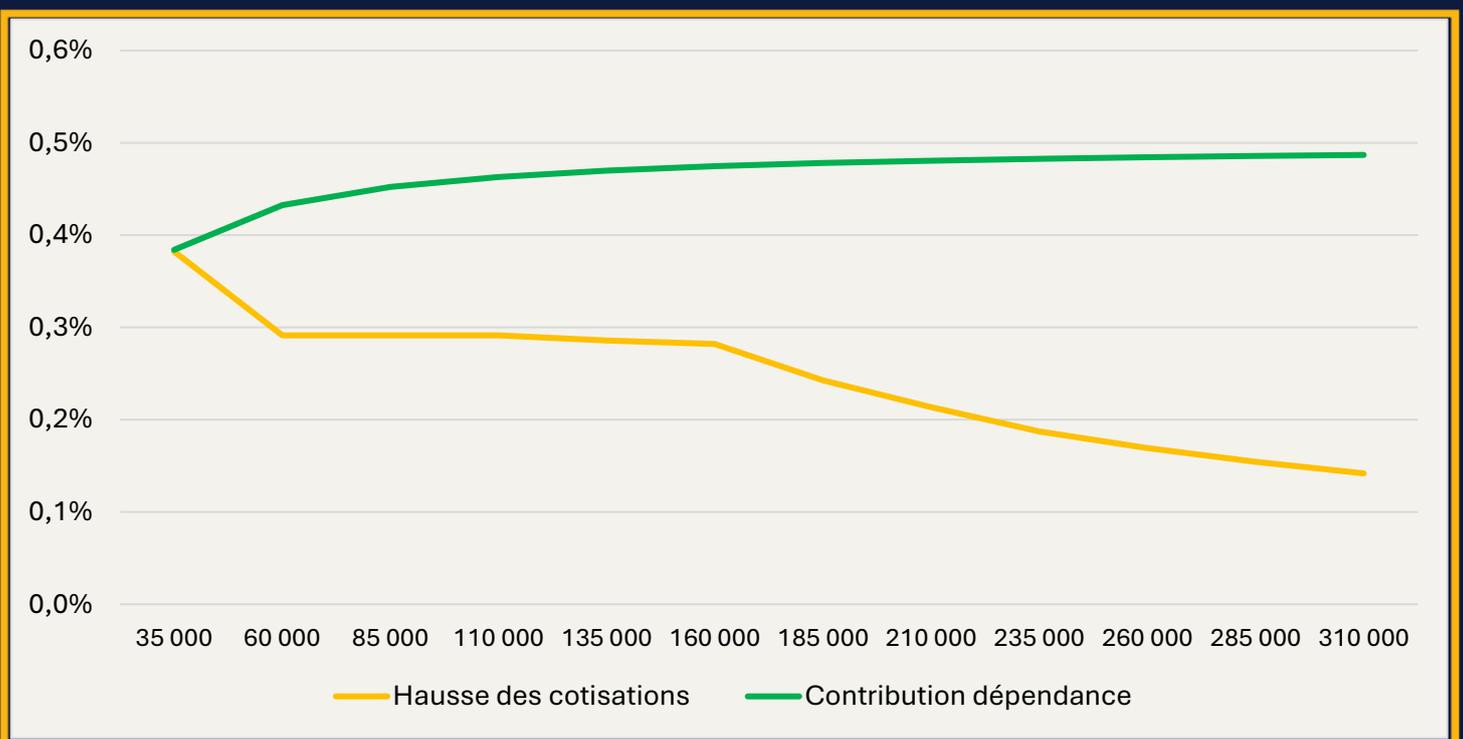
³⁷ Soit environ 40% de la hausse de cotisation imposée au privé, compte tenu de la perte en termes de cotisations de pension liée à la déperdition d'activité économique.



de cotisation envisagée par le « paquet gouvernemental » serait dès lors de 220 euros, soit environ 0,3% du PIB (base 2025).

Enfin, la hausse des cotisations serait assez **dommageable sur le plan social**. En raison de l'existence d'un plafond cotisable (équivalent à 5 fois le salaire social minimum) dans le cadre du régime général de pension, les cotisations de pension tendent à être régressives par rapport au revenu brut. De surcroît, elles sont déductibles du revenu imposable, de sorte que des cotisations salariales additionnelles iront mécaniquement de pair avec une diminution de l'impôt sur le revenu. Or cet allègement fiscal est proportionnel au taux marginal d'imposition, qui tend (fort logiquement) à augmenter avec le revenu. La résultante de ces deux effets apparaît au graphique suivant (voir la courbe orange), qui illustre le caractère (très) régressif des augmentations de cotisations sociales.

Graphique 3 : Coût net pour les assurés d'une augmentation à raison de 0,5% du taux des cotisations sociales personnelles et d'une contribution du type « dépendance » (en % du revenu brut annuel exprimé en euros)



Sources : Calculs IDEA, barèmes de l'impôt sur le revenu de 2025 (classe d'imposition 1).
Note : salaires annuels en euros. Hypothèse de 12 salaires mensuels (pas de 13^{ème} mois).



Cette performance a priori assez mitigée sur le plan social ressort clairement d'une simple comparaison avec une contribution du type dépendance³⁸, qui se monterait par hypothèse également à 0,5% des revenus bruts. L'impact net d'une telle contribution paraît plus équitable, à la faveur de trois propriétés de la contribution dépendance : (i) sa base est diminuée d'un abattement équivalent à un quart du salaire social minimum non qualifié ; (ii) cette contribution n'est pas déductible à l'impôt sur le revenu (évitant de la sorte l'« écrémage fiscal » jouant en faveur des revenus plus élevés) et (iii) la base de la contribution dépendance n'est nullement plafonnée. Un autre avantage d'une contribution de type dépendance est une base contributive plus large, intégrant non seulement les salaires mais aussi, notamment, des revenus du patrimoine – ce qui est susceptible de tempérer l'impact macroéconomique négatif d'un tel prélèvement.

Une mesure proposée dans le document de Travail présentant les propositions de réformes d'IDEA³⁹, à savoir le déplafonnement partiel des cotisations de pension, permettrait également de contrer en partie le caractère socialement régressif de la hausse des cotisations, tout en réduisant les disparités entre le privé et le public. Le déplafonnement partiel est explicité plus avant à l'annexe 3 du présent document de travail.

Amendement : Demander à des experts d'évaluer l'incidence d'une hausse des cotisations sociales de pension sur l'activité économique, les finances publiques et les différentes classes de revenus.

4) Le maintien du modérateur de réajustement destiné à faire face à des problèmes de couverture des dépenses selon les modalités mises en place par la réforme du régime général d'assurance pension de 2012

Au Luxembourg et à l'inverse de la situation prévalant dans la plupart des autres pays, où même l'indexation aux prix est le plus souvent loin d'être garantie, les pensions sont ajustées à la fois aux prix et à un indicateur de salaires réels (calculé par l'IGSS). En conséquence, les pensions et les salaires nominaux évoluent de manière parallèle.

La réforme de décembre 2012 de l'assurance pension a en quelque sorte scindé le lien entre les pensions d'une part et les salaires réels d'autre part. La réforme distingue en effet en premier lieu la première pension, c'est-à-dire celle qui est d'emblée perçue par

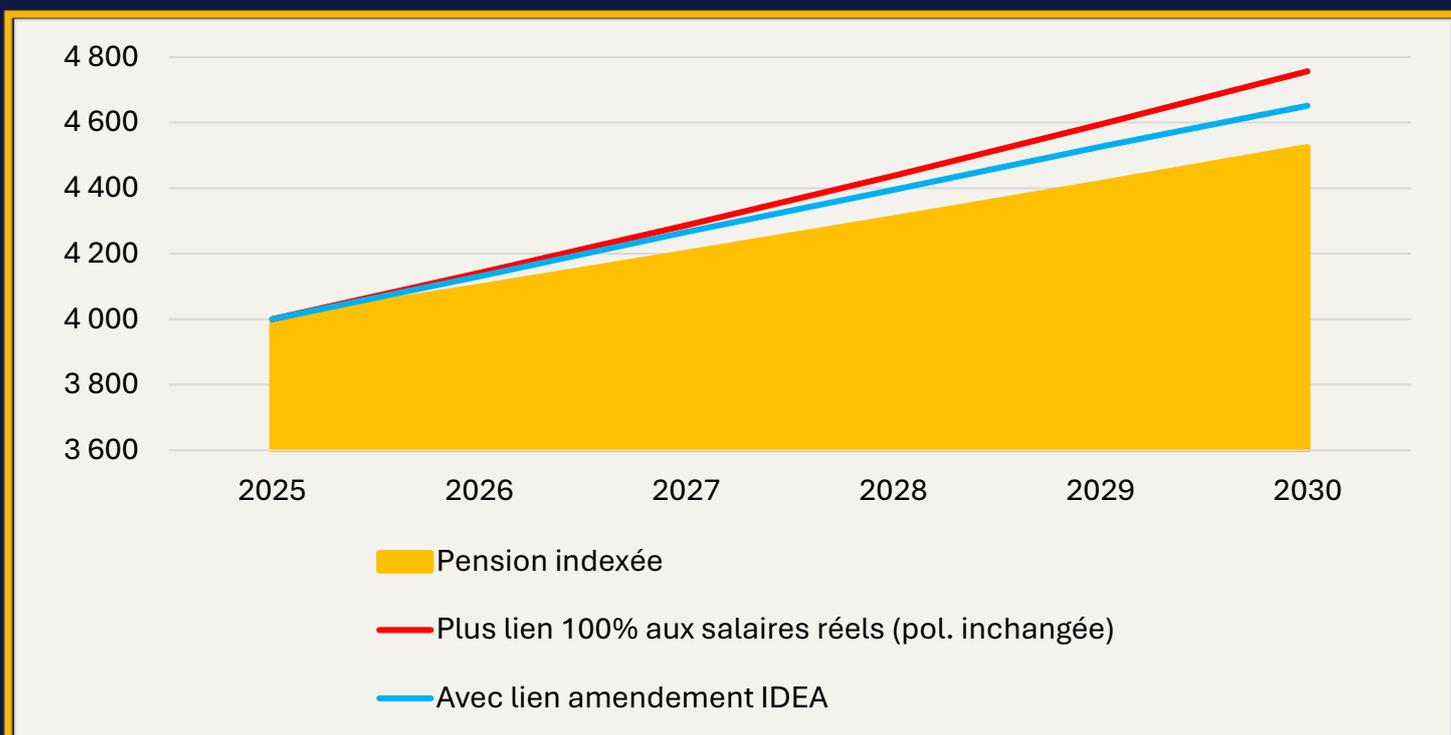
³⁸ Pour rappel, la contribution dépendance vise à financer l'assurance dépendance. Elle se monte à 1,4% des revenus bruts excédant un abattement égal à un quart du salaire social minimum et n'est pas déductible du revenu imposable, à l'inverse des cotisations de pension par exemple.

³⁹ Voir le document de travail n°31 d'IDEA, op. cit.



un nouveau pensionné et déterminée sur la base de l'usuelle formule de calcul des pensions. Le calcul de cette première pension demeurera en tout état de cause intégralement lié à l'évolution des salaires réels. En d'autres termes, la première pension perçue n'est nullement affectée par la réforme de 2012. C'est par exemple de cas de la pension de 4 000 euros d'Ariane, illustrée au graphique 4 pour une personne pensionnée en 2025. Cette pension initiale a été évaluée sur la base des salaires réels « ambiants » et il en sera de même pour les pensionnés ultérieurs.

Graphique 4 : Ajustement des pensions aux salaires réels : l'exemple d'Ariane, pensionnée en 2025 (pension mensuelle en euros)



Source : calculs IDEA.

Note : hypothèse d'une indexation annuelle aux prix à la consommation (+2,5% par an) et d'une hausse « ambiante » des salaires réels de 1% par an.

Cette réforme a en deuxième lieu distingué les « pensions en cours », succédant lors de la période de retraite d'une personne donnée à la première pension calculée (et largement conditionnée par cette dernière, bien entendu ; pour Ariane, les pensions en cours sont illustrées au graphique 4 de 2026 à 2030, après sa pension initiale de 2025). A l'inverse de ce montant initial, les « pensions en cours » ne seront plus nécessairement liées intégralement aux salaires réels suite à la loi de décembre 2012. Cette loi prévoit en effet le maintien intégral de leur adaptation aux salaires réels, à condition toutefois que les recettes hors revenus du patrimoine du régime général de pension demeurent supérieures ou égales aux prestations de pension. A l'inverse, si un déficit opérationnel devait



se manifester, le lien entre les pensions en cours et les salaires réels devrait être limité en fonction d'un « modérateur de réajustement » (MR), appelé à se situer entre 0 (ce qui correspond à une adaptation nulle aux salaires réels) et 0,5 (avec à la clef un ajustement à raison de la moitié de la hausse mesurée des salaires réels).

Même si cette mesure ne concerne pas la pension initialement calculée d'un pensionné donné (les 4 000 euros mensuels initiaux d'Ariane, par exemple), elle est de nature à générer de significatives économies. Dans ses projections de référence, l'IGSS part de l'hypothèse d'un MR se situant à 0,25 dans la foulée de la survenance d'un déficit (hors revenus du patrimoine) du régime général. Partant d'une durée moyenne de la pension de 25 années (correspondant à la moyenne actuelle) et en supposant une augmentation des salaires réels à raison de 1% l'an, l'économie en termes de prestations devrait à terme (en « vitesse de croisière ») se situer à 9% environ. L'abandon de cette mesure serait par conséquent extrêmement coûteuse. Le « paquet pension » avancé par le Gouvernement permet de conserver ces perspectives d'économie. Toutefois, la hausse des cotisations sociales de pension de 24% à 25,5% aura pour effet de différer d'environ trois années la modération du lien entre les salaires réels et les prestations de pension.

Sur un plan plus social, il convient de rappeler trois faits d'importance à propos de cette liaison partielle aux salaires réels :

- Comme déjà indiqué, elle ne concerne pas la première pension calculée, qui constitue le principal déterminant du niveau de vie global d'un pensionné.
- Même les pensions en cours continueraient à être liées à l'évolution des salaires réels, certes partiellement mais cette situation est déjà très enviable par rapport à la quasi-totalité des autres pays européens.
- Un MR inférieur à 1 ne se traduit nullement par une diminution du pouvoir d'achat d'une pension : il consiste simplement à ralentir une augmentation allant au-delà de l'inflation (« diminution d'une hausse », à rebours donc d'une réduction à proprement parler). Les prestations de pension sont toujours ajustées à l'évolution des prix à la consommation, via le mécanisme d'indexation (voir l'aire orange du graphique 4, qui correspond à un pouvoir d'achat inchangé).

La liaison partielle aux salaires réels pourrait être simplifiée en mettant fin à son caractère conditionnel. Il s'agirait de prévoir dès 2026, soit à titre proactif avant même la constatation d'un dérapage financier, un MR fixé à 0,75 (ce qui signifie que les pensions en cours seraient liées aux salaires réels à raison des trois quarts), qui se maintiendrait à ce niveau en 2027, puis se réduirait pour atteindre 0,5 en 2028 et 2029 et enfin 0,25 en 2030 (et par la suite).

Une telle mesure affecterait certes le niveau de la pension par rapport à une situation à politique inchangée (à raison de 2% environ à l'horizon 2030). Ainsi, la pension d'Ariane évoluerait d'ici 2030 à un niveau inférieur à la situation à politique inchangée (voir la courbe bleue du graphique 4, inférieure à la courbe rouge illustrant la « politique inchangée »). Cependant, elle continuerait à progresser par rapport à la pension indexée aux



prix (voir l'aire orange du graphique) tout au long de la période considérée, ce qui traduit une augmentation du pouvoir d'achat d'Ariane.

Cette mesure permettrait de pallier deux insuffisances criantes du « package » du 3 septembre, à savoir (i) un effort (bien) trop réduit sur le versant des dépenses et (ii) une participation insuffisante des pensionnés actuels. L'impact associé pourrait en effet se monter à l'horizon 2030 à 2% des prestations de pension totales, ce qui est tout sauf négligeable⁴⁰. A lui seul, cet amendement porterait l'effort de « préfinancement » (c'est-à-dire les économies réalisées à l'horizon 2030) à l'équivalent de 10% des prestations au total, soit le montant recommandé par IDEA dans un document de travail de décembre 2024⁴¹.

Amendement : En guise de renforcement de la mesure annoncée par le Gouvernement, instauration dès janvier 2026 d'un modérateur de réajustement (gouvernant le lien entre les pensions en cours et les salaires réels) inférieur à 1. Il atteindrait 0,75 en 2026 et 2027, 0,5 en 2028 et 2029, puis 0,25 en 2030 et par la suite, indépendamment de tout indicateur financier.

5) Pour des raisons de protection sociale, par dérogation exceptionnelle à la réforme de 2012, le maintien de l'allocation de fin d'année

La loi de décembre 2012 portant réforme de l'assurance pension prévoyait la disparition de l'allocation de fin d'année (AFA) dès que le taux de cotisation global sera rehaussé au-delà de 24%. Or cet ajustement des taux deviendra une réalité dès 2026 en vertu du « paquet de mesures » présenté par le Gouvernement le 3 septembre.

La suppression de l'AFA permettrait en principe d'économiser environ 2% des prestations totales, ce qui n'est nullement négligeable. Elle serait cependant tout sauf indolore sur le plan social. Depuis mai 2025, l'AFA se monte à annuellement un peu plus de 1 004 euros, soit l'équivalent de 83,69 euros par mois. Si ce montant ne représente que 0,8% de la pension personnelle maximum, il représente en revanche quelque 3,6% de la pension minimum.

Le Gouvernement a résolu ce dilemme en renonçant à la suppression dès 2026 de l'AFA, qui en vertu de la loi de décembre 2012 aurait dû résulter de la hausse de 24 à 25,5% des

⁴⁰ Le tout, pour rappel, sans diminution du pouvoir d'achat des pensionnés, puisque la mesure consiste simplement à ralentir une augmentation « programmée » de ce dernier.

⁴¹ Voir le document de travail n°29 d'IDEA, op. cit.



cotisations, prévue dès janvier 2026⁴². Ce faisant, il déséquilibre cependant son épure, au détriment d'un volet « dépenses » déjà fort dégarni et de l'équité intergénérationnelle – la suppression de l'AFA permettrait en effet de faire contribuer à l'effort financier les pensionnés existants, certes de manière déséquilibrée sur le plan social.

Afin de concilier ces divers impératifs et de simplifier la situation existante⁴³, il pourrait être envisagé d'ajuster l'AFA dès janvier 2026, en la modulant en fonction du montant de la pension. Les titulaires de la pension minimum continueraient à percevoir l'intégralité de l'AFA. En revanche, cette dernière serait supprimée (toujours dès janvier 2026) pour les pensions supérieures à 8 000 euros par mois. Elle serait dégressive pour les pensions se situant entre 2 351 euros⁴⁴ et ce dernier seuil de 8 000 euros⁴⁵.

Selon des estimations préliminaires (qui devraient être précisées par l'IGSS), l'économie associée serait de l'ordre de 1% des prestations totales (ce qui à terme doublerait l'incidence sur le ratio des dépenses des mesures gouvernementales...).

Amendement : Aménager dès janvier 2026 l'AFA, qui deviendrait dégressive en fonction du revenu : maintien pour le titulaire d'une pension minimum, suppression pour les pensions excédant 8 000 euros par mois, déclin linéaire de l'AFA entre ces deux seuils.

6) L'insertion des périodes dites complémentaires relevant des années d'études de façon flexible au cours de la carrière d'assurance entière de l'assuré

Au Luxembourg, les années d'études (ou de formation professionnelle non indemnisée au titre d'un apprentissage) entre l'âge de 18 et de 27 ans peuvent être « comptabilisées » afin de déterminer la durée du stage requis pour accéder à la pension anticipée (soit 40 ans actuellement⁴⁶), en tant que « périodes complémentaires » (au même titre que les

⁴² Comme l'indique le projet de loi n° 8634, le « seuil déclencheur » de la suppression a en effet été rehaussé de 24,0% (soit le taux de cotisation global actuel) à 25,5% (le taux prévu dans la réforme en cours de discussion).

⁴³ L'idée d'un lien direct entre l'AFA et le taux global de cotisations étant d'ailleurs loin d'être intuitive...

⁴⁴ Soit la pension minimum et pour un stage d'assurance d'au moins 40 années (carrière complète).

⁴⁵ Selon la (simple) formule suivante : AFA modulée = AFA actuelle * (2 350,89/pension mensuelle effective), 2 350,89 euros étant la pension personnelle minimum (paramètres sociaux valables à partir du 1^{er} mai 2025). Pour une pension de 4 000 euros par mois et une carrière complète, l'AFA se monterait dès lors à 590 euros par an (contre 1 004 actuellement). Toute AFA calculée inférieure à 300 euros par an serait supprimée (ce qui revient à la fixer à 0 euros à partir d'une pension mensuelle proche de 8 000 euros).

⁴⁶ Sans effets sur les pensions futures en termes de cotisations, mais avec tout de même un impact « sonnante et trébuchant » découlant des majorations forfaitaires, de l'allocation de fin d'année ou de la pension minimum (ces trois éléments étant proportionnels à la durée du stage, indépendamment des cotisations versées).



périodes d'éducation d'enfants de moins de 6 ans, par exemple). Seules les années se situant entre les âges de 18 et de 27 ans peuvent être considérées, cependant, soit en principe un total de 9 années pouvant dès lors représenter plus de 20% du stage d'assurance total. Au sein de l'Union européenne, peu de pays intègrent de la sorte les années d'études, d'autant que les personnes plus éduquées tendent à présenter une espérance de vie élevée. Selon l'INSEE, en France l'espérance de vie à 35 ans des diplômés du supérieur aurait été (et ce de 2009 à 2013) nettement supérieure à celle des non diplômés, à raison de 7,5 et 4,2 années chez les hommes et les femmes, respectivement⁴⁷.

La mesure 6) consiste à conférer plus de flexibilité à la prise en compte des années d'études en permettant, dans une optique de « formation tout au long de la carrière », de prendre en compte des années d'études ultérieures à l'âge de 27 ans, effectuées durant la carrière d'assurance. Le nombre d'années pouvant être prises en considération en tant que périodes complémentaires serait cependant en tout état de cause limité à 9 (voir le PL n°8634).

Cette mesure va indubitablement dans le sens de la flexibilité requise dans un monde où la mise à jour des connaissances revêt de plus en plus d'importance. Elle permet d'inciter des personnes n'ayant pu achever leurs études (où même les entamer) au cours de leurs jeunes années de se remettre à niveau sur le plan professionnel et intellectuel.

Plus généralement, une certaine parcimonie doit cependant prévaloir en ce qui concerne les années d'études. D'une part, leur prise en compte tend à favoriser des segments de la population tendant déjà à bénéficier d'une période de retraite allongée, à la faveur d'une meilleure espérance de vie comme déjà souligné. D'autre part, les périodes complémentaires d'étude ne correspondent nullement à des périodes de cotisation, de sorte qu'elles s'écartent résolument de l'optique d'assurance inhérente à tout régime de pension. Trop de souplesse en la matière pourrait enfin renforcer les risques d'abus (études « fictives », multiplication des années doublées, etc.).

Le PL n°8634 plafonne le nombre d'années d'études pouvant être assimilées aux périodes complémentaires de pension à 9 années, ce qui correspond a priori à la situation actuelle. Ces années peuvent cependant désormais être étalées sur une période beaucoup plus longue, de sorte que davantage de personnes seront en mesure de se rapprocher de cette durée maximale de 9 années. Afin de pallier cet effet et en ligne avec les considérations qui précèdent, IDEA propose de plafonner la prise en compte des années d'études

⁴⁷ Voir INSEE Première, n°1584, février 2016, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1908110>. Les différences d'espérance de vie peuvent s'expliquer selon l'INSEE par la nature des emplois exercés (exposition aux accidents, maladies, produits toxiques, efforts physiques intenses, etc.), par l'appartenance des diplômés à des groupes sociaux dont les modes de vie sont plus propices à une bonne santé (consultations médicales plus fréquentes, consommation moindre d'alcool ou de tabac, alimentation plus saine, etc.) et par le fait qu'une personne gravement malade dès ses jeunes années peut éprouver des difficultés à suivre des études.



à 7 années, ce qui semble déjà très généreux à l'aune de la situation prévalant dans des pays comparables.

En conséquence, l'amendement suivant est proposé :

Amendement : Plafonnement des années d'études prises en compte pour la durée du stage d'assurance à 7 années.

7) L'introduction d'une aide sociale pour les personnes touchant une pension de vieillesse ou de survie et vivant dans une communauté domestique à revenus modestes

Cette mesure ne pourra être correctement appréciée qu'à la lumière de ses modalités précises, qui ne sont pas encore connues⁴⁸. Deux remarques sont cependant déjà de mise à ce stade :

- Si les pensionnés luxembourgeois semblent matériellement très favorisés en comparaison internationale, cette situation s'accompagne d'inégalités croissantes, dont témoigne une hausse tendancielle du taux de risque de pauvreté parmi les personnes âgées de 65 ans et plus. Ce dernier taux s'est certes limité à 11% au Grand-Duché en 2022 selon le Pension Adequacy Report (PAR)⁴⁹, soit à peine plus de la moitié du niveau correspondant au sein de l'UE. Il a cependant 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 2019⁵⁰. Dans ces conditions, des aides sociales bien ciblées en faveur de certains segments de seniors paraissent justifiées. La possible création d'un bonus vieillesse se greffant sur le mécanisme du REVIS, en faveur des résidents de plus de 65 ans les moins favorisés a d'ailleurs été évoquée dans le « Quatuor de réformes » publié par IDEA en avril 2025. Un tel bonus, pouvant par exemple être égal à 15% du REVIS⁵¹, permettrait 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 modestes qui résident au Luxembourg, pays où le coût de la vie en général (et du logement en particulier) est élevé. Par ailleurs,

⁴⁸ Les deux projets de loi déposés en octobre 2025 ne se réfèrent en effet nullement à la mesure 7).

⁴⁹ 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, juin 2024, https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/pension-adequacy-report-current-and-future-income-adequacy-old-age-eu_en.

⁵⁰ Voir l'avis de juillet 2024 du CES sur le régime général d'assurance pension, page 14.

⁵¹ Soit 1 895,52 euros par mois pour une personne seule depuis le 1^{er} mai 2025.



les seniors ayant l'âge légal de partir en pension peuvent difficilement se réinsérer sur le marché du travail.

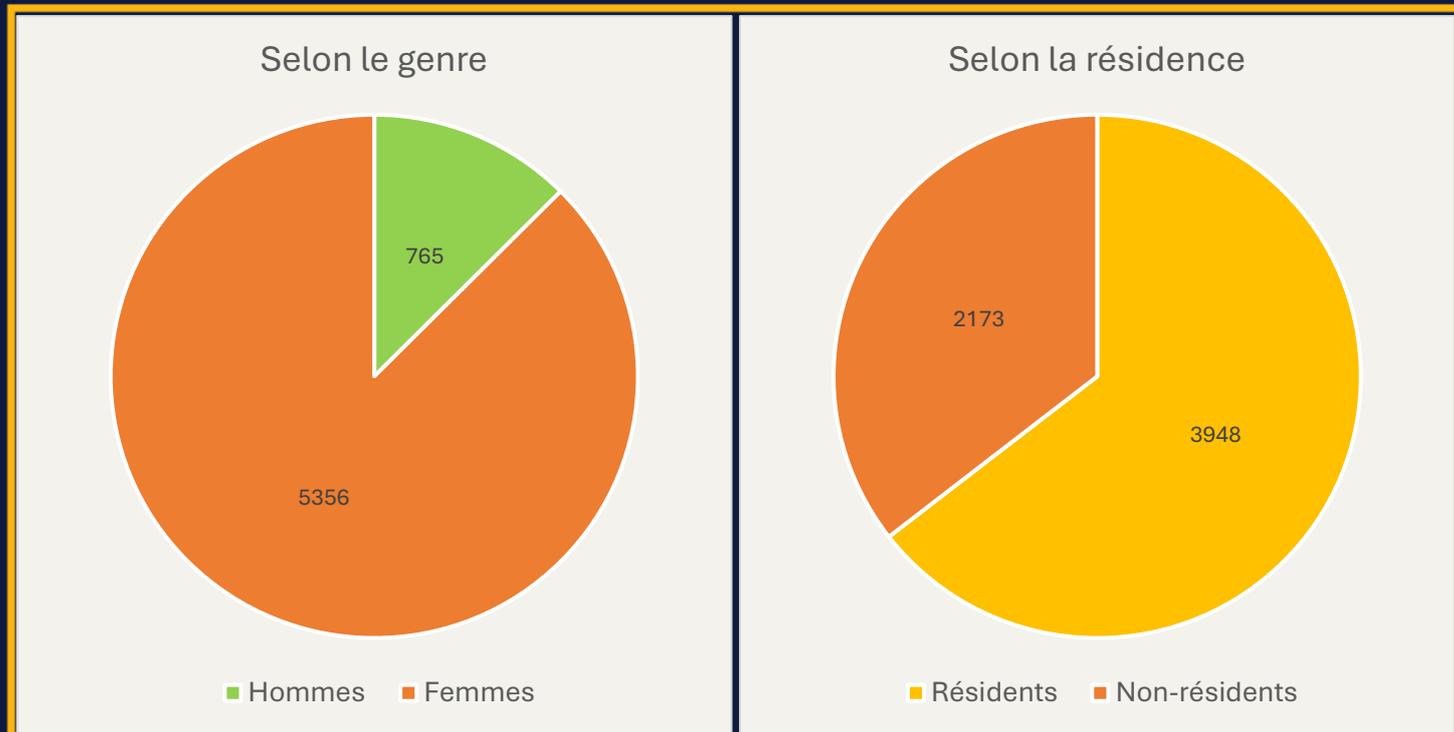
- Une telle mesure ciblée gagnerait à être combinée à une hausse de la pension minimum, rapprochant cette dernière du budget permettant à une personne âgée de mener une vie décente et comportant suffisamment d'interactions sociales⁵² (ce montant étant régulièrement calculé par le STATEC⁵³) et de contrer la hausse tendancielle du taux de risque de pauvreté des seniors. En effet, la pension minimum d'une personne présentant une carrière complète devrait être suffisante pour atteindre cet objectif, l'aide sociale jouant un rôle de filet de sécurité supplémentaire qui pallierait l'incidence d'une carrière partielle. Parallèlement au renforcement de l'aide sociale envisagée par le Gouvernement, la pension minimum pourrait ainsi être rehaussée de 5%. La combinaison de ces deux « coups de pouce » en faveur des seniors les moins favorisés permettrait de minimiser le risque de « trous dans la raquette ». La pension minimum présente en effet deux particularités complétant idéalement une aide sociale ciblée, à savoir (i) le fait qu'elle concerne essentiellement les femmes, avec à la clef une réduction de leur « pension gap » par rapport aux hommes qui est particulièrement élevé au Luxembourg selon le PAR précité et (ii) elle bénéficie également aux non-résidents.

⁵² Voir à ce sujet les encadrés 3 (budget de référence, page 48) et 8 (minimum vieillesse, page 95) du document de travail n°31 d'IDEA, op. cit.

⁵³ Voir *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>.

Graphique 5 : Ventilation du complément pension minimum

(nombre de départs concernés de 2011 à 2023)



Source : IGSS, Cahier statistique n°20, op. cit.

Une combinaison entre une aide sociale ciblée et une pension minimum rehaussée de 5% permettrait dès lors de poursuivre simultanément divers objectifs primordiaux sur le plan social et ce avec un impressionnant « effet de levier budgétaire ». La mesure serait en effet assez peu coûteuse, puisqu'elle ne rehausserait l'ensemble des prestations du régime général de pension qu'à raison de 0,2% environ. La hausse de 5% de la pension minimum serait par ailleurs introduite de manière graduelle.

Amendement : Ajouter en parallèle du renforcement de l'aide sociale une augmentation de 5% de la pension minimum, qui s'effectuerait graduellement de 2026 à 2030 (+1% par an).



8) L'augmentation de la déduction fiscale annuelle des versements réalisés dans le cadre de la prévoyance-vieillesse (troisième pilier) de 3.200 euros à 4.500 euros

Selon le projet de loi n°8640, la mesure 8) occasionnera entre 20 et 25 millions d'euros de charges additionnelles à l'Etat. Un montant pouvant paraître mesuré, pour une disposition permettant au Grand-Duché de pallier la faiblesse de ses pensions complémentaires par rapport à des pays comparables⁵⁴.

Il importe cependant de veiller à ce que cet avantage soit davantage ciblé socialement. Dans l'état actuel des choses, les contributions à la prévoyance-vieillesse sont en effet déductibles au taux marginal d'imposition, qui tend naturellement à croître avec le revenu. De longue date, IDEA a proposé l'instauration d'un nouveau crédit d'impôt, permettant d'octroyer un avantage fiscal de l'ordre de 40% des versements (« déduction sociale »⁵⁵). Les modalités de mise en œuvre d'un tel dispositif devraient être étudiées, parallèlement à la mise en œuvre de la mesure 9) ci-dessous (qui exige également des aménagements de la législation fiscale). L'attractivité du dispositif gagnerait également à être améliorée, en veillant à davantage de flexibilité en ce qui concerne les modes de placement, la mobilisation de l'épargne accumulée (en fonction de grandes étapes de la vie, comme l'acquisition d'un bien immobilier) ou la taxation à la sortie.

En outre, le 2^{ème} pilier, à savoir les régimes complémentaires dans le cadre professionnel, font une fois de plus figure de « parents pauvres ». La déduction fiscale maximale (au titre de l'impôt sur le revenu) du versement personnel dans le cadre de ces régimes se limite actuellement à 1 200 euros par an et par affilié, soit un montant qui n'a pas été revu depuis au moins 25 ans. Afin de « rattraper le temps perdu » et de combler le retard du Luxembourg en la matière, ce seuil devrait dans un premier temps être relevé à 2 000 euros (avec également un mécanisme de déduction plus sociale). Le projet de budget 2025 laisse augurer un coût annuel pour l'Etat de l'ordre de 5 millions d'euros suite à l'introduction d'une hausse du plafond de déduction. Plus généralement, une meilleure diffusion du 2^{ème} pilier à travers toutes les catégories sociales et secteurs économiques devrait être favorisée, de même qu'une flexibilité accrue des placements associés en fonction des situations personnelles.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ 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.

Amendements : Introduction d'une déduction plus « sociale » des versements personnels dans le cadre de la prévoyance-vieillesse et des régimes complémentaires professionnels.

Rehausser de 1 200 à 2 000 euros par an le maximum déductible dans le cadre des régimes complémentaires professionnels (versements personnels des affiliés).

9) Afin de rapprocher l'âge effectif de départ en pension à l'âge légal de départ en pension, l'élaboration d'un abattement fiscal pour les assurés ayant rempli les conditions pour le bénéfice d'une pension de vieillesse anticipée mais qui continuent volontairement leur activité professionnelle jusqu'à l'âge légal de départ en pension (soit 65 ans)

La mesure envisagée consiste à faire bénéficier d'un abattement fiscal de 9 000 euros par an⁵⁶ (l'abattement de maintien dans la vie professionnelle ou AMVP) des personnes pouvant avoir accès à une pension de vieillesse personnelle avant l'âge de 65 ans, mais décidant néanmoins de prolonger leur carrière⁵⁷. Selon le projet de loi n°8640, l'AMVP coûterait environ 10 millions d'euros par an à l'Etat, en supposant que 30% des personnes concernées saisissent l'opportunité offerte par la nouvelle mesure.

L'instauration de l'AMVP paraît amplement justifiée, à l'aune de la durée moyenne de la période de retraite particulièrement élevée au Luxembourg et de l'âge moyen de départ bas, de l'ordre de 61 ans (sans même prendre en compte les pensions d'invalidité). Par ailleurs, selon l'IGSS⁵⁸ seuls 23,5% des départs à la retraite de 2011 à 2023 (au titre de la pension de vieillesse) s'effectuent ultérieurement à l'âge légalement permis (anticipé ou non), le décalage temporel moyen étant dans ce cas de l'ordre de 3 années. Pour l'ensemble des départs en retraite examinés, le décalage moyen n'a dès lors pas excédé 0,7 année (soit de l'ordre de 8 mois) et ce malgré l'existence d'un mécanisme « incitatif » assez coûteux pour les systèmes de pension, à savoir les « majorations proportionnelles échelonnées »⁵⁹.

⁵⁶ Dans la limite de 750 euros par mois. Cette mensualisation est importante pour tenir compte du nombre de mois différés (pouvant ne pas correspondre à des années calendrier). Elle permet en outre d'éviter qu'un contribuable bénéficie de l'abattement de 9 000 euros tout en ne différant son départ à la retraite que d'un mois...

⁵⁷ La mesure ne vaut que jusqu'à l'âge légal de la retraite de 65 ans.

⁵⁸ Voir IGSS, Cahier statistique n°20, op. cit.

⁵⁹ Ce mécanisme augmente le taux de majoration proportionnelle (donc la partie de la pension qui est liée aux cotisations) 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)



Si la mesure paraît amplement justifiée, diverses questions se posent cependant d'ores et déjà. Il s'agit en premier lieu de l'ampleur même de la mesure. Si l'abattement proposé est certes l'un des plus conséquents de la loi concernant l'impôt sur le revenu, les avantages « sonnants et trébuchants » associés paraissent en définitive assez ténus par rapport à l'ensemble des flux de pension pouvant être attendus par un assuré donné. A titre d'exemple, une personne décidant de différer sa retraite d'une année et dont le revenu imposable ajusté se situe à 100 000 euros va, comme l'indique le PL n°8640, enregistrer à la faveur de l'AMVP un gain fiscal de 3 756 euros⁶⁰. Ce gain certes appréciable en termes absolus ne représente toutefois qu'environ 0,25%⁶¹ de l'ensemble des pensions dont il pourra espérer bénéficier (en supposant qu'il bénéficiera de sa retraite pendant 25 années, soit la durée moyenne observée au Luxembourg)⁶².

Ainsi, en termes actuariels, la mesure 9) constitue l'équivalent pour cet individu d'une mesure qui aurait consisté à rehausser sa pension future de 0,25% en échange d'une prolongation d'un an de sa carrière. Ce « bonus » est très largement inférieur à celui qui peut résulter dans certaines conditions de l'actuel mécanisme des majorations proportionnelles échelonnées⁶³, de « coups de pouce » similaires prévalant à l'étranger ou du bonus proposé par IDEA dans son « Quatuor de réformes » d'avril 2024⁶⁴. Ce relatif manque d'envergure financière de la mesure, du moins en « cycle de vie », pourrait altérer son caractère incitatif, sauf peut-être pour des personnes déjà hésitantes quant à leur moment de départ à la pension (pour d'autres raisons financières ou à la lumière de considérations purement personnelles).

Se pose en deuxième lieu la question de l'incidence sociale de la mesure 9), car tous les contribuables ne seront pas logés à la même enseigne (ce qui dans de nombreux cas viendra encore amoindrir l'impact incitatif du nouvel abattement). Conformément à la définition la plus usuelle d'un « abattement fiscal », l'AMVP qui constitue le pivot de la mesure 9) consiste à réduire à concurrence de 9 000 euros par an le revenu imposable ajusté des personnes concernées. En conséquence, l'avantage fiscal associé (soit la réduction de l'impôt dû) dépendra du taux marginal d'imposition, donc du revenu. Avec à

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 s'ajouter au taux de majoration proportionnelle « classique » et augmente le montant de la pension (du moins celui qui dépend directement des revenus cotisables accumulés).

⁶⁰ Il est supposé que cette personne relève de la classe d'impôt 1.

⁶¹ S'ajouterait bien évidemment l'incidence favorable sur la pension de l'année de cotisation additionnelle, via les majorations proportionnelles. Mais cet effet ne dépend nullement de la mesure 9) et serait par conséquent observé en son absence pour les personnes différant leur départ à la retraite. Le taux de 0,25% correspond donc bien au « coup de pouce » directement imputable à la mesure.

⁶² La personne concernée peut en effet, sans même prendre en compte l'inflation et l'ajustement des pensions aux salaires réels, escompter pour une carrière complète une « masse de pensions » de l'ordre de 1,5 million d'euros. L'avantage précité de 3 756 euros ne constitue bien que 0,25% environ de cette « fortune de pension ».

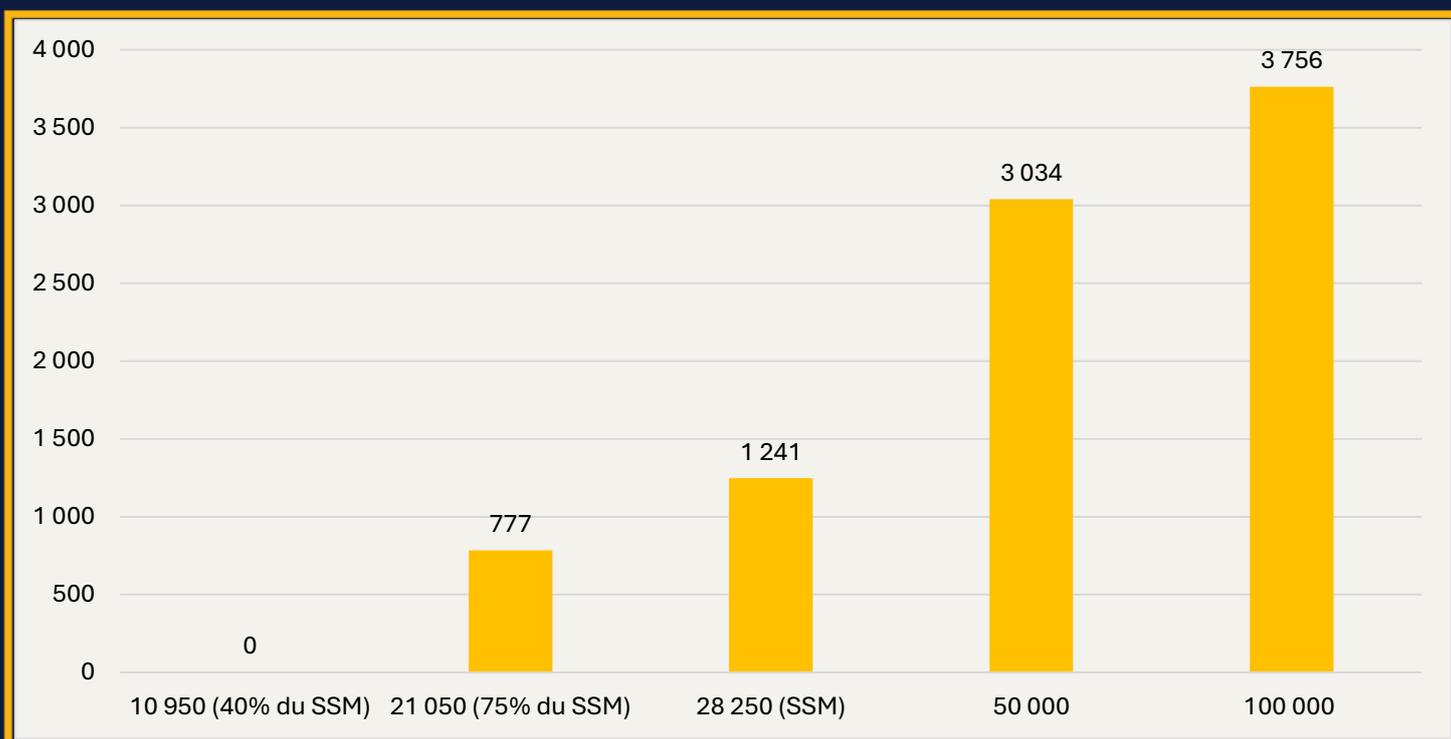
⁶³ En 2025, le jeu des majorations proportionnelle échelonnée donne lieu à une pension rehaussée de près de 2% par année de départ différée.

⁶⁴ Avec un « coup de pouce » pouvant s'élever à 4% par année différée dans certains cas, ce qui n'apparaît nullement « hors sol » par rapport à divers exemples étrangers.



la clef un avantage tenu non seulement en termes absolus mais également en termes relatifs pour les personnes aux revenus plus faibles, qui est clairement illustré par le graphique suivant. La distorsion est telle que certains contribuables ne seraient même nullement incités à différer volontairement leur départ à la retraite, ce qui constitue une forme de discrimination à leur égard. L'octroi d'un crédit d'impôt, soit une forme de socle minimal qui s'ajouterait à l'abattement prévu, permettrait d'éviter ou du moins de pallier ce biais.

Graphique 6 : Avantages liés à l'abattement AMVP de 9 000 euros pour un contribuable en classe d'impôt 1 en fonction du revenu imposable ajusté (en euros par an).



Sources : Administration des contributions directes, projet de loi n°8640 et calculs IDEA.

Note : SSM = salaire social minimum (annualisé en le multipliant par 12). Les avantages (qui pour les revenus de 50 000 et 100 000 euros correspondent tout à fait aux estimations du projet de loi n°8640) sont calculés sur la base des barèmes correspondant à l'exercice fiscal 2025 (revenus de 2024). Le niveau du SSM considéré est cependant celui prévalant depuis le 1^{er} mai 2025. Pour les revenus exprimés en proportion du SSM, les déductions fiscales ou abattements pris en compte sont l'AMVP, le minimum forfaitaire des frais d'obtention (540 euros) et les cotisations sociales (le minimum cotisable étant calculé au prorata, comme dans le cadre d'un temps partiel).

Se pose enfin la question de la combinaison (ou non) de l'AMVP avec les incitants existants, en particulier le mécanisme précité des majorations proportionnelles échelonnées. En clair, conviendrait-il d'ajuster en conséquence ce dernier dispositif, afin d'optimiser le tout en termes d'incitation au départ à la retraite, à rebours de tout effet d'aubaine consistant simplement à « récompenser » des personnes qui auraient, en tout état de cause, prolongé leur carrière ?



Une chose est d'ores et déjà établie : la mesure 9), qui répond à des objectifs essentiels, devra être examinée de près. Compte tenu notamment des doutes pouvant légitimement s'exprimer quant à son caractère incitatif, une première évaluation de la mesure trois ans après sa mise en œuvre s'imposerait. Ce suivi de la mesure devrait idéalement s'insérer dans une évaluation d'ensemble des dispositifs incitant au départ à la retraite (l'AMVP, la majoration proportionnelle échelonnée, voire même des mesures similaires instaurées dans d'autres pays), avec en ligne de mire le « réexamen » attendu vers 2030.

Amendement : Evaluation de la mesure trois années après sa mise en œuvre, en termes d'impact sur la durée de la carrière ou de coût budgétaire effectif. Plus largement, évaluation d'ensemble des dispositifs incitant à un départ différé à la retraite.

10) L'introduction d'une retraite progressive sur base des modalités en vigueur dans la fonction publique

La disposition envisagée répond à un réel besoin, surtout dans un environnement où les âges de départ à la pension tendront à augmenter.

Une préretraite progressive existe déjà à l'heure actuelle. Elle permet de cumuler une pension partielle et un travail à temps partiel, mais il s'agit avant tout d'un instrument de prévention du chômage⁶⁵. 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.

De toute évidence, cette situation gagnait à être flexibilisée, ce qui selon le projet de loi n°8634 s'opérera sous la forme d'une retraite progressive s'apparentant au dispositif existant actuellement dans le secteur public. Le nouveau dispositif reposera sur le cumul d'un salaire à temps partiel et d'une indemnité mensuelle de pension progressive assimilée à une pension de retraite anticipée.

La mise en œuvre de cette mesure permettrait donc d'assurer un rapprochement entre le privé et le public de ce point de vue. Son intérêt pour les personnes concernées reste cependant à établir, compte tenu notamment de l'âge relativement tardif auquel elle s'appliquerait, seules les personnes pouvant accéder à la pension anticipée (à 60 ans dans la plupart des cas) étant concernées par la mesure. Ainsi, une personne ayant effectué des études et ne pouvant de ce fait prétendre à la pension anticipée à 57 ans (exigeant 40 années d'assurance obligatoire) devra attendre l'âge de 60 ans pour pouvoir prétendre à

⁶⁵ Les indemnités de préretraite progressive sont d'ailleurs prises en charge par le Fonds pour l'emploi.



la retraite progressive. Le succès (ou non...) de la disposition, par rapport à la situation prévalant dans le secteur public notamment, devra dès lors être suivi de près, afin de préparer une éventuelle flexibilisation additionnelle vers 2030.

Amendement : Evaluation de la mesure trois années après sa mise en œuvre, en termes d'impact sur le comportement des personnes concernées et du coût budgétaire effectif.

11) Il ne sera pas touché au régime actuel de la préretraite travail posté ainsi qu'à celui de la préretraite ajustement

Cette disposition envisagée est plutôt une « non-mesure », qui ne changera rien à la situation existante. Pour rappel, la préretraite travail posté ou de nuit cible les travailleurs de 57 ans ou plus, qui ont presté des métiers ardu (en termes d'heures prestées ou de travail de nuit, notamment). Le maintien de cette option paraît pleinement justifié en l'absence d'une définition et d'une prise en compte précise de la notion de pénibilité. La préretraite ajustement constitue quant à elle un dispositif très ciblé, qui concerne les employés affectés par une restructuration, une fermeture d'entreprise ou encore par des transformations consécutives à des évolutions technologiques.

12) Le régime des pensions sera soumis à un réexamen en 2030

La question du réexamen est fondamentale, car elle seule permet d'assurer la continuité entre les 12 mesures annoncées le 3 septembre d'une part et l'indispensable perspective à moyen terme, conférant à toute réforme des pensions sa cohérence sur le plan de l'équité (sociale et intergénérationnelle) et du point de vue financier. L'appropriation par la population de la problématique des pensions est primordiale. Or elle n'est possible qu'en présence de réformes suffisamment globales et intégrées, allant au-delà d'une simple accumulation de réformes partielles et technocratiques. Le réexamen devrait a minima inclure une simulation/évaluation de la situation financière aux horizons 2030 et 2050.

Le réexamen de 2030 permettra de pallier le caractère encore partiel de l'approche privilégiée le 3 septembre. Pour ce faire, il devra cependant présenter les propriétés suivantes :

- La portée du réexamen devra être **suffisamment large**, abordant de manière ouverte toutes les dimensions de la problématique des pensions. L'idéal consisterait à mettre en œuvre, sur la base du « mandat électoral » d'octobre 2028, une réforme des pensions ambitieuse, seul gage de cohérence sociale, économique et financière. La situation financière des régimes serait certes réexaminée à l'entame



des législatures suivantes, mais plutôt sous la forme de « cordes de rappel » jouant à titre subsidiaire⁶⁶ et ce dans la foulée d'une réforme d'envergure conçue dès la législature 2028-2033.

- Le **déploiement dans le temps** du « réexamen » et de la réforme associée est également essentiel, afin d'éviter tout risque d'enlèvement conduisant à un report de la réforme à la législature suivante, qui serait très coûteux sur le plan économique et social⁶⁷. En clair, le « réexamen » de 2030 doit être préparé dès le début de la législature, l'année 2029 ne pouvant être une « année perdue ». En vertu de l'article 238, alinéa 3, du Code de la sécurité sociale⁶⁸, l'IGSS devrait publier vers le début de 2027⁶⁹ (soit le milieu de l'actuelle période de couverture, 2023-2032) un nouveau bilan technique (« actualisation ») du régime général de pension, prévisions actuarielles comprises. Ce document (et les commentaires qu'il ne manquera pas de susciter) constituerait l'une des bases de la discussion sur les pensions appelée à émailler la campagne électorale de 2028. L'année 2029 pourrait dès lors être consacrée, dans la foulée du « mandat électoral », à l'élaboration et au chiffrage d'une nouvelle réforme qui serait finalisée à l'occasion du « réexamen » de 2030. Les autorités seraient de la sorte en mesure d'agir rapidement dès 2030 et ce de manière pleinement informée.
- Il s'imposerait d'évaluer de concert le régime général et **les régimes spéciaux**, afin d'assurer la soutenabilité financière à terme de l'ensemble des systèmes de pension (exigence d'exhaustivité et de cohérence) et une application équitable, homogène des futures mesures de réforme. Idéalement, le bilan technique de l'IGSS du début 2027 devrait s'accompagner d'un examen du même type portant sur les régimes spéciaux (élaboré par les institutions responsables).

⁶⁶ Et ce de manière symétrique, c'est-à-dire potentiellement négative mais aussi positive pour les pensionnés, en fonction de l'évolution économique. La « réforme d'ampleur » découlant du réexamen de 2030 devrait pouvoir régler les problèmes financiers fondamentaux. En conséquence, les « surprises » constatées en début de législatures devraient en principe être tantôt défavorables, tantôt favorables (exprimant une symétrie par rapport à une trajectoire bien définie ex ante).

⁶⁷ Voir IDEA, *Pensions, une si coûteuse procrastination*, document de travail n°29 d'IDEA, décembre 2024, <https://www.fondation-idea.lu/2024/12/11/document-de-travail-n29-pensions-une-si-couteuse-procrastination/>

⁶⁸ « Au milieu de chaque période de couverture, l'Inspection générale de la sécurité sociale procède à une actualisation de son bilan technique et de prévisions actuarielles ».

⁶⁹ Les deux bilans techniques les plus récents ont d'ailleurs été publiés en décembre 2016 et en février 2022.



Annexes

Annexe 1 : Les principales hypothèses sous-jacentes à la projection de base de l'IGSS

Une projection de base de l'IGSS, publiée par cette dernière en mars 2025 et dont les hypothèses détaillées sont décrites dans le Cahier statistique numéro 18 de juillet 2024 de l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), a été réutilisée dans ses grandes lignes dans le cadre du projet de loi n°8634. Cette projection repose sur l'hypothèse d'une population résidente passant d'un peu plus de 670 000 en 2024 à 900 000 habitants en 2050, sous l'influence principalement d'une immigration nette demeurant globalement élevée, avec un peu plus de 5 000 arrivées nettes de nouveaux habitants par an vers 2050. Les autres paramètres démographiques sont un taux de fertilité manifestant une légère hausse (vers 1,5 en 2050, ce qui demeure inférieur au seuil de renouvellement) et un recul de la mortalité induisant une hausse de l'espérance de vie à la naissance de 3,8 et 3,6 ans pour les hommes et les femmes respectivement, toujours d'ici 2050. Dans ce contexte et malgré une immigration nette soutenue, la part des personnes de 65 ans et plus passerait de 14% de la population totale actuellement à 23% en 2050.

Sur le plan macro-économique, la croissance moyenne du PIB en volume atteindrait d'ici 2050 un peu moins de 2% par an, mais elle manifesterait une légère décélération en fin de période pour s'établir à 1,7% environ vers 2050. L'emploi afficherait pour sa part une progression moyenne de 1% par an environ (toujours d'ici 2050). Un autre paramètre d'importance est le niveau des taux d'intérêts, qui est essentiel pour calculer le poids des revenus du patrimoine ou le coût de l'endettement. La simulation de base repose sur un taux augmentant graduellement pour atteindre 4% vers 2050. Enfin, l'inflation serait de l'ordre de 2% l'an, soit l'objectif à moyen terme de la Banque centrale européenne.

En ce qui concerne spécifiquement le système de pension, l'IGSS intègre à ses projections les dispositions de la loi du 21 décembre 2012 réformant l'assurance pension. Il s'agit en particulier d'une diminution graduelle (d'ici 2052) des coefficients liant la pension aux revenus cotisables, de l'augmentation de la partie forfaitaire de la pension (également d'ici 2052) et de l'instauration d'une liaison partielle des pensions aux salaires réels pendant l'essentiel de la période couverte, seul le quart de l'augmentation des salaires étant alors pris en compte (contre la totalité auparavant). Il est par ailleurs supposé dans la projection de base que le taux de cotisation global de 24% demeurera inchangé tout au long de l'horizon de projection, ce qui signifie que l'allocation de fin d'année (représentant environ 2% du montant global des pensions) serait maintenue. Enfin, l'âge moyen de départ du marché du travail augmenterait modestement.



Annexe 2 : Estimation des retombées financières de la mesure 2) (augmentation de la durée du stage d'assurance dans le cadre de la pension anticipée à 60 ans).

La mesure gouvernementale consiste à augmenter la durée du stage d'assurance (actuellement de 40 années) pour les seules pensions anticipées à 60 ans, à raison de 8 mois à l'horizon 2030. Les retombées budgétaires de cette mesure sont difficiles à appréhender, car ces dernières peuvent revêtir de multiples formes. C'est le cas par exemple, dans un registre plus « positif », d'une possible augmentation du PIB consécutive à l'accroissement de l'emploi.

Le projet de loi n°8634 comporte une estimation de l'impact de cette mesure (conjointement à deux autres dispositions, à savoir l'AMVP et la retraite partielle). A partir des ratios de dépenses de pension (par rapport au PIB) projetés par l'IGSS jusqu'en 2070, avant et après réforme, il est possible d'inférer une incidence de l'augmentation de la durée du stage (et des deux autres mesures précitées) de l'ordre de 2% d'ici 2030 et de 1%⁷⁰, ce qui peut paraître réduit, à l'horizon 2050.

Ces estimations paraissent fiables, dans la mesure où elles sont compatibles avec des estimations antérieures portant sur le court terme ou le moyen terme.

Estimations alternatives de l'impact à court terme (d'ici 2030) : également de l'ordre de 2%

Dans d'autres simulations récentes⁷¹, l'IGSS avait tenté d'estimer l'incidence d'une mesure retardant l'accès à la pension sur les recettes et les dépenses du régime général de pension⁷², qui permettait déjà de cerner le rendement budgétaire de la mesure 2), certes au moyen de diverses « recalibrations ». Ces estimations de l'IGSS peuvent être qualifiées de « globales », dans la mesure où elles prennent en considération non seulement l'effet « réduction du nombre de pensions », mais également l'impact de la mesure d'allongement de la carrière sur le niveau moyen des pensions et sur l'activité économique⁷³.

La mesure simulée par l'IGSS diffère certes, à de nombreux égards, de celle que le Gouvernement a annoncée le 3 septembre et qui figure au projet de loi n°8634. Elle consiste en effet à augmenter de 3 mois par an le stage de 40 ans requis pour accéder à la retraite et ce sur une période de 20 ans (de 2030 à 2050), alors que le Gouvernement se contente d'une augmentation de 1 ou 2 mois par an de 2026 à 2030, soit sur un horizon de 5 an-

⁷⁰ Il s'agit des diminutions inférées du ratio des dépenses au PIB (ce dernier pouvant augmenter suite à la nouvelle mesure à la faveur de l'emploi additionnel, ce qui exerce peu ou prou le même effet sur les comptes des systèmes de pension qu'une diminution au sens strict des prestations).

⁷¹ Voir IGSS, aperçu n°29, op. cit.

⁷² A l'exclusion des régimes spéciaux, donc.

⁷³ Avec également, par ailleurs, des scénarios où les retombées économiques favorables sont neutralisées.



nées. En outre, la mesure simulée par l'IGSS s'applique à l'ensemble des pensions de vieillesse anticipées, y compris donc la pension anticipée à 57 ans qui est exclue du champ des mesures gouvernementales⁷⁴.

Selon l'IGSS, une mesure « rigoureuse » (3 mois de plus par an de manière plus généralisée) permettrait de diminuer le ratio des dépenses de pension sur la période 2030-2035 (à peine plus longue que l'horizon gouvernemental, soit 2026-2030). Dans le scénario le plus favorable, intégrant des retombées positives de la mesure gouvernementale sur l'emploi et le PIB, ce ratio passerait en effet pour l'année 2035 de 10,5% (scénario de base) à 9,6% du PIB (après la mesure de l'IGSS), le ratio se réduisant dès lors à concurrence de 8,5%. En revanche, dans un scénario postulant un effet nul de la mesure sur l'activité et la main-d'œuvre, le ratio des dépenses de pension à l'horizon 2035 ne reculerait que de 10,5% (base) à 10,0% du PIB (après mesure), de sorte que la diminution relative se limiterait à 4,8%.

En recalibrant ces deux estimations de l'IGSS, afin d'en dégager une estimation (certes préliminaire et partielle) de l'incidence financière de la disposition gouvernementale du 3 septembre, il est possible d'inférer un impact global de l'ordre de 1,5 à 3% des prestations de pension totales du régime général à l'horizon 2030⁷⁵, le « milieu de la fourchette » étant dès lors de l'ordre de 2%, ce qui correspond à l'estimation du PL n°8634.

Estimation de l'impact à moyen terme sur les dépenses : de l'ordre de 1% également

A l'horizon 2050, l'impact financier de la mesure gouvernementale paraît également assez limité selon certaines estimations antérieures, par exemple l'étude précitée où l'IGSS a estimé l'incidence d'une mesure consistant à augmenter de 3 mois par an pendant 20 années les âges de la retraite⁷⁶ (soit une disposition bien plus rigoureuse, en termes de public cible, d'augmentation annuelle de la durée de la carrière et de durée). Ces simulations de l'IGSS montrent en effet qu'à l'horizon 2050, les prestations du régime général s'amoudraient par rapport au PIB dans le sillage de la mesure d'âge (rigoureuse) postulée par cette institution, passant de 12,9% du PIB dans le scénario de base (soit à politique inchangée) à 11,8% (dans le cas d'une accélération corrélative de la croissance du PIB) ou 12,7% du PIB (en cas de PIB non affecté par la mesure).

⁷⁴ Après 40 années de périodes d'assurance obligatoires (par conséquent à l'exception des années d'études et d'éducation d'enfants, par exemple).

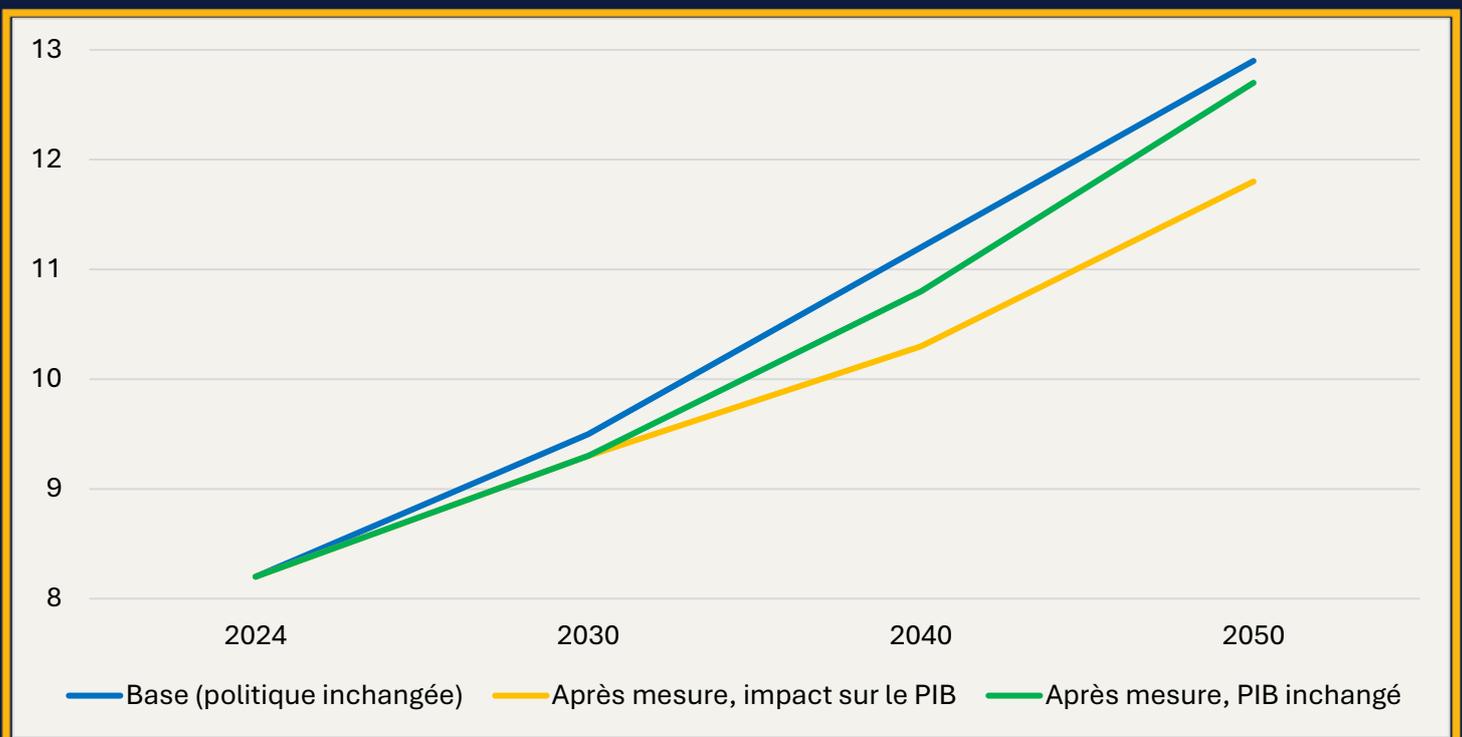
⁷⁵ Le point de départ de la simulation est l'estimation de l'impact de la « mesure IGSS » figurant dans l'Aperçu n°29 (op. cit.) de cette dernière (3 mois de plus par an pour l'ensemble des périodes de stage de 40 ans), de respectivement 8,5 et 4,8% comme expliqué. Ces effets sont multipliés par 0,53 (car la mesure du 3 septembre augmente la durée du stage de 1,6 mois par an en moyenne de 2026 à 2030, et non à raison de 3 mois par an comme simulé par l'IGSS) et par un facteur additionnel de 0,69 (car la mesure gouvernementale ne concerne pas la pension anticipée à 57 ans ; or selon l'IGSS cette dernière représente 31% du nombre de pensions anticipées – ce serait très vraisemblablement moins en termes de montants). Il en résulte une estimation IDEA respective équivalente à 3% et 1,5% en termes de ratio des dépenses de pension.

⁷⁶ IGSS, aperçu n°29, op. cit.



Ces retombées budgétaires globalement mitigées (surtout en cas de PIB non affecté par la mesure) sont imputables à la hausse mécanique des pensions moyennes, qui monteraient clairement en puissance à l'horizon 2050. Ramenées à une hausse de la durée du stage de pension de 40 ans limité à 1,6 mois par an pour la seule pension anticipée à 60 ans (au lieu de 3 mois généralisés dans les scénarios considérés par l'IGSS), les ratios de dépenses⁷⁷ ne se réduiraient que de respectivement 3% (en supposant une incidence positive de la mesure sur le PIB) et 0,6% (PIB inchangé). Ce résultat serait enregistré malgré la mise en œuvre supposée de la mesure sur une période de 20 ans – aboutissant au total à une carrière plus longue à raison d'un peu plus de 2,5 années, contre 8 mois dans le cadre de la mesure annoncée le 3 septembre.

Graphique A2 : Trajectoires des dépenses du régime général : les scénarios de l'IGSS
(en % du PIB)



Source : IGSS, aperçu n°29, op. cit.

Note : les calculs se basent sur une mesure consistant à augmenter annuellement la durée du stage de 40 ans à raison de 3 mois par an de 2030 à 2050, et ce pour l'ensemble des personnes concernées par ce stage.

⁷⁷ Pourtant appréhendées à partir de ratios exprimés en pourcentages du PIB et non de leur niveau absolu.



Via un calcul mécanique effectué par IDEA en s'inspirant de ces travaux passés⁷⁸, il est possible de tenter de « gommer » ce dernier effet (mesure simulée sur 20 années et non 5), qui biaise clairement les calculs, en considérant la mesure telle qu'elle a été annoncée par le Gouvernement (soit un stage de pension augmentant à raison de 8 mois au total et ce de 2026 à 2030 seulement). L'impact calculé sur le ratio des dépenses par rapport au PIB serait une diminution de l'ordre de 1% tout au plus (via une augmentation du PIB de l'ordre de 1%, le montant des dépenses ne diminuant que très faiblement à l'horizon 2050 en raison de l'augmentation du montant moyen des pensions ; un scénario postulant une stagnation du PIB livrerait des résultats encore moins favorables).

Ce résultat est (de nouveau) compatible avec les estimations de l'IGSS figurant au PL n°8634.

Il apparaît donc que la mesure annoncée n'exercera qu'un impact financier très limité à moyen terme, paraissant encore plus étriqué que ses retombées à court terme estimées plus haut (les pensions moyennes n'ayant pas encore eu le temps d'augmenter significativement sur cette période plus restreinte). Un résultat des simulations effectuées par l'IGSS dans le cadre de l'évaluation financière des nouvelles mesures ne manque d'ailleurs pas de surprendre. Selon ces projections, le taux de cotisation global d'équilibre serait en effet de quelque 41,1% (contre 24% actuellement et 25,5% visés par la nouvelle réforme) en 2050 dans le scénario de base. Le taux « post-réforme » équivalent serait à peine inférieur, puisqu'il s'établirait à 40,9%.

⁷⁸ Voir en particulier le document de travail n°31, déjà cité. Le calcul intègre l'évolution de la durée moyenne de la période de pension et de la carrière, l'impact mécanique de la mesure d'âge sur le PIB, une estimation de l'importance des revenus en fin de carrière par rapport au revenu moyen durant cette même période et l'impact différé des différentes mesures.



Annexe 3 : Le déplafonnement partiel des cotisations sociales

Au Luxembourg et dans le cadre du régime général, les cotisations de pension ne sont perçues que jusqu'à une base contributive limitée à 5 fois le salaire social minimum « non qualifié », soit (depuis mai 2025) à un seuil de 13 519 euros. Cette situation induit une dégressivité sociale des taux de cotisation, de même qu'un plafonnement des prestations futures de pension, dont le montant est en tout état de cause limité à 13 519 euros par mois (du moins pour une carrière complète). Pour rappel, les prestations de pension ne sont nullement plafonnées dans les régimes spéciaux de pension, ce qui induit une asymétrie flagrante entre le privé et le public.

Un déplafonnement de la base cotisable prévalant dans le régime général, pouvant à deux égards être qualifié de partiel, permettrait de limiter ces deux inconvénients sociaux.

D'une part, la tranche du revenu cotisable excédant 13 519 euros serait désormais soumise aux cotisations de pension, mais à un taux global réduit égal à trois fois 3% (contre un taux « normal » de trois fois 8% actuellement et de trois fois 8,5% si la mesure 3) devait être mise en œuvre). 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'inflation⁷⁹.

Selon les calculs effectués en avril 2025 par IDEA⁸⁰, 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.

⁷⁹ 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.

⁸⁰ Voir le document de travail n°31 d'IDEA, op. cit.



Muriel Bouchet
Economiste, ancien Directeur, expert associé et membre
du Conseil Scientifique d'IDEA

INFO@FONDATION-IDEA.LU

Paquet de réforme des pensions 2025 : analyse et amendements

Scannez ou cliquez pour rester connectés :



Je me
connecte

Les idées de la semaine directement dans votre boîte mail ? **Je m'abonne à la newsletter.**

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

idea